

## **ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: НАСЛІДКИ, ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

### **Анотація**

В аналітичній записці розглянуто наслідки підписання політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Проаналізовано основні проблеми та завдання на шляху процесу імплементації Угоди. Надано відповідні рекомендації.

## **ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: НАСЛІДКИ, ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Підписання Угоди про асоціацію (політичної частини) між Україною та Європейським Союзом (далі УА або Угода) є, безперечно, важливою подією як для внутрішньополітичного розвитку, так і у відносинах з ЄС. Швидкість підписання підкреслює значну підтримку України з боку Європейського Союзу та його солідарність з нашою державою.

Водночас слід реально оцінювати обсяги та значення підписаного, а також чітко визначити подальші кроки, насамперед, у процесі імплементації Угоди.

*Довідково:* 21 березня ц.р. на черговому засіданні Європейської Ради (Саміті ЄС) заключним актом були визначені як підписані наступні політичні положення Угоди про асоціацію: Преамбула, Стаття 1 та Розділи I, II, VII. При цьому Угода (Преамбула) не містить перспективи членства для України, а лише посиляється на визнання Євросоюзом «європейських прагнень України», який вітає її європейський вибір. У заключному акті щодо підписання інших розділів угоди зазначене наступне: «Підписанти підтверджують своє зобов'язання здійснити підписання й укладання розділів III, IV, V і VI Угоди, які разом з іншими розділами становлять єдиний документ».

Власне рішення про розділення Угоди викликало хвилю дискусій і запитань. Протягом переговорного процесу і навіть після остаточного парафування УА (19.07.2012) ЄС категорично відкидав дану можливість. З боку ЄС така нагальність була обґрунтована тривалістю процесу ратифікації Угоди всіма державами-членами Європейського Союзу: процес ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС тривав з 1994 по 1998 рр. (при цьому ЄС нараховував на той час 15 держав-членів).

За неофіційною інформацією українських та європейських дипломатів, рішення про розділення Угоди не було підготовлене заздалегідь і заявлене деякими державами-членами ЄС безпосередньо під час екстреного саміту ЄС щодо України 6 березня ц.р. Рішення було обґрунтоване побоюваннями спровокувати Росію та

економічними інтересами деяких держав-членів ЄС у стосунках з Російською Федерацією. Підписання ж політичної частини не несе потенційних загроз у відносинах з Росією.

Із підписанням політичної частини Україна та держави-члени ЄС можуть розпочинати процес ратифікації. Що стосується частини Угоди щодо створення глибокої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, то у висновках Європейської Ради по Україні (21/03/2014) зазначено, що «Європейський Союз та його країни-члени налаштовані підписати решту Угоди про асоціацію та угоди про створення глибокої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, що разом із політичними положеннями складають єдиний механізм»<sup>1</sup>. На відміну від політичної частини, яка набуде чинності лише після ратифікації, рішення щодо тимчасового застосування більшої частини економічних положень Угоди ще до набуття нею чинності було погоджено наприкінці вересня 2013 р. Тоді ж Комітет постійних представників держав-членів ЄС погодив і обсяги тимчасового застосування Угоди.

Водночас відмову від підписання економічних положень Європейська Рада зобов'язалася компенсувати рішенням щодо тимчасового скасування митних зборів – так званих автономних торговельних заходів – на більшу частину українського експорту до ЄС. Рішення має бути ухвалено найближчим часом і діятиме з липня по 1 листопада 2014 р.

Напередодні підписання Угоди політичний дискурс в Україні був перевантажений спекуляціями, насамперед, навколо термінів підписання Угоди та її розділення на дві частини. Відмова попереднього уряду від підписання УА під час Саміту Східного партнерства у Вільнюсі 28-29 листопада 2013 р. стала основною причиною суспільного вибуху у державі. Тому подібні спекуляції не сприяють нормалізації ситуації та мають, скоріше, деструктивний вплив, бо з поля зору втрачені більш важливі та актуальні завдання. Мова йде, насамперед, про підготовку та власне **процес імплементації Угоди**.

Фактично підготовка до імплементації Угоди про асоціацію в Україні триває декілька років. У 2009 р. був схвалений та набув чинності Порядок денний асоціації (ПДА). Він мав стати практичним інструментом підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до моменту набуття нею чинності.

*Довідково.* На виконання ПДА затверджувалися щорічні відомчі плани реалізації ПДА. За інформацією українського уряду<sup>2</sup> (станом на 20.08.13; більш актуальної

<sup>1</sup> Висновки Європейської Ради по Україні (21/03/2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2014/2014\\_03\\_21\\_02\\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2014/2014_03_21_02_uk.htm)

<sup>2</sup> Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» // Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. – м. Київ, станом на 20.08.13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art\\_id=243281941&cat\\_id=223345338&ctime=1266423569791](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791)

інформації на урядовому порталі не розміщено), по більшості пріоритетів ПДА досягнуто лише певного прогресу («Політичний діалог», «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею», «Інші сфери співробітництва»). При цьому «значний прогрес», відзначений попереднім урядом у деяких інших підрозділах, беручи до уваги європейські оцінки, можна поставити під значний сумнів (мова йде, насамперед, про такі підрозділи, як «Боротьба з корупцією», «Співпраця з питань юстиції, свободи та безпеки», «Економічне співробітництво», «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання»).

Проте згідно моніторингових, здійснених здебільшого неурядовими організаціями, стан виконання цих планів залишався незадовільним. За результатами громадського моніторингу виконання Україною Порядку денного асоціації (ПДА) між Україною і ЄС<sup>3</sup> (з травня 2010 р. по вересень 2012 р.), проведеного за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», станом на кінець 2011 р. більшість пріоритетів ПДА (70 із 78) ще перебували у стадії виконання, а суттєвого прогресу було досягнуто лише щодо близько 20 пріоритетів.

Станом на кінець червня 2012 р. за результатами аналізу економічного блоку питань ПДА, з 48 напрямків діяльності, лише 3, за оцінками експертів, можна було вважати виконаними; у процесі виконання залишалися 42 пріоритетні завдання, а інші 3 експерти оцінили як не виконані<sup>4</sup>.

За результатами останнього Громадського моніторингу виконання умов підписання Угоди про асоціацію<sup>5</sup> (1 жовтня 2013 р.) експерти констатували певний прогрес, якого досягла українська влада по більшості з 11 критеріїв, сформульованих за вимогами Ради ЄС, що були необхідні для підписання УА під час Вільнюського саміту. Але і тоді, на думку експертів, це свідчило про відсутність гарантій підписання Угоди.

Враховуючи призупинення підписання Угоди про асоціацію попереднім урядом України, є підстави вважати, що відбулося і призупинення процесу підготовки Угоди до імплементації. Про це свідчить наступне:

- 1) не було забезпечено виконання у встановлені строки та у повному обсязі Порядку денного асоціації Україна – ЄС;
- 2) й досі не визначений і не представлений національний механізм імплементації УА на державному рівні;
- 3) не затверджена Національна програма імплементації Угоди, яка має передбачати детальний перелік заходів покрокової реалізації положень Угоди та строків їх виконання.

<sup>3</sup> Звіт № 4 за результатами Громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС (січень-вересень 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4\\_monitoring\\_PDA\(Jan-Sep2011\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4_monitoring_PDA(Jan-Sep2011).pdf)

<sup>4</sup> Виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС: чи є прогрес у секторальних реформах? // Звіт Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (листопад 2011 – травень 2012 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ier.com.ua/files/Public\\_events/2012/AA\\_Economy\\_Nov2011\\_May2012\\_Report\\_IER\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2012/AA_Economy_Nov2011_May2012_Report_IER_ukr.pdf)

<sup>5</sup> Асоціація з ЄС: як Україна виконує умови для підписання Угоди? Звіт громадського моніторингу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu-2013-10-1.pdf>

Щодо визначення національного механізму імплементації, то на сьогодні слід констатувати відсутність державних рішень нової влади по даному питанню. Формат уряду та його рішення, зокрема щодо розподілу компетенцій Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України<sup>6</sup>, взагалі не враховують сферу європейської інтеграції.

