

Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД)  
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Центр політико-правових реформ

ПОРЯДОК ДЕННИЙ АСОЦІАЦІЇ  
УКРАЇНА – ЄС ЯК ЧАСТИНА  
ПІДГОТОВКИ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ  
*Результати громадського моніторингу у 2010-2011 роках*

*За загальною редакцією Юлії Тищенко*

Київ  
Агентство "Україна"  
2012

**УДК 339.92(477):061.1ЄС**  
**ББК 65.5(4Укр)-4**  
**П60**

Публікацію підготовлено за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження". Жодну частину цих матеріалів не можна відтворювати, використовувати в будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, ксерокопіювальний чи будь-який інший спосіб, без відповідного посилання на оригінальне джерело.

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

**П60** Порядок денний асоціації Україна – ЄС як частина підготовки Угоди про асоціацію. Результати громадського моніторингу у 2010-2011 роках / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : за заг. ред. Ю. Тищенко. – К. : Агентство "Україна", 2012. – 108 с. – Книга-"перекрутка".  
ISBN 978-966-2157-90-1

Видання містить результати незалежного громадського моніторингу виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС, який відбувався упродовж 2010-2011 років у рамках коаліційного проекту "Порядок денний асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: експертний погляд". Проект виконував Консорціум аналітичних центрів у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центру політико-правових реформ (ЦППР) за сприяння Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження". Медійну підтримку проекту надавала Міжнародна громадська організація "Інтерньюз-Україна". Проект здійснювався у співпраці з Громадською експертною радою при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

У публікації проаналізовано динаміку реалізації пріоритетів ПДА у сфері політичного діалогу, економічних, соціальних та екологічних питань. Видання буде корисним для представників органів державної влади, широкого кола осіб, які цікавляться євроінтеграцією, політичними та економічними аспектами зовнішньо- та внутрішньополітичного розвитку України.

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

# СКОРОЧЕННЯ

**ГТС** – газотранспортна система

**ДПС** – Державна податкова служба

**ДСФМ** – Державна служба фінансового моніторингу

**ЄБА** – Європейська Бізнес Асоціація

**ЄПБО** – Європейська політика безпеки і оборони

**ЄПС** – Європейська політика сусідства

**ЗВТ** – зона вільної торгівлі

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**ММО** – Міжнародна морська організація

**МСФЗ** – Міжнародні стандарти фінансової звітності

**НІП України** – Національний інформаційний центр зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій

**НІД** – Національний план дій

**НІП** – Національна програма імплементації Угоди про асоціацію

**НУО** – неурядова організація

**ПДА** – Порядок денний асоціації

**СФЗ** – санітарні та фітосанітарні заходи

**УПС** – Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною  
(*Partnership and co-operation agreement between the European communities and their member states, and Ukraine*)

**ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади

# ЗМІСТ

Вступ.....	5
Проблемні питання моніторингу та оцінювання державної політики в рамках реалізації пріоритетів в євроінтеграційній сфері <i>Ірина Кравчук</i> .....	11
Деякі аспекти інституційного забезпечення євроінтеграційної політики України <i>Світлана Конончук</i> .....	22
Результати громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2010 році.....	27
Результати громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС (січень – вересень 2011 року) .....	48
Додаток 1. Пропозиції до Звіту щодо реалізації Європейської політики сусідства упродовж 2011 року <sup>1</sup> .....	78
Додаток 2. Список експертів проекту "Виконання Порядку денного асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: експертний погляд" .....	107

---

<sup>1</sup> Пропозиції підготовлено Консорціумом аналітичних центрів у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центру політико-правових реформ (ЦПР) за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження".

## ВСТУП

Підготовці Угоди про асоціацію та набуттю нею чинності покликаний сприяти документ практичної дії – *Порядок денний асоціації (ПДА)*<sup>2</sup>. Він був ухвалений сторонами 24 листопада 2009 року і є практичним інструментом співробітництва між Україною та ЄС. Головна ідея розробки ПДА полягала у заміні Плану дій Україна – ЄС практичним інструментом взаємодії, спрямованим на закріплення нової якості співпраці, ще до набуття чинності Угодою про асоціацію.

Порядок денний асоціації базується на значному прогресі, що його було досягнуто у процесі обговорення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Майбутня Угода про асоціацію має визначити формат двосторонніх відносин у середньостроковій перспективі. Обидві сторони вважають, що ця Угода демонструє найбільш сучасний та амбіційний підхід до бачення асоціації в рамках програми Східного партнерства, включно з Угодою про глибоку та всебічну зону вільної торгівлі (ЗВТ) та комплексною програмою наближення до ЄС (*acquis*)<sup>3</sup>.

Практична мета ПДА полягає у чіткому визначенні на галузевій основі пріоритетів, які вимагають негайних дій ще до офіційного підписання Угоди про асоціацію. Саме задля реалізації практичної мети ПДА перелік наведених у документі пріоритетів, у разі необхідності, може бути змінений та доповнений за згодою між Україною та ЄС.

*Порядок денний асоціації визначає ключові пріоритети реформ, яким Україна має приділити увагу задля того, щоб повною мірою скористатися можливостями поглибленої співпраці, що передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Загальна мета ПДА відповідає духу Угоди та полягає у поступовому досягненні політичної асоціації та більшої економічної інтеграції з ЄС.*

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

<sup>3</sup> Документ спільної робочої групи "Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році", Звіт про хід реалізації проекту в Україні, на додаток до Спільного повідомлення комісії Європейському Парламенту, Раді Європи, Комітету з економічних та соціальних питань та Комітету регіонів. Новий відгук на Сусідство, що змінюється [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/enp\\_report\\_2010\\_ukraine\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf).

Із загального переліку пріоритетів ПДА щорічно будуть виокремлюватися ті, що мають особливе значення саме упродовж визначеного року. Зокрема, перелік пріоритетів ПДА на 2010 рік, ухвалений 26 січня Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб, містить 78 пунктів, що належать до передбачених у ПДА пріоритетних галузей<sup>4</sup>. Порядок денний асоціації має стати орієнтиром і основою для здійснення системних реформ в Україні в економічній, політичній, безпековій та екологічній сферах.

Окрім того, для імплементації ПДА також можуть бути залучені інструменти Східного партнерства. У разі необхідності Європейська Комісія також заохочуватиме міжнародних, урядових, ділових та громадських партнерів до реалізації цілей та пріоритетів ПДА, а також сприятиме їм у реалізації цих завдань.

Порівняльний аналіз ПДА та попереднього Плану дій дає підстави виявити схожі та відмінні елементи цих документів.

*Інструментами, які Євросоюз залучатиме задля допомоги Україні в імплементації цілей та пріоритетів, зазначених у ПДА, зокрема, є:*

- обмін технічними експертними оцінками і рекомендаціями, найкращими видами практики та ноу-хау;*
- обмін інформацією;*
- підтримка у розбудові та посиленні інституційної спроможності;*
- також передбачається можливість залучення консультативної допомоги в процесі наближення законодавства до законодавства ЄС і започаткування секторальних діалогів в окремих секторах<sup>5</sup>.*

Обидва документи є практичними інструментами співпраці, спрямованими на імплементацію основних положень базових договорів між Україною та Євросоюзом (у випадку Плану дій – попередньої Угоди про партнерство та співробітництво, у випадку ПДА – майбутньої Угоди про асоціацію). З цієї точки зору План дій мав "ретроспективну" дію – розроблявся через сім років після набуття чинності Угодою про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною (УПС) для прискорення реалізації її окремих поло-

<sup>4</sup> Що таке Порядок денний асоціації Україна – ЄС. Порядок денний асоціації: проміжний інструмент взаємодії в очікуванні майбутньої базової угоди, 31 травня 2010 року, Центр досліджень міжнародних відносин ІЕД [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://es-ukraine.blogspot.com/2010/05/blog-post\\_31.html](http://es-ukraine.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html).

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

жень, що не були виконані у попередній період. Порядок денний асоціації має "перспективний" характер, спрямований на випередження ходу подій, оскільки його метою є започаткувати виконання окремих положень Угоди про асоціацію, яка в цілому ще перебуває на стадії розробки.

З формальної точки зору, План дій Україна – ЄС належав до інструментарію Європейської політики сусідства (ЄПС) – рамкового підходу Євросоюзу до розбудови відносин з країнами, що знаходяться по периметру його кордонів як у Європі, так і в Африці. Цей елемент створював певну упередженість сприйняття цього документа в Україні з огляду на недиференційований характер ЄПС, яка урівнювала інтеграційні перспективи всіх країн – сусідів ЄС. Порядок денний асоціації формально не прив'язується до ЄПС, а подається як ексклюзивний двосторонній інструмент взаємодії між Україною та ЄС, покликаний посилити саме двосторонню основу співробітництва та виокремити її із загального контексту ЄПС. Фактично ж цей документ є імплементаційним інструментом майбутньої Угоди про асоціацію, яка сама є елементом ЄПС, передбаченим для всіх країн-партнерів у рамках цієї політики. Оскільки Україна є "піонером" в освоєнні нових інструментів політики ЄС, цілком імовірно, що напрацьовані у діалозі з нею "типові" документи будуть використані як зразок у відносинах ЄС з іншими країнами-сусідами.

Змістовне наповнення Плану дій і ПДА та їх структура є доволі подібними. Так, обидва документи містять перелік пріоритетних завдань для виконання українською стороною, що стосуються усіх ключових сфер інституційного розвитку України та її співробітництва з ЄС – політичний діалог, юстиція та внутрішні справи, економічний та соціальний розвиток, торгівля, ринкові та регуляторні реформи, транспорт, енергетика, наука, культура та освіта. Деякі завдання Плану дій майже без змін викладені у ПДА, інші актуалізовані з урахуванням акумульованого упродовж останніх років прогресу у співробітництві. Крім того, ПДА містить нові пріоритети, які більш чітко підпорядковуються логіці політичної асоціації та економічної інтеграції, ніж партнерського співробітництва. Так, багато завдань ПДА відрізняються підкреслено інтеграційною спрямованістю від тих, що наявні у Плані дій (заходи щодо глибшої інтеграції транспортних та енергетичних мереж, забезпечення участі України у галузевих програмах та агентствах ЄС, імплементація Україною секторальних розділів *acquis* та, в цілому, більш високий ступінь наближення законодавства України у різних сферах до європейських стандартів).

На відміну від Плану дій, у ПДА більш чітко простежується намагання посилити саме двосторонній характер зобов'язань через наголошення на спільній власності та відповідальності за виконання його положень. Формулювання та зміст багатьох положень документа обумовлюють його дещо меншу схожість на перелік односторонніх зобов'язань України перед ЄС, як це виглядало у випадку з Планом дій.

*Тим не менш, ПДА не повністю вдалося уникнути деяких недоліків документа-попередника. Серед функціональних вад нового інструменту – незбалансованість у формулюваннях пріоритетів: деякі розділи містять конкретизовані завдання, спрямовані на досягнення реального прогресу в реформуванні окремих галузей, однак інші мають абстрактний характер, що створює ризики їх неоднозначної інтерпретації, а ефект від їх виконання видається сумнівним. Крім того, це суттєво ускладнює об'єктивну оцінку ступеня виконання таких завдань.*

Певних змін зазнав і механізм оцінювання виконання пріоритетів нового інструменту. Так, у ПДА більший акцент зроблено на спільних оцінках прогресу у виконанні, що, однак, не виключає можливості проведення кожною стороною окремих оцінок. Крім того, для контролю за виконанням ПДА було створено спеціальний орган – Спільний комітет на рівні старших посадових осіб, чого не було у випадку Плану дій, контроль за виконанням якого було покладено на органи, створені в рамках УПС. Спільний комітет регулярно представлятиме свої доповіді Раді з питань співробітництва Україна – ЄС.

Слід також підкреслити, що хоча ПДА визначає обмежену кількість пріоритетів, цей документ не обмежує формат існуючого співробітництва, що відбувається в рамках інших чинних угод. Передбачені у ПДА пріоритети стануть доповненням до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з набуттям нею чинності. Після підписання Угоди про асоціацію Україна та ЄС здійнять масштабний перегляд відповідних частин ПДА з метою визначення всеохоплюючого переліку пріоритетів дій.

Втім, головним недоліком ПДА є його неконкретність та розмитість, відсутність можливостей для оцінки політичного прогресу в реалізації пріоритетів. Негативним моментом є також відсутність якісного інформування про перебіг реалізації пріоритетів у сфері політичного діалогу.



Після підписання Угоди про асоціацію ПДА може замінити **Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НПІ)**<sup>6</sup>. Відмінність цього документа від ПДА полягає в запровадженні індикаторів оцінки кроків, необхідних для повного виконання зобов'язань. НПІ є національним документом і переглядається (як мінімум) щорічно<sup>7</sup> з метою внесення коректив для відображення прогресу, а також ураховання динаміки двосторонніх відносин з ЄС<sup>8</sup>.

Для контролю за виконанням ПДА було створено спеціальний орган – Спільний комітет на рівні старших посадових осіб<sup>9</sup>, який регулярно представлятиме свої доповіді Раді з питань співробітництва Україна – ЄС.

Відповідно до керівних принципів Спільного комітету на рівні старших посадових осіб кожна зі сторін призначить старшу посадову особу, яка здійснюватиме нагляд та моніторинг імплементації Порядку денного асоціації.

Ці старші посадові особи забезпечать керівництво у процесі імплементації ПДА, яке стане імплементаційними та правовими рамками, з метою спільного досягнення результатів<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Детальніше див.: Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації Робочої групи № 1 "Україна – ЄС: на шляху до політичної асоціації" "Інституційні питання виконання Угоди про асоціацію (01.07.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.org.ua>.

<sup>7</sup> НПІ можна назвати багаторічною "пересувною" програмою (англ. *multiannual rolling programme*).

<sup>8</sup> З детальним описом НПІ можна ознайомитися у дослідженні О. Мирошніченка "Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан" (квітень 2010 року) в електронному режимі: [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

<sup>9</sup> Керівні принципи Спільного Комітету на рівні старших посадових осіб, створеного Порядком денним асоціації Україна – ЄС, 26 січня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/document/243877070/Керівні%20принципи%20КСПО%20\(укр\).doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243877070/Керівні%20принципи%20КСПО%20(укр).doc).

<sup>10</sup> Там само.

Неурядові організації в Україні провели упродовж 2010-2011 років незалежний громадський моніторинг<sup>11</sup> у рамках коаліційного проекту "Порядок денний асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: експертний погляд"<sup>12</sup>.

Проект виконував Консорціум аналітичних центрів у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центру політико-правових реформ (ЦППР) за сприяння Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження". Медійну підтримку проекту надавала Міжнародна громадська організація "Інтерньюз-Україна". Проект здійснювався у співпраці з Громадською експертною радою при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Реалізація проекту передбачала аналіз правових актів, політичних документів, прийнятих законопроектів, які стосуватимуться виконання положень з боку української сторони ПДА між Україною і ЄС у сферах політичного та економічного діалогу: конституційного реформування, розвитку громадянського суспільства, реформи публічної адміністрації та її прозорості, судової реформи, доступу до правосуддя та правової допомоги, кримінальної юстиції та захисту прав людини, економічних перетворень, безпекової сфери.

Незалежний аналіз дій української влади здійснювала експертна група, до складу якої входили більше 30 експертів з питань політичного діалогу, верховенства права та захисту прав людини, економічних реформ, безпекових питань та охорони навколишнього середовища. Експерти стежили за виконанням пріоритетів ПДА (визначених для виконання у 2010-2011 роках Спільним комітетом високопосадовців) та повідомляли результати аналізу Уряду України та Європейській Комісії<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Метою громадського моніторингу є оцінка виконання українською та європейською сторонами пріоритетів ПДА (як визначених для виконання Спільним комітетом високопосадовців, так і, можливо, інших важливих з точки зору громадянського суспільства пріоритетів ПДА) та повідомлення результатів аналізу Уряду України та Європейській Комісії, вплив на виконання пріоритетів ПДА.

Предмет моніторингу – процес виконання пріоритетів ПДА (як визначених для виконання у 2010 році Спільним комітетом високопосадовців, так і, можливо, інших важливих з точки зору громадянського суспільства пріоритетів ПДА).

Об'єктом моніторингу є діяльність української та європейської сторін, спрямована на виконання пріоритетів ПДА (як визначених для виконання Спільним комітетом високопосадовців, так і, можливо, інших важливих з точки зору громадянського суспільства пріоритетів ПДА).

<sup>12</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.org.ua> та <http://www.es-ukraine.blogspot.com>.

<sup>13</sup> Там само.

# ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

*Ірина Кравчук,*

*докторант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами  
Національної академії державного управління  
при Президентові України*

Україна завершила переговори з ЄС про укладення Угоди про асоціацію, яка включатиме Глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі і не передбачатиме перспективи членства в ЄС, на відміну від європейських угод, укладених із колишніми країнами-кандидатами Центрально-Східної Європи під час розширення ЄС 2004 та 2007 років, та угод про стабілізацію та асоціацію із країнами Західних Балкан. Про завершення переговорів договірними сторонами було оголошено 19 грудня 2011 року під час київського саміту Україна – ЄС. 30 березня 2012 року відбулося часткове парафування тексту Угоди. Було парафровано майже всю Угоду, включно з першими статтями розділу про зону вільної торгівлі. Зараз триває процес технічного опрацювання експертами частини Угоди, що включає статті щодо ЗВТ. Згідно з попередніми прогнозами це опрацювання має завершитися у вересні 2012 року. Наступним етапом буде остаточне парафування тексту Угоди та її переклад 22 офіційними мовами ЄС та українською, що також, за різними оцінками, потребуватиме декількох місяців роботи (до 6 місяців). Тому очевидно, що **підписання Угоди про асоціацію може відбутися не раніше 2013 року**. Саме ж рішення про підписання Угоди залежатиме від політичної ситуації в країні, після проведення відкритих та чесних парла-

*З метою виконання цих угод про асоціацію ЄС використовував подібні механізми для визначення пріоритетів та спрямування допомоги. Порядок денний асоціації Україна – ЄС, прийнятий 23 листопада 2009 року, є інструментом для підготовки до виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Сама ідея та структура ПДА у відносинах з Україною дещо подібна до Програм партнерства при приєднанні (Accession Partnership) із країнами Центрально-Східної Європи та Хорватією та колишньою Югославською Республікою Македонія в рамках процесу стабілізації та асоціації.*

ментських виборів. А для набуття Угодою чинності необхідне її підписання та ратифікація Верховною Радою, Європарламентом і парламентами країн-членів ЄС.

Програми партнерства при приєднанні поєднували в собі пріоритети адаптації *acquis* і допомогу ЄС. На їх базі кожна країна-кандидат складала свою програму адаптації *acquis* таким чином, щоб імплементувати законодавство в пріоритетних сферах, зобов'язуючись зробити це в певний строк і зазначаючи необхідні ресурси. Партнерство мобілізувало всі форми допомоги країнам Центральної і Східної Європи і встановлювало єдині рамки для виконання національних програм підготовки до вступу в Союз. Колишні держави-кандидати імплементували Програми партнерства при приєднанні за допомогою Національних програм підготовки до членства, Національних програм сприйняття *acquis*.

Варто наголосити на схожості визначених в ЄС механізмів наближення до критеріїв членства в ЄС для балканських держав і держав попередньої хвилі розширення. Для країн-кандидатів (Хорватії та колишньої Югославської Республіки Македонія) передбачено Програми партнерства при приєднанні, а для решти балканських держав – Програми європейського партнерства, які є аналогічними Програмам Партнерства при приєднанні в рамках Європейських угод. Програми визначають пріоритети реформ, які мають бути здійснені країнами в процесі асоціації та стабілізації, інструменти фінансової підтримки ЄС<sup>14</sup>. У балканських країнах Програми партнерства виконуються за допомогою Національних програм сприйняття *acquis* або Імплементаційних планів.

Незважаючи на подібність структури та ідеї ПДА, з одного боку, та Програм партнерства при приєднанні та Програм європейського партнерства, з іншого, між ними є суттєва відмінність. Програми партнерства при приєднанні та Програми європейського партнерства містили положення про те, що надання допомоги ЄС залежатиме від виконання зобов'язань за Європейськими угодами або Угодами про стабілізацію та асоціацію, виконання Копенгагенських критеріїв членства та пріоритетів Програм партнерства. У ПДА не передбачено такої умови надання допомоги ЄС. Підтримка ЄС може надаватися "у контексті загальних пріоритетів надання допомоги на користь України як частини загального фінансування, доступного для потреб України, при повному дотриманні відповідних імплементаційних правил та проце-

---

<sup>14</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Partnerships with Western Balkans – [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18008\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm).

дур надання зовнішньої допомоги ЄС"<sup>15</sup>. Порядок денний асоціації фактично не створює зовнішнього стимулу реформуватися, реформи зумовлені суто внутрішніми потребами і залежать від політичної волі сторін. Відповідно, і результати реформ – різні.

Для відстеження прогресу виконання Програм партнерства при приєднанні, Програм Європейського партнерства та ПДА були передбачені механізми моніторингу та оцінювання як Європейською Комісією, так і самими країнами.

У словнику ОЕСР оцінювання (evaluation) визначається як систематична та об'єктивна оцінка (assessment) триваючого або завершеного проекту, програми чи політики, її структури, результатів та виконання<sup>16</sup>. Оцінювання передбачає визначення певних стандартів та аналіз відповідності цим стандартам. На наш погляд, доцільніше перекладати "evaluation" саме як "оцінювання", а не як "оцінку" чи "евалуацію". "Оцінювання" – це процес із певними правилами, етапами, результатами. Термін "оцінка" більше асоціюється з остаточним результатом оцінювання, який є фіксованим. "Оцінювання" включає "оцінку".

Моніторинг виконання – це постійний процес збирання та аналізу даних з метою порівняння того, наскільки добре виконується проект, програма або політика стосовно очікуваних результатів<sup>17</sup>. Завданням оцінювання є аналіз результативності, ефективності та корисності програми або політики, засвоєння певних уроків на підставі виявлення того, що спрацювало добре, а що ні. Завданням моніторингу є збирання інформації про хід реалізації програми, яка дає можливість провести оцінювання. Оцінювання та моніторинг можуть

*Моніторинг виконання ПДА здійснюється за допомогою:*

- *внутрішньої звітності ЄС та щорічних Звітів Комісії ЄС щодо України про реалізацію ЄПС;*
- *коротких спільних доповідей Спільного комітету старших посадових осіб щодо прогресу, досягнутого в здійсненні ПДА;*
- *системи звітування та моніторингу в уряді України;*
- *даного проекту громадського моніторингу.*

<sup>15</sup> Порядок денний асоціації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/document/243668936/Association%20Agenda\\_укр.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243668936/Association%20Agenda_укр.doc).

<sup>16</sup> Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 – Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. – 2002. – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). – Paris.

<sup>17</sup> Там само.

здійснюватися на будь-якому етапі "життєвого циклу" політики чи програми.

Спроба комплексного громадського моніторингу виконання ПДА дозволила зробити ряд висновків та засвоїти певні уроки. У державах, що є новими членами ЄС, або балканських країнах – кандидатах аналогічних проектів громадського моніторингу реалізації Програм партнерства при приєднанні не було. Громадськість брала участь в обговоренні питань вступу до ЄС через дорадчо-консультаційні комітети при урядових координаційних органах з європейської інтеграції, національні конвенти та форуми. Громадські організації здійснювали моніторинг та аналіз певних секторальних пріоритетів.

ПДА не є достатньо конкретизованим та чітким документом. Для визначення заходів довелося виокремити першочергові реформи та перелік пріоритетів на 2010 рік (Див. Схему 1. Планування виконання ПДА)

Схема 1. Планування виконання ПДА



Планування виконання ПДА мало декілька рівнів та інструментів:

1. У зв'язку із зміною форми правління в Україні головним стратегічним документом у державі вважається Комплексна програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" (далі – Програма економічних реформ)<sup>18</sup>. Програма економічних реформ та План першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010 рік включають заходи з реформ, викладені в Матриці С. Фюле та ПДА<sup>19</sup>.
2. На виконання Матриці реформ С. Фюле<sup>20</sup>, яка представлена у ході його візиту в Україну 28 квітня 2010 року, уряд ухвалив План першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010 рік № 1073-00-р від 19.05.2010 року<sup>21</sup>. Міністерства та органи виконавчої влади повинні щомісяця подавати до Кабміну інформацію про реалізацію цього плану. Таким чином КМУ контролює виконання Плану першочергових заходів. Проте у загальнодоступних інтернет-ресурсах немає офіційно опублікованих звітів про реалізацію цього плану.
3. У галузі адаптації законодавства було прийнято План заходів з виконання Загальнодержавної програми виконання адаптації законодавства України до законодавства ЄС 9 липня 2010 року<sup>22</sup>. Цей план заходів частково охоплює акти, зазначені в додатках до проекту Угоди про асоціацію.
4. Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб було визначено Перелік 78 пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС на 2010 рік, які були погоджені 26 січня 2010 року<sup>23</sup>. Відповідаль-

<sup>18</sup> Комплексна програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).

<sup>19</sup> Спільний звіт Спільного Комітету на рівні старших посадових осіб щодо прогресу в імplementації Порядку денного асоціації Україна – ЄС, схвалений Радою з питань співробітництва між Україною та ЄС 15 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/243876992/Спільний%20звіт%20ПДА%20червень%202010%20р.%20укр.doc>.

<sup>20</sup> Reform Matrix presented by S. Füle during his visit to Ukraine on 28th of April 2010. – [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2010/2010\\_04\\_28\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2010/2010_04_28_01_en.htm) and <http://www.euroatlantica.info/index.php?id=924>.

<sup>21</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2010 рік" від 19 травня 2010 року № 1073-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – 27 трав. (№ 94).

<sup>22</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2010 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 9 червня 2010 року № 1196-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – 17 черв. (№ 109).

<sup>23</sup> Перелік пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС на 2010 рік, погоджений Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб 26 січня

ність за виконання кожного пріоритету було покладено на конкретні органи виконавчої влади, підкомітети Україна – ЄС, робочі групи і галузеві діалоги відповідно до розподілу компетенції<sup>24</sup>. На його основі більшість міністерств розробляли власні *робочі плани*, спрямовані на виконання ПДА в межах своєї компетенції, або включали євроінтеграційні заходи в загальні робочі плани. Станом на березень 2011 року не було оприлюднено інформації у загальнодоступних веб-ресурсах про пріоритети ПДА у 2011 році.

Кожен із цих документів має певні вимоги щодо моніторингу та звітності. Міністерства звітують про виконання кожного документа окремо, що збільшує навантаження стосовно здійснення моніторингу на органи державної влади та ускладнює проведення моніторингу з боку громадськості.

Іншою проблемою є відсутність згоди між основними зацікавленими сторонами щодо процесу моніторингу та оцінювання, немає загального розуміння основних понять; ясності вимог до моніторингу та оцінювання; є нерозуміння відмінностей понять аудиту, внутрішнього контролю, моніторингу.

Проте ці проблеми виникли не лише з вини української сторони. Список 78 пріоритетів ПДА на 2010 рік – це лише витяг найважливіших сфер роботи. Євросоюз не схильний чітко визначати спільні показники або заходи з реалізації цих пріоритетів. Позитивом є те, що Матриця С. Фюле визначила більш конкретні першочергові заходи, які увійшли до урядового плану заходів, виконання якого контролюється Урядом.

До моніторингу виконання ПДА залучено ряд органів та інституцій, які можна зобразити у вигляді схеми.

