

Січень 2016

Шаров О.

«Щодо результатів імплементації Угоди про асоціацію з ЄС у 2015 році та завдань для державних органів України». Аналітична записка

Угода про асоціацію України з ЄС (далі – УА) виступає не тільки одним із міжнародних юридично зобов'язуючих документів, а й потужним стимулом для реалізації необхідних реформ та інституціональних перетворень в економіці України. Її імплементація означає не лише розробку та введення в дію окремими органами влади правових норм у відповідності до узгодженого графіку адаптації європейського законодавства, але й створення реальних умов для впровадження цих норм у життя та забезпечення їхнього позитивного впливу на економічну ситуацію в країні. Формалізація виконання плану імплементації Угоди про асоціацію з ЄС подано у таблиці Додатку А ([Національний інститут стратегічних досліджень](#)).

Як можна пересвідчитися, значна кількість нормативних актів забезпечує лише часткову імплементацію вимог УА, що на практиці означає відсутність умов діяльності підприємницьких структур, аналогічних за тих, в яких функціонує економіка країн ЄС – що і є головною метою створення асоціації та зони вільної торгівлі.

Такий підхід, на думку експертів, створює реальну загрозу виконанню завдання щодо готовності до вступу в ЄС до 2020 р. (яке поставлено в президентській програмі сталого розвитку «Стратегія-2020»). Результати власного аналізу поточної інформації, дискусії в рамках «круглого столу», організованого Інститутом, моніторингу імплементації Угоди про Асоціацію України з ЄС (УА) у рамках інформаційної програми «Сильніші разом» та інші аналітичні матеріали дозволяють зробити висновок про те, що процес імплементації Угоди про Асоціацію України з ЄС вимагає суттєвих коректив з боку виконавчих органів державної влади.

1. Виходячи з наведених вище даних, можна констатувати, що державні органи не забезпечили «швидкий старт» імплементації: адже на 2014–2015 рр. за узгодженим графіком часовим графіком гармонізації законодавства передбачалася адаптація лише 14 законодавчих документів, у той час, як на наступні роки передбачається значне збільшення їхньої кількості: 65 – у 2016 та 111 – у 2017 рр. Гальмування процесу імплементації в умовах «м'яких вимог» та високого публічного очікування щодо його результатів вказує на наявність достатньо високої ймовірності зриву програми імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС в наступні роки.

Про це, перш за все, свідчить той факт, що попри наявність чітких планів імплементації УА, загальна (майже хронічна) незадоволеність темпами та змістом реалізації політики реформ є постійним контекстом критики

української влади як з боку європейської спільноти, так і з боку українського громадянського суспільства. Значною мірою така незадоволеність стосується безпосередньо стану справ у питаннях, вирішення яких передбачено УА, адже саме ця Угода виражає у концентрованому вигляді основні напрями інституціональних та функціональних змін, здійснення яких необхідно для реформування соціально-економічної системи країни. Невипадково на стадії розробки та підписання УА досить часто лунали думки про те, що Угода про Асоціацію з ЄС по суті повинна була б стати основною програмою дій українського уряду.

2. Політична та економічна ціна, яку доводиться платити за асоціацію з ЄС виявляється значно більшою, ніж очікувалося раніше. При цьому європейські партнери досить ясно продемонстрували, що вони не мають особливої зацікавленості в асоціації з Україною, а, розглядають цей процес скоріше як поступку Україні. У зв'язку з цим необхідно провести детальний та всебічний аналіз інтересів України в подальшій євроінтеграції та вимагати від європейських партнерів більш суттєвої політичної та економічної підтримки євроінтеграційного курсу України, враховуючи значення успіху імплементації УА не тільки для самої України, але і для всієї Європейської спільноти.

Наразі євроінтеграційний курс України є викликом не тільки для українського уряду та суспільства. Це виклик і для наших європейських партнерів, зацікавлених у зміцненні потенціалу і привабливості європейської моделі політичної та економічної організації. Від нинішніх успіхів України значною мірою залежить оцінка того, чи залишиться європейська модель привабливим орієнтиром для модернізації суспільств, які стали на шлях демократичного розвитку. Особливо в ситуації глобальної кризи, коли світ перебуває у пошуку найбільш оптимальних відповідей і шляхів забезпечення процвітання і розвитку. За таких умов крах українського євровибору може поставити під загрозу цивілізаційну привабливість європейського проекту в регіоні та світі. І відвернути цю загрозу, відповісти на цей виклик сьогодення Україна і Європейський Союз мають спільно.

