

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2 (86)
2007

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Головний редактор Євген Шульга
Макет Олександр Шаптала
 Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Дижин

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 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:

www.phl.com.ua – обкладинка,
Укрінформ – стор. 18, 28, 50, 51

© Центр Разумкова, 2007

З М І С Т

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС: ПОПЕРЕДНІ ОЦІНКИ	2
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ПРЕДСТАВНИКІВ ВЛАДИ (Заочний Круглий стіл).....	13
ОБ'ЄДНАННЯ ВОЛІ НАЦІЇ НАВКОЛО ІДЕЇ ДОСЯГНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРИТЕРІЇВ – НАША ФОРМУЛА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ Микола АЗАРОВ	13
ВІД ПОЛІТИКИ ДЕКЛАРАТИВНИХ ЗАЯВ – ДО ПРАГМАТИЧНОЇ СПІВПРАЦІ НА ПОЗИЦІЯХ ДОБРОЗИЧЛИВОГО ПАРТНЕРСТВА Юрій БОЙКО.....	14
УКРАЇНА ПОВИННА ВИКОНАТИ ПЛАН ДІЙ З МАКСИМАЛЬНОЮ ВІДДАНІСТЮ ТА ЕФЕКТИВНІСТЮ Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ	15
ЗАХОДИ МИТНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РАМКАХ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС ВИКОНУЮТЬСЯ ПОВНОЮ МІРОЮ Олександр ЄГОРОВ.....	17
СТВОРИТИ ВСІ УМОВИ ДЛЯ НАБЛИЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО МАЙБУТНЬОГО УКРАЇНИ Наталія ПРОКОПОВИЧ.....	19
ЄС ЗАЦІКАВЛЕНИЙ У ПОГЛИБЛЕННІ ВІДНОСИН З УКРАЇНОЮ У ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ Валерій ПЯТНИЦЬКИЙ	20
ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ	22
ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ПРО ЄВРОПЕЙСЬКУ ІНТЕГРАЦІЮ	32
СТАТТЯ РОЛЬ ЄС У СПРІЯННІ ВИКОНАННЮ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС Олена ПРИСТАЙКО	49

Проект здійснюється 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>.

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС: ПОПЕРЕДНІ ОЦІНКИ

Важливим інструментом реалізації стратегії європейської інтеграції України є План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр. (далі – План дій). Це – певне “домашнє завдання” для країни, яка на всіх рівнях проголосила інтеграцію до ЄС ключовим зовнішньо- та внутрішньополітичним пріоритетом. Від успішності виконання Плану дій значною мірою залежить подальший розвиток відносин з ЄС, перспективи європейської інтеграції в цілому.

Водночас, оцінка ступеня досягнення цілей, визначених у Плані дій, набуває актуальності, з огляду на початок у березні 2007р. офіційного переговорного процесу щодо укладення нової посиленої угоди між Україною та ЄС. Нова угода, як передбачається, стане основою для поглиблення політичної взаємодії, запровадить механізми економічної інтеграції та розширить можливості співробітництва в різних сферах. Безумовно, позитивні результати виконання Плану дій були б вагомим і переконливим аргументом української сторони на цих переговорах.

Успішне досягнення Україною цілей, визначених Планом дій, може стати також хорошим прикладом реалізації Європейської політики сусідства, відтак – моніторинг його виконання є важливим для обох сторін¹.

Як відомо, План дій є інструментом Європейської політики сусідства та одним із ключових політичних документів у зміцненні відносин між ЄС і країнами-партнерами. Україна погодилася на використання цього інструменту, і План дій Україна-ЄС був схвалений 21 лютого 2005р. на позачерговому засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Від того часу Уряд України визначає і затверджує Заходи з виконання Плану дій на відповідний рік (далі – Заходи)², впроваджуючи так званий “деталізований механізм імплементації”.

Моніторинг виконання Плану дій

Моніторинг виконання Плану дій Україна-ЄС здійснюється в наступних формах.

Двосторонній моніторинг у рамках спільних органів, створених на основі Угоди про партнерство та співробітництво (УПС). Так, протягом 2005-2007рр. сторонами здійснювалася попередня спільна оцінка виконання Плану дій: під час самітів Україна-ЄС (1 грудня 2005р., 27 жовтня 2006р.), засідань Ради з питань співробітництва (13 червня 2005р., 14 вересня 2006р.), Комітету з питань співробітництва (19 жовтня 2005р., 31 січня 2007р.), а також підкомітетів Україна-ЄС.

Односторонній моніторинг реалізації Європейської політики сусідства, який здійснюється

Європейською Комісією та охоплює моніторинг виконання Планів дій ЄС з країнами-сусідами, в т.ч. – План дій Україна-ЄС. Попередній моніторинг датується листопадом 2005р., останній за часом – груднем 2006р.³

Односторонній моніторинг виконання Плану дій, який здійснюється Урядом України та результати якого публікуються і представляються європейській стороні у формі *Позиційного документа щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна-ЄС* (Далі – Позиційний документ)⁴.

Позиційний документ постійно оновлюється (останнє за часом оновлення датується 22 лютого 2007р.). Питання виконання Плану дій постійно розглядаються Українською стороною. Схвалені Методичні рекомендації з проведення моніторингу стану реалізації заходів з виконання Плану дій⁵.

Позиційний документ містить оцінки (як української, так і європейської сторін) прогресу України в досягненні нею пріоритетів, визначених Планом дій. При цьому, використовуються наступна шкала: “помірний прогрес”, “певний прогрес”, “значний прогрес”, “мети досягнуто”. Зрідка використовуються інші формулювання.

Водночас, не зазначається ані критеріїв за якими визначаються ці оцінки, ані їх градації.

Розроблена Урядом методика спрямована радше на збір і систематизацію інформації відповідальними

¹ Докладно див. статтю О.Пристаiko “Роль ЄС у сприянні виконанню Плану дій Україна-ЄС”, вміщену в цьому журналі.

² Відповідні заходи на 2005р. затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України №117 від 22 квітня 2005р., на 2006р. – Розпорядженням Кабінету Міністрів України №243 від 27 квітня 2006р.

³ *Попередній моніторинг, листопад 2005р.*: Communication to the Commission. Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy. Brussels, November 22, 2005: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec_2005_1521_en.pdf; Останній моніторинг, грудень 2006р.: Commission staff working document. ENP Progress Report. Ukraine. Brussels, December 4, 2006. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf.

⁴ Позиційний документ щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна-ЄС у 2005-2006рр. – <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵ Схвалені рішенням Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. (Протокол №4 від 22 листопада 2005р.). – <http://www.kmu.gov.ua>

за виконання окремих завдань структурами та не дає повного уявлення про те, якою мірою заходи, що ними виконуються, дозволяють досягти цілей, визначених Планом дій.

У Позиційному документі оцінюється ступінь прогресу України в досягненні 44 пріоритетів Плану дій.

З них стосовно 18 пріоритетів оцінка ЄС відсутня (зокрема, забезпечення поваги до прав людини та основних свобод у відповідності до міжнародних та європейських стандартів; забезпечення розвитку громадянського суспільства; забезпечення поваги до прав профспілок та основних стандартів праці; запобігання неналежному поводженню з людьми та застосування тортур та ін.). Оцінки української сторони виглядають наступним чином: стосовно п'яти пріоритетів досягнуто "помірного прогресу", семи – "певного прогресу", в шести випадках фіксується "значний прогрес".

Стосовно виконання 18 пріоритетів оцінки сторін збігаються, восьми – є різними. Зокрема, стан реалізації трьох пріоритетів українська сторона оцінює загалом вище, ніж ЄС (посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права*; розгляд питань економічних передумов створення Зони вільної торгівлі після вступу України до СОТ; громадське здоров'я). У п'ятих випадках оцінки ЄС перевищують оцінки української сторони (спрощення руху товарів шляхом запобігання застосуванню кількісних обмежень...; підвищення безпеки продуктів харчування...; розвиток та впровадження систем оподаткування та їхніх установ відповідно до міжнародних стандартів та стандартів ЄС; фінансовий контроль; навколишнє середовище**).

* Українська сторона вважає, що у виконанні цього пріоритету досягнуто "значного прогресу", а ЄС надає подвійну оцінку – "в питаннях підготовки до парламентських виборів 2006р. досягнуто значного прогресу, з інших питань досягнуто певного прогресу".

** При цьому слід зазначити, що в деяких випадках оцінки дещо відрізняються у формулюваннях. Наприклад, українська сторона оцінюючи стан реалізації такого пріоритету як підвищення безпеки продуктів харчування визначає "певний прогрес", а ЄС констатує, що "досягнуто значного прогресу у підготовці до вступу до СОТ у цій сфері".

Експертні і громадські моніторинги Плану дій через механізми консультацій з відповідними урядовими структурами України, а також через виконання цільових проектів неурядовими структурами.

Необхідність громадського моніторингу виконання Плану дій зумовлена кількома чинниками. Такий моніторинг, *по-перше*, забезпечує можливість незалежної альтернативної оцінки; *по-друге*, дозволяє застосувати більш ефективну методологію, яка використовує як напрацювання Уряду, так і оригінальні ідеї; *по-третє*, сприяє залученню інтелектуального потенціалу "третього сектору", експертного співтовариства країни для аналізу стану відносин з ЄС, розробки пропозицій щодо підвищення ефективності європейського курсу країни.

Крім того, такий моніторинг є інструментом забезпечення ефективного громадського контролю над діями органів державної влади. Очевидно, що широке залучення громадських структур до комплексного аналізу перебігу виконання Плану дій, оцінок проблемних аспектів і розробки відповідних пропозицій сприятиме підвищенню продуктивності курсу України на європейському напрямі.

Проекти моніторингу виконання окремих підрозділів Плану дій здійснювалися, зокрема, Лабораторією законодавчих ініціатив, Центром соціально-економічних досліджень CASE-Україна, а в межах моніторингу дій влади – Консорціумом неурядових аналітичних центрів⁶. Результати цих проектів довели необхідність цільового комплексного аналізу перебігу виконання Плану дій протягом 2005-2006рр.

Моніторинг Плану дій Консорціумом експертів

Для виконання цього завдання створений Консорціум, до якого залучені експерти неурядових профільних аналітичних установ України, що виконують дослідження у сфері європейської інтеграції.

До Консорціуму експертів увійшли представники:

- Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (голова правління, директор **І.Бураковський**, директор з наукової роботи **В.Мовчан**) – "Торгівля, ринкові та регуляторні реформи";
- Інституту політики (координатор наукових програм **О.Дергачов**) – "Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи";
- Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України (директор **О.Сушко**) – "Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики";
- Центру політико-правових реформ (член правління **І.Коліушко**) – "Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи";
- Центру Разумкова: (провідний експерт **М.Пашков** – координатор проекту; **О.Пристайко** – координатор проекту; директор енергетичних програм **В.Саприкін** – "Енергетика"; заступник генерального директора **В.Чалий** – керівник проекту; директор соціальних програм **Л.Шангіна** – "Міжлюдські контакти", "Економічні та соціальні реформи і розвиток"; директор економічних програм **В.Юрчишин** – "Економічні та соціальні реформи і розвиток", "Міжлюдські контакти";
- Агенції IT-PRO (генеральний директор **О.Федосєєв**) – "Транспорт, інформаційне суспільство, навколишнє середовище".

Метою моніторингу є аналіз стану та динаміки досягнення визначених у Плані дій цілей і пріоритетів, які наближають Україну до європейських стандартів.

Методологія моніторингу. Загальні підходи

Моніторинг виконання Плану дій ґрунтується на аналізі перебігу виконання щорічних *Заходів щодо виконання Плану дій*. Застосовується система кількісних і якісних показників, а саме:

кількісні показники:

- повнота виконання (повне виконання, часткове, невиконання);
- дотримання визначених термінів;
- стадія реалізації заходу (підготовка рішень, прийняття та впровадження рішень, отримання практичних результатів від впровадження рішень та контролю);
- відсоток виконаних/невиконаних заходів;

якісні показники:

- відповідність заходів пріоритетам і цілям, визначеним у Плані дій;
- ефективність заходу для досягнення цілі, визначеної Планом дій;
- практичні результати виконаних (наслідки не виконання) заходів.

⁶ Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10; Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. – Національна безпека і оборона, 2005, №7.

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 щодо виконання Плану дій*. Якщо позиція (конкретний захід, група заходів розділу, підрозділу) повністю і вчасно виконана (виконані), індекс має значення “1”; якщо не виконаний (не виконані), індекс має значення “0”. Отже, індекс набуває значення від “1” до “0”, залежно від ступеню та 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 від їх повного і вчасного виконання позитивний, індекс має значення “1”. Якщо заходи не відповідають зазначеним цілям та результат від їх реалізації є негативним, індекс має значення “0”. Отже, індекс набуває значення від “1” до “0”, залежно від значення *Індексу виконання заходів*, відповідності та ступеню впливу заходу на досягнення відповідних цілей Плану дій, стадії реалізації конкретних заходів та їх результату.

Експерти оцінювали ступінь виконання заходів і досягнення відповідних цілей Плану дій, станом на кінець лютого 2005р. та 2006р. (завершення першого і другого років виконання Плану дій). Оцінка здійснювалася за всіма розділами, за кожним зазначеним заходом окремо⁷.

Отримані Індeksi за 2005/2006рр. і 2006/2007рр. дозволяють оцінити:

- ступінь виконання заходів за кожен рік (за розділами, підрозділами та пріоритетами);
- наявність чи відсутність позитивної динаміки;
- співвідношення прогресу виконання в окремих сферах і напрямках;
- рівень щорічного виконання Плану дій (окремо за розділами, підрозділами та пріоритетами);
- динаміку виконання Плану дій;
- співвідношення оцінок Консорціуму експертів з оцінками українського Уряду та ЄС.

Експерти також надали попередній оглядовий коментар виконання відповідних розділів Плану дій. Більш детальний експертний аналіз здійснюватиметься на наступному етапі моніторингу.

Наведені дані дають можливість оцінити динаміку виконання Плану дій за 2005-2006рр. за розділами та підрозділами, що містять відповідні пріоритети та завдання⁸. Оцінка ступеню виконання Плану дій в цілому за 2005-2007рр. була б можливою лише після завершення терміну виконання та за умов застосування належних інструментів планування під час підготовки як проекту Плану дій, так і щорічних Заходів з його виконання.

Використання зазначеної методології дозволяє не лише зробити альтернативну оцінку стану виконання українською владою позицій Плану дій, але

й відстежувати ефективність її дій, визначити “вузькі місця”, рівень відповідності практичних кроків проголошеним пріоритетам. Оцінки Консорціуму експертів порівнюються з оцінками ЄС та українського Уряду. Це дає змогу співвіднести позиції, визначені на офіційному рівні, та думки експертного співтовариства.

Попередні оцінки Консорціуму експертів виглядають наступним чином: стосовно 13 пріоритетів – “значний прогрес”, 20 – “певний прогрес”, 10 пріоритетів – “помірний прогрес”. Немає жодної оцінки “прогрес обмежений або відсутній” чи “мети досягнуто”.

У 23 із 43 випадків оцінки Консорціуму експертів збігаються з оцінками Уряду. В 14 випадках – вони є нижчими, ніж уряду, в шести – перевищують їх.

З оцінками ЄС спостерігається збіг в 11 випадках, ще в 11 – оцінки експертів є нижчими, у двох – вищими.

Оцінки Уряду, ЄС і Консорціуму експертів збігаються в 10 випадках.

Отже, попередні оцінки експертів є досить високими, проте менш оптимістичними, ніж оцінки ЄС, і тим більше – Уряду.

Обмеження моніторингу. На якість проведення моніторингу впливали ряд обмежень, серед яких слід виокремити наступні.

Відхід від загальноприйнятих стандартів планування і звітності. План дій містить ряд пріоритетів, сформульованих не чітко, що не дає можливості визначити критерії їх досягнення. Не визначено, які заходи повинні бути реалізовані для досягнення відповідних цілей і пріоритетів Плану дій. Відсутня програма реалізації завдань і їх щорічний розподіл. Позиційні документи подають інформацію в довільній формі (всередині рубрик, які відповідають рубрикам Плану дій), порушення термінів виконання або невиконання конкретних заходів, як правило цими документами не фіксуються.

Структурні і змістовні недоліки щорічних Заходів з виконання Плану дій. Недоліки Заходів-2005 (нечіткість формулювань, відсутність системності, критеріїв виконання, нереалістичність або нечіткість термінів виконання окремих позицій тощо) не були усунуті під час формування Заходів на 2006р. Навпаки, останнім ці недоліки притаманні більшою мірою. Крім того, до Заходів-2006 не були внесені позиції, не виконані протягом попереднього року, значно скоротилася кількість планованих до виконання заходів⁹.

Брак чіткості у визначенні змісту конкретних заходів. План заходів безперечно є набагато більш деталізованим, ніж План дій. Водночас, він містить значну кількість заходів, сформульованих настільки загально, що будь-які дії можна буде кваліфікувати як виконання. Це створює серйозні проблеми, зокрема, для моніторингу.

Окремою проблемою є можливість ефективного контролю за виконанням щорічних Заходів. Запропонований формат звітів не дозволяє оцінити виконання заходів належним чином. Їх структура не повністю відповідає структурі Плану заходів; ряд пріоритетів випущено; відсутня чітка інформація про заходи, що мали бути виконані станом на момент підготовки звіту, а подекуди – про виконані заходи.

Нижче наводяться узагальнені в таблицях результати першого етапу громадського моніторингу виконання Плану дій, здійсненого Консорціумом експертів. ■

⁷ За винятком розділу 2.4. *Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ*, оцінка якого потребує моніторингу виконання окремого Плану дій Україна-ЄС в зазначеній сфері.

⁸ Індeksi за два роки не складаються. Середньозважений показник дає можливість порівняти ступінь прогресу виконання Плану дій з оцінками, які надаються в урядовому Позиційному 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.

⁹ Див. також: Виконання Плану дій Україна-ЄС: оцінки експертів. – с.25 цього журналу. Докладно див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.50. Докладно див.: Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. – Національна безпека і оборона, 2005, №7, с.2-4.

ПОПЕРЕДНІ ОЦІНКИ ПЕРЕБІГУ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ

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	2005-2006	2005-2006	2005-2006
	2.1. ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ ТА РЕФОРМУВАННЯ. Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи							
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	0,35	0,37	0,31	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 має розглядатися як ключовий для поглиблення співпраці з ЄС і наближення до критеріїв членства. Якість його виконання найкращим чином демонструє наявність реального прагнення, політичної волі та готовності до перетворень. Цілі, сформульовані в Розділі, зводяться до зміни самої якості влади та характеру врядування. Очевидно, що два роки виконання Плану такими змінами не позначені. Натомість, зміцнюється тенденція "економізації" європейського курсу та утвердження спрощеного підходу до реформування політичної сфери.

2.1.1. Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права. Головним досягненням у форматі підрозділу та виконання Плану дій загалом є проведення у березні 2006р. парламентських виборів за демократичними стандартами. Водночас, місцеві вибори, що відбувалися після основної кампанії, засвідчили наявність проблем дотримання виборчих процедур, дієздатності та відповідальності виборчих комісій, суперечливої ролі судів. Не відзначається прогрес у підготовці Виборчого кодексу, формуванні загальнодержавного реєстру виборців. З'ясувалися недоліки законодавчого забезпечення якості депутатського корпусу, відповідальності депутатів перед виборцями.

Слід відзначити несвочасне та неповне виконання заходу щодо Закону "Про опозицію", який ухвалений з річним запізненням у першому читанні та не повною мірою відповідає європейським стандартам.

2.1.2. Подальше проведення судової реформи для забезпечення незалежності судової влади та зміцнення її дієздатності, а також забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури. Виконання ряду заходів підрозділу оцінені нейтрально – зважаючи на зроблені кроки, які, проте, не забезпечили отримання остаточних результатів (вжиття заходів для укладання Угоди про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції; розробка законопроекту "Про безоплатну правову допомогу" та ін.). На позитивну оцінку заслуговує рівень виконання такого заходу, як "розробка за участю Верховного Суду України проекту "Концепції реформування системи судострою та судочинства в Україні" – з частковим урахуванням зауважень Верховного Суду України. Концепція схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006р.

2.1.3. Забезпечення ефективності боротьби з корупцією. На позитивну оцінку заслуговують такі заходи, як: "розроблення проекту Національної стратегії запобігання і боротьби з корупцією та плану заходів із забезпечення її реалізації" – Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" затверджена Указом Президента від 11 вересня

2006р. Ряд заходів оцінені нейтрально (розроблення проекту Закону України "Про державну службу" (нова редакція); розроблення проекту Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування).

2.1.4. Забезпечення захисту прав людини та основних свобод відповідно до європейських та міжнародних стандартів. З чотирьох заходів повністю був виконаний один: ратифіковано Протокол №14 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Один захід виконаний частково: підписана (проте досі не ратифікована) Європейська конвенція про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів. Два заходи підрозділу – не виконані.

2.1.5. Забезпечення розвитку громадянського суспільства. За два роки не виконаний повністю жоден з п'яти заходів. Законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації", зареєстрований у Парламенті із записанням понад рік, знятий з розгляду; законопроекти "Про внесення змін до Закону України "Про об'єднання громадян" і "Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування" доопрацьовуються (новий термін виконання – лютий 2007р.); Концепція взаємодії держави та громадянського суспільства – доопрацьовується (термін виконання не визначений); законопроект "Про звернення громадян", за рішенням Уряду, має бути внесений на розгляд Парламенту у тримісячний термін після набуття чинності Адміністративно-процедурним кодексом.

2.1.11. Забезпечення поваги до прав профспілок та основних стандартів праці. Підрозділ містить один захід – супровід у Парламенті проекту Трудового кодексу України. Проект знаходиться в Парламенті з 2003р., у травні 2006р. він внесений до Парламенту повторно.

2.1.6. Забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань. Повністю виконаний один захід із п'яти: ухвалено Закон "Про внесення змін до Закону України "Про телебачення і радіомовлення" (нова редакція). Терміни підготовки законопроектів "Про захист професійної діяльності журналістів" та "Про інформацію" (нова редакція) перенесені. Триває підготовка Концепції роздержавлення засобів масової інформації з урахуванням необхідності дотримання прав та забезпечення соціальних гарантій працівників інформаційної сфери та Концепції створення, діяльності та перспектив розвитку системи громадського мовлення. Законопроекти "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації", "Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо забезпечення неупередженого ставлення засобів масової інформації до свободи політичних дебатів” знаходяться на розгляді Парламенту.

Актуальними залишаються проблеми: роздержавлення ЗМІ та запобігання монополізації; відносин між власниками і творчими колективами; незалежності регіональних і місцевих ЗМІ. Безрезультатність розслідувань випадків нападів і вбивств журналістів негативно позначається на міжнародному іміджі країни та її місці в рейтингу свободи преси.

2.1.8. Запобігання неналежному поведінню з людьми та застосуванню тортур. У цій сфері можна відзначити ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (липень 2006р.), затвердження Державної програми покращення умов утримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010рр. (серпень 2006р.), внесення на розгляд Парламенту законопроекту “Про внесення змін до Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів України” (листопад 2006р.). Водночас, досі не виконуються рекомендації 2001р. Комітету ООН з прав людини, спрямовані на створення механізму моніторингу поводження із затриманими; залишаються проблеми реалізації права засуджених на працю, належні медико-санітарні та побутові умови утримання в місцях позбавлення волі.

2.1.7. Забезпечення захисту прав осіб, які належать до національних меншин. Обидва заплановані заходи підрозділу не виконані. Уряд відмовився від виконання одного заходу: припинена робота над законопроектом “Про Концепцію державної етнополітичної політики України”, замість нього розробляється проект Програми заходів з реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, розвитку культур етносів, релігій і церков на період до 2010р. Подання законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про національні меншини в Україні”, яке передбачалося ще в червні 2005р., перенесене на липень 2007р. Тим часом, артикульована державна політика у сфері міжнаціональних відносин і побудови української політичної нації відсутня.

2.1.9. Забезпечення рівноправності. З двох заходів виконаний один: 8 вересня 2005р. ухвалено Закон “Про забезпечення рівних прав жінок і чоловіків та рівних можливостей їх реалізації”. Другий захід замінений: 8 вересня 2005р. Уряд вирішив розробити “Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві до 2015р.”, замість Концепції “Національного плану дій із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у суспільстві на період до 2015р.”. 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” знаходиться на розгляді Парламенту.

2.1.10. Забезпечення поваги до прав дитини. Формально, досягнення є мінімальними. Один із заходів передбачав обмін інформацією і може вважатися виконаним. Інший – не виконаний: законопроекти про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення та про внесення відповідних змін до чинних законодавчих актів не ухвалені (не набрали достатньої кількості голосів у Парламенті).

Водночас, існують помітні позитивні зрушення: ратифікована Європейська конвенція про здійснення прав дітей, підписані шість міжнародних конвенцій, що стосуються захисту прав дітей. Кримінальний кодекс України приведений 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. Схвалена Концепція Загальнодержавної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2006-2016рр.”.

2.1.12. Забезпечення міжнародного правосуддя. Найбільш вагомий крок у цій сфері – приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду (жовтень 2006р.). Водночас, не вирішене питання ратифікації Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, підписаного Україною в січні 2000р., яка потребує попереднього внесення змін до ст.124 Конституції України, – проте відповідний законопроект на розгляд Парламенту не внесений.

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 заходів</th><th>Індекс виконання Плану дій</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0,92</td><td>0,81</td></tr><tr><td>2006</td><td>0,78</td><td>0,66</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій	2005	0,92	0,81	2006	0,78	0,66			
Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій															
2005	0,92	0,81															
2006	0,78	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									

За підрозділами Плану дій, об'єднаними підзаголовком “Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики, нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння, попередження конфліктів та врегулювання кризових ситуацій” протягом 2005-2006рр. спостерігається порівняно високий ступінь досягнення цілей. Переважна більшість запланованих заходів виконані – повністю або принаймні частково. Утім, слід зазначити, що технологія виконання завдань, сформульованих відповідно до цієї частини Плану дій, є простішою, ніж за іншими розділами.

Порівняльна оцінка перебігу виконання Заходів у 2005р. та у 2006р. свідчить про негативну динаміку – у 2005р. виконання запланованих заходів було більш повним.

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ПЕРЕБІГУ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ

У 2005р. 17 з 32 заходів були виконані своєчасно і в повному обсязі. Ще три заходи були виконані в повному обсязі, але із запізненням, а один – виконаний у 2006р. Дев'ять інших заходів виконані вчасно, але частково, і лише один захід залишився повністю невиконаним.

У 2006р. ситуація з виконанням Заходів погіршилася. Із 25 запланованих заходів 11 виконані в повному обсязі і своєчасно, ще вісім – частково, а кількість повністю невиконаних заходів збільшилась до шести, що складає майже чверть запланованого.

Один захід, а саме *започаткування наукової співпраці у сфері врегулювання кризових ситуацій між Інститутом стратегічних досліджень у Парижі та відповідними українськими науковими установами*, двічі вносилося до відповідних урядових Заходів, проте обидва рази був не виконаний.

Найбільш важливими заходами в міжнародній сфері є *розробка та реалізація алгоритму приєднання України до заяв та виступів ЄС з регіональних та міжнародних питань* (відповідний механізм затверджено 17 травня 2005р.). Україна стала першою, хто реалізує подібну практику, серед країн, що не є ні членами, ні кандидатами, і не мають визнаної перспективи членства. В рамках цього механізму Україна станом на лютий 2007р. приєдналася до 833 з 907 заяв ЄС, серед яких – такі, що стосуються стану демократії, прав людини та виборчого процесу в Білорусі й інших авторитарних країнах, щодо

політики в різних регіонах світу, в т.ч. щодо врегулювання заморожених конфліктів¹.

Іншим виявом успішності реалізації Заходів є спільна діяльність України та ЄС у питаннях Придністровського врегулювання та діяльність Місії ЄС з допомоги Україні та Молдові з прикордонних питань (EUBAM). Діяльність Місії започаткована 1 грудня 2005р. терміном на два роки, і зараз уряди України та Молдови звертаються до ЄС з пропозицією про подовження мандату Місії на наступні два роки. У 2006р. було збільшено склад Місії, відкрито додатковий офіс в Іллічівську та аналітичний центр в Одесі. За спільною оцінкою ЄС та України, діяльність Місії є одним із найуспішніших прикладів солідарної співпраці в питаннях політики кордонів (*border management*) та врегулювання одного з найбільш гострих територіальних конфліктів – Придністровського.

Важливим у цьому контексті є виконання комплексу заходів із 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 ЄС з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова. У березні 2006р. Україна та Молдова запровадили новий митний режим, завдяки якому були припинені незаконні експортно-імпорتنі операції придністровських торговельних агентів, які безконтрольно ввозили товари на територію придністровського регіону з метою їх подальшого реекспорту. В рамках реалізації заходів Україна підписала з Молдовою ряд угод про співробітництво з питань кордонів. Протягом

2006р. продовжувалася демаркація на північній та південній ділянках українсько-молдовського кордону.

Здійснювалися ефективні заходи стосовно подальшого розвитку співпраці Україна-ЄС з подолання спільних загроз у сфері безпеки, включаючи боротьбу з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового знищення та боротьбу з нелегальним експортом зброї. Україна підписала ряд конвенцій Ради Європи про боротьбу з тероризмом. Реалізуються проекти з ліквідації протипіхотних мін, утилізації звичайних видів боєприпасів тощо.

Серед важливих консультативних заходів можна відзначити продовження консультацій з питань зовнішньополітичного планування між Політичним департаментом Генерального секретаріату ЄС та МЗС, а також 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, продовження консультацій у форматі Україна – Трійка Політикобезпекового комітету ЄС.

Загалом можна говорити про досягнення **реального прогресу** в реалізації названої частини Плану дій. Протягом двох років Україна та ЄС виробили механізми інтенсивної міжнародної співпраці як консультативного, так і практичного характеру. Втім, якщо не буде забезпечена більш ефективна координація діяльності органів виконавчої влади, а також Парламенту, то негативна тенденція, зафіксована у 2006р., може поглибитися, отже – поставити під сумнів стійкість досягнутого успіху. ■

¹ Більш детально про це див. у виступі заступника міністра закордонних справ України А.Веселовського на заочному круглому столі, вміщеному в цьому журналі.

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><caption>Індекс виконання заходів</caption><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr><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></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 функціонує 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												

У напрямі “**функціонує ринкова економіка**” Україна досягла **певного успіху**. Позитивними є заходи, спрямовані на поступову адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, розвиток конкуренції, уніфікацію транспортних тарифів (у т.ч., відповідно до вимог СОТ), удосконалення регуляторної політики. Однак, українська економіка не відповідає статусу ринкової у повному сенсі, реально країна знаходиться лише на початковому етапі ринкового економічного будівництва, якому притаманна низка суперечностей. Так, відзначаються втручання держави в ціноутворення, непрозорість прийняття державних рішень у сфері економіки, які створюють суттєві бар’єри для бізнесу (наприклад, експортні обмеження зернових у 2006р.), монополізація, слабкий рівень захищеності бізнесу та прав власності. Підтвердженням низького рівня впровадження ринкових засад у вітчизняну економіку є 125 позиція України (серед 157 країн) в *Індексі економічної свободи 2007р.*¹

Законодавчий процес в економічній сфері не набув безумовної пріоритетності. Значна кількість запропонованих до розгляду законів не означає, що українське економічне середовище має тенденції до вдосконалення, оскільки частим є безпідставне перенесення розгляду важливих законодавчих актів (для прикладу, першочерговий законопроект про внесення змін до Господарського кодексу України з метою узгодження його положень з Цивільним кодексом України). Практично відсутні заходи, спрямовані на аналіз моніторингу впроваджених заходів, їх результативності та ефективності.

У сфері **монетарної і фінансової політики та політики обмінного курсу** успіхи є **помірними**. Зокрема, ухвалено ряд законів, спрямованих на зміцнення НБУ, у 2006р. відбувалася послідовна лібералізація валютних ринків країни. Водночас, реалізація окремих важливих завдань гальмується: по суті, не відзначається прогрес у створенні

¹ Див.: Index of Economic Freedom. – <http://www.heritage.org/index>.

накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, залишається слабким ринок державних цінних паперів, які є одними із ключових у фінансовій системі країни,

У сфері **структурних реформ** відзначається **помірний успіх**. Хоча в країні відбуваються певні структурні зміни, проте як законодавство, так і практична реалізація відповідних заходів відстають від вимог сьогодення. Так, залишається фактично “законсервованою” приватизація – Програма приватизації відсутня, річні плани надходжень до бюджету від приватизації (за винятком продажу “Криворіжсталі”) виконувалися лише приблизно на чверть. Ряд законодавчих актів стосовно розвитку фондового ринку, земельних відносин, податкового реформування або не розглядалися, або були відкликани “у зв'язку із завершенням повноважень” Верховної Ради чи Уряду.