За інформацією з Міністерства юстиції України, робота над програмою імплементації була призупинена й досі не відновлена. Власне проект програми напередодні Вільнюського саміту був дуже сирым, декілька разів повертався Міністерством юстиції іншим профільним міністерствам на доопрацювання. При розробці програми спостерігалася тенденція намагання уникнути зайвого навантаження профільними міністерствами, і, відповідно, мінімізація своєї участі у проведенні необхідних реформ.

У світлі підписання Угоди про асоціацію, вищенаведені питання вимагають негайної уваги з боку української влади. Аналіз більшості проблемних питань у сфері європейської інтеграції та перелік необхідних рекомендацій<sup>7</sup> був підготовлений ще у 2012 р. у рамках проекту «Національний Конвент України щодо ЄС» (див. Додаток 1).

Іншим важливим аспектом підписання Угоди про асоціацію сьогодні постає питання **надання Україні перспективи членства в ЄС**. Зважаючи на останні події в нашій державі, дане питання набуває великої актуальності і вимагає негайних дій, зокрема наполягання на офіційному закріпленні перспективи членства з боку ЄС. Цей аспект був проблемним з самого початку узгодження політичної частини УА і так і не був закріпленим у кінцевому тексті Угоди. На сьогодні питання перегляду Угоди також виключене. Однак існує ціла низка міжнародно-правових заходів, які

---

<sup>6</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2014 р., № 69 «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/69-2014-%D0%BF>

<sup>7</sup> Національний конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп // Національний інститут стратегічних досліджень, Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, Український незалежний центр політичних досліджень за підтримки Словацького агентства міжнародного розвитку (Slovak Aid) - Київ 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.euconvention.org.ua/data/files/129\\_nc\\_recommendations\\_2011-2012u.pdf](http://www.euconvention.org.ua/data/files/129_nc_recommendations_2011-2012u.pdf)

уможливляють закріплення даного положення, зокрема, підписання окремого протоколу.

В юридичній площині положення про перспективу членства не несе ніяких наслідків ні для України, ні для ЄС і в жодному випадку не означає автоматичний початок процесу вступу до ЄС, бо:

- 1) ані Угода про асоціацію, ані надання «перспективи членства» не надають гарантій вступу;
- 2) питання вступу до ЄС має чітко визначену процедуру відповідно до договорів Європейського Союзу, основними передумовами якої є подання заяви державою на вступ та відповідність даної держави критеріям членства в ЄС.

Основна причина небажання надати дану перспективу полягала у побоюванні багатьох держав-членів Євросоюзу, що надання «перспективи членства» державам Східної Європи матиме величезне геополітичне навантаження, оскільки означатиме готовність ЄС взяти на себе більші союзницькі зобов'язання по відношенню до цих держав.

Однак питання про надання перспективи членства Україні сьогодні має дуже важливе політичне і, насамперед, психологічне значення. Це положення має змінити сприйняття України в ЄС не лише серед політичних еліт, але й більш широких суспільних верств. Так само воно за відповідних умов могло б спричинити потужний вплив на зміст внутрішньополітичного життя України та її геополітичні пріоритети.

Наразі українській владі слід наполегливо та послідовно відстоювати свою позицію щодо отримання документально зафіксованої перспективи членства у ЄС, бо держава може вкотре втратити черговий історичний шанс. Водночас, варто уникати спекуляцій щодо власне вступу до ЄС.

**Довідково:** 17 березня 2014 р. Європейський Комісар з розширення та європейської політики сусідства Штефан Фюле заявив німецькому виданню *Die Welt*: «Якщо ми хочемо серйозно змінити відповідну частину Східної Європи, якої це стосується, ми повинні використовувати найбільш потужний інструмент політики, який є в ЄС - це розширення. Воно має безпрецедентну ефективну та стабілізуючу силу». Однак дана заява набула розголосу в українських ЗМІ у вигляді фактичної констатації готовності ЄС прийняти Україну.

Українське експертне середовище сьогодні закликає уряд України до негайного подання заяви на вступ до ЄС, аргументуючи це визнанням з боку ЄС виконання Україною всіх політичних умов для підписання УА, викладених у Висновках Ради міністрів закордонних справ ЄС від 10.12.2012. При цьому ігнорується очевидний факт невідповідності України на даний момент критеріям членства в Євросоюзі. За процедурами ЄС, після подання заяви на вступ починається оціночний етап відповідності держави даним критеріям. На сьогоднішній день, на думку європейських політиків та експертів, існує загроза отримання негативної оцінки.

У даному контексті значної уваги потребує питання інформаційної підтримки процесу підписання та ратифікації Угоди про асоціацію, насамперед, роз'яснення цілей, змісту та призначення Угоди, а також стану та перспектив відносин України з Євросоюзом.

Слід констатувати незначну кількість роз'яснювальних заходів щодо УА, які здебільшого ініціювалися європейською стороною. Мова йде, зокрема, про ініціативи інформаційні кампанії «Сильніші разом» і «Будуймо Європу в Україні», реалізовані Представництвом ЄС в Україні та посольствами держав-членів Євросоюзу.

*Довідково:* Кампанія «Сильніші разом» передбачає проведення регіональних інформаційних заходів, організацію візитів представників українських ЗМІ до держав-членів ЄС, розроблення телепрограм для регіональних українських телеканалів на тему євроінтеграції тощо.

«Будуймо Європу в Україні» – серія інформаційно-просвітницьких заходів (вуличні акції, семінари, тренінги, круглі столи), які мають на меті пояснити важливість підписання Угоди про асоціацію, поширити європейські цінності, підвищити рівень обізнаності українців щодо розвитку відносин між Україною та ЄС<sup>8</sup>.

З урядового боку інформаційна підтримка Угоди обмежилася здебільшого окремими публікаціями та заявами.

Важливим аспектом у контексті підписання Угоди про асоціацію є сьогодні також активна відбудова конструктивних двосторонніх відносин та розширення діалогу з ключовими державами-членами ЄС. У даному

---

<sup>8</sup> Інформаційний бюлетень з євроінтеграційних питань // Кабінет Міністрів України. - № 8 (жовтень) 2013 р. Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/docs/Euro\\_bulletin-8.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/Euro_bulletin-8.pdf)

контексті необхідним є напрацювання стратегій співробітництва з даними державами з метою більш ефективного просування своїх національних інтересів або навіть переходу на рівень стратегічного партнерства (Перелік аналітичних матеріалів з цієї проблематики, підготовлених сектором Європи відділу зовнішньої політики НІСД та Регіональним філіалом НІСД в місті Ужгороді протягом останнього часу надано у додатку 2).

### **Висновки та рекомендації**

Підписання політичної частини Угоди про асоціацію є, безумовно, важливим знаком солідарності Європейського Союзу з Україною. Незважаючи на тривалі терміни, необхідні для ратифікації Угоди Європейським Союзом та його державами-членами, її послідовна та ефективна імплементація може стати дієвим механізмом подальшого сталого економічного розвитку та модернізації нашої держави, оновленою стратегією реформування усіх ключових сфер і впровадження європейських стандартів з метою дійсного підвищення рівня життя населення України та реалізації нашої стратегічної мети – набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас Угода не є кінцевою метою нашого співробітництва з Європейським Союзом, а являє собою лише необхідний інструментарій наближення до ЄС.

