



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



Українсько-польська програма стажування у сфері аналізу державної політики на 2008 рік

*ЗАПИСКА З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ*

# АСПЕКТИ ПЛАНУВАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОВОЇ ПОСИЛЕНОЇ УГОДИ Україна – ЄС

Автор: **Олег Мирошніченко**

Науковий керівник: **Лукаш Адамські**



polska pomoc

Ця записка з аналізу політики належить до серії документів, підготовлених учасниками українсько-польської програми стажування у сфері аналізу державної політики у 2008 році. Програма призначена для українських експертів з державного та громадського секторів, що володіють англійською мовою, та включає їхнє навчання у Польщі та Україні, участь у навчально-дослідницькій поїздки до Польщі, консультації з польськими й українськими експертами та підготовку аналітичних документів. Програма організована та координувалася спільно Інститутом суспільних справ (Варшава, Польща) та Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ, Україна) за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Польщі у рамках Польської програми допомоги на 2008 рік.

Записка представляє позицію її автора (oleh.myroshnichenko@gmail.com).

# Вступ<sup>1</sup>

Відносини між Україною та ЄС прямують до нової стадії, що характеризується очікуваним завершенням роботи над новою посиленою угодою (НПУ), яка, згідно з висновками саміту Україна – ЄС від 2008 року, може отримати назву Угода про асоціацію. Очікується, що впродовж нової фази двосторонніх відносин Україна візьме на себе підвищені зобов'язання у сфері європейської інтеграції, що набирає особливого значення, зважаючи на її давнє прагнення набутися членства в ЄС.

Підписання нової угоди між Україною та ЄС не тільки ознаменує дипломатичний успіх України, а й привнесе нові виклики, які здебільшого пов'язуватимуться радше з внутрішніми проблемами, аніж із зовнішньою політикою. Утім, це не повинно дивувати, адже єдиний шлях до ЄС пролягає через внутрішні реформи на основі стандартів і принципів Європейської Співдружності. Навіть за відсутності достатньо чіткої перспективи членства “європеїзована” стратегія

<sup>1</sup> Автор висловлює особливу подяку Дарюсу Жеруолісу (Dariusz Żerulisi), головному радникові з питань адаптації законодавства (UEPLAC), за допомогу, надану в процесі підготовки цього документа. Автор також чимало почерпнув зі спілкування з державними службовцями Польщі, науковцями та представниками польських НУО під час перебування у Варшаві в жовтні 2008 року за сприяння PolishAid. Автор висловлює щирі подяку співробітникам проекту “Програма стипендій для українських політиків та осіб, що формують громадську думку”, яку фінансує PolishAid, за активне сприяння в організації інтерв'ю у Варшаві.

внутрішніх реформ може стати для України реальним знаряддям усунення конкурентних тисків, що обов'язково виникнуть після налагодження функціонування зони поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Дотримання зобов'язань у рамках НПУ, особливо тих, що стосуються адаптації законодавства, потребуватиме не лише політичної відповідальності, а й розроблення і застосування добре продуманої системи планування та імплементації цих зобов'язань. Планування потребуватиме зваженої координації всередині виконавчої гілки влади, так само, як і зв'язку з громадянським суспільством і бізнесом. Для імплементації передбачених цілей, необхідною буде дієва державна адміністрація з чітким розумінням *acquis communautaire* і мотивацією “європеїзувати” державу. У рамках наявної системи європейської інтеграції в Україні це завдання видається надзвичайно складним для реалізації. Резюмуючи, виконання НПУ потребує наявності комплексного документа зі стратегічного планування (програмування), який передбачав би весь спектр необхідних для імплементації заходів і зацікавленість у якому поділяла б уся система державного управління.

Цей документ має на меті надати низку тактичних і стратегічних пропозицій щодо системи планування в контексті виконання НПУ, зокрема щодо ефективної імплементації компоненту адаптації законодавства. Він також досліджує можливість застосування польського досвіду європейської інтеграції в умовах України, аналізує в обмеженому обсязі систему європейської інтеграції України, зважаючи на те, що такий аналіз вже було зроблено досить докладно<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Див. заключний звіт проекту координації європейської інтеграції (EUCOP) за 2008 рік.