У сфері **регіонального розвитку** Україна досягла **певного успіху**. Позитивною рисою є ухвалення Урядом Державної стратегії регіонального розвитку України та Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, що має сприяти результативності регіональної політики. Водночас, стратегії розвитку регіонів розроблені не в усіх областях країни, а в практичній площині регіональні диспропорції (в оплаті праці, надходженнях інвестицій тощо) залишаються значними і навіть поглиблюються.

У сфері **сталого розвитку** можна відзначити лише **помірний успіх**. Триває розробка та узгодження проекту загальнодержавної Стратегії економічного зростання та конкурентоспроможності, запропонована замість проекту Стратегії переходу України на принципи сталого розвитку. Однак, жоден з документів досі не був представлений на розгляд Уряду.

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	2005-2006	2005-2006	2005-2006									
2.3. ТОРГІВЛЯ, РИНКОВІ ТА РЕГУЛЯТОРНІ РЕФОРМИ		Повне виконання <table><thead><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання заходів</th><th>Індекс виконання Плану дій</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0,84</td><td>0,52</td></tr><tr><td>2006</td><td>0,78</td><td>0,49</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій	2005	0,84	0,52	2006	0,78	0,49			
Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій															
2005	0,84	0,52															
2006	0,78	0,49															
2.3.1.- 2.3.1.8	2.3.1. Рух товарів	0,94	0,89	0,67	0,58												
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 Розробка та імплементація митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам та стандартам ЄС	0,90	0,82	0,55	0,49	певний	значний	–									
2.3.1.5	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	0,94	0,57	0,63	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	0,84	0,50	0,43	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	0,74	0,40	0,31												
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	0,60	0,44	0,25	помірний	помірний	–									
2.3.5.7	Фінансовий контроль	0,60	0,73	0,22	0,16	помірний	певний	значний									
2.3.5.8	Політика у сфері підприємництва	0,52	0,85	0,22	0,47	певний	значний	–									

На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки:
(1) протягом 2005-2006рр. велася певна робота з реалізації Плану дій Україна-ЄС в частині, що стосується підрозділу 2.3. “Торговля, ринкові та регуляторні реформи”;

(2) результатом цієї роботи в багатьох випадках було формальне виконання позицій Заходів плану, тобто її кінцева ефективність була дуже низькою. Це можна пояснити насамперед тим, що зміст багатьох заходів зводився до підготовки законопроектів, багато з яких були

розроблені, але або не ухвалені Верховною Радою, або відкликані після зміни її складу та направлені на доопрацювання, – таким чином, формально захід виконано, але кінцева мета не досягнута;

(3) організаційні заходи, спрямовані на реалізацію Плану дій, зазвичай виконувалися повільніше, ніж заходи, метою яких була розробка законопроектів.

Торговельні відносини – це один з дуже небагатьох підпунктів Плану, де досягнутий **значний прогрес**. Протягом двох років ухвалені кілька законів, що передбачають поступове зниження експортних тарифів у торгівлі живою худобою, шкірами, насінням олійних культур, брухтом чорних і кольорових металів. Таке зниження почнеться після вступу України до СОТ.

Україна досягла значного прогресу в переговорах щодо вступу до СОТ. 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 країнами – учасницями Робочої групи України, близький до завершення процес гармонізації національного законодавства відповідно до вимог і правил СОТ. На порядку денному залишилося лише кілька питань: домовленість з Киргизією, встановлення сукупного виміру підтримки для сільського господарства, узгодження певних аспектів ветеринарного контролю, а також питання встановлення квот на експорт зерна.

Водночас, уже третій рік поспіль Україні не вдається завершити переговори, незважаючи на офіційні заяви представників влади щодо намірів якнайшвидше забезпечити членство України в СОТ. Відповідно, гальмується початок офіційних переговорів стосовно створення зони вільної торгівлі з ЄС – тим часом, саме воно є однією із головних цілей, отже, критеріїв успішності виконання Плану дій.

Митні справи. У досягненні цілей цього пункту Плану дій Україна досягла **помітного прогресу**. *По-перше*, ухвалені зміни до Митного кодексу стосовно митної вартості, що дозволило привести це питання у відповідність до вимог СОТ. *По-друге*, Україна у 2006р. приєдналася до Кіотської конвенції, створеної для гармонізації і спрощення митних процедур та впровадження загальноєвропейських митних принципів, що сприятиме розвитку міжнародної торгівлі. Також, у 2005р. було започатковано роботу пунктів пропуску на митниці за принципом “єдиного офісу”, що певною мірою спростило проходження митних процедур.

Водночас, не були зроблені кілька кроків, надзвичайно важливих для покращення діяльності митниці та наближення принципів її функціонування до міжнародних стандартів. Так, митні лабораторії не пройшли акредитації за стандартами *ISO*, процедури впровадження положень Кіотської конвенції не визначені. За даними опитувань керівників підприємств, митниця й досі вважається одним з найбільш проблемних для ведення господарської діяльності органів влади.

Стандарти, технічне регулювання та оцінка відповідності. Протягом останніх років в Україні триває створення законодавчої бази та розробка і впровадження технічних регламентів, які фактично мають замінити діючу систему обов'язкової сертифікації. Однак тривала затримка із фактичним впровадженням нової системи оцінки відповідності нівелює прогрес, досягнутий у приведенні регуляторної практики України в цій сфері у відповідність до практики ЄС.

Санітарні та фітосанітарні заходи. У 2005-2006рр. Україна досягла **помітного прогресу** у формуванні законодавчої бази та приведення її у відповідність до міжнародної практики. Зокрема, ухвалені закони про карантин рослин, ветеринарну медицину тощо. У 2005р. Центральна державна лабораторія ветеринарної медицини акредитована згідно з *ISO/IEC 17025:2000*. Однак, у 2006р. процес загальмувався: подальша акредитація ветеринарних лабораторій не відбулася. Також відсутність лабораторного обладнання не дозволила здійснити акредитацію Центральної науково-дослідної карантинної лабораторії. Не були акредитовані за стандартами *ISO* метрологічні лабораторії. Лише розпочата робота в напрямі покращення доступу українських виробників продукції тваринного походження на ринок ЄС. Таким чином, у цій сфері відставання від бажаного рівня інтеграції залишається значним.

Заснування компаній та законодавство про компанії. Основним досягненням у цій сфері є ухвалення законів, які усувають дискримінацію на окремих ринках (аудиторські послуги, банківські послуги,

автомобілебудування), що було зроблено в рамках виконання вимог країн-членів СОТ. Певною мірою впорядкована дозвільна система у сфері господарської діяльності. Залишаються не ухвалені законодавчі акти, які впорядковують питання ліцензування та банкрутства, де сьогодні спостерігається найбільша невідповідність міжнародним принципам. Відповідно, незважаючи на досягнутий прогрес у реалізації окремих заходів, успіх у досягненні цілей цього підрозділу Плану дій залишається надзвичайно **помірним**.

Послуги. У цій сфері досягнуто **помітного прогресу**. Триває поступове усунення обмежень у секторах послуг. У 2006р. головна увага була зосереджена на ринках фінансових послуг, де ухвалені кілька важливих нормативних актів.

Недискримінаційне ставлення до працівників-мігрантів. У 2005-2006рр. так і не був ухвалений закон про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус працівників-мігрантів, що є ключовим у цій сфері. Відповідно, прогрес можна оцінити як **низький**.

Координація систем соціального забезпечення. Тривають переговори з окремими країнами-членами ЄС щодо координації систем соціального забезпечення. Жодної угоди за останні два роки підписано не було.

Оподаткування. У сфері **оподаткування** Україна досягла **помірного успіху**. Зокрема, розробляється законодавство (в т.ч. із залученням іноземних фахівців), спрямоване на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, посилення державної податкової служби, започатковані заходи із запровадження автоматизованої системи операційної та управлінської діяльності державної податкової служби. Однак, основні роботи знаходяться лише на початковому етапі.

Конкурентна політика. У 2006р. Антимонопольний комітет змінив правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, які мають покращити дотримання принципів недискримінації і прозорості. Впровадження Конкурентного процесуального кодексу призупинене. Інші заходи, спрямовані на забезпечення відповідності національного антимонопольного законодавства та режиму контролю його дотримання з тими, що існують в ЄС, не пропонувалися, – що ставить під сумнів успішність виконання цього підпункту Плану дій.

Права інтелектуальної і промислової власності. Найбільшого успіху в питаннях захисту прав інтелектуальної власності досягнуто в законодавчому полі. Водночас, рівень дотримання законів залишається низьким, що робить питання боротьби з контрафактною продукцією одним з найгостріших у відносинах з міжнародною спільнотою.

Державні закупівлі. Питання організації державних закупівель залишається надзвичайно проблемним, незважаючи на ухвалення нової редакції закону, який регулює це питання. Фактично не реалізується Стратегія розвитку системи державних закупівель на 2005-2010рр.

Статистика. У сфері статистики Україна досягла **помірного успіху**. Триває розробка та доопрацювання нормативно-правових положень стосовно організації статистичних спостережень та представлення статистичної інформації.

Фінансовий контроль. Фактично єдиним реально зробленим кроком у реалізації цього пункту Плану є затвердження Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005-2009рр. На жаль, положення Концепції, які передбачалося реалізувати у 2006р., виконані не були. Також уже другий рік поспіль триває розробка Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в секторі державного управління, що робить питання реалізації Стратегії справою майбутнього та фактично означає невиконання відповідного пункту Плану дій.

Політика у сфері підприємництва. Позитивним кроком у цій сфері є приєднання української системи реєстрації компаній до Європейського бізнес-реєстру. Водночас, майже зупинився прогрес у формуванні законодавчої та інституційної бази, спрямованої на стимулювання розвитку малих і середніх підприємств. ■

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><thead><tr><th>Category</th><th>2005</th><th>2006</th></tr></thead><tbody><tr><td>Transport</td><td>0.91</td><td>0.75</td></tr><tr><td>Information Society</td><td>0.79</td><td>0.63</td></tr></tbody></table>				Category	2005	2006	Transport	0.91	0.75	Information Society	0.79	0.63			
Category	2005	2006															
Transport	0.91	0.75															
Information Society	0.79	0.63															
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. Міністерство транспорту та зв'язку постійно працювало над виконанням Плану дій у цій сфері, в результаті чого тут був досягнутий певний прогрес. Здійснені майже 10 значних комплексних заходів у рамках розробки та впровадження національної транспортної стратегії, понад 30 окремих заходів і реформ у видах транспорту (авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та внутрішнього водного) – що загалом відповідає зобов'язанням України, визначеним Планом дій.

Загалом, на виконання 15 пунктів цього підрозділу Плану дій було заплановано 42 заходи (у 2005р. – 20, у 2006р. – 22). Повністю виконаний 21 захід, частково – 19, не виконані – два.

Найбільш активно здійснювалися заходи у сфері автомобільного та авіаційного транспорту, найбільше відставання спостерігалось у сфері залізничного транспорту.

До найбільш значних досягнень можна віднести ряд угод в авіаційній сфері та угод зі співробітництва у сфері глобальних навігаційних супутникових систем, а також рішення про початок фінансування першого проекту з подовження головних транс'європейських транспортних коридорів до сусідніх країн із залученням фінансових ресурсів Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) та ЄБРР.

Водночас, недостатня повнота та недотримання термінів виконання заходів суттєво знижували ефективність проведеної роботи. Слід також відзначити, що є недостатньою реальна ефективність багатьох виконаних заходів (за винятком заходів у сфері авіаційного транспорту), найбільш помітне це у сфері морського та внутрішнього водного транспорту.

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО. Заходи з виконання Плану дій у цій сфері виконувалися повільними темпами, внаслідок чого досягнуто незначного прогресу. Серед найбільших здобутків слід відзначити досягнення мети в частині створення Національної комісії з питань регулювання зв'язку, а також затвердження ліцензійних умов провадження діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку.

Водночас, поза увагою Міністерства транспорту та зв'язку залишилися чотири завдання Плану дій, зокрема: забезпечення добросовісної конкуренції на ринку послуг електронних засобів зв'язку та підвищення рівня використання Інтернету та Інтернет-послуг через програми масового комп'ютерного навчання. Рівень виконання заходів, за невеликим винятком, відзначався недостатньою повнотою та недотриманням термінів.

Загалом, підрозділ охоплює заходи у двох сферах: **Електронні засоби зв'язку та інформаційні послуги.** Аналіз засвідчує прогрес у першій – і дуже скромні результати у другій сфері. Так, на виконання цього підрозділу Плану дій було заплановано 11 заходів, з яких виконані повністю – п'ять, частково – три, не виконані – три. У т.ч. у сфері електронних засобів зв'язку з чотирьох запланованих заходів виконані повністю – три, частково – один; у сфері інформаційних послуг із семи запланованих заходів виконані повністю – два, частково – два, не виконані – три.

Розвиток галузі зв'язку та інформаційних послуг характеризувався високими темпами. Протягом останніх років галузь зв'язку належить до найбільш динамічних галузей економіки України – темпи її зростання випереджають зростання ВВП. В галузі відбуваються значні структурні зміни – у 2006р. мобільний зв'язок став безперечним лідером галузі як за числом абонентів, так і за доходами. Усунута державна монополія на первісні мережі: вже чотири компанії мають власні магістральні волоконно-оптичні мережі зв'язку (УМС, "Київстар", "Евротранстелеком", "Датагруп"). У 2005-2006рр. відбувалося стрімке зростання сегменту інформаційних послуг, насамперед – збільшення користувачів мережі Інтернет.

На законодавчому рівні в цілому завершено створення сучасної, відповідної європейським вимогам системи управління галуззю. Неврегульованими залишаються, зокрема, питання тарифів, функціонування IP-телефонії та деякі інші. Головними проблемами залишаються надмірний протекціонізм з боку держави (конфлікт з приводу видачі ліцензії на мобільний зв'язок третього покоління "Укртелекому" без проведення конкурсу, спроби НКРЗ з відбору ліцензій тощо) та домінування неринкових методів управління державними підприємствами галузі (насамперед, "Укртелеком").

НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ. На виконання Плану дій у цій сфері було заплановано 26 заходів. З них виконано повністю – сім, частково – 12, не виконано – сім. Серед досягнень можна відзначити послідовну роботу із впровадження положень Кіотського протоколу. Плани заходів з цього питання у 2005-2006рр. виконувалися на 80-90%.

Водночас, аналіз виконання Заходів свідчить про недостатню увагу держави до названого напрямку Плану дій. Спостерігається дуже негативна тенденція погіршення оцінок виконання заходів у 2006р., порівняно з 2005р.

Поза увагою Міністерства транспорту та зв'язку України (органу, відповідального за виконання майже всіх пунктів) у 2006р. залишилися три заходи підрозділу *Розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища*, а саме участь України: в робочій групі Дунай-Чорне море та в Ініціативі ЄС із захисту водних ресурсів у Східній Європі, на Кавказі та в Центральній Азії; в певних видах діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища; в діяльності спільної Робочої групи Україна-ЄС з питань змін клімату. Це викликає особливе занепокоєння, враховуючи, що у 2005р. виконання заходів за цими пунктами було досить успішним, що позитивно відзначалося експертами ЄС.

Два пункти Плану дій, які за урядовою версією вважаються повністю виконаними у 2005р., фактично залишилися невиконаними: (1) Вжити подальших заходів для завершення формування адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування у сфері екології та координації з відповідними учасниками; (2) Визначити процедури щодо доступу до інформації про навколишнє середовище, участі громадськості, включаючи імплементацію Орхуської Конвенції, зокрема, шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийняттого рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації. ■

ТРАНСПОРТ, ЕНЕРГЕТИКА, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ.
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	2005-2006	2005-2006	2005-2006									
2.5. ТРАНСПОРТ, ЕНЕРГЕТИКА, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ Енергетика		Повне виконання <table><thead><tr><th>Category</th><th>2005</th><th>2006</th></tr></thead><tbody><tr><td>Індекс виконання заходів</td><td>0.83</td><td>0.72</td></tr><tr><td>Індекс виконання Плану дій</td><td>0.61</td><td>0.59</td></tr></tbody></table>				Category	2005	2006	Індекс виконання заходів	0.83	0.72	Індекс виконання Плану дій	0.61	0.59	значний	значний	—
Category	2005	2006															
Індекс виконання заходів	0.83	0.72															
Індекс виконання Плану дій	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											

Протягом 2005-2006рр. відчутно активізувалися відносини Україна-ЄС в енергетичній сфері, чому значною мірою сприяло ухвалення та виконання Плану дій. 1 грудня 2005р. підписані *Меморандум про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній сфері*, а також Пам'ятна записка до Меморандуму (яка дозволяє, серед іншого, залучити додаткові фінансові ресурси ЄС до проектів у газо- та нафтотранспортній галузі України). У жовтні 2006р. проведена спільна оцінка виконання Меморандуму у 2006р. та погоджений перелік пріоритетних енергетичних проектів, у виконанні яких може взяти участь ЄІБ та ЄБРР.

Європейська сторона підтримала Україну в її прагненні приєднатися до Договору про енергетичну співдружність з метою створення на принципах ЄС спільного ринку газу та електроенергії, впровадження відповідних директив ЄС у сфері енергетики та захисту довкілля; в листопаді 2006р. Україна отримала статус спостерігача в Енергетичному Співтоваристві.

У березні 2006р. схвалено *Енергетичну стратегію України на період до 2030р.*, серед цілей якої – інтеграція Об'єднаної енергосистеми (ОЕС) України до європейської енергосистеми та зміцнення позицій України як транзитної держави нафти та газу; в липні Уряд затвердив план заходів з реалізації Стратегії на 2006-2010рр. Попри певні проблемні положення Стратегії, її затвердження та виконання є важливим кроком до системного розвитку українського ПЕК.

У січні 2006р. Національна комісія регулювання електроенергетики України започаткувала впровадження заходів з приведення тарифів на електроенергію та цін на природний газ для всіх категорій споживачів до економічно обґрунтованого рівня.

Виконується проект *TACIS* "Реформування експлуатаційної системи транзитної газотранспортної мережі України", метою якого є надання Україні технічної підтримки для забезпечення безперебійного транспортування природного газу на ринки ЄС шляхом підготовки рекомендацій щодо альтернативних варіантів реформування експлуатаційної системи транзитної газотранспортної мережі України.

Електроенергетика. Створена Координаційна рада з питань інтеграції ОЕС України до об'єднання енергосистем європейських країн (*UCTE*) та розвитку експортного потенціалу електроенергетичної галузі. Започатковані дослідження енергосистеми України в частині її відповідності нормам і вимогам *UCTE*, визначення напрямів та обсягів робіт, які необхідно виконати в технічному та нормативно-правовому аспектах. Започатковане також виконання проекту *TACIS* "Підтримка інтеграції України до транс'європейських мереж". У травні 2006р. Генеральною асамблеєю *UCTE* акцептована заявка НЕК "Укренерго" щодо переходу на паралельну роботу енергосистеми України з синхронною зоною *UCTE*.

Вугільна промисловість. У 2005р. виконувалися заходи, передбачені Програмою "Українське вугілля". Надалі була затверджена та реалізується нова Концепція розвитку вугільної промисловості, якою визначені основні напрями, етапи, механізми реформування вугільної галузі. У березні 2006р. Уряд затвердив Програму підвищення безпеки

праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах на 2006-2010рр.

Нетрадиційні та відновлювальні джерела енергії. Протягом 2005р. за рахунок використання нетрадиційних та відновлювальних джерел заміщено 15,2 млн. т.у.п. НАН України підготувала Атлас енергетичного потенціалу відновлювальних та нетрадиційних джерел енергії. За рахунок впровадження та роботи когенераційної установки (працює на шахтному метані) на шахті ім.О.Засядька загальне зниження викидів CO₂ на рік складає 1,355 млн. т. Проте, позиція Заходів з виконання Плану дій у 2006р., яка передбачала "розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо включення додаткових заходів до Програми державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, малої гідро- та теплоенергетики", так і не була виконана. Додаткові заходи фактично були розроблені різними державними та недержавними структурами. Кабінету Міністрів лишилося доопрацювати їх та ухвалити відповідну Постанову. Однак, цього не сталося, розробка проекту Постанови ще триває.

Енергозбереження. Укладена Угода про відновлення дії Угоди між Урядом України та Європейським Співтовариством про фінансування проектів з енергоефективності (жовтень 2005р.). Створене Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (грудень 2005р.). Ратифікована Кредитна угода між Урядом України та ЄБРР "Фінансування Української енергозберігаючої сервісної компанії (друга фаза)" (березень 2006р.).

Ядерна енергетика. У 2005р. завершився термін дії Комплексної програми модернізації та підвищення безпеки енергоблоків АЕС. У грудні 2005р. схвалено Концепцію підвищення безпеки діючих енергоблоків атомних електростанцій, розраховану до 2010р. Концепція враховує міжнародний досвід підвищення безпеки та містить заходи, визначені звітм з аналізу безпеки енергоблоків українських АЕС.

Виконується Комплексна програма робіт з подовження терміну експлуатації діючих енергоблоків АЕС. Розроблена нормативна база для оцінки технічного стану і перепризначення ресурсу систем та обладнання енергоблоків, зокрема – типові та робочі програми і методики виконання робіт.

У червні 2005р. Україна стала членом міжнародного проекту з інноваційних ядерних реакторів і паливних циклів (*INPRO*), метою якого є оцінка наявного та вибір оптимального за параметрами безпеки, екології та економічними показниками варіанту ядерно-паливного циклу України.

У січні 2006р. затверджена Угода між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії (набула чинності 1 вересня 2006р.).

У березні 2006р. введені у промислову експлуатацію енергоблок №4 Рівненської АЕС, у січні – енергоблок №2 Хмельницької АЕС. З метою їх модернізації та підвищення безпеки після їх пуску ратифіковані Гарантійна угода між Україною та ЄБРР, яка визначає умови надання позики

на суму \$42 млн., та Гарантійна угода між Україною та Євроатомом про механізм надання позики \$83 млн.

У квітні 2006р. Уряд України прийняв рішення про створення, накопичення та використання фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок. У травні НАЕК "Енергоатом" направила до ЄБРР та Євроатому повідомлення про виконання умов набуття чинності Кредитних угод (зокрема, щодо створення Фонду зняття з експлуатації енергоблоків АЕС).

Реалізація проектів на майданчику Чорнобильської АЕС. Затверджена Загальнодержавна програма подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010рр., якою передбачені заходи соціальної, медичної і психологічної реабілітації населення та його протирадіаційного захисту.

Продовжувалося будівництво пускового комплексу підприємства з переробки та захоронення радіоактивних відходів "Вектор" (ступінь будівельної готовності об'єктів комплексу – понад 95%). На ЧАЕС з енергоблоків №№1, 3 вивантажено та перевезено до сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-1) для тимчасового зберігання 1 053 збірки відпрацьованого ядерного палива. Повністю звільнено від ядерного палива енергоблок №1 ЧАЕС, що є важливим етапом у процесі просування до зняття з експлуатації ЧАЕС.

Практично завершені роботи з укріплення нестабільних конструкцій об'єкта "Укриття", які виконувалися в рамках Плану здійснення заходів на об'єкті "Укриття" (ПЗУ-СІР), що значно підвищить рівень безпеки під час виконання робіт з будівництва нового безпечного конфайнмента об'єкта "Укриття".

Загалом, можна відзначити, що співпраця України з ЄС в енергетичній сфері протягом 2005-2006рр. значно просунулася вперед. Те саме стосується виконання Плану дій. Водночас, треба констатувати відсутність серйозних реформ (навіть на рівні планів) у таких сферах, як вугільна та газова промисловість.

Крім того, досить абстрактні формулювання позицій Плану дій та особливо річних Заходів з його виконання майже завжди давали можливість за рахунок проведення будь-якого невеликого заходу звітувати про виконання позиції Плану дій. Також часто заходи залишалися на початковій стадії вирішення проблеми.

Загалом, протягом 2005-2006рр. повністю виконано 15 заходів; частково – 36; не виконано – сім. Оцінюючи сумарне виконання заходів позитивно, слід відзначити, що окремі вкрай важливі заходи, хоч і були формально виконані, але досі не мають логічного завершення та відповідно – впливу на реальний стан речей у вітчизняній енергетиці (наприклад, законопроект "Про газовий ринок" був розроблений і поданий на розгляд Парламенту, але відповідний закон так і не був ухвалений).

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												
2.6. МІЖЛЮДСЬКІ КОНТАКТИ		Повне виконання <table><thead><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання заходів</th><th>Індекс виконання Плану дій</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0,73</td><td>0,43</td></tr><tr><td>2006</td><td>0,76</td><td>0,48</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій	2005	0,73	0,43	2006	0,76	0,48			
Рік	Індекс виконання заходів	Індекс виконання Плану дій															
2005	0,73	0,43															
2006	0,76	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	0,85	0,73	0,67	значний	помірний	—									
2.6.9	Громадське здоров'я	0,69	0,70	0,34	0,38	помірний	певний	потребує подальшого поглиблення									

План дій Украна-ЄС містить ряд положень, що стосуються запровадження в Україні європейських стандартів, її залучення до європейського освітнього, наукового та культурного простору, а також розширення транскордонного співробітництва. Вказані напрями мають велике значення для самої України, безвідносно до її намірів приєднання/не приєднання до ЄС.

За окремими позиціями Заходів з виконання Плану дій **досягнуті певні конкретні результати**. Це стосується насамперед сфер **освіти та науки**, де забезпечується участь України у міжнародних програмах освітньо-наукового обміну, спільних дослідницьких проектах, запроваджуються окремі європейські засади забезпечення якості знань (зокрема, через їх незалежне тестування). Стабільною є участь України у програмах "Еразмус Мундус" та "Марія Кюрі", укладено Угоду з Міжнародною асоціацією ІНТАС, у межах якої українські молоді науковці отримуватимуть стипендії для виконання проектів та/або стажувань у зарубіжних освітньо-наукових центрах.

Однак, можливості міжнародних програм, у межах яких здійснюються зазначені обміни та/або участь українських вчених у міжнародних наукових проектах, використовуються мінімально. Надто повільно впроваджуються заходи з реформування освітньої системи, адаптації навчальних програм, учбових планів, системи вищої освіти загалом до вимог Болонського процесу. Немає виразних ознак впливу освіти та науки, зокрема, на вітчизняну економіку, переведення якої на інноваційну модель розвитку протягом останніх залишається декларацією про наміри.

У сфері **культури** заходи формулюються особливо нечітко, оцінювати ступінь їх виконання та ефективність досить важко (приклад: "забезпечення життя заходів для міжнародного культурного обміну з державами-членами ЄС"). Заходи, що стосуються аудіовізуальних питань, фактично не виконуються.

Сфера **транскордонного співробітництва** характеризується певним розширенням контактів на транскордонному та регіональному рівнях із сусідніми країнами - новими членами ЄС. Міністерство економіки продовжує заходи із впровадження та координації проектів у рамках програм сусідства (ПС). Однак, зміст роботи на центральному та регіональному рівнях зводиться до проведення семінарів, консультативних зустрічей і нарад, визначення та оголошення умов конкурсів стосовно участі у транскордонних проектах.

Водночас, такі зустрічі та семінари мають різну результативність. Так, якщо у рамках ПС "Україна-Польща-Білорусь" затверджено перелік проектів, рекомендованих до фінансування, то в рамках ПС "Україна-Румунія" досі розглядаються питання стосовно започаткування спільних робіт.

Розширення транскордонного співробітництва стримується відсутністю довгострокової програми розвитку у вказаній сфері. Так, хоча наприкінці 2006р. був розроблений проект Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010рр., проте питання фінансування не могли бути вирішені повною мірою під час затвердження Державного бюджету на 2007р.

У сфері **охорони здоров'я** позиції Заходів з виконання Плану дій обмежуються переважно інформаційними та організаційними заходами, які мають мінімальний вплив на реальну ситуацію. Більш конкретні заходи виконуються в надто недостатніх обсягах (наприклад, передбачена Заходами антирестровірусна терапія дійсно впроваджується, але темпи такого впровадження, особливо з урахуванням темпів поширення ВІЛ/СНІДу в Україні, є більш ніж недостатніми).

Загалом, ефективність заходів з виконання Плану дій у названих сферах знижується відсутністю їх системності, комплексності, поступовості та наступності (спадкоємності), а також формальним, декларативним характером багатьох із них. Тому ефективність навіть виконаних заходів можна оцінити досить посередньо.

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ПРЕДСТАВНИКІВ ВЛАДИ*

**ОБ'ЄДНАННЯ ВОЛІ НАЦІЇ НАВКОЛО ІДЕЇ ДОСЯГНЕННЯ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРИТЕРІЇВ — НАША ФОРМУЛА
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Микола АЗАРОВ,
перший
віце-прем'єр-міністр України,
міністр фінансів України



**— Як Ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій
Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації?**

У питанні відразу прозвучала упереджена оцінка: його автори вважають, що існують перепони до виконання Плану дій Україна-ЄС. Насправді План виконується належним чином. Нічого не заважає імплементації, навпаки, створилася сприятлива ситуація, коли погодженість дій й єдина воля парламентсько-урядової коаліції сприятимуть прогресу. Це не тільки наша оцінка, але й висновок наших європейських партнерів.

Уряд України щороку визначає заходи з виконання Плану дій (відповідні заходи на 2006р. затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів №243 від 27 квітня 2006р.).

Питання виконання Плану дій постійно розглядаються на засіданнях урядових комітетів, нарадах. Схвалено методичні рекомендації щодо проведення моніторингу стану реалізації Плану дій. Ми публічно оцінюємо перебіг виконання цього Плану, оприлюднюючи відповідний документ на урядовому порталі. При цьому, оцінка здійснюється з урахуванням позицій

Європейської Комісії (ЄК), держав-членів ЄС, міжнародних організацій, іноземних компаній тощо.

Як безумовне просування у виконанні Плану дій було відзначено те, що посилилася стабільність та ефективність інституцій, які забезпечують демократію та верховенство права. В Україні відбулися вибори, визнані всіма партнерами як цілком демократичні. Сформовано парламентську коаліцію більшості, призначено Уряд, нарешті, ухвалено Закон “Про Кабінет Міністрів України”, який інституційно був необхідний протягом усіх років незалежності.

За оцінкою ПАРЕ, досягнуто певного прогресу у реформуванні судової системи, боротьбі з корупцією.

Питання укладення нової “посиленої” угоди було розглянуто на спільному засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 14 вересня 2006р. та на самміті Україна-ЄС 27 жовтня 2006р.

Уряд України підготував пропозиції персонального складу делегації України на переговори з ЄК щодо укладення нового базового договору та проект генеральних директив делегації на ці переговори.

Тобто, процес відбувається так, як це визначено сторонами, і свої зобов'язання Україна виконує.

Інша річ, що нам, очевидно, потрібно інтенсифікувати роботу. І не для того, щоб швидше вступити до ЄС — напевне, найближчим десятиліттям двері туди закриті, і вже відбулася зміна орієнтирів зі вступу на розширене, посилене співробітництво — а для того, щоб швидше досягти відповідності Копенгагенським критеріям. Це нам потрібно, Україні, навіть без спеціальних угод. Нам потрібна податкова реформа, уніфікація бухгалтерського і податкового обліку? Потрібна. Нам потрібна судова реформа, реальна незалежність і невідкупність судів? Потрібна. Нам потрібні пенсійна, соціальна, воєнна та інші реформи? Потрібні. На жаль, 2005р. і половина 2006р. — час, втрачений для здійснення цих нагальних реформ. Як збиралися йти в Європу за “дорожньою картою” Плану дій люди, котрі палець об палець не вдали для реформ — для мене загадка. Тому зараз треба надолужувати втрачене. У нашої коаліції взагалі націленість на напружені плани у всіх сферах діяльності.

* Заочний круглий стіл був проведений в лютому 2007р. Виступи учасників подаються в алфавітному порядку.

— Якими є здобутки і проблеми у здійсненні урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС?

У нас непогано, ритмічно відбувається гармонізація законодавства з нормами ЄС. До речі, нещодавній казус із вибаченнями доповідачок Моніторингового комітету Ради Європи перед міністром юстиції України дозволив привернути увагу континентального співтовариства, що адаптація відбувається зовсім не так погано, як комусь хотілося би змалювати. Практично завершена реформа державної статистики у повній відповідності до міжнародних вимог. Непогано відбувається реформування фінансового сектору. Все більша зацікавленість іноземних, насамперед, європейських банків у купівлі українських або відкритті у нас своїх філій свідчить про те, що сигнал про значний прогрес у цій сфері сприйнятий практично. Більшість технічних стандартів уже адаптовані до європейських.

Проблема, а швидше, все-таки – завдання полягає у реалізації переговорного процесу щодо укладення нового базового договору між Україною та ЄС. Договір має замінити сьогодишню Угоду про партнерство та співробітництво. Отже, європейська сторона має чітко сказати: якою вона бачить кінець-кінцем участь України у європейському процесі. А там однозначності зовсім немає. ЄС не визначився ще з Конституцією...