Першочерговим завданням нової української влади є дистанціювання від деструктивних спекуляцій навколо термінів та способів підписання Угоди про асоціацію включно з поглибленою та всеосяжною зоною вільної торгівлі. Доцільно зосередитися на виконанні наступних ключових завдань (розширений перелік надається у Додатку 1 та Додатку 1.1):

- 1) Кабінету Міністрів України доручити переглянути звіти щодо імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС та надати реальну картину;

2) визначити національний механізм імплементації Угоди про асоціацію, включаючи створення ефективної системи координації процесу європейської інтеграції України на державному рівні;

3) посилити контроль та прискорити затвердження Національної програми імплементації Угоди, який має передбачати детальний перелік заходів покрокової реалізації положень Угоди та строків їх виконання;

4) забезпечити перегляд повноважень підрозділів центральних органів виконавчої влади, до відома яких належать питання європейської інтеграції, з метою дотримання зобов'язань у рамках Угоди та задля уможливлення виконання ними ключових завдань у сфері європейської інтеграції;

5) наполегливо та послідовно відстоювати свою позицію щодо надання Європейським Союзом Україні перспективи членства та юридичного її оформлення протягом найближчого часу;

6) забезпечити інформаційну підтримку процесу ратифікації та імплементації Угоди про асоціацію, насамперед, з метою роз'яснення цілей, змісту та призначення Угоди.

Відділ зовнішньої політики

*(С.А. Гуцал)*



Національний інститут стратегічних досліджень  
Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики  
Український центр незалежних політичних досліджень

за підтримки

Словацького агентства міжнародного розвитку (Slovak Aid)

## НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНВЕНТ УКРАЇНИ ЩОДО ЄС

Робоча група «Україна-ЄС: на шляху до політичної асоціації»

**Рекомендації другого сесійного засідання «Інституційні питання виконання Угоди про асоціацію» для Президента, Уряду і Верховної ради України щодо підготовки до системного виконання зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію**

*pacta sunt servanda*<sup>9</sup>

Україна знаходиться на завершальному етапі переговорів щодо укладання з Європейським Союзом Угоди про Асоціацію включно із поглибленою та всеосяжною зоною вільної торгівлі. З наближенням до завершення переговорів щодо УА **зростаючої актуальності набуває проблематика імплементації зобов'язань України в рамках УА та забезпечення ефективної координації політики європейської інтеграції.**

На практичному рівні ситуація потребує **ухвалення рішення щодо розбудови більш надійного, ніж існуючий, інституційного механізму європейської інтеграції (виконання майбутньої УА)**, верхівкою якого може стати Координаційний орган по виконанню УА (або з питань європейської інтеграції), **який здійснюватиме координацію політики європейської інтеграції** на політичному рівні та опікуватиметься питаннями забезпечення імплементації зобов'язань на виконавчому рівні після набуття чинності. Окрім того, враховуючи комплексність майбутньої УА, її імплементація потребує **розробки і прийняття Національної програми імплементації Угоди про асоціацію.** Така програма має стати базовим документом для діяльності координаційного органу.

З формально-юридичної точки зору питання інституційного оформлення виконання УА не є принциповими: Угода визначає зобов'язання сторін і, отже, сторони мають їх виконувати. Однак, на практиці УА не є і не може бути ні програмним, ні операційним документом виконання зобов'язань. Подібним чином двосторонні органи можуть лише контролювати процес та доходити згоди щодо виконання чи невиконання зобов'язань. Натомість як організація процесу, так і виконання зобов'язань покладаються на Сторони, що узяли такі зобов'язання. З огляду на це українська влада повинна мати чітке уявлення про те, що коли і як робити, а також які людські, фінансові та матеріальні ресурси

---

<sup>9</sup> Лат. – договори мають виконуватися

необхідні для виконання УА. Подібна інформація і має міститися у програмі виконання УА, до розробки якої долучаються усі зацікавлені ЦОВВ.

Потужна політична підтримка процесу виконання УА українським керівництвом набуває критичного значення як напередодні підписання документа, так і в період після набуття ним чинності. Публічна політична підтримка виконання УА має стати знаковою для ЄС стосовно євроінтеграційних прагнень України.

### **Інституційний механізм виконання УА**

Наявний міжнародний досвід виконання угод з ЄС<sup>10</sup>, подібних до українсько-ЄСівської свідчить на користь створення інституційного механізму виконання УА, який:

- надасть процесу адміністрування та виконання УА чіткості та структурованості;
- **дозволить мобілізувати під виконання зобов'язань значні донорські ресурси;**
- генеруватиме звітність, яка є надійною базою для оцінки прогресу виконання зобов'язань як самою асоційованою країною, так і Європейським Союзом.

Такий механізм є сумісним з інституційним устроєм ЄС, оскільки він фактично запроваджувався шляхом обміну досвідом поміж асоційованими країнами.

***Довідково:** наприклад, у Польщі існував колегіальний координаційний орган на чолі з Прем'єр-міністром, - Комітет європейської інтеграції, а також «операційний» координаційний орган, - Управління комітету європейської інтеграції (УКІЕ), який забезпечував діяльність комітету. З політичної точки зору УКІЕ був слабким органом, оскільки надавав експертну оцінку ходу виконання Угоди прем'єр-міністру, не мав ніяких політичних амбіцій і не конкурував з будь-яким міністерством. УКІЕ не втручався в міністерську роботу, але мав достатні повноваження для спрямування роботи в руслі законодавства ЄС, існуючих пріоритетів та вимог тощо. Голова УКІЕ мав прямий доступ до прем'єр-міністра, який, у разі виникнення проблем міг вживати відповідних заходів. Польський досвід показує, що ступінь дієвості координаційного органу повністю залежить від того, наскільки відповідально керівництво країни бере до уваги інформацію, що надходить від такого органу.*

*Слід зауважити, що від самого початку свого заснування, УКІЕ був органом, що мав керувати головно процесами програмування та планування іноземної допомоги. Згодом інші функції, зокрема пов'язані з інтеграцією до ЄС в процесі адаптації законодавства та інших видів діяльності, стали домінуючими.*

### **Ключовими елементами нового інституційного механізму мають стати:**

(1) координаційний орган, (2) Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НПІ), (3) відділи ЦОВВ до сфери відання яких входять питання європейської інтеграції.

#### **(1) Координаційний орган**

Згідно з аналізом проекту EIPA [2], роль координатора можуть здійснювати:

- Міністерство закордонних справ (у тісній співпраці з міністерствами економіки та юстиції);
- профільне міністерство (Міністерство європейської інтеграції);
- спеціальний орган [у складі апарату або у віданні] віце-прем'єр-міністра, установа чи спеціальний підрозділ, пов'язаний з його кабінетом.

Цікавою ідеєю у дослідженні EIPA є використання моделі Національного агентства з підготовки до Євро-2012 в якості прототипу Координаційного органу - Агентства з питань європейської інтеграції.

<sup>10</sup> Мається на увазі, зокрема, досвід країн Центральної та Східної Європи та Західних Балкан.

