



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Зовнішньополітичні акценти

24 квітня 2015 року
Спеціальний випуск

Саміт Україна – ЄС: що врятує європейську інтеграцію України?



Відносини України та Європейського союзу протягом останніх півтора десятка років рухались по траєкторії, заданій у другій половині 1990-х років. Спостерігаючи за швидким прогресом західних сусідів, які поєднали декомунізацію, модернізацію, реформи і європейську інтеграцію в синергію успішної трансформації від посткомунізму до модернізованого суспільства з членством в НАТО та Європейському Союзі, Україна також прагнула повторити їх успіх, використовуючи євроінтеграцію як уособлення нового проекту країни. Однак, за відсутності системних внутрішніх реформ, економічної та інфраструктурної модернізації помножених на олігархізацію політичної системи і збереження партноменклатурного державного управління, євроінтеграція України так і не змогла змінити політичний та соціально-економічний устрій країни ні до, ні після Помаранчевої революції, ні тим більше у часи Януковича. ЄС, зі свого боку, в силу низки об'єктивних і суб'єктивних причин також не надав Україні тих активних (допомога, що передувє вступу) і пасивних (перспектива

членства в ЄС) стимулів, які значною мірою і визначили успіх трансформації у країнах Центрально-Східної Європи.

Євросоюз намагався тримати Україну «поблизу», у фарватері євроінтеграційного курсу, при цьому не переходив «червону лінію», тобто визнавати Україну потенційним кандидатом на вступ не поспішав. З іншого боку вітчизняні проєвропейські сили прагнули «затягнути» Євросоюз в Україну для стимулювання реформ та модернізації країни. Переплетення і взаємодія цих двох політик — політики сусідства та політики євроінтеграції — і склало основну інтригу двосторонніх відносин минулого десятиліття. Як компроміс між ними спочатку з'явилась концепція «політичної асоціації та економічної інтеграції» (асоційованих відносин з поглибленою ЗВТ, але без європейської перспективи і з обмеженими інтеграційними інструментами та механізмами, свого роду «серединний варіант» між партнерськими відносинами з третіми країнами і інтеграційними відносинами з майбутніми членами), а потім — і Східне партнерство, яке було

побудовано навколо тих просувань у відносинах з ЄС, які спочатку на двосторонньому рівні змогла добитись Україна.

Ревність Росії навіть до такої «напівінтеграційної» асоціації України з ЄС зумовили тиск Москви на Януковича, який спочатку нашвидку завершив переговори щодо Угоди про асоціацію, не забезпечуючи відображення в її тексті усього комплексу національних інтересів, а потім використав Угоду про асоціацію для торгів з Кремлем. Зрада Януковича і його команди євроінтеграційного курсу, перемога Майдану, де українське суспільство виступило за збереження європейської інтеграції як головного внутрішнього — та зовнішньополітичного орієнту розвитку країни, а потім російська агресія і анексія Криму та війна на сході нашої держави, стали найбільшим викликом для України за весь час її новітньої незалежності. Події з часу Вільнюського саміту у листопаді 2013 року змінили як європейську архітектуру безпеки та співробітництва, створену після закінчення холодної війни, так і відносин між Україною та Євросоюзом.

Сьогодні потрібна якісна переоцінка і вироблення нових концептуальних засад як щодо драйверів модернізації України, її місця і ролі в регіоні та на континенті, так і щодо європейської інтеграції України. Поки політичне керівництво використовує євроінтеграційну риторику десятилітньої давності, в Брюсселі вже декілька разів відбулися тристоронні консультації у форматі Україна — РФ — ЄС, на порядку денного яких була Угода про асоціацію, зокрема поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі. Попри те, що у травні виповнюється 10 років з часу запровадження Україною безвізового режиму для громадян ЄС, на саміті у Ризі попри обґрунтовані очікування українські громадяни не отримають безвізового режиму поїздок до країн Шенгенського простору. Попри збереження механізмів та інструментів співробітництва, відпрацьованих ще у кінці минулого десятиліття, українські органи державної влади не лише не посилили свою інституційну спроможність, необхідну для їх ефективного використання і впровадження, а навпаки, за минулий рік показали все більшу слабкість і нездатність повноцінно виконати навіть декілька не найскладніших вимог, потрібних для запровадження безвізового режиму чи

покращення інвестиційного клімату. Тиск Росії змусив відкласти створення зони вільної торгівлі, ЄС для компенсації цього рішення фактично відкрив доступ до свого ринку для українських виробників, однак зростання українського експорту до ЄС за перший рік дії односторонніх преференцій виявилось незначним, а щомісячне падіння промислового виробництва в Україні та погіршення бізнес-клімату взагалі ставить питання щодо обсягу переваг, які отримує наша країна від повноцінного запровадження ПВЗВТ, якщо таке відбудеться.