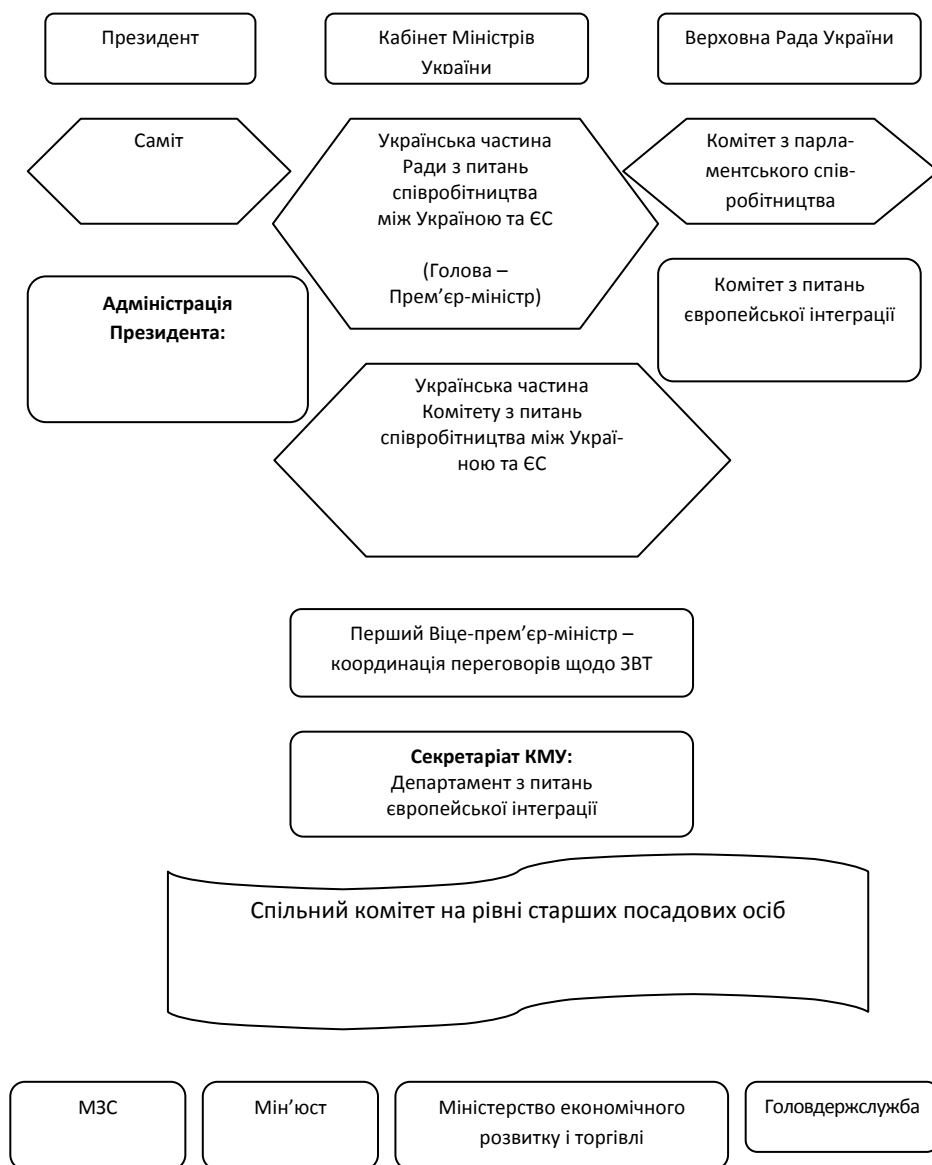
---

2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/document/243344519/Пріоритети%20ПДА%20на%202010\\_ukr.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243344519/Пріоритети%20ПДА%20на%202010_ukr.doc).

<sup>24</sup> Розподіл компетенції органів державної влади та підкомітетів Україна – ЄС з виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС, схвалений 16.11.2009 року на 32-му засіданні Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/243292651/RozpodilKompPDA.doc>.



Схема 2. Інституції, залучені до моніторингу та оцінювання ПДА



Порядок денний асоціації Україна – ЄС передбачає створення Спільного комітету на рівні старших посадових осіб для моніторингу прогресу здійснення пріоритетних реформ, викладених у документі, та періодичне внесення до нього змін. До ПДА Україна – ЄС будуть вноситися зміни відповідно до звітів про хід його реалізації у досягненні цілей. Спільний комітет має регулярно звітувати перед Радою співробітництва між Україною та ЄС.

Спільний комітет представляє Комітету з питань співробітництва та Раді з питань співробітництва Україна – ЄС інформацію щодо досягнень та можливих перешкод у виконанні ПДА; зміни і корегування ПДА; визначення пріоритетів ПДА<sup>25</sup>.

Окрім Спільного комітету, до моніторингу ПДА залучена вся інституційна система європейської інтеграції. Інституційна система координації європейської інтеграції останнім часом зазнала істотних змін. У Секретаріаті КМУ спочатку діяло Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, яке згодом було реорганізоване у Бюро європейської інтеграції. Тепер діє Департамент з питань європейської інтеграції.

У Міністерстві юстиції ліквідовано Державний департамент з питань адаптації законодавства. Очікується, що департамент діятиме у Міністерстві у статусі звичайного департаменту.

Натомість в Адміністрації Президента утворено Управління з питань європейської інтеграції. Це не є абсолютною новацією, оскільки у колишньому Секретаріаті Президента раніше теж був підрозділ, який відповідав за питання європейської інтеграції.

Таким чином, органи влади мають відповідні підрозділи та фахівців, які здатні ефективно працювати над завданнями європейської інтеграції. Проте звіти міністерств про реалізацію пріоритетів ПДА практично відсутні, немає показників результатів та впливу для оцінювання виконання ПДА, бракує координації процесу моніторингу; відсутня узгоджена інформація про саму систему моніторингу виконання ПДА. Для ефективного здійснення моніторингу та оцінювання будь-якого документа має бути одна інституція чи підрозділ, в якому зосереджується вся інформація, що має бути опублікована на офіційних сайтах органів державної влади.

---

<sup>25</sup> Керівні принципи Спільного Комітету старших посадових осіб, створеного Порядком денним асоціації Україна – ЄС, 26 січня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=243282338&cat\\_id=223345338&ctime=1266421267327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243282338&cat_id=223345338&ctime=1266421267327).

## Висновки і рекомендації

Впровадження Угоди про асоціацію вимагатиме створення дієвої системи моніторингу та оцінювання її виконання, що полегшить відстеження процесу проведення реформ в Україні, збільшить прозорість та довіру у відносинах між ЄС та Україною, поліпшить планування, координацію та реалізацію політики у сфері європейської інтеграції.

У процесі здійснення громадського моніторингу виконання ПДА зроблено такі висновки.

**По-перше** – мають існувати чітка система та ієрархія документів і програм, за допомогою яких планується виконання ПДА із чіткими положеннями щодо моніторингу.

**По-друге** – має бути головна інституція, яка забезпечує координацію, планування, моніторинг та оцінювання виконання ПДА. В Україні такої єдиної інституції, яка б здійснювала моніторинг та оцінювання виконання ПДА, немає. Департамент європейської інтеграції КМУ консолідує інформацію про реалізацію Плану першочергових заходів на виконання Матриці С. Фюле та ПДА. Проте сама система виконання ПДА є децентралізованою, головну відповідальність за втілення в життя пріоритетів несуть міністерства. З одного боку, це правильно, оскільки міністерства відповідають за вироблення політики у своїй сфері. З іншого боку, такий підхід мав би передбачати і координацію на центральному рівні.

**По-третє** – ЄС повинен відігравати більш активну роль у розвитку спроможності проводити оцінювання в Україні. Євросоюз мав би створити зовнішній запит на розвиток спроможності проводити оцінювання шляхом надання допомоги ЄС у проведенні адміністративної реформи та реформи державних фінансів.

**По-четверте** – хоча система звітності для здійснення ПДА створена і система моніторингу також розроблена деякою мірою, це недостатня основа для моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію. Зазначена Угода є набагато складнішим документом і потребує більше зусиль у напрямі розбудови спроможності з боку українського уряду, громадянського суспільства та підтримки з боку ЄС. У підсумку слід зазначити, що вирішення потребують такі основні питання перспективної системи моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію:

- розроблення нормативно-правової бази для виконання, моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію;

- створення інституційного механізму для координації здійснення Угоди про асоціацію, який відповідатиме за процес моніторингу та оцінювання;
- формування загального розуміння і згоди між основними зацікавленими сторонами щодо процесу моніторингу та оцінювання;
- формування запиту на підзвітність з боку громадянського суспільства і парламенту;
- розвиток спроможності міністерств проводити моніторинг та оцінювання, що передбачає необхідні навички, бази даних і ресурси;
- забезпечення прозорості виконання Угоди про асоціацію.

Спираючись на досвід моніторингу та оцінювання виконання ПДА, пропонуємо такі рекомендації щодо створення системи моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію:

1. На першому етапі необхідно сконцентрувати зусилля на підготовці програми виконання Угоди про асоціацію, координації роботи міністерств, встановити систему моніторингу та оцінювання. Належить розвивати загальну спроможність уряду проводити моніторинг та оцінювання в рамках адміністративної реформи. На більш пізньому етапі зобов'язання щодо Угоди про асоціацію мають бути поступово інтегровані до реформованої системи стратегічного управління в країні. Вимога проводити моніторинг та оцінювання і механізм мають бути передбачені в програмі виконання Угоди про асоціацію. Для моніторингу виконання програми повинна бути створена електронна система моніторингу.

2. Необхідно розвивати спроможність проводити моніторинг та оцінювання, що складається з таких елементів:

- здатність і зобов'язання уряду ініціювати оцінювання та використовувати результати оцінювання (іншими словами – "запит на оцінювання");
- достатні людські ресурси з необхідними навичками, технічний потенціал (електронні комп'ютерні системи, системи комунікації, фінансові ресурси – "забезпечення оцінювання");
- організація і координація системи моніторингу та оцінювання, яка передбачає правила і процедури системи моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію Україна – ЄС, інституційні рамки (архітектура (структура) оцінювання);

– практичне розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінювання Україна – ЄС, яка надає важливу інформацію для ключових зацікавлених сторін (інституціоналізація)<sup>26</sup>.

3. План інституційних реформ у сфері підтримки виконання Угоди про асоціацію має бути основним інструментом інституційної розбудови у сфері моніторингу та оцінювання. План має охоплювати механізми планування, координації, впровадження, моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію.

4. Громадськість має бути "сторожовим псом" (watchdog) у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди про асоціацію. Вся інформація та звіти про виконання ПДА та Угоди про асоціацію повинна бути доступна громадськості. З іншого боку, громадянське суспільство має бути важливим чинником розвитку оцінювання шляхом формування запиту на такого роду інформацію. Неурядові організації мають бути зацікавлені у повній і вичерпній інформації про результати державної політики, щоб впливати на неї.

---

<sup>26</sup> Складові інституційної спроможності проводити оцінювання визначені на основі дослідження EStep, Final report on the framework to analyse the development of evaluations capacity in the EU member states, 2007, (6 May 2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report\\_integrated\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf).

# ДЕЯКІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Світлана Конончук,  
керівник політичних програм УНЦПД*

Перш ніж оцінювати наявність та відповідність євроінтеграційних механізмів у політико-адміністративній системі влади України, слід зважати на те, що тактично поняття "євроінтеграція" вживається переважно у сенсі зовнішньополітичного орієнтуру, у контексті "цивілізаційного вибору", а не позначає етап безпосереднього процесу вступу України в ЄС. Україна наразі не є кандидатом на членство і не подавала відповідну заявку. Тому коли йдеться про формат по осі "Україна – ЄС", доречно використовувати слова "відносини" і "співпраця". Питання полягає в тому, наскільки інституційне забезпечення цих відносин сприятливе для цілей євроінтеграції.

## **Євроінтеграційні структури України: дещо про історію**

Про створення структури, яка би взяла на себе функції координатора, йшлося одразу після набуття чинності Угодою про співробітництво. **У 1998 році** на забезпечення виконання цієї Угоди було створено Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції як окремих центральний орган виконавчої влади. Воно мало статус міністерства, а голову Національного агентства, який за посадою був міністром, призначав Президент України. Функції Національного агентства зосереджувалися переважно в економічній площині. До його завдань було віднесено "забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері фінансово-економічного співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, відповідними міждержавними і регіональними організаціями, у тому числі кредитно-фінансовими установами іноземних держав, їх угрупованнями щодо залучення кредитів, грантів, міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, іноземних інвестицій; участь у розробленні основних напрямів державної валютно-фінансової та інвестиційної політики; участь у забезпеченні проведення єдиної державної політики з питань інтеграції з Європейським Союзом, розробленні та впровадженні механізмів координації

співробітництва центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)" тощо.

Попри це, у **1999 році** було виокремлено 17 органів центральної виконавчої влади, кожен з яких відповідав за свою ділянку роботи, визначену Стратегією інтеграції України до ЄС від 14 червня 1998 року. У Стратегії було встановлено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи адаптації законодавства. Зокрема, вона дала поштовх до нового окреслення завдань і напрямів в економічному розвитку держави. В основу визначення базового державного інституту, на який було покладено місію просування євроінтеграції, лягла певна абсолютизація економічної складової євроінтеграції.

Оскільки домінував підхід, за яким входження в єдиний економічний простір Європи країн-аплікантів відкриває їм доступ до європейських структурних фондів (тобто коштів, що спрямовуються на вирівнювання розвитку країн – членів ЄС), а тому слід опанувувати управління в цій сфері, з **2000 року** функцію "провідного" євроінтеграції було покладено на Міністерство економіки. Тоді на базі Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Державного інвестиційно-клірингового комітету, Національного агентства з питань розвитку та європейської інтеграції, Державної служби експортного контролю та Агентства з питань спеціальних (вільних) економічних зон було створено *Міністерство економіки – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом*.

У 2001 році Міністерство економіки змінило назву на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а також отримало нові завдання і стандарти. Було створено нову посаду *Уповноваженого України з питань європейської інтеграції*.

Функції Національного координатора з питань технічної допомоги Євросоюзу відігравали різні структури. У жовтні 2000 року вони були покладені на керівника департаменту міжнародного розвитку та європейської інтеграції Міністерства економіки України; від травня 2001 року їх виконував міністр економіки; від 1 листопада 2003 року – міністр економіки та з питань європейської інтеграції України.

Власне, лише з цього часу нарешті було визначено поле компетенції такого координатора, що включало участь у забезпеченні реалізації стратегічного курсу інтеграції України до Євросоюзу. Як свідчить назва, компетенція координатора також передбачала забезпечення організації та здійснення координації діяльності, пов'язаної з одержанням

Україною технічної допомоги від ЄС. Зазначимо, що за роки дії Угоди про співробітництво така допомога державі надавалася у великому обсязі, зокрема за програмами TACIS. На початку наступного року, за словами представників представництва Єврокомісії в Україні, з боку ЄС передбачається виділення 35 млн євро на підтримку секторальної політики в екологічній галузі.

**У 2005 році**, коли на вищому політичному рівні держави євроінтеграцію було осмислено як стратегію руху і спосіб розвитку, нове керівництво держави зробило спроби впорядкувати систему органів, які відповідають за координацію заходів щодо набуття Україною членства в ЄС. Було також здійснено спроби усунути дублювання в системі державного управління. Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України знову змінило назву на Міністерство економіки України; крім того, з нього були зняті функції забезпечення євроінтеграції. Було ліквідовано Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України і посаду Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції. В уряді вперше було створено посаду віце-прем'єр-міністра з питань євроінтеграції, яку обійняв Олег Рибачук. Втім, уже у вересні 2005 року уряд Юлії Тимошенко пішов у відставку і у двох наступних урядах – Юрія Єханурова (22 вересня 2005 року – 4 серпня 2006 року) та Віктора Януковича (4 серпня 2006 року – 18 грудня 2007 року) такої посади не було. З 18 грудня 2007 року в уряді Юлії Тимошенко знову запроваджено відповідну посаду, яку обійняв один із соратників Юлії Тимошенко – Григорій Немиря.

## **Структури визначаються функціями**

Нині в українському уряді не існує "міністра без портфеля" чи віце-прем'єр-міністра, котрий би вів виключно напрям євроінтеграції, як це було з лютого до вересня 2005 року, коли таку посаду було вперше запроваджено, а потім "відроджено" з 2007-го до 2010 року<sup>27</sup>. Започаткована у березні 2010 року, з перемогою лідера нової політичної команди на президентських виборах, реорганізація урядових структур тривала упродовж усього 2010-го (вона була легалізована з відновленням редакції Конституції від 1996 року та переглядом низки законів у відповідних сферах) і упродовж 2011 року.

---

<sup>27</sup> Докладніше про підгрунття політичних змін в організації урядової системи для ведення української євро інтеграційної політики у період 1998-2010 років див.: Конончук С. Локомотиви української євроінтеграції / С. Конончук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/241587.html>.



Логіка зазначеної реорганізації полягає у формуванні одного центру ухвалення політичних рішень, що його уособлює Президент. Система його указів і доручень створює поле рішень для виконавчої влади на чолі з Прем'єр-міністром.

У поточний період розподіл обов'язків у сфері забезпечення політики євроінтеграції відбувається між міністерствами залежно від змісту програмних рішень і компетенції міністерств. Програмні рішення, у свою чергу, визначаються необхідним обсягом параметрів Угоди про асоціацію.

Узгодження дій органів влади у сегменті рішень для виконання Плану дій щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для України здійснювалося через Координаційний центр з виконання зазначеного Плану дій на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром – Міністром економічного розвитку і торгівлі А. Ключевим<sup>28</sup>. На рівні Адміністрації Президента України в травні 2011 року створено Департамент європейської інтеграції. За словами керівника департаменту Євгена Перелигіна, не буде ініційовано передачу відповідному Департаменту координа-

*Суттєвих змін зазнав розподіл компетенції і в самому уряді. Якщо 17 березня 2010 року цей розподіл було здійснено відповідно до відомого урядового рішення<sup>28</sup>, то вже через рік такий розподіл було скасовано<sup>29</sup>, а впродовж 2010 року двічі (у липні і жовтні) здійснювався додатковий перерозподіл. Це відбулося, зокрема, через поточні звільнення двох віце-прем'єрів, подальше кількісне зменшення урядової номенклатури згідно з вимогами Конституції та адміністративну оптимізацію діяльності уряду, що призвело до невідповідності приписів.*

*Скасування такого розподілу у деяких випадках створює умови для невизначеності зон відповідальності і ситуативного "перекидання" функцій.*

<sup>28</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та Міністра Кабінету Міністрів України" від 17 березня 2010 року [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=456-2010-%F0&p=1274084152873478>.

<sup>29</sup> Постанова "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України" від 21 березня 2011 року [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=283-2011-%EF>.

<sup>30</sup> [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/77-2011-%D0%BF>.

ційних повноважень у сфері європейської інтеграції, а головне завдання департаменту в Адміністрації Президента – інтелектуальне забезпечення діяльності Президента<sup>31</sup>.

22 лютого 2012 року В. І. Хорошковського було призначено Першим віце-прем'єр-міністром України<sup>32</sup>. Провідним напрямом його роботи стали питання, пов'язані з європейською інтеграцією, економікою та фінансами.

Політичну координацію власне переговорного процесу щодо підготовки Угоди про асоціацію покладено на Міністерство закордонних справ. Заступник Міністра закордонних справ П. Клімкін очолював делегацію України на переговорах<sup>33</sup>.

Відповідальність в уряді за попередню підготовку рішень та їх виконання несе Прем'єр-міністр, у тому числі й за те, що стосується євроінтеграційної політики. Глава уряду відповідно до взятих на себе зобов'язань є куратором переговорів з ЄС.

У Секретаріаті Кабінету Міністрів працює Департамент європейської інтеграції<sup>34</sup> (з 31 березня до 20 грудня 2010 року – Бюро європейської інтеграції), тривалий час користувався у своїй діяльності Положенням про Бюро європейської інтеграції<sup>35</sup>, основною функцією якого визначене організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне "та інше" забезпечення діяльності Кабміну у сфері євроінтеграції.

Насамкінець варто зазначити, що для користі євроінтеграції України діяльність держави потребує вищого рівня послідовності, системності, планування, координаційного, законодавчого та інформаційного забезпечення. Підтвердженням цьому є як поточний стан цих сфер, так і сам хід інтеграції.

---

<sup>31</sup> На Банковій з'явився відповідальний за євроінтеграцію [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/evgeniy-perelygin-naznachен-na-dolzhnost-rukovoditelya-departamen01062011085100>.

<sup>32</sup> [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/136/2012>.

<sup>33</sup> 22.06.2012 р. П. Клімкіна Указом Президента України було призначено Надзвичайним і Повноважним Послом України у Федеративній Республіці Німеччина.

<sup>34</sup> Постанова "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" від 20 грудня 2010 року [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1151-2010-%EF>.

<sup>35</sup> Положення про Бюро європейської інтеграції [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art\\_id=186733827&cat\\_id=163298432&ctime=1274968759351](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=186733827&cat_id=163298432&ctime=1274968759351).

# РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ПРІОРИТЕТІВ ПОРЯДКУ ДЕННОГО АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА – ЄС У 2010 РОЦІ

## Головні висновки

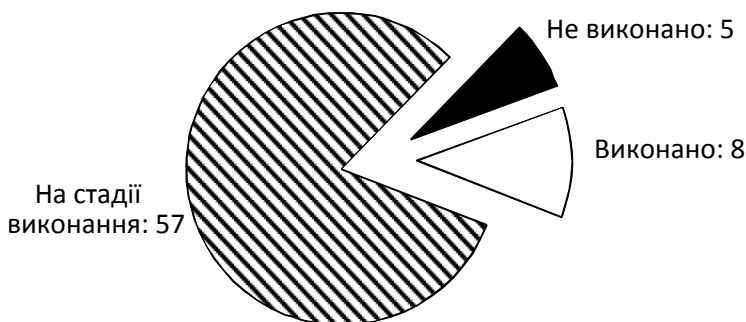
У рамках реалізації проекту "Виконання Порядку денного асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: експертний погляд" упродовж грудня 2010 року – лютого 2011 року було проведено громадський моніторинг та аналіз дій української влади на предмет виконання пріоритетів ПДА між Україною і ЄС у 2010 році.

Було проаналізовано 70 пріоритетів ПДА Україна – ЄС, включно з 3 додатковими пріоритетами.

У цілому експертами оцінено як виконані 8 пріоритетів, у стадії виконання – 57 пріоритетів, не виконано 5 пріоритетів.

---

### *Загальна оцінка діяльності органів влади на виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС*



*Джерело: Результати Громадського моніторингу виконання пріоритетів ПДА*

Як виконані експерти оцінили такі пріоритети:

1. Підтримка розвитку української системи захисту персональних даних шляхом ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 року про захист персональних даних та Додаткового протоколу до неї та її імплементації. Це має стати однією з передумов для укладення угод з Євроюстом та Європолом, включаючи обмін оперативною інформацією.

2. Робота у напрямі створення незалежного наглядового органу відповідно до Директиви 89/665 із змінами згідно з Директивою 2007/66 та забезпечення його достатньої адміністративної спроможності з метою впровадження ефективних заходів.
3. Робота у напрямі подальшої гармонізації законодавства України до асquis ЄС щодо державних закупівель, як визначено у Директивах 2004/17 та 2004/18<sup>36</sup>.
4. Працювати у напрямі швидкого приєднання України до Договору про Енергетичне Співтовариство.
5. Вживати всіх необхідних заходів для набуття чинності Законом України "Про принципи функціонування ринку природного газу", який має відповідати нормам ЄС (Директива 2003/55/ЄС, Регламент ЄС 1775/2005).
6. Продовження співробітництва щодо спільного проекту ЄС-МАГАТЕ-Україна стосовно оцінки ядерної безпеки українських атомних електростанцій.
7. Розробка, схвалення та імплементація Україною Національної стратегії з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 року та Національного плану дій з питань навколишнього природного середовища на 2009-2012 роки з метою забезпечення можливості вживати заходів для імплементації бюджетної підтримки.
8. Доступ до публічної інформації.

Як невиконані упродовж 2010 року було оцінено такі пріоритети:

1. Просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії.
2. Подальша консолідація зусиль щодо вдосконалення законодавчої бази і поліпшення поводження у місцях утримання, зокрема стосовно попереднього та адміністративного утримання, з метою ефективного вирішення проблем свавільного утримання.
3. Розглянути запровадження незалежного механізму подання скарг до міліції.
4. Подальша розробка та імплементація українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища, зокрема щодо оцінки впливу, стратегічної оцінки, доступу до інформації у сфері навколишнього природного середовища та участі громадськості.
5. Конвенція СЕК ООН з оцінки впливу на довкілля в транскордонному контексті – Конвенція Еспоо.

---

<sup>36</sup> Треба зазначити, що зміни, внесені до закону про державні закупівлі на початку 2011 року, ставлять під сумнів оцінку виконання пріоритету ПДА у цій сфері, оскільки значно звужують сферу застосування цього закону.

## Детальні висновки за сферами

### **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері політичного діалогу: виборче законодавство, конституційна реформа, судова реформа, реформи кримінального процесу, національні меншини, протидія корупції, права людини**

Попри проголошення євроінтеграційного напрямку як пріоритету державної політики та каталізатора внутрішньополітичних перетворень, упродовж 2010 року в країні відбулася актуалізація негативних тенденцій щодо розвитку та затвердження демократичних свобод громадян. Упродовж 2010 року Верховна Рада, Президент, Конституційний Суд **не зробили кроків, спрямованих на проведення всеохоплюючої конституційної реформи**. Навпаки, діяльність цих органів влади віддалила Україну від ефективної конституційної системи стримувань і противаг, що засвідчує рішення відповідних органів влади, зокрема Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" від 9 березня 2010 року, яким було встановлено, що до коаліції депутатських фракцій, крім депутатських фракцій, можуть входити також окремі народні депутати. 30 вересня 2010 року було оприлюднене Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо конституційності змін до Конституції, які були прийняті у грудні

*Прихід нової влади у лютому – березні 2010 року спричинив переформатування державного механізму та балансу компетенції органів влади на найвищому рівні, зокрема й у системі виконавчої влади. У грудні 2010 року Президент Указом № 1085 реорганізував систему органів виконавчої влади шляхом зменшення кількості міністерств, ліквідації урядових органів. Але всі інші органи виконавчої влади отримали статус "центральних". Відповідна адміністративна реформа, на переконання експертів, заслуговує здебільшого негативної оцінки, оскільки не вирішує існуючих проблем, а в деяких випадках породжує нові. Так, Уряд втрачає статус вищого органу виконавчої влади, що формує державну політику та керує іншими органами виконавчої влади. Велика кількість ЦОВВ (разом з міністерствами – понад 70) погіршує координацію у прийнятті рішень. Розмежування політичних та адміністративних функцій у міністерствах має декларативний характер. Реорганізаційні заходи здійснюються без урахування доктринальних і існуючих ранише законопроектних напрацювань, оприлюднення програмно-політичного бачення реформи.*

2004 року<sup>37</sup>, яким фактично було змінено Конституцію України, вид політичної системи країни. Рішення Конституційного Суду потенційно суттєво підвищує президентські повноваження, зокрема й у сфері визначення зовнішньої політики, передбачає відновлення централізованої моделі державного управління на чолі з президентом. Діяльність влади у відповідному напрямі погіршила стан демократії та верховенства права.