— Що найбільшою мірою перешкоджає євроінтеграції України? Які конкретно кроки є необхідними для підвищення ефективності співробітництва з ЄС?

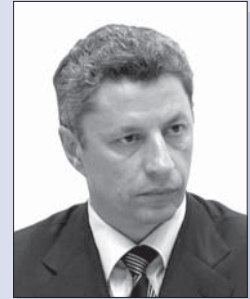
Насправді перешкоджає соціально-економічна відсталість України. За показником ВВП на душу населення ми відстаємо від країн Євросоюзу у 10-20 разів. Які ж можуть бути у нас соціальні стандарти? Відповідні. Отже, нам треба долати цю відстань до європейських стандартів. При тому – в умовах, набагато складніших, ніж інші східноєвропейські країни. Економіка у нас велика, але морально й фізично застаріла, сировинно- та енерго- залежна. Отже, найбільшою мірою наблизить нас до Європи прискорена модернізація економіки, перехід до високотехнологічних виробничих укладів, до економіки знань.

Ще дві вузлових проблеми – це створення і вдосконалення фондового ринку та глибока реформа судової системи. Без фондового ринку, без вільного ринку капіталів ми прискореної модернізації не здійснимо. Тому пріоритет роботи Уряду – створення законодавчої і нормативної бази фондового ринку. Так, нарешті, наш Уряд розробив законопроект про акціонерні товариства, який очікували кілька років.

А сьогодишня судова система робить нас іноді посміховиськом Європи. Якщо Мукачівський суд буде “командувати” Головою Верховної Ради України, а Горохівський, умовно кажучи, вирішувати долю стратегічного підприємства за тисячу кілометрів від нього, за позовом підставного акціонера – то нікуди ми не прийдемо, окрім правового “беспредєла”.

Безумовно, захищені права власності і права людини, концентрація ресурсів на “точках економічного прориву”, об’єднання волі нації навколо ідеї досягнення європейських критеріїв – ось наша формула європейської інтеграції. ■

ВІД ПОЛІТИКИ ДЕКЛАРАТИВНИХ ЗАЯВ – ДО ПРАГМАТИЧНОЇ СПІВПРАЦІ НА ПОЗИЦІЯХ ДОБРОЗІЧЛИВОГО ПАРТНЕРСТВА



Юрій БОЙКО,
міністр палива
та енергетики України

— Як Ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації?

Для початку нагадаю, що в енергетичній сфері взаємодія з ЄС реалізується переважно в рамках Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та ЄС, ухваленого 1 грудня 2005р.

18 жовтня 2006р. був підписаний спільний звіт Україна-ЄС про перебіг реалізації Меморандуму. Крім мене, цей документ підписали комісар Європейської Комісії (ЕК) з енергетичних питань Андріс Пієбалгс і комісар ЄК з зовнішніх відносин та політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер.

Звіт показує, що наша співпраця розвивається в рамках Меморандуму, підписаного Президентом, і Україна виконує свої зобов’язання згідно з графіком. Зокрема:

- підготовлено проектну документацію і розпочалося фінансування низки масштабних проєктів, спрямованих на розбудову енергетичної інфраструктури. Загалом, Уряд планує у 2007р. вкласти в розвиток ПЕК близько 7 млрд. грн., з них – €500 млн. за рахунок кредитів європейських фінансових установ – причому це лише в першому півріччі!
- Україна взяла на політичному рівні зобов’язання із забезпечення відповідності вимогам директив ЄС з мінімальних запасів нафти, що має бути реалізовано через новостворену державну агенцію. Ми розуміємо, що цей процес може зайняти кількадесят років, тому починаємо з малого – створення сезонних запасів нафти та нафтопродуктів, призначених для вирівнювання ситуації на ринку в періоди пікового попиту;
- об’єднана енергетична система України робить кроки назустріч об’єднанню з енергосистемою ЄС. 5 травня 2006р. Генеральна асамблея UCTE прийняла заявку України щодо синхронізації об’єднаної енергосистеми України з європейськими енергомережами. Восени Україна отримала статус спостерігача в Енергетичному співтоваристві. Сьогодні здійснюється масштабний проєкт оцінки готовності української енергосистеми до інтеграції (здійснюється незалежним оцінювачем на замовлення ЄК);

- Україна виконала всі необхідні процедури для набуття чинності гарантійних угод з Євратомом та ЄБРР, а також кредитних угод Енергоатому, Євроатому та ЄБРР щодо модернізації другого енергоблоку Хмельницької АЕС та четвертого енергоблоку Рівненської АЕС. Урядом України затверджено Угоду з Європейським Співтовариством з атомної енергії про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії.

— Якими є здобутки і проблеми здійснення урядових заходів з виконання плану дій Україна-ЄС у сфері енергетики?

Я вважаю, що Європа сьогодні чекає від Києва насамперед передбачуваності у відносинах з Росією. Тому основне наше досягнення – це гармонізація відносин з Росією і забезпечення надійного транзиту енергоносіїв. Повністю виконуються угоди, виконуються всі зобов'язання щодо транзиту. Європа сьогодні бачить, що Україна знову є надійним і повноцінним партнером. *Це перше.*

Друге. Ми перейшли від політики декларативних заяв (“прийміть нас будь-куди”) до прагматичної співпраці на позиціях доброзичливого партнерства, що вкладається в рамки політики сусідства ЄС.

Третє. Активізуються спільні інвестиційні програми, які дозволяють інтегруватися в енергосистему ЄС і більшою мірою сприяти розвитку економіки України та країн євроспільноти. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено, і європейські банки цього року інвестують в наші енергетичні програми близько €500 млн., зокрема, на стабілізацію постачання енергоносіїв.

Щодо проблем, то, з одного боку, українські структури ще не повністю відповідають вимогам ЄС в частині здатності до здійснення масштабних інвестицій, існують проблеми в законодавчій базі. З іншого боку, сам ЄС ще тільки приглядається до нашої країни. Він не забув ускладнень з постачанням енергоносіїв 2006р., тому досі не може визначитися з масштабами вкладень в Україну. Однак, думаю, що процес нормалізується, і судячи з динаміки розвитку наших відносин, спілкування, обміну думками, ми на правильному шляху.

— Що найбільшою мірою перешкоджає євроінтеграції України? Які конкретно кроки є необхідними для підвищення ефективності співробітництва з ЄС?

Україна може бути своєрідним мостом між Заходом і Росією, а може стати полем для їх суперництва. Звісно, реалізація другого сенарію перешкоджатиме євроінтеграції України. Але, на мій погляд, не менш суттєвою проблемою, яка стримує зближення, є відсутність конкретних орієнтирів щодо вступу України в ЄС. Україні було б легше планувати свою політику євроінтеграції, якщо б з боку Європи пролунали чіткі позитивні сигнали в цьому аспекті. Звісно, було б краще, якщо б нам показали світло в кінці тунелю, принаймні у віддаленій перспективі.

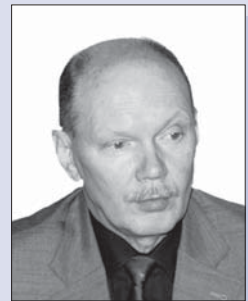
Тому найбільш реалістичним виходом сьогодні є здійснення Україною власної національної політики, яка ґрунтується на прагненні вибудувати рівні відносини з Європейським Союзом і Росією.

У нас є конкретні пропозиції від ЄС щодо інвестицій в розвиток енергетичної сфери України та поступової інтеграції; ми маємо стратегічний рівень співпраці з Російською Федерацією, визначений чинними договорами. Тож сьогодні ми повинні тією мірою, якою це

залежить від нас, максимально забезпечувати збереження балансу між Росією та Європою, зокрема якнайповніше використовувати наші транзитні потужності.

Для цього у 2007р. планується здійснити безпрецедентні інвестиції в модернізацію сектору. Зокрема – залучити близько €250 млн. кредитів європейських фінансових інституцій у збільшення надійності інфраструктури транспортування вуглеводнів (зокрема, побудувати третю чергу метрологічного центру в Боярці). Крім цього, йдеться про реабілітацію електромереж і генерації в Криму, а також вивільнення “закритих” потужностей Хмельницької та Рівненської АЕС (будівництво лінії електропередачі на 750 кВ Рівненська АЕС – підстанція Київська). Також у 2007р. буде завершений перший етап формування мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів згідно з європейськими директивами. ■

УКРАЇНА ПОВИННА ВИКОНАТИ ПЛАН ДІЙ З МАКСИМАЛЬНОЮ ВІДДАНОСТЮ ТА ЕФЕКТИВНІСТЮ



Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ,
заступник міністра
закордонних справ України

— Як Ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації?

План дій Україна-ЄС є своєрідним домашнім завданням, яке ми повинні виконати, якщо сподіваємося на процвітання та добробут України в майбутньому. Він окреслює ряд завдань, виконання яких дозволить підвищити ефективність взаємодії України з ЄС. Неоціненим позитивом є те, що всі політичні сили сьогодні усвідомлюють важливість та необхідність якомога більш ефективного виконання положень цього документа.

Доказом надзвичайної важливості та пріоритетності питань, пов'язаних із реалізацією Плану дій, є, зокрема, запланований на початок березня 2007р. День Уряду у Верховній Раді України, присвячений проблемним питанням імплементації згаданого документа.

Вже на теперішньому етапі можна сміливо стверджувати, що План дій став поворотним документом в історії розвитку відносин України з ЄС.

Незважаючи на те, що він укладений в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), План дій є важливим і необхідним інструментом для реалізації внутрішніх реформ в Україні, своєрідною першою короткостроковою дорожньою картою для дійсного наближення нашої держави до ЄС. Розроблений спільними зусиллями українських та європейських експертів, План дій передбачає і спільну відповідальність за його виконання. Від України вимагається здійснення конкретних і цілком досяжних кроків у реформуванні суспільства, а ЄС бере на себе зобов'язання з надання відповідної технічної та експертної допомоги.

Більше того, держави-члени ЄС, прихильні до європейських прагнень України, ініціювали співробітництво з нашою державою з питань виконання Плану дій Україна-ЄС. Сьогодні окремим масивом є двостороннє співробітництво України з Польщею, Словаччиною, Чехією, Угорщиною, Латвією, Литвою та Естонією в рамках Плану дій. Слід відзначити, що через МЗС до нього широко залучені всі центральні органи влади України. Найпоширенішим видом таких контактів українських органів влади з іноземними колегами є надання консультативної допомоги та організація різноманітних галузевих семінарів, стажувань і навчальних поїздок, під час яких українські фахівці мають можливість вивчити досвід відповідних державних органів “нових” членів ЄС, які не так давно здійснювали перетворення, схожі на ті, що їх належить здійснити Україні.

Така небайдужість до України з боку згаданих держав не може не надихати. Співробітництво в тій формі, в якій воно існує сьогодні, виглядає ще більш цінним з огляду на те, якою гострою є ситуація з кадровим забезпеченням європейської інтеграції в Україні. Ефективність та досконалість роботи, яку здійснюватиме Україна на шляху реалізації Плану дій, безпосередньо залежить від експертів, які генеруватимуть ідеї та впроваджуватимуть їх у життя на всіх етапах реалізації євроінтеграційного курсу.

— Якими є здобутки і проблеми у здійсненні урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС у політичній сфері?

Хочу відзначити, що реалізація Плану дій у політичній сфері визнається сьогодні найбільш успішною. Серед досягнень нашої держави, які отримали позитивну оцінку європейців, слід відзначити, зокрема, належне забезпечення українською владою умов проведення, відповідно до загальноєвропейських демократичних стандартів, парламентських виборів у 2006р.

У цілому, за оцінкою ЄС, оприлюдненою 4 грудня 2006р. у Звіті Європейської Комісії про виконання Планів дій ЄС з країнами-сусідами, Україна досягла значного прогресу на шляху демократизації, забезпечення верховенства права та поваги до прав людини, проведення ринкових перетворень та значного посилення взаємодії в галузі політики безпеки і оборони.

Водночас залишається низка проблем, серед яких – підвищення ефективності заходів у галузі боротьби з корупцією, забезпечення незалежності судової гілки влади, покращення умов для підприємницької діяльності та інвестиційного клімату в державі.

Такі звіти є вкрай важливими. Вони вказують на напрями реформування державної політики у відповідних сферах. Ми уважно прислуховуємося до цих оцінок і приділяємо підвищену увагу цим питанням, оскільки будь-яка проблема, порушена Європейським Союзом, автоматично стає перешкодою на шляху визнання за Україною перспективи членства в ЄС.

У рамках виконання Плану дій політичний блок має для ЄС чи не найбільшу вагу. Його стратегічне значення пояснюється цілями, що були закріплені у Європейській стратегії безпеки 2003р. Європейський Союз буде завжди зацікавленим у стабільних та процвітаючих сусідах. Тому успіх внутрішніх політичних

реформ в Україні одночасно є запорукою безпеки ЄС.

З кожним роком удосконалюється політичний діалог Україна-ЄС на всіх рівнях. Збільшується обсяг проблем міжнародного життя, які становлять спільний інтерес для нашої держави та ЄС. В рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС (СЗПБ) вже майже два роки діє механізм приєднання України до заяв та виступів від імені Європейського Союзу. Починаючи з 2000р., Україна мала право приєднання до заяв та виступів від імені ЄС в односторонньому порядку після їх офіційного оприлюднення.

З 17 травня 2005р. в рамках виконання Плану дій набув чинності новий механізм, за яким МЗС України почало отримувати проекти відповідних документів заздалегідь. Таким чином, у разі прийняття рішення щодо доцільності приєднання до певної заяви або виступу від імені ЄС, на момент оприлюднення Україна фігурує в тексті документа серед переліку держав, що розглядають його зміст як складову офіційної національної позиції з того чи іншого питання.

Рішення ЄС залучати Україну до заяв і виступів з регіональних та міжнародних питань фактично надало нашій державі ті можливості, які свого часу отримали країни-кандидати на вступ та держави, залучені до процесу стабілізації та асоціації. Приєднання України до виступів ЄС є прозорим процесом. (Перелік документів, до яких приєдналася Україна, можна знайти на офіційному веб-сайті МЗС).

Водночас Україна поки що не має права вносити свої пропозиції до текстів заяв ЄС. Тому рішення щодо доцільності чи недоцільності ототожнення позиції України з позицією ЄС в кожному окремому випадку ретельно вивчається МЗС, а в разі необхідності – із залученням інших органів державної влади. Станом на 12 лютого 2007р., Україна приєдналася до 833 з 907 документів, що становить майже 92%.

Міністерство закордонних справ України проводить роботу над подальшим удосконаленням механізму приєднання до заяв та виступів від імені ЄС. Сьогодні всередині ЄС існують наміри надати таке право всім сусідам. Такі наміри були озвучені у Повідомленні Європейської Комісії щодо вдосконалення ЄПС від 4 грудня 2006р.

Наочним прикладом співробітництва у сфері зовнішньої політики та безпеки в рамках виконання Плану дій Україна-ЄС є процес придністровського врегулювання. Залучення ЄС до механізму врегулювання придністровського конфлікту сприяло посиленню рівня та інтенсивності двостороннього діалогу, зміцнило позиції України в процесі імплементації Плану В.Ющенка, посилило її місце та роль у безпековій політиці Європейського Союзу. Україна націлена на подальшу співпрацю з ЄС та спільний пошук можливих шляхів урегулювання придністровського конфлікту.

Європейський Союз підтримує зусилля України щодо наведення порядку на українсько-молдовському кордоні через діяльність Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Молдові. Завдяки сприянню Місії, нам вдалося створити ефективну систему безпеки на кордоні, повернутися до уніфікованого митного режиму.

Європейський Союз систематично залучає Україну до участі в операціях ЄС із врегулювання кризових

ситуацій. Таким шляхом наша держава вже зробила внесок у стабілізацію ситуації на Балканах. Україна й надалі братиме участь в оновленій Поліцейській Місії ЄС в Боснії та Герцеговині.

В рамках реалізації Плану дій 1 лютого 2007р. набула чинності Угода між Україною та ЄС про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом. Очікується, що вже найближчим часом буде ратифікована й Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання криз. Набуття чинності цими угодами має підвищити рівень нашого співробітництва з ЄС у сфері Європейської політики безпеки та оборони.

Хотів би відзначити й започаткування Україною співробітництва з Європейською Комісією у сфері ліквідації запасів протипіхотних мін у нашій державі. Це мало вирішальне значення для ухвалення рішення про ратифікацію і приєднання України до Оттавської конвенції.

Проблеми ліквідації застарілих озброєнь і боєприпасів в нашій державі, включаючи протипіхотні міни, легку і стрілецьку зброю, набувають дедалі більшої гостроти, зокрема, у світлі подій, що сталися в серпні 2006р. на території 275-ї артилерійської бази ракет і боєприпасів у с.Новобогданівка. Цей інцидент вкотре підтверджує, що зволікання вирішення проблеми утилізації боєприпасів в Україні призводить до катастрофічних наслідків, становить загрозу для здоров'я і безпеки людини, довкілля, а також вимагає значних ресурсів і часу для подолання цих наслідків і відновлення територій, не тільки в Україні, але й на території сусідніх держав. На це ми вже неодноразово звертали увагу міжнародного співтовариства, зокрема ЄС.

— Що найбільшою мірою перешкоджає євроінтеграції України? Які конкретно кроки є необхідними для підвищення ефективності співробітництва з ЄС?

Слід ще раз наголосити: Україна повинна виконати План дій з максимальною відданістю та ефективністю. Вважаю, що лише з такої точки зору можна говорити про перешкоди у виконанні Плану дій зокрема, та у процесі європейської інтеграції в цілому. Ми повинні шукати недоліки насамперед у собі, адже від наближення до ЄС більшою мірою вираємо ми, а не Євросоюз. Тут, знову ж, цілком доречним є порівняння Плану дій з домашнім завданням для України, бо сьогодні, на жаль, усі розуміють, що його треба виконувати, але не всі усвідомлюють, що ефективність його виконання залежить лише від нас і потрібна лише нам. Інколи це схоже на учнів середньої школи, які повною мірою не розуміють мету власних домашніх завдань, а розглядають їх як примху вчителів.

Серед основних перепон на шляху належної, максимально вигідної для України реалізації Плану дій, можна визначити недостатню готовність інституційної структури в Україні, обмаль кваліфікованих кадрів, обмеженість ресурсної бази для виконання відповідних заходів, наявність сумнівів, що іноді виникають в міністерствах та відомствах, в необхідності повного виконання положень Плану дій через відсутність для України визначеної європейської перспективи.

З метою мінімізації небажаних негативних наслідків для української економіки та суспільства після набуття членства у ЄС, ми повинні максимально наблизитися до європейських стандартів ще до членства, досягти того рівня, за якого питання юридичного

оформлення належності України до ЄС перетворилося б на формальність.

Підсумовуючи зазначене вище, хотів би підкреслити, що вже на цьому етапі розвитку відносин з ЄС Україна здатна одночасно забезпечити найвищу можливу ефективність співробітництва в найближчому майбутньому та створити передумови для виходу з “пастки” Європейської політики сусідства шляхом ретельної підготовки до переговорів щодо укладення нового базового договору з Євросоюзом на заміну Угоди про партнерство і співробітництво.

Без перебільшення, сьогодні ми переживаємо історичний момент, коли майбутнє України багато в чому залежить від наполегливості самої української влади, яка представляє інтереси всього народу в цілому та дипломатії зокрема. І найважливіше – не втратити цей момент. ■

ЗАХОДИ МИТНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РАМКАХ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС ВИКОНУЮТЬСЯ ПОВНОЮ МІРОЮ



Олександр ЄГОРОВ,
голова Державної митної
служби України

— Як Ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації? — Що найбільшою мірою перешкоджає євроінтеграції України? Які конкретні кроки є необхідними для підвищення ефективності співробітництва з ЄС?

Перш за все, хотів би зазначити, що План дій Україна-ЄС охоплює цілу низку заходів з різних напрямів діяльності, які має здійснити Україна на своєму євроінтеграційному шляху.

Серед урядових заходів з виконання Плану дій є такі, що стосуються митних питань. Це, зокрема, розробка та імплементація митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам і стандартам ЄС, вдосконалення функціонування митниці, спрощення та модернізація митних процедур на кордоні та всередині держави.

На рівні держави виконання заходів Плану дій, які стосуються питань митного та транскордонного співробітництва, координує Підкомітет №5 Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Окрім фахівців Державної митної служби України до нього входять представники Міністерства юстиції, МЗС та Адміністрації Державної прикордонної служби України. Очолює Підкомітет голова Державної митної служби України. Раз на рік відбувається спільне засідання Підкомітету, у якому беруть участь представники України та ЄС. 7 липня 2006р. таке засідання відбулося у Києві. За результатами цієї зустрічі Європейською стороною

був відзначений значний поступ у виконанні Україною Плану дій.

Сьогодні у митної служби відсутні будь-які об'єктивні чи суб'єктивні перешкоди, які могли б завадити виконанню покладених на неї завдань у сфері євроінтеграції. Про це, зокрема, свідчить і той факт, що переважна більшість заходів Плану дій у 2005-2006рр., виконавцем яких визначена Держмитслужба – реалізовані. Виконання решти заходів планується завершити до кінця поточного року, зважаючи на те, що 2007р. є останнім роком виконання Плану дій. Можна констатувати, що на сьогоднішній день “митна” частина Плану дій виконується вчасно та в повному обсязі.

— Якими є здобутки і проблеми у здійсненні урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС у сфері митного та транскордонного співробітництва?

Серед положень Плану дій значиться розробка та імплементація митного законодавства, яке відповідає міжнародним стандартам і стандартам ЄС.

Для досягнення цієї мети Держмитслужбою України проведено значну роботу, зокрема, забезпечене ухвалення Верховною Радою Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (грудень 2005р.). Цим законом внесені зміни до глав 46 та 47 Митного кодексу України, якими національне законодавство з митної оцінки приводиться у повну відповідність до Угоди про застосування статті VII ГАТТ.

Ще одним важливим кроком стало приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (оновленої Кіотської конвенції). Відповідний Закон був ухвалений Верховною Радою у жовтні 2006р.¹

Щоб забезпечити застосування в Україні методик і стандартів лабораторних досліджень, які використовуються експертними підрозділами митних служб держав ЄС, Держмитслужбою видано наказ, яким затверджується порядок прийняття попередніх рішень щодо класифікації та кодування товарів в Українському класифікаторі товарів зовнішньоекономічної діяльності. Наказом запроваджено механізм отримання попередньої інформації про класифікацію товарів за зверненнями до митних органів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що є загальноприйнятною нормою у країнах ЄС.

Окрім цього, було забезпечене ухвалення Закону “Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України)”, який враховує положення статті 53 Угоди про торгівельні аспекти прав інтелектуальної власності (TRIPS).

Також митною службою були здійснені внутрішньодержавні процедури щодо проекту Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Митний тариф України”, який побудований на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів (у версії 2007р.).

Верховною Радою ухвалений Закон “Про Дисциплінарний статут митної служби України” (вересень 2005р.), супроводження якого забезпечувалося Держмитслужбою. Закон впроваджує політику митної етики на основі визнаних у світі стандартів (Арушська Декларація).



З метою вдосконалення функціонування митниці, спрощення та модернізації митних процедур на кордоні та всередині держави, Державна митна служба України створила нормативно-методологічну базу для формування і впровадження системи аналізу ризиків та керування ними в митній сфері (Концепція створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками, Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю, Порядок розроблення профілів ризику тощо).

Спрощення та вдосконалення процедур контролю товарів під час їх переміщення через державний кордон є одним з пріоритетних питань діяльності митних органів. Черговим етапом цієї роботи стало забезпечення прийняття Постанови Кабінету Міністрів “Про здійснення попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон України” №269 від 13 квітня 2005р. Крім цього, Державною митною службою разом з іншими профільними центральними органами виконавчої влади був розроблений і підписаний спільний наказ, яким затверджено Інструкцію з організації здійснення попереднього документального контролю товарів, що ввозяться на митну територію України.

Планом дій Україна-ЄС передбачено здійснення митною службою необхідних заходів для набуття членства в Європейській Асоціації експертних установ Центральним митним управлінням лабораторних досліджень та експертної роботи Держмитслужби України. Як відомо, однією із основних вимог вступу до цієї організації є впровадження системи управління якістю. Тому Центральним митним управлінням лабораторних досліджень та експертної роботи Держмитслужби України розроблена система управління якістю відповідно до міжнародного стандарту *ISO 9001* та здійснюються заходи з проведення її сертифікації ДП “Укрметрестестстандарт”. Вживаються заходи для акредитації вітчизняних митних лабораторій згідно з вимогами міжнародного стандарту *ISO 17025*.

Отже, всі заходи з питань митного та транскордонного співробітництва, які Україна має здійснити у рамках Плану дій на 2005-2007рр., виконуються повною мірою та у визначені терміни, і є усі підстави стверджувати, що митна служба повністю завершить їх виконання, як і передбачено, до кінця 2007р. ■

¹ Закон України “Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур” від 5 жовтня 2006р.

СТВОРИТИ ВСІ УМОВИ ДЛЯ НАБЛИЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО МАЙБУТНЬОГО УКРАЇНИ

Наталія ПРОКОПОВИЧ,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань європейської інтеграції



**— Як ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій
Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації?**

План дій Україна-ЄС є тим документом, імплементація якого має сприяти прискоренню євроінтеграційних прагнень держави. План дій є одним з інструментів втілення нової політики сусідства ЄС щодо України. Він замінив Спільну стратегію ЄС щодо України, яку ухвалили в 1999р.

Протягом 2005-2006рр. у державі проведено значну роботу з виконання цього Плану, завдяки якій ми сформулювали для себе наступні пріоритети – політичної асоціації та економічної інтеграції.

Для нас важливим є той факт, що європейська сторона позитивно оцінила реалізацію Україною Плану дій. Зокрема, було відзначено посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію і верховенство права. Парламентські вибори (березень 2006р.), за оцінкою міжнародних спостерігачів, відбулися відповідно до міжнародних стандартів. Помітними є позитивні зміни у гарантуванні свободи діяльності ЗМІ та свободи висловлювань.

ЄС відзначає успіхи на шляху просування України до СОТ. Верховна Рада ухвалила всі законопроекти, необхідні для завершення цього процесу. Хоча вони ще не пройшли експертизи Робочої групи з питань розгляду заявки України на вступ до СОТ, ми розраховуємо на позитивні висновки.

Є прогрес в адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. У секторальному співробітництві можна відзначити поступ у сферах транспорту та енергетики. Затверджено Концепцію подолання корупції.

Під час самміту Україна-ЄС, що відбувся у Гельсінкі в жовтні 2006р., було парафоровано Угоди про спрощення візового режиму та реадмісію.

Поглиблюється співпраця у сфері зовнішньої політики та безпеки. Ратифіковано Угоду між Україною та ЄС про процедури обміну інформацією з обмеженим доступом. На часі ухвалення законопроекту “Про ратифікацію Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз”, яка запроваджує “принцип асоціації” у відносинах з ЄС у сфері європейської політики безпеки і оборони. Документ розглянув парламентський Комітет з питань євроінтеграції і рекомендував Верховній Раді ухвалити його.

Якщо подивитися на реалізацію Плану дій не лише з позиції переліку оціночних характеристик, а й через аналітичний концепт: досягнутий результат – прогнозована перспектива, то побачимо, що переважно від наших дій залежить успіх діалогу та отримання позитивних сигналів щодо членства в ЄС. Наприклад, досягнуте поліпшення нормативно-правової бази, дає можливість предметніше реалізувати політику євроінтеграції. Ця суттєва робота сприяє планомірному входженню нашої держави до системи світових економічних відносин, підвищенню конкурентності вітчизняної економіки.

Зважаючи на те, що термін виконання Плану дій завершується за рік, ми маємо активізувати процес його імплементації. 13 березня 2007р. у Верховній Раді заплановано провести День Уряду України, під час якого народні депутати заслухають звіт Кабінету Міністрів про стан виконання Плану дій. Після цього будуть зроблені відповідні висновки та підготовлено постанову Верховної Ради з рекомендаціями для Уряду щодо успішного виконання завдань, визначених у документі.

Звичайно, в Уряді є досить багато людей, переконаних, що Україна має бути відкритою державою, яка впроваджуватиме європейські принципи в економіку й політику. Але є і прихильники “багато-векторності”, які хотіли б усю інтеграцію повернути на Схід. Наприклад, ситуація з добудовою нафтогону Одеса – Броди. Скажімо, одні ведуть переговори у Варшаві про його добудову, а інші створюють у Москві консорціум з реверсної експлуатації. Є й такі, що звужують євроінтеграцію держави до інтеграції власного бізнесу в ЄС.

Заважає впровадженню Плану дій і відсутність достатнього числа фахівців з європейського права. Бракує системності в роботі органів державної влади. Далося взнаки й те, що країна з одних виборів переходила в інші, внаслідок чого переривався механізм взаємодії між гілками влади.

Останнім часом порушується питання про перегляд зовнішньої і внутрішньої політики – це, звісно, ослаблює ініціативу тих, хто має працювати над втіленням Плану дій.

Гальмівним фактором є й те, що Євросоюз, маючи внутрішні проблеми, не готовий визначитись із часом, коли Україна може стати членом ЄС. Саме з цим пов’язана відсутність диференційованого підходу до розвитку відносин у контексті нової політики сусідства.

**— Якими є здобутки і проблеми у здійсненні урядових заходів з виконання Плану дій
Україна-ЄС?**

Серед основних досягнень за останні два роки можна відзначити наступні:

- визнання України країною з ринковою економікою в рамках антидемпінгового законодавства ЄС;
- отримання статусу повноправного члена в Групі держав проти корупції (GRECO);
- ратифікація Оттавської конвенції, гарантійних угод між Україною, Європейським банком реконструкції та розвитку і Євроатомом щодо модернізації й підвищення безпеки енергоблоків №2 Хмельницької та №4 Рівненської атомних електростанцій;

- започаткування діалогу на високому рівні з питань енергетики, транспорту, а також у сфері освіти і науки;
- укладення протягом 2005р. угод про співробітництво: в енергетичній галузі, з використання ядерної енергії, із врегулювання кризових ситуацій, зі створення цивільної Глобальної навігаційної супутникової системи, з деяких аспектів авіаційних перевезень;
- приєднання до Болонського процесу;
- ратифікація Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до неї.

31 січня 2007р. відбулося дев'яте засідання Комітету співробітництва між Україною та ЄС, на якому розглядалося виконання державою Плану дій. Українська сторона представила Позиційний документ щодо імплементації Плану дій за всіма напрямками співпраці.

Фактично кожен третій захід передбачає розробку та ухвалення законопроектів. Тож згідно з покладеними на парламентський Комітет з питань європейської інтеграції завданнями, ми аналізуємо проекти законів на відповідність європейському законодавству, в чому маємо суттєву підтримку Міністерства юстиції України.

Налагоджується та систематизується діяльність органів влади з питань адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Вже діє механізм такої співпраці між гілками влади: діють Координаційна Рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, Комітет співробітництва між Україною та Європейським Союзом, куди входять як урядовці, так і парламентарії. Адже уявити цей процес без взаємодії та активного діалогу і зворотного зв'язку між законодавчим та виконавчим органами влади неможливо.

Усі ми уявляємо багатогранність європейського правового поля, його комплексний характер, що свідчить про труднощі, які чекають нас на шляху узгодження національного законодавства із загальноєвропейським. Зрозуміло, що штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно цим шляхом йти, крок за кроком, сходинка за сходинкою.

На мою думку, було б добре, якби в підрозділах міністерств і відомств належним чином проводилась одночасно з розробкою законопроектів їх оцінка на відповідність *Acquis communautaire*. Бажано, щоб не лише Міністерство юстиції і Парламент здійснювали цю роботу, а щоб цьому приділяли відповідну увагу і розробники. Зрозуміло, що Україні також потрібно враховувати економічну доцільність, політичні та соціальні наслідки ухвалення відповідних законів, адаптованих до вимог законодавства ЄС. Тобто необхідна, прогнозна оцінка набуття чинності законами в цілому та їх окремими статтями.

— Що найбільшою мірою перешкоджає євроінтеграції України? Які конкретні кроки є необхідними для підвищення ефективності співробітництва з ЄС?

Ухвалення Радою Міністрів ЄС Директив Європейській Комісії на переговори щодо укладення нової Угоди між Україною та Європейським Союзом, безумовно, є позитивним моментом. Водночас, Директиви не передбачають внесення до тексту майбутнього документа положень про перспективу членства для України. Ми розчаровані таким підходом до України, але Директиви —

це не остаточне рішення, тож маємо рік для обґрунтування своїх євроінтеграційних прагнень і пошуку компромісу, що має бути відбито в Угоді. Водночас, ми розуміємо, що нам ще дуже багато треба зробити в різних галузях, щоб наблизитися до стандартів та норм ЄС. Цей процес може тривати, на наш погляд, від п'яти до семи років. Але хочу зазначити, що на цьому шляху ми відчуваємо підтримку не тільки українських громадян, а й громадян Євросоюзу, 55% яких підтримують майбутнє членство України в ЄС.

