**ЛЕКЦІЯ 7нова**

**СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРСПЕКТИВИ, ВИКЛИКИ**

1. **Євроінтеграційна політика нинішньої влади: характер і особливості. Зовнішні фактори впливу.**
2. **Оновлення угоди про асоціацію і перспективи відносин Україна-ЄС.**
3. **Загальні передумови інтенсифікації секторальної інтеграції у сфері економіки. Розвиток механізмів регулювання взаємного доступу до ринків у контексті імплементації угоди про ЗВТ.**
4. **Механізми сприяння секторальному розвитку та секторальній інтеграції (інститути сприяння та фінансові інструменти).**

**ВСТУП.**

Секторальна інтеграція – масштабний, багатовекторний і різношвидкісний процес, мета якого, образно кажучи, поступове будування в Україні сучасної Європи – “цифрової”, “енергетичної”, “інфраструктурної”, “промислової”, “екологічної” тощо.

Індикатором ефективності євроінтеграційних дій влади є рівень виконання Угоди про асоціацію (в цілому і на секторальних напрямах), який, на жаль, через суб’єктивні та об’єктивні обставини нині не є задовільним. Але очевидне й інше – Угода, узгоджена ще у 2011р., вже не відповідає ані реаліям, ані потенціалу відносин Україна-ЄС. Відтак на порядку денному комплексне оновлення цього документа з метою активного входження України до секторальних ринків ЄС, у т.ч. з продукцією з високою доданою вартістю, а загалом – для ефективного руху до “чотирьох свобод” у відносинах Києва і Брюсселя.

Оновлення Угоди передбачає нову якість співробітництва на ключових напрямах секторальної інтеграції. Попереду укладення важливих для України угод з ЄС: про “промисловий безвіз” (АСАА), співпрацю в цифровій сфері, спільний авіаційний простір та ін. Також йдеться про приєднання України до спільної транзитної системи ЄС та співпрацю в рамках Європейської зеленої угоди. Водночас, нові виклики вносять корективи у пріоритети партнерства. Зокрема, боротьба з COVID-19 актуалізує питання розширення взаємодії у сфері охорони здоров’я та фармацевтики, впровадження нових безконтактних технологій, посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості. При цьому слід згадати про те, що, з одного боку, технічна допомога і потенціал фінансових ресурсів нині не відповідають масштабам трансформаційних проблем, які постають перед Україною в контексті секторальної інтеграції. А з іншого – Угода не має мобілізуючої кінцевої мети, тобто не містить перспектив членства в ЄС. Загалом є підстави говорити про просування і здобутки на європейському шляху: від інтенсивного політичного діалогу до впровадження низки європейських норм у різних галузях. Але, поступ до ЄС обмежується та ускладнюється низкою негативних внутрішніх факторів, серед яких проблема корупції, соціально-економічні негаразди, якість системи державного управління, вади і прорахунками політики влади тощо.

**ПИТАННЯ 1.**

Водночас, гальмують рух до євроспільноти несприятливі геополітичні тенденції, відцентрові процеси всередині ЄС, російська гібридна агресія, спалах світової пандемії. На жаль, євроінтеграційний курс поки не вдалось ефективно конвертувати у відчутні для громадян соціально-економічні зміни. Очевидно, що від подолання саме внутрішніх проблем вирішальною мірою залежать як результати євроінтеграції України в цілому, так і процес подальшої імплементації Угоди.

Оцінюючи в узагальненому вигляді діяльність нинішньої влади на євроінтеграційному напрямі, слід зазначити наступне. По-перше, в цілому спостерігається спадкоємність і сталість євроінтеграційного курсу України. Немає підстав говорити про ревізію або перегляд державної політики на європейському напрямі. Президентська команда задекларувала і намагалася на практиці втілювати курс на продовження і поглиблення інтеграції до ЄС. При цьому, з боку офіційного Києва висувалися досить амбітні наміри. Зокрема, в урядовому Звіті про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 р. Віце- прем’єр-міністр з питань європейської та євро- атлантичної інтеграції Д. Кулеба зазначив: “… уперше Уряд, визначаючи євроінтеграцію наскрізним завданням реформування країни…поставив собі за мету досягнути Копенгагенських критеріїв членства у ЄС”3.