Тим часом в Україні погіршується економічна ситуація, зростає соціальна напруга, політична еліта та виконавча влада не демонструють швидких реформ. За рік нової влади не можна назвати жодної історії успіху, що допомагали б українцям повірити у можливість змін на краще. Навпаки, все більше корупційних скандалів та звинувачень, прикладів неадекватних чи неефективних дій органів державної влади. Якщо до цього додати тиск РФ, спрямований на дестабілізацію ситуації в Україні, анексію Криму та бойові дії на сході, то достатньо легко можна спрогнозувати, що «медовий місяць» для європейської інтеграції України незабаром закінчиться. Антиєвропейські сили в Україні, як і скептики щодо України в ЄС отримуватимуть все більше аргументів на свою користь. «Втома» в ЄС від України, як і в Україні від євроінтеграційної риторики дуже швидко може стати основним мотивом політичних дебатів, після яких розмови про європейську перспективу України почнуть викликати хіба що іронію.

Як врятувати європейську інтеграцію України?

Відповідь на це запитання можна дати одним словом: реформи. Зволікання з проведенням реформ призводять до суттєвих іміджевих та фінансових втрат, які ставлять під ризик ті здобутки, які Україна вже має на довгому шляху євроінтеграції. Угода про асоціацію з ЄС є важливим інструментом співробітництва, але без активних внутрішніх реформ її потенціал для зближення буде обмеженим. Орієнтація на реформи з ефективним використанням підтримки ЄС на нинішньому етапі має стати основним пріоритетом для внутрішньої політики.

Саме звіт про досягнуті і заплановані реформи, а не заклинання у «європейськості» українців чи закиди на адресу агресора чи сепаратистів має стати суттю квітневого Саміту Україна — ЄС. Причому вкрай важливо, щоб політичні заяви знайшли найближчим часом своє відображення у конкретних діях, передусім у сфері децентралізації, правосуддя та боротьби з корупцією. Популістська риторика в Уряді та парламенті не має замінювати підготовку та прийняття прогресивних законів. Водночас, євроінтеграція не має вимірюватися кількістю прийнятих законодавчих актів, а має призводити до якісних змін умов реалізації основних прав людини, соціального і правового захисту, умов ведення бізнесу, гуманітарного розвитку тощо. Тому, коли в урядових звітах йдеться про те, що прийнято 80 планів імплементації для реалізації положень 120 актів законодавства ЄС із передбачених Угодою про асоціацію 350 актів, потрібно враховувати, що мова йде лише переважно про плани, а не про погоджені і прийняті законопроекти чи підзаконні акти, тим більше — не про запроваджені. 16 квітня на засіданні Національної Ради реформ було повідомлено, що два відомства до цього часу так і не змогли підготувати навіть планів адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Якщо потрібно було рік лише для розробки планів, тоді скільки треба буде часу для прийняття відповідних документів та їх впровадження?

Тим більше, коли мова йде не про якийсь секторальний регуляторний документ, а про системні реформи, які передбачатимуть серйозні політичні зміни чи фінансові інвестиції. Зокрема, ЄС рекомендує активізувати роботу по конституційній реформі, децентралізації, реформі судової системи, правоохоронних органів, державної служби, удосконаленню виборчого законодавства, удосконаленню процедури державних закупівель тощо. По кожній з перерахованих реформ здійснені лише перші кроки, які, до того ж, іноді є далеко неоднозначними. Передбачити успішне впровадження таких реформ протягом одного чи двох років, враховуючи швидкість, з якою ці реформи започатковуються зараз, малоймовірно. А подальше затягування з їх впровадженням загрожує погіршенням політичної чи соціально-економічної ситуації, яка рано чи пізно може зумовити політичну дестабілізацію чи дискредитацію євроінтеграційного курсу.

Окремо слід відзначити вплив конфлікту на Донбасі на двосторонні відносини Україна — ЄС. Євросоюз однозначно підтримав нашу країну і запровадив санкції щодо РФ, бере активну участь у переговорних зусиллях щодо врегулювання конфлікту. ЄС чітко бачить це врегулювання лише в політичній площині. Разом з тим, в ЄС активізуються проросійські сили і зростає незадоволення ціною санкцій. ЄС не хоче йти на посилення санкцій і за сприятливих умов піде на їх послаблення. Більше того, в ЄС зростає розуміння, що «українська криза», як її називають в дипломатичних колах в Брюсселі, є системною кризою європейської архітектури безпеки і співробітництва, вирішення якої без урахування позиції Москви неможливе. Попри санкції щодо РФ та припинення самітів на найвищому рівні, як заявив представник РФ при ЄС В.Чижов, інтенсивність двосторонніх політичних та дипломатичних контактів між ЄС та РФ зараз найвища за останні декілька років. ЄС та РФ домовились відкласти впровадження ЗВТ України та ЄС, але це далеко не весь перелік існуючих і потенційних домовленостей сторін. Рано чи пізно РФ та ЄС і його провідні країни — члени можуть перейти до розгляду системних питань безпеки та співробітництва в Європі. У зв'язку з цим Україна повинна запропонувати ЄС нову концепцію розвитку європейського континенту, яка б зробила можливим безконфліктне співіснування європейських держав. Має бути представлена концепція, що не пропонувала б неможливих сценаріїв (миротворчої операції тощо), а яка б вирішувала ключові проблеми для України та ЄС і допомогла замінити атмосферу напруги та конфлікту на європейському континенті на атмосферу співробітництва та довіри. Оскільки на даному етапі Україна мимоволі стала фактором нестабільності в Європі, на геополітичному рівні політика України повинна стати конструктивною і зваженою, націленою на деескалацію конфлікту на Сході та пошуку відновлення миру і мирного співіснування з Росією — зараз чи після зміни нинішнього російського режиму.