З метою проведення ефективних переговорів стосовно нової Угоди, Указом Президента України визначено склад делегації України для участі у переговорах з ЄС.

У Парламенті зареєстрований проект Постанови про заяву Верховної Ради України "Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо укладення нового базового договору", в якій зазначені головні рекомендації та позиція народних депутатів стосовно основних засад майбутнього документа.

Підсумовуючи, хочу наголосити, що визначивши за мету членство в ЄС, ми повинні цілеспрямовано йти цим шляхом, щоб досягти високих економічних та соціальних стандартів, щоб рівень добробуту наших людей відповідав європейському рівню, щоб українці жили з тим самим відчуттям свободи та соціального захисту, рівнем послуг, що є в країнах спільноти. Адже традиції і культура держав Євросоюзу — для України зрозумілі і близькі. Наша культура, якою ми пишаємося, цінується в європейському співтоваристві.

Ми маємо позбутися стереотипів радянського минулого і створити всі умови для наближення європейського майбутнього для українців. ■

ЄС ЗАЦІКАВЛЕНИЙ У ПОГЛИБЛЕННІ ВІДНОСИН З УКРАЇНОЮ У ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ



Валерій ПЯТНИЦЬКИЙ,
заступник міністра
економіки України

— Як Ви оцінюєте перебіг реалізації Плану дій Україна-ЄС? Що заважає його ефективній імплементації?

План дій Україна-ЄС був схвалений 21 лютого 2005р. під час Восьмого спеціального засідання Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Протягом дворічної роботи реалізація положень Плану дій сприяла імплементації положень Угоди про партнерство та співробітництво, створювала базис для подальшого поглиблення співпраці у рамках стратегічного партнерства та поступової інтеграції України до європейських структур.

У цьому контексті виконання Плану дій на сьогодні є ключовим пріоритетом співробітництва.

Реалізація положень Плану дій здійснюється в рамках виконання комплексу щорічних заходів, що пропонуються їх виконавцями – міністерствами, відомствами та обласними державними адміністраціями. Враховуючи набутий протягом 2005р. досвід виконання Плану дій, були розроблені та схвалені в листопаді 2005р. на засіданні Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Методичні рекомендації щодо підготовки заходів з виконання у 2006р. Плану дій та моніторингу їх реалізації. Вони врегулювали основні підходи до організації моніторингової роботи, що, своєю чергою, позитивно вплинуло на підготовку звіту за 2005р. Було розширене коло координаторів роботи з виконання та моніторингу Плану дій. Це дало змогу більш детально та компетентно підійти до виконання поставлених завдань. Мінекономіки було визначено координатором з питань, що належать до компетенції Підкомітету №1 “Торгівля та інвестиції”, Підкомітету №2 “Економічні та соціальні питання, фінанси та статистика” та Підкомітету №3 “Політика в сфері підприємств, конкуренція, співробітництво в регуляторній сфері”.

Планом дій встановлений комплекс пріоритетів, як у рамках, так і поза рамками Угоди про партнерство та співробітництво. Серед пріоритетів, що належать до компетенції Міністерства економіки, зокрема, визначені:

- вступ до СОТ;
- поступова ліквідація обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі та реалізації необхідних регулятивних реформ;
- покращення інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощення адміністративних процедур;
- поступове наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів ЄС.

Протягом двох років у рамках виконання Плану дій розроблені або опрацьовані понад 100 законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на гармонізацію законодавства України з нормами та вимогами ЄС. Тільки в 2006р. було передбачено розробити, супроводжувати у Верховній Раді або прийняти близько 40 конкретних законодавчих актів у різноманітних сферах (упорядкування митних ставок, ринок цінних паперів, вступ до СОТ, оподаткування, стандартизація, підприємництво тощо), а також низку допоміжних законодавчих актів, спрямованих на врегулювання окремих питань, вирішення яких сприятиме реалізації та належному функціонуванню інших законів.

Підсумовуючи майже дворічну роботу в цьому напрямі, слід зазначити важливі позитивні здобутки в досягненні головних пріоритетів в економічній, соціальній та секторальній сферах, визначених Планом дій Україна-ЄС.

Одним з головних досягнень співробітництва між Україною та ЄС в рамках Плану дій стало, безперечно, виконання Україною головних критеріїв ринковості економіки та надання їй статусу країни з ринковою економікою з боку ЄС та США. Важливим результатом роботи з реалізації Плану дій стало також скасування

Сполученими Штатами Америки поправки Джексона-Веніка стосовно України.

Крім того, слід зазначити, що Європейська сторона здійснює постійний моніторинг виконання домовленостей в рамках Плану дій. Позитивна оцінка виконання політичних пріоритетів Плану дій надана в Резолюції Європейського Парламенту щодо парламентських виборів в Україні (квітень 2006р.). Європейською Комісією у грудні 2006р. підготовлене Повідомлення для Ради ЄС та Європарламенту щодо Європейської політики сусідства, яке містить поточний звіт про виконання Плану дій Україна-ЄС. Звіт відзначає прогрес, досягнутий Україною в реалізації спільно визначених цілей цього документа.

— Якими є здобутки і проблеми у здійсненні урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС в торгово-економічній сфері?

Слід зазначити, що серед головних здобутків у торговельно-економічній сфері в рамках імплементації Плану дій Україна-ЄС на поточному етапі є досягнутий прогрес щодо набуття Україною членства в СОТ. Зокрема, завдяки скоординованій співпраці українського Уряду та Парламенту в напрямі законодавчого закріплення зобов'язань України стосовно вступу до СОТ, Верховною Радою ухвалений пакет з 20 законопроектів, що створило необхідні умови для ефективного просування держави в цьому напрямі.

Водночас, це також надає додаткового стимулу і слугує сигналом для продовження діяльності з підготовки до започаткування офіційного переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС у рамках переговорів стосовно укладання нової посиленої угоди між Україною та Європейським Союзом. Сьогодні Європейська сторона відкрито демонструє зацікавленість у поглибленні двосторонніх відносин у торговельно-економічній сфері в контексті майбутнього створення зони вільної торгівлі між сторонами, а також налаштована розпочати офіційні переговори відразу після вступу України до СОТ, що є головною передумовою для відповідних переговорів.

Серед іншого, український Уряд здійснює активні заходи із забезпечення конструктивного співробітництва з Європейською стороною у сфері торгівлі деякими видами сталеливарної та текстильної продукції.

Слід виокремити прогрес у сфері співробітництва з приєднання України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА), зокрема, виконання погодженого сторонами плану дій в цій сфері.

У рамках започаткованого діалогу з питань сільського господарства українська сторона активізувала діяльність з ефективного просування експорту до ЄС української сільськогосподарської продукції та укладання угоди про співробітництво у сфері ветеринарії.

Водночас, у контексті прогресу розбудови двосторонніх відносин від української сторони очікується забезпечення відповідного темпу реалізації двосторонніх домовленостей, закріплених у Плані дій Україна-ЄС. Це надалі визначатиме характер двосторонніх стратегічних відносин у рамках переговорів з укладання нового базового договору між Україною та Євросоюзом на шляху поступової інтеграції України до економічного простору Європейської Спільноти. ■

ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ

Одним з основних індикаторів ефективності реалізації євроінтеграційного курсу країни є досягнення пріоритетів, визначених у трирічному Плані дій Україна-ЄС (далі — План дій), ухваленому 21 лютого 2005р. Щороку Уряд розробляє Заходи з виконання Плану дій на відповідний рік (далі — Заходи).

Для оцінки цих документів і стану їх виконання у 2006р. та з огляду на особливу актуальність цих питань напередодні започаткування переговорного процесу з укладення нової Угоди Україна-ЄС, Центр Разумкова провів спеціальне експертне опитування¹.

Під час опитування експерти з міжнародних питань оцінювали рівень досягнення пріоритетів, зафіксованих у Плані дій, стан і проблеми виконання Заходів, прогнозували ступінь виконання Плану дій на момент його завершення. Експертам були запропоновані також питання про стан і перспективи співробітництва з ЄС та чинники, що гальмують процес євроінтеграції України.

Результати опитування дають підстави для наступних висновків і спостережень.

1. Експерти впевнені, що набуття повноправного членства в ЄС відповідає національним інтересам України. Більшість — переконані в тому, що інтеграція до ЄС може зіграти роль загальнонаціональної об'єднавчої ідеї. Водночас, досить критично оцінюються темпи євроінтеграції, вплив внутрішньополітичних чинників на співробітництво з ЄС.

2. Експертні оцінки стану досягнення пріоритетів, визначених Планом дій є загалом критичними. Найчастіше експерти відзначають, що вдалося досягти скоріше локальних успіхів, ніж системного прогресу на всіх напрямках. Переважають скептичні прогнози стосовно повноти реалізації Плану дій на момент його завершення.

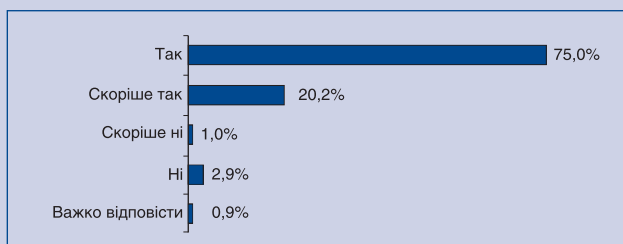
3. Так само переважно критичними є оцінки експертами перебігу реалізації Заходів з виконання Плану дій. Відзначаючи прогрес у демократизації суспільства, експерти водночас відзначають і низьку результативність реалізації заходів у соціально-економічній сфері. На думку експертів, найбільшою мірою заважає ефективному виконанню Заходів протистояння владних інституцій, брак фінансового та кадрового забезпечення.

4. Серед головних перешкод на шляху євроінтеграції експерти називають насамперед нездатність лідерів держави визначати і практично втілювати стратегічні пріоритети, протистояння всередині влади, неготовність владної еліти здійснювати врядування за європейськими нормами і стандартами. Нинішня євроінтеграційна політика є переважно не зрозумілою ні для українського суспільства, ні для ЄС. Серед інших проблем відзначаються неефективність використання євроінтеграційного досвіду країн — нових членів ЄС, низький рівень виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.

Стан і перспективи співробітництва з ЄС

Відповідність набуття членства в ЄС національним інтересам України. На відміну від громадян, які дещо стримано ставляться до вступу України до ЄС, експерти чітко усвідомлюють, що набуття членства в Євросоюзі відповідає національним інтересам²: три чверті опитаних повністю згодні з цією позицією, кожен п'ятий (20,2%) — скоріше згоден. Лише незначна частина експертів дотримується протилежної думки (діаграма “Чи відповідає національним інтересам України вступ до ЄС?”).

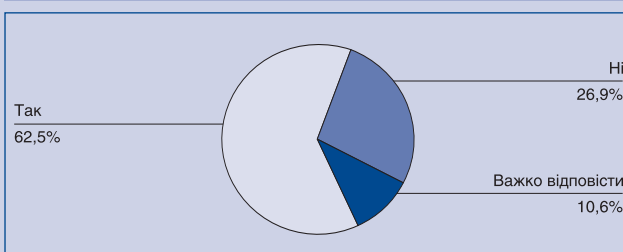
Чи відповідає національним інтересам України вступ до ЄС?
% опитаних експертів



Отже, у фахівців з міжнародних проблем не виникає сумнівів у тому, що в перспективі Україна має стати повноправним членом ЄС. Така тенденція спостерігається з квітня 2004р. і свідчить про стабільну підтримку експертним середовищем ідеї входження України до європейської спільноти. Важливо, що таку підтримку висловлюють саме фахівці, обізнані в питаннях стану та характеру взаємовідносин України з ЄС, процесів, що відбуваються в Євросоюзі.

Інтеграція до ЄС як об'єднавча загальнонаціональна ідея. Більшість (62,5%) експертів переконані, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднає всі регіони України; не поділяють таку позицію чверть опитаних (діаграма “Чи може інтеграція до ЄС...?”). Отже, в експертному середовищі домінує думка, що інтеграція до ЄС може мінімізувати (або ліквідувати) вододіл у геополітичних орієнтаціях українських громадян, який останніми роками помітно поглиблювався, в т.ч. — через масштабну антизахідну кампанію, що супроводжувала президентські та парламентські вибори³.

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



¹ Експертне опитування проведено Центром Разумкова 15-29 грудня 2006р. Опитано 103 особи, серед яких — представники центральних і регіональних органів державної влади, державних дослідницьких структур, фахівці неурядових аналітичних центрів, журналісти. 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”, 2005, №7, с.37-43.

² Тут і далі — посилання на результати загальнонаціональних досліджень Центру Разумкова, розміщені в цьому журналі.

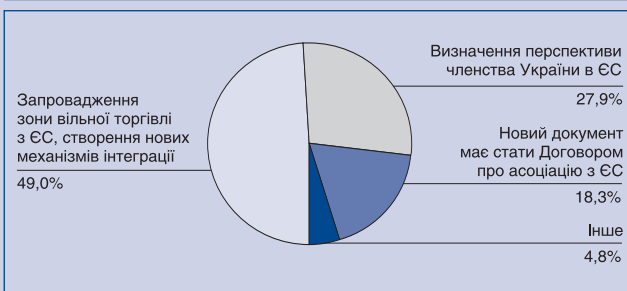
³ Доречно нагадати, що свого часу саме ідея “єдиної великої Європи” стала консолідуючим чинником для країн європейського континенту.

Очевидно, з такою позицією експертів можна погодитися, але за наступних умов: (а) влада повинна здійснювати відкриту, прозору, зрозумілу для громадян євроінтеграційну політику, жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами; (б) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також – мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації євроінтеграційного курсу.

На жаль, сьогодні громадяни України не бачать помітних успіхів у забезпеченні названих умов. Тому в громадській думці переважає скептичне ставлення до об'єднаної місії ідеї євроінтеграції. Можна припустити, що різні оцінки експертів і громадян зумовлені не розбіжністю світоглядних позицій, а рівнем поінформованості, розуміння як складності інтеграції до ЄС, так і переваг від приєднання в перспективі до європейської спільноти.

Перспектива членства в ЄС у новій розширеній Угоді Україна-ЄС. Експерти по-різному ставляться до наявності/відсутності перспективи членства в новій розширеній Угоді Україна-ЄС: 46,2% – переконані, що в новій Угоді мають бути визначені перспективи членства України в ЄС, або цей документ має стати Договором про асоціацію з ЄС; 49% – серед ключових положень нової Угоди бачать насамперед практичні аспекти – запровадження зони вільної торгівлі та формування нових механізмів інтеграції (діаграма “У 2007р. планується підписання...”).

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



Очевидно, позиції експертів обумовлює, з одного боку, усвідомлення вагомого мобілізуючого ефекту чіткого визначення європерспектив України, з іншого – розуміння того, що такий крок з боку ЄС є сьогодні малоймовірним, з огляду на суперечливі процеси в Україні та складну ситуацію в ЄС, пов'язану з нещодавнім розширенням.

У вересні-жовтні 2006р. керівництво ЄС виступило з рядом заяв про те, що питання визначення європейської перспективи України не стоїть на порядку денному⁴. Водночас Європейська Комісія розробила нові умови вступу до ЄС. Саме під час експертного опитування Німеччина, яка головує в ЄС у

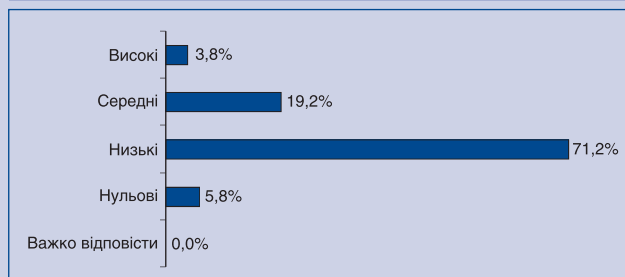
першому півріччі 2007р., заявила про неможливість визначення в новому документі конкретних перспектив членства для України⁵. Згодом така позиція була підтверджена відповідними висновками Ради Міністрів ЄС стосовно переговорів з Україною про нову Угоду.

Отже, в експертному середовищі немає консолідованої оцінки доцільності продовження українським керівництвом практики вимог визначення Євросоюзом перспективи членства для України⁶. Очевидно, що подібні дії за нинішніх умов не сприяють покращенню відносин з ЄС, ускладнюють діалог із західними партнерами. У такій ситуації позиція України стосовно визначення її європерспектив може значно ускладнити переговори стосовно нової Угоди.

Очевидно, що підставою майбутнього діалогу про перспективи членства має бути насамперед повномасштабна та ефективна реалізація євроінтеграційного курсу, зокрема, досягнення цілей, визначених у Плані дій Україна-ЄС. Слід зазначити, що на європейському напрямі Україні останнім часом вдалося досягти певних успіхів – триває співробітництво в різних сферах, вдосконалюється договірно-правова база відносин, здійснюється реалізація спільних проектів. Проте, експерти (як і населення країни) вважають, що на шляху до ЄС існує нині чимало гострих проблем та перешкод, переважно внутрішнього характеру.

Темпи інтеграції України до ЄС. Переважна більшість (77%) експертів характеризують темпи євроінтеграції як низькі (71,2%) або нульові (5,8%) (діаграма “Як би Ви оцінили...?”).

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



Такі оцінки збігаються з результатами експертного опитування, проведеного в серпні 2005р.⁷ Отже, на думку експертів, протягом останніх двох років прискорити рух України до ЄС не вдалося. Є підстави констатувати, що за цей час відносини з ЄС не зазнали змін на краще, намітилися ознаки більш критичного ставлення до України. За оцінками окремих європейських чиновників, Україна втрачає позитивний імідж на Заході⁸.

Чинники зацікавленості ЄС в Україні. На думку експертів, **ЄС зацікавлений насамперед в українському ринку для власних товарів і транзиті енергоносіїв з Росії** (діаграма “Чи зацікавлений ЄС...”).

⁴ Такі заяви зробили президент Європейської Комісії Ж.Баррозу, Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Х.Солана, комісар ЄС із зовнішніх відносин та європейської політики сусідства Б.Ферреро-Вальднер. Аналогічну позицію озвучила канцлер Німеччини А.Меркель.

⁵ Інтерфакс-Україна, 21 грудня 2006р.

⁶ 22 грудня 2006р. глава МЗС Б.Тарасюк заявив, що “доцільним є, на нашу думку, укладення угоди європейського типу на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції”. Див.: УНІАН, 22 грудня 2006р.

⁷ 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.

⁸ На думку керівника делегації Європарламенту в комітеті з питань парламентського співробітництва Україна-ЄС М.Сівеца, “частково позитивний імідж України та її Президента на Заході втрачено...” – <http://www.forua.com>.

**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.

Слід підкреслити, що ЄС є найбільшим торговельним партнером України, причому товарообіг у 2006р. помітно зріс (переважно за рахунок збільшення експорту з країн ЄС). З ЄС до України надходить майже 75% прямих іноземних інвестицій⁹.

Постачання енергоносіїв є актуальним в очах експертів, очевидно, з огляду на проблеми в енергодіалозі Україна-Росія, які на початку 2006р. поставили під загрозу транзит територією України російського газу до Європи. Зрозуміло, що ЄС зацікавлений у забезпеченні енергобезпеки країн-членів, отже – у стабільності енергетичного співробітництва України та Росії¹⁰.

Далі експерти відзначають інтерес ЄС до спільної боротьби з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю, тероризмом. Природно, ЄС не може не турбувати, що Україна (як і Росія) активно використовуються як транзитні держави для нелегальної міграції з країн Близького Сходу, Південної та Східної Азії, а останнім часом – і з СНД¹¹. Водночас, у сфері боротьби з нелегальною міграцією відзначається активізація контактів ЄС з Україною, а також – Росією (зокрема, парафоровані угоди про реадмісію: у травні 2006р. – з РФ, у жовтні 2006р. – з Україною).

Дещо стримано оцінюють респонденти зацікавленість ЄС у розвитку демократії і ринкових реформ в Україні. Можна припустити, що такі позиції зумовлені, з одного боку, тим, що сьогодні проблема демократизації в Україні не є такою гострою, як це було раніше. З іншого – зосередженістю ЄС на переважно внутрішніх проблемах, зокрема, пов'язаних з адаптацією нових країн-членів (Болгарія, Румунія), конституційним процесом, інституційними трансформаціями. Однак, слід зазначити, що

сучасна Європейська політика сусідства спрямована саме на підтримку демократичних перетворень і забезпечення стабільності в країнах, що оточують ЄС.

На передостаннє місце експерти ставлять інтерес ЄС у виведенні України з-під впливу Росії. Тим часом, у 2006р. спостерігалось як посилення впливу “російського чинника” в українській зовнішній політиці, так і поступки з боку України (заяви В.Януковича про неготовність України приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО, можливість пролонгації перебування ЧФ РФ в Криму тощо). Проте, з боку ЄС це не викликало відчутної реакції, очевидним є його небажання конфліктувати з Росією з “українського питання”. Водночас, поступки України російському впливу не можуть не викликати у європейських партнерів сумнівів у незалежності її зовнішньої політики.

Найбільш негативно експерти оцінюють “зворотний зв'язок” у торговельно-економічному співробітництві з ЄС: **українська продукція не становить для ЄС значного інтересу**, що можна пояснити, зокрема, її невідповідністю нормам і стандартам ЄС (санітарним, екологічним та ін.)

Отже, на думку експертів, інтерес до України з боку ЄС є жорстко прагматичним. Водночас, майже ніхто з експертів не вважає, що ЄС не зацікавлений у співробітництві з Україною. Слід відзначити, що така ієрархія оцінок практично збігається з результатами аналогічного експертного опитування, проведеного в серпні 2005р.

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

План дій як інструмент наближення України до ЄС. Роль Плану дій у здійсненні євроінтеграційного курсу України експерти оцінюють з певним скепсисом. Переважна більшість (77,9%) опитаних експертів вважають, що цей План є або допоміжним інструментом проведення реформ (51%), або декларативним документом, який не дає необхідного інструментарію для наближення до європейських стандартів (26,9%). Лише 13,5% респондентів переконані, що План дій є ефективним інструментом наближення України до критеріїв членства в ЄС (діаграма “Результати виконання...”).

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



⁹ Товарообіг України з ЄС за 10 місяців 2006р. становив \$21 млрд., що на 21,3% більше, ніж за аналогічний період 2005р. Див.: УНІАН, 22 грудня 2006р.

¹⁰ Доречно відзначити, що саме “газова проблема” є однією з найгостріших у відносинах ЄС і Росії (РФ відмовляється ратифікувати Енергетичну хартію, яка передбачає лібералізацію енергетичного сектору країн-учасниць. Також лунають численні заяви з боку європейських експертів та чиновників ЄС про використання Росією енергетичних важелів впливу на пострадянському просторі).

¹¹ За дев'ять місяців 2006р. Державна прикордонна служба України виявила понад 18 тис. нелегалів. За цей період за незаконне перетинання державного кордону затримано 3 700 осіб. Майже 13 тис. іноземців – потенційним незаконним мігрантам з різних причин відмовлено у пропуску через державний кордон. Див.: УНІАН, 12 жовтня 2006р.

Очевидно, що за всіх позитивів, План дій є паліативним, короткостроковим документом, виконання якого не вирішує всіх проблем, пов'язаних з реалізацією євроінтеграційного курсу.

З експертних оцінок випливає також, що виконання Плану скоріше певною мірою стимулює та допомагає, ніж гарантує та забезпечує наближення України до ЄС.

Заходи з виконання Плану дій. За експертними оцінками, в Заходах з виконання у 2006р. Плану дій є певні структурні і змістовні недоліки. Більшість (54,8%) опитаних експертів вважають, що цей документ, поряд з конкретними заходами, містить значну частину неконкретних і не чітко сформульованих.

Кожен п'ятий експерт (20,2%) дотримується більш критичної позиції, зазначаючи, що неконкретні та нечіткі заходи переважають.

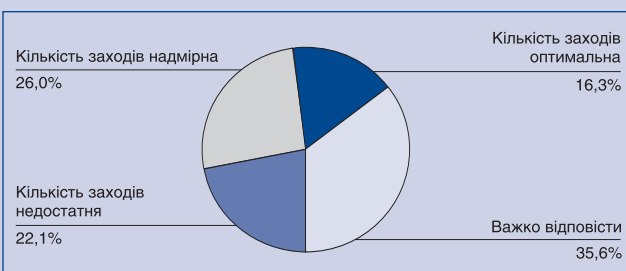
З таких оцінок можна зробити висновок, що окремі позиції Плану заходів, по-суті, обумовлюють формальний підхід до їх виконання та не сприяють досягненню пріоритетів, визначених у Плані дій.

Примітно, що в експертному середовищі немає консолідованої позиції стосовно кількості заходів, визначених Урядом. 26% опитаних експертів вважають кількість заходів надмірною, 22,1% – недостатньою, лише кожен шостий (16,3%) вважає цю кількість прийнятною (діаграми “Наскільки чітко визначені заходи...?” і “Як би Ви оцінили кількість заходів...?”).

Наскільки чітко визначені заходи, що містяться в урядовому Плані заходів щодо виконання у 2006р. Плану дій Україна-ЄС?
% опитаних експертів



Як би Ви оцінили кількість заходів, що їх містить урядовий План заходів щодо виконання у 2006р. Плану дій Україна-ЄС?
% опитаних експертів



З огляду на наведені експертні оцінки, є підстави стверджувати, що у 2006р. Уряду не вдалося повністю подолати змістовні недоліки, притаманні аналогічному документу, ухваленому у 2005р.¹² Зокрема, Заходи-2006 містять значну кількість позицій, сформульованих настільки загально, що будь-які дії можна кваліфікувати як їх виконання¹³. Це ускладнює моніторинг діяльності влади на європейському напрямі, обмежує можливості громадського контролю на щорічних етапах реалізації Плану дій Україна-ЄС.

Перебіг реалізації Заходів з виконання Плану дій у 2006р.

Рівень виконання Заходів. Експерти досить стримано оцінюють рівень виконання урядових Заходів з виконання Плану дій у 2006р. Оцінки виконання цього документа (середній бал) за основними розділами загалом не перевищують позначки “задовільно” (діаграма “Як виконується урядовий План заходів...”).

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



* Експертам пропонувалося дати оцінки за п'ятибальною шкалою, де “5” – дуже добре, “1” – дуже погано.

Дещо краще оцінюється стан реалізації гуманітарних розділів “міжлюдські контакти” (3,17) та “інформаційне суспільство” (3,14). Очевидно, експерти враховували певні кроки з боку ряду країн ЄС у сфері вдосконалення візового режиму з Україною¹⁴, парафування в жовтні 2006р. Угоди Україна-ЄС про спрощення візового режиму, а також – помітне зростання протягом останніх років числа іноземних туристів (у т.ч. з країн ЄС), які відвідали Україну¹⁵.

Розділ “Політичний діалог та реформування”, на думку експертів, виконується загалом задовільно. Можна припустити, що така оцінка обумовлена позитивними змінами у сфері демократизації країни, а також помітною інтенсивністю контактів з ЄС. Зокрема, у 2006р. відбулося 135 візитів по лінії Україна-ЄС, що на третину більше, ніж у 2005р.; Україна також активно підтримувала позиції ЄС з регіональних та міжнародних проблем – з 554 відповідних заяв ЄС вона приєдналася до 511¹⁶.

¹² Див.: Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. – Національна безпека і оборона, 2005, №7, с.4.

¹³ Наприклад, пункт 118: “Визначити можливості розширення регіонального співробітництва із країнами-сусідами, особливо щодо питань транскордонного співробітництва”; пункт 128: “Розглянути можливість підтримки транскордонних культурних зв'язків”; пункт 130: “Вивчити можливості співробітництва в рамках програм ЄС у сфері культури”.

¹⁴ У вересні 2006р., згідно з рекомендаційним рішенням Європарламенту, уряди Чехії, Словаччини, Латвії та Угорщини ухвалили рішення про скасування транзитних віз для громадян України. Польща запровадила спрощений порядок отримання віз для сезонних робіт у сільському господарстві.

¹⁵ За даними Державної служби туризму і курортів, за дев'ять місяців 2006р. Україну відвідали 14,9 млн. іноземних туристів, що на 8% більше, ніж за аналогічний період 2005р. Див.: Інтерфакс-Україна, 20 жовтня 2006р.

¹⁶ Дані на грудень 2006р., на час експертного опитування. – УНІАН, 22 грудня 2006р.

Своєю чергою, офіційний Брюссель досить позитивно оцінює розвиток контактів у цій сфері. Зокрема, в документі Європейської Комісії “Доповідь з виконання Європейської політики сусідства. Україна” (грудень 2006р.) наголошується “на значному прогресі” співпраці у сфері зовнішньої політики¹⁷.

За рештою позицій експертні оцінки – дещо менше трьох балів. Найгірше оцінюється стан виконання заходів за розділами “економічні та соціальні реформи і розвиток” (2,65) та “навколишнє середовище” (2,43).

Такі оцінки варто розглядати не як “вирок” Уряду, а скоріше як усвідомлення експертами того, що в ряді сфер темпи інтеграції є незадовільними, що в цілому гальмує рух країни до ЄС.

Діяльність міністерств з реалізації Заходів. На думку експертів, Заходи з виконання Плану дій здійснювалися міністерствами та відомствами у 2006р. не повною мірою. За п'ятибальною шкалою, оцінки ефективності та повноти виконання відповідних заходів не досягли “четвірки”, а саме: МЗС України – 3,84; Міністерство економіки – 3,12. Оцінки діяльності інших відомств – нижче трьох балів. Найнижчим балом (2,37) оцінена робота Міністерства праці та соціальної політики (діаграма “Як Ви оцінюєте ефективність і повноту реалізації різними урядовими структурами ухваленого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо виконання у 2006р. Плану дій Україна-ЄС?”).

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



* Експертам пропонувалося дати оцінки за п'ятибальною шкалою, де “5” – дуже добре, “1” – дуже погано.

Наведені результати загалом корелюють з експертними оцінками діяльності міністерств з виконання Заходів у 2005р. Однак, варто підкреслити, що ефективність зазначених відомств значною мірою залежить від інших владних інституцій держави. Євроінтеграційна політика здійснюється всіма гілками влади, а її ефективність залежить від якості та скоординованості дій у трикутнику Президент – Парламент – Уряд.

Чинники, що перешкоджають ефективному виконанню Заходів. Експерти переконані, що головним “гальмуючим” чинником виконання Заходів є протистояння всередині владних структур, яке наприкінці 2006р. набуло гострого характеру. Конфронтація у владному трикутнику, принципові розбіжності позицій

членів Уряду, депутатського корпусу стосовно ключових напрямів зовнішньої політики, тривалий публічний конфлікт довкола міністра закордонних справ – усе це негативно позначилося не лише на ефективності виконання Заходів, але й на реалізації євроінтеграційного курсу загалом, послабило позиції України в діалозі з ЄС (діаграма “Що найбільшою мірою заважає...?”).

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



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Привертає увагу та обставина, що ЄС також вважає складну внутрішньополітичну ситуацію одним з головних гальмуючих чинників реалізації європейського курсу України. Зокрема, у згаданому вище документі “Доповідь з виконання Європейської політики сусідства. Україна” наголошується, що у 2006р. політична нестабільність у країні “гальмувала реалізацію реформ”¹⁸.

Наступним негативним чинником експерти вважають **брак кадрового забезпечення**. Реорганізація владних структур у 2006р. мала перманентний, суперечливий характер, була спрямована скоріше на зміцнення їх позицій у внутрішньополітичному протистоянні, ніж на підвищення ефективності дій у сфері євроінтеграції. Загалом, реорганізація владних структур, причетних до виконання відповідних завдань на європейському напрямі не призвела до їх кадрового зміцнення¹⁹. (Доречно нагадати також, що керівництво ЄС висловило занепокоєння “швидкими і частими” змінами в українському Уряді²⁰).

Серед інших чинників, що заважають виконанню Заходів, експерти відзначають **брак ресурсного (фінансового) забезпечення та відсутність координуючого органу у сфері євроінтеграції**²¹. Останнє очевидно корелює із першою позицією переліку негативних чинників – конфронтацією всередині влади, яка де-факто нівелювала координуючу функцію МЗС, визначену відповідними указами Президента України та закріплену на законодавчому рівні²². Сьогодні ключові зовнішньополітичні питання

¹⁷ Див.: *Progress report on implementation of the European Neighbourhood Policy. Ukraine. Brussels, 4 December 2006, p.5* – <http://ec.europa.eu>.

¹⁸ Там само, с.1.