Проведений аналіз засвідчує, що суттєвою відміною порядку імплементації технічних регламентів в Україні від аналогічного процесу в Словаччині та інших країнах-нових членах ЄС є відсутність будь-яких запевнень (гарантій) майбутнього членства країни в Європейському Союзі або хоча б встановлення певних попередніх умов для такого членства. Зрозуміло, що такий підхід помітно зменшує мотивацію української сторони у виконанні умов Угоди про асоціацію, особливо в тих випадках, коли це пов'язано зі значними фінансовими витратами, а також з проведенням внутрішнього політичного діалогу, або консолідації інститутів економічного співробітництва. Необхідно, однак, усвідомлювати, що така ситуація не є ані випадковою, ані недоліком в роботі українських політиків та фахівців, які приймали участь у підготовці

Угоди. Це лише продовження (або підтвердження) принципу «відсутності зобов'язань щодо членства», характерного і для усієї політики східноєвропейського партнерства ЄС. Певною мірою така невизначеність (або «недомовленість») вже спричинила негативний вплив на євроінтеграційний процес.

Отже, на думку експертів, євроінтеграція не повинна сприйматися як спонтанний процес, а вимагає чіткої системи управління. У тому числі необхідно налагодити структурований діалог з громадянським суспільством з питань подальшої імплементації Угоди та євроінтеграції України.

3. Головним якісним недоліком імплементації є націленість процесу на забезпечення кількісних показників, при тому, що питанням реальної імплементації, тобто практичного використання підготовлених та прийнятих законодавчо-нормативних актів, не приділяється належної уваги. Це знаходить свій вираз у практичній відсутності моніторингу готовності українських виробників до імплементації нормативних актів, прийнятих у порядку виконання УА та, навіть, недостатньому рівні ознайомлення підприємців (особливо – поза столичним регіоном країни) з новими вимогами та заходами, які вони повинні здійснити для їхнього виконання.

Як зазначають експерти, значною мірою це зв'язано з «несумісністю» існуючих в Україні та в країнах ЄС підходів до вирішення багатьох конкретних проблем на культурному (ментальному) та інституціональному рівнях. У зв'язку з цим звертається увага на те, що європейські норми та досвід не можна імплементувати спонтанно, обираючи в якості взірця «перший-ліпший» досвід: необхідно аналізувати та адаптувати його, пояснюючи корисність та можливість використання. А це, у свою чергу, вимагає активізації аналітичної роботи в напрямку аналізу проблем якісної імплементації вимог УА на всіх рівнях (державному, підприємницькому, суспільному тощо), а також програм обміну підприємницьких кіл та експертного суспільства України (особливо – працівників державних аналітичних установ, які обґрунтовують позиції, незалежно від впливу іноземних грантодавців) з європейськими партнерами.

4. Усунення зазначених вище недоліків вимагає суттєвої корекції практики імплементації УА. Результати аналізу розвитку політико-економічної ситуації в Україні та країнах ЄС засвідчують, що останнім часом обидві сторони відчули виклики, які вимагають певної корекції (доповнення) порядку денного українсько-європейського співробітництва. У першу чергу, це стосується проблем, обумовлених російською агресією проти України та необхідністю адекватної спільної відповіді. У зв'язку з цим, по суті, елементами імплементації Угоди стають питання узгодження економічних санкцій проти Росії та спільної твердої позиції щодо стверджень немов зона вільної торгівлі між Україною та ЄС може привести до втрат з боку Росії і, відповідно, вимог щодо корекції або чергового відтермінування дії цієї Угоди.