*“Національне агентство з підготовки до Євро-2012 може бути використане як можливий зразок управління реформами і створення ефективної адміністрації – наприклад, за допомогою обмеження адміністративних перешкод в уряді (через ефективну розробку [та запровадження] стратегії з чіткою ціллю, політичною підтримкою, планом, фінансуванням, висококваліфікованим персоналом, і прискореними процедурами у процесі прийняття рішень). Формальний статус установи – Агентство, але його реальний статус співставний з рівнем ключових профільних міністерств.*

*Створено спеціальний державний комітет з Євро-2012, управління процесом підготовки чемпіонату здійснюють ключові міністерства. Уряд також затвердив створення прискореного механізму розробки законодавчих документів, який дає міністерствам лише два дні на висловлення думки про законопроекти, розроблені Агентством. Подібна спрощена процедура застосовується до державних закупівель для цілей організації Євро-2012. Парламент також створив спеціальний підкомітет з питань Євро-2012” [2]<sup>11</sup>.*

Утворення Координаційного органу з виконання УА можна було б частково синхронізувати з розформуванням органів по ЄВРО-2012, що може виглядати привабливіше в політичному плані з огляду на декларовану адміністративну реформу та уникнення збільшення кількості органів виконавчої влади.

Незалежно від того, який орган здійснюватиме координацію, його структуру можна будувати як одно- або дворівневу. Однорівнева структура поєднує в собі як **стратегічний**, так і **операційний** аспекти діяльності. У дворівневій структурі існує стратегічно-тактичний розподіл з **метою підсилення легітимності стратегічних рішень колегіальним органом** за участю найвищих посадових осіб виконавчої та, за згодою, інших гілок влади. Подібний механізм застосовується в Україні, наприклад, у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>12</sup>. У разі дворівневості Координаційний орган поділятиметься на:

(1.1) **колегіальний координаційний орган** (ККО) в складі ключових членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб. ККО на регулярній основі (1-2 рази на рік) розглядає стратегічні питання європейської інтеграції та ухвалює стратегічні рішення<sup>13</sup>;

(1.2) **«операційний» координаційний орган** (КО), що матиме достатні важелі впливу на процес програмування зобов'язань та їх виконання, а також відповідатиме за ключові аспекти європейської інтеграції, як: розробка загальної політики європейської інтеграції, адаптація законодавства, управління зовнішньою допомогою, підготовка фахівців тощо. КО має вести комунікації як з центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), так і з зовнішніми до державного апарату сторонами. Ключовим важелем впливу такого органу має стати політична підтримка урядового високопосадовця, який має реальні важелі впливу на ЦОВВ та опікується виключно питаннями європейської інтеграції або, в залежності від розташування такого органу, він може бути

<sup>11</sup> Водночас варто звернути увагу на те, що ЄВРО-2012 як проект має суттєві відмінності від діяльності, що має здійснюватися в рамках виконання УА. Тоді як підготовка до ЄВРО-2012 спрямована в першу чергу на розбудову належної інфраструктури, УА вимагатиме системної роботи з секторного регулювання, адаптації законодавства та інституційних реформ.

<sup>12</sup> Зокрема, йдеться про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу з одного боку, та функції Міністерства юстиції з підготовки тексту програми заходів з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №1365 від 15 жовтня 2004 року).

<sup>13</sup> Питання доцільності створення колегіальної стратегічної надбудови в Координаційному органі потребує додаткового аналізу та/або політичного рішення

підпорядкований Президенту України. З іншого боку, у випадку дворівневості, необхідна політична підтримка створюється колегіальною надбудовою.

*Ключем до успішності проекту Координаційного комітету ЄВРО-2012 стала фігура Відповідального секретаря комітету, що одночасно обіймає посаду Віце-Прем'єр Міністра України. З огляду на це **потребує аналізу питання щодо особи того, хто має керувати поточною діяльністю Координаційного органу з виконання УА.***

**За необхідності діяльність Координаційного органу може бути врегульована законом.**

**Довідково:** наприклад, під час заснування Урядового комітету європейської інтеграції Польщі (УКІЕ), Сейм ухвалив окремий закон, яким визначалися повноваження такої інституції<sup>14</sup>.

Зокрема, закон визначив:

*Ст. 1. Комітет Європейської інтеграції, далі – Комітет, є вищим органом урядової адміністрації<sup>15</sup>, що уповноважений займатися програмуванням та координацією політики, пов'язаної з інтеграцією Польщі до Європейського Союзу, програмуванням та координацією дій Польщі, які пристосовують її до європейських стандартів, а також координацією дій державної адміністрації у сфері іноземної допомоги.*

*Ст. 2. 1. Завданнями Комітету є, зокрема:*

*1) координація процесів пристосування та інтеграції Польщі до ЄС, а також започаткування, організація та координація діяльності, що формує вищезгадані процеси, зокрема у сфері економічних та соціальних питань;*

*2) започаткування та координація дій з адаптації у сфері правових інституцій; підготовка висновків щодо сумісності проектів нормативних документів з законодавством ЄС;*

*3) співпраця з ЄС з огляду на виконання індивідуальної програми вимог;*

*4) оцінка перебігу процесу адаптації;*

*5) координація заходів, пов'язаних з отриманням та використанням іноземної допомоги;*

*6) ініціювання заходів, спрямованих на підготовку до процесів інтеграції з огляду на інформаційні потреби, концепції та кадрові ресурси;*

*7) співпраця з організаціями самоуправління [неурядовими організаціями?] з метою забезпечення участі цих організацій в різноманітних інституційних структурах Європейського Союзу;*

*8) виконання завдань у сфері безпеки та захисту держави у відповідності до повноважень викладених у окремих положеннях;*

*9) інші задачі доручені Прем'єр-міністром або що витікають з окремих положень.*

*2. Комітет має надавати Раді Міністрів:*

*1) методичні рекомендації по програмах стосовно пристосування та інтеграції до Європейського Союзу;*

<sup>14</sup> LAW of 8 August 1996 on the Committee for European Integration (Journal of Laws of 30 August 1996, as amended) <http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0f93de09147035b3c1256ef5004250b8/79b6dab015cb37a9c1256e7b00489328?OpenDocument>

<sup>15</sup> Очевидно, йдеться про статус подібний до ЦОБВ в Україні

- 2) проекти рішень стосовно розподілу ресурсів іноземної допомоги;
- 2а) висновки стосовно сумісності законодавчих пропозицій з законодавством Європейського Союзу;
- 3) проекти законодавчих актів, пов'язані з діяльністю з адаптації та інтеграції;
- 4) звіти щодо прогресу у програмах та діяльності з адаптації та інтеграції.

**(2) Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НПІ), що містить кроки, необхідні для повного виконання зобов'язань**

Така програма традиційно включає **три групи пріоритетів** з огляду на запланований час їх виконання: коротко-, середньо- та довготермінові. Ступінь деталізації пріоритетів залежить від їх терміновості. Короткотермінові пріоритети містять більш детальну інформацію (включаючи розклад виконання заходів, відповідальні підрозділи, фінансові та кадрові розписи), тоді як середньо- та довготермінові описуються дещо більш узагальнено.

НПІ є державним документом і переглядається принаймні щорічно<sup>16</sup> з метою внесення коректив для відображення прогресу, а також врахування динаміки двосторонніх відносин з ЄС. З детальним описом НПІ можна ознайомитися у дослідженні [1].

Розробка НПІ і формування інституційного механізму її адміністрування має починатися (і, бажано, закінчуватися) вже до набуття чинності УА чи то її тимчасової версії ("Interim agreement"<sup>17</sup>). У цьому випадку **планомірне виконання зобов'язань можна буде почати одразу як тільки УА вступить в дію** (і піде відлік часу по перехідних періодах). Така можливість існує з огляду на те, що вже за декілька місяців до очікуваного підписання УА, коли проводитиметься технічна робота з перекладу УА на мови країн-членів ЄС та інші формальні процедури, майбутні зобов'язання України будуть відомими.