Готовність до ЗВТ з ЄС у 2016 році та секторальне співробітництво

Підписавши Угоду про асоціацію з відстрочкою по ЗВТ до 31 грудня 2015 року, ЄС пішов на значні поступки Україні — він дозволив реалі-

зацію асиметричного режиму торгівлі. З точки зору торговельних відносин з країнами ЄС цей крок дозволив українським експортерам отримати преференційний доступ до європейського ринку. Скасування майже 90 % мит і запровадження нульових тарифних квот на окремі товари для експорту в ЄС мало би призвести до його суттєвого збільшення. Однак, обсяг експорту товарів з України до країн ЄС у 2014 р. збільшився порівняно з 2013 р. лише на 2,6%, а у січні-лютому 2015 року зменшився, порівняно із січнем-лютом 2014 р., на 33,3%.

З іншого боку, Україна отримала додатковий час для проведення реформ з метою підготовки до повноцінного впровадження ЗВТ.

Умовно, всі заходи, які необхідно реалізувати протягом 2014-2015 року, можна розбити на три групи:

- інституційні та інфраструктурні заходи, що означають створення необхідних державних та громадських органів, координаційних груп, дорадчих органів, діяльність яких передбачена відповідними Директивами ЄС;
- нормативні заходи, що передбачають розробку, попереднє обговорення органами влади із заінтересованими сторонами спільних дій за участю представників бізнесу та громадськості для подальшої гармонізації українського та європейського законодавств;
- інформаційні заходи, спрямовані на розробку централізованої системи моніторингу виконання зобов'язань України та подальше внесення уточнень до планів імплементації із залученням центральних органів виконавчої влади, а також створення центрів інформування бізнесу щодо потенційних можливостей та ризиків.

В рамках підготовки до повноцінного впровадження ЗВТ першочерговою є реформа системи державних закупівель. Ключове завдання в даному напрямку — підвищення прозорості вітчизняних закупівель та відкриття доступу до них для постачальників та надавачів послуг з ЄС. Дана реформа розпочалася у 2014 році з прийняттям Закону України «Про здійснення державних закупівель», однак, виходячи зі статистичних даних, цей закон так і не спричинив суттєвої інтенсифікації державних закупівель.

У сфері технічного регулювання поштовх до переходу на європейські стандарти та виконання всіх зобов'язань України, зокрема, в промисловій сфері має дати імплементація Закону України «Про технічні регламенти і оцінку відповідності», прийнятого на початку 2015 року. Приведення у відповідність до вимог ЄС обов'язкових технічних регламентів нашої держави стимулюватиме безперешкодний обіг продукції між Україною та ЄС. Впровадження нової системи технічного регулювання на основі європейських стандартів зумовлюватиме не лише підвищення безпеки товарів та послуг, але й сприятиме кращому інституційному захисту прав споживачів у випадку неякісної продукції. Водночас, вищий рівень безпеки промислових товарів означатиме, що товари, які не відповідають вимогам безпеки, але є, ймовірно, дешевшими, будуть витіснені з ринку. У зв'язку з цим завданням Уряду України має стати забезпечення модернізації та переорієнтації окремих виробництв.

З метою покращення інвестиційного клімату та іміджу України, очікується, що Верховна Рада схвалить законопроект щодо захисту прав інвесторів (реєстр. № 2259 від 27.02.2015), розроблений Мінекономрозвитку України. Законом передбачається можливість подання похідного позову, тобто закріплюється право міноритарного акціонера подати позов в інтересах товариства про відшкодування збитків; вводиться інститут «незалежних директорів», які представлятимуть інтереси міноритарних акціонерів у публічних акціонерних товариствах; передбачається детальне регулювання угод із заінтересованістю, що дозволить враховувати інтереси всіх акціонерів та запровадити більш високі вимоги для публічних акціонерних товариств, акції яких включено до біржового реєстру.