# Основні елементи наявної системи європейської інтеграції України

Євроінтеграційний механізм України (зокрема інституції та процедури) має певні ознаки, що роблять його відмінним від структур колишніх і теперішніх претендентів на приєднання до Євросоюзу. Це передусім проявляється в існуванні паралельних процесів, а саме *Плану дій Україна – ЄС*<sup>3</sup> (ПД ЄПС) і *Загальнодержавної програми адаптації законодавства*<sup>4</sup> (ЗПАЗ). Заходи, що їх передбачає ЗПАЗ, є “добровільним” компонентом, тоді як ПД ЄПС є зобов’язанням України перед Європейським Союзом. Юридично гармонізація національного законодавства України із законодавством ЄС окреслена “у м’який спосіб” Статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Так, в одному з формулювань Угоди йдеться про те, що Україна “намагатиметься поступово забезпечувати сумісність своєї законодавчої бази із законодавством Співдружності”<sup>5</sup> (“best efforts” clause).

Попри існування відмінностей у оцінках фахівців та офіційних заяв, Україна в основному виконує свої зобов’язан-

---

<sup>3</sup> Див. “План дій Україна – ЄС” в рамках Європейської політики сусідства, ухвалений 2005 року.

<sup>4</sup> Ця програма регламентована Законом України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 березня 2004 року, № 1629.

<sup>5</sup> See Art. 51 of PCA.

ня в рамках Плану дій<sup>6</sup>. З іншого боку, заходи ЗПАЗ демонструють низький рівень реалізації. За словами Григорія Немирі, віце-прем'єр-міністра України, показники виконання ЗПАЗ впродовж 2005–2007 років дорівнювали 50, 25 і 10% відповідно. Крім того, якщо під “імплементациєю” розуміти не тільки адаптацію законодавчих актів, а й повсякденне застосування норм ЄС, то в цьому разі Україна відставатиме і у вимірі Плану дій, і у ЗПАЗ. Дуже часто це виявляється через брак актів нижчого чи горизонтального рівнів для виконання норм адаптованого законодавства (наприклад, це стосується сфери застосування технічних регламентів ЄС в Україні) і недостатнього розуміння суті нових правових норм. З огляду на це, а також беручи до уваги дедалі більше ускладнення характеру зобов'язань у сфері адаптації законодавства в рамках НПУ, видається необхідним серйозний перегляд механізму європейської інтеграції України. Уряд України вже розпочав певні трансформації у цьому напрямі, і дуже важливо у цьому процесі не втратити темпу.

Це дослідження пропонує використання підходу стратегічного планування в процесі європейської інтеграції, що, з огляду наявного досвіду, типово представлений таким документом, як Національна програма адаптації до *acquis* (надалі – НПАА). Запропоновано всі заходи з адаптації законодавства та головні види діяльності з реалізації їх вмістити в єдиній НПАА, яка могла б періодично оновлюватися<sup>7</sup>. Для прикладу, НПАА Польщі ґрунтувалася на: Європейській угоді між Польщею та ЄС, рекомендаціях двосторонніх інституцій у рамках Європейської угоди, рекомендаціях інституцій ЄС (наприклад, звіти Комісії) та *односторонніх pri-*

---

<sup>6</sup> Див.: Національна безпека і оборона, № 6 (100), 2008; План дій Україна – ЄС, спільний оцінний звіт, березень 2008; ‘Implementation of the European Neighborhood Policy in 2007’, Progress Report Ukraine.

<sup>7</sup> Потреба в оновленні такого документа може виникнути в тому числі і в результаті змін *acquis communautaire*.

*оритетах Польщі*<sup>8</sup>. Якщо Україна дотримуватиметься такого підходу, то останнє дасть змогу врахувати будь-які заходи з наближення законодавства ініційовані в односторонньому порядку.

---

<sup>8</sup> Згідно з презентацією Чезарі Херма (Cezary Herma), Департамент європейського права, офіс Комітету з європейської інтеграції, Польща, 2008.