Вживані заходи фактично спрямовані на централізацію владної вертикалі та домінуючої ролі Президента. З огляду на зазначене реформи не можуть вважатися успішними для цілей підвищення ефективності державного управління. Більше того, законопроекти в деяких компонентах нівелюють здобутки попередніх років (зокрема, це стосується пропозиції ліквідації урядових комітетів і урядових органів).

**Політичні умови, в яких розробляється виборче законодавство, характеризуються високим рівнем змінюваності. Попри те, що у парламенті готовий до розгляду Виборчий кодекс<sup>38</sup>, паралельно Робочою групою під керівництвом Міністра юстиції здійснюється розробка виборчого законодавства відповідно до установок, отриманих від Президента країни. Передано на повторне друге читання проект закону "Про всеукраїнський референдум"<sup>39</sup>, який неповною мірою відповідає завданню забез-**

*Позитивним можна вважати ухвалення Закону України "Про доступ до публічної інформації", що було однією з вимог Євросоюзу стосовно дотримання стандартів прозорості діяльності органів державної влади. Закон має стати ефективним інструментом здійснення права на доступ до інформації, сприяти досягненню відкритості діяльності влади та боротьбі з корупцією. Для подальшого ефективного застосування відповідного закону необхідно розробити ряд підзаконних нормативно-правових актів щодо особливостей подання, розгляду інформаційних запитів, внесення змін до чинних актів щодо процедур та строків розголошення усіх категорій публічної інформації, процедуру створення та функціонування спеціальних відділів в органах державної влади щодо роботи з інформаційними запитами та розголошенням публічної інформації.*

<sup>37</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=122407>.

<sup>38</sup> Законопроект № 4234-1 від 23 березня 2010 року.

<sup>39</sup> Законопроект № 6278 від 29 квітня 2010 року.

печення реалізації конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, а також містить механізми для зловживання референдумами і виходом за парламентські процедури у законодавчому та конституцієтворенні. Зокрема, законопроектом передбачено можливість винесення на референдум декількох предметів, а також ухвалення референдумом нової конституції (нової її редакції). Загальні результати діяльності держави у сфері забезпечення ефективності виборчої системи на парламентських і місцевих виборах не повністю відповідають принципам ОБСЄ і РЄ, а частково створюють передумови для порушення виборчих прав.

Закон України "Про судоустрій і статус суддів"<sup>40</sup> ще більше *посилив загрози незалежності суддів*. Так, передбачено нереально короткі строки для розгляду справ, а санкцією за їх недотримання є звільнення з посади. Законом не передбачено конкурсних засад для просування судді по службі, не визначено критеріїв, за якими суддів добирають до судів вищого рівня, – є лише вимога щодо наявності певного стажу на посаді судді і положення про те, що кандидати проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Передбачена Законом система первинної підготовки суддів не відповідає європейським стандартам, адже її не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від Міністерства освіти<sup>41</sup>.

У сфері *реформи кримінального процесу* влада не продемонструвала належної активності. 17 серпня 2010 року Президент створив Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства, перед якою було поставлене завдання упродовж трьох місяців підготувати новий проект Кримінального процесуального кодексу. За звітний період Робоча група не провела жодного засідання. Задеклароване реформування кримінальної юстиції відкладено на невизначений термін. Система правосуддя (особливо у кримінальних та адміністративних справах) стала контрольованою та керованою владою і активно використовується нею як інструмент для заборони мирних зібрань, кримінального переслідування представників опозиції або інших осіб, які становлять політичну небезпеку для нової влади, тощо.

Певні кроки упродовж 2010 року вживалися у *сфері надання адміністративних послуг дозвільного характеру*. Найвагомішим результа-

<sup>40</sup> Закон України № 2453 від 7 липня 2010 року.

<sup>41</sup> Пункт 66 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів "Рада судівництва на службі суспільства".

том стало скасування 22 видів ліцензованої господарської діяльності<sup>42</sup> та впровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання<sup>43</sup>. Обмежено коло суб'єктів, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності<sup>44</sup>, та упродовж другої половини року звужено сферу застосування Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"<sup>45</sup> шляхом виведення з-під його дії відносин, які стосуються сектору зв'язку, транспортування природного та нафтового газу, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду тощо<sup>46</sup>.

Негативної оцінки заслуговує *інертність влади щодо* ключового законопроекту – *проекту Адміністративно-процедурного кодексу*, який перебуває на черговому "доопрацюванні" та "погодженні". Це має наслідком прогалину у належному регулюванні відносин органів публічної адміністрації з приватними особами.

Експерти моніторингу констатують, що упродовж 2010 року *погіршилася практика застосування затримань та арештів з боку правоохоронних органів і судів*, почастишали випадки катувань та жорстокого поводження. Необґрунтовані затримання залишаються поширеною практикою правоохоронних органів.

Упродовж 2010 року з боку держави *не відбулося заходів з модернізації законодавства стосовно національних меншин*. У результаті оптимізації органів виконавчої влади указом Президента було ліквідовано Державний комітет із питань національностей та релігій – інститут, який координував політику у сфері захисту національних меншин, адміністрував ресурси на реалізацію державних програм розселення й облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну. Проте і раніше подібні програми не завжди фінансувалися відповідно до по-

<sup>42</sup> Закон № 2608-VI від 10 жовтня 2010 року.

<sup>43</sup> Закон № 2609-VI від 10 жовтня 2010 року. Набрал чинності з 14 серпня 2011 р.

<sup>44</sup> Закон № 2399-VI від 1 липня 2010 року.

<sup>45</sup> Закон № 877-V від 5 квітня 2007 року.

<sup>46</sup> Точний перелік відносин, які були виведені з-під сфери застосування Закону, включає: контроль за дотриманням касових операцій, державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, телекомунікації, поштовий зв'язок, радіочастотний ресурс України, державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензійних умов транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, постачання природного газу, зберігання природного газу в об'єктах, що перевищують рівень, який встановлюється ліцензійними умовами провадження господарської діяльності із зберігання природного газу.



треб. У сфері міжетнічних взаємин залишається актуальною декларативність положень законодавства із забезпечення прав національних меншин стосовно попередження проявів дискримінації за етнічними чи расовими ознаками та вирішення проблем інтеграції мігрантів, а також міжетнічної взаємодії, не сформовано комплексної, системної, довготривалої програми інтеграції ромів в українське суспільство. Актуальним є запровадження елементів освітньої політики з формування толерантності, розвитку міжкультурного діалогу.

Упродовж звітної періоду Міністерство юстиції здійснювало *підготовку нової редакції антикорупційного закону*. У 2010 році двічі відкладався момент набрання чинності законами України "Про засади запобігання та протидії корупції"<sup>47</sup>, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення"<sup>48</sup>, "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень"<sup>49</sup>. Наприкінці грудня ці закони втратили чинність, так і не почавши діяти. Національна стратегія подолання корупції в Україні, яка повинна замінити Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" від 11 вересня 2006 року, до цього часу не підготовлена і не стала предметом жодного громадського обговорення. Причиною відкладення набрання чинності пакетом антикорупційних законів представники влади (зокрема, Міністр юстиції) називали наявність серйозних недоліків. Але проект Закону, внесений Президентом України, в цілому містить лише технічні відмінності порівняно з попередніми законами.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері зовнішньої політики та політики безпеки**

За оцінками експертів, *військове співробітництво з ЄС здійснювалося відповідно до пріоритетів*, визначених ПДА у частині, що стосується Міноборони, а також згідно з Робочим планом співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС (у сфері Європейської політики безпеки та оборони) на 2010 рік, який передбачав проведення 15 заходів. Діяльність України із залучення до операції ЄС "ATALANTA" можна оцінити як досить ефективну та таку, що достатньою мірою підтримувалася урядом як на законодавчому, так і на інституційному рівнях. Крім того, таке співробітництво відбувається на тлі ширшого співробітництва за рядом напрямів, передбачених Ро-

<sup>47</sup> Закон № 1506-VI від 11 червня 2009 року, втратив чинність відповідно до Закону № 2808-VI від 21 грудня 2010 року.

<sup>48</sup> Там само.

<sup>49</sup> Там само.

бочим планом співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС.

Однак упродовж 2010 року співробітництво з ЄС у питаннях визначення можливостей участі України у майбутніх операціях Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО) вимагало більшої послідовності та координованості міжвідомчих зусиль з практичної реалізації висловлених намірів.

*Залучення України до безпекового виміру діяльності ЄС через задіяння її військово-оперативних можливостей у проведенні військових операцій в рамках ЄПБО є важливою складовою євроінтеграційної політики. В рамках виконання пріоритету упродовж 2010 року **тривала практика приєднання України до заяв та спільних позицій ЄС**. У 2010 році Україна приєдналася до 423 заяв ЄС. Проте у цілому проведена діяльність свідчить про недостатню активізацію зусиль з боку профільних міністерств щодо реалізації виголошених намірів у рамках виконання завдань пріоритету, а також про потребу у додаткових бюджетних коштах, відсутність яких гальмує діяльність у цьому напрямі.*

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері управління кордонами**

*Затверджено План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами.* Документ передбачає виконавців і терміни здійснення визначених кроків, однак частина цих заходів потребує детальнішого встановлення механізмів їх практичної реалізації. Отже, підсумовуючи діяльність із реалізації цього пріоритету упродовж 2010 року, слід зазначити, що між Україною та ЄС наявний набір інструментів співпраці у сфері інтегрованого управління кордонами, а рівень такого співробітництва можна вважати задовільним. Утім, з огляду на вагу реалізації цього пріоритету для прогресу у відносинах із ЄС у сфері торгівлі, митного співробітництва та візової політики, а також прогресу у сфері мобільності людей, робота над реалізацією зазначеного пріоритету велася недостатньо інтенсивно, а запровадження необхідних процедур інколи підмінялося організаційними заходами, конференціями та тренінгами для обмеженої кількості співробітників Держприкордонслужби.

## Впровадження пріоритетів ПДА у сфері торгівлі та питань, пов'язаних з нею

У сфері питань, пов'язаних з торгівлею, найбільшим досягненням 2010 року можна вважати *прийняття законів "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції"*<sup>50</sup> та *"Про загальну безпеку нехарчової продукції"*<sup>51</sup>. Ці закони є надзвичайно важливими для успішної реалізації реформи технічного регулювання в країні, вони доповнюють уже розпочатий перехід до використання обов'язкових технічних регламентів та добровільних стандартів системою контролю безпеки нехарчової продукції на стадії роздрібної торгівлі цією продукцією. Сьогодні ключовим залишається питання належного впровадження названих законів, які набудуть чинності у липні 2011 року.

У травні 2010 року КМУ ухвалив План першочергових заходів щодо реформування системи технічного регулювання<sup>52</sup>, який повністю узгоджується з відповідним пріоритетом ПДА і частиною якого було розроблення законів про ринковий нагляд і безпеку нехарчової продукції. Однак інші закони, необхідні для підвищення ефективності реформи технічного регулювання, у 2010 році не були прийняті, зокрема закон, який скасовує реєстрацію декларацій виробника про відповідність, існування якої гальмує процес переходу на технічні регламенти, оскільки процес реєстрації є дуже громіздким. Також не прийнято закон, який передбачає відповідальність постачальника за дефектну продукцію.

Представники Держспоживстандарту визнають, що незадовільними *залишаються темпи ухвалення і впровадження технічних регламентів*. Зокрема, сповільнення темпів оновлення стандартів пояснюється відсутністю бюджетного фінансування, а також затримкою затвердження плану Національної стандартизації на 2010 рік, який був ухвалений лише 16 серпня 2010 року. Водночас, впровадження технічних регламентів на певні види продукції, розроблених на основі європейських директив, є ключовим елементом у переході від обов'язкової сертифікації продукції до оцінки її відповідності згідно з міжнародною та європейською практикою.

Як і у випадку з реформою технічного регулювання, у травні 2010 року КМУ було ухвалено План першочергових заходів щодо *реформу-*

<sup>50</sup> Закон № 2735-VI від 2 грудня 2011 року.

<sup>51</sup> Там само.

<sup>52</sup> Розпорядження КМУ № 1070-р від 19 травня 2010 року.

**вання державної системи санітарного та фітосанітарного контролю**<sup>53</sup>. Однак ефективність реалізації пріоритету у сфері наближення законодавства та практики України про санітарні та фітосанітарні заходи щодо харчування та кормів, здоров'я та умов утримання тварин до законодавства та практики ЄС упродовж 2010 року залишалася досить низькою. Комплексне виконання цього пріоритету, що також відповідає зобов'язанням України перед СОТ, потребує всеохоплюючого аналізу та створення з цією метою робочої групи з представників Мінекономіки, Міністерства охорони здоров'я, Мінагрополітики, Держспоживстандарту, а також декількох об'єднань підприємців. Саме така робоча група мала б бути залучена до розробки всеохоплюючої стратегії реформування політики України щодо санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ) із метою реалізації цього пріоритету.

Слід наголосити на повільній роботі упродовж першої половини 2010 року з реалізації пріоритету стосовно спрощення торгівлі та митних справ, однак у другій половині року Уряд трохи змінив ситуацію. У жовтні було схвалено Концепцію реформування митної служби України "Обличчям до людей". В результаті проведення реформування бізнес має отримати чіткі, прозорі і зрозумілі правила.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у галузі "Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання"**

15 грудня 2010 року *Україна офіційно завершила процес приєднання до договору про заснування Енергетичного Співтовариства ЄС* та країн Південно-Східної Європи після ратифікації парламентом відповідного закону<sup>54</sup>. Упродовж року головні зусилля уряду були зосереджені на здійсненні комплексу заходів з підвищення ядерної безпеки українських АЕС відповідно до вимог МАГАТЕ, а також гармонізації законодавства України у газовій сфері із нормами відповідних директив ЄС. Експерти констатують, що входження України до внутрішнього енергетичного ринку Євросоюзу є фактичним початком реалізації концепції секторальної інтеграції України до ЄС, яка закладена в майбутню Угоду про асоціацію. Водночас, якщо темпи реформування залишатимуться такими ж повільними, як і в минулому, або реформи виявляться декларативними, Україна не зможе скористатися більшістю тих переваг, які їй надає приєднання до Енергетичного Співтовариства.

---

<sup>53</sup> Розпорядження КМУ № 1077-р від 19 травня 2010 року.

<sup>54</sup> Закон України № 2787-VI від 15 грудня 2010 року.

У цілому ж приєднання України до Енергетичного Співтовариства спонукатиме український уряд до комплексного реформування енергетичного сектору, що відкриває можливості для створення в Україні сучасної моделі енергетичного ринку, модернізації існуючих газотранспортних та електричних мереж, розвитку сектору відновлюваної енергії, а також для ефективнішого використання наявного експортного та транзитного потенціалу України.

Уже кілька років на розгляді ВР України перебуває низка законопроектів про державне регулювання в енергетичній галузі. Законопроекти спрямовані на посилення незалежності національного регуляторного органу. Зокрема, упродовж року у Верховній Раді були законопроекти "Про Національну комісію регулювання енергетики України"<sup>56</sup> та "Про державне регулювання в енергетиці України"<sup>57</sup>, підготовлені народними депутатами, перший з яких був знятий з розгляду наприкінці року, а другий так і не розглядався.

*Найбільшим досягненням у напрямі енергетичного співробітництва з ЄС у реалізації цього пріоритету у 2010 році є прийняття Закону України "Про засади функціонування ринку природного газу"<sup>55</sup>. В документі законодавчо закріплено реформу газового ринку країни, на основі відповідних директив ЄС. Важливість цього Закону полягає в тому, що в ньому містяться конкретні зобов'язання держави щодо забезпечення рівного доступу компаній і споживачів до різних сегментів газового ринку, що має створити умови для конкуренції на ринку газу, обмежити роль держави лише регулюванням тарифів через незалежного регулятора і створити умови для залучення приватних інвестицій в газовий сектор.*

Серед новацій документа – закріплення статусу НКРЕ як одного з регуляторів ринку газу. Важливо, що вперше статус Комісії визначено в законі, оскільки до цього всі повноваження НКРЕ регулювалися підзаконними актами, що створило широкі можливості уряду для контролю діяльності Комісії. Однак відсутні необхідні підзаконні акти, які б встановлювали чіткі повноваження НКРЕ. В результаті НКРЕ досі є залежною від уряду у прийнятті рішень щодо регулювання тарифів на енергетичних ринках. Тому всі кроки НКРЕ щодо створення нової системи регулювання цін на основних енергетичних ринках за допомогою незалежного регулятора відбуваються в рамках відповідних дій уряду.

<sup>55</sup> Закон України № 2467-VI від 8 липня 2010 року.

<sup>56</sup> Законопроект № 1372 від 18 січня 2008 року, знятий з розгляду 23 грудня 2010 р.

<sup>57</sup> Законопроект № 0889 від 23 листопада 2007 року.

**Реформування політики тарифікації електроенергії і ціноутворення на газ** має відбуватися за двома напрямками. Перший – це зміцнення незалежності регулюючого органу (НКРЕ), який відповідає за встановлення тарифів та, з огляду на свій нинішній статус, не має повної автономії у здійсненні економічно обґрунтованої тарифної політики. Другий – формування в Україні повноцінних та конкурентних ринків електроенергії та природного газу як невід’ємних факторів збільшення економічної обґрунтованості тарифної політики. Обидва напрями реформування потребують відповідного законодавчого оформлення.

Упродовж року уряд досягнув досить скромних успіхів у питанні виділення коштів ЄС та міжнародними фінансовими організаціями на фінансування модернізації газотранспортної системи (ГТС) України згідно з результатами Міжнародної інвестиційної конференції. Завдяки отриманню певних гарантій транзиту природного газу на наступні 5 років від Росії Україні вдалося досягти домовленості зі Світовим банком та ЄБРР про виділення у першій половині 2011 року першого траншу кредиту у розмірі 308 млн дол. США на модернізацію української ГТС. З іншого боку, уряд значно збільшив інвестиційні бюджети НАК "Нафтогаз" в цьому і наступному роках, що свідчить про його намагання мінімізувати зовнішню фінансову допомогу для модернізації ГТС.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері державних закупівель**

Ухвалення у 2010 році закону у сфері державних закупівель<sup>58</sup> було позитивним кроком на шляху покращення державного регулювання та його наближення до європейських стандартів. Водночас, належить зауважити, що упродовж півроку після прийняття до закону було внесено кілька змін, які дещо нівелювали його ефективність, звуживши коло предметів закупівлі, щодо яких він застосовується. Так, у липні 2010 року було прийнято рішення, що закупівлі для підготовки Євро-2012 регулюватимуться окремим законом<sup>59</sup>. А у січні 2011 року було встановлено, що дія закону не поширюється на товари та послуги більшості природних монополій (електроенергетики, теплопостачання, водопостачання, водовідведення, опалення, операцій з природним і нафтовим газом)<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Закон України № 2289 від 1 червня 2010 року.

<sup>59</sup> Закон України № 2462 від 8 липня 2010 року.

<sup>60</sup> Закони України № 2889 від 11 січня 2011 року та № 2900 від 11 січня 2011 року.

Більше того, не виключається подальше коригування певних норм закону. Зокрема, вже у січні 2011 року Міністерство економічного розвитку та торгівлі розробило законопроект щодо внесення змін до закону про держзакупівлі. Відповідно до цих змін пропонується надати державним підприємствам право здійснювати закупівлю товарів та послуг за власні кошти без дотримання тендерних процедур.

Європейська комісія та Світовий банк уже висловили свою стурбованість з цього приводу. У лютому стало відомо про заморожування Єврокомісією фінансування програм бюджетної підтримки на період вивчення ситуації з цим законодавчим актом. За повідомленням делегації ЄС в Україні, триває активний діалог між Урядом України та представниками ЄС стосовно цих питань.

Тож питання регулювання державних закупівель залишається надалі дуже важливим.

## **Впровадження пріоритетів ПДА в інші сфери співробітництва: державний внутрішній контроль та зовнішній аудит і контроль, реформування податкової служби, статистика, транспорт, соціальне співробітництво, охорона здоров'я**

Упродовж року питанням фінансової дисципліни, законного і ефективного використання державних ресурсів на урядовому рівні не приділялося значної уваги. В Україні досі не створено належних умов для здійснення ефективного внутрішнього контролю. При цьому слід звернути увагу не лише на фінансовий контроль, а й на загальну ефективність та добросовісність у публічному секторі.

Більше того, у 2011 році з прийняттям Податкового кодексу податкові органи та податкова міліція отримали додаткові права щодо перевірок. Такі заходи не були збалансовані збільшенням

*Моніторинг діяльності ДПА упродовж 2010 року засвідчив, що темпи виконання завдань у рамках розробки та реалізації всеохоплюючого стратегічного плану для Державної податкової адміністрації, включаючи структури, процедури, ресурси та інформаційну підтримку, залишаються об'єктивно недостатніми для досягнення сформульованої в ньому мети в найближчій перспективі. Аналіз стану реалізації чинного Стратегічного плану свідчить про неповне виконання визначених у ньому заходів, а також відсутність у плані цілей щодо підвищення відповідальності з боку органів ДПА перед платниками податків у рамках виконання податкового законодавства.*

прав платників податку. В результаті податкове адміністрування посилилося.

Як здобуток у реалізації цього пріоритету ПДА стосовно **впровадження SMIS+** в Україні з визначенням кінцевих термінів надання інформації на регулярній основі упродовж 2010 року слід вважати підготовку Держкомстатом детального опису статистичної системи України на рівні галузей статистики (рівень тем) у форматі SMIS+ і направлення відповідних матеріалів до Євростату.

Загалом діяльність Держ-комстату у співпраці з проектами Twinning сприяє виконанню зазначеного пріоритету. Темпи реалізації відповідних заходів упродовж 2010 року можна вважати задовільними. Однак відсутність вичерпної інформації з діяльності, спрямованої на виконання цього пріоритету, не дозволяє повною мірою оцінити їх ефективність.

Міністерство транспорту у співробітництві з представниками ЄС розробили документ – **Транспортну стратегію України** на період до 2020 року, яка була затверджена на засіданні КМУ 20 жовтня 2010 року. Позитивно можна оцінити той факт, що уряд прийняв документ стратегічного характеру для сектору транспорту. Однак його якість свідчить про недостатність зусиль та бажання з боку уряду втілити його і змінити ситуацію в секторі транспорту.

Упродовж 2010 року Міністерство соціальної політики активно розробляє законодавчу базу, необхідну для виконання пріоритетів у **сфері соціальної політики**. Водночас відсутність єдиного бачення щодо національної системи кваліфікації з Міністерством освіти ставить під загрозу фактичне прийняття та впровадження відповідних нормативних актів.

У 2010 році не було прийнято Трудовий кодекс, який міг би суттєвіше стимулювати покращення умов праці працівників. Ухвалений закон про єдиний соціальний внесок<sup>61</sup> не призвів до зниження навантаження на оплату праці. В результаті так і не було створено реальних передумов до переходу підприємств та працівників з неформального сектору до офіційної економіки.

Упродовж 2010 року не змінилася ситуація із наданням соціальних послуг. Більшість заходів впроваджується на місцевому рівні, через що рівень доступу до послуг для інвалідів є різним по областях унас-

---

<sup>61</sup> Закон України № 2464-VI від 8 липня 2010 року.



лідок відмінностей в бюджетних можливостях місцевих органів влади. Доступність інвалідів до більшості послуг обмежена через відсутність відповідної інфраструктури.

Незадовільним залишається виконання норм Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"<sup>62</sup>, стаття 19 якого встановлює для підприємств, установ і організацій нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів.

Спостерігається деякий *прогрес у виконанні пріоритету стосовно профілактики та контролю за інфекційними захворюваннями*, зокрема ВІЛ/СНІДом, туберкульозом, інфекціями, що передаються статевим шляхом, та гепатитами С і В. Так, упродовж 2010 року Україна була залучена до виконання всеєвропейського проекту "AIV RezNet". Станом на грудень 2010 року, як свідчать дані МОЗ, було зареєстровано 179674 ВІЛ-інфікованих, 36393 хворих на СНІД, 29555 померлих від СНІД. Реалізується Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009-2013 роки. СНІД залишається серйозним викликом системі охорони здоров'я України. Лікування СНІДу досі є високовартісним. Унаслідок впровадження широкомасштабної антиретровірусної терапії вперше, у 2007 році, в країні було зареєстроване незначне зниження кількості хворих на СНІД. Упродовж останніх трьох років кількість людей, у яких діагностовано СНІД, ресструється приблизно на одному рівні.

Проте доступ до антиретровірусної терапії в Україні поки що не задовольняє потреб пацієнтів. Наприкінці грудня 2010 року Верховною Радою України було ухвалено зміни до Закону України "Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення"<sup>63</sup>, згідно з якими "держава гарантує забезпечення запобігання поширенню ВІЛ-інфекції за допомогою програм зменшення шкоди, що, серед іншого, передбачають використання замісної підтримувальної терапії для осіб, які страждають на наркотичну залежність, та створення умов для заміни використаних ін'єкційних голок і шприців на стерильні з подальшою їх утилізацією", виконання цих положень Закону перебуває під питанням. Упродовж другої половини 2010 року тривав тиск правоохоронців на програми замісної підтримувальної терапії та ВІЛ-

<sup>62</sup> Закон України № 875 від 21 березня 1991 року.

<sup>63</sup> Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення" № 2861 від 23 грудня 2010 року.

сервісні організації, залучені до проектів зменшення шкоди в рамках Програми Глобального фонду.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері навколишнього природного середовища**

14 січня 2011 року набрав чинності Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року"<sup>64</sup>, ухвалений Верховною Радою у грудні 2010 року. Це означає, що Україна виконала головне в екологічній галузі зобов'язання в рамках реалізації ПДА Україна – ЄС на 2010 рік. Наприкінці 2010 року також було підготовлено перший проект Національного плану дій (НПД). Згідно з ухваленим Законом Кабміну доручено розробити та затвердити до 31 березня 2011 року НПД з охорони навколишнього природного середовища.

Щодо інших пріоритетів ПДА у сфері "Навколишнє природне середовище", то справи просуваються не так позитивно. Більшість експертів звертають увагу на зміст Стратегії та проекту Плану дій, які містять завдання та заходи на виконання тих пріоритетів, що досліджувалися.

Так, Протокол про Стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції Еспоо "Про оцінку впливу на довкілля в транскордонному контексті" все ще не ратифіковано. Водночас, низка заходів Плану щодо впровадження СЕО як основного інструменту інтеграції екологічної політики, серед іншого, передбачає ратифікацію Протоколу.

Інший базовий інструмент розвитку горизонтального природоохоронного законодавства згідно з пріоритетом II – "оцінка впливу на довкілля" – опинився під загрозою зникнення внаслідок ухвалення Закону про регулювання містобудівної діяльності<sup>65</sup>.

Уже кілька років поспіль (з 2006 року) "в стадії виконання" перебуває прийняття Національного плану виконання Стокгольмської конвенції про СОЗ як імплементаційного інструменту до Конвенції про стійкі органічні забруднювачі (Стокгольмська Конвенція). У 2010 році зміст Плану було оновлено і подано до КМУ, але й досі не затверджено. Україна втрачає можливості фінансової підтримки від міжнародних фондів і програм, зокрема, Глобального екологічного фонду.

---

<sup>64</sup> Закон України № 2818 від 21 грудня 2010 року.

<sup>65</sup> Закон № 3038 від 17 лютого 2011 року.