Незважаючи на зазначені пріоритети і здобутки, стратегічне значення для майбутньої ЗВТ між Україною та ЄС матиме врегулювання модальностей її функціонування з Росією, позиція якої і спричинила перенесення строків встановлення сторонами режиму вільної торгівлі. Проведення 11 тристоронніх консультацій на технічному та політичному рівнях, останні з яких відбулися 20—21 квітня 2015 року у Брюсселі, свідчать про прагнення усіх учасників до пошуку компромісу для вирішення проблемних питань. У цьому кон-

тексті для України важливо виробити збалансовану власну позицію щодо захисту національних інтересів для її представлення під час обговорення цього питання на наступній зустрічі, яка невдовзі має відбутися на політичному рівні. Слід також брати до уваги позицію сторони ЄС, яка економічні санкції проти Росії розглядає все ж таки як тимчасовий захід і має від неї економічну залежність у вигляді 50 % власного експорту.

Серед найбільш чутливих галузевих пріоритетів є ті, які спрямовані на енергетичну незалежність, мінімізацію витрат та доступ до якісних послуг. Як приклад можна розглядати декілька секторів, поступ розвитку яких мав би стати показовим.

Зокрема, незважаючи на потужну інформаційну кампанію щодо розширення співпраці між Україною та ЄС в енергетичній галузі, ряд публічних заходів і декларативних заяв урядовців, реформування вітчизняного енергетичного сектору відбувається вкрай повільно. Ключовою метою реформ національного енергетичного сектору є досягнення трьох завдань: посилення енергоефективності національної економіки за рахунок економічних методів (відмова держави від субсидювання підприємств та населення); диверсифікація поставок енергоресурсів, нарощування і всебічна підтримка національного енерговиробника; лібералізація енергетичного ринку та створення сприятливого інвестиційного клімату за рахунок глобального реформування НАК «Нафтогаз України».

Часткова реалізація першого завдання відбулася за допомогою «шокової терапії» через збільшення на 330% тарифів на газ для населення, а також зростання тарифів на опалення на 72% і на електроенергію на 19%. При цьому, підвищення цін і тарифів на енергоносії не припустимо розглядати як інструмент реформ, адже не створено програм для оновлення енергетичної інфраструктури, не розроблено заходів щодо кількісного обліку енергоресурсів (встановлення лічильників), немає пропозицій і напрацювань відносно захисту прав споживачів у контексті отримання неякісних енергетичних послуг тощо.

У напрямку диверсифікації постачання первинних джерел енергії можна також констатувати позитивні зрушення, зокрема налагоджено імпорт норвезького газу та реверс блакитного

палива з країн ЄС, введено в дію принцип не перевищення 30% імпорту енергосировини з одного джерела (газ, вугілля, нафта, електроенергія). Втім, друга частина поставленого завдання щодо всебічної підтримки національного енерговиробника знаходиться у стагнації за кількома напрямками. По-перше, зростання рентної ставки на видобуток газу до 55%, а в окремих випадках і до 70% суттєво погіршило інвестиційний клімат в державі та спровокувало серію критичних виступів чиновників Енергетичного Співтовариства на адресу очільників української держави. Зареєстровані кількома депутатами законопроекти щодо зниження рентної ставки знаходяться в черзі на розгляд Верховною Радою України. По-друге, зниження індексації тарифів на «зелену» генерацію електроенергії на рівні 50—55% створює також загрозу для відмови в подальшому інвестувати в цю сферу.

У контексті лібералізації енергетичного ринку прийнято Закон України «Про ринок природного газу». Згідно з цим Законом запроваджуються, зокрема, принципи Третього енергопакету ЄС щодо демонополізації на ринку газу і відокремлення видів діяльності компаній з видобутку, транспортування і розподілу. Однак, законодавче не врегулювання діяльності регулятора, який відповідно до зазначеного акту наділяється виключними повноваженнями, не дозволяє визначити конкретні терміни і механізми імплементації його положень. Крім того, зволікання з реформуванням НАК «Нафтогаз», — перенесення дати реорганізації з 2015 р. на 2017 р. у рамках програми співробітництва з МВФ (EFF), — негативно впливатиме на ліквідність енергетичних активів нашої держави та гальмуватиме процес залучення іноземних інвестицій на технічне оновлення газотранспортної системи і об'єктів зберігання.

Серед першочергових завдань у сфері реформування національного енергетичного комплексу розглядаються, зокрема, такі: впровадження системи обліку енергетичної статистики і енергобалансів (Закон «Про систему енергетичного обліку» та «Про енергобаланс»), створення фінансових механізмів стимулювання енергоощадних заходів у житловому фонді (Закон «Про термомодернізацію будівель»), забезпечення прозорості діяльності природних монополістів

та оптимізації системи тарифоутворення (Закон «Про забезпечення прозорості господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг»), стимулювання газозаміщення та розвиток відновлювальних і альтернативних джерел енергії (Закон «Про газозаміщення»).

У митній сфері з огляду на підготовку до запровадження ЗВТ і максимального використання можливостей щодо збільшення українського експорту після надання у квітні 2014 року ЄС в односторонньому порядку автономного преференційного торгового режиму для України мало би відбутися спрощення митного оформлення товарів і покращення роботи української митниці та інших контролюючих органів на кордоні по всіх напрямках.