У процесі здійснення системних реформ в Україні необхідно постійно мати на увазі не тільки чинне законодавство ЄС, але й основні тренди його подальшого розвитку (особливо в питаннях створення Фіскального та Банківського союзів, а також модернізації валютної системи ЄС) з тим, щоб забезпечити постійне «корегування цілей» не тільки імплементації УА, але й євроінтеграції України в цілому. Нарешті, слід приділити особливу увагу питанню можливості отримання від ЄС суттєвої фінансової допомоги (нового «плану Маршала») з метою забезпечення витрат, пов'язаних як безпосередньо з імплементацією УА (перехід на нові технічні регламенти тощо), так і структурної перебудови української економіки в напрямі її імплементації до економічної системи ЄС (включення до «ланцюжків доданої вартості» тощо).

Висновки

Істотного вдосконалення вимагатиме практика організації процесу імплементації вимог безпосередньо Угоди про Асоціацію. Зокрема, можна рекомендувати проведення низки виїзних заходів (семінарів, круглих столів тощо) з метою популяризації та роз'яснення умов УА та порядку функціонування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС (поїздки представників відповідних державних установ по обласним центрам України), а також для ознайомлення на місці з умовами виходу на нові ринки збуту та встановлення первісних контактів з потенційними контрагентами та органами ринкового регулювання (поїздки підприємців та експертів по країнам Європейського Союзу).

Відповідні державні органи влади (перш за все, Міністерство економічного розвитку і торгівлі) повинні взяти на себе організаційну роботу щодо підготовки та проведення таких заходів, а також забезпечити необхідне фінансування (у тому числі за рахунок технічної допомоги з боку Європейського Союзу) в рамках загальної програми імплементації умов УА.

Зокрема, нині українські бізнес-асоціації готуються до масштабного бізнес-форуму, який відбудеться в Брюсселі у лютому 2016 р. та підіб'є підсумки першого місяця функціонування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. На нашу думку, важливо, щоб в цьому форумі взяли активну участь як представники владних структур, так і урядові експерти.

Однією з суттєвих причин утворення виникнення зазначеного вище стану справ з імплементацією УА можна вважати інституційну слабкість процесу забезпечення імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС. З усіх варіантів організаційного забезпечення процесу імплементації, які попередне розглядалися, було обрано, ймовірно, самий слабкий, але традиційний для української бюрократичної системи – створення додаткової громіздкої структури у вигляді Урядового офісу з питань євроінтеграції та інституту заступників міністрів з питань євроінтеграції. Фактичне «опускання» ступеню відповідальності до рівня заступників міністра (третьо-четверта ієрархічна

ланка) призвела до зниження якості таких факторів імплементації, як виконавча відповідальність, взаємодія із законодавчим органом, міжвідомча координація, вплив на підприємницькі кола, спілкування з громадянським суспільством тощо. Втім головний недолік такої бюрократичної моделі полягає у тому, що він ігнорує той факт, що імплементація Угоди вимагає зусиль не окремих спеціалізованих підрозділів (служб, департаментів), а всіх структурних ланок міністерств та відомств, а також підприємницьких асоціацій та окремих великих корпорацій.

Враховуючи це, можна бути впевненим, що, скоріш за все, ці недоліки не вдасться нівелювати й за умови ймовірного вибору варіанту, при якому існуюча «мережа» заступників міністрів з євроінтеграції буде «замкнута» на віце-прем'єр-міністрі з питань євроінтеграції.

Отже, необхідність консолідації зусиль державного апарату на забезпеченні своєчасної та повної імплементації Угоди про Асоціацію як на першочерговому завданні політичного та економічного розвитку держави вимагає суттєвого підвищення рівня відповідальності. Це може бути досягнуто, зокрема, шляхом створення якісно нової структури моніторингу та координації дій щодо імплементації Угоди про Асоціацію, яка включатиме небагато чисельні служби моніторингу міністерств та відомств з подвійним підпорядкуванням – особисто міністру (голови відомства) та службі моніторингу Прем'єр-міністра (яка, у свою чергу, підпорядковується особисто главі уряду).

Таким чином, буде забезпечено: моніторинг та вплив спеціальних служб на діяльність усіх підрозділів органів виконавчої влади; прийняття рішень стосовно питань імплементації на вищому рівні виконавчої влади (міністри та прем'єр-міністр); можливість координації дії щодо імплементації Угоди на найвищому державному рівні з урахуванням політичних та економічних інтересів держави.