Щодо впровадження Оргуської конвенції, то наявність проекту Порядку врахування думки громадськості в процесі прийняття рішень з питань стосовно довкілля саме по собі є великим досягненням, оскільки це чи не єдиний фаховий документ, розроблений для забезпечення впровадження Оргуської конвенції в Україні. Якщо до моменту 4-ї Наради Сторін Оргуської конвенції у червні 2011 року уряд України прийме цей Порядок, є висока вірогідність того, що Нарада Сторін констатує серйозний прогрес України, який не відбувався з 2005 року. Якщо ПДА не буде прийнято, Нарада Сторін уже втретє констатує невиконання Україною своїх міжнародних зобов'язань по Конвенції і, можливо, вкотре застосує міжнародні санкції проти України.

Україна розпочинає головування в Міжнародній комісії із захисту ріки Дунай, що дасть поштовх до більш активної роботи нашої держави в Комісії та надання певної допомоги країні у вирішенні пріоритетних проблем у дельті Дунаю, річок Тиса, Серет та Прут у стадії процесу, коли вже розпочалася робота з підготовки Плану управління дельтою Дунаю в рамках Ініціативи задля довкілля та безпеки (ENVSEC).

Низький рівень оцінки щодо ходу впровадження Рамкової конвенції зі зміни клімату та Кіотського протоколу пов'язаний з тим, що в Україні відсутня політична воля, спрямована на боротьбу зі зміною клімату; ця проблема залишається неперіоритетною. Також негативним є той факт, що у зазначеній сфері не відбувається належного контролю. Практика показала, що нецільове витрачання коштів від міжнародної торгівлі квотами є можливим. Хоча упродовж останнього часу і з'явилися повідомлення про реалізацію схеми зелених інвестицій, але так і не зрозуміло, якими є процедури відбору проектів для фінансування із надходжень, які отримуються в рамках Кіотського протоколу, які органи, організації та підприємства подають проекти та заявки на фінансування. Позитивна перспектива з цього питання пов'язується з включенням до НПД заходів з адаптації до зміни клімату та пом'якшення антропогенного впливу на зміну клімату, а також проведення наукових досліджень у цій галузі (зокрема, щодо прогнозування зміни клімату та наслідків цього).

Щодо впровадження в Україні конвенцій з біорізноманіття, про охорону європейського природного середовища, про мігруючі види диких тварин, то наявна в Україні нормативно-правова база створює основу для реалізації положень цільових конвенцій. Однак прийнятих програмних документів в Україні не вистачає – Програма розвитку заповідної справи до 2020 року до цього часу не прийнята, затверджено плани дій з охорони лише двох рідкісних видів. Прийняття НПД ОНПС може розширити межі бюджетної підтримки охорони атмосферного повітря та вдосконалення інструментів імплементації Кон-

венції ЄЕК ООН про транскордонне повітряне забруднення, заходи з впровадження якої експерт вважає наразі неефективними.

Загалом, ефективність виконання екологічних пріоритетів ПДА у 2010 році досить важко оцінити, оскільки відсутні звіти про виконання положень ПДА. Оприлюднений на сайті Мінприроди документ за назвою "Інформація про стан імплементації положень розділу "Навколишнє природне середовище" Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2010 році та домовленостей, схвалених на Чотирнадцятому засіданні Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС", низької якості і є формальним звітуванням, яке не відображає реальної картини. Це єдине оприлюднене джерело інформації про виконання пріоритетів ПДА на 2010 рік у сфері "Навколишнє природне середовище".

Відсутні звіти про виконання конвенцій, річні плани не розробляються.

Мінприроди не затвердило План виконання пріоритетів ПДА на 2010 рік, натомість на виконання доручення КМУ щодо реалізації ПДА у 2010 році<sup>66</sup> ним було прийнято наказ "Щодо реалізації положень Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2010 році"<sup>67</sup>, яким, зокрема, затверджено перелік структурних підрозділів, відповідальних за окремі положення, але не міститься план дій чи терміни виконання. Згідно з цим наказом Мінприроди подає квартальні звіти до 5 числа місяця, наступного за звітним, до Секретаріату КМУ. Жодний з цих звітів не був оприлюднений.

## **Рівень відкритості влади**

Моніторинг ПДА продемонстрував брак відкритості та прозорості влади, відсутність комплексного та системного інформування громадськості про діяльність інститутів влади стосовно імплементації пріоритетів ПДА, шляхів реалізації відповідної політики та її наслідків. Причому упродовж року ситуація у цій сфері не покращилася, інформація, що оприлюднюється ЦОВВ з приводу реалізації ПДА в цілому, має фрагментарний характер.

Зокрема, експерти вважають, що тільки стосовно 5 пріоритетів *ПДА Україна – ЄС* упродовж 2010 року *інформації про хід реалізації пріоритету повністю достатньо*, щодо 51 пріоритету експерти моніторингу зазначають, що *інформації частково достатньо*.

---

<sup>66</sup> Доручення КМУ № 66758/147/1-09 від 4 лютого 2010 року.

<sup>67</sup> Наказ Мінприроди № 102 від 25 лютого 2010 року.

Експертний аналіз продемонстрував, що запропоновані заходи дозволяють виконати 37 пріоритетів частково та чотири<sup>68</sup> пріоритети повністю. Запропонованих заходів, на думку експертів, недостатньо для виконання 11 пріоритетів. Достатність політичних заходів стосовно 18 пріоритетів важко визначити з огляду на нестачу інформації щодо кроків їхньої реалізації. Варто зауважити, що методологічна складність моніторингових заходів полягає у складності визначення оцінки впливу політичних заходів на процеси євроінтеграції, оцінці довготермінових політичних ефектів під час імплементації відповідних рішень.

## **Оцінка впливу дій відповідних органів влади на досягнення пріоритетів**

### **Порядку денного асоціації Україна – ЄС**

Експерти оцінили вплив дій відповідних органів влади на досягнення пріоритетів ПДА Україна – ЄС. Так, вони вказують на значний вплив дій на процес досягнення пріоритетів у випадку 9 пріоритетів<sup>69</sup> у сфе-

---

<sup>68</sup> Робота у напрямі створення незалежного наглядового органу відповідно до Директиви 89/665 із змінами згідно з Директивою 2007/66 та забезпечення його достатньої адміністративної спроможності з метою впровадження ефективних заходів; робота у напрямі подальшої гармонізації законодавства України до *acquis* ЄС щодо державних закупівель, як визначено у Директивах 2004/17 та 2004/18; вживати всіх необхідних заходів для набуття чинності Законом України "Про принципи функціонування ринку природного газу", який має відповідати нормам ЄС (Директива 2003/55/ЄС, Регламент ЄС 1775/2005); продовження співробітництва щодо спільного проекту ЄС-МАГАТЕ-Україна стосовно оцінки ядерної безпеки українських атомних електростанцій.

<sup>69</sup> Продовження практики спільного визначення можливостей для України щодо участі у майбутніх операціях ЄПБО, використовуючи позитивний досвід участі України в операціях ЄС на Балканах, а також з огляду на поточні дискусії стосовно можливої участі України у військово-морській операції ЄС Аталанта; продовження співробітництва щодо спільного проекту ЄС-МАГАТЕ-Україна стосовно оцінки ядерної безпеки українських атомних електростанцій; вживати всіх необхідних заходів для набуття чинності Законом України "Про принципи функціонування ринку природного газу", який має відповідати нормам ЄС (Директива 2003/55/ЄС, Регламент ЄС 1775/2005).

Розробка необхідних законодавчої та інституційної рамок у сфері управління міграцією з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою та торгівлею людьми за підтримки ЄС (у частині законодавчого забезпечення – 2); активно продовжувати візовий діалог, розробляючи відповідні умови, для запровадження у довгостроковій перспективі безвізового режиму між Україною та ЄС, як домовлено під час Паризького Саміту Україна – ЄС у вересні 2008 року, приділяючи особливу увагу таким питанням, як: безпека документів, незаконна міграція, включаючи реадмісію; громадський порядок і безпека та зовнішні зносини (у частині поглиблення співпраці між правоохоронними відомствами

рах безпеки, енергетики та юстиції. Експерти вважають, що відповідний вплив є задовільним стосовно 28 пріоритетів ПДА, щодо 30 пріоритетів експерти наголошують, що такий вплив був низьким, стосовно 2 пріоритетів – дії не відбувалися<sup>70</sup>. Потрібен певний часовий резерв для оцінки впливу нових ухвалених законів та нормативно-правових актів на процеси реалізації реформ, демократизацію суспільства, аналіз їхніх короткотермінових та довготермінових наслідків під час політичного процесу.

## **Рекомендації стосовно продовження/не продовження виконання пріоритету у 2011 році**

У більшості випадків стосовно 61 пріоритету експерти вважають за потрібне продовжити виконання пріоритетів у 2011 році.

## **Висновки**

Впровадження пріоритетів ПДА потребує покращення процесу інформування громадськості про діяльність органів влади стосовно реалізації пріоритетів, залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації державної політики у сфері політичного діалогу, охорони навколишнього природного середовища, посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування інституцій, які забезпечують впровадження демократії та верховенства права, забезпечення дотримання прав людини та основних свобод шляхом всебічної співпраці з питань захисту прав людини та основних свобод, що включатиме як індивідуальні випадки, так і питання, які стосуються інструментів міжнародного права та прав людини; протидії корупції, ухвалення законодавства про доступ до публічної інформації.

Вторинність уваги до процесів демократизації суспільного життя, взаємин влади та суспільства з боку уряду в реальній політичній практиці та зосередження на економічних, технологічних складових євроінтеграційних пріоритетів зменшує значення ПДА як каталізатора внутрішніх реформ щодо посилення стабільності, незалежності та ефек-

---

України та держав – членів ЄС у сфері обміну досвідом з питань протидії нелегальній міграції, контрабанді та торгівлі людьми).

<sup>70</sup> Просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії; розглянути запровадження незалежного механізму подання скарг до міліції.

тивності функціонування інституцій, які забезпечують впровадження демократії та верховенства права, дотримання прав людини та основних свобод шляхом всебічної співпраці з питань захисту прав людини та основних свобод.

Виконання пріоритетів ПДА має ґрунтуватися не стільки на кількісному підході до діяльності, скільки на змістовності заходів, їхньому реальному наповненні. Моніторинг реалізації ПДА був би ефективнішим та повнішим з урахуванням та аналізом оцінки впливу ухвалених рішень на суспільно-політичні та економічні процеси. Пріоритети подекуди мають доволі широкий та неконкретний характер, що не дозволяє здійснювати повноцінний аналіз їх ефективності.

Існує потреба у створенні ефективного координаційного механізму з реалізації політики в євроінтеграційній сфері, узгодженні відповідної політики.

Більшість пріоритетів стосовно питань та політики у сфері політичного діалогу, прав людини, торгівлі, екологічної політики потребує пролонгації термінів виконання, адже відповідні напрями політики оцінюються як такі, що перебувають у стадії виконання. Важливою складовою відповідних напрямів політики є оцінка результатів їхньої імплементації, коригування перебігу політичних змін.

## **РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ПРІОРИТЕТІВ ПОРЯДКУ ДЕННОГО АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА – ЄС (СІЧЕНЬ – ВЕРЕСЕНЬ 2011 РОКУ)**

Аналіз реалізації пріоритетів ПДА за 2011 рік (січень – вересень) продемонстрував регрес у реалізації пріоритетів у сферах політичного діалогу, забезпечення дотримання прав людини і основних свобод, незалежного судочинства та ефективності судів і прокуратури, а також правоохоронних органів, та вказав на сповільнення темпів реалізації заходів стосовно здійснення пріоритетів щодо забезпечення свободи вираження поглядів, зібрання та об'єднання, співробітництва з питань громадянського суспільства. Фіксуються неоднозначні, контрверсійні тенденції в імплементації політики, зокрема в судовій сфері, які не сприяють наближенню до стандартів ЄС та беззаперечній реалізації принципів верховенства права. Експерти зазначають позитивні тенденції у виконанні пріоритетів у безпековій сфері, міграційній політиці, пов'язаних з питаннями реалізації плану стосовно заходів з лібералізації візового режиму<sup>71</sup>.

Наприкінці червня 2011 року було ухвалено Розпорядження КМУ від 29 червня 2011 року № 612-р "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік"<sup>72</sup>. Однак заходи, запропоновані в цьому документі, лише частково збігаються з пріоритетами ПДА на 2011-2012 роки. Зокрема, у сфері політичного діалогу немає згадок та наголосів стосовно видів виборчої практики, антидискримінаційних ініціатив, соціальної політики, питань захисту прав людини тощо.

Слід зазначити, що з боку української сторони безпосередні пріоритети ПДА на 2011-2012 рік вичерпно не представлені. Відсутня публічна інформація про їхнє узгодження, немає публічних планів централь-

---

<sup>71</sup> Указ Президента України "Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=494%2F2011>.

<sup>72</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 року № 612-р "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=612-2011-%F0>.



них органів влади, спрямованих на їхню реалізацію. Відповідна інформація про пріоритети оприлюднена тільки з боку Єврокомісії<sup>73</sup>.

Експерти оцінили як виконані 2 пріоритети ПДА (2011-2012 роки), які зосереджено в економічній сфері (забезпечити незалежний наглядовий орган (Антимонопольний комітет) достатньою адміністративною спроможністю з метою впровадження ефективних заходів відповідно до Директив 89/665 та 92/13 із змінами згідно з Директивою 2007/66; оцінка можливості створення механізмів обміну інформацією, у тому числі щодо товарів та транспортних засобів згідно з відповідними стандартами та правилами захисту інформації).

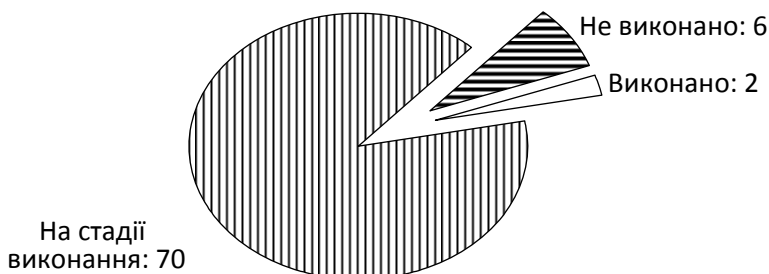
Не виконані, за оцінками експертів, у 2011 році 6 пріоритетів<sup>74</sup>, переважно в площині політичного діалогу.

---

<sup>73</sup> List of the EU-Ukraine Association Agenda priorities for 2011-1212, *Agreed by the Joint Committee at Senior Official's Level of EU-Ukraine Association Agenda on 20 May 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011\\_12\\_eu\\_ukraine\\_priorities\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011_12_eu_ukraine_priorities_en.pdf).

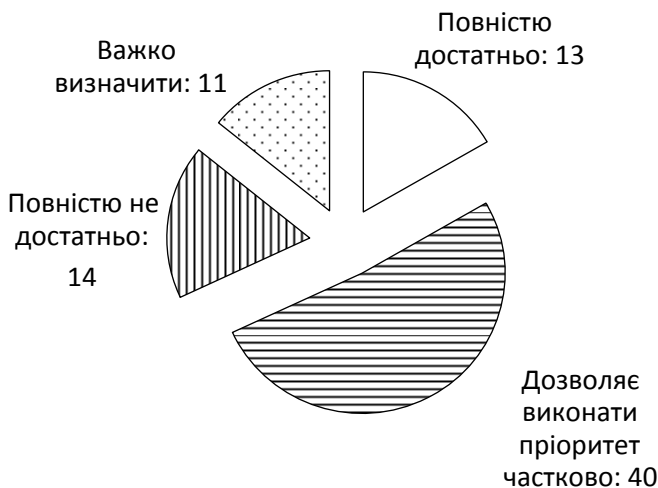
<sup>74</sup> Політичний діалог: просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії; зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування, з урахуванням відповідних стандартів, що містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування; розширення співробітництва з метою подальшого посилення обізнаності правоохоронних органів та судів щодо поваги до права на свободу мирного зібрання, зокрема шляхом обміну найкращими видами практики, навчання та співробітництва стосовно імплементації норм законодавства; подальша консолідація зусиль щодо вдосконалення законодавчої бази і поліпшення поведінки у місцях утримання, зокрема стосовно попереднього та адміністративного утримання, з метою ефективного вирішення проблем свавільного утримання; розглянути запровадження незалежного механізму подання скарг до міліції. Економічна сфера: передача повноважень щодо сертифікації походження від Торгово-промислової палати до митних органів до набуття чинності Угоди про асоціацію.

### Загальна оцінка діяльності органів влади щодо виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС



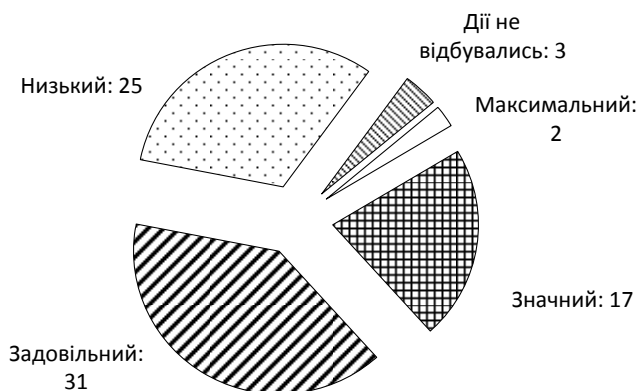
Експертний аналіз продемонстрував, що вжиті урядом заходи достатні для виконання 13 пріоритетів, для 40 пріоритетів – дозволяють виконати пріоритет лише частково. Відповідних заходів, на думку експертів, повністю не достатньо для виконання 14 пріоритетів. Достатність політичних заходів стосовно 11 пріоритетів важко визначити з огляду на брак інформації щодо кроків їхньої реалізації. Варто наголосити, що методологічна складність моніторингових заходів полягає у складності визначення оцінки впливу політичних заходів на процеси євроінтеграції та оцінки довготермінових політичних ефектів під час імплементації відповідних рішень.

### Достатність заходів плану для виконання зазначених пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС



Експерти оцінили вплив дій<sup>75</sup> відповідних органів влади на досягнення пріоритетів ПДА Україна – ЄС. Так, експерти говорять про максимальний вплив дій на процес досягнення 2 пріоритетів. На їхню думку, відповідний вплив є значним стосовно 17 пріоритетів ПДА, задовільним – щодо 31 пріоритету, щодо 25 пріоритетів експерти повідомляють, що такий вплив був низьким, щодо 3 пріоритетів – дії органів влади взагалі не відбувалися. Необхідно підкреслити, що для оцінки впливу нещодавно ухвалених законів та нормативно-правових актів на процеси реалізації реформ та демократизацію суспільства потрібен певний часовий резерв. Здійснити аналіз їхніх короткотермінових та довготермінових наслідків під час політичного процесу складно.

**Оцінка впливу дій відповідних органів влади на досягнення пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС**



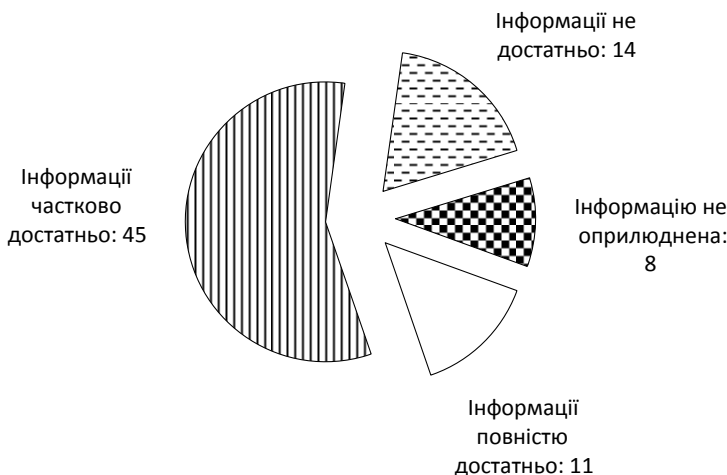
Моніторинг ПДА продемонстрував брак відкритості та прозорості влади, відсутність комплексного та системного інформування громадськості про діяльність інститутів влади стосовно імплементації пріоритетів ПДА, шляхів реалізації відповідної політики та її наслідків. Причому упродовж 2011 року ситуація у цій сфері не покращилася, інформація, що оприлюднюється центральними органами виконавчої влади з приводу реалізації ПДА в цілому, має фрагментарний характер.

Експерти визначилися, що стосовно 11 пріоритетів ПДА Україна – ЄС упродовж 2010 року інформації про хід реалізації пріоритету повністю достатньо, у випадку 45 пріоритетів експерти моніторингу заува-

<sup>75</sup> Діяльність Уряду стосовно формування та підготовки рішень; реалізація політичних рішень; супровід проектів нормативно-правових документів; ухвалення нормативно-правових документів, законодавчих актів, угод; організаційно-інституційні заходи (зустрічі, наради, публічні заходи) тощо.

жують, що інформації частково достатньо, у 14 випадках – не достатньо. Експерти зазначають, що не оприлюднено інформацію про хід виконання 8 пріоритетів.

### **Прозорість та відкритість органів влади стосовно реалізації пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС**



Моніторинг виконання ПДА демонструє, що діяльність держави в реалізації політики в євроінтеграційній сфері потребує більшого рівня системної координації, прозорості, планування, законодавчого та інформаційного забезпечення євроінтеграційної політики та внутрішніх реформ у політичній, соціальній, економічній, енергетичній сферах.

### **Координація ЦОВВ у реалізації виконання пріоритетів Порядку денного асоціації між Україною та ЄС**

У системі ЦОВВ досі залишається контроверсійним питання координації політики у сфері євроінтеграції. На цей час не існує єдиного адміністративного центру з планування та координування політики євроінтеграції. Станом на кінець жовтня 2011 року розподіл обов'язків у сфері забезпечення політики євроінтеграції відбувається між міністерствами залежно від змісту програмних рішень і компетенції міністерств. Оптимізація структури ЦОВВ, ініційована Президентом В. Януковичем у грудні 2010 року<sup>76</sup>, не передбачила заходів чи кроків у відповідному напрямі.

<sup>76</sup> Указ Президента України № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

Упродовж 2011 року в Секретаріаті Кабінету Міністрів працює Департамент європейської інтеграції<sup>77</sup> (з 31 березня до 20 грудня 2010 року – Бюро європейської інтеграції), який досі у своїй діяльності користується Положенням про Бюро європейської інтеграції<sup>78</sup>, основною функцією якого є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне "та інше" забезпечення діяльності Кабміну у сфері євроінтеграції. На рівні Адміністрації Президента України в травні 2011 року створено Департамент європейської інтеграції. За словами керівника департаменту Євгена Перелигіна, не буде ініційовано передачу відповідному департаменту координаційних повноважень у сфері європейської інтеграції, а головне завдання департаменту в Адміністрації Президента – інтелектуальне забезпечення діяльності Президента<sup>79</sup>.

Узгодження дій органів влади у реалізації рішень для виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України здійснюється через Координаційний центр з виконання зазначеного Плану дій<sup>80</sup> на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром – Міністром економічного розвитку і торгівлі Андрієм Ключевим. Центр готує пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази, підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, фінансування заходів з виконання плану дій, визначення шляхів та механізму вирішення проблемних питань. До сфери діяльності цього ж посадовця віднесено підготовку проектів рішень щодо ЗВТ з ЄС. Політичну координацію власне переговорного процесу щодо підготовки Угоди про асоціацію покладено на Міністерство закордонних справ.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі (раніше – Міністерство економіки) є відповідальним за координацію переговорного процесу в рамках Робочої групи з економічних, секторальних питань та питань

<sup>77</sup> Постанова "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" від 20 грудня 2010 року [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1151-2010-%EF>.

<sup>78</sup> Положення про Бюро європейської інтеграції [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=612-2011-%F0http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art\\_id=186733827&cat\\_id=163298432&ctime=1274968759351](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=612-2011-%F0http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=186733827&cat_id=163298432&ctime=1274968759351).

<sup>79</sup> На Банковій з'явився відповідальний за євроінтеграцію [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/newslineshow/evgeniy-perelygin-poznachen-na-dolzhnost-rukovoditelya-departamen01062011085100>.

<sup>80</sup> Постанова КМУ від 7 лютого 2011 року № 77 "Про утворення Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=77-2011-%EF>.

щодо розвитку людського потенціалу та Робочої групи стосовно створення ЗВТ<sup>81</sup>.

Зазначимо, що 20 жовтня 2011 року з'явилося повідомлення стосовно фактичного завершення переговорів щодо глибокої та всеохоплюючої ЗВТ між ЄС та Україною<sup>82</sup>. Кількома днями раніше Україна підписала договір про створення ЗВТ у рамках СНД<sup>83</sup>, що є комплементарним заходом до створення угоди щодо глибокої та всеохоплюючої ЗВТ з ЄС.

Українською стороною висловлювалася впевненість, що переговори стосовно Угоди про асоціацію, включаючи створення ЗВТ, буде завершено під час саміту Україна – ЄС, проведення якого було заплановано на 15 грудня 2011 року<sup>84</sup>. Проте відповідні оцінки було оприлюднено ще до оголошення вироку лідеру БЮТ Юлії Тимошенко, який характеризується з боку ЄС як застосування в Україні вибіркового правосуддя, як проблеми із функціонуванням незалежного від влади судочинства<sup>85</sup>. Відповідна ситуація потенційно загрожує стагнації української євроінтеграції, її геополітичній та геостратегічній невідзначеності.

---

<sup>81</sup> Загальна інформація стосовно переговорів щодо укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=170686&cat\\_id=153425](http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=170686&cat_id=153425).

<sup>82</sup> Промова Комісара з питань торгівлі Карела де Гухт в Європейському Парламенті 20 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2011/2011\\_10\\_21\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_10_21_03_en.htm).

<sup>83</sup> Андрій Ключев: Модернізація торговельних відносин в рамках СНД вигідна не тільки Україні, але й усім країнам Співдружності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=173068&cat\\_id=38461](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173068&cat_id=38461).

<sup>84</sup> Андрій Ключев: Фінальна крапка в переговорах щодо ЗВТ повинна бути поставлена на саміті Україна – ЄС у грудні, 21 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244555925&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244555925&cat_id=244276429).

<sup>85</sup> Див.: Ukraine: EU leaders denounce jailing of ex-PM Tymoshenko [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/26661/Ukraine:-EU-leaders-denounce-jailing-of-ex-PM-Tymoshenko>.

## Впровадження пріоритетів ПДА у сфері політичного діалогу: виборче законодавство, конституційна реформа, судова реформа, реформи кримінального процесу, національні меншини, протидія корупції, права людини

Експерти вказують на наявність регресивних явищ, які мали місце під час реалізації пріоритетів у сфері "Політичного діалогу". Це стосується широкого кола напрямів політики та видів реформ, як-от судової, адміністративної, конституційної тощо.

Упродовж 2011 року щодо виконання пріоритету "Просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії" спостерігався регрес. Зокрема, монополізація політичної системи зруйнувала систему функціонування конституційних механізмів стримувань і противаг. Частішають випадки позаконституційної практики, як-от видання Президентом доручень органам влади та здійснення інших функцій,

*Експерти наголошують на бездіяльності інститутів влади у підготовці та впровадженні реформ, спрямованих на посилення місцевого та регіонального самоврядування. Більше того, спостерігаються тенденції до централізації місцевої регіональної політики. Низка законів та законодавчих ініціатив обмежують права місцевого самоврядування. Зокрема, на думку експертів, ухвалення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"<sup>86</sup> суттєво обмежило можливості органів місцевого самоврядування щодо планування власного просторового розвитку. За дорученням Президента в січні 2011 року було розроблено проект Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо посилення контролю держави за розпорядженням землями державної власності в межах населених пунктів)"<sup>87</sup>, яким передбачається подальша централізація влади, а саме посилення виконавчої влади за рахунок місцевого самоврядування. Щоправда, відповідний законопроект станом на початок жовтня 2011 року не внесено до парламенту.*

<sup>86</sup> Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 3038-VI від 17.02.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17).