Залишається невиконаною домовленість з ЄС щодо передачі відповідальності за видачу сертифікатів EUR 1 від української торгової палати до українського митного органу, незважаючи на Наказ Мінфіну України № 1142 від 18.11.2014 про затвердження Порядку заповнення та видачі митницею сертифікату з перевезення товару EUR 1 відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Створення Державної фіскальної служби України на сьогодні також не можна вважати останнім етапом реформування митної служби, оскільки ЄС очікує розроблення та впровадження всеосяжного стратегічного плану для митної адміністрації.

У сфері транспорту довгоочікуваним залишається підписання Угоди про Спільний авіаційний простір, яку Україна і ЄС парафували 28 листопада 2013 року. Документ має запровадити спільні та надійні стандарти у сфері безпеки польотів та управління повітряним рухом, але невирішеність проблемних питань, пов'язаних з узгодженням позицій з Великою Британією та Іспанією щодо аеропорту Гібралтару, протягом останніх 1,5 років позбавляє українців, зокрема, можливості мати доступ до дешевих європейських лоу-коств і скористатися звичними для європейців перевагами авіаперевезень. Ініціатива Мінінфраструктури України щодо впровадження експерименту «відкрите небо», що проводиться в аеропорті міста Львова і спрямована на запровадження бюджетними авіаперевізниками, такими як Ryanair Ltd, EasyJet, WizzAir Hungary, Vueling Airlines, Meridiana Fly S.p.a., Air

Berlin, Germanwings, Norwegian Air Shuttle польотів до аеропорту «Львів» не може вважатися повноцінною заміною спільного авіаційного простору з ЄС і розглядається лише як спроба влади знайти сумнівну альтернативу.

Не менш важливим для громадян України є і прогрес у покращенні освіти, науки та системи охорони здоров'я. 20 березня 2015 року підписано Угоду між Україною і ЄС про участь нашої держави у Рамковій програмі ЄС з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020», яка має відкрити доступ українським науковцям до програм мобільності та отримувати стипендії із загальним фінансуванням близько 6 млрд євро. З точки зору обміну досвідом, запровадження інноваційних підходів до проведення наукових досліджень і удосконалення державної політики у цій сфері підписання Угоди є безумовним досягненням.

Водночас, відсутність наближення освітніх і наукових стандартів в Україні до європейських на основі повноцінної реформи не дозволить українській молоді отримати якісну освіту, а науковцям забезпечити сталий технологічний поступ держави. Вже закономірною стає тенденція до збільшення кількості студентів, які їдуть на навчання за кордон. За 2008—2013 рр. студентів з України у державах ЄС побільшало на 38% і їхня кількість зросла з 18 тис. до понад 29 тис.

Найбільшу кількість студентів прийняла Польща — майже 10 тис. На початку 2013 р. для українських студентів Польща легалізувала працевлаштування під час навчання: студенти можуть працювати саме за своєю спеціальністю, а після отримання диплому спеціалісти за такими напрямками як будівництво, аграрний сектор та ІТ мають значні шанси отримати постійну роботу. Внаслідок економічного занепаду і зростання кількості безробітних в Україні, ситуації на Сході і прагнення переселенців до виїзду за кордон (в країні ЄС — понад 40 тис.), а також заяв влади щодо надання переваги у працевлаштуванні молоді з іноземною освітою, українці після закінчення ВНЗ у власній державі стають просто «безперспективними» для роботодавців. Очікується, що ситуація покращиться в ході реалізації прийнятого у 2014 році Закону України про вищу освіту. За оцінками ЄС, удосконалення потребує і законодавство щодо початкової, середньої та професійної освіти.

У сфері охорони здоров'я відсутність комплексної реформи протягом останнього року так і не дозволила покращити якість медичних послуг для населення і зробити їх більш доступними. У 2014 гостру критику з боку ЄС викликала ситуація з державними закупівлями медикаментів, що піддало ризику реалізацію 14 національних програм щодо протидії важким хворобам, зокрема гемофілії, СНІДу, поліомієліту. За минулий рік кількість захворювань на СНІД зростає в Україні на 12%.

16 квітня 2015 року за ініціативи МОЗ України відбулась Перша спільна зустріч донорів під головуванням Міністра охорони здоров'я, під час якої було повідомлено лише про початок реалізації нової стратегії реформування системи охорони здоров'я. Відтак, реалізація пріоритетів у співробітництві з ЄС щодо, зокрема, зміцнення спроможності управління охороною здоров'я у сфері громадського здоров'я, представлення інновацій у цій галузі та сприяння електронній охороні здоров'я залишається черговим завданням.