# Варіанти планування імплементатції НПУ

Чинний нині механізм європейської інтеграції України можна використати для імплементатції НПУ. Утім, якщо припустити, що обсяг робіт за зобов'язаннями в рамках НПУ зросте порівняно з Угодою про партнерство та співробітництво Україна – ЄС (як це визначено Планом дій Україна – ЄС), навряд чи можна очікувати швидкого поступу за нинішніх рамок планування.

З огляду на це другим (альтернативним) варіантом пропонується розробка програми типу НПАА. Це матиме кілька переваг порівняно з підтриманням нинішнього *status quo*, а саме збільшить прозорість і чіткість усього процесу інтеграції, а також надасть кращі можливості для здійснення координації та контролю. Вибір єдиного підходу до фінансування (існують відмінні підходи до фінансування в рамках програми адаптації законодавства, з одного боку, та виконання плану дій Україна – ЄС – з іншого) додатково сприяв би посиленню фінансової прозорості процесу й полегшив би планування заходів з європейської інтеграції країни відповідно до попередньо окреслених фінансових пріоритетів. Крім того, це допомогло б раціоналізувати заходи з моніторингу й оцінки. Наприклад, за своїм статутом Державний департамент з питань адаптації законодавства (в структурі Міністерства юстиції) відповідає за організацію моніторингу й імплементатцію українських законодавчих ак-

тів, які від початку напрацьовуються згідно з *acquis communautaire*<sup>9</sup>. Водночас моніторинг та оцінка виконання Плану дій Україна – ЄС (у тому числі гармонізація законодавства з європейським) здійснюються на рівні Управління з питань європейської інтеграції в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України<sup>10</sup>. Відповідно, робота одного “контролера” за всіма цими процесами могла б бути набагато ефективнішою – принаймні якщо говорити про контроль за термінами реалізації заходів з адаптації законодавства в рамках цих двох процесів.

Програми типу НПАА використовувалися всіма країнами, які свого часу ставили за мету членство у Європейському Союзі. Втім, навіть незважаючи на те, що Україна й досі не отримала чіткої перспективи свого вступу до ЄС, положення Нової посиленої Угоди охоплюватимуть питання економічної інтеграції України до ринку ЄС<sup>11</sup>. І останнє, проте не менш важливе: програма типу НПАА робить цілу систему планування європейської інтеграції (та імплементації) більшою мірою керованою єдиним органом, що відповідає цілям українського уряду, задекларованим у його програмі “Український прорив: для людей, а не політиків”<sup>12</sup>.

Далі аналізуватимемо другий варіант – вироблення документа з планування типу НПАА.

---

<sup>9</sup> Див. параграф 7 пункту 3 Статуту Державного департаменту з питань адаптації законодавства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 24 грудня 2004 року, № 1742.

<sup>10</sup> Зараз відбувається заміна цього відомства недавно створеним Координаційним бюро європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України про створення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції № 649 від 16 липня 2008 року. Завданням нового Бюро буде централізація всіх координаційних заходів у царині європейської інтеграції.

<sup>11</sup> Єдиний ринок є серцевиною Європейського проекту і його законодавча база становить вагомий частину *acquis communautaire*.

<sup>12</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, затверджена урядовою Постановою від 16 січня 2008 року, № 14, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=104231107&cat\\_id=47292901](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901).

# Програмний елемент стратегічного підходу до європейської інтеграції: Національна програма адаптації до *acquis* (НПАА)

В осерді процесу планування покладено документ зі стратегічного планування (наприклад НПАА), над виробленням якого працювали майже всі уряди країн, що згодом уклали з Євросоюзом угоди про асоціацію чи стабілізацію<sup>13</sup>. Зі структурою НПАА можна ознайомитися, взявши, для прикладу, відповідний документ, напрацьований Польщею. Як і всі документи цього типу, він ґрунтується на критеріях, встановлених Європейською Радою в Копенгагені<sup>14</sup> і згодом доповнених на засіданні Європейської Ради в Мадриді<sup>15</sup>. Роз-