<sup>87</sup> Наприклад, див. Інформаційну довідку щодо обмеження повноважень органів місцевого самоврядування за період 2010-2011 років, Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.

яких Конституція України для нього не передбачає. Спостерігаються порушення процедур у парламенті, наприклад, голосування картками відсутніх депутатів<sup>88</sup>.

21 лютого 2011 року Президент видав Указ "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної асамблеї"<sup>89</sup>. Відповідний орган передбачається як дорадчий орган при Президентові. Втім, упродовж року ця ініціатива не була втілена в життя.

Експерти констатують наявність неоднозначних тенденцій в проведенні **адміністративної реформи**. Її здійснення без чіткої обґрунтованої концепції сприяло явищу централізації виконавчої влади, жорстко підпорядкованої одній політичній силі. Зміни в законодавстві<sup>90</sup> потенційно зменшують конституційну роль уряду, переводячи установчі та кадрові повноваження до Президента, що не сприяє розмежуванню політичної діяльності та адміністрування, підвищує ступені централізації в процесі формування та реалізації політики. Спостерігається зменшення рівня публічності в роботі уряду. Це зумовлено ліквідацією урядових комітетів як механізму обговорення проектів рішень членами уряду, зменшення ролі міністерств, у тому числі через законодавче закріплення ліквідації "урядових органів" та надання усім органам (не міністерствам) статусу ЦОВВ. Це призвело до погіршення координації вироблення політики, додаткової централізації. Більшість із заходів, впроваджених названими законами, не наближають Україну до стандартів належного урядування.

*Моніторинг демонструє, що планування органами влади змісту діяльності у сфері розвитку виборчої системи відбувається без урахування завдань ПДА і з вибіркоким урахуванням рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Ради Європи (Венеціанської комісії РЄ). Унаслідок ігнорування принципу конституційної стабільності та передбачуваності не дотримано чітких строків повноважень виборних органів. Верховна Рада 2 лютого 2011 року змінами до Конституції України продовжила строк каденції для парламенту на один рік, що поширюється на поточний склад парламенту.*

<sup>88</sup> Наприкінці 2010 року в Регламенті ВР України було скасовано вимогу про голосування за конституційні зміни шляхом подання іменних бюлетенів з особистими підписами депутатів.

<sup>89</sup> Указ Президента України № 224/2011 "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>.

<sup>90</sup> 17.03.2011 року прийнято Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" (див.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>, а також зміни до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" ([http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF67S00I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF67S00I.html)).



Україна проводила цю реформу без належного використання допомоги SIGMA та без урахування її попередніх оцінок і рекомендацій.

Не спостерігається спадковості в інституційному забезпеченні пріоритетів ПДА. Фактично питання розвитку законодавства у сфері виборів було покладено Президентом України на Міністерство юстиції. В цій ситуації параметри виборчої моделі, супутні процедури до якої розроблялися упродовж 10 місяців (з 2 листопада 2010 року), були задані Президентом, а процес розробки виборчого законодавства було винесено за межі парламенту. Проект закону про вибори народних депутатів розроблено без урахування базових рекомендацій організацій РС і ОБСЄ/БДПЛ. Він містить низку процедурних недосконалостей, які унеможливають проведення вільних і чесних виборів. Пропонована модель розподілу мандатів базується на двох різних системах, що створює нерівні умови для суб'єктів виборів та ускладнює завдання прозорого адміністрування виборів. Частково проект відтворює модель закритих для вибору списків, частково створює вразливу до адміністративного контролю систему одномандатних округів. Паралельне використання двох виборчих систем (мажоритарної та пропорційної) зумовить застосування партіями різних електоральних стратегій, ускладнить мотивацію виборця та сформує неадекватну систему представництва.

**Законодавче забезпечення пріоритету недостатнє для заявлених цілей, невідповідне та неефективне у справі створення ефективного функціонування інституцій, які забезпечують впровадження демократії та верховенство права**

Триває реалізація судової реформи. Для приведення Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у відповідність до європейських стандартів Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (дорадчий орган при Президентові України) розробила проект нової редакції цього Закону, який направлено до Венеціанської комісії для експертизи.

Завершено підготовку проекту Кримінального процесуального кодексу. Проект оприлюднений на сайті Міністерства юстиції, очікується його передання на експертизу до Венеціанської комісії. Прийнято закони України "Про безоплатну правову допомогу"<sup>91</sup>, хоча його впро-

<sup>91</sup> Закон України "Про безоплатну правову допомогу" від 02.06.2011 року № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3460-17.

вадження відстрочено, та "Про судовий збір"<sup>92</sup>, імплементація якого почнеться з листопада 2011 року.

Значною мірою на декларативному рівні залишаються питання створення ефективних механізмів протидії та боротьби із корупцією, а вжиті заходи (незважаючи на окремі їхні позитивні аспекти) в більшості не узгоджуються з європейськими стандартами протидії та боротьби із корупцією. Верховна Рада України ухвалила новий закон "Про засади запобігання і протидії корупції" 7 квітня 2011 року, однак він не здатний системно вирішити проблеми корупції. Упродовж перших трьох місяців чинності цього Закону відсутня інформація про порушення справ про корупцію з боку вищих посадових осіб. Більш того, в Законі не було враховано європейські стандарти протидії корупції, передбачені рекомендаціями GRECO щодо України<sup>93</sup>.

Національна стратегія подолання корупції в Україні, яка має замінити собою Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" від 11 вересня 2006 року, до сьогодні не підготовлена і не стала предметом жодного громадського обговорення.

Упродовж 2011 року в Україні не було системної державної політики стосовно протидії дискримінації щодо різних груп меншин. Такі напрями політики, як захист від дискримінації чи допомога жертвам дискримінації, відсутні взагалі. Законодавство не містить визначення поняття дискримінації, прямої та непрямой дискримінації, не визначає стандарти та критерії її доведення. Декларативність законодавчих положень обґрунтовує практично повну відсутність судової практики щодо захисту від дискримінації. 18 лютого 2010 року було затверджено план заходів МВС з протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року. Однак експерти констатують, що після кадрових змін у МВС у 2010 році відповідний План перестав виконуватися і станом на липень 2011 року не було виконано жодного запланованого заходу.

***Неурядові моніторингові організації констатують, що принцип рівності та недискримінації у трудовій сфері порушується найчастіше. Ця проблема стосується певною мірою колишніх депортованих кримських татар, які повертаються в Україну, та представників окремих груп та етносів, зокрема вихідців з Кавказу.***

---

<sup>92</sup> Закон України "Про судовий збір" від 08.07.2011 року № 3674-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3674-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3674-17).

<sup>93</sup> Див.: Оціночні звіти групи держав РЄ проти протидії корупції GRECO щодо стану корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21885>.

19 серпня 2011 року Міністерство юстиції оприлюднило для обговорення проекту Указу Президента України "Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні".

Варто зазначити, що **Державний комітет України у справах національностей та релігій** як центральний орган виконавчої влади, який проводив політику стосовно національних меншин, було ліквідовано 9 грудня 2010 року, а функції з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії покладено на Міністерство культури України. Втім, окрім постанов щодо порядку використання коштів на програми стосовно реалізації чартії регіональних мов та Програми інтеграції та облаштування раніш депортованих, з боку КМУ дій не відбувалося. Програма стосовно інтеграції та облаштування раніш депортованих в АР Крим не фінансується сьогодні. Не ухвалено Закон України "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою", не модернізовано Закон України "Про національні меншини в Україні". В законодавчій площині стосовно запровадження кращої практики ЄС та міжнародної практики дій не відбувається.

Моніторинг процесів вдосконалення законодавчої бази і поліпшення поведіння у місцях утримання, зокрема стосовно попереднього та адміністративного утримання, з метою ефективного вирішення проблем свавільного утримання продемонстрував закритість та формальний характер реалізації відповідних питань. Мін'юст спільно з Державним комітетом з питань виконання покарань здійснюють розробку проекту нової Концепції Державної програми розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України, спрямованої на приведення порядку та умов виконання і відбування кримінальних покарань у відповідність до вимог національного законодавства та міжнародних стандартів на період до 2015 року. Паралельно, але без зв'язку з цим, в Адміністрації Президента триває розробка законів щодо реформування кримінальної юстиції. До сьогодні проекти цих документів не оприлюднені. Зокрема, у закритому режимі триває робота над новою редакцією Кримінально-процесуального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення. З метою сприяння виконанню Україною зобов'язань за Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання, в тому числі за які несе відповідальність міліція, Президент України Указом від 27 вересня 2011 року утворив Комісію з питань попередження катувань як консультативно-дорадчий орган при Президентові України й затвердив Положення про Комісію. Зараз триває затвердження складу комісії,

що складатиметься з представників громадськості. Комісія отримала достатньо сильні повноваження з моніторингу ситуації у місцях не-свободи. Загалом можна позитивно оцінити цей крок, але надзвичайно багато буде залежати від подальших кроків впровадження цього указу. Міністерство юстиції України відклало розробку законопроекту про національні превентивні механізми проти катувань до кінця 2011 року).

### **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері "Співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки"**

Упродовж звітного періоду досягнуто суттєвого прогресу у підтримці розвитку української системи захисту персональних даних шляхом ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 року про захист персональних даних та Додаткового протоколу до неї та її імплементації. Раніше в Україні взагалі не існувало такої системи, а нині її створення перебуває у завершальній фазі. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення

*Експерти зазначають, що упродовж звітного періоду здійснено значний прогрес у законодавчому та інституційному забезпеченні міграційної політики. 30 травня 2011 року Указом президента схвалено Концепцію державної міграційної політики, 8 липня 2011 року ухвалено Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"<sup>94</sup>, яким встановлено єдину процедуру визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати та позбавлення статусу біженця, додаткового захисту. За окремою процедурою визначається порядок надання та припинення тимчасового захисту в Україні. 22 вересня 2011 року ухвалено Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"<sup>95</sup>. Закон реалізує завдання щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції, в тому числі закріплення правового статусу іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини. Загалом прийняті законодавчі акти відповідають сучасним європейським стандартам. Особливо важливим у цьому сенсі є Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", який вперше в Україні запроваджує механізм надання притулку (asylum).*

<sup>94</sup> Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011 року № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3671-17>.

<sup>95</sup> Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 року № 3773-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17).

законодавства про захист персональних даних"<sup>96</sup> був прийнятий Верховною Радою України 2 червня 2011 року. Закон вводить адміністративну (в деяких випадках і кримінальну) відповідальність за порушення законодавства про захист персональних даних і набирає чинності з 1 січня 2012 року. В Державному бюджеті на 2011 рік передбачено кошти на імплементацію цього закону шляхом створення та функціонування відповідної державної служби<sup>97</sup>. Процес створення зазначеної Державної служби уповільнено внаслідок специфічності адміністративної реформи в Україні, яка упродовж 2011 року суттєво (переважно негативно) впливала на інституційну спроможність органів виконавчої влади.

Указом Президента 6 квітня 2011 року затверджене Положення про Державну міграційну службу України<sup>98</sup>. Звітний період насамперед був позначений формуванням служби, набором персоналу, законодавчими змінами (див. вище) та освоєнням відповідних повноважень, тому сьогодні зарано оцінювати ефективність.

Створено координаційний механізм з виконання Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ): Постановою Кабміну від 7 лютого 2011 року утворено Координаційний центр з виконання Плану дій щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для України. Цією ж постановою затверджено відповідне Положення про діяльність Центру. Головою Центру є Перший віце-прем'єр-міністр України – Міністр економічного розвитку і торгівлі А. Клюєв.

Експерти зазначають поступ у законодавчому регулюванні та імплементації політики, яка стосується міграційних питань, реалізації пріоритетів плану з лібералізації візового режиму з ЄС.

---

<sup>96</sup> Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2011\\_06\\_02/T113454.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2011_06_02/T113454.html).

<sup>97</sup> Державна служба України з питань захисту персональних даних створена відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року. Детальніше див.: <http://www.zpd.gov.ua>.

<sup>98</sup> Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 року засновано Державну міграційну службу як окремий орган виконавчої влади під егідою міністра внутрішніх справ. Детальніше див.: <http://www.dmsu.gov.ua>.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері "Економічне співробітництво"**

Реалізація економічних пріоритетів ПДА у 2011 році містить низку позитивних складових.

Аналіз стану реалізації діючих планів Міністерства фінансів свідчить про дотримання строків виконання визначених у ньому заходів стосовно розробки дієвих інструментів та методів покращання бюджетного планування, включаючи планування на середньострокову перспективу. Зокрема, відповідно до Плану Міністерства на поточний рік у січні 2011 року було вчасно ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ"<sup>99</sup>. У цілому документ містить низку важливих поправок щодо покращення й більш комплексного використання програмно-цільового методу бюджетування.

Важливим кроком у напрямі спільної розробки дієвих інструментів та методів покращення бюджетного планування у січні-вересні 2011 року було продовження проекту Twinning "Підтримка Міністерства фінансів у сфері управління державним боргом та бюджетного прогнозування", що фінансується ЄС. Проект розпочався у червні 2010 року та має тривати до березня 2012 року. Він цілком відповідає процесу модернізації галузі державних фінансів України та зобов'язанням у рамках співробітництва України та ЄС.

Очікуваним наслідком спільної роботи у напрямі реалізації пріоритету може стати перша в Україні розробка прогнозу Державного бюджету України на три роки (2012–2014) відповідно до Бюджетного кодексу. Міністерство фінансів планує подати розроблений прогноз до ВР України у місячний термін після прийняття Закону України "Про Державний бюджет України на 2012 рік". Це довгоочікуваний крок на шляху забезпечення стабільності та передбачуваності середньострокової бюджетної політики.

Експерти наголошують, що Уряд України врахував досвід європейських країн щодо проведення пенсійної системи з метою її стабілізації. Зокрема, у вересні 2011 року Президент підписав закон "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної систе-

---

<sup>99</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=228-2002-%EF>.

ми"<sup>100</sup>. В цілому зміни відповідають тим, що впроваджені в ряді європейських країн упродовж останніх років. Очікується, що дефіцит Пенсійного фонду значно скоротиться вже у 2012 році.

З початку 2011 року було ухвалено два важливих документи, що стали результатами обміну найкращими видами практики щодо вдосконалення управління державним боргом відповідно до міжнародних стандартів. Так, 2 березня 2011 року Кабмін ухвалив Постанову "Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки"<sup>101</sup>. Вона містить основні цілі та завдання щодо управління державним боргом упродовж найближчих трьох років. Більшість норм Стратегії відповідає міжнародним стандартам управління державним боргом. Водночас, не було враховано міжнародну практику щодо координації Стратегії з бюджетним процесом, що означає необхідність подальшої роботи зі вдосконалення нормативної бази.

Також у лютому було ухвалено Постанову КМУ "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками" від 23 лютого 2011 року № 131. Документ розроблений на основі міжнародного досвіду і є спробою уряду знайти оптимальне співвідношення між витратами на обслуговування боргу і ризиками, пов'язаними з державним боргом, при здійсненні адекватної оцінки масштабів і джерел ризиків.

Проте ухвалення документа не привело до істотного покращення ситуації з наданням державних гарантій. Як і в минулі роки, рішення Кабміну щодо надання державних гарантій продовжують прийматися без належного обґрунтування. Крім того, Положення не враховує Стокгольмські принципи управління ризиками. Зокрема, необхідно аналізувати борговий портфель уряду на основі проведення відповідних економічних і фінансових стрес-тестів, які включають оцінку витрат і ризиків альтернативних стратегій управління державним боргом.

Додатково слід зауважити, що довгоочікуваний закон "Про державний борг та гарантований державою борг" досі не ухвалений. Відповідний проект закону, розроблений Міністерством фінансів, був внесений до

---

<sup>100</sup> Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 8 липня 2011 року № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3668-17>.

<sup>101</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=170-2011-%EF>.

ВР України лише у червні 2011 року<sup>102</sup>. Аналогічні закони в розвинених країнах є необхідною умовою для ефективного управління державним боргом. Офіційна інформація щодо обміну найкращими видами міжнародної практики в процесі роботи над Проектом відсутня. Водночас, з неофіційних джерел стало відомо про залучення міжнародних фахівців для розробки Проекту.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері "Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею"**

У зв'язку з адміністративною реформою, що розпочалася в Україні наприкінці 2010 року, реформи у сфері технічного регулювання відбувалися дуже повільно. Упродовж останніх дванадцяти місяців (жовтень 2010 року – жовтень 2011 року) було прийнято лише два нових технічних регламенти<sup>103</sup>, причому один був затверджений наказом Держспоживстандарту, а не постановою Кабміну, що порушує вимоги Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності".

Проблемою залишається низьке впровадження вже прийнятих технічних регламентів.

Намір продовжувати політику щодо реформування технічного регулювання та наближення його до європейського опосередковано визначено розпорядженням КМУ "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік" № 612-р від 29 червня 2011 року, в якому "з метою покращення доступу товарів та послуг на ринок Європейського Союзу" передбачається розробка проекту закону "про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стандартизації та обов'язкової сертифікації". Відповідний законопроект<sup>104</sup> зареєстровано у Верховній Раді ще у серпні 2010 року, але його включено до порядку денного лише у вересні 2011 році.

---

<sup>102</sup> Законопроект № 8637 від 07.06.2011 року.

<sup>103</sup> Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.10.2010 року № 487 "Про затвердження Технічного регламенту щодо правил маркування харчових продуктів", що набрав чинності 25.02.2011 року; Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 року № 632 "Про затвердження Технічного регламенту маркування матеріалів, що використовуються для виготовлення основних складових взуття, яке надходить для продажу".

<sup>104</sup> Законопроект № 7064 від 30 серпня 2010 року.



Здійснюється підготовка технічного завдання проекту Twinning "Подальше посилення діяльності Національного агентства з акредитації України". На стадії ідентифікації потреб перебуває проект Twinning "Сприяння створенню в Україні національного органу стандартизації", бенефіціаром якого виступатиме Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (колишній Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики).

*Бракує відкритої інформації стосовно реалізації політики щодо всеохоплюючої стратегії реформування політики України щодо СФЗ, харчових продуктів та кормів, а також здоров'я та умов утримання тварин. Останнє засідання (відеоконференція) Спільного комітету старших посадових осіб, на який покладено оцінку стану впровадження Порядку, проведено у травні 2011 року. Немає відомостей щодо стану підготовки другого звіту комітету.*

Складно оцінити хід виконання пріоритету "Вжиття заходів відповідно до індикаторів, погоджених Сторонами для проектів бюджетної підтримки ЄС у сфері стандартизації 2010-2012 рр." у зв'язку з відсутністю чіткої оприлюдненої інформації. Наявна інформація свідчить про те, що зустрічі підкомітетів поки що не відбувалися.

Серпневим розпорядженням "Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу"<sup>105</sup> Кабінет міністрів визначив зобов'язання органів державної влади щодо розробки відповідних нормативно-правових актів.

За винятком стандартів щодо маркетингу рибної продукції, цей план не визначає окремих положень щодо санітарних та фітосанітарних стандартів. Натомість основна увага приділяється розробці технічних стандартів на сільськогосподарську техніку, що імпортується.

Незважаючи на певні зрушення, у цілому процес гармонізації українського законодавства у цій сфері відбувається повільно. Перешкоджають цьому неналежна система відстеження та відсутність відповідальності за порушення санітарних та фітосанітарних вимог.

<sup>105</sup> Розпорядження КМУ № 790-р "Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 17 серпня 2011 року.

Упродовж 2011 року тривав ретельний та складний процес адаптації українського законодавства з питань державних закупівель до стандартів ЄС. У січні 2011 року парламент включив постачання та транспортування електроенергії, природного газу, теплової енергії та води до переліку послуг, на які не поширюється дія закону про державні закупівлі. Оскільки такі зміни порушували принципи конкуренції, Європейська Комісія та Світовий Банк призупинили бюджетну підтримку Україні. Відповідно, було запропоновано новий законопроект, який би врегулював це протистояння. Фінальна версія закону, ухваленого із зауваженнями Президента, не повністю відповідає найкращому досвіду з регулювання державних закупівель. Зокрема, залишаються виключення ряду видів закупівель з дії цього закону. Крім того, є положення, які потенційно можуть зумовити зростання корупції. Йдеться про закупівлі, які здійснюються державними та комунальними компаніями, не отримують державної допомоги і виключені з-під регулювання закону, а також про регулювання закупівель в одного учасника.

Експерти позитивно оцінили діяльність Уряду стосовно виконання пріоритету щодо забезпечення незалежного наглядового органу (Антимонопольного комітету) достатньою адміністративною спроможністю з метою впровадження ефективних заходів відповідно до Директив 89/665 та 92/13 із змінами згідно з Директивою 2007/66. У 2011 році Антимонопольний комітет продовжив розгляд скарг на порушення у сфері державних закупівель. Розгляд справ відбувався в прийнятні строки, і можливість оскарження була дієвим механізмом захисту прав учасників державних закупівель.

Експерти констатують, що упродовж 2011 року були практично відсутні реальні кроки в напрямі реформування державної допомоги. Зокрема, вкотре було внесено зміни до Концепції реформування системи державної допомоги, відповідно до яких знову було визнано необхідність розробити закон про державну допомогу. Однак текст законопроекту не оприлюднений на сайтах органів влади, що не дозволяє оцінити його відповідність стандартам ЄС.

Розроблено проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції". Його подано на розгляд до Верховної Ради ще у 2009 році, і рішення по ньому досі не прийнято. Слід зазначити, що хоча запропонований законопроект щодо внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції" пропонує доповнити Закон нормою, що передбачає прийняття органами Антимонопольного комітету відповідних рішень, як це встановлено у пункті "b" частини першої статті 6 Регламенту Єврокомісії № 139/2004 від 20 січня 2004 року, але він зберігає норму, згідно

з якою у разі, якщо упродовж строку розгляду заяви органи Антимонопольного комітету України не розпочали розгляд справи про узгоджені дії чи концентрацію, рішення про надання дозволу вважається прийнятним. Функцію визначати випадки, коли застосовується той або інший процедурний режим, пропонується покласти на Антимонопольний комітет України. Тобто європейські норми у випадку прийняття законопроекту будуть реалізовані не повністю.

Експерти констатують, що планом діяльності Держмитслужби на 2011 рік (Наказ Держмитслужби від 10.02.2011 року № 93) заплановано розробку 78 законодавчих та підзаконних актів, спрямованих на покращення процедур торгівлі та торговельного середовища. Однак регуляторне середовище потребує подальшого удосконалення та застосування заходів сприяння торгівлі, оскільки у 2011 році прогрес у цьому напрямі був досить помірним.

За оцінками Європейської Бізнес Асоціації (ЄБА) у 2011 році порівняно з 2010 роком досягнуто значний прогрес у поширеному застосуванні сучасного першого методу визначення митної вартості, що дозволило значно підвищити ефективність митних процедур. Рекомендований СОТ перший метод оцінки митної вартості стає все більш поширеною практикою і наближає Україну до світових стандартів торгівлі. Однак митна оцінка ще не відповідає нормам ЄС (наприклад, у питаннях включення роялті до митної вартості товару), і процедури потребують подальшого удосконалення.

У грудні 2009 року Колегією Держмитслужби України було схвалено та прийнято за основу розроблений проект Стратегії розвитку митної служби України на 2010-2015 роки, який у лютому 2010 року було направлено на погодження до КМУ, Мінфіну, Мінекономіки та Мін'юсту. На цей час проект Стратегії доопрацьовується Держмитслужбою з урахуванням отриманих з міністерств зауважень та врахуванням рекомендацій проекту ТАСІС "Підтримка в розробці довгострокової стратегії модернізації Державної митної служби України" та місії EUBAM.

Оскільки затвердження зазначеної стратегії фігурувало як один із пунктів Плану діяльності Державної митної служби України на I квартал 2010 року, можна констатувати, що виконання цього завдання в рамках пріоритету ПДА безпідставно затягується, що суттєво порушує терміни, зафіксовані у внутрішніх робочих планах Держмитслужби.

Колегія митної служби України 29 жовтня 2010 року схвалила Концепцію реформування митної служби України "Обличчям до людей".

Реформування, яке фактично вже розпочалося, базується на зрозумілих принципах: митні процедури мають реалізовуватися законно, просто, прозоро, безпечно, чесно та швидко. Однак у 2011 році значного прогресу досягнуто не було.

Експерти позитивно оцінили створення передумов для успішного запровадження проекту SPEED PLATFORM.

## **Впровадження пріоритетів ПДА у сфері "Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання"**

Приєднання України до Енергетичного Співтовариства вимагає від українського уряду комплексного реформування енергетичного сектору, що відкриває можливості для створення в Україні сучасної моделі енергетичного ринку, модернізації існуючих газотранспортних та електричних мереж, а також для більш ефективного використання наявного експортного та транзитного потенціалу України.

Крім того, входження України до внутрішнього енергетичного ринку Євросоюзу є початком реалізації концепції секторальної інтеграції України до ЄС, яка закладена в майбутню Угоду про асоціацію. Водночас, якщо темпи реформування залишатимуться такими ж повільними, як і в минулому, або реформи виявляться декларативними, Україна не зможе скористатися більшістю тих переваг, які їй надає приєднання до Енергетичного Співтовариства.

Верховна Рада України 15 грудня 2010 року ратифікувала протокол про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства. 31 січня 2011 року Президент України Віктор Янукович підписав Закон України "Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства"<sup>106</sup>. Відповідно до формальної процедури приєднання Україна набула членство у цій організації 1 лютого 2011 року.

Кабінет Міністрів України 3 серпня 2011 року затвердив "План заходів щодо виконання зобов'язань в рамках договору про заснування

---

<sup>106</sup> Закон України "Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства" від 15.12.2010 року № 2787-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2787-17>.

Енергетичного Співтовариства"<sup>107</sup>. У ньому визначено 15 заходів, спрямованих на імплементацію директив ЄС, приведення у відповідність нормативно-правової бази тощо. Термін реалізації цих заходів встановлено від 6 місяців до 6 років. На момент написання цього звіту жодного плану заходів не було підготовлено.

НКРЕ продовжує бути повністю залежною від уряду у прийнятті рішень щодо регулювання тарифів на енергетичних ринках. Тому всі кроки НКРЕ щодо створення нової системи регулювання цін на основних енергетичних ринках за допомогою незалежного регулятора відбуваються в рамках відповідних дій уряду, зокрема щодо просування проекту Закону України "Про державне регулювання в енергетиці України" (реєстраційний № 0889).

Слід відзначити підвищення активності Уряду України в питанні модернізації ГТС та пошуку джерел фінансування. Очевидно, що повна реалізація домовленостей Брюссельської декларації за участі європейських, а також російських партнерів, є найбільш оптимальним способом модернізації української ГТС, оскільки дозволяє зберегти баланс інтересів усіх учасників газових відносин та наблизити Україну до сучасних стандартів у сфері технічного управління об'єктами ГТС та функціонування газового ринку. Це, у свою чергу, сприятиме інтеграції енергетичних ринків України та ЄС.