У цілому співробітництво з ЄС в гуманітарній сфері має значний потенціал для проведення необхідних реформ з урахуванням пріоритетів Угоди про асоціацію та посилення відповідних конкурентних позицій України. Доступ до європейських коштів, в умовах відсутності достатніх асигнувань з державного бюджету, які, переважно, спрямовуються на підтримку, а не на розвиток цієї сфери, необхідно максимально та ефективно використовувати для реалізації конкретних проектів. Зокрема, зважаючи на те, що державний бюджет України не зможе покривати витрати пов'язані із взятими нашою державою зобов'язаннями в рамках Угоди про асоціацію в освітній галузі, а саме: модернізацією та реформуванням освітньої системи, поглибленням співробітництва між вищими навчальними закладами, а також активізацією мобільності студентів та викладачів, перспективними є такі освітні програми як Темпус, Еразмус Мундус, Молодь в дії, e-Твінінг.

Неоднозначні перспективи безвізового режиму

Виконання критеріїв Плану дій з лібералізації візового режиму (ПДВЛ) — пріоритетний

напрямок в рамках співпраці між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Попри задекларовану пріоритетність, Україна не виконала необхідних технічних вимог та не має шансів на отримання позитивного рішення щодо запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом до кінця 2015 р., хоча ще рік тому це здавалося цілком реальною перспективою.

23 червня 2014 р. Рада ЄС у закордонних справах підтримала рекомендації Європейської Комісії щодо переходу України до другого (імплементаційного) етапу ПДВЛ. Через два місяці після оприлюднення цього рішення Кабінет Міністрів затвердив Національний план заходів з виконання другої фази ПДВЛ. Однак, станом на квітень 2015 року українській стороні так і не вдалося дотриматися всіх технічних критеріїв, передбачених ПДВЛ, зокрема: забезпечити безпеку документів та захист персональних даних; покращити політику притулку; посилити заходи щодо попередження та боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією; удосконалити антидискримінаційну політику.

Експертні місії ЄС з оцінки виконання ПДВЛ, які перебували в Україні у вересні 2014 р. — лютому 2015 р. констатували позитивне виконання критеріїв та досягнутий прогрес лише у двох напрямках: в питанні міграції, притулку, управління кордонами та щодо надання правової допомоги у кримінальних справах.

Європейські партнери відверто не задоволені надто повільним запровадженням реформ в Україні та відсутністю реальних результатів у сфері боротьби з корупцією — однією з ключових вимог ПДВЛ. Відповідно до останнього звіту Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) про виконання Україною рекомендацій у сфері протидії корупції, експертами GRECO констатовано, що 16 з 25 наданих рекомендацій виконано Україною задовільно чи вирішено у задовільний спосіб.

Невирішеними залишаються питання внесення змін до Закону про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; збільшення строку дії документів на право перебування в Україні осіб, які звертаються за міжнародним захистом до 6 місяців. Верховній Раді України необхідно ухвалити зміни до Трудового кодексу задля забезпечення рівних трудових прав громадян за всіма ознаками, які потребують захисту. Під час

прийняття рішення щодо переходу до другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, українській стороні вдалося оминати це питання, однак воно й надалі залишається в порядку денному та потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Кабінет Міністрів України повинен затвердити план заходів на поточний рік з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року; забезпечити належне фінансування Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини; запустити роботу єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами та налагодити чітке функціонування підрозділів боротьби з організованою злочинністю.

Потребує вирішення і проблема удосконалення процедури зміни імені фізичної особи, запобігання використанню підроблених документів, врегулювання питання захисту персональних даних та забезпечення Державної прикордонної служби України обладнанням для зчитування та перевірки електронних паспортів на всіх пунктах пропуску. Критична роль в цих питаннях належить Міністерству внутрішніх справ та підвідомчим Державній міграційній службі та Державній прикордонній службі. Щодо ефективності роботи останніх існує безліч нарікань. Попри те, що МВС несе відповідальність за виконання ключових критеріїв ПДВЛ, саме робота цього відомства викликала невдоволення у членів експертних місій ЄС. Крім того, європейські представники неодноразово стикалися з проблемою відсутності зацікавленості та належної координації з української сторони. Забезпечення ефективної міжвідомчої координації — надважливе завдання, невиконання якого і надалі гальмуватиме «безвізове питання».

Відтермінування запровадження безвізового режиму з ЄС зумовлене також і об'єктивними чинниками. Адже, внаслідок збройного протистояння в Донецькій та Луганській областях, Україна стикнулася з проблемою наявності понад мільйона внутрішніх переселенців та потрапила до числа «міграційно-небезпечних країн». Країна, яка донедавна навіть не входила до тридцятки країн за кількістю поданих заявок на притулок та статус біженця в країнах ЄС, сьогодні вже займає 12-те місце у списку держав, грома-

дяни яких просять притулку в ЄС. У 2014 році з проханням про притулок звернулися 14 тисяч осіб — це майже в 10 разів перевищує аналогічний показник за попередній рік.