- 13 Імовірно, з найповнішим зібранням документів зі стратегічного планування європейської інтеграції можна ознайомитися на веб-сторінці <http://mis.ueplac.kiev.ua/ua/international/whole>.
- 14 Критерії членства передбачають, щоб у країні, яка претендує на членство у Співдружності: 1) було досягнуто стабільності функціонування інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини в цілому і прав меншин зокрема, а також їхній (меншин) захист; 2) існувала дієва ринкова економіка, була змога долати конкурентний тиск і були ринкові сили в рамках Союзу; 3) була здатність брати зобов'язання щодо членства, у тому числі суворо дотримуватися цілей політичного, економічного й монетарного союзу.
- 15 Згідно з ними, країна – кандидат на приєднання має впорядкувати свої адміністративні й судові структури для ефективної імплементації *acquis communautaire*.

діл НПАА під назвою “Здатність прийняти зобов’язання щодо членства” містить *acquis communautaire* та відповідні заходи держави щодо транспозиції<sup>16</sup> та імплементації, які також стосуються виконання НПУ Україною (зокрема щодо зони поглибленої вільної торгівлі). Оскільки цей документ розглядає адаптацію законодавства, надалі аналізуватиметься тільки цей розділ НПАА.

НПАА Польщі містить *типовий структурний компонент*, що зазначено у розділі “Здатність брати зобов’язання щодо членства” (що є основою правової адаптації). Зокрема наведений нижче приклад базується на розділі *acquis* “Вільний обіг товарів”<sup>17</sup>, який є пріоритетом номер один у цьому розділі.

Структура пріоритету № 1 розділу  
“Вільний обіг товарів” НПАА Польщі  
(схвалено Радою Міністрів Республіки Польща  
12 червня 2001 року)

## Пріоритет 1.

### Адаптація законодавства Польщі до директив нового підходу

1. Опис контексту пріоритету й текстове представлення загальних кроків, що їх належить здійснити.
2. Докладний опис методів імплементації згідно з поданою нижче таблицею.

---

<sup>16</sup> Транспозиція – юридичний термін, що позначає суцільне перенесення правової норми до національного законодавства. У цьому контексті мається на увазі перенесення норм *acquis communautaire* до законодавства країн – кандидатів на членство до ЄС.

<sup>17</sup> Цей документ можна завантажити тут: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/39AC859BF054B22DC1256E7B0048CBD0/\\$file/nppm2001\\_01.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/39AC859BF054B22DC1256E7B0048CBD0/$file/nppm2001_01.pdf).

**Таблиця 1. Структурні елементи розділу “Вільний обіг товарів”**

Зміст	Необхідні деталі	Приклад
<b>I. ОПИС ПРІОРИТЕТУ</b>		
1. Кінцева мета		Гармонізація та імплементація повною мірою законодавства Співдружності, що стосується оцінки відповідності продукції і метрологічного контролю вимірювальних приладів
2. Проміжні цілі		Увільнення принципів функціонування Акредитаційного центру Польщі, заснованого 1 січня 2001 року, до європейських стандартів акредитації з тим, щоб Польща долучилася до Європейської співпраці з акредитації (ЄА)
3. Виконавці	1. Провідне відомство 2. Відомства-співвиконавці	Провідне відомство: Міністерство економіки Відомства-співвиконавці: Міністерство пошти і телекомунікації, Міністерство охорони здоров'я