Загалом роботу органів влади над імплементацією пріоритету стосовно інтеграції об'єднаної енергетичної системи України до центральної європейської електричної мережі відповідно до вимог УСТЕ (Союзу з питань координації передачі електроенергії) щодо політики в енергетичній сфері в контексті реалізації пріоритетів ПДА можна вважати задовільною. Мінпаливенерго розробило відповідні програми, налагодило відносини з ENTSO-E, але подальша реалізація пріоритету застопорилася через брак коштів і пошуки нового джерела фінансування. І хоча уряд наголошує на необхідності створення умов для збільшення експорту електроенергії, далі формування рішень справа не просувається.

Кабінет Міністрів України 8 грудня 2009 року схвалив "Концепцію створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року". Метою Концепції є підвищення рівня енергетичної безпеки держави шляхом створення мінімальних запасів, що з

---

<sup>107</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 року № 733-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=733-2011-%F0>.

урахуванням обсягу власного видобутку нафти гарантує наявність 90-денного обсягу внутрішнього споживання нафти і нафтопродуктів.

Важливим кроком на шляху до досягнення енергетичної незалежності України є затвердження Верховною Радою України 21 квітня 2011 року "Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року". Цією програмою упродовж 2011-2020 років передбачається приростити 32,5 млн т нафти і конденсату, а протягом 2021-2030 років – 40 млн т нафти і конденсату. Також програмою на перші п'ять років її дії передбачено виділення коштів на технічне переоснащення галузі. Це дозволить суттєво покращити технічне забезпечення підприємств та збільшити продуктивність праці на геологорозвідувальних роботах, якщо Програма отримає належне фінансування.

*У цілому слід відзначити деякий прогрес у виконанні пріоритету щодо розроблення та використання стратегічних запасів нафти, хоча темпи розробки проекту Закону України "Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів" залишаються повільними. Виконання пріоритету досі перебуває на початковій стадії формування рішень, хоча відповідна Концепція була створена ще у 2009 році. У 2011 році було прийнято чергову програму розвитку на 2012 рік, але зважаючи на попередній досвід імплементації політики у цій сфері, вірогідність її реалізації стосовно створення системи необхідних мінімальних запасів нафти залишається низькою.*

Експерти відзначають позитивні тенденції у діяльності галузевих установ щодо підготовки та прийняття підгалузевих документів з питань енергетичної політики стосовно енергоефективності та відновлювальної енергії задля виконання директив ЄС. Політика залежить від імплементації відповідних намірів. Також слід вказати на недостатню відкритість Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження. Так, не було опубліковано проект Плану впровадження директив 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС, що заважає дати оцінку його відповідності директивам ЄС.

## Впровадження пріоритетів ПДА в "Інших сферах співробітництва"

Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, Плану заходів з її реалізації на період до 2017 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 року № 1347-р із змінами) та Плана-графіка реформ за напрямом "Стабілізація державних фінансів" Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" завершення виконання заходів з розробки нормативно-правових актів щодо функціонування внутрішнього контролю в органах державної влади передбачено у 2011 році. Проте інформація щодо подальшої роботи над цими документами упродовж січня–вересня 2011 року відсутня. Єдиний документ, який був ухвалений у поточному році, є постанова КМУ від 7 вересня 2011 року № 968 ("Питання Державної фінансової інспекції"), яка уточнювала деякі аспекти діяльності Державної фінансової інспекції й лише частково стосувалася зазначеного пріоритету.

Упродовж аналізованого періоду в ЗМІ регулярно з'являлась інформація щодо проведення круглих столів, конференцій, навчання працівників органів виконавчої влади з внутрішнього контролю та аудиту, реалізації пілотних проектів із запровадження нової моделі внутрішнього контролю та аудиту в органах виконавчої влади, в тому числі на регіональному рівні. Однак в Україні досі не створено належних умов для здійснення ефективного внутрішнього контролю. В результаті кількість випадків зловживань або неефективного використання державних ресурсів продовжує зростати. Лише за два перших місяці поточного року за результатами проведених контрольних заходів на 1,9 тис. підприємств та установ виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, на загальну суму майже 1,3 млрд гривень<sup>108</sup>.

Також прогалинами в законодавстві залишаються питання належного відшкодування втрачених державних фінансів та належної відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни, строків зберігання або знищення фінансових документів, протидії контрольним діям тощо.

Аналіз законодавчо-нормативних актів і практики діяльності Рахункової палати свідчить про превалювання принципу законності вико-

<sup>108</sup> Відповідно до останнього наявного звіту Головки КРУ від 31 травня 2011 року.

ристання державних ресурсів і недооцінку принципів ефективності, результативності й економії, на яких має базуватися незалежний аудит. Також слід зазначити, що Повноваження Рахункової палати досі зосереджені переважно на витрачанні коштів Державного бюджету України. Це суперечить статті 18 Лімської декларації. При цьому близько 12 000 місцевих бюджетів залишилися поза межами зовнішнього незалежного контролю.

Крім того, нині розробка законодавчого і методичного забезпечення функціонування систем внутрішнього і зовнішнього аудиту відбувається без належного узгодження дій відповідних органів контролю (зокрема, Рахункової Палати та Головного контрольно-ревізійного управління), що значно стримує темпи потрібних трансформацій.

Відповідно до дослідження "Національна система непідкупності. Україна 2011", проведеного за сприяння "Трансперенсі Інтернешнл", діяльність Рахункової палати України за шкалою Міжнародного секретаріату прозорості оцінено у 65,97 із можливих 100 балів.

Експерти зазначають, що якість обслуговування суб'єктів господарювання залишається на невисокому рівні, попри те, що упродовж січня–вересня 2011 року ДПС активно поширювала інформацію щодо підвищення ефективності запровадженого ризикоорієнтованого аудиту. Зокрема, кількість планових перевірок в I кварталі 2011 року зменшено порівняно з I кварталом 2010 року на 18% (з 6,1 тис. до 5 тис. підприємств), у II кварталі 2011 року – на 54% (3,2 тис. проти 7,1 тис. підприємств у 2010 році). Однак така статистика не підтверджується свідченнями самих платників податків.

*Моніторинг діяльності Державної податкової служби (ДПС) упродовж січня–вересня 2011 року засвідчив, що темпи виконання завдань у рамках пріоритету Розробки та виконання всеохоплюючого стратегічного плану для Державної податкової адміністрації, включаючи структури, процедури, ресурси та інформаційну підтримку, залишаються об'єктивно недостатніми для досягнення сформульованої в ньому мети в найближчій перспективі. Виконання завдань першого етапу за такий короткий період часу буде значним викликом для ДПС України та Департаменту модернізації ДПС і потребуватиме уваги та зосередження на ключових завданнях, а також безумовної підтримки та активного сприяння з боку вищого керівництва.*

З початку 2011 року проблему заборгованості із відшкодування ПДВ так і не було вирішено. Незважаючи на значні обсяги автоматичного відшкодування і рекордні загальні обсяги відшкодування ПДВ, ДПС



не в змозі забезпечити своєчасне задоволення всіх поточних заявок платників податку. В результаті, за даними Рахункової Палати, заборгованість із відшкодування ПДВ станом на 1 липня 2011 року сягнула 10 млрд грн.

Моніторинг діяльності Уряду України упродовж 2011 року засвідчив, що виконання завдань у рамках пріоритету щодо вжиття заходів для гармонізації політики стосовно протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів є недостатнім. Не приділено уваги низці таких заходів, як забезпечення умов для створення торговельно-логістичних центрів у прикордонних зонах, ширше застосування принципів постаудитконтролю, що цілком узгоджується з політикою ЄС у цій сфері.

Загалом можна дати позитивну оцінку зусиллям уряду стосовно впровадження Національної транспортної стратегії України. Успішно вирішено питання фінансування заходів щодо її впровадження, розроблено матрицю оцінки процесу реформування у галузі. Проте слід зазначити недостатню відкритість Міністерства інфраструктури у цьому питанні. Так, за якими саме індикаторами відбуватиметься ця оцінка, роз'яснено не було. Також не були оприлюднені результати моніторингу за 2010 рік та I квартал 2011 року.

Досі не вирішено розбіжності між Транспортною стратегією та галузевими програмами реформування, Програмою економічних реформ і планом-графіком її реалізації, що ускладнить його реалізацію. Не передбачено механізмів та шляхів, які б дозволяли розв'язувати дійсно системні проблеми.

Діяльність Мініфраструктури в рамках виконання пріоритету щодо Досягнення вільного руху транспортних засобів відповідно до стандартів ЄС щодо ваги та розмірів мала скоріше фрагментарний характер, ніж системну спрямованість на комплексне досягнення визначених цілей. Найбільш важливий документ щодо імплементації Директиви Ради ЄС 96/53/ЄС так і не було прийнято, його розробка і прийняття заплановані лише у 2012 році.

Можна поставити задовільну оцінку діяльності Міністерства інфраструктури в рамках виконання пріоритету ПДА щодо імплементації відповідних міжнародних конвенцій Міжнародної морської організації (ММО). Найважливішим досягненням року є те, що Україна приєдналася до Міжнародної конвенції з уніфікації деяких правил щодо накладення арешту на морські судна. Але найбільш важливий доку-

мент – Закон України "Про морські порти" – так і не було прийнято, і він досі перебуває на стадії розробки і узгодження.

Аналіз пріоритетних проектів стосовно Розвитку інфраструктури, зокрема шляхом визначення пріоритетних проектів розвитку транспортної мережі та пріоритетних проектів міждержавного значення у транспортній галузі, дозволяє констатувати, що більшість з них можуть лишитися лише деклараціями. Зокрема, переговори щодо приєднання України до європейської програми "Відкрите небо" значно вповільнилися у 2011 році, що не дає надії на їх закінчення у 2012 році. Все це обумовлює наявність суттєвих ризиків для успішного втілення заявлених планів. Отже, перспективи реалізації цих проектів значною мірою залежатимуть як від здатності уряду створювати чітке регуляторне середовище, так і від його спроможності знаходити потрібні фінансові ресурси.

Залишається спірним питання приєднання України до Угоди про спільний авіаційний простір, незважаючи на задекларовані наміри. Цим можна пояснити повільний прогрес у цьому напрямі.

Експерти констатують, що законодавство про акціонерні товариства та роботу компаній трансформується відповідно до вимог ринку та практики.

Загалом у 2011 році суттєво позавилася робота із запровадження Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) та було здійснено ряд підготовчих кроків. Зокрема, внесено ключові зміни до законодавства, згідно з якими уряд отримав повноваження запроваджувати МСФЗ в окремих галузях економіки в обов'язковому порядку. Однак практичне використання МСФЗ поза межами банківського сектору і компаній, які працюють з іноземними інвесторами, почнеться лише у 2012-2013 роках за умови розробки відповідних підзаконних актів.

Зважаючи на те, що процес переходу на МСФЗ за необхідністю є тривалим, виконану урядом у 2011 році роботу можна оцінити як ефективну.

Вимога щодо застосування МСФЗ у банківському секторі виконується банками в повному обсязі. Консультації із зацікавленими особами щодо запровадження МСФЗ поза банківським сектором проводяться. Імплементация інших заходів у 2011 році не планується.

Покращення адміністративних спроможностей регуляторів фінансового ринку у 2011 році не відбувалося, а імплементация пріоритету

стосовно співпраці з метою покращення адміністративних спроможностей органів нагляду відповідно до міжнародно-визнаних стандартів не здійснювалася.

На рівні нормативної бази, розвитку національного законодавства щодо запобігання та протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, зокрема шляхом імплементації 40 Рекомендацій та 9 Спеціальних Рекомендацій FATF, а також відповідного законодавства ЄС стосовно боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням, пріоритет виконано майже в повному обсязі, однак рівень реалізації на практиці можна буде оцінити після отримання звітності за 2011 рік. Відчутного зростання кількості підготовлених Державною службою фінансового моніторингу (ДСФМ) матеріалів у результаті прийняття нового законодавства не відбулося.

На виконання пріоритетів стосовно активізації виконання Угоди між Україною та ЄС про наукове і технологічне співробітництво у сфері науки і технологій (НІП України) спільно з JSO-ERA проведено низку інформаційних заходів з метою підвищення рівня обізнаності та участі України в 7-й Рамковій програмі ЄС. Експерти констатують несвоечасність виконання заходів стосовно розробки проекту Закону України про ратифікацію Угоди (у формі обміну нотами) про відновлення дії Угоди між Україною та Європейським Союзом про наукове і технологічне співробітництво.

Виконання пріоритетів стосовно кращої відповідності між кваліфікаціями і робочими місцями на українському ринку праці, його ефективності та посилення адміністративної спроможності органу, відповідального за політику у сфері зайнятості, перебуває в стадії реалізації. В цілому, Міністерство соціальної політики активно розробляє законодавчу базу, необхідну для виконання пріоритету. Відсутність єдиного бачення щодо національної системи кваліфікації з Міністерством освіти ставить під загрозу фактичне прийняття та впровадження відповідних нормативних актів. Під час адміністративної реформи Міністерство праці та соціальної політики було перейменовано на Міністерство соціальної політики, однак зберегло більшість функцій щодо регулювання ринку праці. Також було створено Державну інспекцію з питань праці. На сьогодні залишається незрозумілим, чи відбудуться значні зміни в реальних повноваженнях цього міністерства.

Міністерство соціальної політики активізувало підготовку проектів законів щодо легалізації зайнятості та оплати праці. Ці проекти закону передбачають підвищення відповідальності роботодавців та працівників за порушення законодавства з питань праці. Водночас деякі запро-

поновані у цих законопроектах норми є досить суперечливими і жваво критикуються як експертами, так і представниками роботодавців. Законопроекти пропонують відповідальність, але не збільшують стимулів для роботодавців і працівників виплачувати/отримувати заробітну плату в повному обсязі офіційно.

Упродовж 2011 року не змінюється ситуація із наданням соціальних послуг. Більшість заходів впроваджується на місцевому рівні, внаслідок чого доступ до послуг для інвалідів є різним по областях через відмінності в бюджетних можливостях місцевих органів влади. Доступність інвалідів до більшості послуг обмежена з огляду на відсутність відповідної інфраструктури.

Незадовільним залишається виконання норм Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", стаття 19 якого встановлює для підприємств (об'єднань), установ і організацій (далі – підприємства) нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів.

У 2011 році Міністерство соціальної політики продовжило підготовку до підписання угод про соціальне забезпечення з низкою країн. Зокрема, планується підписати такі угоди з Іспанією, Польщею, Грецією, Латвією, Естонією. Зважаючи на значну кількість трудових мігрантів за кордоном, уряду варто більше уваги приділяти питанню соціального захисту українців. Це також важливо з огляду на значну кількість українців, які з часом виїжджають за кордон, особливо в літньому віці, і, відповідно, потребують там виплати пенсій, яка б забезпечувала їм достатній рівень доходу.

## **Висновки**

Впровадження пріоритетів ПДА кардинально вищого рівня координації ЦОВВ. Існує потреба продукування рішення про структуру та механізм забезпечення реалізації пріоритетів ПДА. Ця тема набуває більшої актуальності не тільки в контексті потенційних реформ, а й в разі ймовірного завершення переговорів стосовно Угоди про асоціацію та потреби здійснення політики стосовно НПП<sup>109</sup>, включаючи пов-

---

<sup>109</sup> Див.: Друге сесійне засідання Робочої Групи I "Україна – ЄС: на шляху до політичної асоціації", рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euconvention.org.ua>.

новаження координуючого органу та підрозділів, відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції<sup>110</sup> в ЦОВВ<sup>111</sup>.

Спостерігається погіршення рівня інформування про діяльність органів влади стосовно реалізації пріоритетів навіть порівняно з 2010 роком, залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації державної політики у сфері політичного діалогу, посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування інституцій, які забезпечують впровадження демократії та верховенства права, забезпечення дотримання прав людини та основних свобод.

Пріоритети подекуди мають доволі широкий та неконкретний характер, що не дозволяє проводити повноцінний аналіз їх ефективності.

Відсутність належного оприлюднення ПДА на 2011-2012 роки з боку української сторони потенційно демонструє брак відкритості та доступності інформації про діяльність ЦОВВ у контексті європейської інтеграції.

Незначні темпи реалізації політики у виконанні пріоритетів стають на заваді проведенню інституційних та модернізаційних реформ за європейською моделлю розвитку.

Більшість пріоритетів стосовно питань та політики у сфері політичного діалогу, прав людини, торгівлі, екологічної політики потребує пролонгації термінів виконання, адже відповідні напрями політики оцінюються як такі, що перебувають у стадії виконання. Важливою складовою зазначених напрямів політики є оцінка результатів їхньої імплементації, коригування перебігу політичних змін.

---

<sup>110</sup> Під роботою або діяльністю у сфері європейської інтеграції розуміється виконання Україною норм та зобов'язань, закладених у тексті майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

<sup>111</sup> Рішення може бути ухвалене у вигляді розпорядження або постанови КМУ.

## Додаток 1

# ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗВІТУ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА УПРОДОВЖ 2011 РОКУ<sup>112</sup>

## 1. Загальний контекст, політика у сфері євроінтеграції у 2011 році

В Україні відбувається регрес у реалізації політики у сфері політичного діалогу, забезпечення дотримання прав людини і основних свобод, незалежного судочинства та ефективності судів і прокуратури, а також правоохоронних органів, сповільнення темпів реалізації заходів щодо забезпечення свободи вираження поглядів, зібрання та об'єднання, співробітництва з питань громадянського суспільства. Фіксуються неоднозначні, контрверсійні тенденції в імплементації політики, зокрема в судовій сфері, які не сприяють наближенню до стандартів ЄС та беззаперечній реалізації принципів верховенства права. Експерти зазначають позитивні тенденції у виконанні пріоритетів у безпековій сфері, міграційній політиці, пов'язаних з питаннями реалізації плану стосовно заходів з лібералізації візового режиму<sup>113</sup>.

11 листопада 2011 року відбувся завершальний 21-й пленарний раунд переговорів між Україною та ЄС стосовно Угоди про асоціацію. За його підсумками сторони врегулювали усі питання переговорного процесу, за винятком формулювань, що потребуватимуть рішення на політичному рівні. Зокрема, йдеться про положення щодо європейських прагнень та європейської перспективи України в тексті Угоди. Це відкриває шлях для започаткування відповідних технічних процедур з підготовки Угоди про асоціацію Україна – ЄС до укладення. Внутрішньополітичні контексти української ситуації, проблеми застосування в Україні вибіркового правосуддя, проблеми з функціонуванням неза-

<sup>112</sup> Пропозиції підготовлено Консорціумом аналітичних центрів у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центру політико-правових реформ (ЦППР) за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження".

<sup>113</sup> Указ Президента України "Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=494%2F2011>.

лежного від влади судочинства<sup>114</sup> потенційно загрожують парафіюванню Угоди, стагнації процесів української євроінтеграції, геополітичній та геостратегічній невизначеності.

Варто зауважити, що в системі ЦОВВ досі залишається контроверсійним питання координації політики у сфері євроінтеграції. На цей час не існує єдиного адміністративного центру з планування та координування політики євроінтеграції. Станом на кінець жовтня 2011 року розподіл обов'язків у сфері забезпечення політики євроінтеграції відбувається між міністерствами залежно від змісту програмних рішень і компетенції міністерств.

Упродовж 2011 року в Секретаріаті Кабміну працює Департамент європейської інтеграції<sup>115</sup> (з 31 березня до 20 грудня 2010 року – Бюро європейської інтеграції). На рівні Адміністрації Президента України в травні 2011 року створено Департамент європейської інтеграції. Узгодження дій органів влади у реалізації рішень для виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України здійснюється через Координаційний центр з виконання цього Плану дій<sup>116</sup> на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром – Міністром економічного розвитку і торгівлі Андрієм Ключевим. Центр готує пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази, підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, фінансування заходів з виконання плану дій, визначення шляхів та механізму вирішення проблемних питань. До сфери діяльності цього ж посадовця віднесено підготовку проектів рішень щодо ЗВТ з ЄС. Політичну координацію власне переговорного процесу щодо підготовки Угоди про асоціацію покладено на Міністерство закордонних справ. Міністерство економічного розвитку і торгівлі (раніше – Міністерство економіки) є відповідальним за координацію переговорного процесу в рамках Робочої

<sup>114</sup> Див. Ukraine: EU leaders denounce jailing of ex-PM Tymoshenko [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/26661/Ukraine:-EU-leaders-denounce-jailing-of-ex-PM-Tymoshenko>.

<sup>115</sup> Постанова "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" від 20 грудня 2010 року [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1151-2010-%EF>.

<sup>116</sup> Постанова КМУ "Про утворення Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" від 7 лютого 2011 року № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=77-2011-%EF>.

групи з економічних, секторальних питань та питань щодо розвитку людського потенціалу та Робочої групи щодо створення ЗВТ<sup>117</sup>.

Наприкінці червня 2011 року було ухвалено Розпорядження КМУ від 29 червня 2011 року № 612-р "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік"<sup>118</sup>. Заходи, які пропонуються в цьому документі, лише частково співпадають з пріоритетами ПДА<sup>119</sup> на 2011-2012 роки. Зокрема, у сфері політичного діалогу немає згадок та наголосів стосовно видів виборчої практики, антидискримінаційних ініціатив, соціальної політики, питання захисту прав людини тощо.

Варто зазначити, що з боку української сторони безпосередні пріоритети ПДА на 2011-2012 роки широко не представлені. Відсутня публічна інформація про їхнє узгодження, немає публічних планів ЦОВВ, спрямованих на їхню реалізацію. Спостерігається брак відкритості та прозорості влади, комплексного та системного інформування громадськості про діяльність інститутів влади стосовно імплементації пріоритетів ПДА, про реальний зміст та шляхи реалізації відповідної політики та її наслідків. Упродовж 2011 року ситуація у цій сфері не покращилася, інформація, що оприлюднюється ЦОВВ з приводу реалізації ПДА, в цілому має фрагментарний характер.

## **2. Політичний діалог та реформи**

### *Демократія, верховенство права*

Упродовж 2011 року в Україні спостерігалися регресивні явища під час реалізації завдань та пріоритетів впровадження ПДА у сфері "Політичного діалогу".

Планування органами влади змісту діяльності у сфері розвитку виборчої системи відбувається з вибіркоким урахуванням рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Ради Європи (Венеціанської комісії РС). Внаслідок

---

<sup>117</sup> Загальна інформація стосовно переговорів щодо укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=170686&cat\\_id=153425](http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=170686&cat_id=153425).

<sup>118</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік" від 29 червня 2011 року № 612-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=612-2011-%F0>.

<sup>119</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 5 червня 2009 року [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=243281941&cat\\_id=223345338&ctime=1266423569791](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791).



ігнорування принципу конституційної стабільності та передбачуваності не дотримано чітких строків повноважень виборних органів. Верховна Рада 2 лютого 2011 року змінами до Конституції України продовжила строк каденції для парламенту на один рік, що поширюється на поточний склад парламенту. Упродовж року процес розробки виборчого законодавства було винесено за межі парламенту. Верховною Радою України 3 листопада 2011 року було прийнято рішення про утворення Тимчасової спеціальної комісії з питань підготовки проекту Закону України "Про вибори народних депутатів України", якій до 17 листопада 2011 року доручалося підготувати та подати на розгляд парламенту проект нової редакції закону про парламентські вибори.

17 листопада комісія внесла на розгляд парламенту підготовлений нею законопроект (№ 9265-д), який того ж дня був прийнятий парламентом у першому читанні та в цілому як закон. Пропонована модель розподілу мандатів базується на двох різних системах, що створює нерівні умови для суб'єктів виборів та ускладнює завдання прозорого адміністрування виборів. Частково проект відтворює модель закритих для вибору списків, частково створює вразливу до адміністративного контролю систему одномандатних округів. Паралельне використання двох виборчих систем (мажоритарної та пропорційної) зумовить застосування партіями різних електоральних стратегій, ускладнить мотивацію виборця та сформує неадекватну систему представництва. Закон спрямований на збереження політичного потенціалу доміантної владної групи. Він не відповідає заявленій цілі "вдосконалення виборчого законодавства" і не здатен забезпечити проведення вільних конкурентних виборів до парламенту у 2012 році. Закон навряд чи може розглядатися як крок уперед у напрямі удосконалення українського виборчого законодавства та створення передумов для його подальшої кодифікації. Тип виборчої системи, за якою формуватиметься склад майбутнього парламенту, прогалини в регулюванні територіальної організації виборів, складання і уточнення списків виборців, організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів все ще залишають багато можливостей для зловживань і можуть не сприяти проведенню виборів 2012 році відповідно до демократичних стандартів.

Наслідком політично вмотивованого законотворення у сфері з регулювання виборів (та референдумів) може стати нівеляція базових демократичних інститутів (самих виборів), стагнація розвитку публічних політичних суб'єктів (партій), формування політично слабкого впливу парламенту щодо неформальних груп.

Упродовж 2011 року спостерігався регрес щодо процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії. Зокрема, монополізація політичної системи з боку президентської вертикалі зруйнувала систему функціонування конституційних механізмів стримувань і противаг. Частішають випадки позаконституційної практики, як-от видання Президентом України доручень органам влади та здійснення інших функцій, яких Конституція України для нього не передбачає. Спостерігаються порушення процедур у парламенті, наприклад, голосування картками відсутніх депутатів<sup>120</sup>.

21 лютого 2011 року Президент видав Указ "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної асамблеї"<sup>121</sup>, відповідний орган передбачається як дорадчий орган при Президентові, водночас це суперечить Конституції України стосовно можливості внесення змін до Основного Закону, який чітко визначає порядок такого внесення. Втім, упродовж року відповідна ініціатива не мала продовження.

Спостерігаються тенденції до централізації місцевої регіональної політики. Низка законів та законодавчих ініціатив обмежують права місцевого самоврядування. Зокрема, ухвалення закону "Про регулювання містобудівної діяльності"<sup>122</sup> суттєво обмежило можливості органів місцевого самоврядування щодо планування власного просторового розвитку. За дорученням Президента в січні 2011 року було розроблено Проект Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо посилення контролю держави за розпорядженням землями державної власності в межах населених пунктів)"<sup>123</sup>, яким передбачається подальша централізація влади, а саме посилення виконавчої влади за рахунок місцевого самоврядування. Щоправда, відпо-

---

<sup>120</sup> Наприкінці 2010 року в Регламенті ВР України було скасовано вимогу про голосування за конституційні зміни шляхом подання іменних бюлетенів з особистими підписами депутатів.

<sup>121</sup> Указ Президента України "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї" № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>.

<sup>122</sup> Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 року № 3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17).

<sup>123</sup> Наприклад, див.: Інформаційна довідка щодо обмеження повноважень органів місцевого самоврядування за період 2010 – 2011 рр., Асоціація міст України (<http://www.auc.org.ua>).

відний законопроект станом на початок жовтня 2011 року не внесено до парламенту.