Згодом, у вересні 2020 р. Президент В. Зеленський заявив, що “Україна хоче повної інтеграції до ЄС. Ми – європейська країна й можемо багато чого дати Європі, працюючи спільно… тож було б логічно, якби Україна стала повноправним членом Європейського Союзу”4. По-друге, важливим чинником є те, що нинішній владі вдалося тією чи іншою мірою утримати попередні надбання і позитивні тенденції у відносинах Києва і Брюсселя. Зокрема йдеться про: (а) модернізацію нормативно-правової бази партнерства. Започатковується діалог про оновлення Угоди про асоціацію; (б) розвиток торговельно-економічного спів- робітництва; (в) забезпечення незворотності європейського курсу, що закріплено в Конституції України; (г) збереження політико-дипломатичної солідарності та економічної підтримки у протистоянні російській агресії. Останнє чітко зафіксоване в підсумках самітів Україна-ЄС.

Загалом, оцінюючи дії влади на європейському напрямі, слід відзначити ряд позитивних моментів, які можна проілюструвати наступними окремими прикладами:

* ХХІ і ХХІІ саміти Україна-ЄС (липень 2019р., жовтень 2020р.) підтримали європейські прагнення України, здійснювані реформи, зафіксували солідарність щодо протистояння російській агресії. Відкрито шлях до оновлення Угоди про асоціацію;
* забезпечено законодавчі умови для укладення Угоди про “промисловий безвіз” (АСАА) і досягнуто попередньої домовленості з ЄС про її підписання стосовно окремих категорій промислової продукції;
* створюються умови щодо приєднання до системи спільного транзиту з ЄС і початку діяльності авторизованих економічних операторів (АЕО);
* досягнуто визнання еквівалентності системи сертифікації насіння вимогам ЄС (аналог АСАА для сільськогосподарських товарів);
* впроваджено низку європейських норм, що збільшує прозорість газового ринку та посилює співпрацю з європейськими газовими операторами і трейдерами;
* оновлено Доповнення XVII-3 до Угоди, що сприятиме впровадженню новітніх стандартів ЄС у сфері електронних комунікацій і поступову інтеграцію до Єдиного цифрового ринку ЄС;
* відкрито для публічного доступу систему “Пульс угоди”;
* здійснено ряд кроків щодо поглиблення секторальної інтеграції з ЄС;
* урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції та профільний Віце-прем’єр-міністр отримали право подавати на розгляд Уряду відповідні законопроекти;
* запроваджено практику “євроінтеграційних” засідань Уряду;
* у жовтні 2020р. в Херсоні відкрито перший регіональний офіс з євроінтеграції.

Водночас, ускладнює відносини Києва і Брюсселя “суміш” несприятливих чинників, серед яких – як хронічні, тривалі проблеми, так і нові виклики та загрози. Оцінюючи внутрішні обставини, що гальмують процес євроінтеграції, слід більш детально зупинитися на деяких з них.

Хронічні українські проблеми боротьби з корупцією і реформування судової системи не зникали з порядку денного відносин Україна-ЄС. Навпаки, на фоні складної соціально-економічної ситуації, існуючої “олігархізації” і “тінізації” економічних процесів, впливу корпоративних інтересів, ці проблеми останнім часом загострилися і негативно позначаються на атмосфері, стані та перспективах відносин Києва і Брюсселя.

Залишається проблемою дефіцит стратегічного бачення. 14 вересня 2020р. Указом Президента була затверджена “Стратегія національної безпеки” – важливий концептуальний документ. Але, разом з тим, в Україні не існує (принаймні станом на грудень 2020р.) цілісної державної стратегії зовнішньої політики, складовою якої повинна бути європейська інтеграція.

Суперечливі структурно-кадрові реорганізації позначилися на ефективності дії державних інституцій, у т.ч. у сфері євроінтеграції. Зокрема йдеться про злиття і наступне роз’єднання окремих міністерств, відставку уряду, непослідовність кадрової політики.