Враховуючи інтенсифікацію міжнародних міграційних рухів в Європі та важливість цього індикатора при прийнятті рішення про надання безвізового режиму, слід очікувати незгоду багатьох країн ЄС щодо відкриття кордонів з Україною. Під час переговорів з ЄС, українській владі необхідно буде довести, що держава піклується про власних громадян та забезпечує соціальні потреби вимушених переселенців, і у них не виникне законних підстав шукати притулку за межами своєї країни.

У 2014 році показник візових відмов з боку окремих країн збільшився вдвічі, а інколи втричі, зокрема, з боку Бельгії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції. Збільшення кількості відмов Данією склало з 1,7% до 1,8%, Австрією — з 0,7% до 0,8%, Італією — з 1,4% до 1,6%, Францією — з 0,8% до 0,9%. Причини таких відмов і шляхи вирішення проблем необхідно обговорювати у рамках Спільного комітету експертів з реалізації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз.

На травневому саміті Східного партнерства в Ризі українська сторона має наполягати на закріпленні конкретної дати запровадження безвізового режиму з ЄС із зазначенням переліку чітких критеріїв, виконання яких у встановлені терміни дозволить досягнути цієї мети. Водночас, українська влада повинна зрозуміти — лише швидкі та ефективні реформи можуть переконати європейських партнерів в тому, що вони мають справу не з країною «третього світу» зі слабким державним апаратом, яка «тримається на плаву» лише завдяки внутрішнім волонтерським рухам та міжнародним донорам, а країною, що стане в майбутньому надійним та рівноправним партнером інших європейських держав в просуванні демократичних цінностей та європейських стандартів життя.

Інституційні підходи до виконання та моніторинг Угоди про асоціацію

Після підписання Угоди про асоціацію обидві сторони утворили координаційні інституції для її імплементації — Урядовий офіс з питань європейської інтеграції при Секретаріаті Уряду

України і Групу підтримки України при Європейській Комісії.

Ці інституції повинні були стати рівноправними партнерами високого рівня і, на думку обох сторін та експертного середовища, встановити горизонтальні зв'язки, яких раніше бракувало. Результатом їх роботи вбачалося швидке і якісне прийняття необхідних рішень. Проте, потужним центром координації вони не стали. Урядовий офіс не набув інституційних переваг, у порівнянні з аналогічними попередніми структурами, не було внесено відповідних змін і в законодавство (Закон про Кабінет Міністрів, Регламент Кабміну, положення інших органів виконавчої влади). Функціональні бар'єри на шляху формування єдиного органу управління в Україні також все ще залишаються — Мін'юст відповідає за адаптацію законодавства, Мінекономрозвитку координує роботу у сфері ЗВТ, МЗС виконує функцію зв'язкового між українськими інституціями і органами ЄС.

Покращити ситуацію могло би призначення профільного Віце-прем'єр-міністра України, але протягом останнього року цього так і не відбулося, незважаючи на заяви вищого керівництва. Це мало би стати лише першим кроком, після якого високопосадовець спільно з Урядовим офісом повинен був би протягом визначеного періоду часу (орієнтовно місяць) публічно запропонувати дорожню карту досягнення цілей його роботи. Серед таких цілей могло б бути створення окремого Міністерства чи хоча б Нацагентства з питань євроінтеграції, яке не буде заручником Секретаріату Уряду України, але матиме необхідні повноваження для організації ефективної роботи.

Протягом останніх 6 місяців мав місце потужний старт нових двосторонніх інституцій — відбулися установчі засідання Ради асоціації, Парламентського комітету асоціації, Платформи громадянського суспільства Україна — ЄС відповідно до Угоди про асоціацію. 27 квітня 2015 року відбудеться політичний діалог на найвищому рівні — Саміт Україна — ЄС. На 2 квартал 2015 року заплановано проведення установчого засідання Комітету асоціації та Комітету асоціації у торговельній конфігурації, під час якого повинні бути сформовані підкомітети за різними напрямками відповідно до Угоди про асоціацію.

З огляду на утворення нових двосторонніх інституцій, елементом досягнення успіху є їх синергія з іншими державними інституціями — Верховною Радою, Адміністрацією Президента, новоствореною Платформою громадянського суспільства Україна — ЄС. Необхідно розробити механізм комунікації та прийняття рішень, а також уникнення дублювання функцій.

Не менш важливою складовою імплементації Угоди про асоціацію має стати запровадження механізму моніторингу відповідних заходів. Згідно зі статтею 475 цього документу моніторинг має включати оцінку наближення законодавства України до права ЄС, у тому числі аспектів його виконання та впровадження.

Першочергове значення надається проведенню роботи органами влади, яка має здійснюватися відповідно до встановлених методів і рішень інституційних органів, створених у рамках Угоди про асоціацію. Має бути також визначена періодичність оцінювання.