Наявні контрверсійні тенденції в проведенні адміністративної реформи. Її здійснення без чіткої обґрунтованої концепції сприяло централізації виконавчої влади, жорстко підпорядкованої одній політичній силі. Зміни в законодавстві<sup>124</sup> потенційно зменшують конституційну роль уряду, переводячи установчі та кадрові повноваження до Президента, що не сприяє розмежуванню політичної діяльності та адміністрування, підвищує ступені централізації в процесі формування та реалізації політики. Спостерігається зменшення рівня публічності в роботі уряду. Цьому сприяє ліквідація урядових комітетів як механізму обговорення проектів рішень членами уряду, зменшення ролі міністерств, в т.ч. через законодавче закріплення ліквідації "урядових органів" та надання усім органам (не міністерствам) статусу ЦОВВ. Це призвело до погіршення координації вироблення політики, додаткової централізації. Більшість із заходів, впроваджених названими законами, не наближають Україну до стандартів належного урядування. Україна проводила цю реформу без належного використання допомоги SIGMA, не враховуючи її попередні оцінки і рекомендації.

Триває реалізація судової реформи. Для приведення закону "Про судоустрій і статус суддів" у відповідність до європейських стандартів Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (дорадчий орган при Президентові України) розробила проект нової редакції цього Закону. Проект направлено до Венеціанської комісії для експертизи, і в жовтні 2011 року він одержав її позитивну оцінку (критичні зауваження викликали лише положення проекту, що засновані на Конституції України).

Упродовж 2011 року відбуваються також системні переведення суддів, особливо з регіонів, де Президент отримав найбільшу підтримку на виборах, до столиці. Багато з переведених суддів обійняли посади голів судів або їхніх заступників. 20 жовтня 2011 року прийнято закон, яким внесено зміни до закону "Про судоустрій і статус суддів" щодо статусу Верховного Суду. Чимало експертів вважають, що фактично закон спрямовано на перерозподіл голосів у Верховному Суді, щоб забезпечити обрання Головою Верховного Суду кандидатури, лояльної до політичної влади.

---

<sup>124</sup> 17.03.2011 року прийнято Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>), а також зміни до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" ([http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JF67S00I.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF67S00I.html)).

Через велику кількість вакантних суддівських посад і неможливість вчасно реалізувати новий механізм добору суддів 3 лютого 2011 року Верховна Рада ухвалила закон, яким відстрочила введення в дію положення закону "Про судоустрій і статус суддів" щодо необхідності проходження кандидатом спеціальної підготовки у процесі призначення на посаду судді до ухвалення спеціального рішення Вищою кваліфікаційною комісією. Конституційний Суд, який за останній рік демонструє лояльність до політичної влади, підтвердив своїми чотирма рішеннями конституційність низки сумнівних положень закону "Про судоустрій і статус суддів", а найбільш неоднозначні положення відмовився розглядати.

Завершено підготовку проекту Кримінального процесуального кодексу. Проект оприлюднений на сайті Міністерства юстиції і переданий на експертизу до Ради Європи. Прийнято закон "Про безоплатну правову допомогу",<sup>125</sup> хоча його впровадження відстрочено. Прийнято закон "Про судовий збір",<sup>126</sup> імплементація якого почнеться з листопада 2011 року.

Значною мірою на декларативному рівні залишаються питання створення ефективних механізмів протидії та боротьби із корупцією, а вжиті заходи (незважаючи на окремі їхні позитиви) в більшості не узгоджуються із європейськими стандартами протидії та боротьби із корупцією. Верховна Рада ухвалила новий закон "Про засади запобігання і протидії корупції" 7 квітня 2011 року. Однак новий антикорупційний закон не здатен системно вирішити проблеми корупції. Упродовж перших трьох місяців чинності цього Закону відсутня інформація про порушення справ про корупцію з боку вищих посадових осіб. Більш того, в Законі не було враховано європейських стандартів протидії корупції, передбачені рекомендаціями GRECO щодо України<sup>127</sup>.

Національна стратегія подолання корупції в Україні, яка повинна замінити собою Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" від 11 вересня 2006 року, до сьогодні не підготовлена і не стала предметом жодного громадського обговорення.

---

<sup>125</sup> Закон України "Про безоплатну правову допомогу" від 02.06.2011 року № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3460-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3460-17).

<sup>126</sup> Закон України "Про судовий збір" від 08.07.2011 року № 3674-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3674-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3674-17).

<sup>127</sup> Див.: Оціночні звіти групи держав РЄ проти протидії корупції GRECO щодо стану корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21885>.

## Права та основні свободи людини

Моніторинг процесів вдосконалення законодавчої бази і поліпшення поведіння у місцях утримання, зокрема стосовно попереднього та адміністративного утримання, з метою ефективного вирішення проблем свавільного утримання упродовж 2011 року продемонстрував закритість та формальний характер реалізації відповідних питань. Мін'юст спільно з Державним комітетом з питань виконання покарань здійснюють розробку проекту нової Концепції Державної програми розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України, спрямованої на приведення порядку та умов виконання і відбування кримінальних покарань у відповідність до вимог національного законодавства та міжнародних стандартів на період до 2015 року. Паралельно, без зв'язку з цим, у Адміністрації Президента триває розробка законів щодо реформування кримінальної юстиції. До сьогодні проекти цих документів не оприлюднені. Зокрема, у закритому режимі триває робота над новою редакцією Кримінально-процесуального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення. З метою сприяння виконанню Україною зобов'язань за Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання, в тому числі за які несе відповідальність міліція, Президент України Указом від 27 вересня 2011 року утворив Комісію з питань попередження катувань як консультативно-дорадчий орган при Президентові України й затвердив Положення про Комісію. Зараз триває затвердження складу комісії, що включатиме представників громадськості. Комісія отримала достатньо сильні повноваження з моніторингу ситуації у місцях несвободи. Загалом можна позитивно оцінити цей крок, але надзвичайно багато буде залежати від подальших кроків впровадження цього указу. Міністерство юстиції України відклало розробку законопроекту про національні превентивні механізми проти катувань до кінця 2011 року.

Упродовж 2011 року погіршилася практика дій міліції під час мирних зібрань. Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті України розробила нову редакцію закону про свободу мирних зібрань, котра в червні 2011 року була направлена на розгляд Венеціанської комісії Ради Європи. Представники громадськості та міжнародних організацій фіксують дедалі більше порушень свободи мирних зібрань з боку судів та міліції. Жодного співробітництва щодо покращення практики поваги до свободи мирних зібрань з боку судів чи правоохоронних органів не помічено.

У 2010 році зміни законодавства про НУО залишалися поза пріоритетами державних органів. Так, ВР України тричі переносила розгляд законопроекту про громадські організації. 17 травня 2011 року Верховна Рада прийняла за основу проект закону про громадські організації (№ 7262-1). За його ухвалення за основу проголосував 251 народний депутат. Чинний закон "Про громадські організації" перешкоджає реалізації конституційних прав, це відбувається через ускладнену систему реєстрації громадських організацій, необґрунтований в унітарній державі обов'язковий територіальний статус, відсутність визначених законом критеріїв державної підтримки та процедур залучення громадських організацій до підготовки рішень державних органів. Закон "Про волонтерську діяльність" від 19.04.2011 року № 3236 запроваджує нові обмеження та обов'язки для НУО і не передбачає жодної державної підтримки волонтерів щодо фінансування їх підготовки, спрощеного надання віз волонтерам-іноземцям тощо.

Упродовж 2011 року в Україні не було системної державної політики щодо протидії дискримінації стосовно різних груп меншин. Такі напрями політики, як захист від дискримінації чи допомога жертвам дискримінації, відсутні взагалі. Законодавство не містить визначення загального поняття дискримінації, прямої та непрямой дискримінації, не визначає стандарти та критерії її доведення. Декларативність законодавчих положень обґрунтовує практично повну відсутність судової практики щодо захисту від дискримінації. 18 лютого 2010 року був затверджений план заходів МВС з протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року. Однак експерти констатують, що після кадрових змін у МВС у 2010 році відповідний План перестав виконуватися і станом на липень 2011 року не було виконано жодного запланованого заходу. 19 серпня Міністерство юстиції оприлюднило для обговорення проекту Указу Президента України "Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні".

Варто зазначити, що Державний комітет України у справах національностей та релігій як центральний орган виконавчої влади, який проводив політику стосовно національних меншин, було ліквідовано 9 грудня 2010 року, а функції з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії покладені на Міністерство культури України. Втім, окрім постанов щодо порядку використання коштів на програми стосовно реалізації хартії регіональних мов та Програми інтеграції та облаштування раніш депортованих, з боку КМУ дій не відбувалася. Програма стосовно інтеграції та облаштування раніш депортованих в АР Крим не фінансується сьогодні. Не ухвалено Закон України "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою", не модерні-

зовано Закон України "Про національні меншини в Україні". В законодавчій площині стосовно запровадження кращих видів практики ЄС та міжнародної практики дій не відбувається.

### 3. Економічні та соціальні реформи

Реалізація низки заходів у сфері економічного співробітництва упродовж 2011 року містить окремі позитивні складові.

20 жовтня 2011 року з'явилося повідомлення, що завершено переговори щодо глибокої та всеохоплюючої ЗВТ між ЄС та Україною<sup>128</sup>. Кількома днями раніше Україна підписала договір про створення ЗВТ у рамках СНД,<sup>129</sup> що є комплементарним заходом до створення угоди щодо глибокої та всеохоплюючої ЗВТ з ЄС.

Аналіз стану реалізації діючих планів Міністерства фінансів стосовно заходів у сфері євроінтеграційної політики свідчить про дотримання строків виконання визначених у ньому заходів щодо розробки дієвих інструментів та методів покращання бюджетного планування, включаючи планування на середньострокову перспективу. Зокрема, відповідно до Плану Міністерства на поточний рік у січні 2011 року було вчасно ухвалено Постанову КМУ "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ"<sup>130</sup>. У цілому документ містить низку важливих поправок щодо покращення й більш комплексного використання програмно-цільового методу бюджетування.

Крім того, вдалося досягти певного прогресу в рамках виконання завдання впровадження середньострокового бюджетного прогнозування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів і розширення практики застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) планування на рівні місцевих бюджетів. Зокрема, у 2011 році відповідно до ухваленого Міністерством фінансів графіка<sup>131</sup> розпочався другий етап

<sup>128</sup> Промова Комісара з питань торгівлі Карела де Гухт в Європейському Парламенті 20 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2011/2011\\_10\\_21\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_10_21_03_en.htm).

<sup>129</sup> Андрій Ключев: Модернізація торговельних відносин в рамках СНД вигідна не тільки Україні, але й усім країнам Співдружності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=173068&cat\\_id=38461](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173068&cat_id=38461).

<sup>130</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=228-2002-%EF>.

<sup>131</sup> Наказ Мінфіну "Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів" від

проведення програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, що передбачає перехід до ПЦМ-планування для усіх обласних і районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення упродовж 2011-2013 років<sup>132</sup>.

Загальнодержавний документ, який мав визначати правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, що включає бюджетне планування, залишається неухваленим. Зокрема, проект закону "Про державне стратегічне планування" прийнятий лише в першому читанні.

Важливим кроком у напрямі спільної розробки дієвих інструментів та методів покращення бюджетного планування у січні-вересні 2011 року було продовження проекту Twinning "Підтримка Міністерства фінансів у сфері управління державним боргом та бюджетного прогнозування", що фінансується ЄС. Проект розпочався у червні 2010 року та має тривати до березня 2012 року. Він цілком відповідає процесу модернізації галузі державних фінансів України та зобов'язанням у рамках співробітництва України та ЄС.

Очікуваним наслідком спільної роботи у напрямі реалізації політичних заходів може стати перша в Україні розробка прогнозу Державного бюджету України на три роки (2012-2014) відповідно до Бюджетного кодексу. Міністерство фінансів розробило прогноз перед ухваленням Закону України "Про Державний бюджет України на 2012 рік" у першому читанні<sup>133</sup>. Це довгоочікуваний крок на шляху забезпечення стабільності та передбачуваності середньострокової бюджетної політики.

Уряд України врахував досвід європейських країн щодо проведення пенсійної системи з метою її стабілізації. Зокрема, у вересні 2011 року Президент України підписав закон "Про заходи щодо законодавчого

---

02.08.2010 року № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=289413](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413).

<sup>132</sup> Раніше учасниками I етапу ПЦМ-експерименту, що розпочався у 2008 році, стали 37 місцевих бюджети Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської, Львівської областей та м. Києва. З 2014 року ПЦМ має бути поширений на усі місцеві бюджети.

<sup>133</sup> 20 жовтня 2011 року Верховна Рада України ухвалила у першому читанні проект закону "Про Державний бюджет України на 2012 рік". Прогноз був офіційно оприлюднений Міністерством фінансів 17 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=309674&cat\\_id=309673](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=309674&cat_id=309673).



забезпечення реформування пенсійної системи"<sup>134</sup>. У цілому зміни відповідають тим, що впроваджені в ряді європейських країн упродовж останніх років. Очікується, що дефіцит Пенсійного фонду значно скоротиться вже у 2012 році.

З початку 2011 року було ухвалено два важливих документи, що стали результатами обміну найкращими видами практики щодо вдосконалення управління державним боргом відповідно до міжнародних стандартів. Так, 2 березня 2011 року КМУ ухвалив Постанову "Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011 – 2013 роки"<sup>135</sup>. Вона містить основні цілі та завдання щодо управління державним боргом упродовж найближчих трьох років. Більшість норм Стратегії відповідає міжнародним стандартам управління державним боргом. Водночас, не було враховано міжнародну практику щодо координації Стратегії з бюджетним процесом, що означає необхідність подальшої роботи з удосконалення нормативної бази. Крім того, удосконалення потребує механізму самообмеження, який стримуватиме уряд від необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків. Також відповідно до міжнародних стандартів орган, що затверджує стратегію, має бути відокремлений від органу, який її реалізує.

У лютому 2011 року було ухвалено Постанову Кабміну "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками"<sup>136</sup>. Документ розроблений на основі міжнародного досвіду і є спробою уряду знайти оптимальне співвідношення між витратами на обслуговування боргу і ризиками, пов'язаними з державним боргом, при здійсненні адекватної оцінки масштабів і джерел ризиків.

Проте ухвалення документа не привело до істотного покращення ситуації з наданням державних гарантій. Як і в минулі роки, рішення Кабміну щодо надання державних гарантій приймаються без належного обґрунтування. Крім того, Положення не враховує Стокгольмські принципи управління ризиками. Зокрема, необхідно аналізувати борговий портфель уряду на основі проведення відповідних економіч-

<sup>134</sup> Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3668-17>.

<sup>135</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=170-2011-%EF>.

<sup>136</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 131.

них і фінансових стрес-тестів, які включають оцінку витрат і ризиків альтернативних стратегій управління державним боргом.

Слід зауважити, що довгоочікуваний закон "Про державний борг та гарантований державою борг" досі не ухвалений. Відповідний проект закону, розроблений Міністерством фінансів, був внесений до ВР України лише у червні 2011 року<sup>137</sup>. Аналогічні закони в розвинених країнах є необхідною умовою для ефективного управління державним боргом. Офіційна інформація щодо обміну найкращими видами міжнародної практики в процесі роботи над проектом відсутня. З неофіційних джерел стало відомо про залучення міжнародних фахівців для розробки проекту.

#### **4. Торгівля та питання, пов'язані з нею**

У зв'язку з адміністративною реформою, що розпочалася в Україні наприкінці 2010 року, зміни у сфері технічного регулювання відбувалися дуже повільно. Упродовж останніх дванадцяти місяців (жовтень 2010 року – жовтень 2011 року) було прийнято вісім нових технічних регламентів, причому один був затверджений наказом Держспоживстандарту, а не Постановою Кабінету Міністрів, що порушує вимоги Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності". Проблемою залишається низьке впровадження вже прийнятих технічних регламентів.

Намір продовжувати політику щодо реформування технічного регулювання та наближення його до європейського опосередковано визначено розпорядженням № 612-р<sup>138</sup>, де "з метою покращення доступу товарів та послуг на ринок Європейського Союзу" передбачається розробка проекту закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стандартизації та обов'язкової сертифікації". Відповідний законопроект № 7064 від 30 серпня 2010 року зареєстровано у Верховній Раді ще у серпні 2010 року, але його включено до порядку денного лише у вересні 2011 році. На засіданні 18 жовтня 2011 року народні депутати відхилили цей законопроект, не вдовольнивши зазначену законодавчу ініціативу КМУ, спрямовану на виконання Україною зобов'язань покращення торговельної політики перед міжнародною спільнотою. Це означає, що прогресу у виконанні пріоритету

---

<sup>137</sup> Законопроект від 07.06.2011 року № 8637.

<sup>138</sup> Розпорядження КМУ "Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2011 рік" від 29 червня 2011 року № 612-р.

ПДА у сфері технічного регулювання так і не відбулося, і питання надалі залишатиметься у порядку денному.

Здійснюється підготовка технічного завдання проекту Twinning "Подальше посилення діяльності Національного агентства з акредитації України". На стадії ідентифікації потреб перебуває проект Twinning "Сприяння створенню в Україні національного органу стандартизації", бенефіціаром якого виступатиме Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (колишній Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики).

Складно оцінити хід виконання політики стосовно "Вжиття заходів відповідно до індикаторів, погоджених Сторонами для проектів бюджетної підтримки ЄС у сфері стандартизації 2010-2012 рр." у зв'язку з відсутністю чіткої оприлюдненої інформації. Найважливіша інформація свідчить про те, що зустрічі підкомітетів не відбувалися.

Бракує відкритої інформації стосовно реалізації політики щодо всеохоплюючої стратегії реформування політики України щодо СФЗ, харчових продуктів та кормів, а також здоров'я та умов утримання тварин. Останнє засідання (відеоконференція) Спільного комітету старших посадових осіб, на який покладено оцінку стану впровадження Порядку, проведено у травні 2011 року. Немає відомостей щодо стану підготовки другого звіту комітету. Серпневим розпорядженням "Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу"<sup>139</sup> Кабмін визначив зобов'язання органів державної влади щодо розробки відповідних нормативно-правових актів.

За винятком стандартів щодо маркетингу рибної продукції, цей план не визначає окремих положень щодо санітарних та фітосанітарних стандартів. Натомість основна увага приділяється розробці технічних стандартів на сільськогосподарську техніку, що імпортується. Незважаючи на певні зрушення, у цілому процес гармонізації українського законодавства у цій сфері відбувається повільно. Перешкоджають цьому неналежна система відстеження та відсутність відповідальності за порушення санітарних та фітосанітарних вимог.

Упродовж 2011 року відбувався ретельний та складний процес адаптації українського законодавства з питань державних закупівель до

<sup>139</sup> Розпорядження КМУ №790-р "Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 17 серпня 2011 року.

стандартів ЄС. У січні 2011 року парламент включив постачання та транспортування електроенергії, природного газу, теплової енергії та води до переліку послуг, на які не поширюється дія закону про державні закупівлі. Оскільки такі зміни порушували принципи конкуренції, Європейська Комісія та Світовий Банк призупинили надання бюджетної підтримки Україні. Було запропоновано новий законопроект, який би врегулював це протистояння. Однак фінальна версія закону, ухваленого із зауваженнями Президента, не повністю відповідає найкращому досвіду з регулювання державних закупівель. Зокрема, залишаються виключення ряду видів закупівель з-під регулювання цього закону. Крім того, є положення, які потенційно можуть зумовити зростання корупції. Йдеться про закупівлі, які здійснюються державними та комунальними компаніями, що не отримують державної допомоги, і які виключено з-під регулювання закону, а також про регулювання закупівель в одного учасника. Значними є можливості здійснення закупівель в одного учасника, що також може призводити до зловживань і неефективного використання бюджетних коштів. Тому уряду варто продовжувати розпочату роботу.

Позитивно можна оцінити діяльність Уряду стосовно забезпечення незалежного наглядового органу (Антимонопольний комітет) достатньою адміністративною спроможністю з метою впровадження ефективних заходів відповідно до Директив 89/665 та 92/13 із змінами згідно з Директивою 2007/66. У 2011 році Антимонопольний комітет продовжив розгляд скарг на порушення у сфері державних закупівель. Розгляд справ відбувався в прийнятні строки, і можливість оскарження була дієвим механізмом захисту прав учасників державних закупівель.

Упродовж 2011 року були практично відсутні реальні кроки в напрямі реформування державної допомоги. Зокрема, вкотре було внесено зміни до Концепції реформування системи державної допомоги, відповідно до яких знову було визнано необхідність розробити закон про Державну допомогу. Разом із тим, текст законопроекту не оприлюднений на сайтах органів влади, що не дозволяє оцінити його відповідність стандартам ЄС.

Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції", який було подано на розгляд до Верховної Ради ще у 2009 році, так і не було ухвалено. Слід зазначити, що хоча цей законопроект пропонує доповнити Закон нормою, що передбачає прийняття органами Антимонопольного комітету рішень відповідно до процедур, визначених у пункті "b" частини першої статті 6 Регламенту Єврокомісії № 139/2004 від 20 січня 2004 року, він

зберігає норму, згідно з якою у разі, якщо упродовж строку розгляду заяви органи Антимонопольного комітету України не розпочали розгляду справи про узгоджені дії чи концентрацію, рішення про надання дозволу вважається прийнятим. Функцію визначати випадки, коли застосовується той або інший процедурний режим, пропонується покласти на Антимонопольний комітет України. Тобто європейські норми у разі прийняття законопроекту будуть реалізовані не повністю.

Планом діяльності Держмитслужби на 2011 рік (Наказ Держмитслужби № 93 від 10.02.2011 року) заплановано розробку 78 законодавчих та підзаконних актів, спрямованих на покращення процедур торгівлі та торгівельного середовища. Однак регуляторне середовище потребує подальшого удосконалення та застосування заходів сприяння торгівлі, оскільки у 2011 році прогрес у цьому напрямі був досить помірним.

За оцінками ЄБА, у 2011 році порівняно із 2010 роком досягнуто значного прогресу в поширеному застосуванні сучасного першого методу визначення митної вартості, що дозволило значно підвищити ефективність митних процедур. Рекомендований СОТ перший метод оцінки митної вартості стає все більш поширеною практикою і наближає Україну до світових стандартів торгівлі. Однак митна оцінка ще не відповідає нормам ЄС (наприклад, у питаннях включення роялті до митної вартості товару), і процедури потребують подальшого удосконалення.

У грудні 2009 року Колегією Держмитслужби України було схвалено та прийнято за основу розроблений проект Стратегії розвитку митної служби України на 2010-2015 роки, який у лютому 2010 року було направлено на погодження до КМУ, Мінфіну, Мінекономіки та Мін'юсту. На цей час проект Стратегії доопрацьовується Держмитслужбою з урахуванням отриманих з міністерств зауважень та рекомендацій проекту ТАСІС "Підтримка в розробці довгострокової стратегії модернізації Державної митної служби України" та місії ЕУВАМ. Оскільки затвердження цієї Стратегії фігурувало як один із пунктів Плану діяльності Державної митної служби України на I квартал 2010 року, можна констатувати, що виконання цього завдання безпідставно затягується, що суттєво порушує терміни, зафіксовані у внутрішніх робочих планах Держмитслужби.

Колегія митної служби України 29 жовтня 2010 року схвалила Концепцію реформування митної служби України "Обличчям до людей". Реформування, яке фактично вже розпочалося, базується на зрозумілих принципах: митні процедури мають реалізовуватися законно,

просто, прозоро, безпечно, чесно та швидко. Однак у 2011 році значного прогресу досягнуто не було.

Позитивно можна оцінити створення передумов для успішного запровадження проекту SPEED PLATFORM.

## **5. Співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки**

Можна відзначити поступ у законодавчому регулюванні та імплементації політики, яка стосується міграційних питань, реалізації пріоритетів плану з лібералізації візового режиму з ЄС.

Упродовж січня – жовтня 2011 року досягнуто суттєвого прогресу у підтримці розвитку української системи захисту персональних даних шляхом ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 року про захист персональних даних та Додаткового протоколу до неї та її імплементації. Раніше в Україні не існувало такої системи, а нині її створення перебуває у завершальній фазі. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних"<sup>140</sup> був прийнятий Верховною Радою України 2 червня 2011 року. Закон вводить адміністративну (в деяких випадках і кримінальну) відповідальність за порушення законодавства про захист персональних даних і набирає чинності з 1 січня 2012 року. В Державному бюджеті України на 2011 рік передбачено кошти на імплементацію цього закону шляхом створення та функціонування відповідної державної служби<sup>141</sup>. Процес створення зазначеної Державної служби уповільнено внаслідок специфічності адміністративної реформи в Україні, яка упродовж 2011 року суттєво (переважно негативно) впливала на інституційну спроможність органів виконавчої влади.

Упродовж 2011 року здійснено значний прогрес у законодавчому та інституційному забезпеченні міграційної політики. 30 травня 2011 року Указом Президента України схвалено Концепцію державної міграційної політики, 8 липня 2011 року ухвалено Закон України "Про бі-

---

<sup>140</sup> Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2011\\_06\\_02/T113454.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2011_06_02/T113454.html).

<sup>141</sup> Державна служба України з питань захисту персональних даних створена відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року. Докладніше див. на сайті <http://www.zpd.gov.ua>.

женців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"<sup>142</sup>, яким встановлено єдину процедуру визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати та позбавлення статусу біженця, додаткового захисту. За окремою процедурою визначається порядок надання та припинення тимчасового захисту в Україні. 22 вересня 2011 року ухвалено Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"<sup>143</sup>, який реалізує завдання щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції, в тому числі закріплення правового статусу іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини. Загалом прийняті законодавчі акти відповідають сучасним європейським стандартам. Особливо важливим у цьому сенсі є закон "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", який вперше в Україні запроваджує механізм надання притулку (asylum).

6 квітня 2011 року Указом Президента України затверджене Положення про Державну міграційну службу України<sup>144</sup>. Звітний період насамперед був позначений формуванням служби, набором персоналу, законодавчими змінами та освоєнням відповідних повноважень, тому сьогодні зарано оцінювати ефективність.

Створено координаційний механізм з виконання Плану дій з візової лібералізації.

## **6. Транспорт, енергетика, довкілля та зміна клімату**

У цілому приєднання України до Енергетичного Співтовариства вимагає від українського уряду комплексного реформування енергетичного сектору, що відкриває можливості для створення в Україні сучасної моделі енергетичного ринку, модернізації існуючих газотранспортних та електричних мереж, а також для ефективнішого використання наявного експортного та транзитного потенціалу України. Входження України до внутрішнього енергетичного ринку Євросоюзу є фактичним початком реалізації концепції секторальної інтеграції України до ЄС, яка закладена в майбутню Угоду про асоціацію. Водночас, якщо темпи реформування

<sup>142</sup> Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011 року № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3671-17>.

<sup>143</sup> Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 року № 3773-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17).

<sup>144</sup> Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 року засновано Державну міграційну службу як окремий орган виконавчої влади під егідою міністерства внутрішніх справ. Докладніше див.: <http://www.dmsu.gov.ua>.

залишатимуться такими ж повільними, як і в минулому, або реформи виявляться декларативними, Україна не зможе скористатися більшістю тих переваг, які їй надає приєднання до Енергетичного Співтовариства.

Верховна Рада України 15 грудня 2010 року ратифікувала протокол про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства. 31 січня 2010 року Президент України Віктор Янукович підписав Закон України "Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства"<sup>145</sup>. Відповідно до формальної процедури приєднання Україна набула членства у цій організації 1 лютого 2011 року.

3 серпня 2011 року КМУ затвердив "План заходів щодо виконання зобов'язань в рамках договору про заснування Енергетичного Співтовариства"<sup>146</sup>. У цьому плані визначено 15 заходів, спрямованих на імплементацію директив ЄС, приведення у відповідність нормативно-правової бази тощо. Термін реалізації цих заходів встановлено від 6 місяців до 6 років. На момент написання цього звіту жодного плану заходів не було підготовлено.