¹⁹ Докладно див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.46.

²⁰ Таку позицію висловив Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Х.Солана на спільній прес-конференції з В.Януковичем 19 жовтня 2006р. – Інтерфакс-Україна, 19 жовтня 2006р.

²¹ Ця проблема має хронічний характер: з 2004р. точилися дискусії довкола створення окремого профільного міністерства, у 2005р. була запроваджена і згодом ліквідована посада віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції. У 2006р. реформовано відповідний урядовий комітет.

²² Зокрема, згідно із Законом “Про дипломатичну службу України”, МЗС є “центральною органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України”.

в Уряді вирішуються Прем'єр-міністром, що поглиблює протистояння на рівні Президент – Прем'єр-міністр. По-суті, в країні існує кілька центрів, що здійснюють (або не здійснюють) процес євроінтеграції.

Досягнення пріоритетів, визначених Планом дій. Стан досягнення окремих пріоритетів, визначених Планом дій, експерти оцінюють по-різному, причому оцінки експертів загалом збігаються з оцінками громадян. Так само, як і громадяни, експерти частіше відзначають прогрес у здійсненні демократичних трансформацій, ніж у соціально-економічній сфері (таблиця “Чи вдалося Україні досягти прогресу...?”).

Зокрема, 54,8% експертів відзначають значний прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ та свободи висловлювань (29,8% – фіксують помірний прогрес), а 6,7% – переконані, що в цій сфері досягнута кінцева мета, тобто мас-медіа в Україні абсолютно вільні і свобода висловлювань забезпечена повною мірою. Також загалом позитивно оцінюється ситуація в забезпеченні прав національних меншин (30,8% – відзначили значний прогрес, 39,4% – помірний, а 4,8% – вважають, що це завдання країна вже виконала) та досягнення на шляху забезпечення розвитку громадянського суспільства (14,4% – значний прогрес, 43,3% – помірний).

Відзначаються певні успіхи в забезпеченні прав людини та основних свобод – значний і помірний прогрес відзначили 14,4% і 34,6% експертів, відповідно. На аналогічному рівні оцінюється стан забезпечення демократії і верховенства права.

Отже, на думку експертів, у досягненні ряду пріоритетів Плану дій, пов'язаних з демократизацією країни, Україні протягом 2006р. вдалося досягти помітних позитивних результатів.

Успіхи в розвитку демократії в Україні відзначають і міжнародні експерти. 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” країн²³.

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, найбільш негативно характеризуються результати боротьби з корупцією: 66,3% експертів не бачають тут жодного прогресу, лише 2,9% відзначили помірний або значний прогрес.

Можна припустити, що такі оцінки зумовлені суперечливими, несистемними, надмірно політизованими підходами та діями влади у сфері реформування правоохоронних органів і кримінальної юстиції. Так, у Зверненні з нагоди Дня Конституції (1 липня 2006р.) Президент України заявив: “Правоохоронні органи і прокуратура досі несуть на собі відбиток радянської репресивно-каральної системи, бо їх не перетворено на органи правопорядку відповідно до європейських стандартів”²⁴.

Водночас, Україна дещо покращила позиції у щорічному рейтингу рівня корупції, який складає міжнародна організація *Transparency International*²⁵. Однак це не можна розцінювати як суттєві зміни на краще. У повідомленні Всесвітнього економічного форуму (вересень 2006р.) наголошується, що “Україна страждає від... практики зловживання та корупції на всіх рівнях влади, у т.ч. в судах. І хоча рівень корупції знизився від початку 2004р., він все ще високий, зважаючи на міжнародні стандарти”²⁶. В документі “Доповідь з виконання Європейської політики сусідства. Україна” підкреслюється, що саме корупція є однією з головних перешкод розвитку та економічного зростання України²⁷.

Більшість (56,7%) експертів фіксують також відсутність позитивних результатів у забезпеченні незалежності судової влади. Помірний або значний прогрес тут відзначили лише 8,6% опитаних. Така позиція експертів зумовлюється, очевидно, наступними обставинами.

По-перше, проблеми законодавчого унормування судової системи залишаються поза увагою влади (не були внесені на розгляд Парламенту проекти нових законів “Про судюстрій України”, “Про статус суддів”). *По-друге*, надзвичайно повільно триває процес формування адміністративних судів. *По-третє*,

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
Забезпечення свободи ЗМІ та свободи висловлювань	6,7	54,8	29,8	5,8	1,9	1,0
Забезпечення прав національних меншин	4,8	30,8	39,4	19,2	2,9	2,9
Забезпечення розвитку громадянського суспільства	1,0	14,4	43,3	38,5	1,9	0,9
Забезпечення прав людини та основних свобод	0,0	14,4	34,6	38,5	11,5	1,0
Забезпечення демократії та верховенства права	0,0	13,5	32,7	38,5	14,4	0,9
Створення ефективної ринкової економіки	0,0	7,7	31,7	38,5	21,2	0,9
Реформування та вдосконалення системи освіти	0,0	3,8	24,0	44,2	23,1	4,9
Підвищення безпеки продуктів харчування	0,0	4,8	22,1	35,6	27,9	9,6
Покращення інвестиційного клімату	0,0	3,8	18,3	47,1	29,8	1,0
Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів	0,0	1,0	13,5	27,9	55,8	1,8
Запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості	0,0	2,9	11,5	43,3	40,4	1,9
Запобігання погіршенню стану навколишнього середовища	0,0	1,9	9,6	37,5	45,2	5,8
Посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні	0,0	2,9	7,7	37,5	44,2	7,7
Забезпечення незалежності судової влади	0,0	1,9	6,7	32,7	56,7	2,0
Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	0,0	1,0	1,9	26,9	66,3	3,9

²³ УНІАН, 8 вересня 2006р.

²⁴ Див.: <http://www.president.gov.ua>.

²⁵ У цьому рейтингу у 2005р. Україна посідала 107 місце, у 2006р. – 99.

²⁶ УНІАН, 26 вересня 2006р.

²⁷ Див.: *Progress report on implementation of the European Neighbourhood Policy. Ukraine. Brussels, 4 December 2006, p.1* – <http://ec.europa.eu>.

владі бракує зусиль у вирішенні проблеми забезпечення належного доступу до правосуддя, прозорості судової влади.

Загалом критично оцінюють експерти стан виконання завдань, спрямованих на зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів України: 55,8% опитаних вважають, що на цьому напрямі успіхів немає²⁸.

Відносна більшість експертів переконані, що не вдалося досягти змін на краще також у природоохоронній сфері та сфері охорони здоров'я (45,2% і 44,2%, відповідно). Такі оцінки відбивають реальний стан справ. Екологічна ситуація в країні погіршується²⁹. З 1995р. триває епідемія туберкульозу, з 2003р. – СНІДу, зростає число онкологічних захворювань³⁰. Водночас, боротьба з епідеміями здійснюється незадовільно³¹. Залишається високим рівень смертності, чисельність населення невпинно скорочується³². За даними Держкомстату України протягом 2005-2006рр. показник кількості померлих дітей віком до одного року на 1 000 народжених не змінився на краще і залишився на рівні – 10,1.

Досить стримано оцінюються досягнення у сфері зменшення бідності та підвищення зайнятості: 40,4% опитаних експертів впевнені, що успіхів на цьому напрямі не досягнуто, 43,3% відзначили “певний прогрес”, лише 14,4% схильні вважати, що в цьому напрямі вдалося досягти помірного, або значного прогресу.

Такі оцінки експертів не є несподіваними. Протягом останніх років кардинальних змін у покращенні добробуту населення не сталося. Зокрема, за період діяльності Уряду В.Януковича переважна більшість громадян не відчула змін на краще³³. За словами Президента України, близько чверті громадян України перебувають за межею бідності³⁴. Водночас, соціальне розшарування має разючі масштаби. Зберігається критичне співвідношення доходів найбільш багатих і найбільш бідних громадян – 30:1 (у країнах ЄС ця пропорція складає – 5,7:1)³⁵. 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”³⁶).

Неоднозначними є експертні оцінки успішності дій української влади в напрямі покращення інвестиційного клімату та створення ефективної ринкової економіки. Це, очевидно, зумовлюється браком зусиль зі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та залучення інвестицій³⁷. Зокрема, в Україні продовжує діяти одна з найбільш обтяжливих у світі система оподаткування³⁸, а в “Доповіді з виконання Європейської політики сусідства” серед проблем, що заважають припливу інвестицій до України, вказані невизначеність прав інвесторів, адміністративний та податковий тиск³⁹.

Болючою є проблема безпеки підприємництва – у 2006р. в країні почастішали випадки рейдерства, сфера економіки залишається значною мірою криміналізованою⁴⁰. Загалом, у рейтингу економічних свобод, який складають *Heritage Foundation* та *The Wall Street Journal* Україна посідає 125 місце зі 161 країни світу, в категорії “в основному не вільні країни”⁴¹.

²⁸ Ситуацію у цій сфері можна проілюструвати наступними прикладами: за даними Держкомстату України, станом на жовтень 2006р., обсяг прямих іноземних інвестицій в розрахунок на одну особу в Києві склав \$1 897,6, у Тернопільській області – \$37,2, Чернівецькій – \$39,1. Диференціація номінальної заробітної плати (листопад 2006р.) становила 2,4 рази: в Києві – 1 855 грн., у Тернопільській області – 782 грн., відповідно. – Держкомстат України. Див.: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

²⁹ За даними Міністерства охорони навколишнього середовища, у 2006р. показники забрудненості атмосфери погіршилися у 21 регіоні країни. Поверхневі води на території країни забруднені на 70%. Див.: Інтерфакс-Україна, 7 лютого 2007р.

³⁰ У 2006р. в онкологічних закладах Міністерства охорони здоров'я на обліку перебували 864,3 тис. хворих, що на 3,7% більше, ніж у 2005р. див.: Інтерфакс-Україна, 3 лютого 2007р.

³¹ Наприклад, у квітні 2006р. Всесвітній Банк призупинив надання позики у \$60 млн. на реалізацію проекту “Контроль за туберкульозом та СНІДом в Україні” у зв'язку з недостатнім прогресом з його реалізації. Див.: Інтерфакс-Україна, 13 квітня 2006р.

³² Протягом останніх 14 років показники народжуваності знижувалися, смертності – збільшувалися. Потягом восьми місяців 2006р. спостерігалася певна позитивна тенденція – показник смертності знизився з 16,9 осіб на 1 000 населення до 16,4. Однак чисельність населення країни зменшується. За прогнозами Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України, до 2050р. чисельність населення може скоротитися до 35 млн.

³³ Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.27.

³⁴ Інтерфакс-Україна, 17 жовтня 2006р.

³⁵ Інтерфакс-Україна, 12 грудня 2006р.

³⁶ Див.: *Progress report on implementation of the European Neighbourhood Policy. Ukraine. Brussels, 4 December 2006, p.7* – <http://ec.europa.eu>.

³⁷ Це було підтверджено на засіданні Ради з питань співробітництва Україна-ЄС 14 вересня 2006р.

³⁸ Так, за оцінками Директора Всесвітнього банку по Білорусі, Україні та Молдові П.Бермінгема, в Україні діють 98 видів податків, на виконання всіх процедур, пов'язаних з їх виплатою, витрачається 2 185 годин на рік. Українські підприємства змушені у вигляді податків платити 60% власного прибутку, тоді як середній світовий показник складає 40%. – Подробности, 7 сентября 2006г., <http://podrobnosti.ua>.

³⁹ Див.: *Progress report on implementation of the European Neighbourhood Policy. Ukraine. Brussels, 4 December 2006, p.8* – <http://ec.europa.eu>.

⁴⁰ За інформацією заступника начальника Головного управління з боротьби з організованою злочинністю І.Завачького, у 2006р. у сфері економіки виявлено 117 організованих злочинних груп, у т.ч. 18 з корумпованими зв'язками. Див.: <http://pravda.com.ua>.

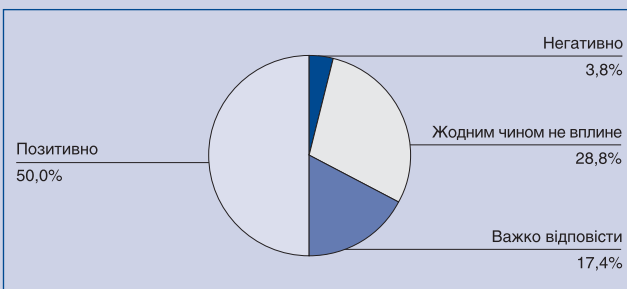
⁴¹ У цьому рейтингу Україну випереджають країни колишнього СРСР – Естонія (12 місце), Литва (22), Вірменія (35), Грузія (41), Латвія (75), Казахстан (79), Киргизія (81), Молдова (98), Таджикистан (107), Росія (120). Див.: Інтерфакс-Україна, 16 січня 2007р.

У цілому, в забезпеченні цього блоку пріоритетів, визначених у Плані дій, помітних досягнень не спостерігається. Рівень оцінок “значний прогрес” не перевищує позначки 7,7%, ніхто з експертів не вважає, що в цих сферах уже досягнута кінцева мета.

Очевидно, що зміцнення демократичних перетворень, у т.ч. забезпечення свободи преси, міжнародної злагоди, розвитку громадянського суспільства – це дуже важливі позитивні моменти. Але, узагальнюючи експертні оцінки, можна констатувати, що успіхи в демократизації країни поки що не підкріплюються аналогічними досягненнями в інших важливих сферах. Під демократичні перетворення ще не закладено надійного соціально-економічного фундаменту.

Вплив Європейської політики сусідства на виконання Плану дій. Половина експертів позитивно оцінюють вплив рішення Європейської Комісії (грудень 2006р.) про зміцнення Європейської політики сусідства на виконання Плану дій, протилежної думки дотримуються лише 3,8%⁴² (діаграма “Яким чином вплине...”).

Яким чином вплине рішення Європейської Комісії про зміцнення Європейської політики сусідства на хід 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 в досягненні пріоритетів, визначених у Плані дій (діаграма “Яких результатів вдалося досягти...?”).

Яких результатів вдалося досягти українській владі під час реалізації Плану дій Україна-ЄС?
% опитаних експертів



За оцінками значної частини (44,2%) експертів, влада досягла важливих, але локальних успіхів у певних сферах. Так, до її активу можна віднести: отримання від ЄС статусу країни з ринковою економікою (грудень 2005р.); угоди, парафоровані під час жовтневого (2006р.) самміту Україна-ЄС; укладення меморандумів про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі; співпрацю в секторі сільського господарства; запровадження серії проектів ЄС в Україні⁴³. Однак частина цих заходів мала переважно локальний, або “відкладений” характер (через складні бюрократичні процедури введення їх в дію).

Отже, результати дворічного виконання Плану дій розглядаються скоріше як передумова для ефективного співробітництва з ЄС, ніж якісне покращення взаємовідносин.

Як тривожний сигнал можна розцінювати те, що більшість (52%) експертів або вважають, що певні позитивні успіхи змінилися стагнацією відносин з ЄС (26%), або взагалі не бачають відчутних успіхів (26%). Отже, на думку експертів, протягом часу виконання Плану дій Українській стороні не вдалося досягти “прориву” на європейському напрямі, більше того – намітилися тривожні тенденції консервації співробітництва.

Прогнози виконання Плану дій на момент його завершення. З огляду на наведені вище позиції, зрозуміло, що експерти ставлять під сумнів повноту реалізації Плану дій на момент завершення його трирічного терміну. Тобто, на їх думку, Україні протягом останнього року не вдасться кардинально змінити ситуацію на краще: 71,2% опитаних прогнозують, що документ буде виконаний частково та вибірково, кожен сьомий (14,4%) – налаштований більш скептично, вважаючи, що документ в основному не буде виконаний (діаграма “Який ступінь виконання...?”).

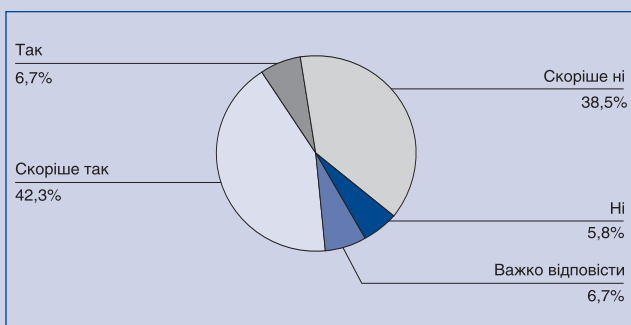
Який ступінь виконання Плану дій Україна-ЄС Ви прогнозуєте на момент завершення його трирічного терміну?
% опитаних експертів



Перешкоди на шляху євроінтеграції

Відповідність практичних дій влади проголошеному європейському курсу. Експерти неоднозначно оцінюють відповідність практичної діяльності українського керівництва проголошеним цілям інтеграції до ЄС: якщо майже половина (49%) з них ствердно відповіли на питання про зазначену відповідність (“так” – 6,7%; “скоріше так” – 42,3%), то ненабагато менше – 44,3%, дали заперечну відповідь (“ні” – 5,8%; “скоріше ні” – 38,5%) (діаграма “Чи відповідає практична діяльність...?”).

Чи відповідає практична діяльність керівництва держави проголошеним цілям інтеграції до ЄС?
% опитаних експертів



⁴² 4 грудня 2006р. Європейська Комісія оприлюднила повідомлення для Ради міністрів ЄС та Європарламенту про посилення Європейської політики сусідства. Див.: Інтерфакс-Україна, 19 грудня 2006р.

⁴³ Ці проекти були спрямовані на: підтримку малого та середнього бізнесу (програма Tacis), реформування системи державного управління, технічного оснащення кордонів, протидії корупції в Україні, вирішення міграційних проблем тощо.

Неоднозначно оцінюються також результати кардинальних внутрішньополітичних трансформацій, здійснених владою у 2006р., в контексті їх впливу на відносини з ЄС. Зокрема, в експертному середовищі переважає досить скептичне ставлення до впливу результатів запровадження конституційної реформи на розвиток співробітництва з ЄС: лише кожен десятий експерт (10,6%) відзначив позитивний вплив реформи на процес євроінтеграції. Переважна більшість (75%) – переконані в тому, що цей вплив є негативним (37,5%), або взагалі відсутнім (37,5%).

Рейтинг перешкод. Наведені оцінки загалом корелюють з рейтингом головних перешкод на шляху України до ЄС (таблиця “Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає...?”).

Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає її інтеграції до ЄС?*
% опитаних експертів

	Середній бал
Нездатність лідерів держави визначити та втілювати на практиці стратегічні пріоритети	3,99
Протистояння на рівні Президент–Парламент–Уряд	3,87
Неготовність державно-політичної еліти здійснювати процес врядування за нормами та стандартами ЄС	3,87
Повільні економічні реформи	3,76
Повільне реформування судової системи	3,74
Недостатня ефективність боротьби з корупцією та організованою злочинністю	3,71
Зволікання зі створенням умов для розвитку бізнесу, сприятливого інвестиційного клімату	3,66
Спроби ревізії зовнішньополітичного курсу з боку певних політичних сил	3,49
Небажання на практиці правлячої еліти інтегрувати Україну до ЄС	3,48
Байдужість до України керівних структур ЄС, які гальмують цей процес	3,38
Розбіжності геополітичних орієнтацій регіонів України	3,30
Зволікання зі вступом до СОТ	3,19
Слабкість інститутів громадянського суспільства	3,08
Порушення прав людини	2,63
Професійна нездатність дипломатичної служби	2,16
Вплив лівих політичних сил	2,15

* Експертам пропонувалося дати оцінки за п'ятибальною шкалою, де “5” – максимальною мірою перешкоджає, “1” – зовсім не перешкоджає, “0” – фактор відсутній).

Головною проблемою експерти вважають **спроможність і готовність влади здійснювати євроінтеграційний курс**. Найчастіше, опитані відзначають нездатність лідерів держави визначити і практично втілювати стратегічні пріоритети. Команда євроінтеграторів, що прийшла до влади у 2004р., не змогла ефективно конвертувати величезну довіру громадян та підтримку з боку ЄС у глибокий системний прогрес на європейському напрямі.

Друге місце посідає **проблема конфронтації між гілками влади**, що заважає здійсненню ефективних скоординованих дій у сфері зовнішньої політики, зокрема, на європейському напрямі. Третім гальмуючим чинником експерти вважають **неготовність владної еліти здійснювати врядування за нормами і стандартами ЄС**. (Очевидно, що нинішня політична практика української владної еліти – кулуарні домовленості, невиконання обов'язків, торгівля довкола посад, боротьба за владні повноваження тощо – м'яко кажучи, європейським нормам і стандартам не відповідає).

Фактично в цьому “трикутнику” зосереджені ключові проблеми євроінтеграції. По суті, саме вони зумовлюють інші негативні аспекти, серед яких експерти фіксують повільні темпи реформування економіки та судової системи, недостатність ефективної боротьби з корупцією, зволікання зі створенням умов для розвитку бізнесу тощо.

Дещо менш критично експерти оцінюють такий зовнішній фактор, як байдужість до України керівних структур ЄС. Тобто, на їх думку, **головні проблеми у реалізації курсу наближення до ЄС зосереджені в Україні і пов'язані з процесами всередині владних структур**.

Привертають увагу два аспекти експертних оцінок. *По-перше*, на думку опитаних, регіональні розбіжності в геополітичних орієнтаціях громадян не є критично негативним чинником (як згадувалося, більшість експертів переконані, що ідея євроінтеграції може об'єднати регіони України). *По-друге*, найменшою мірою руху до ЄС заважають проблеми у сфері демократизації країни (слабкість інститутів громадянського суспільства, порушення прав людини тощо).

Якість забезпечення євроінтеграційного курсу. З огляду на експертний перелік перешкод на шляху до ЄС, не є несподіваними загальні характеристики якості забезпечення євроінтеграційного курсу України (діаграма “Як Ви оцінюєте якість...?”).

Як Ви оцінюєте якість забезпечення реалізації євроінтеграційного курсу України за наступними параметрами?*



* Експертам пропонувалося дати оцінки за п'ятибальною шкалою, де “5” – дуже добре, “1” – дуже погано.

За всіма наведеними показниками, експерти в цілому незадовільно оцінюють забезпечення Українською стороною умов для ефективної інтеграції до ЄС. Всі оцінки не перевищують трьох балів. Найбільш негативно характеризуються стан фінансового забезпечення (1,91) та скоординованість дій виконавчої влади на європейському напрямі (2,0). Останнє логічно випливає з наведених вище оцінок, як і те, що ситуацію з кадровим забезпеченням євроінтеграційного курсу експерти також вважають критичною.

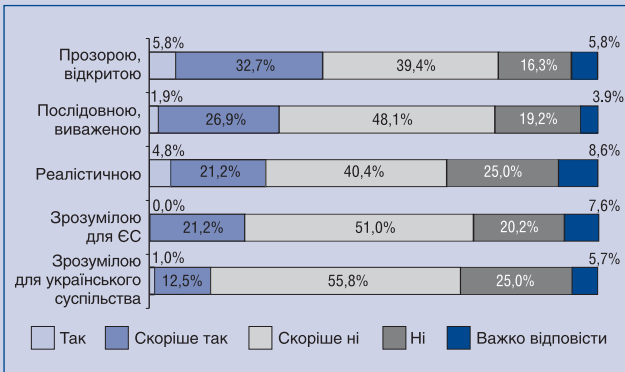
На думку експертів, незадовільно виконуються ухвалені рішення з питань співробітництва з ЄС. Зрозуміло, що низька виконавська дисципліна є логічним наслідком згаданої вище відсутності координації дій між виконавчими структурами.

Дещо краще експерти оцінюють забезпечення міжнародної підтримки. Очевидно, експерти мають на увазі досить високу інтенсивність у 2005-2006рр. діалогу українського керівництва з лідерами країн ЄС, ряд спільних декларацій і заяв про підтримку євроінтеграційного курсу України. Втім, і тут середній бал оцінок складає лише 2,82.

Виміри євроінтеграційної політики. Як видно з даних, наведених у діаграмі “Якою є нинішня євроінтеграційна політика України?”, експерти переважно критично характеризують прозорість і відкритість політики на європейському напрямі. Водночас, на їх думку, ця політика загалом не є послідовною та виваженою, тобто, значною мірою залежить від внутрішньополітичної

кон'юнктури, розстановки сил на вищих щаблях влади. Також більшість опитаних не вважають євроінтеграційну політику реалістичною.

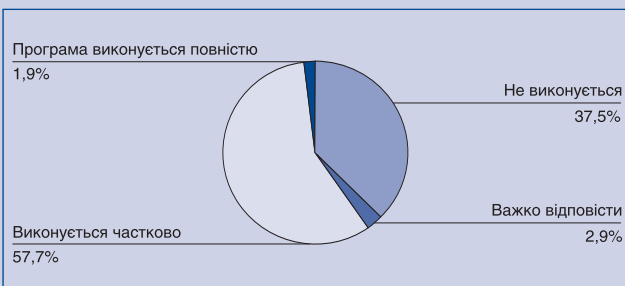
Якою є нинішня євроінтеграційна політика України?
% опитаних експертів



Найбільш критично експерти оцінюють зрозумілість політики інтеграції до ЄС для українського суспільства. Це підтверджують результати загальнонаціонального опитування, які свідчать, що громадяни відчувають гострий дефіцит повної, об'єктивної інформації про ЄС.

Тобто, влада, проголосивши курс на приєднання до ЄС, фактично залишила поза увагою інформаційну складову процесу євроінтеграції, що підтверджують експертні оцінки рівня виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України. Як видно з діаграми "Рівень виконання...", на думку більшості експертів, ця програма виконується або частково, або взагалі не виконується. Лише мізерна частина експертів повністю задоволена рівнем її виконання.

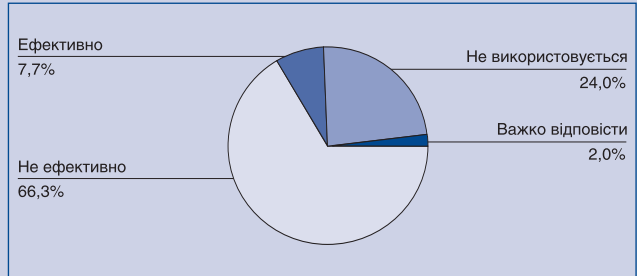
Рівень виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.,
% опитаних експертів



Окремо слід зазначити інший проблемний аспект реалізації євроінтеграційного курсу. За всієї специфіки та особливостей співробітництва України з ЄС, її шлях до європейської спільноти не є абсолютно унікальним. У цьому контексті важливим є врахування здобутків і помилок країн - нових членів ЄС, які вже пройшли цей шлях і досягли бажаного результату. Ряд країн-членів ЄС (зокрема, Польща, країни Балтії, Словаччина та ін.) висловили бажання поділитися з Україною досвідом євроінтеграції. Однак, на думку більшості (66,3%) експертів, Україна неефективно використовує такий досвід, а майже

чверть (24%) – переконані, що він взагалі не використовується (діаграма "Як в Україні використовується...").

Як в Україні використовується євроінтеграційний досвід країн - нових членів ЄС?
% опитаних експертів



ВИСНОВКИ

Результати експертного дослідження свідчать про те, що в цілому стан реалізації Плану дій Україна-ЄС, як і здійснення відповідних урядових заходів у 2006р. не можна вважати оптимальним. Урядовий План заходів містить певні структурні та змістовні недоліки і за основними розділами виконується профільними міністерствами недостатньо ефективно.

На думку експертів, найбільшою мірою заважає реалізації урядових заходів ряд внутрішніх факторів – протистояння всередині владних структур, брак фінансового та кадрового забезпечення. В більш широкому плані серед головних перешкод на шляху євроінтеграції експерти визначають нездатність лідерів держави визначати та втілювати на практиці стратегічні пріоритети, неготовність національної еліти здійснювати процес врядування за європейськими нормами та стандартами. Також критично оцінюється відповідність практичної діяльності української влади проголошеним цілям інтеграції до ЄС.

Здійснюючи пріоритетні завдання, визначені в Плані дій, Україні вдалося досягти помітного прогресу в сфері демократизації країни – забезпеченні прав людини та основних свобод, свободи ЗМІ, міжнародної злагоди, розвитку громадянського суспільства тощо. Однак, ці здобутки не підкріплювалися аналогічними результативними діями влади в інших сферах – у боротьбі з корупцією, забезпеченні незалежності судової влади, в соціально-економічній сфері тощо.

Тобто, поки що не закладено надійного фундаменту під демократичні перетворення в країні. Це заважає досягненню бажаних результатів у виконанні Плану дій. Відтак, на думку експертів, українській стороні під час реалізації цього документа вдалося досягти важливих, але локальних успіхів, а не системного прогресу у всіх сферах відносин з ЄС. Це загалом викликає сумніви стосовно повноти реалізації Плану дій на момент його завершення.

Загалом експертні оцінки дають підстави говорити про те, що забезпечення українською стороною умов для ефективного інтеграції до ЄС не є повністю задовільним. Сучасна євроінтеграційна політика України містить суттєві недоліки. Експерти висловлюють претензії стосовно її прозорості та відкритості, реалістичності, послідовності та виваженості, а також зрозумілості як для європейських партнерів, так і для громадян України. ■

ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ПРО ЄВРОПЕЙСКУ ІНТЕГРАЦІЮ

Однією із складових дослідження відносин України з ЄС є моніторинг громадської думки, який соціологічна служба Центру Разумкова здійснює з 2000р.¹ Результати моніторингу дають підстави для наступних спостережень.

Перше. В українському суспільстві спостерігається стабільне позитивне ставлення до співробітництва України з ЄС. Його розвиток сприймається як один з головних пріоритетів зовнішньої політики держави. Відносна більшість респондентів підтримують вступ України до ЄС.

Друге. Оцінки стану та перспектив євроінтеграції мають виразний регіональний характер, що є результатом, з одного боку, політики попереднього керівництва країни, яке поглиблювало вододіл між регіонами, з іншого — останніх виборчих кампаній, під час яких активно розігрувалася антизахідна карта, провокувалася конфронтація між Заходом і Сходом країни. В результаті, в суспільстві поки що немає консенсусу навколо євроінтеграції як ідеї, здатної об'єднати всі регіони країни.

Третє. Результати досліджень 2005-2006рр. засвідчують зростання критичних настроїв громадян. Опитування у квітні 2005р. показало високий рівень сподівань на європейський рух України, очікувань змін на краще. Однак, згодом зросли розгубленість і песимізм. Громадяни досить скептично оцінюють темпи євроінтеграції, переважає критичне ставлення до політики нового Уряду на європейському напрямі. Більшість громадян вважають, що українська влада не готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами. Очевидно, такі оцінки свідчать не про розчарованість суспільства в ідеї євроінтеграції, а про сумніви у спроможності влади ефективно здійснювати курс на інтеграцію до ЄС. Це є скоріше "відгуком на ситуацію", тривожним сигналом для влади, ніж "ви роком" руху до ЄС як такому.

Четверте. Оцінки громадян дають підстави припускати, що реалізація євроінтеграційного курсу поки що не привела до відчутних позитивних змін у їх житті. Більшість опитаних не бачать прогресу в наближенні України до європейських стандартів життя. Оцінюючи хід реалізації Плану дій Україна-ЄС, громадяни віддають належне демократичним перетворенням у країні, проте досить критично оцінюють стан справ у соціально-економічній сфері.

П'яте. Результати досліджень свідчать, що досі не вдалося подолати неознаність громадян стосовно євроінтеграції. Респонденти постійно відзначають брак повної, детальної інформації про ЄС. Це заважає формуванню свідомої громадської підтримки євроінтеграційного курсу країни.

ЄС у контексті геополітичних симпатій громадян України

У суспільній свідомості стабільно домінують два напрями зовнішньополітичних відносин України: з країнами ЄС і Росією. У 2004р. під час президентських виборів (липень-листопад) спостерігалася певне зниження рівня суспільної підтримки контактів з країнами ЄС, що, очевидно, зумовлювалося потужною антизахідною кампанією, розгорнутою провладними силами.

Після перемоги В.Ющенка, відзначалося помітне зростання євросимпатій (у квітні 2005р. відповідний показник сягнув максимальної позначки за весь досліджуваний період). Однак, згодом рівень пріоритетності відносин з ЄС знову різко знизився. Зокрема, це можна пояснити розколом у команді євроінтеграторів (вересень 2005р.), що спричинило певне розчарування громадян, а також впливом наступної парламентської кампанії, під час якої знову активно розігрувалася "антизахідна" карта.

Привертає увагу, що саме під час піків виборчих кампаній (листопад 2004р., січень 2006р.) фіксувалося найбільше число прихильників співробітництва з РФ і найменше — симпатиків євроінтеграції. У грудні 2006р. рівні симпатій стосовно співпраці з Росією і з ЄС практично зрівнялися.