<b>II. Методи ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ</b>		
1. Стисла оцінка ступеня невідповідності законодавства Польщі <i>acquis communautaire</i>		
2. Графік внесення необхідних законодавчих змін (нові проекти законів і поправок, розпорядження уряду)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Назва та номер Закону співдружності</li> <li>2. Назва проекту закону Польщі (із зазначенням відомства, відповідального за підготовку проекту)</li> <li>3. Дата подання для узгодження на рівні міністерств</li> <li>4. Дата затвердження Радою Міністрів чи відповідним міністром.</li> <li>5. Очікувана дата:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ухвалення парламентом;</li> <li>2) набрання чинності</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Директива Ради 8/378/ЄЕС від 3 травня 1988 року [OJ L 187/88] щодо гармонізації законів країн-членів про безпеку іграшок</li> <li>2. Розпорядження Ради Міністрів щодо закону про загальну безпеку продукції в частині безпеки іграшок (Відділ у справах конкуренції та захисту інтересів споживачів)</li> <li>3. 19 січня 2001 року</li> <li>4. II квартал 2001 року</li> <li>5. 2) 1 липня 2002 року</li> </ol>
3. Необхідні інституційні зміни <sup>18</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сутність змін</li> <li>2. Наявні чи заплановані правові підстави для змін</li> <li>3. Кінцевий термін виконання</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дослідження ринку на предмет дотримання директив нового підходу</li> <li>2. Зміна наявних норм</li> <li>3. I–II квартали 2002 року</li> </ol>
4. Додаткові кроки, необхідні для набрання чинності новими правовими нормами, або створення інституцій <sup>19</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стислий опис кроків</li> <li>2. Кінцевий термін виконання</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Продовження інформування суб'єктів економічної діяльності щодо змін у системах оцінки відповідності</li> <li>2. Неперервна діяльність</li> </ol>

<sup>18</sup> Інституційні зміни подаються з розбивкою на відомства: наприклад, після назви конкретного відомства йде список кроків, які йому доведеться здійснити.

<sup>19</sup> Частина “Додаткові кроки...” містить, з-поміж іншого, навчання співробітників та інші заходи з розбудови спроможності.

III. ФІНАНСУВАННЯ: НЕОБХІДНІ ВИДАТКИ Й ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ НА 2001–2002 РОКИ		
Класифікація <sup>20</sup>	Приклади	Розбивка для кожного рядка
Категорія видатків/ видатки і джерела їх фінансування	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інвестиції (Інфраструктура. Обладнання)</li> <li>2. Найм нових співробітників</li> <li>3. Навчання</li> <li>4. Думка фахівців/ Правова оцінка. Консультації</li> <li>5. Переклад</li> <li>6. Інше</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Роки</li> <li>2. Бюджет (у тисячах польських злотих)</li> <li>3. PHARE (у тисячах євро)</li> <li>4. Всього польських злотих</li> </ol>

Як бачимо з Таблиці 1, адаптація законодавства передбачає не лише ухвалення законів у парламенті. У випадку Польщі деякі директиви *acquis communautaire* було перенесено до національного законодавства за допомогою розпоряджень уряду. Імплементация загалом потребує мобілізації повного арсеналу нормативних інструментів. Водночас НПАА як така зазвичай не йде далі визначення законів/розпоряджень і окремих видів діяльності. Як тільки визначено мету заходу/зміни, галузеві виконавці (міністерства) можуть на власний розсуд підбирати методи їх реалізації задля досягнення кінцевої мети.

<sup>20</sup> Таку розбивку роблять окремо для кожного відомства: наприклад, Міністерства економіки, Акредитаційного центру Польщі тощо.

# Підготовка та імплементація НПАА – польський досвід

Перед тим, як описувати польський досвід і вивчати можливості його застосування Україною, варто врахувати той факт, що НПАА Польщі розробляли під час переговорів з ЄС щодо приєднання<sup>21</sup>. Ця ситуація відмінна від теперішнього стану справ у відносинах України та Євросоюзу. Поза тим, польський досвід актуальний для України. Рівень деталізації Плану дій Україна – ЄС вже зараз можна порівняти з положеннями Партнерства задля вступу, що ґрунтуються на Європейській угоді<sup>22</sup>. Таким чином, можна припустити, що положення НПУ сягнуть глибше, і, отже, ближче до положень Партнерства задля вступу, яке свого часу було ключовим у процесі перемовин Польщі про приєднання до ЄС.

У Польщі пріоритети імплементації *acquis communautaire* відображали пріоритети, закладені у білій книзі “Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції до внутрішнього ринку союзу” (1995 рік). Комісія направила цю книгу за участі країн-членів, і вона стала свого роду першою дорожньою картою інтеграційного про-

---

<sup>21</sup> Переговори про вступ Польщі розпочалися 31 березня 1998 року.

<sup>22</sup> Польську європейську угоду ухвалено перед початком переговорів про вступ Польщі до ЄС, тому вона не містила докладних додатків із зобов’язаннями щодо адаптації законодавства.