Доцільність застосування НПІ в українському контексті підтверджується підходом самого ЄС в рамках програм **Комплексної інституційної розбудови**<sup>18</sup>, які є частиною інструментарію політики **Східного партнерства**. Зокрема, методології складання програм в рамках Комплексної інституційної розбудови і секторних програм інституційної розбудови в рамках НПІ для імплементації *acquis*<sup>19</sup> є доволі подібними.

У країнах Центральної Європи та Західних Балкан, програма типу НПІ була документом урядового рівня. В залежності від політичного рішення в Україні, **НПІ може бути або урядовим, або ж президентським документом**. Але, в будь-якому випадку, **НПІ не повинна ухвалюватися на рівні закону**, оскільки є надзвичайно технічним документом великого обсягу (400-900 сторінок) і потребує оперативних корекцій без зайвої політизації.

<sup>16</sup> НПІ можна назвати багаторічною "рухливою" програмою (англ. *multiannual rolling programme*)

<sup>17</sup> Найімовірніше, після ратифікації на рівні ЄС та України Угода про асоціацію набуде чинності в "урізаний" формі ("Interim agreement"). Така ситуація триватиме аж до закінчення процесу ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС. Тим не менше, очікується, що "урізаний" варіант традиційно міститиме положення щодо зони вільної торгівлі та окремих секторальних розділів, які відносяться до виключної компетенції ЄС.

<sup>18</sup> Англ. *Comprehensive Institution Building (CIB)*

<sup>19</sup> *Acquis communautaire* або коротко *acquis* є сукупністю законодавства, правових актів, судових рішень, що становлять основу права ЄС.

Для допомоги в розробці НПІ вбачається доцільним звернутися до ЄС з метою організації та фінансування проекту, орієнтованого на допомогу в розробці НПІ шляхом використання досвіду консультантів з інших країн ЦСЄ, що вже розробляли подібні документи.

**Використання НПІ надає можливість:** підбити національний бюджет європейської інтеграції (включаючи на середньострокову перспективу), отримати розписи додаткових потреб у людських ресурсах, статистику заходів у сфері європейської інтеграції для кожного ЦОВВ тощо. Окрім того, якщо НПІ супроводжується запуском інформаційної бази даних для її обслуговування<sup>20</sup>, це дає можливість проводити моніторинг виконання Угоди в режимі онлайн! Як згадувалося вище, формат НПІ має дозволити залучити значно більші донорські ресурси на виконання зобов'язань і розпочати систематичне виконання УА одразу з часу набуття нею чинності. Нарешті, розробка програми типу НПІ засвідчить серйозність України у тому, що стосується її євроінтеграційного курсу.

### **(3) Відділи ЦОВВ до сфери відання яких входять питання європейської інтеграції**

Такі відділи є контактними пунктами координаційного органу і забезпечують належний процес програмування, операціоналізації завдань, моніторингу та комунікації з координаційним органом в процесі виконання зобов'язань в рамках УА окремими ЦОВВ.

В цьому контексті необхідно прийняти рішення про типову модель організації діяльності у сфері виконання зобов'язань по УА в розрізі окремих ЦОВВ і, відповідно, типового розподілу повноважень між департаментами для цих цілей. Ухваленню рішення про модель організації діяльності у сфері виконання зобов'язань по УА має передувати дискусія щодо механізму імплементації всередині ЦОВВ. Така дискусія може стосуватися питання того, як “вбудувати” процес виконання зобов'язань в міністерство. Двома загальними альтернативами є:

1. створення департаменту європейської інтеграції як самостійної структури (паралельної до лінійних департаментів)
2. створення «допоміжного» департаменту європейської інтеграції (імовірно як частина або у співпраці з департаментом стратегічного планування), що залишав би питання для вирішення по суті лінійним департаментам.

Другий варіант є типовим для досить зрілих міністерств або може досягатися протягом значно більш довгого часу. Якщо міністерство слабе, краще вибудовувати департамент європейської інтеграції як паралельну структуру, можливо навіть таку, яка звітуватиме міністру напряму [1].

Варто також зазначити, що відділи з питань європейської інтеграції не є такими, що підпорядковуються Координаційному органу. Вони є радше важливими партнерами КО, через яких проходить ключова комунікація, що стосується порядку денного європейської інтеграції.

### **Регіональний вимір європейської інтеграції**

Говорячи про регіональний вимір європейської інтеграції та досвід країн, що виконували УА, можна стверджувати, що підрозділи, які б опікувалися питаннями європейської інтеграції, необхідні у всіх інституціях, що мають справу з адаптацією законодавства та/або з застосуванням адаптованого законодавства. Водночас, якщо в країні діє механізм

<sup>20</sup> Див. рекомендації дослідження *Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан*, Олег Мирошніченко (квітень 2010), [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf)

централізованої розробки політики, необхідність у регіональних підрозділах європейської інтеграції значно знижується. В такому випадку вони можуть або бути повністю відсутні, або ж підпорядковуватися кожен своєму профільному міністерству, яке централізовано займається розробкою відповідної політики.

“Регіональні” потреби Координаційного органу, пов’язані головню з проведенням інформаційно-роз’яснювальної діяльності, можуть задовольнятися шляхом використання місцевих представництв профільних міністерств відповідно до сфери їхньої компетенції – особливо у випадку, коли такі представництва мають відповідальних за напрямок європейської інтеграції в регіонах. В останньому випадку стосунки з Координаційним органом є партнерськими, радше ніж відносинами підпорядкування.

### **НПІ в системі державного стратегічного планування**

Розробка, зміст та адміністрування НПІ повинні мати чітку прив’язку до *(1) системи державного стратегічного планування, (2) середньострокового бюджетного планування.*

#### **(1) система державного стратегічного планування (СДСП)**

СДСП являє собою довготермінову рамку державної політики найвищого рівня. Зазвичай в її контексті закладається і програма реформ. Оскільки виконання зобов’язань по УА також розглядається як діяльність з проведення внутрішніх реформ, це вимагає встановлення чіткого зв’язку між УА (НПІ) та програмою реформ. Такий зв’язок є похідним від узгодженості **УА (НПІ) та програми реформ з Національною стратегією розвитку**<sup>21</sup>.

#### **(2) середньострокове бюджетне планування (СБП)**

СБП є зв’язуючою ланкою між національною стратегією розвитку та її середньостроковим фінансовим забезпеченням. Функціонуюче СБП допомагає цілеспрямованій реалізації стратегії, а також процесу планування фінансової допомоги міжнародними донорами, в тому числі для виконання УА.

За відсутності базису у вигляді складових (1) та (2) реалістичність належного виконання УА значно знижується, оскільки багато завдань потребують не лише одноразових дій (напр. ухвалити нормативний акт чи змінити структуру органу влади), але і планової періодичної діяльності, включаючи здійснення довготермінових інвестицій.

### **Використані та рекомендовані джерела:**

1. Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, Олег Мирошніченко (квітень 2010), [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf)
2. The potential role of the Ministry of Foreign Affairs in the coordination of European Integration Policy in Ukraine (a report for the Ministry of Foreign Affairs), European Integration Policy Advice Project (EIPA) project activity output 3, грудень 2010

<sup>21</sup> З огляду на це, особливої актуальності набуває швидке прийняття закону Про державне стратегічне планування (що перебуває в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі). Це має допомогти привести державні програмні документи у відповідність до національної стратегії.