На сьогодні, Уряд оприлюднив звіт з виконання зобов'язань за період з вересня 2014 р. по січень 2015 р., який, здебільшого, містить інформацію про прийняті рішення та види діяльності за ключовими напрямами. Водночас, не проведена оцінка їх ефективності з точки зору реального впливу на зацікавлені сторони та не визначена їх роль у прийнятті рішень, у першу чергу, це стосується громадянського суспільства. Відсутність висвітлення проблемних питань і підходів до їх розв'язання, а також інформації про значення ключових заходів у контексті проведення реформ та їх часові рамки не дозволяють суспільству не тільки сформулювати уяву про економічні, соціальні, правові та культурні здобутки євроінтеграції, а й оцінити внесок окремих органів влади. Цей недолік може стати характерним для урядових звітів, зважаючи на те, що і План заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014—2017 роки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 847 від 17.09.2014, не містить для багатьох заходів чітких критеріїв їх результативності та термінів виконання. Однією з форм моніторингу має стати також робота місій з перевірки на місцях за участю інститутів ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших. Цей підхід є більш відпові-

дальшим і потребує створення умов для організації спільної роботи у майбутньому.

Важливим завданням є запровадження громадського моніторингу виконання Угоди про асоціацію. Він має суттєво посилити зусилля влади для досягнення основних цілей та дозволити громадянському суспільству більш активно впливати на формування відповідних державних політик. Опитування громадської думки, підготовка неурядовими інституціями пропозицій і зауважень та інші заходи для оцінки діяльності влади мають складати основну частину роботи на даному напрямі. Сприйняття владою такого формату співробітництва дозволить підвищити рівень довіри до неї з боку громадянського суспільства та реалізувати на практиці закріплені в Конституції України принцип — «єдиним джерелом влади в Україні є народ».

Підсумовуючи

За останній рік українське керівництво зробило сотні політичних заяв щодо відданості європейським цінностям і незмінності євроінтеграційного курсу України. З часу перемоги «Революції гідності» минуло більше року — потрібно припинити політичну риторику про європейськість України і перейти до практичних справ: у політичній, безпековій, торгово-економічній сферах, галузевому чи гуманітарному співробітництві. ЄС вже чітко висловив готовність надати допомогу у проведенні реформ. У 2014 році прийнято рішення про фінансову підтримку у розмірі 11,1 млрд євро та утворення Групи підтримки України для сприяння у проведенні реформ, виділено 1,6 млрд євро у вигляді позик і грантів, започатковано Дорадчу місію для проведення реформи цивільного сектору безпеки. У 2015 році підтримка продовжилася, зокрема, 21 квітня ЄС виділив черговий транш макрофінансової допомоги у сумі 250 млн євро. Справа за українськими властями і їх подальшими діями.

Протягом найближчого саміту Україна — ЄС українське керівництво має щонайменше:

- запропонувати ЄС нову концепцію розвитку європейського континенту, яка б зробила можливим безконфліктне і взаємовигідне співіснування європейських країн;
- використати час, який залишається до запровадження ЗВТ, для приведення у відповідність технічних стандартів до вимог ЄС, покращення готовності українських компаній скористатися з нових умов у торгівлі з ЄС, розробити стратегію, а також виробити збалансовану політику на переговорах щодо ЗВТ з Росією;
- забезпечити закріплення конкретної дати запровадження безвізового режиму з ЄС із зазначенням переліку чітких критеріїв для досягнення цієї мети;
- надати графік впровадження Третього енергетичного пакету ЄС, зокрема скасування енергетичних монополій;
- окреслити кроки з метою посилення інституційного забезпечення координаційного органу з виконання Угоди про асоціацію, створення на базі Урядового офісу при Секретаріаті Уряду України державного органу з достатніми повноваженнями та кадровим потенціалом;
- підтримати якісний громадянський моніторинг виконання Угоди про асоціацію, який повинен стати індикатором ефективності дій влади та засобом її підвищення; окреслити кроки з метою підвищення рівня комунікації між громадянським суспільством і владою.

Угода про асоціацію з ЄС стала для українців надією на краще життя і відмовою від пострадянської спадщини. Тому відповідальність за успішність європейської інтеграції — це відповідальність за успішність проекту «Україна».

Метою публікації є оцінка основних зовнішньополітичних кроків України, аналіз представлення України у контексті глобальних процесів у регіоні та світі, а також огляд основних світових подій, що можуть мати вплив на подальший розвиток України та країн регіону. Окрема увага приділяється оцінці процесу європейської інтеграції України, зокрема питанням імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

© 2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Автор ідеї: Василь Філіпчук

Колектив експертів МЦПД: Володимир Притула, Ірина Івашко, Наталія Слободян, Василь Поворозник, Ангела Бочі, Анастасія Воробйовська, Ольга Кучинська

Експерти Центру відкриті до спілкування з медіа. Для отримання фахових коментарів просимо звертатися до Директора з комунікацій МЦПД Світлани Судак:

ssudak@icps.kiev.ua