Загалом, динаміка останніх трьох років свідчить, що зростання євросимпатій відбувалося переважно за рахунок зниження числа прихильників співробітництва з СНД, яке з листопада 2004р. не перевищує 13%.

Геополітичні орієнтації громадян мають виразний регіональний характер: на Заході країни домінують симпатії до співробітництва з ЄС, на Півдні і Сході — до контактів з Росією. Такі відмінності спостерігаються з 2002р. і набули стабільного характеру. Однак, протягом травня-грудня 2006р. на Півдні і Сході співвідношення тих, хто віддає перевагу контактам з Росією, і тих, хто вважає пріоритетним співробітництво з ЄС, дещо змінилося на користь останніх. Позиції жителів Центру протягом 2006р. розділялися майже навпіл, проте у грудні баланс помітно змінився на користь ЄС — 40% і 27,4%, відповідно.

Найвищий рівень підтримки контактів з ЄС властивий молоді. У цій віковій групі в грудні 2006р. помітно зросло число прихильників євроінтеграції. Респонденти середнього віку (30-39 років) також віддавали перевагу співробітництву з ЄС. У січні-травні 2006р. пріоритети змінилися на користь співробітництва з Росією, але згодом знову почали домінувати симпатії до розвитку відносин з ЄС. У старших вікових групах (40-49 і 50-59 років) у грудні 2006р. майже однакові частки респондентів відзначали важливість відносин з ЄС і з Росією. Лише в найстаршій віковій групі (60 років і старші) спостерігається стабільне домінування прихильників контактів України з Росією. Однак, і серед цієї категорії опитаних помітно зросло число тих, хто вважає співробітництво з країнами ЄС головним напрямом зовнішньої політики країни.

Стан відносин Україна-ЄС

Стан відносин з ЄС і темпи євроінтеграції громадяни оцінюють досить критично. Якщо у квітні 2005р. (в період найактивніших політико-дипломатичних контактів з інституціями та лідерами країн ЄС), число опитаних, які характеризували ці відносини як "прогрес", досягло максимальної позначки (44,1%), то в грудні 2006р. цей показник впав до мінімального за весь досліджуваний період рівня — 13,9%. Помітно зросли критичні оцінки: у грудні 2006р. 34,5% респондентів вважали, що відносини з ЄС перебувають у стадії стагнації, кожен п'ятий був переконаний, що спостерігається погіршення ситуації.

¹ Останнє дослідження проведене з 15 по 21 грудня 2006р. в усіх регіонах України. Опитаний 2001 респондент віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Якщо у квітні-вересні 2005р. більш позитивно оцінювали відносини з ЄС жителі Заходу і Центру країни, а найбільш критично – жителі Сходу, то в грудні 2006р. домінували однозначно негативні оцінки. В усіх регіонах число тих, хто характеризував контакти з ЄС як “прогрес”, не перевищувало 16,3%. Найбільш критичне ставлення продемонстрували жителі Заходу.

Також переважно критично оцінюють громадяни темпи інтеграції до ЄС. Більшість (майже 70%) опитаних характеризують їх як “низькі” (48,2%) або “нульові” (21,6%). Помітних розбіжностей за віковою і регіональною ознаками не спостерігається, хоча найбільш скептично налаштовані жителі Півдня і Сходу країни.

На думку громадян, найбільш позитивно впливає на розвиток відносин з ЄС Президент України. Однак, слід зазначити: якщо у квітні 2005р. в цьому були переконані 63,8% опитаних, то в грудні 2006р. – 48,3%. Позитивний вплив ЗМІ відзначили лише 6,1%, підприємницьких кіл – 5,6%. Ще менше голосів віддано Уряду, Парламенту і громадським організаціям. Оцінки впливу регіональних лідерів є надзвичайно низькими і знаходяться в межах статистичної похибки. Водночас помітно зросло число респондентів, які не визначилися з відповіддю. Отже, розвиток відносин з ЄС, як і раніше (хоч і меншою мірою), ототожнюється з контактами на вищому рівні.

Громадяни вважають, що інтереси ЄС до України є жорстко прагматичними. У грудні 2006р. в переліку інтересів ЄС опитані перше місце віддали “використанню природних ресурсів України” (48%); друге – “зацікавленості в українському ринку для товарів ЄС” (46,4%); третє – “використанню інтелектуального, наукового потенціалу, робочої сили” (44%). Порівняно з квітнем 2005р., привертають увагу наступні моменти: *по-перше*, респонденти більш стримано оцінюють зацікавленість ЄС у спільній боротьбі з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю і тероризмом, а також у зміцненні безпеки і стабільності в Європі; *по-друге*, за результатами обох опитувань, найменше респондентів відзначали зацікавленість ЄС в імпорті української продукції. Тобто, економічне співробітництво з ЄС громадяни оцінюють переважно як “дорогу з одностороннім рухом”.

Певні критичні позиції стосовно зацікавленості ЄС у співпраці з Україною можна проілюструвати також ставленням громадян до окремих тез про Євросоюз, які лунали в українських ЗМІ. За даними грудневого опитування, з тезою “ніхто в Європі Україну не чекає” згодні 53,3% (проти 56,7% у вересні 2005р.), не згодні – третина (31,7% проти 24,6%) Отже, таку думку, яка, по суті, є штучним стереотипом, нав’язаним суспільству, поділяють більшість громадян.

Стосовно інших ідеологем варто відзначити, що за досліджуваний період помітно зросло число респондентів (з 32,2% у квітні 2005р. до 46,5% у грудні 2006р.) переконаних у тому, що інтеграція до ЄС погіршить відносини України з Росією. Ставлення громадян до тверджень про те, що Україна повинна інтегруватися до ЄС разом з Росією, або що участь у ЄП позбавляє Україну перспектив членства в ЄС, залишається фактично невизначеним, проте зростає число тих, хто вважає, що участь України у ЄП блокує її шлях до членства в ЄС.

Проблеми співробітництва з ЄС

Українська влада, на думку громадян, не готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами: таку думку поділяють понад 72% опитаних. (39,5% – “не готова”; 32,6% – “скоріше не готова”). Лише кожен шостий (16,5%)

дотримується протилежної думки. Більш позитивно оцінюють зазначену готовність влади жителі Заходу та Центру, однозначно негативно – Півдня і Сходу. Частка позитивних відповідей зменшується мірою зростання віку респондентів.

Такі оцінки корелюють із загальною картиною відповідей на питання про політику інтеграції до ЄС, яку здійснює Уряд В.Януковича. Майже третина (31,8%) опитаних переконані, що політика Уряду – лише декларація намірів, яка не підкріплюється конкретними діями, ще 29,5% – впевнені, що його політика взагалі не спрямована на інтеграцію України до ЄС. Лише кожен восьмий респондент (12,7%) дотримується протилежної думки. Отже, більшість громадян досить критично оцінюють як готовність влади жити та управляти по-європейськи, так і політику виконавчої влади на європейському напрямі.

У суспільстві не склався консенсус навколо того, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, здатною об’єднати всі регіони України. Більше того, протягом досліджуваного періоду спостерігається зростання скептичних настроїв стосовно європейської ідеї. Якщо у квітні 2005р. позиції респондентів з цього питання розділилися майже навпіл (36% погодилися, що євроінтеграція може об’єднати країну, 39,2% – не погодилися), то в грудні 2006р. ця пропорція помітно змінилася – 26,5% і 46,5%, відповідно.

Найбільш оптимістично оцінюють євроінтеграцію як об’єднувачу ідею жителі Заходу країни (34,6% проти 31% песимістів). На Півдні і Сході песимістичні позиції засвідчили більшість опитаних (54,6% і 56,8%, відповідно).

Очевидно, такі позиції громадян зумовлюються багатьма чинниками, серед яких можна відзначити не лише регіональні розбіжності в геополітичних симпатіях і наявність у суспільній свідомості стереотипів, а й тим, що люди не бачать конкретних соціально-економічних результатів від реалізації євроінтеграційного курсу, не впевнені в готовності влади жити та діяти за європейськими правилами. З іншого боку, очевидно, громадянам бракує об’єктивної повної інформації про співробітництво України з ЄС і процеси, що відбуваються в самому Євросоюзі.

На думку громадян, найбільшою мірою перешкоджають євроінтеграції України внутрішні проблеми. За досліджуваний період загальна картина позицій громадян з цього питання не зазнала принципових змін. У переліку проблем перше місце стабільно посідає низький рівень економічного розвитку та недостатні темпи реформ, друге – високий рівень корупції в Україні, третє – невідповідний європейському рівень демократії. Остання позиція залишається за “російським фактором” – геополітичну (історичну, культурну) близькість до РФ громадяни загалом не вважають перешкодою інтеграції України до ЄС.

Стан виконання Плану дій Україна-ЄС

Громадяни досить критично оцінюють перебіг виконання Плану дій Україна-ЄС. Більшість опитаних вважають, що жодних змін немає (45,6%), або відбуваються певні/значні зміни на гірше (9,9%). Лише кожен п’ятий респондент (19,7%) вбачає у цій сфері зміни на краще. Водночас, привертає увагу, що лише незначна частина українських громадян (5,7%) переконані, що Україні взагалі не треба орієнтуватися на європейські стандарти життя.

Більш помітним є прогрес у реалізації пріоритетів Плану дій у сфері демократичних перетворень, ніж у соціально-економічній галузі. Найчастіше респонденти відзначають

прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ, прав національних меншин, розвитку громадянського суспільства, прав людини та основних свобод, а також демократії та верховенства права. Зокрема, 67,2% респондентів відзначили певний, помірний, або значний прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ. Ще 4,1% опитаних переконані, що на цьому напрямі вже досягнуто мети – тобто в Україні повною мірою забезпечена свобода ЗМІ та свобода висловлювань.

Водночас, більшість (56,2%) громадян не вбачають жодного прогресу в сфері боротьби з корупцією, 53,2% – у зменшенні бідності та підвищенні рівня зайнятості. Також найчастіше відзначається відсутність прогресу у запобіганні погіршенню довкілля, зміцненні охорони здоров'я, зменшенні розриву між рівнями розвитку регіонів та створенні ефективної ринкової економіки.

Загалом, перебіг реалізації низки пріоритетів, визначених у Плані дій, респонденти оцінюють досить стримано. Частка опитаних, які обрали відповідь “досягнуто значного прогресу” загалом не перевищує 6% (за винятком двох позицій – забезпечення свободи ЗМІ і прав національних меншин). Частка респондентів, які вважають, що з інших перелічених пріоритетів мети вже досягнуто є статистично не значима й не перевищує 1,6% (за винятком двох згаданих позицій).

Громадяни частіше відзначають зростання активності у відносинах Україна-ЄС у політичній сфері, ніж в економічній і сфері безпеки. На думку понад чверті опитаних (27,8%), порівняно з початком 2005р. (коли почалося виконання Плану дій), більш активними стали відносини з ЄС саме в політичній сфері; 22,9% респондентів позитивно відзначили співробітництво в культурній сфері. Найменші частки опитаних (16,2% і 17,6%) вбачали зростання активності у відносинах у сфері безпеки та економіки. Проте, стосовно всіх перелічених сфер більшість громадян відзначили або відсутність змін, або зниження активності відносин.

Перспективи європейської інтеграції

Відносна більшість громадян підтримують ідею вступу України до ЄС. Це підтверджує загальна динаміка оцінок і позицій за останні роки. Водночас, у листопаді 2004р. і вересні 2005р. спостерігалось помітне зниження рівня підтримки приєднання України до ЄС (у вересні 2005р. зафіксований найнижчий показник – 40,1%). Як відзначалося вище, можна припустити, що такі коливання пов'язані з президентською кампанією та розколом команди, яка прийшла до влади під європейськими гаслами. У грудні 2006р. частка прихильників членства України в ЄС вийшла на рівень середнього за останні два роки показника – 48,5%.

Найвищий рівень підтримки вступу до ЄС стабільно спостерігається на Заході і в Центрі країни. На Заході відповідний показник не падав нижче позначки 56,1% (вересень 2005р.). В Центрі відбувалися більш значні коливання, зокрема, протягом 2005р. (від 63,4% в лютому до 44,5% у вересні). Однак, у грудні 2006р. цей показник вже дорівнював 56%.

На Півдні і Сході спостерігалася більш суперечлива динаміка. В цих регіонах до листопада 2004р. співвідношення противників і прихильників вступу до ЄС було на користь останніх, проте, наприкінці 2004р. почало домінувати критичне ставлення до приєднання України до ЄС (найбільш виразно – на Сході) – що можна пояснити, в т.ч. виборчими кампаніями, під час яких саме в цих регіонах найбільш масштабно була розгорнута антизахідна пропаганда. Однак, у грудні 2006р. ситуація дещо змінилася:

якщо на Півдні триває інерція “недовіри до Заходу”, то на Сході позиції респондентів вже розділилися майже навпіл (за вступ до ЄС – 39,2%, проти – 38,6%).

Прихильники вступу до ЄС домінують серед молодших вікових груп. Найбільший рівень підтримки курсу євроінтеграції спостерігається серед респондентів молодшої (18-29 років) та середньої (30-39 років) вікових груп. У молодшій групі число прихильників вступу до ЄС не опускалося нижче 52,3%. Переважають проєвропейські настрої і в середній віковій групі (40-49 років). Отже, найбільш соціально активні групи населення загалом підтримують ідею членства України в ЄС. Привертає увагу, що в грудні 2006р. серед респондентів віком 50-59 років також зафіксоване явне домінування прихильників вступу до ЄС. В найстаршій віковій групі в грудні 2006р. частки противників і прихильників євроінтеграції зрівнялися.

Прихильники євроінтеграції вважають, що Україні потрібно вступити до ЄС протягом найближчих 5-10 років. При цьому, у грудні 2006р., порівняно з вереснем 2005р., прогнози змінилися в напрямі скорішого приєднання до ЄС: з означенням терміном погодилися 48% опитаних (проти 39,8% у вересні); майже кожен одинадцятий (9,2%) – відніс перспективу вступу на 20 років.

Думку про необхідність приєднання України до ЄС протягом 5-10 років найчастіше поділяють жителі Заходу та Центру країни. Позиції жителів Півдня і Сходу є більш обережними: тут найбільші частки респондентів (29,7% і 25,6%, відповідно) переконані, що Україні ніколи не потрібно вступати до ЄС.

У всіх вікових групах (крім найстаршої) більшість респондентів вважають необхідним вступ до ЄС протягом 5-10 років. У найстаршій – найбільше число респондентів переконані в тому, що Україні не потрібно вступати до ЄС.

Позиції респондентів стосовно якомога скорішого приєднання до ЄС доповнює й той факт, що 51,6% громадян переконані, що в новій розширеній Угоді між Україною та ЄС має бути зафіксована чітка перспектива членства в Євросоюзі. Не погоджується з цим лише кожен п'ятий (20,2%).

Громадяни неоднозначно оцінюють особисту користь та користь для країни від вступу до ЄС. У вересні 2005р. (порівняно з квітнем 2005р.) помітно посилювалися скептичні настрої: практично зрівнялися частки респондентів, переконаних, що вони особисто виграють від вступу України до ЄС, та тих, хто впевнений в особистому програві. У грудні 2006р. картина оцінок помітно змінилася на користь позитивного бачення – співвідношення оптимістів і песимістів склало 36,5% і 26,3%, відповідно. Водночас найбільша частка (37,2%) громадян утрималися від відповіді, очевидно, в т.ч. – з огляду на віддалену перспективу приєднання України до ЄС.

Аналогічна динаміка спостерігалась і в оцінках користі для країни від вступу до ЄС. У цьому аспекті респонденти налаштовані дещо позитивніше: 40,2% опитаних переконані, що країна виграє від вступу до ЄС (хоча й тут значна частина громадян не змогли визначитися з відповіддю).

Розбіжності в оцінках особистої користі та користі для України від приєднання до ЄС спостерігаються між Заходом і Центром, з одного боку, і Сходом та Півднем – з іншого. Серед жителів Заходу і Центру помітно переважають позитивні оцінки результатів вступу країни до ЄС як на особистому, так і загальнодержавному рівнях (найбільш виразно – на Заході, де в грудні 2006р. користь для країни від вступу до ЄС відзначили 59,1% опитаних). На Півдні і Сході переважали критичні настрої. Однак, у грудні 2006р. на Сході частки єврооптимістів і тих, хто

перекоаний в особистому програві та програві країни від вступу до ЄС, практично зрівнялися.

Найбільш позитивно оцінюють власні перспективи і перспективи країни при вступі до ЄС респонденти молодших вікових груп (18-29 і 30-39 років). Зокрема, в грудні 2006р. серед наймолодших респондентів 46,1% відзначили особисту користь від вступу до ЄС, 47,5% – користь для країни. Домінування позитивних настроїв спостерігається в усіх вікових групах, крім найстаршої.

Громадяни прагматично вибудовують ієрархію пріоритетів співробітництва з ЄС. На думку респондентів, насамперед необхідно розвивати торговельно-економічні контакти (61,6%). Однак, перелік наступних пріоритетів у грудні 2006р. (порівняно з квітнем 2005р.) суттєво змінився. Другу позицію опитані відвели відносинам в енергетичній сфері (у квітні – науково-технічному співробітництву). Третю – фінансовим контактам (у квітні – відносинам у політичній сфері). Помітно зросла важливість співпраці в екологічній сфері. Останню позицію в переліку, як і раніше, посіло гуманітарне співробітництво.

Можливі наслідки вступу України до ЄС оцінюються як переважно позитивні. За досліджуваний період якісних змін в оцінках переваг приєднання до ЄС практично не сталося. Серед гіпотетичних позитивів вступу до ЄС опитані відзначають, насамперед, забезпечення вільного пересування українських громадян до країн ЄС, покращення міжнародного іміджу країни, зміцнення її впливу у світовому співтоваристві, сприяння розвитку демократії та підвищенню добробуту українського суспільства.

У визначенні негативних наслідків у позиціях респондентів у грудні 2006р., порівняно з квітнем 2005р., відбулися певні зміни. Зросла частка тих, хто вважає, що збільшиться міграція українців до інших країн ЄС. Значно частіше респонденти відзначають загрози погіршення відносин з Росією та перетворення України на зону розміщення екологічно небезпечних виробництв. Загроза втрати національної самобутності, як і раніше, посідає останнє місце, але цю загрозу відзначили значно більше респондентів.

Європейська тотожність України

На оцінках громадянами курсу євроінтеграції, очевидно, позначається чинник їх самоідентифікації – тобто міра, якою вони відчують себе європейцями, а також міра, якою у громадській думці Україна ототожнюється з європейською державою.

Більшість громадян не ідентифікують себе як європейці. Лише третина (31,2%) громадян тією чи іншою мірою ідентифікують себе як європейці; понад половина (61,9%) такого самовідчуття не мають. Порівняно з вереснем 2005р., ситуація практично не змінилася. Очевидно, така картина самооцінок зумовлена, в т.ч. розумінням значного соціально-економічного відставання України від держав ЄС, усвідомленням того, що сучасні реалії життя в Україні дуже далекі від європейських стандартів.

Картина оцінок має **регіональну та вікову специфіку.** Найбільша частина (55,7%) респондентів, які тією чи іншою мірою ототожнюють себе з європейцями – серед жителів Заходу країни. Причому протягом вересня 2005р. - грудня 2006р. частина опитаних, які однозначно відчують себе європейцями, помітно зросла. В Центрі за цей період спостерігалася зворотна тенденція, на Півдні і Сході виразно домінує “неєвропейська” самоідентифікація. Найчастіше усвідомлюють себе європейцями респонденти наймолодшої вікової групи.

На думку громадян, Україна за ключовими параметрами ще не є європейською країною. Більшість (понад 70%) опитаних

вважають, що в економічному і соціальному аспектах Україна не є європейською державою. За досліджуваний період помітно зросло число респондентів, які не вважають Україну європейською країною в політичному аспекті. Менш критично оцінили громадяни європейську ідентичність держави в культурному аспекті, але й тут помітно переважають негативні оцінки. Більшість громадян відзначають “європейськість” України лише в географічному та історичному аспектах.

Доповнює картину оцінок респондентів їх ставлення до гіпотетичного місця проживання. **Більшість громадян (за умов можливості обирати) хотіли б жити в Україні.** Кожен п'ятий (20%) обрав би країни ЄС, кожен восьмий (12,5%) – Росію. В регіональному розрізі загальна картина кардинально не змінюється. Трохи більше гіпотетичних жителів ЄС – на Заході країни, дещо менше – на Півдні, де найбільша частина бажаних (23,4%) жити в РФ і найменша (48,5%) – в Україні. Спостерігаються відмінності в позиціях вікових груп: третина (33,6%) наймолодших респондентів бажали б жити в ЄС, а 46,4% – в Україні. Мірою зростання віку збільшується частина тих, хто обрав би Україну та відповідно зменшується число тих, хто бачить себе серед жителів ЄС.

Рівень поінформованості громадян України про ЄС

Ставлення громадян України до євроінтеграції, оцінки перспектив відносин з ЄС зумовлюються рівнем їх обізнаності. Немає підстав стверджувати, що громадяни України добре поінформовані про ЄС. До того ж, під час виборів проводилася антизахідна інформаційна кампанія, що формувала в суспільній свідомості негативні стереотипи. Нова влада, проголосивши ключовим пріоритетом курс євроінтеграції, по суті, залишила поза кадром проблему об'єктивного, повного інформування громадян України про ЄС. Брак інформації відчувається й зараз.

Найбільшою мірою визначає ставлення громадян до ЄС інформація у ЗМІ. Це джерело інформації відзначають більшість (59,2%) опитаних, чверть (26,4%) – формують власне ставлення під впливом вражень знайомих, які побували у країнах ЄС. Для 24% більш прагматично налаштованих громадян аргументом у визначенні власної позиції є товари з країн-членів ЄС. Для 17,8% – художні твори європейських авторів.

ЗМІ як основний канал отримання інформації про ЄС виконують цю функцію незадовільно. Переважна більшість (81%) громадян вважають, що інформація про ЄС обмежена, не повна (40,9%), або такої інформації дуже мало (40,1%). Причому число останніх протягом досліджуваного періоду помітно зросло. Лише 6,6% респондентів погоджуються з тим, що українські ЗМІ надають повну, детальну інформацію про ЄС.

Опосередковано дефіцит інформації про ЄС підтверджує той факт, що найбільша частина респондентів (48,1%) утрималися від відповіді на питання про кількість країн-членів ЄС, лише кожен шостий (16,4%) обрав вірну відповідь. Порівняно з квітнем 2005р., у грудні 2006р. спостерігалася певне зростання обізнаних про кількісний склад ЄС. Але ця динаміка на загальному фоні не має помітного характеру і не дає підстав говорити по суттєві зміни на краще.

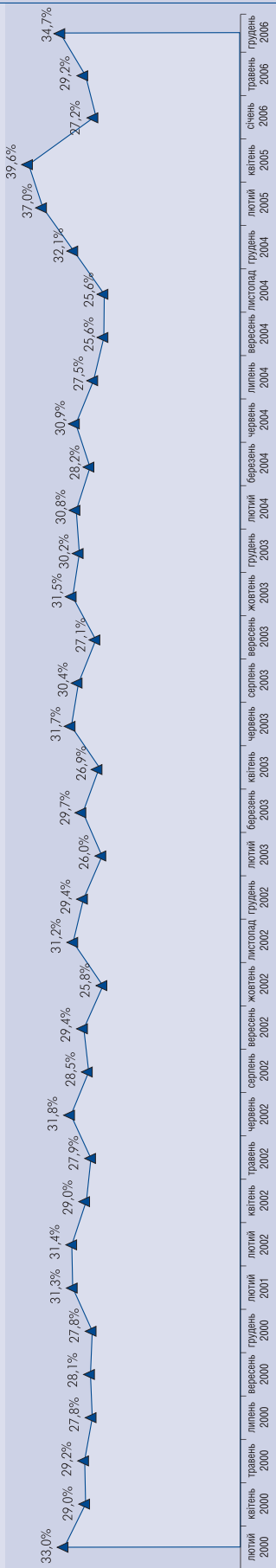
Водночас, слід відзначити, що в українському суспільстві існує значний інтерес до ЄС. Протягом квітня-вересня 2005р. спостерігалася певна негативна динаміка, однак у грудні 2006р. зафіксоване певне зростання інтересу до ЄС. Більшість (59,5%) громадян хочуть отримати якомога більше інформації про Єврозюз. ■

ЄС В КОНТЕКСТІ ГЕОПІЛІТИЧНИХ СИМПАТІЙ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

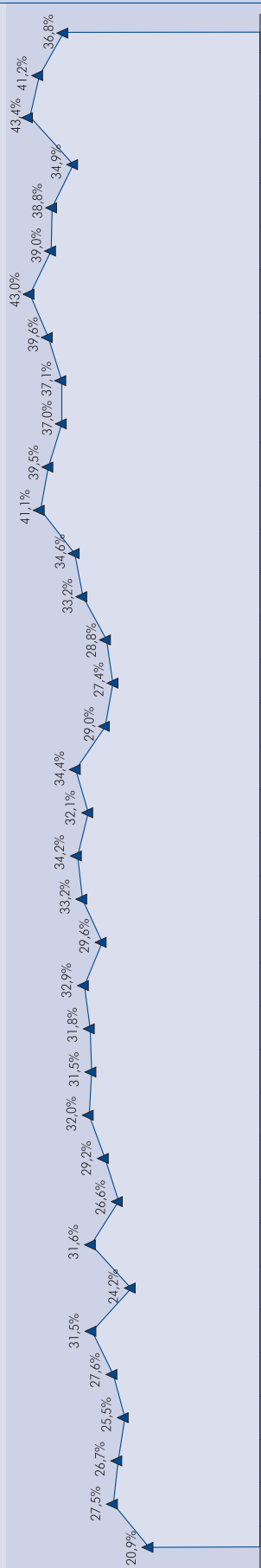
ЯКИЙ НАПРЯМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ МАЄ БУТИ ПРІОРИТЕТНИМ ДЛЯ УКРАЇНИ?

% опитаних

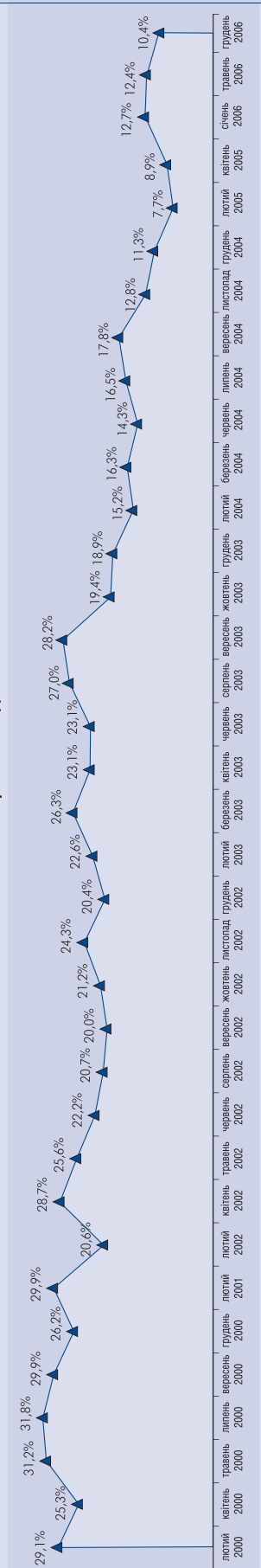
Відносини з країнами Європейського Союзу



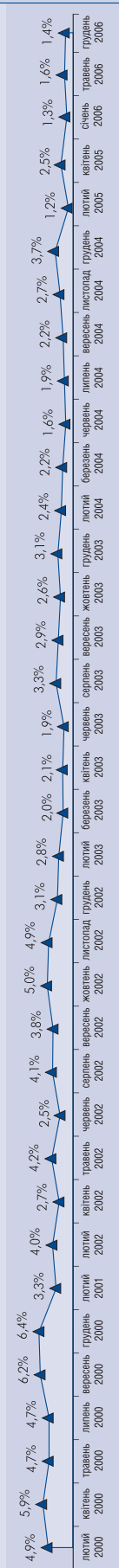
З Росією



З іншими країнами СНД

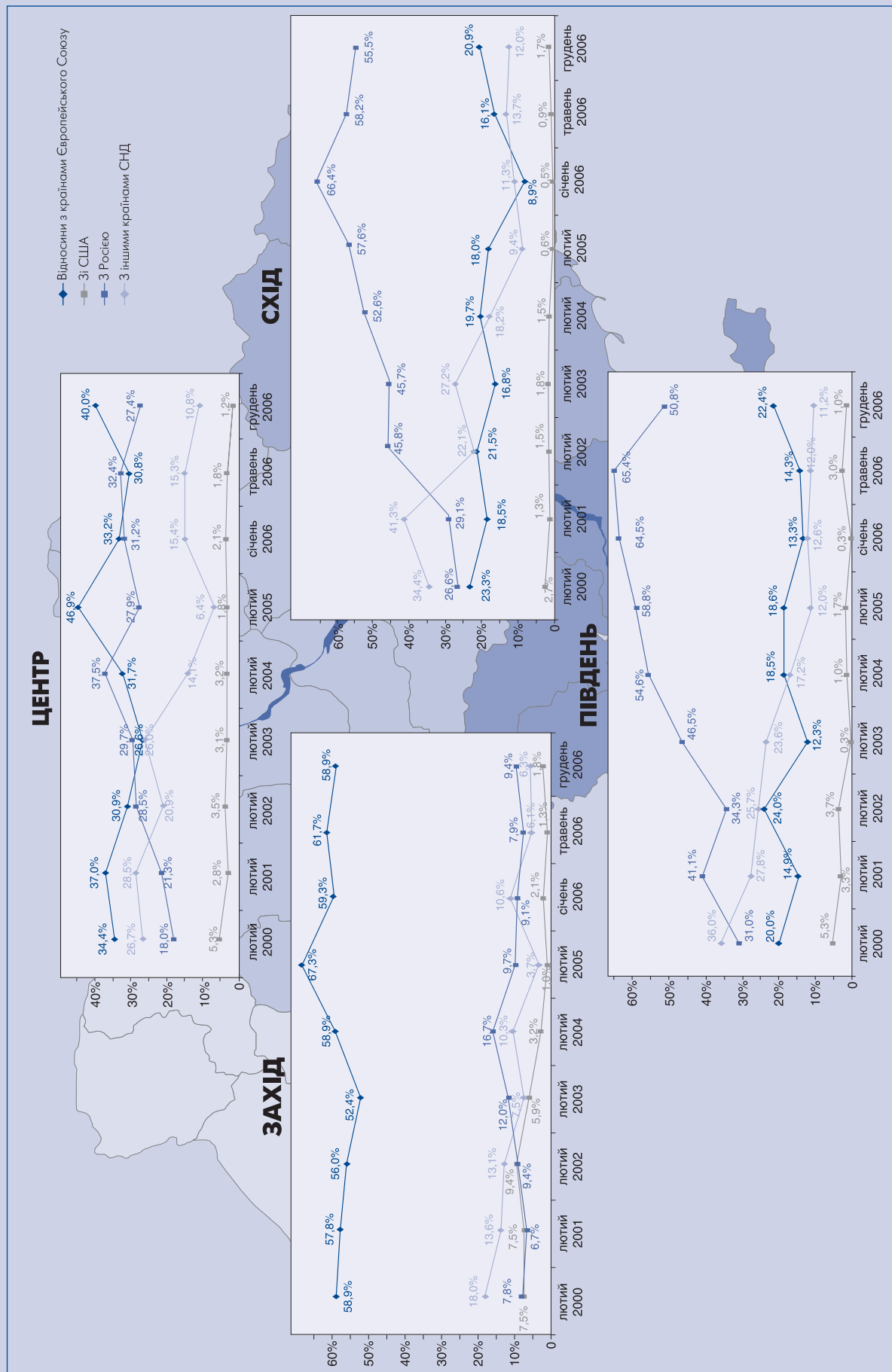


Зі США



ЯКИЙ НАПРЯМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ МАЄ БУТИ ПРІОРИТЕТНИМ ДЛЯ УКРАЇНИ?

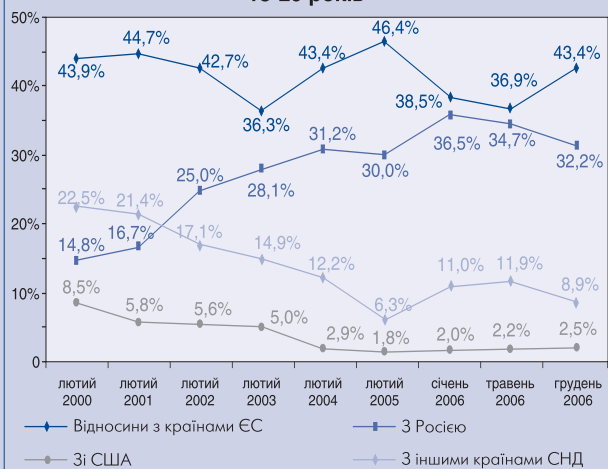
% опитаних



ЯКИЙ НАПРЯМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ МАЄ БУТИ ПРІОРИТЕТНИМ ДЛЯ УКРАЇНИ?