**Рекомендації другого засідання Робочої групи «Україна-ЄС: на шляху до політичної асоціації» Національного конвенту України щодо ЄС до національної інституційної структури виконання УА**

Рекомендації, що пропонуються в даному додатку, призначені для національної інституційної структури виконання УА (що має “стикуватися” з двосторонніми органами УА, наприклад з Радою та Комітетом асоціації тощо), яка включатиме координаційний орган з повноваженнями, зокрема, і щодо адміністрування виконання НПІ. Нижченаведені рекомендації є свого роду “програмою максимум” у тому сенсі, що їх виконання має суттєво підвищити успішність виконання Україною зобов’язань в рамках УА і, таким чином, наблизити її до членства в ЄС, а також серйозно послабити аргументи скептиків щодо європейських перспектив нашої держави.

Рекомендації побудовано головно навколо НПІ, тим не менше, в них також йдеться про інші елементи інституційного механізму (координаційний орган та відділи європейської інтеграції в ЦОВВ, парламент тощо). Рекомендації розбито на три блоки: підготовка до розробки Національної програми імплементації, власне розробка Національної програми, імплементація та моніторинг її виконання<sup>22</sup>. **Рекомендації ні в якому разі не є доповненням до зобов’язань, які беруться Україною в рамках переговорного процесу по УА.** Натомість вони становлять набір заходів, що значно підвищують дієвість виконання тих завдань, які Україна вже бере на себе в рамках переговорного процесу по УА.

**Підготовка до розробки Національної програми імплементації Угоди про асоціацію (НПІ)**

Розробка НПІ є складним процесом, що вимагає ретельної підготовки. На цій стадії мають виконуватися наступні завдання:

1. Президент та/або Уряд обирають модель інституційної системи виконання Угоди та започатковують підготовку НПІ шляхом ухвалення Указу Президента або розпорядження чи постанови КМУ. Повноваження координуючого органу та підрозділів відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції<sup>23</sup> в ЦОВВ<sup>24</sup> можуть, за необхідності, бути визначені законом.
2. Переглянути повноваження підрозділів ЦОВВ до відома яких входять питання європейської інтеграції з метою уможливлення виконання ними наступних завдань у секторі європейської інтеграції та виконання зобов’язань в рамках Угоди про асоціацію (що вимагатиме внесення змін до положень про відповідні структурні підрозділи ЦОВВ):
  - внутрішня інституційна координація в т. ч. щодо складання звітів щодо прогресу у процесі європейської інтеграції;
  - узгодження/синхронізація роботи і налагодження ефективної комунікації та взаємодії з координуючим органом з питань європейської інтеграції;
  - реєстрація нормативних актів якими переносяться норми *acquis* та виконуються інші зобов’язання України в рамках міністерства/центрального органу влади згідно з нормами Угоди про асоціацію;

<sup>22</sup> Список завдань є максимально повним і індикативним і не виключає того, що окремі з них вже можуть бути виконані. Окрім того, деякі завдання сформульовані у загальній формі і слугують радше нагадуванням щодо важливості деяких модальностей та аспектів під час виконання Угоди.

<sup>23</sup> Під роботою або діяльністю у сфері європейської інтеграції розуміється виконання Україною норм та зобов’язань, закладених в тексті майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

<sup>24</sup> Рішення може бути ухвалене у вигляді розпорядження або постанови КМУ.



- оцінка діяльності міністерства стосовно прогресу у процесі європейської інтеграції;
  - надання рекомендацій щодо пріоритетів, розподілу людських ресурсів та плануванні діяльності для інституційної підтримки процесу європейської інтеграції;
  - підтримка високого рівня міжвідомчої взаємодії у тому, що стосується реалізації НПІ.
3. Розробити та запланувати до виконання заходи з підвищення спроможності підрозділів ЦОВВ до відома яких входять питання європейської інтеграції<sup>25</sup> з огляду на завдання перераховані у попередньому пункті.
  4. Підготувати та видати розпорядження Президента або КМУ щодо складання НПІ з детальним описом процедур, додатком методології складання планів інституційної розбудови та іншою інформацією<sup>26</sup>.
  5. Розробити та затвердити розпорядженням Уряду методологію інституційної розбудови для імплементації *acquis*<sup>27</sup>.
  6. Розробити навчальну програму і провести серію тренінгів щодо підготовки, розробки та імплементації НПІ для представників (майбутнього) координуючого органу, а також для підрозділів міністерств, що залучені до діяльності з виконання зобов'язань по УА<sup>28</sup>.
  7. Розглянути доцільність запровадження інформаційної системи (бази даних) ЦОВВ для обслуговування потреб координації та моніторингу імплементації НПІ<sup>29</sup>.
  8. Розглянути доцільність фінансування заходів з реалізації НПІ з використанням (елементів) механізму державних цільових програм.
  9. Забезпечити оперативний доступ до продуктів проектів Twinning в Україні для персоналу координуючого органу<sup>30</sup>.
  10. Забезпечити механізм відображення фінансових витрат з реалізації НПІ до бюджетних запитів в рамках середньострокового бюджетного планування.
  11. Провести підготовку персоналу координуючого органу відповідального за адаптацію законодавства на системному рівні (у загальному випадку це буде єдиний Координаційний орган) виконавчої влади до проведення державних закупівель досліджень з оцінки впливу в рамках окремих (найбільш складних та коштовних для реалізації) актів *acquis communautaire*. Затвердити типові положення (чи методологію) проведення таких закупівель та контролю їх якості в процесі написання. Використовувати існуючі можливості залучення технічної допомоги в процесі

<sup>25</sup> Такі заходи мають включати принаймні мовну підготовку та тренінги з європейського права і політики у секторі міністерської спеціалізації.

<sup>26</sup> В якості одного зі зразків під час підготовки такого документа можна використовувати постанову уряду Албанії №33 від 02.04.2007. Див. розділ "Додаткові організаційні утворення, що запроваджуються з метою імплементації Угоди" у дослідженні [1].

<sup>27</sup> В якості базового шаблону для такої методології може бути взято відповідну методологію затверджену урядом Литви у 2000 році. Методологія слугуватиме базою на якій лінійні міністерства розроблятимуть плани інституційної розбудови, що стануть їхнім внеском і критично важливим компонентом НПІ. Див. розділ "Методологія складання планів інституційної розбудови в контексті запровадження *acquis*" у дослідженні *Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан*, Олег Мирошніченко, квітень 2010, [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

<sup>28</sup> Організація такого тренінгу може бути покладена на координуючий орган з питань європейської інтеграції у співпраці з діючими проектами технічної допомоги та/або з використанням інструменту TAIEХ. Під час таких тренінгів обов'язковим має бути представлення методології інституційної розбудови для імплементації *acquis*. Тренінги мають бути адаптовані до окремих етапів роботи над НПІ (попередньо три етапи: підготовка, розробка та виконання НПІ).

<sup>29</sup> База даних має надавати можливість зберігання, класифікації та обміну інформацією щодо змісту НПІ, а також зручний інтерфейс для пошуку необхідних заходів і контролю їх виконання. Проектування такої бази може також враховувати необхідність представлення більшої частини оброблюваної інформації для перегляду через інтернет-браузер без авторизації (у режимі відкритого доступу). Проектування архітектури такої бази від початку має орієнтуватися на структури подібних баз країн Західних Балкан, оскільки це уможливить в майбутньому роботу такої системи з інформаційною базою TAIEХ (<http://lad.taieх.be/>), яка використовується для централізованого моніторингу адаптації законодавства у країнах-кандидатах.

<sup>30</sup> Практично усі продукти проектів Twinning надають ґрунтовний аналіз з огляду на потреби інституційної розбудови в тому числі і для запровадження норм законодавства ЄС.