цесу. Вона окреслила коротко-, середньо- та довгострокові цілі державної адміністрації Польщі.

Підготовка НПАА відбувалася поетапно. У цьому процесі кожне міністерство працювало над відповідним розділом програми (разом із загальною інформацією та таблицями), беручи на себе, таким чином, певні зобов'язання. Галузеві міністерства готували частини програми відповідно до наданих їм компетенцій. Координаційним центром цієї роботи став ВКЄІ<sup>23</sup>. Польські органи влади здійснювали регулярний перегляд НПАА для внесення доповнень та уточнень. Двічі на рік Польща надсилала інформацію до Європейської Комісії перед тим, як Комісія оприлюднювала свої звіти.

Розробка НПАА в Польщі не передбачала залучення на постійній основі спеціальних проектів технічної допомоги. Водночас низка консультантів ЄС була постійно доступна у Представництві Європейської Комісії у Варшаві. У процесі роботи над програмою не передбачалося масштабних заходів горизонтальної допомоги, натомість проводилася велика кількість заходів з посилення спроможності (семінари тощо), що відбувалися за участі співробітників галузевих міністерств, які, своєю чергою, працювали над проектами відповідних частин НПАА.

Так само, як і до усталеного зараз порядку, за яким заходи в рамках Плану дій узгоджуються на рівні підкомітетів Комітету з питань співробітництва Україна – ЄС, розділи польської НПАА виносили на обговорення з європейськими партнерами під час таких самих засідань підкомітетів.

Польща затвердила два види структур для провадження діяльності з європейської інтеграції. З одного боку, в кожному міністерстві було створено департаменти у європейських справах, завданням яких була координація євроінтеграцій-

<sup>23</sup> Відділ Комітету європейської інтеграції (польською: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej).

них заходів всередині установ. З іншого боку, формувалися міжміністерські робочі групи – виходячи з мультидисциплінарної природи великої кількості питань, які потребували не тільки знань внутрішніх експертів, а й часом і зовнішньої фахової оцінки в різних галузях. Так, упродовж періоду виконання НПАА чимало робочих груп створювалося задля роботи над особливими секторальними і міжсекторальними питаннями. До складу цих груп входили представники відповідних державних органів, а також зовнішні експерти. Робочі групи відповідали за розробку (пакетів) законодавчих актів. ВКЄІ, будучи координаційним органом, затверджував робочі графіки і галузевих міністерств, і всіх робочих груп. Застосований підхід передбачав аналіз окремої частини *acquis*, розподіл її серед відомств і створення згодом робочої групи (внутрішньої чи міжміністерської). До складу такої групи входили компетентні фахівці або особи, здатні швидко вивчити й вирішити чітко визначену проблему. Експерти хоча й брали участь у засіданні таких груп, все ж мали обмежений статус консультантів без права виписувати норми самостійно.

Представники ВКЄІ (в тому числі Секретар ВКЄІ) досить часто зустрічалися з галузевими міністрами та посадовцями галузевих міністерств для обговорення поступу імплементації. Певна частина спілкування й оцінювання відбувалися у письмовій формі: що вдалося узгодити, чого вдалося досягти, чи є якісь відставання з імплементацією і чому. Крім того, Секретар ВКЄІ особисто зустрічався з галузевими міністрами й співробітниками галузевих міністерств. Тоді як Секретар ВКЄІ мав змогу зустрічатися з міністрами в індивідуальному порядку, представники міністерств спілкувалися з ним у форматі групових засідань. Ці зустрічі мали діловий характер. Якщо міністерства не вклалися в граничні терміни (з якими на початку згодилися), вони ж і відповідали за

невирішену проблему (через канали прем'єр-міністра в разі потреби). Ця система спрацьовувала досить ефективно.