23 вересня 2011 року в НКРЕ офіційно розпочався проект технічної допомоги Європейського Союзу Twinning "Надання допомоги Національній комісії регулювання електроенергетики щодо забезпечення виконання газового законодавства у відповідності з положеннями Договору про заснування Енергетичного Співтовариства". Метою проекту Twinning є надання допомоги НКРЕ у розробці найважливіших нормативно-правових актів вторинного законодавства, що необхідні на першому етапі реалізації Закону України "Про засади функціонування ринку природного газу", а також для виконання зобов'язань України як договірної сторони Енергетичного Співтовариства.

НКРЕ продовжує бути повністю залежною від уряду у прийнятті рішень щодо регулювання тарифів на енергетичних ринках. Тому всі кроки НКРЕ щодо створення нової системи регулювання цін на основних енергетичних ринках за допомогою незалежного регулятора відбуваються в рамках відповідних дій уряду, зокрема щодо просування проекту Закону

---

<sup>145</sup> Закон України "Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного Співтовариства" від 15.12.2010 року № 2787-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2787-17>.

<sup>146</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України "План заходів щодо виконання зобов'язань в рамках договору про заснування Енергетичного Співтовариства" від 03.08.2011 року № 733-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=733-2011-%F0>.



України "Про державне регулювання в енергетиці України" (реєстраційний № 0889).

Слід відзначити підвищення активності Уряду України в питанні модернізації ГТС та пошуку джерел фінансування. Очевидно, що повна реалізація домовленостей Брюссельської декларації за участі європейських, а також російських партнерів, є найбільш оптимальним способом модернізації української ГТС, оскільки дозволяє зберегти баланс інтересів усіх учасників газових відносин та наблизити Україну до сучасних стандартів у сфері технічного управління об'єктами ГТС та функціонування газового ринку. Це, у свою чергу, сприятиме інтеграції енергетичних ринків України та ЄС.

Загалом роботу органів влади над імплементацією політики стосовно інтеграції об'єднаної енергетичної системи України до центральної європейської електричної мережі відповідно до вимог UCTE (Союзу з питань координації передачі електроенергії) щодо політики в енергетичній сфері можна вважати задовільною. Мінпаливенерго розробило відповідні програми, налагодило відносини з ENTSO-E, але подальша реалізація заходів уповільнилася через брак коштів і пошуки нового джерела фінансування. І хоча уряд вказує на необхідність створення умов для збільшення експорту електроенергії, далі формування рішень справа не просувається.

8 грудня 2009 року Кабмін схвалив "Концепцію створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року". Її метою є підвищення рівня енергетичної безпеки держави шляхом створення мінімальних запасів, що з урахуванням обсягу власного видобутку нафти гарантує наявність 90-денного обсягу внутрішнього споживання нафти і нафтопродуктів.

Наявний деякий прогрес щодо розроблення та використання стратегічних запасів нафти, хоча темпи розробки проекту Закону України "Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів" залишаються повільними. У 2011 році було прийнято чергову програму розвитку на 2012 рік, але зважаючи на попередній досвід імплементації політики у цій сфері, вірогідність її реалізації стосовно створення системи необхідних мінімальних запасів нафти залишається низькою.

Важливим кроком на шляху до досягнення енергетичної незалежності України є затвердження Верховною Радою України 21 квітня 2011 року "Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року". Цією програмою упродовж 2011-2020 років передбачається приростити 32,5 млн т нафти і конденсату, а протягом 2021-2030 років – 40 млн т нафти і конденсату. Також програмою на перші п'ять років її дії передбачено виділення коштів на технічне переоснащення галузі. Це дозволить суттєво покращити технічне

забезпечення підприємств та збільшити продуктивність праці на геолого-розвідувальних роботах, якщо Програма отримає належне фінансування.

Можна відзначити позитивні тенденції у діяльності галузевих установ щодо підготовки та прийняття підгалузевих документів з питань енергетичної політики стосовно енергоефективності та відновлювальної енергії задля виконання Директив ЄС. Політика залежить від імплементації відповідних намірів. Також слід вказати на недостатню відкритість Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження. Так, не було опубліковано проект Плану впровадження директив 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС, що заважає дати оцінку його відповідності директивам ЄС.

Верховна Рада України 19 травня 2011 року прийняла новий Повітряний кодекс України, який набрав чинності 17 вересня цього року. Цей документ концептуально по-новому підходить до прав пасажирів, фіксуючи конкретні підстави, строки і розміри компенсації за відмову у перевезенні, відміни польоту, тривалої затримки вильоту і зниження класу обслуговування. Більше того, пасажирів чартерних рейсів також зможуть отримати компенсацію за затримку рейсу. Прийняття нового Повітряного кодексу України було одним з пріоритетів співробітництва у сфері транспорту на 2010 рік, визначених у ПДА між Україною та ЄС, та однією з передумов підписання Угоди про спільний авіаційний простір.

Кабінет Міністрів України затвердив Національний план дій (НПД) на 2011-2015 роки (Розпорядження № 577-р від 25.05.2011 року) із загальним бюджетом 44112273,5 тис. грн на 5 років з урахуванням 409500 тис. грн бюджетної підтримки ЄС, що запланована на 3 роки. Громадські організації були залучені до консультацій і організували регіональні та національні зустрічі для обговорення змісту НПД та підготовки коментарів. Міністерство екології та природних ресурсів отримало близько 1300 коментарів та проаналізувало їх у порівняльній таблиці, в якій більше ніж на 140 сторінках кожен коментар громадськості отримав оцінку та пояснення в разі невключення до тексту проекту НПД. Таблиця і оновлена версія НПД були оприлюднені на сайті Мінприроди як результат консультацій з громадськістю. Дійсно, багато коментарів НУО було враховано, проте остаточна версія НПД, яка після редагування секретаріатом КМУ з'явилася на сайті ВР України, втратила декілька важливих позицій, а редакція частини з тих, що залишилися, викривила їх зміст.

Наприклад, заходами передбачається підготовка, ухвалення і впровадження Програми підтримки екологічних громадських організацій, на що упродовж 2011-2015 років буде виділятися щорічно від 1 до 2% загального бюджету Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Проте, оскільки друга частина цього заходу (як це було в узгодженій з громадськістю редакції) була видалена, а саме – підготовка і затвердження КМУ Положення про порядок подання проектних пропозицій і

проведення конкурсу, програма тепер інтерпретується Мінприроди як список проектів НУО, що відповідають цілям НПД. Інший приклад. Відповідно до Стратегії обов'язковість інтеграції екологічної політики має бути закріплена в законодавстві України. В редакції КМУ ця рамкова вимога звузилася виключно до проведення стратегічної екологічної оцінки.

Зазначена ситуація доводить необхідність ретельного моніторингу НУО діяльності уряду за НПД. Поки що складно робити висновки щодо результатів впровадження НПД, але передумови складаються в цілому сприятливо. Зокрема, вже утворено міжвідомчу Спільну моніторингову групу з секторальної бюджетної підтримки (Спільна група з моніторингу виконання Угоди між Україною та ЄС "Підтримка реалізації Стратегії державної екологічної політики України"), яка провела перше засідання 24 червня 2011 року, в якому НУО теж брали участь як спостерігачі.

У 2011 році екологічне законодавство зазнало найбільш негативних змін з 1991 року, які стосуються переважно оцінки впливу на довкілля та участі громадськості в процесі прийняття рішень. У зв'язку із прийняттям 17 лютого 2011 року Закону України "Про містобудівну діяльність" державна екологічна експертиза фактично припинила своє існування. Процедура для оцінки можливих негативних наслідків не може забезпечити ефективної та незалежної оцінки наслідків для довкілля. Проведення нової експертизи для проектів будівництва, закріплена новим законом про містобудування, не передбачає можливостей для участі громадськості у цьому процесі. Щодо стратегічної екологічної оцінки, то ситуація залишається без змін, окрім чергових заяв про наміри ратифікувати Протокол про стратегічну екологічну оцінку. Було покращено законодавство щодо доступу до екологічної інформації. Принаймні два позитивних кроки було здійснено в цьому напрямі: прийняття закону про доступ до публічної інформації та затвердження Порядку оприлюднення публічної інформації на офіційному веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України.

Маючи низку національних планів та стратегій щодо імплементації конкретних природоохоронних угод, у 2011 році Україна побила усі рекорди щодо визнання комітетами з дотримання порушень Україною своїх зобов'язань стосовно низки багатосторонніх природоохоронних угод. А саме: рішення щодо недотримання та попередження в рамках Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) (червень 2011 року); рішення про недотримання та попередження в рамках Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція, липень 2011 року); рішення щодо недотримання із призупиненням участі України у механізмі торгівлі викидами в рамках Киотського протоколу (вересень 2011 року). У цьому контексті слід зауважити, що "попередження" – це сильний

політичний захід, який вперше був використаний в історії роботи Конвенції Еспоо та Оргузької конвенції.

Важливим позитивним зрушенням в укладенні багатосторонніх екологічних угод є розробка і затвердження Національних цільових показників (НЦП) України до Протоколу про воду і здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, затверджених наказом Мінприроди № 324 від 14.09.2011 року та Розпорядженням Кабміну № 44023/1/1-11 від 26.09.2011 року. Міжнародну допомогу уряду України в розробці цільових показників та індикаторів прогресу надало Міністерство закордонних справ Норвегії. Розробка НЦП тривала 2 роки. За цей період працювала українсько-норвезька експертна група з підготовки проекту НЦП, відбувалися громадські консультації, слухання цього проекту та остаточне обговорення зауважень до нього і узгодження цілей, цільових показників та термінів досягнення на рівні Міжвідомчої робочої групи з питань впровадження Протоколу. Україна визначила 16 НЦП, досягнення яких передбачає налагодження міжвідомчої співпраці, координації дій та інтеграції питань на всіх рівнях влади щодо інтегрованого управління водними ресурсами та забезпечення доступу населення до безпечної води та санітарії.

У 2011 році відбулося суттєве зменшення активності України щодо виконання зобов'язань за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату (РКЗК) та Кіотським протоколом. Рішенням Комітету з дотримання Секретаріату РКЗК від 12 жовтня 2011 року Україна була позбавлена статусу країни, що відповідає вимогам РКЗК та Кіотського протоколу. Таке рішення є оцінкою світової спільноти повного розвалу системи національної інвентаризації викидів парникових газів, що відбувся упродовж останніх двох років. Уряд практично заморозив діяльність із реалізації проектів за Схемою зелених інвестицій. А більшість заходів з пом'якшення впливу на зміну клімату та адаптації до неї було вилучено з НПД.

## **7. Інші сфери співробітництва**

Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, Плану заходів з її реалізації на період до 2017 року (розпорядження КМУ від 22.10.2008 року № 1347-р із змінами) та Плану-графіка реформ за напрямом "Стабілізація державних фінансів" Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" завершення виконання заходів з розробки нормативно-правових актів щодо функціонування внутрішнього контролю в органах державної влади передбачено у 2011 році. Проте інформація щодо подальшої роботи над цими документами з'явилася лише у вересні поточного року. Зокрема, було ухвалено дві постанови

КМУ: "Питання Державної фінансової інспекції" від 7 вересня 2011 року № 968 та "Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" від 28 вересня 2011 року № 1001. Крім того, у жовтні Міністерство фінансів затвердило Стандарти внутрішнього аудиту<sup>147</sup>, які набудуть чинності з 1 січня 2012 року. Ці стандарти розроблено з метою визначення єдиних підходів до організації та проведення внутрішнього аудиту і мають застосовуватися структурними підрозділами внутрішнього аудиту, утвореними в установах при проведенні ними внутрішнього аудиту<sup>148</sup>.

В Україні упродовж звітнього періоду не було створено належних умов для здійснення ефективного внутрішнього контролю. В результаті випадки зловживань або неефективного використання державних ресурсів продовжують зростати. Лише за перше півріччя поточного року за результатами проведених контрольних заходів на 6,1 тис. підприємств та установ виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів держави на загальну суму майже 3,0 млрд грн<sup>149</sup>. Також прогалинами в законодавстві залишаються питання належного відшкодування втрачених державних фінансів та належної відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни, строків зберігання або знищення фінансових документів, протидії контрольним діям тощо.

Аналіз законодавчих нормативних актів і практики діяльності Рахункової палати свідчить про превалювання принципу законності використання державних ресурсів і недооцінку принципів ефективності, результативності та економії, на яких має базуватися незалежний аудит. Також слід зазначити, що Повноваження Рахункової палати досі зосереджені переважно на витрачанні коштів Державного бюджету України. Це суперечить статті 18 Лімської декларації. При цьому близько 12 000 місцевих бюджетів залишилися поза межами зовнішнього незалежного контролю.

Крім того, сьогодні розробка законодавчого і методичного забезпечення функціонування систем внутрішнього і зовнішнього аудиту відбувається

<sup>147</sup> Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України "Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту" від 04.10.2011 року № 1247.

<sup>148</sup> Зокрема, в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств.

<sup>149</sup> Відповідно до останнього кумулятивного звіту Головкиру від 4 листопада 2011 року.

без належного узгодження дій відповідних органів контролю (зокрема, Рахункової Палати та Державної фінансової інспекції України), що значно стримує темпи потрібних трансформацій.

Відповідно до дослідження "Національна система непідкупності. Україна 2011", проведеного за сприяння "Трансперенсі Інтернешнл", діяльність Рахункової палати України за шкалою Міжнародного секретаріату прозорості оцінено у 65,97 із можливих 100 балів.

Моніторинг діяльності ДПС упродовж 2011 року засвідчив, що темпи виконання завдань у рамках розробки та виконання всеохоплюючого стратегічного плану для Державної податкової служби, включаючи структури, процедури, ресурси та інформаційну підтримку, залишаються об'єктивно недостатніми для досягнення сформульованої в ньому мети в найближчій перспективі. Виконання завдань першого етапу за такий короткий період часу буде значним викликом для ДПС України та Департаменту модернізації ДПС і потребуватиме уваги та зосередження на ключових завданнях, а також безумовної підтримки та активного сприяння з боку вищого керівництва.

Якість обслуговування суб'єктів господарювання залишається на невисокому рівні, незважаючи на те, що упродовж січня – листопада 2011 року ДПС активно поширювала інформацію щодо підвищення ефективності запровадженого ризикоорієнтованого аудиту. Зокрема, кількість планових перевірок в I кварталі 2011 року зменшено порівняно з I кварталом 2010 року на 18% (з 6,1 тис. до 5 тис. підприємств), у II кварталі 2011 року – на 54%, у III кварталі – на 57%. Проте ця статистика не підтверджується свідченнями самих платників податків. Крім того, широко анонсоване скасування перевірок осіб, що перебувають на спрощеній системі оподаткування, було офіційно запроваджено тільки з початку серпня 2011 року й тривало лише три місяці (до 18 листопада 2011 року – періоду введення в дію розділу Податкового кодексу про спрощену систему оподаткування)<sup>150</sup>.

З початку 2011 року проблему заборгованості із відшкодування ПДВ так і не було принципово вирішено. Незважаючи на значні обсяги автомати-

---

<sup>150</sup> Відповідно до Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких норм Податкового кодексу України" від 7 липня 2011 року № 3609-VI (закон набрав чинності 6 серпня) введено мораторій на проведення планових та позапланових перевірок підприємств-фізичних осіб, що не зареєстровані як платники ПДВ, та юридичних осіб, що застосовують спрощену систему оподаткування – 10% єдиного податку та неплатник ПДВ. Мораторій закінчився 18 листопада 2011 року із введенням в дію положень, що стосуються спрощеної системи оподаткування.

чного відшкодування і рекордні загальні обсяги відшкодування ПДВ, ДПС не в змозі забезпечити своєчасне задоволення всіх поточних заявок платників податку. В результаті, за даними Рахункової палати, заборгованість із відшкодування ПДВ станом на 1 липня 2011 року сягнула 10,0 млрд грн.

Моніторинг діяльності Уряду України упродовж 2011 року засвідчив, що виконання завдань стосовно життя заходів для гармонізації політики щодо протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів є недостатнім. Поза увагою залишаються низка заходів, як-то забезпечення умов для створення торговельно-логістичних центрів у прикордонних зонах і для ширшого застосування принципів постаудитконтролю, що цілком узгоджується з політикою ЄС у цій сфері.

Загалом можна дати позитивну оцінку зусиллям уряду стосовно впровадження Національної транспортної стратегії України. Успішно вирішено питання фінансування заходів щодо її впровадження, розроблено матрицю оцінки процесу реформування у галузі. Проте слід зазначити недостатню відкритість Міністерства інфраструктури у цьому питанні. Так, за якими саме індикаторами відбуватиметься ця оцінка, роз'яснено не було. Також не були оприлюднені результати моніторингу за 2010 рік та I квартал 2011 року.

Досі не вирішені розбіжності між Транспортною стратегією та галузевими програмами реформування, Програмою економічних реформ і планом-графіком її реалізації, що ускладнить його реалізацію. Не передбачено механізмів та шляхів, які б дозволяли розв'язувати дійсно системні проблеми.

Діяльність Мінінфраструктури стосовно досягнення вільного руху транспортних засобів відповідно до стандартів ЄС щодо ваги та розмірів мала, скоріше, фрагментарний характер, ніж системну спрямованість на комплексне досягнення визначених цілей. Найбільш важливий документ щодо імплементації директиви Ради ЄС 96/53/ЄС так і не було прийнято, його розробка і прийняття заплановані лише у 2012 році.

Можна поставити задовільну оцінку діяльності Міністерства інфраструктури щодо імплементації відповідних міжнародних конвенцій ММО. Найважливішим досягненням року є те, що Україна приєдналася до Міжнародної конвенції з уніфікації деяких правил щодо накладення арешту на морські судна. Але найбільш важливий документ – Закон України "Про морські порти" – так і не було прийнято, і він досі перебуває на стадії розробки і узгодження.

Аналіз пріоритетних проектів стосовно Розвитку інфраструктури, зокрема шляхом визначення пріоритетних проектів розвитку транспортної ме-

режі та визначення пріоритетних проектів міждержавного значення у транспортній галузі дозволяє констатувати, що більшість з них можуть лишитися лише деклараціями. Зокрема, переговори щодо приєднання України до європейської програми "Відкрите небо" значно вповільнилися у 2011 році, що не дає надії на їх закінчення у 2012 році. Все це обумовлює наявність суттєвих ризиків для успішного втілення заявлених планів. Отже, перспективи реалізації цих проектів значною мірою залежатимуть як від здатності уряду створювати чітке регуляторне середовище, так і від його спроможності знаходити потрібні фінансові ресурси.

Залишається спірним питання приєднання України до Угоди про спільний авіаційний простір, незважаючи на задекларовані наміри. Цим можна пояснити повільний прогрес у цьому напрямі.

Експерти констатують, що законодавство про акціонерні товариства та роботу компаній трансформується відповідно до вимог ринку та практики.

Загалом, у 2011 році суттєво пожвавилася робота із запровадження МСФЗ та було здійснено ряд підготовчих кроків. Зокрема, внесено ключові зміни до законодавства, згідно з якими уряд отримав повноваження запроваджувати МСФЗ в окремих галузях економіки в обов'язковому порядку. Однак практичне використання МСФЗ поза межами банківського сектору і компаній, які працюють з іноземними інвесторами, почнеться лише у 2012-2013 роках за умови розробки відповідних підзаконних актів.

Зважаючи на те, що процес переходу на МСФЗ за необхідністю є тривалим, виконану урядом у 2011 році роботу можна оцінити як ефективну.

Вимога щодо застосування МСФЗ у банківському секторі виконується банками в повному обсязі. Консультації із зацікавленими особами щодо запровадження МСФЗ поза банківським сектором проводяться. Імплементация інших заходів у 2011 році не планується.

Покращення адміністративних спроможностей регуляторів фінансового ринку в 2011 році не відбувалося, а імплементація політики стосовно співпраці з метою покращення адміністративних спроможностей органів нагляду відповідно до міжнародно-визнаних стандартів не здійснювалася.

На рівні нормативної бази, розвитку національного законодавства щодо запобігання та протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, зокрема шляхом імплементації 40 Рекомендацій та 9 Спеціальних Рекомендацій FATF, а також відповідного законодавства ЄС стосовно боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням, пріоритет виконано майже в повному обсязі, однак рівень реалізації на практиці можна буде оцінити після отримання звітності за 2011 рік. Відчутного зростання кількості



підготовлених ДСФМ матеріалів у результаті прийняття нового законодавства не відбулося.

Стосовно активізації виконання Угоди між Україною та ЄС про наукове і технологічне співробітництво у сфері науки і технологій (НІП України) спільно з JSO-ERA проведено низку інформаційних заходів з метою підвищення рівня обізнаності та участі України в 7-й Рамковій програмі ЄС. Експерти констатують несвоєчасність виконання заходів стосовно Розробки проекту Закону України про ратифікацію Угоди (у формі обміну нотами) про відновлення дії Угоди між Україною та Європейським Союзом про наукове і технологічне співробітництво.

Виконання завдань стосовно кращої відповідності між кваліфікаціями і робочими місцями на українському ринку праці, його ефективності та посилення адміністративної спроможності органу, відповідального за політику у сфері зайнятості, перебуває в стадії реалізації. В цілому, Міністерство соціальної політики активно розробляє законодавчу базу. Відсутність єдиного бачення щодо національної системи кваліфікації з Міністерством освіти ставить під загрозу фактичне прийняття та впровадження відповідних нормативних актів. Під час адміністративної реформи Міністерство праці та соціальної політики було перейменовано на Міністерство соціальної політики, однак зберегло більшість функцій щодо регулювання ринку праці. Також було створено Державну інспекцію з питань праці. На сьогодні залишається незрозумілим, чи відбудуться значні зміни в реальних повноваженнях цього міністерства.

Міністерство соціальної політики активізувало підготовку проектів законів щодо легалізації зайнятості та оплати праці. Ці проекти закону передбачають підвищення відповідальності роботодавців та працівників за порушення законодавства з питань праці. Водночас деякі запропоновані у цих законопроектах норми є досить суперечливими і жваво критикуються як експертами, так і представниками роботодавців. Законопроекти пропонують відповідальність, але не збільшують стимулів для роботодавців і працівників виплачувати/отримувати заробітну плату в повному обсязі офіційно.

Упродовж 2011 року не змінюється ситуація із наданням соціальних послуг. Більшість заходів впроваджується на місцевому рівні, через що доступ до послуг для інвалідів є різним по областях унаслідок відмінностей в бюджетних можливостях місцевих органів влади. Доступність інвалідів до більшості послуг обмежена з огляду на відсутність відповідної інфраструктури.

Незадовільним залишається виконання норм Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", стаття 19 якого встанов-

лює для підприємств (об'єднань), установ і організацій нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів.

У 2011 році Міністерство соціальної політики продовжило підготовку до підписання угод про соціальне забезпечення з низкою країн. Зокрема, планується підписати такі угоди з Іспанією, Польщею, Грецією, Латвією, Естонією. Зважаючи на значну кількість трудових мігрантів за кордоном, уряду варто більше уваги приділяти питанню соціального захисту українців. Це також важливо з огляду на значну кількість українців, які з часом виїжджають за кордон, особливо в літньому віці і, відповідно, потребують там виплати пенсій, яка б забезпечувала їм достатній рівень доходу.

## **Висновки**

Впровадження політики у сфері євроінтеграції потребує кардинально вищого рівня координації ЦОВВ. Ця тема набуває більшої актуальності не тільки в контексті потенційних реформ, а й у разі ймовірного завершення переговорів стосовно Угоди про асоціацію та потреби здійснення політики стосовно НПП<sup>151</sup>, включаючи повноваження координуючого органу та підрозділів, відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції<sup>152</sup> в ЦОВВ<sup>153</sup>.

Спостерігається погіршення рівня інформування про діяльність органів влади стосовно реалізації пріоритетів ПДА, євроінтеграційної політики в цілому навіть порівняно з 2010 роком, залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації державної політики у сфері політичного діалогу, посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування інституцій, які забезпечують впровадження демократії та верховенства права, дотримання прав людини та основних свобод.

Відсутність належного оприлюднення ПДА на 2011-2012 роки з боку української сторони потенційно демонструє брак відкритості та доступності інформації про діяльність ЦОВВ у контексті європейської інтеграції.

---

<sup>151</sup> Див.: Друге сесійне засідання Робочої Групи I "Україна – ЄС: на шляху до політичної асоціації", рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euconvention.org.ua>.

<sup>152</sup> Під роботою або діяльністю у сфері європейської інтеграції розуміють виконання Україною норм та зобов'язань, закладених у тексті майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

<sup>153</sup> Рішення може бути ухвалене у вигляді розпорядження або постанови КМУ.

## Додаток 2

### **СПИСОК ЕКСПЕРТІВ ПРОЕКТУ "ВИКОНАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО АСОЦІАЦІЇ (ПДА) МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС: ЕКСПЕРТНИЙ ПОГЛЯД", ЯКІ БРАЛИ УЧАСТЬ У ПІДГОТОВЦІ ЗВІТІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ПРІОРИТЕТІВ ПДА УКРАЇНА – ЄС**

#### **Політичний діалог**

Ігор Коліушко, Центр політико-правових реформ  
Ярина Журба, Центр політико-правових реформ  
Віктор Тимошук, Центр політико-правових реформ  
Роман Куйбіда, Центр політико-правових реформ  
Тетяна Руда, Центр політико-правових реформ  
Олександр Банчук, Центр політико-правових реформ  
Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень  
Світлана Конончук, Український незалежний центр політичних досліджень  
Володимир Яворський, Українська Гельсінська спілка

#### **Зовнішня політика та політика безпеки**

Євгеній Раздорожний, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Катерина Шинкарук, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Сергій Кандул, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

#### **Співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки**

Мар'яна Демкова, Центр політико-правових реформ  
Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень  
Олександр Сушко, Інститут Євроатлантичного співробітництва  
Євгеній Раздорожний, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

#### **Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею**

Ігор Бураковський, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Вероніка Мовчан, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Катерина Куценко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Дмитро Науменко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Дмитро Український, Центр політико-правових реформ

## **Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання**

Дмитро Науменко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Алла Кобилянська, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Катерина Куценко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

## **Інші сфери співробітництва**

Віктор Тимошук, Центр політико-правових реформ  
Олександр Банчук, Центр політико-правових реформ  
Мар'яна Демкова, Центр політико-правових реформ  
Вероніка Мовчан, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Дмитро Науменко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Наталія Сисенко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Дмитро Український, Центр політико-правових реформ  
Катерина Куценко, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Алла Кобилянська, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій  
Олег Ярош, Український незалежний центр політичних досліджень  
Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень  
Ганна Голубовська-Онісімова, ВЕГО "МАМА-86"  
Анна Цветкова, ВЕГО "МАМА-86"  
Ольга Цигульова, ВЕГО "МАМА-86"  
Тарас Бебешко, Міжнародний комітет екологічної безпеки  
Андрій Артов, КРА "Екологія і світ"  
Геннадій Марушевський, Національний екологічний центр України  
Тамара Малькова, МБО "Зелене досє"  
Олена Турос, Центр медико-екологічних проблем та оцінок ризику  
МБО "Екологія-Право-Людина"  
РАЦ "Суспільство і довкілля"

## **Додаткові питання для моніторингу**

Ігор Коліушко, Центр політико-правових реформ  
Віктор Тимошук, Центр політико-правових реформ  
Мар'яна Демкова, Центр політико-правових реформ