- проведення та контролю якості таких досліджень, в тому числі для складання специфічних технічних завдань в рамках кожного окремого дослідження.
12. Розробити спеціалізовану програму тренінгу/семінарів для народних депутатів та парламентської адміністрації (як варіант - окремо для кожної категорії цільової аудиторії), що пов'язані з тематикою європейської інтеграції з метою підвищення рівня розуміння потреб у сфері імплементації УА.
  13. Проаналізувати можливості запровадження спеціальної процедури розгляду парламентом (і, можливо, КМУ) законопроектів, що стосуються виконання пріоритетних заходів, пов'язаних з імплементацією Угоди.
  14. Проаналізувати законодавство ЄС, з яким має бути гармонізоване законодавство України на предмет існування актів та задач міжвідомчого характеру з метою визначення потреб у створенні міжвідомчих груп для розробки окремих частин НПІ. Визначити відповідальних в рамках кожного окремого акта *acquis* на рівні міністерств. Ця інформація має стати базовою для визначення задач гармонізації та часові рамки для них.
  15. Підготувати типові положення про створення робочої групи з метою розробки законопроектів в процесі імплементації Угоди про асоціацію, яке координуючий орган міг би надсилати разом з проектом про створення такої групи до КМУ для затвердження<sup>31</sup>.
  16. Забезпечити ступінь делегування повноважень учасникам міжвідомчих груп з погодження законопроектів на виконання Угоди про асоціацію достатній для оперативного ухвалення таких законопроектів на рівні робочої групи.
  17. Розробити перелік функцій органів влади необхідних для запровадження окремих актів *acquis*<sup>32</sup> як підготовчий крок до розробки планів інституційної розбудови.
  18. Провести глибоке функціональне обстеження як передумову успішного складання планів інституційної розбудови органів влади включаючи:
    - аналіз функцій, що вже виконуються органами влади;
    - аналіз нових функцій, що мають бути запроваджені;
    - раціональний розподіл функцій між інституціями для забезпечення ефективного використання фізичних, фінансових та людських ресурсів.
  19. Розглянути доцільність встановлення часових обмежень на тривалість процедур міжвідомчого погодження законопроектів, що розробляються на виконання Угоди про асоціацію<sup>33</sup>. У випадку позитивного рішення внести відповідні зміни до регламенту КМУ.
  20. Покласти на координуючий орган з питань європейської інтеграції функції організації, контролю та координації в процесі підготовки національної (україномовної) версії актів *acquis* в рамках виконання Угоди про асоціацію.

## Розробка НПІ

Розробка НПІ має включати такі завдання:

1. Розробити детальні плани інституційної розбудови в рамках усіх підсекторів, охоплених угодою<sup>34</sup>.
2. Визначити загальний обсяг робіт включаючи коротко-, середньо- та довготермінові пріоритети та етапність в рамках імплементації Угоди<sup>35</sup>.
3. Визначити потреби у фінансуванні заходів з імплементації програми за рахунок фондів технічної допомоги ЄС та інших вітчизняних та міжнародних донорів.

<sup>31</sup> Можливість створення робочих груп рішенням КМУ передбачено Статтею 49 пунктом 8 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" №279-17 від 7 липня 2009 року.

<sup>32</sup> У цьому процесі рекомендується користуватися досвідом країн, що приєдналися до ЄС у 2004 році та країн Західних Балкан (зокрема, вже наявними текстами їх НПІА та НПІ), досвідом міжнародних експертів, що працюють у релевантних проєктах та відповідних Генеральних директоратах в ЄК.

<sup>33</sup> Відсутність подібних часових рамок може серйозно знизити темпи імплементації Угоди в розрізі окремих питань.

<sup>34</sup> Плани інституційної розбудови створюються на базі методології розробленої та затвердженої на підготовчому (попередньому) етапі.

<sup>35</sup> в цьому процесі має братися до уваги, серед іншого, документ "Порядок денний асоціації Україна-ЄС"

- 4 Звести фінансові ресурси, необхідні для імплементації заходів програми в єдиній таблиці включаючи секторний та часовий розрізи (на фінальній стадії розробки НПІ), а також джерела фінансування<sup>36</sup>.
- 5 Створити механізм щорічного (як варіант, двічі на рік або мірою необхідності) оновлення НПІ для врахування:
  - змін “Порядку денного асоціації Україна-ЄС” та динаміки імплементації Угоди про асоціацію;
  - зауважень звітів ЄК щодо прогресу України;
  - динаміки імплементації Угоди.
- 6 Забезпечити узгодженість НПІ, програми діяльності Кабінету Міністрів<sup>37</sup> та програм діяльності ЦОВВ між собою, для чого вивчити потребу у запровадженні формальних процедур, що забезпечували б ефективну взаємодію між департаментами, на які покладені функції стратегічного планування, правових питань та департаментами/підрозділами з європейської інтеграції усередині міністерств.
- 7 Розглянути можливості та формат залучення юристів апарату ВРУ до робочих груп ЦОВВ та робочих груп міжвідомчого характеру, що займатимуться розробкою законопроектів з метою імплементації УА<sup>38</sup>.
- 8 У процесі підготовки до розробки нормативно правових актів (НПА) для імплементації Угоди про асоціацію ЦОВВ мають з'ясувати наявність інформаційно-роз'яснювальних матеріалів ЄС зі сфери регулювання НПА та направити їх разом з оригінальним текстом НПА ЄС для перекладу. Такі матеріали мають бути доступні для робочої групи в процесі розробки НПА та, згодом, передаватися (наприклад, в електронній формі) усім виконавцям залученим до процесу імплементації НПА<sup>39</sup>.
- 9 Забезпечити координацію роботи зі складання програми<sup>40</sup>, включаючи:
  - контроль заходів, які пропонуються міністерствами на предмет їх відповідності зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію;
  - підтримку належного рівня комунікації між координаційним органом та Європейською Комісією<sup>41</sup>.
- 10 Забезпечити ЦОВВ необхідною експертною та методологічною підтримкою з метою розробки НПІ<sup>42</sup>.
- 11 Встановити регулярну процедуру згідно з якою представники координуючого органу з питань європейської інтеграції зустрічатимуться з представниками ЦОВВ<sup>43</sup>.
- 12 Забезпечити належне фінансування та запустити процес проведення оцінок впливу в рамках планованого запровадження окремих актів законодавства ЄС, а також груп таких актів для сприяння складанню усебічно-обґрунтованих планів для НПІ.
- 13 Розбудувати спроможність ЦОВВ до перевірки усіх актів (законопроектів та внутрішніх наказів і розпоряджень) щодо їх сумісності з *acquis*<sup>44</sup>.

<sup>36</sup> Наприклад, така таблиця може мати вигляд подібний до литовської - див. NPAA Financial Needs and Financing Sources <<http://db.tl/mMxphp8>>

<sup>37</sup> Наразі відсутність такої програми компенсується Президентською програмою економічних реформ України на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

<sup>38</sup> Даний захід повинен сприяти полегшенню подальшого проходження законопроектів через комітети ВРУ та голосування депутатів. Окрім іншого, це може потребувати збільшення штатів апарату ВРУ та підвищення кваліфікації персоналу.

<sup>39</sup> Інформаційно-роз'яснювальні матеріали, що передаватимуться виконавцям залученим до реалізації норм НПА мають бути попередньо адаптовані до політичних особливостей України (наприклад, в таких матеріалах не варто давати прямі посилання на взаємодію з Європейською Комісією та іншими органами ЄС у випадках, якщо адаптований НПА не передбачає цього прямо).

<sup>40</sup> Типово така робота здійснюється спеціальним координуючим органом у сфері ЄІ

<sup>41</sup> Попри те, що НПІ є національним документом, отримання експертних думок представників Європейського Союзу на запит українських органів влади може допомогти у складанні НПІ.