% опитаних

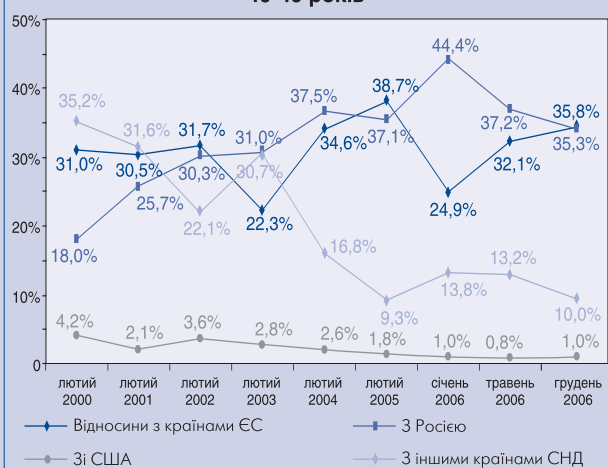
18-29 років



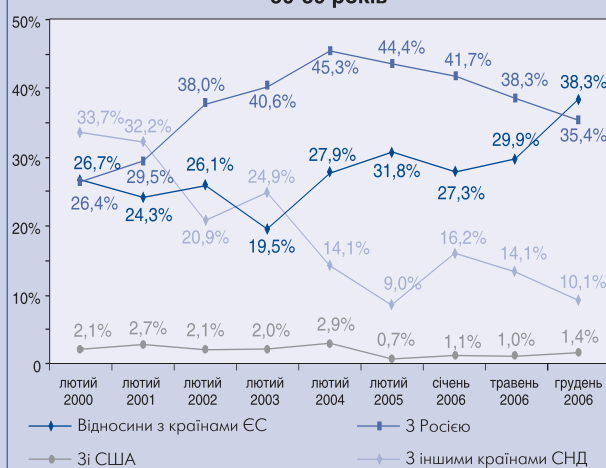
30-39 років



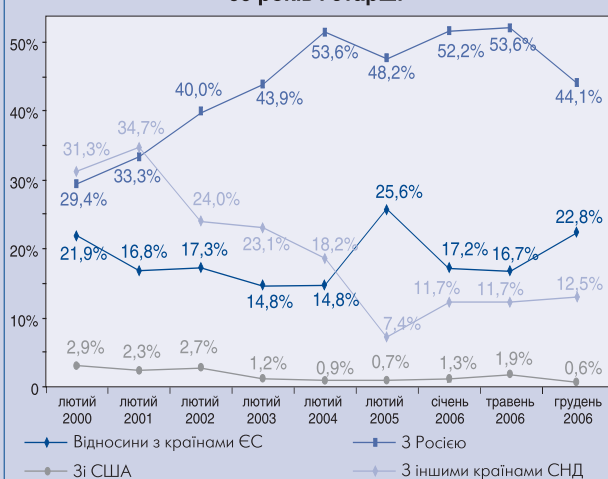
40-49 років



50-59 років

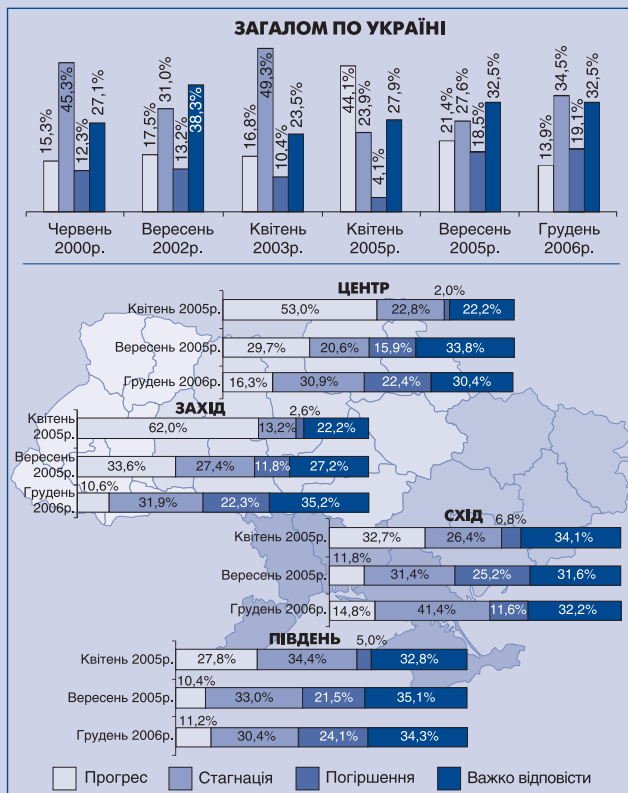


60 років і старші

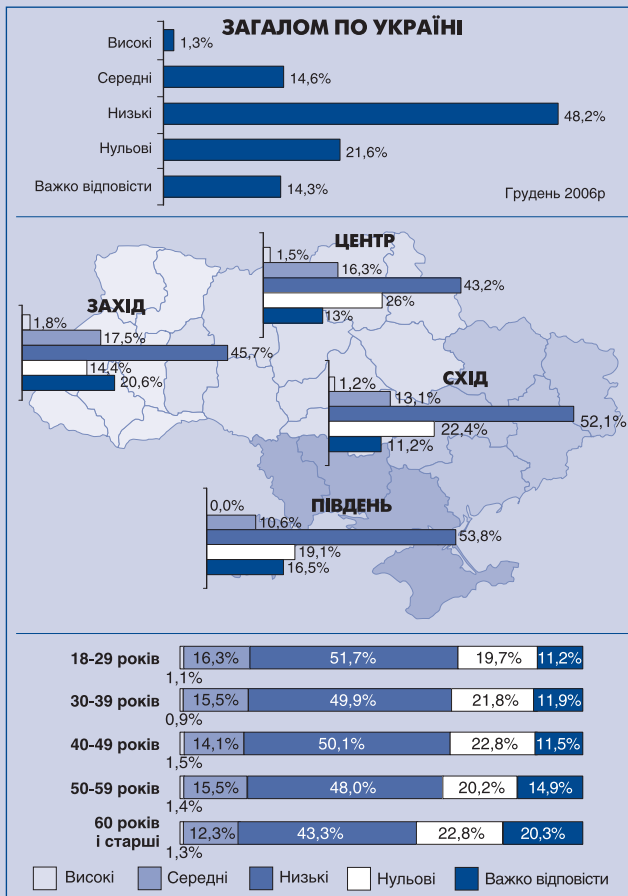


СТАН ВІДНОСИН УКРАЇНА-ЄС

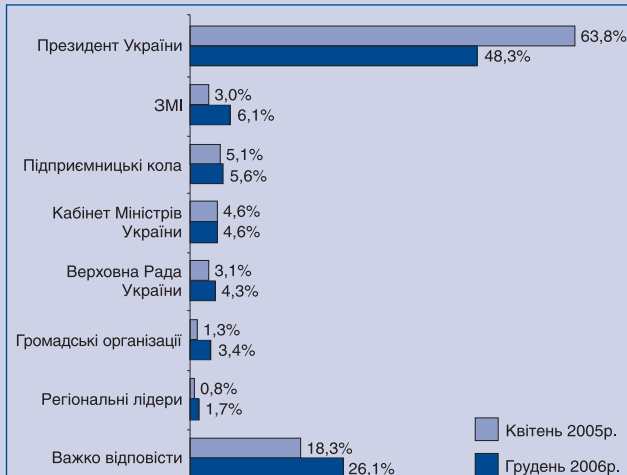
Як Ви оцінюєте нинішній стан відносин України з ЄС?
% опитаних



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



Хто найбільш позитивно впливає на розвиток відносин України з ЄС?
% опитаних

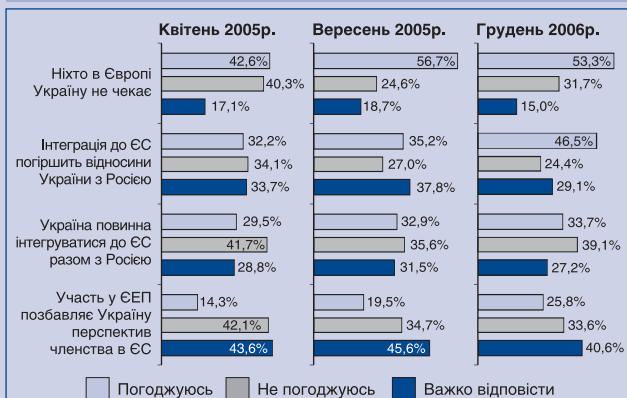


Чи зацікавлений ЄС у співробітництві з Україною?
У чому цей інтерес полягає?*



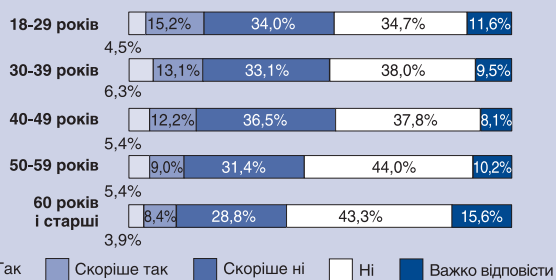
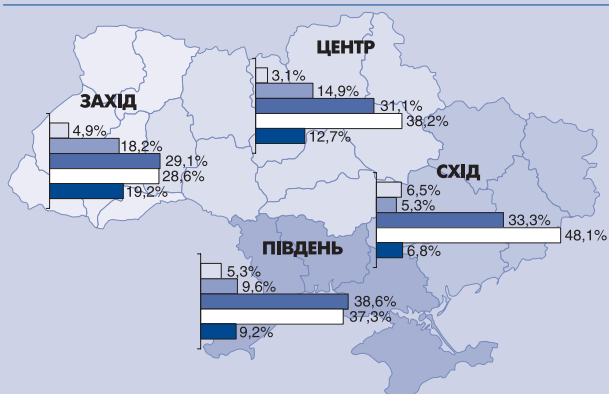
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

В українських ЗМІ лунали такі тези щодо ЄС.
Чи погоджуєтеся Ви з ними?
% опитаних



ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄС

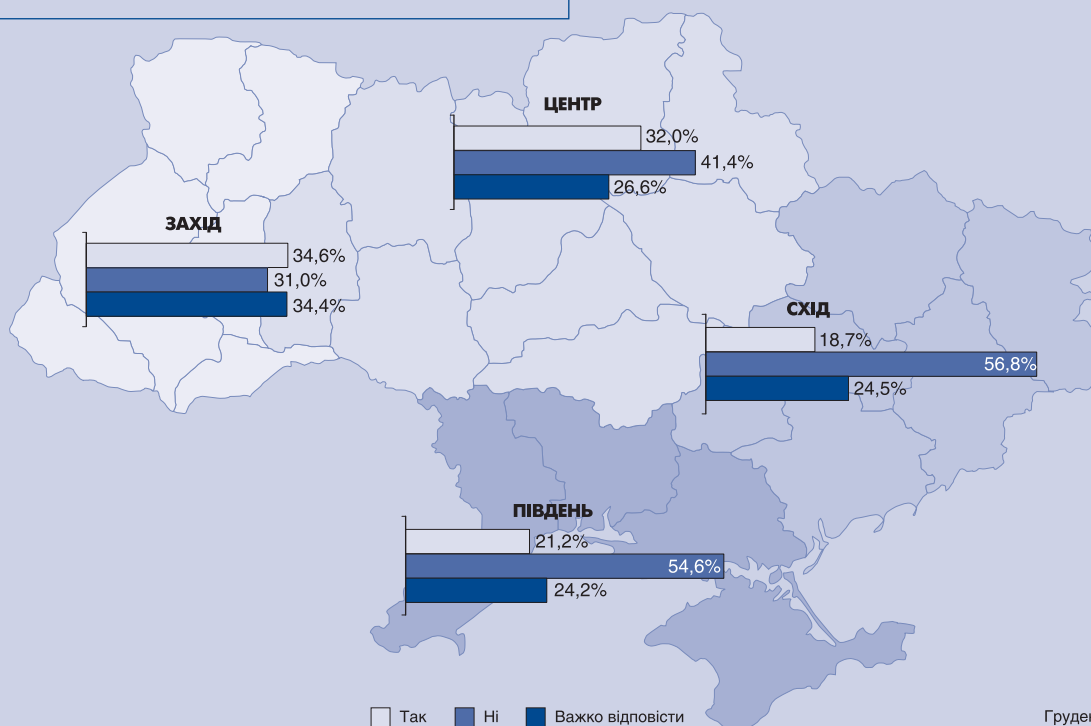
Чи готова влада України жити та управляти країною за європейськими нормами та стандартами?
% опитаних



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 усі 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
Політична сфера	27,8	38,7	13,1	20,4
Сфера безпеки	16,2	46,5	10,5	26,8
Економічна сфера	17,6	45,7	13,1	23,6
Культурна сфера	22,9	41,8	9,5	25,8

Грудень 2006р.

Чи вдалося Україні досягти прогресу у реалізації наступних пріоритетів, що визначені в Плані дій Україна-ЄС?
% опитаних

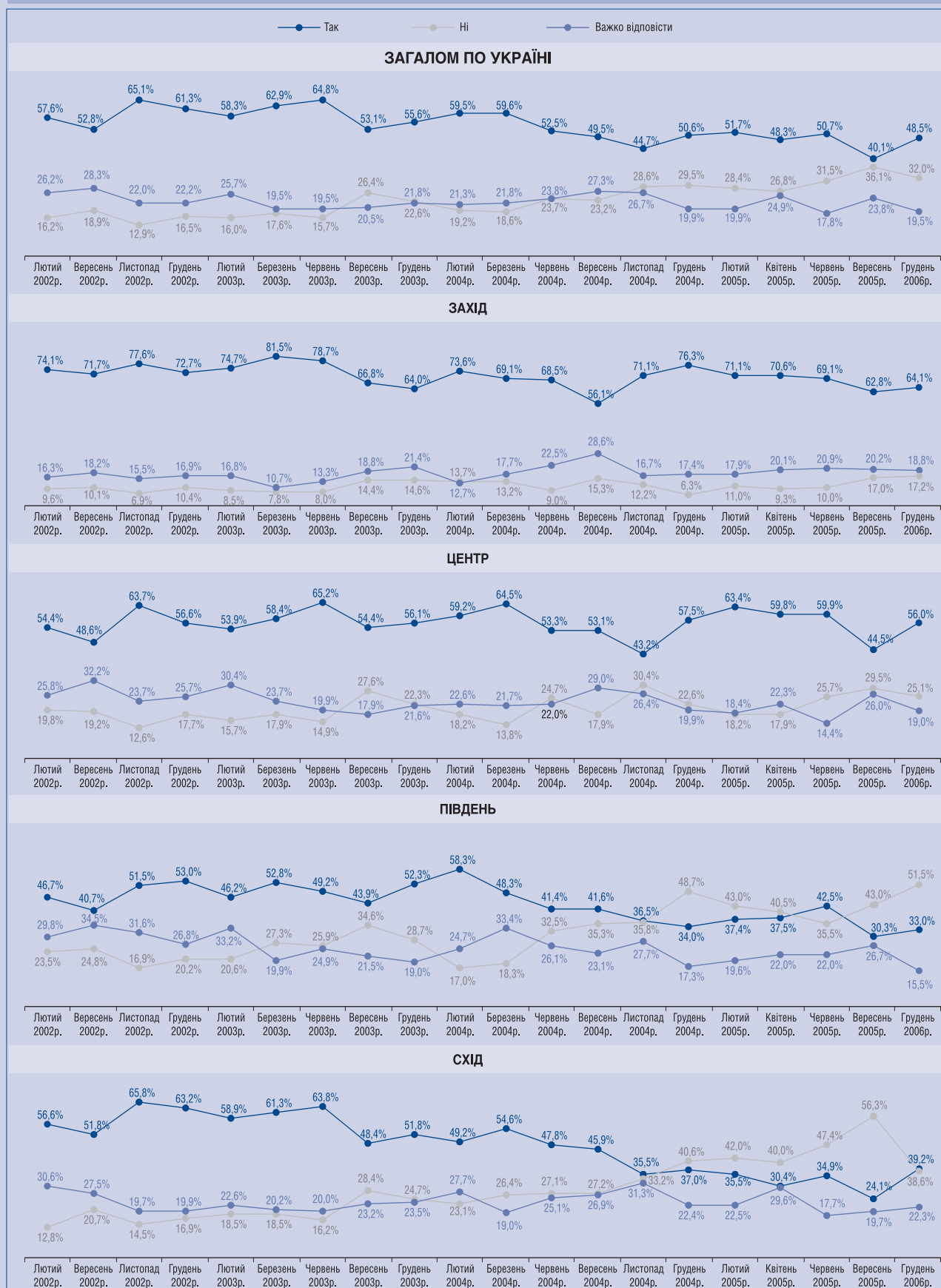
	Мети досягнуто	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто помірного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто	Важко відповісти
Забезпечення свободи ЗМІ та свободи висловлювань	4,1	16,4	23,3	27,5	15,3	13,4
Забезпечення прав національних меншин	3,7	10,2	20,1	26,8	17,8	21,4
Забезпечення розвитку громадянського суспільства	0,6	5,1	20,3	29,9	26,1	18,0
Забезпечення прав людини та основних свобод	0,4	4,3	21,0	30,5	28,2	15,6
Забезпечення демократії та верховенства права	1,0	4,0	19,4	29,1	30,9	15,6
Реформування та вдосконалення системи освіти	1,6	6,2	14,7	24,9	33,8	18,8
Покращення інвестиційного клімату	1,0	4,3	13,1	27,3	30,2	24,1
Створення ефективної ринкової економіки	0,9	3,9	12,9	27,7	39,7	14,9
Підвищення безпеки продуктів харчування	1,0	3,5	11,9	23,9	39,4	20,3
Забезпечення незалежності судової влади	0,7	2,6	11,6	22,9	42,5	19,7
Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів	0,8	2,1	11,8	20,9	44,3	20,1
Запобігання погіршенню стану навколишнього середовища	0,6	2,5	10,3	21,8	48,5	16,3
Запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості	0,6	2,4	9,2	22,3	53,2	12,3
Посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні	0,3	1,6	9,9	25,9	46,3	16,0
Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	0,7	2,1	8,7	19,9	56,2	12,4

Грудень 2006р.

ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ ВСТУПИТИ ДО ЄС?

% опитаних



ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ ВСТУПИТИ ДО ЄС?

% ОПИТАНИХ

— Так — Ні — Важко відповісти

18-29 років



30-39 років



40-49 років



50-59 років

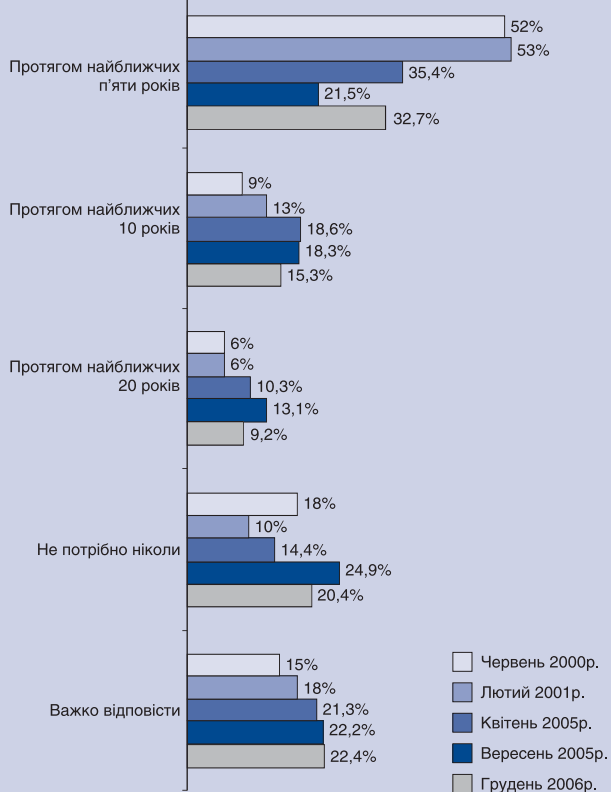


60 років і старші

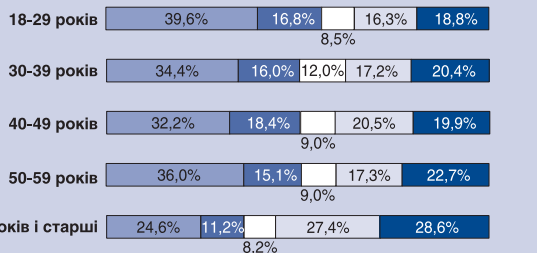
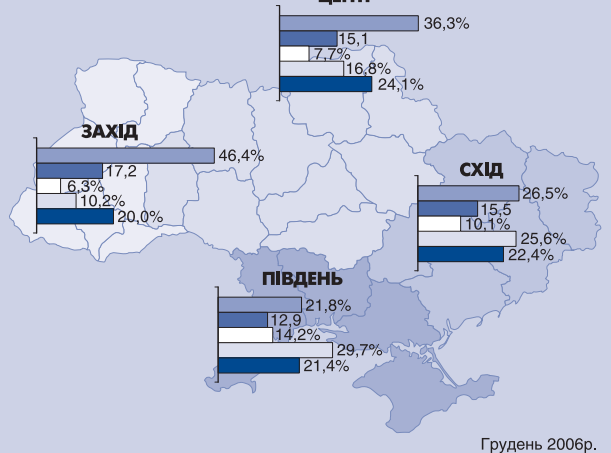


Коли Україні потрібно вступити до ЄС?
% опитаних

ЗАГАЛОМ ПО УКРАЇНІ

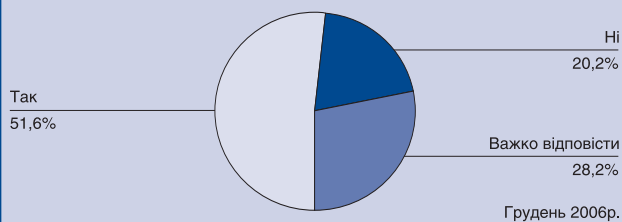


ЦЕНТР



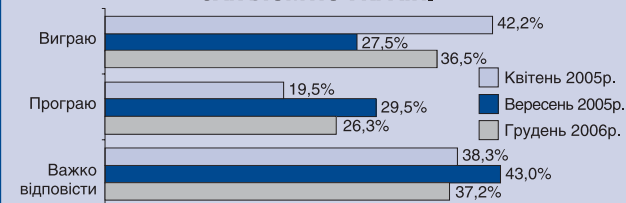
Протягом найближчих п'яти років
 Протягом найближчих 10 років
 Протягом найближчих 20 років
 Не потрібно ніколи
 Важко відповісти

Планується підписати нову розширену Угоду між Україною та ЄС. Чи має бути в ній зафіксована чітка перспектива членства України в ЄС?
% опитаних

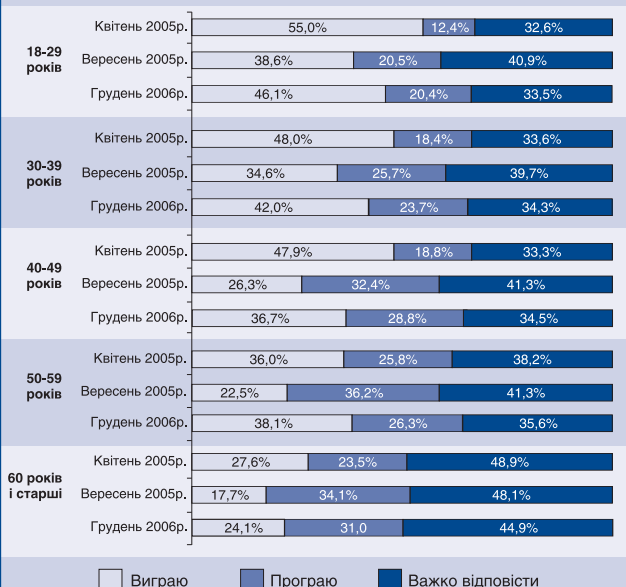
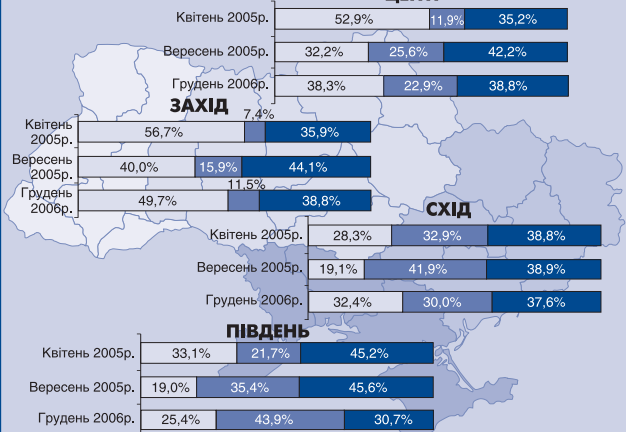


Ви особисто більшою мірою програєте чи виграєте, якщо Україна вступить до ЄС?
% опитаних

ЗАГАЛОМ ПО УКРАЇНІ



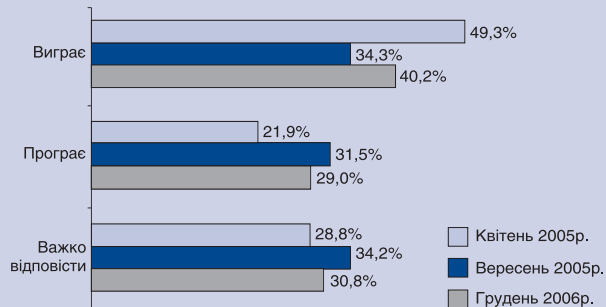
ЦЕНТР



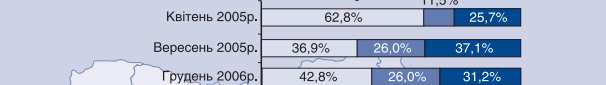
Виграю
 Програю
 Важко відповісти

Україна більшою мірою програє чи виграє від вступу до ЄС?
% опитаних

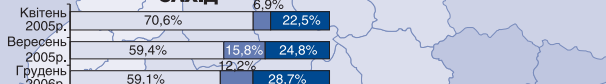
ЗАГАЛОМ ПО УКРАЇНІ



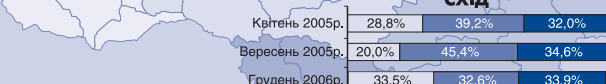
ЦЕНТР



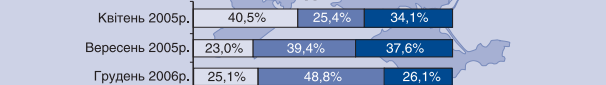
ЗАХІД



СХІД



Південь

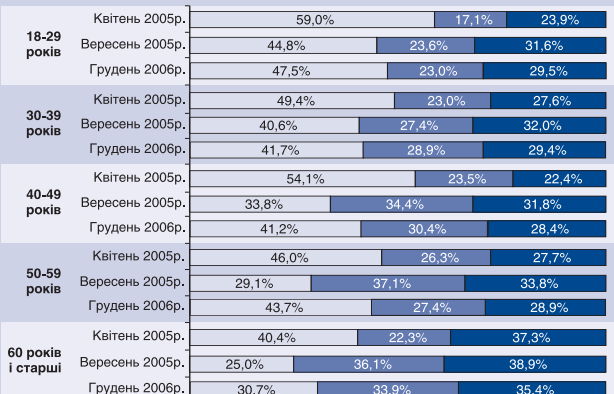


□ Виграє □ Програє □ Важко відповісти

В яких сферах необхідно в першу чергу розвивати співробітництво України з ЄС?*
% опитаних

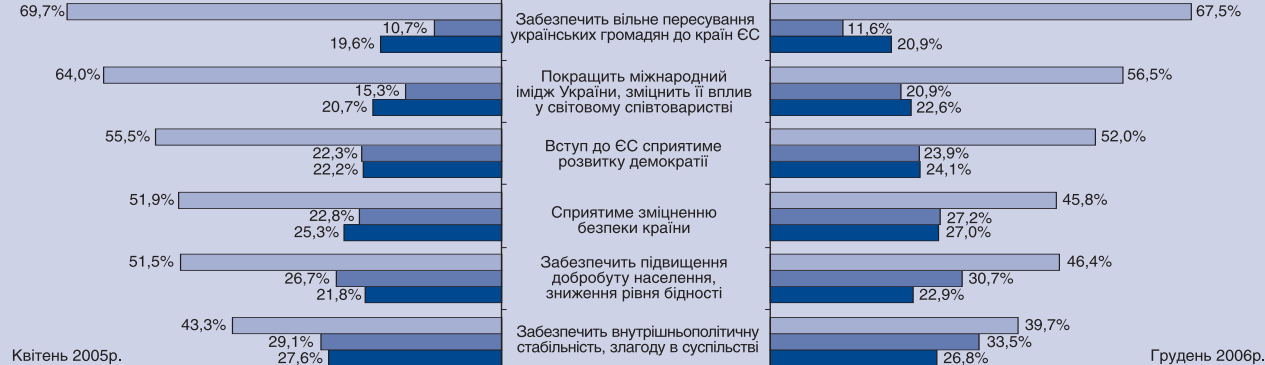


* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

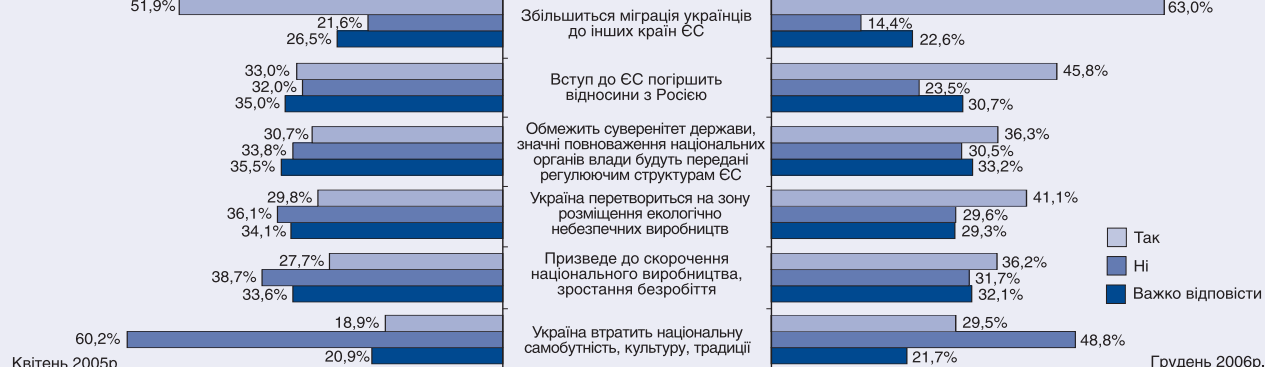


Які наслідки матиме вступ України до ЄС?
% опитаних

Позитивні

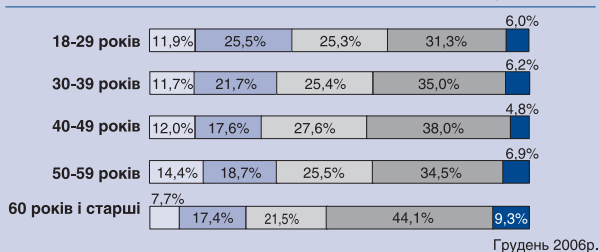
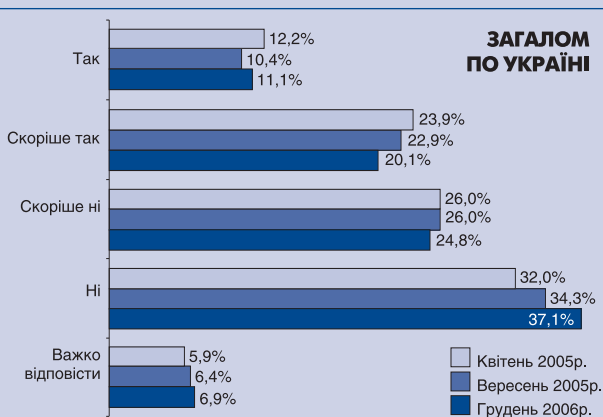