Потужним інструментом у процесі імплементації *acquis* була вимога, яку висували перед галузевими міністерствами і яка полягала в підготовці проектів усіх необхідних вторинних актів, що мали використовуватися для цілей реалізації законопроекту, єдиним пакетом. Цей задум не здобув популярності в середовищі польських чиновників передусім через величезний тягар додаткової роботи. Однак у певних випадках цю вимогу можна виправдати. Нині польський уряд знову намагається її запровадити. За інших рівних обставин ця система працює краще в умовах сильної парламентської коаліції, яка підтримує правові ініціативи уряду; втім, навіть у цьому разі не можна абсолютно гарантувати, що парламент не змінить урядовий проект.

У процесі приєднання до ЄС Польща застосовувала систему контролю сумісності свого національного законодавства з *acquis communautaire*. Ця система є подібною до тієї, що нині застосовується в Україні, коли уповноважений орган (у випадку України це Державний департамент з питань адаптації законодавства в структурі Міністерства юстиції, а у випадку Польщі – Секретаріат ВКЄІ) надає експертну оцінку відповідності проекту нормативно-правового акта. Утім, ця функція в Україні набагато слабша порівняно з Польщею напередодні вступу. Будь-яку невідповідність Польща розглядала як перешкоду на шляху до вступу, тоді як в Україні це, зі зрозумілих причин, не становить такої страшної загрози. Отже, незважаючи на однакову юридичну силу в обох випадках, політичний ефект негативних рішень щодо відповідності *acquis communautaire* в Польщі був набагато потужнішим.

# Рекомендації щодо організації процесу планування й імплементації в Україні

## Програма типу НПАА

Для успішної імплементації положень НПУ український уряд має підготувати програму типу НПАА, враховуючи такі особливості:

- ✦ Програма типу НПАА має стати програмою вітчизняних реформ, засадничим документом будь-якого (наступного) уряду (урядової програми дій). НПАА має передбачати чітко виписану дорожню карту і можливість “підігнати” її під динаміку взаємин Україна – ЄС, рішення двосторонніх органів Україна – ЄС та окремі пріоритети України.

Документ типу НПАА потребує фінансових розрахунків принаймні на рівні прогнозів. Дуже приблизні обрахування ресурсів, необхідних для цілей втілення в життя різноманітних реформ і заходів, можна взяти з документів НПАА інших країн (наприклад Польщі, Туреччини<sup>24</sup>).

---

<sup>24</sup> [http://mis.ueplac.kiev.ua/files/int\\_exp\\_doc\\_273.pdf](http://mis.ueplac.kiev.ua/files/int_exp_doc_273.pdf).

- ✦ Потрібно пов'язувати завдання в рамках НПАА з можливостями залучення технічної допомоги від ЄС, країн-членів та інших національних і міжнародних донорів.
- ✦ 80–90% усіх нових законів, що регулюють господарську діяльність у Польщі, спираються на *acquis communautaire*. Тоді як в Україні, з її фактично “менш зобов'язувальним” становищем, ця цифра може бути меншою, *acquis communautaire* мають стати важливою відправною точкою в процесі підготовки законів в економічній площині.

## Адміністративні структури, необхідні для імплементації *acquis*

Потрібно забезпечити розуміння державними службовцями процесу планування імплементації НПУ. Досягненню такого розуміння сприятимуть наявні у Європейській Комісії матеріали. Для прикладу, існує джерело (каталог) з переліком “типових” адміністративних структур, необхідних для імплементації *acquis communautaire*. Цей документ укладено напередодні розширення Євросоюзу 2004 року, і він має слугувати дуже доброю базою<sup>25</sup>. Цілком імовірно, що трохи свіжіша версія цього документа фігурує в контексті переговорів між ЄС і Хорватією.

## Програмування (планування)

Імплементація НПУ є дорогим видом діяльності. Вона накладає на український уряд додаткові видатки, так само, як і на певні категорії учасників ринку і споживачів з низьким рівнем прибутків. Водночас ретельно продумане впорядку-

<sup>25</sup> Головні адміністративні структури, необхідні для імплементації *ACQUIS*, огляд (останнє оновлення інформації: 30 квітня 2003 року), неформальний робочий документ виключно для цілей інформування (будь ласка, за потреби звертайтеся до автора для отримання цього документа).