<sup>42</sup> Для прикладу див. перелік методологічних та інших документів з розділу *Окремі елементи методології підготовки НПІ* у [1].

<sup>43</sup> Це є важливим на всіх етапах роботи над програмою.

<sup>44</sup> За існуючої процедури (Регламент КМУ №950) усі законопроекти мають проходити обов'язкову перевірку на відповідність *acquis*. Така перевірка відбувається централізовано, що далеко не завжди гарантує якість оскільки більшість галузевих НПА потребують високого рівня компетенції з вузьких галузевих питань. З цієї причини доцільним є рух до децентралізації, коли юридичні департаменти міністерств будуть самостійно перевіряти як законопроекти, що направляються до КМУ, так і

15.3 метою підготовки національної версії актів *acquis*, забезпечити організацію таких етапів:

- процес перекладу;
- процес технічного редагування висококваліфікованими представниками міністерств;
- перегляд перекладених текстів експертами-правниками в окремих сферах, що регулюються актом *acquis*;
- редакторське вичитування текстів.

16. Уряду або Адміністрації Президента подати розроблений проект НПІ для проведення парламентських слухань стосовно підготовки до виконання УА з метою врахування зауважень та уможливлення внесення планових заходів НПІ законотворчого характеру до робочого плану парламенту (зокрема стосовно розгляду та затвердження законів, необхідних для виконання НПІ).

### **Імплементация та моніторинг виконання НПІ**

1. Схвалити НПІ Указом Президента або Постановою КМУ. КМУ затвердити розпорядження, яким визначити механізм моніторингу, перегляду, фінансування, створення та організації роботи міжвідомчих груп та підгруп під керівництвом заступників міністрів для координації діяльності та нагляду за переглядом плану в кожній інституції та інших дій для імплементации Угоди через НПІ<sup>45</sup>.
2. Запровадити періодичне (квартальне або піврічне) звітування ЦОВВ координуючому органу щодо виконання заходів НПІ<sup>46</sup>.
3. Досягти спільного розуміння проблем, потреб та цілей в процесі імплементации між координуючим органом та міністерствами.
4. Забезпечити врахування та оперативне реагування на зауваження ЄСівської сторони в процесі імплементации Угоди<sup>47</sup>, що передбачає:
  - розгляд і аналіз зауважень;
  - в залежності від згоди/незгоди: корекція плану/заходів з імплементации або передача обґрунтованих аргументів до досягнення обопільної згоди або компромісу.
5. Розробити і ввести в дію інформаційну систему для забезпечення оперативного моніторингу виконання заходів НПІ на базі результатів роботи в процесі підготовки до розробки НПІ (див. пункт 7).
6. Підвищити якість оцінки відповідності законопроектів до законодавства ЄС та інших міжнародно-правових зобов'язань України у відносинах з ЄС, ускладнити процедуру ухвалення правових актів, що не відповідають таким нормам<sup>48</sup>.
7. Запровадити систему моніторингу виконання НПІ, що мала б однакову вагу з подібною системою моніторингу виконання урядової програми (Президентської програми економічних реформ)<sup>49</sup>.

---

внутрішні НПА. У цьому випадку урядовий орган може більшою мірою переорієнтувати свою роботу на моніторинг та підтримку процесу планування законотворчої діяльності.

<sup>45</sup> Важливими передумовами для успішного функціонування системи моніторингу та звітності НПІ є узгодженість системи звітності, що використовується для відстеження виконання урядової програми (або Президентської програми економічних реформ) з системою звітності НПІ. Кінцевими споживачами цих двох типів звітів є потенційно різні інституції: у випадку програми уряду – апарат уряду (або Комітет економічних реформ), у випадку НПІ – координуючий орган з питань ЄІ. Тим не менше, якщо припустити, що подібні звіти будуть готуватися одним і тим самим департаментом міністерства, такий підхід сприятиме більш раціональній організації праці звітуючого департаменту.

<sup>46</sup> Такий механізм може бути описаний у вступній частині тексту НПІ.

<sup>47</sup> Подібні зауваження можуть надходити у вигляді періодичних моніторингових та інших документів комісії (Звіти щодо прогресу, звіти в рамках короткотермінових місії з окремих питань).

<sup>48</sup> Це може потребувати внесення змін як до регламенту КМУ, так і до регламенту ВРУ. Це питання потребує додаткового аналізу.

<sup>49</sup> У практичному плані це може означати, що координаційний орган з питань європейської інтеграції інформує відповідний урядовий комітет (або робочу групу Комітету економічних реформ) про проблему з виконанням НПІ. Слідом за цим, секретаріат КМУ (або Комітету економічних реформ) інформує відповідне міністерство про невиконання заходу у той самий спосіб, в який це робиться у випадку інформування про невиконання заходів відповідних програм. Таким чином можна буде досягнути більш серйозного ставлення міністерств до виконання НПІ.

8. Координаційному органу відслідковувати накази та розпорядження ЦОВВ, що видаються на виконання НПІ для чого запровадити процедуру обов'язкового інформування Координаційного органу з боку ЦОВВ<sup>50</sup>
9. Розглянути можливість розгляду та схвалення звітів ЦОВВ щодо виконання секторних програм в рамках НПІ Кабінетом Міністрів України на щомісячній основі.

---

<sup>50</sup> Процедуру може бути запроваджено через її опис в тексті НПІ – у вступній частині.

**Перелік аналітичний матеріалів,  
підготовлених сектором Європи відділу зовнішньої політики НІСД  
та Регіональним філіалом НІСД в місті Ужгороді**

1. *Аналітична записка «Формування нового уряду в Німеччині: вплив на зовнішньополітичні процеси в ЄС та Україні» (Гуцал С.А.) (грудень 2013)*
2. *Аналітична записка «Вплив «ексклюзивних» відносин Німеччини та Франції на європейську політику» (Гуцал С.А.) (червень 2013)*
3. *Аналітична доповідь «Трансформація Європейського Союзу під впливом кризи єврозони. Висновки для України» (Снігур О. В., Гуцал С.А.) (жовтень 2012)*
4. *Інформаційно-аналітична записка «Франція після президентських і парламентських виборів 2012 року» (Гуцал С.А.)*
5. *Аналітична записка «Позиції провідних держав ЄС щодо реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики: висновки для України» (2012) (Гуцал С.А.)*
6. *Аналітична записка «Роль Німеччини у формуванні стратегічних взаємозв'язків між провідними державами-членами ЄС: висновки для України» (2011) (Гуцал С.А.)*
7. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Щодо перспектив розвитку двостороннього співробітництва між Україною та Словацькою Республікою у транспортній сфері» (грудень 2013)*
8. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Пріоритети зовнішньої політики уряду Словацької Республіки: роль та місце України» (листопад 2013)*
9. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Основні тенденції політики Угорщини щодо України у 2012-2013 рр.» (листопад 2013)*
10. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Взаємодія України та центральноєвропейських держав у контексті підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом» (вересень 2013)*
11. *Аналітична доповідь Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Співробітництво з країнами Вишеградської четвірки як інструмент європейської інтеграції та модернізації України» (серпень 2013)*
12. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Головування Угорщини в Центральноєвропейських структурах: перспективи для України» (травень 2013)*
13. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Актуальні питання взаємодії між Україною та Словацькою Республікою» (травень 2013)*
14. *Аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Сучасний потенціал впливу Вишеградської групи на формування політики Європейського Союзу щодо України» (березень 2013)*
15. *Інформаційно-аналітична записка Регіонального філіалу в м. Ужгороді «Щодо президентських виборів в Чеській Республіці» (січень 2013)*