Негативні

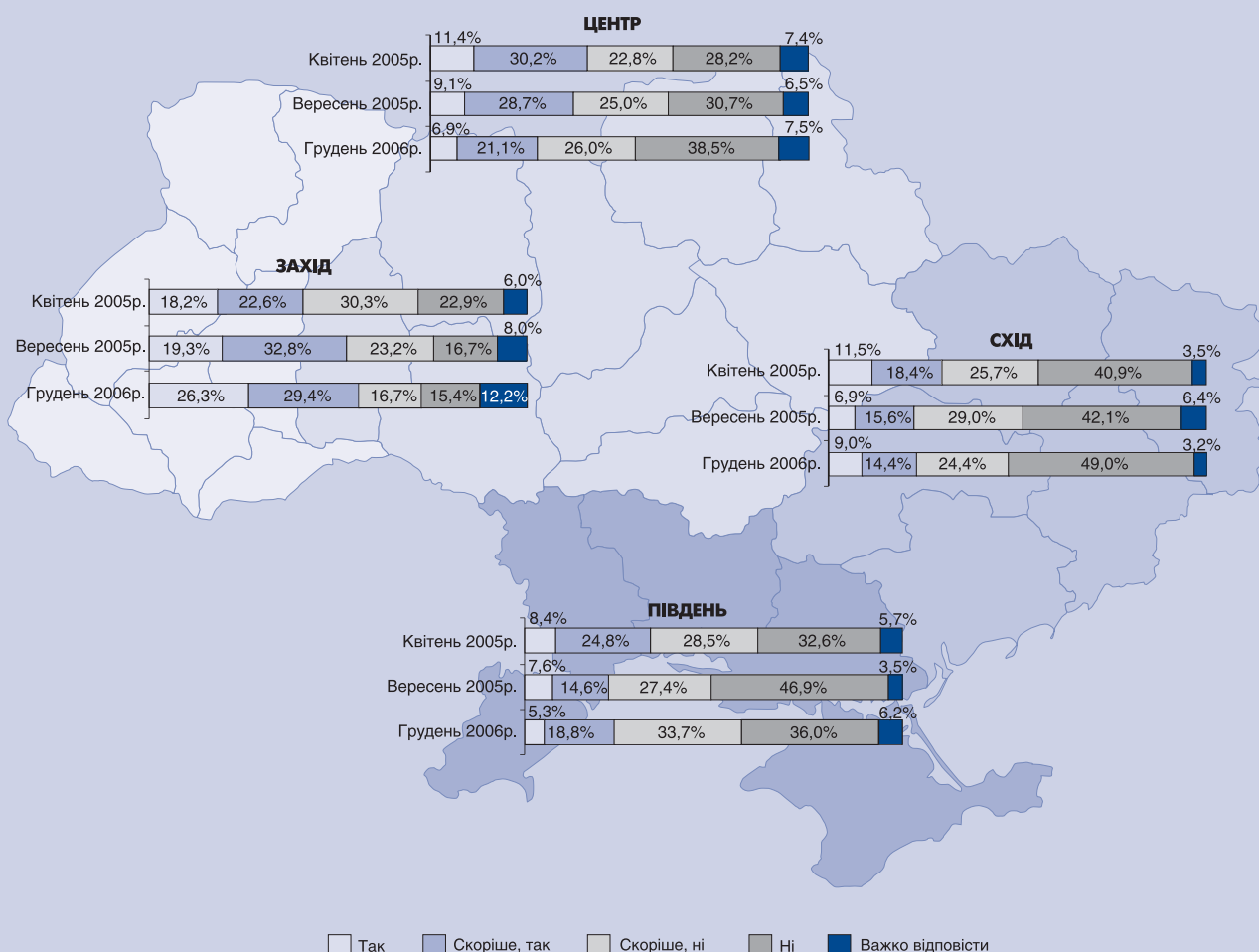
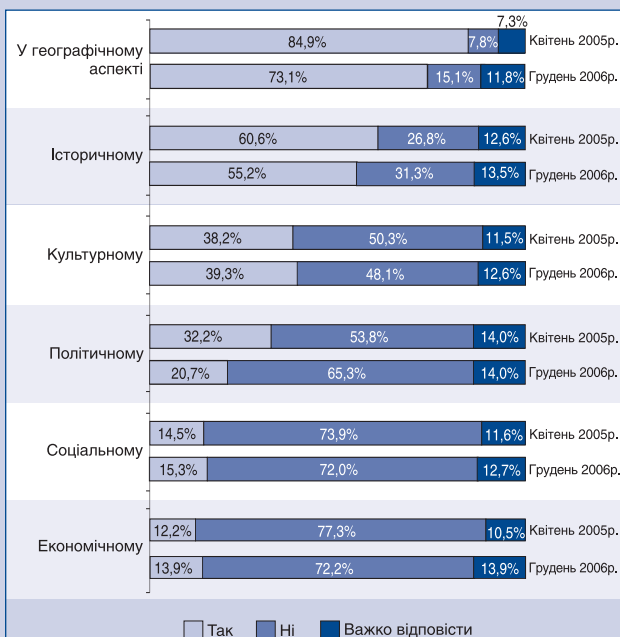


ЄВРОПЕЙСЬКА ТОТОЖНІСТЬ УКРАЇНИ

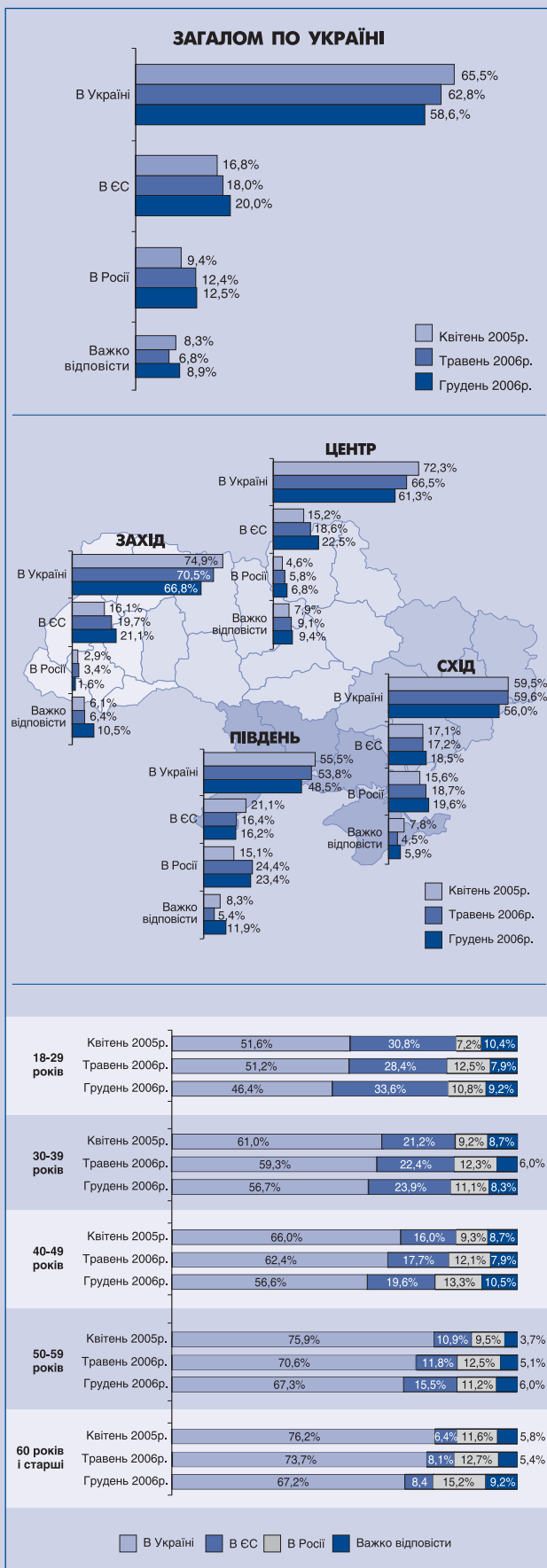
Чи відчуваєте Ви себе європейцем, відчуваєте свою приналежність до культури й історії європейського співтовариства?
% опитаних



Чи є Україна європейською державою?
% опитаних



Якщо б Ви могли обирати, де б Ви хотіли жити?
% опитаних



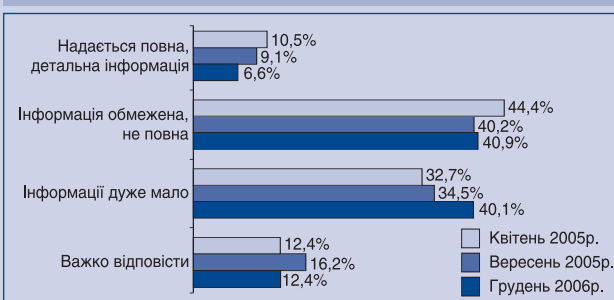
РІВЕНЬ ПОІНФОРМОВАНOSTІ
ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ПРО ЄС

Що найбільшою мірою визначає Ваше ставлення до ЄС?*

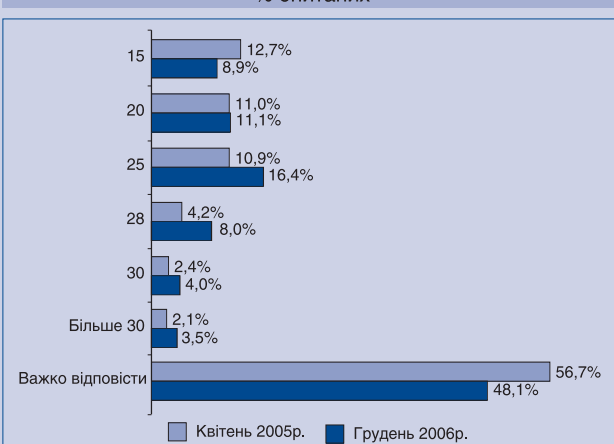


* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

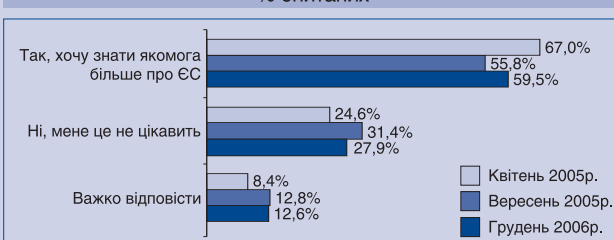
Як українські ЗМІ інформують громадян про ЄС?



Скільки країн належать зараз до складу ЄС?



Чи хотіли б Ви отримувати більше інформації про ЄС?



Оцінка стану досягнення окремих пріоритетів, визначених у Плані дій Україна-ЄС¹

	ЄС	Українська сторона	Українські експерти	Громадяни України
Забезпечення демократії та верховенства права	В питаннях підготовки до парламентських виборів 2006р. досягнуто значного прогресу, з інших питань досягнуто певного прогресу	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто певного прогресу (38,5%) досягнуто помірного прогресу (32,7%)	Прогресу не досягнуто (30,9%) досягнуто певного прогресу (29,1%)
Забезпечення незалежності судової влади	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто (56,7%) досягнуто певного прогресу (32,7%)	Прогресу не досягнуто (42,5%) досягнуто певного прогресу (22,9%)
Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто (66,3%) досягнуто певного прогресу (26,9%)	Прогресу не досягнуто (56,2%) досягнуто певного прогресу (19,9%)
Забезпечення прав людини та основних свобод	—	Досягнуто помірного прогресу	Досягнуто певного прогресу (38,5%), досягнуто помірного прогресу (34,6%)	Досягнуто певного прогресу (30,5%) прогресу не досягнуто (28,2%)
Забезпечення розвитку громадянського суспільства	—	Досягнуто помірного прогресу	Досягнуто помірного прогресу (43,3%) досягнуто певного прогресу (38,5%)	Досягнуто певного прогресу (29,9%) прогресу не досягнуто (26,1%)
Забезпечення свободи ЗМІ та свободи висловлювань	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто значного прогресу (54,8%) досягнуто помірного прогресу (29,8%)	Досягнуто певного прогресу (27,5%) досягнуто помірного прогресу (23,3%)
Забезпечення прав національних меншин	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто помірного прогресу (39,4%) досягнуто значного прогресу (30,8%)	Досягнуто певного прогресу (26,8%) досягнуто помірного прогресу (20,1%), прогресу не досягнуто (17,8%)
Створення ефективної ринкової економіки ²	Мети досягнуто	Мети досягнуто	Досягнуто певного прогресу (38,5%) досягнуто помірного прогресу (31,7%)	Прогресу не досягнуто (39,7%) досягнуто певного прогресу (27,7%)
Покращення інвестиційного клімату	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу (47,1%) прогресу не досягнуто (29,8%)	Прогресу не досягнуто (30,2%) досягнуто певного прогресу (27,3%)
Запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу (43,3%) прогресу не досягнуто (40,4%)	Прогресу не досягнуто (53,2%)
Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів	—	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто (55,8%) досягнуто певного прогресу (27,9%)	Прогресу не досягнуто (44,3%) досягнуто певного прогресу (20,9%)
Підвищення безпеки продуктів харчування	Досягнуто значного прогресу у підготовці до вступу до СОТ у цій сфері	Досягнуто певного прогресу	Досягнуто певного прогресу (35,6%) прогресу не досягнуто (27,9%)	Прогресу не досягнуто (39,4%) досягнуто певного прогресу (23,9%)
Запобігання погіршенню стану навколишнього середовища	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто (45,2%) досягнуто певного прогресу (37,5%)	Прогресу не досягнуто (48,5%) досягнуто певного прогресу (21,8%)
Реформування та вдосконалення системи освіти	Досягнуто значного прогресу в сфері освіти	Досягнуто значного прогресу	Досягнуто певного прогресу (44,2%) досягнуто помірного прогресу (24,0%), прогресу не досягнуто (23,1%)	Прогресу не досягнуто (33,8%) досягнуто певного прогресу (24,9%)
Посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні	Реформи потребують подальшого поглиблення	Досягнуто певного прогресу	Прогресу не досягнуто (44,2%) досягнуто певного прогресу (37,5%)	Прогресу не досягнуто (46,3%), досягнуто певного прогресу (25,9%)

¹ В таблиці узагальнені оцінки представників ЄС та української сторони, що містяться в "Позиційному документі щодо імплементації українською стороною Плану дій Україна-ЄС у 2005-2006рр." (станом на 6 грудня 2006р.), а також оцінки експертів та громадян України, отримані під час проведених Центром Разумкова в грудні 2006р. експертного та загальнонаціонального опитувань. У дослідженнях Центру Разумкова використовувалася шкала оцінок, аналогічна Позиційному документу. В таблиці наведені оцінки, які найчастіше використовували експерти та громадяни. Порівняння цих оцінок має суто ілюстративний характер.

² У Позиційному документі цей пункт визначено як "Подальший прогрес у створенні повністю функціонуючої ринкової економіки". 30 грудня 2005р. Україна отримала від ЄС статус країни з ринковою економікою (вилучена з переліку "країн з перехідною економікою" в рамках антидемпінгового законодавства ЄС). З огляду на це, сторони зафіксували, що "мети досягнуто". Експерти та громадяни оцінювали загальний стан справ у сфері формування ефективної ринкової економіки.

РОЛЬ ЄС У СПРИЯННІ ВИКОНАННЮ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС



Олена ПРИСТАЙКО,
координатор проекту “Громадський моніторинг виконання Плану дій Україна-ЄС”

“Успішність будь-якої політики, не зважаючи на якість розробки, новизну інструментів та стимулів до виконання, вимірюється лише рівнем її імплементації”¹

Європейська політика сусідства, впроваджена у 2002р., повною мірою відповідає наведеному вислову. Водночас, успішність її виконання залежить і від її відповідності інтересам країн-сусідів, зокрема, України.

Щоб визначити роль ЄС у виконанні Плану дій та сприянні Україні у здійсненні євроінтеграційного курсу, слід відповісти на три питання. *По-перше*, якою мірою Європейська політика сусідства відповідає інтересам сторін та їх внутрішнім обмеженням. *По-друге*, якими є зобов'язання ЄС у сприянні виконанню Україною Плану дій і чи має Україна відповідні механізми моніторингу їх виконання. *По-третє*, яким чином роль ЄС у сприянні Україні оцінюється самим ЄС і наскільки результати його дій відповідають інтересам України.

Практичною метою є вироблення окремих пропозицій Європейському Союзу стосовно підвищення ефективності зусиль ЄС в його сприянні виконанню Україною Плану дій.

Європейська політика сусідства: відповідність інтересам і внутрішнім обмеженням ЄС та України

Головною метою Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) є зменшення асиметрії між рівнями розвитку ЄС та країн-сусідів. Перетворення цих країн з джерела небезпеки та бідності на стабільні, демократичні держави, є одним із шляхів подальшого підтримання рівня безпеки і процвітання самого ЄС: зменшення асиметрії зменшує вартість захисту процвітання². Цей постулат формулює нинішній підхід ЄС до країн, що його оточують, і пояснює зацікавленість ЄС в успішності їх демократичного реформування. За ступенем виконання Планів дій в рамках ЄПС вимірюється рівень реформування країни.

Переважна частина виконання Плану дій Україна-ЄС покладена на саму Україну, що чітко визначено в його тексті: “швидкість прогресу у відносинах буде повністю залежати від зусиль України та конкретних досягнень у виконанні зобов'язань щодо спільних цінностей”³. Наведене положення відбиває основоположний принцип ЄПС – диференційований підхід до кожної країни-сусіда, залежно від її успіхів у реалізації позицій Плану дій і, відповідно, реформування країни загалом. Тому оцінку ролі ЄС у сприянні виконанню Україною Плану дій слід розглядати з урахуванням цього принципу.

У процесі реалізації ЄПС Євросоюз бере на себе функції “спостерігача” перебігу реформ у країнах-сусідах, заохочує до їх подальшого здійснення, пропонуючи стимули, найвагомішим з яких є отримання країною-сусідом “частки у внутрішньому ринку ЄС”.

¹ Rutger Wissels (директор відділу координації ЄПС директорату зовнішніх стосунків Європейської Комісії). The Development of the European Neighbourhood Policy, in *The New Neighbourhood Policy of the European Union. – Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 6, # 19, Trier, Germany, July 2006, p.13.

² Докладно див.: Marchetti A. The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's periphery, in: *Discussion Paper C158*, Bonn: ZEI 2006.

³ План дій Україна-ЄС. – <http://www.kmu.gov.ua>.

Відсутність у ЄПС стимулу перспективи членства (а отже – її недостатня привабливість для країн-сусідів, які бажають повноправного членства в ЄС) піддавалася критиці від самого початку її впровадження, як у самому Євросоюзі, так і в країнах-сусідах. Однак, це не вплинуло на офіційні позиції Брюсселя у трактуванні ЄПС як єдиної адекватної політики стосовно країн, що оточують Євросоюз.

Ця позиція була підтверджена в Посланні Європейської Комісії (далі – Комісія) про посилення ЄПС від 4 грудня 2006р. Основний аргумент документа полягає в тому, що “ЄПС є абсолютно незамінною і вже довела свою цінність. Те, що ЄС посилює свою відданість цій політиці, є не менш важливим фактом”⁴.

Риторика представників Комісії, відповідальних за реалізацію ЄПС, стає дедалі чіткішою у відповідях на критику відсутності перспективи членства у ЄПС. Представники Комісії відзначають, що “розглядати країн-сусідів з точки зору розширення є безплідним. Це призводить до тривалих і безрезультатних дискусій про те, чи має країна *X* або *Y* у майбутньому та в іншому політичному середовищі реальні перспективи вступу до ЄС. Багато з країн, які зараз наполягають на тісніших стосунках [з ЄС], не прямують до членства чи занадто далекі від виконання його вимог. Говорячи про розширення, ми заходимо надто далеко. Реальним питанням, над яким потрібно сьогодні працювати, є “яким чином ми можемо підтримати реформи як ціль саму по собі. Треба зосередитися не на тому, що ЄПС не пропонує, а на тому, що вона пропонує країнам-сусідам”⁵.

Отже, повертаючись до України, можна стверджувати, що ЄПС відповідає внутрішнім обмеженням обох сторін. Для ЄС – це необхідність тривалого процесу повного інтегрування нових країн-членів та пауза в конституційному процесі; для України – повільність і зволікання впровадження реформ. З іншого боку, ЄПС відповідає глибинним інтересам Євросоюзу у сприянні Україні у здійсненні реформ і піднесенні економічного рівня, однак, вона не повністю відповідає інтересам України, оскільки не містить перспектив членства.

Складові зобов'язань ЄС у процесі реалізації ЄПС стосовно України

Зобов'язання ЄС у підтримці виконання Україною Плану дій впливають з наступного:

- “Дух і буква” ЄПС та її головного інструменту – Плану дій закріплюють принцип “спільної власності” обох сторін в імплементації цієї політики: “ЄС та Україна сповнені рішучості працювати разом шляхом виконання цього Плану в рамках ЄПС”⁶.



- Висновки Ради міністрів ЄС із загальних питань і зовнішніх зносин щодо України від 21 лютого 2005р. визначили додаткові кроки ЄС на підтримку досягнення цілей Плану дій (так звані “10 пунктів”)⁷. Головною новацією “10 пунктів” (які, на думку Беніти Ферреро-Вальднер, “доводять План дій до межі можливості – чого не було зроблено для жодної іншої країни”⁸), є пропозиція підготовки нової посиленої угоди між Україною та ЄС. Серед інших пропозицій: посилення співробітництва у справі забезпечення регіональної безпеки, зокрема у вирішенні Придністровського конфлікту; подальша підтримка України у процесі її вступу до СОТ, перегляд дослідження передумов створення Зони вільної торгівлі (ЗВТ); надання Україні статусу країни з ринковою економікою; просування у спрощенні візового режиму для українських громадян; посилення співробітництва в енергетичній сфері, з питань довкілля і транспорту; збільшення обсягів технічної допомоги із залученням коштів Європейського інвестиційного банку; залучення України до програм *Twinning* (обмін досвідом між державними службовцями) та *Taiex* (механізм обміну інформацією про технічну допомогу) для наближення українського законодавства до законодавства ЄС.
- Впровадження з 2007р. нового Інструменту Європейського сусідства та партнерства, що має на меті надання фінансової і технічної допомоги всім країнам-сусідам у виконанні Планів дій.

Офіційні органи обох сторін зосереджують увагу на моніторингу виконання Україною Плану дій. Свої зусилля у сприянні його виконанню Україною ЄС оцінює фактично в односторонньому порядку. ЄПС не передбачає моніторинг ролі ЄС у сприянні виконанню Планів дій урядами країн-сусідів. Позиційний документ

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. Brussels, December 4, 2006. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

⁵ Докладно див.: Eneko Landaburu (генеральний директор Директорату зовнішніх зносин Європейської Комісії). From Neighbourhood to integration policy. Are there concrete alternatives to enlargement? in *CEPS Policy Brief*. # 95/March 2006, p. 1; та Rutger Wissels (директор відділу координації ЄПС Директорату зовнішніх зносин Європейської Комісії). The Development of the European Neighbourhood Policy, in *The New Neighbourhood Policy of the European Union*. – *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 6, # 19, Trier, Germany, July 2006, p.15.

⁶ План дій Україна-ЄС. – <http://www.kmu.gov.ua>.

⁷ Висновки Ради міністрів ЄС із загальних питань і зовнішніх зносин щодо України (неофіційний переклад), 21 лютого 2005р. – <http://www.delukr.es.europa.eu/page34194.html>. Press release. 2641st Council Meeting. General Affairs and External Relations, Brussels, 21 February 2005. – http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/gena/83909.doc#_Toc97370963.

⁸ Benita Ferrero-Waldner. *The EU and Ukraine – what lies beyond the horizon?* – Виступ на конференції: *Madariaga European Foundation and EastWest Institute*, Brussels, 26 April 2005.

щодо імплементації Українською стороною Плану дій Україна-ЄС у 2005-2007рр., який готує Уряд України, містить моніторинг виконання лише окремих положень Висновків Ради міністрів ЄС, а саме: питань укладання нової угоди між Україною та Євросоюзом, технічної допомоги ЄС Україні та співробітництва з Європейським інвестиційним банком⁹.

Оцінка Європейським Союзом власної ролі у сприянні виконанню Україною Плану дій

Свою роль у сприянні Україні ЄС оцінив у документі “Європейська політика сусідства. Довідки про партнерів”, підготовленому для внутрішнього користування, однак опублікованому разом із згаданим вище Посланням Європейської Комісії від 4 грудня 2006р.¹⁰ На питання “яким чином ЄС підтримує реформи в Україні” ЄС відповідає, наводячи наступні приклади:

- технічна допомога і проведення тренінгів у сфері демократизації, прав людини та верховенства права, що забезпечить підтримку досягненням Помаранчевої революції;
- переговори з поглибленої ЗВТ у рамках нової посиленої Угоди після вступу України до СОТ, що сприятиме значному зростанню торгівлі та інвестицій, зближенню України з ЄС та її економічному розвитку;
- парафування в жовтні 2006р. угод зі спрощення візового режиму та реадмісії. Ратифікація цих угод сприятиме українським громадянам у їх поїздках до ЄС, розширенню людських контактів, стримуючи при цьому нелегальну міграцію;
- підписання Меморандуму про взаєморозуміння між ЄС та Україною щодо співробітництва в енергетичній сфері, який передбачає інтеграцію енергетичних ринків України та ЄС, що посилює спроможність України у здійсненні необхідних реформ у газовій, нафтовій, вугільній та електроенергетичній сферах та допоможе забезпечити безпеку її АЕС відповідно до міжнародних стандартів;
- відкриття Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні, що допоможе в розв’язанні проблем незаконного перетинання кордону товарів і людей, а також сприятиме вирішенню проблеми Придністров’я;
- збільшення обсягів технічної допомоги ЄС та поширення інструменту *Twinning* на Україну, що забезпечить більшу гнучкість допомоги ЄС та більшу користь для України з його проєктів;
- сприяння співпраці у сфері довкілля, зокрема – з питань зміни клімату.

Прогрес Європейської політики сусідства стосовно України вбачається також у наданні українській

економіці ринкового статусу в грудні 2005р. Цей аспект відзначає директор відділу координації ЄПС Директорату зовнішніх стосунків Європейської Комісії Рутгер Вісселс у виданні Інтернет-проєкту “Зовнішня політика Німеччини”, що було присвячено ЄПС¹¹.

Аналіз ролі ЄС у сприянні виконанню Україною Плану дій

Головні положення згаданих вище “10 пунктів” виконані, або знаходяться у стані виконання, тому доречним виглядає аналіз результатів виконання окремих положень з точки зору їх відповідності прагненням та інтересам України.

ЄС та Україна розпочали неформальні консультації щодо нової посиленої угоди у травні 2006р. Офіційні переговори були започатковані під час візиту Трійки ЄС до Києва 6 лютого 2007р.¹² Ці переговори є важливими і випробувальними для України, оскільки їх результати закладають основи подальших відносин на довгострокову перспективу. Вони є важливими і для інших країн-сусідів, адже угода з Україною стане пілотним варіантом для їх угод з ЄС. Разом з тим, зволікання Україною призначення голови переговорної групи та підготовки директив на ведення переговорів, які мали визначити її пріоритети може послабити її позиції в діалозі з ЄС.

Директиви, які отримала Європейська Комісія від Ради міністрів ЄС на ведення переговорів з Україною, визначили позиції Євросоюзу: “нова посилена угода не вирішує долю розвитку відносин України з ЄС; угода спрямовується на побудову поступової економічної інтеграції та поглиблення політичної співпраці”¹³. В її основі будуть положення про створення зони вільної торгівлі між сторонами. Якщо угода буде укладена на основі цих позицій ЄС, то вона підвищить рівень нинішніх відносин, порівняно з Угодою про партнерство та співробітництво, особливо у сфері економічної



⁹ Позиційний документ щодо імплементації Українською стороною Плану дій Україна-ЄС у 2005-2006рр. (станом на 19 січня 2007р.). – <http://www.kmu.gov.ua>.

¹⁰ The European Neighbourhood Policy. Fiches on Partners, December 2006, pp.19-20. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp-country-2006_en.pdf.

¹¹ Rutger Wissels “The Development of the European Neighbourhood Policy”, in *The New Neighbourhood Policy of the European Union. – Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 6, #19, Trier, Germany, July 2006, p.14.

¹² Прес-реліз Представництва Європейської Комісії в Україні від 8 лютого 2007р. “Покладено старт перемовинам про укладання розширеної угоди між ЄС та Україною”. – http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases_uk.html.

¹³ Council Conclusions concerning the negotiation of a new enhanced Agreement between the EU and Ukraine, Brussels, 22 January 2007. – http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/92469.pdf.

інтеграції, однак не змінить суті політичних відносин. Вона стане логічним продовженням реалізації ЄПС, однак не повною мірою відповідатиме інтересам України, яка прагне закріплення в новій угоді перспектив членства в Євросоюзі.

Перегляд дослідження економічних передумов створення ЗВТ між Україною та ЄС був здійснений на замовлення Європейської Комісії у 2005р¹⁴. Результатом перегляду став звіт щодо економічних передумов та ймовірних наслідків укладання Угоди про вільну торгівлю між ЄС та Україною “Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною”, в якому автори дійшли висновку, що проста Угода про вільну торгівлю принесе Україні лише незначні вигоди, і ще менші – ЄС¹⁵. Натомість пропонувалося створення ЗВТ шляхом укладання поглибленої Угоди про вільну торгівлю (ЗВТ+), яка б охоплювала торгівлю не лише товарами, але й послугами. Проте, сьогодні бракує оцінок впливу ЗВТ+ на українську економіку. Українська сторона має визначити, потенційні вигоди і втрати (загрози) від створення ЗВТ для окремих галузей економіки, симетричність/асиметричність угоди, вилучення з режиму ЗВТ тощо.

У жовтні 2006р. Україна та ЄС парафували угоди про спрощення візового режиму та реадмісію. Угода про спрощення візового режиму впроваджує диференційований підхід до українських громадян, виокремлюючи певні їх категорії, які отримуватимуть візи до країн ЄС за спрощеною процедурою (наприклад, науковці, бізнесмени, студенти, журналісти). Тому ця угода не може вважатися такою, що максимально відповідає інтересам України, оскільки не ліквідує перепон для переважної більшості українських громадян у їх поїздках до ЄС.

Просування в цьому питанні залежить сьогодні від підписання угоди про реадмісію між Україною та ЄС, наближення показників соціально-економічного розвитку України до стандартів Євросоюзу та, загалом, рівня взаємодії двох сторін.

Вирішення цих питань дозволить Україні та ЄС впровадити в майбутньому безвізовий режим для українських громадян, що найбільш відповідає інтересам України.

Впровадження Інструменту Європейського сусідства та партнерства започатковане 1 січня 2007р.¹⁶ На реалізацію Інструменту для всіх країн-сусідів у 2007-2013рр. передбачено €15 млрд. Однак, не зважаючи на зростання абсолютних цифр допомоги всім 16 країнам-сусідам на 35%, розподіл коштів залишився незмінним: приблизно 70% коштів призначені для країн Середземномор’я, і лише 30% – для країн Східної

Європи, залучених до ЄПС¹⁷. Посиленню ролі ЄС у сприянні реформам в Україні більшою мірою сприяло б підвищення обсягів фінансування країн Східної Європи, виокремлення часток кожної з них та чітке закріплення напрямів, за якими ці кошти будуть використовуватися.

Наведене дає підстави для наступних висновків і пропозицій.

ВИСНОВКИ:

- ЄПС відбиває реальну зацікавленість Євросоюзу у сприянні реформам в Україні, оскільки вона спрямована на зменшення асиметрії між рівнями розвитку ЄС та України;
- ЄПС відповідає нинішнім обмеженням обох сторін, однак не повною мірою відповідає інтересам України, оскільки не містить перспективи членства в ЄС;
- зволікання Україною процесу реформування уможливило використання Євросоюзом принципу диференційованого підходу у “зворотному” напрямі, стримуючи певні стимули до подальшого розвитку відносин;
- неможливість здійснення моніторингу ролі ЄС у процесі сприяння виконанню Плану дій Україна-ЄС зменшує можливості впливу України на політику Євросоюзу щодо неї.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Для підвищення ефективності зусиль ЄС у його сприянні виконанню Україною Плану дій було б бажаним:

- розробити і впровадити механізм моніторингу сприяння ЄС виконанню Плану дій, результати якого мають офіційно оприлюднюватися;
- спираючись на положення Плану дій про можливість внесення змін до його тексту, скласти реєстр дій ЄС на підтримку виконання Плану дій (на зразок “10 пунктів”) з урахуванням позицій української сторони;
- з метою посилення координації між інституціями ЄС та його країнами-членами більш активно залучати ініціативи останніх до процесу реалізації ЄПС;
- визначити перелік програм ЄС, до яких Україна може залучитися в рамках виконання Плану дій. ■

¹⁴ Попереднє дослідження економічних передумов створення ЗВТ між Україною та ЄС було зроблено на замовлення Європейської Комісії у 1999р.

¹⁵ Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною (станом на 16 лютого 2006р.). – http://www.icps.com.ua/doc/Ukraine_EU_FTA.pdf.

¹⁶ Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_en.pdf.

¹⁷ Iris Kempe. Identifying an agenda for a new Eastern Policy. Connecting the German and Finnish EU Presidencies. *Strategy paper for the conference “Looking towards the East. Connecting the German and Finnish EU Presidencies”*, Berlin, 17-19 December 2006, p.5.