вання й планування, ефективне використання перехідних періодів, технічної допомоги ЄС та інших фінансових можливостей<sup>26</sup> дадуть змогу зменшити ці видатки. Тому до питань планування не варто братися тільки з технічного, формального боку справи. Раціональний підхід диктує аналіз відповідних частин *acquis*, запропонованих для імплементації і вивчення впливу й взаємозв'язків між відповідними нормами. Потім необхідно розробити сценарій імплементації<sup>27</sup>. Такий тип упорядкування дуже важливий, адже він дасть змогу уникнути негативних наслідків (мінімізувати їх). Тому оцінка регуляторного впливу слугує вагомим інструментом у цьому випадку.

У минулому Україна вже експериментувала з документом зі стратегічного планування у сфері європейської інтеграції. 2000 року президент Леонід Кучма підписав Указ № 1072 “Про програму інтеграції України до Європейського Союзу”, який запустив у дію Українську програму європейської інтеграції, розроблену Кабінетом Міністрів. Нині цей документ може слугувати гарною відправною точкою для підготовки документа зі стратегічного планування (НПАА) в контексті виконання НПУ. Утім, нову НПАА має характеризувати пряма дія – мається на увазі, що для її виконання не потрібно буде окремих планів дій, натомість НПАА слугуватиме цій меті безпосередньо. Для цього НПАА повинна буде чітко прописати кінцеві терміни виконання завдань, необхідні фінансові прогнози, прогнози потреб у людських ресурсах і відповідальних осіб.

Небезпечно здійснювати стратегічне планування без достатнього залучення виконавчих органів, на плечі яких пізніше

<sup>26</sup> Очікується, що попри вже наявні інструменти Східне партнерство запропонує нове гнучке знаряддя для цього виду підтримки.

<sup>27</sup> Для прикладу, це доречно в цілях імплементації директив нового підходу. Спершу потрібно реалізувати горизонтальні компоненти системи технічного регулювання, і вже тільки потім можна приступати до імплементації директив у секторах.

ляже виконання запланованого. Зацікавленість галузевих міністерств має критичне значення, тому їхня участь вкрай необхідна на всіх стадіях: переговори, планування виконання і власне виконання.

Рекомендується звести разом такі види програм, як ЗПАЗ і План дій – у рамках НПАА. Як вже висвітлювалося в Розділі 3, це гарантуватиме більшу фінансову прозорість процесу європейської інтеграції, посилить можливості до моніторингу й оцінки.

# Імплементация НПУ

Потребу у величезних інвестиціях, пов'язаних з імплементациєю норм ЄС, можна суттєво зменшити, якщо добре зважити участь бізнесу через надання відповідних інвестиційних можливостей: це передусім стосується інфраструктурних проєктів, наприклад будівництва доріг. У цьому зв'язку поліпшена редакція Закону про державно-приватні партнерства має неабияке значення. Необхідно також проводити суміжні політики, зокрема поліпшувати в цілому інвестиційний клімат України та зміцнювати захист прав інвесторів.

Запровадження обов'язкової вимоги щодо підготовки повного пакета вторинних актів поряд із законопроектами (як це проілюстрував польський досвід) – потужний імпульс до підвищення якості планування й імплементациї. Утім, це може накласти надмірно важкий тягар на апарати міністерств. Тому український уряд має розглянути можливість вибіркового застосування цієї вимоги – у тих пунктах *acquis communautaire*, де існують проблеми з імплементациєю. Для прикладу, це можуть бути сфери, найбільш уражені корупцією.

Ще один шлях “раціоналізації” виконання НПУ полягає у забезпеченні максимально можливої синергії щодо заходів з увідповіднення до норм СОТ та імплементациї норм європейського законодавства. Під час проведення аналізу треба

враховувати, що імплементація компоненту НПУ щодо зони поглибленої вільної торгівлі може, принаймні частково, збігатися з імплементацією зобов'язань у рамках СОТ. Щоб мати точнішу інформацію про це, треба проаналізувати документ робочої групи щодо приєднання України до СОТ<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Звіт робочої групи з питань приєднання України до Світової організації торгівлі, <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/t/WT/ACC/UKR152.doc>.