Євроінтеграційна політика часто здійснювалася в ручному і “турбо” режимі на фоні конфліктів і “різноголосся” у владній команді. Цим можна пояснити проблеми, недоліки і прорахунки на шляху до ЄС. “Турборежим” під час ухвалення євроінтеграційних законів позначався на якості законодавчих актів, що викликало критику з боку ЄС. Новації влади з реформування судової гілки влади, а також СБУ наразилися на критику Заходу.

Триває гостре протистояння, дестабілізуюча конфронтація у стані політичних партій, що поділяють європейські цінності та підтримують рух до ЄС. Причому це відбувається на фоні зміцнення проросійських сил, що виступають за відновлення діалогу та контактів з країною-агресором. Таке протистояння у таборі євроінтеграторів, яке охоплює національний інформаційний простір і є провідною темою в публічному дискурсі, послаблює позиції України на європейському напрямі, впливає на рівень суспільної підтримки євроінтеграційного курсу.

На жаль, це не єдині проблеми – до цього пере- ліку можна додати також дефіцит комунікації. Бракувало публічної активності профільних міністерств і відомств з тематики європейської інтеграції.

Регіональний аспект євроінтеграції. Складна динаміка спостерігалася у відносинах з деякими сусідніми країнами-членами ЄС. Тривалий конфлікт з Угорщиною довкола ухваленого Закону “Про освіту” (2017р.) супроводжується перманентними політико-дипломатичними демаршами, штучними звинуваченнями угорської сторони в нібито порушенні прав угорської меншини в Україні, явно недружніми акціями. Офіційний Будапешт блокував проведення засідань Комісії Україна-НАТО.

*Отже, дії владної команди на європейському напрямі відзначалися як здобутками і намаганням прискорити інтеграційні процеси, так і прорахунками, суперечливими кроками та рішеннями. Однією з ключових хронічних проб- лем є те, що євроінтеграційний курс, на жаль, поки не вдалось ефективно конвертувати в позитивні та відчутні для громадян соціально- економічні зміни. При цьому, ряд несприятливих чинників, тягар внутрішніх проблем і конфліктів стримували рух України до ЄС, дис кредитували європейську ідею всередині країни та гальмували розвиток партнерства Києва і Брюсселя.*

В умовах світової глобалізації на стан і перспективи відносин Києва і Брюсселя прямо чи опосередковано впливають різноспрямовані геополітичні чинники і процеси. Наприклад, укладення Угоди про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС тривалий час блокувалося через іспано-британський конфлікт довкола статусу аеропорту Гібралтару. Гостра ситуація з будівництвом “Північного потоку-2” в обхід України має трансконтинентальний вимір і спричинила проблеми як усередині ЄС, так і між Брюсселем і Вашингтоном. Тією чи іншою мірою позначаються на відносинах Україна-ЄС торговельна війна між США і Китаєм. Водночас, планетарна пандемія COVID-19 вплинула на пріоритети та порядок денний не лише партнерства Україна-ЄС, але й світової спільноти в цілому.

Загальним негативним чинником є зростання конфліктності, непередбачуваності і турбулентності у світі та Європі. З одного боку, останнім часом загострювалася конфронтація між провідними світовими гравцями (США, Китай, Росія), що позначається на глобальній політичній та економічній кон’юнктурі. Водночас, є підстави прогнозувати, що перемога Д. Байдена на президентських виборах у США сприятиме нормалізації та розвитку як партнерства в рамках НАТО, так і відносин США-ЄС, що є позитивним фактором для України.

З іншого боку, Європа зіштовхнулася з новими небезпечними викликами і загрозами. Зокрема йдеться про перманентну активізацію “заморожених” конфліктів на пострадянському просторі (нещодавній спалах конфлікту довкола Нагірного Карабаху нині перейшов у латентну фазу, викликавши дестабілізацію у Вірменії). Триває глибинний конфлікт у Білорусі – масовий громадянський про тест проти “збанкрутілого” диктаторського режиму О. Лукашенка. Чимало внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз постали й перед новим проєвропейські налаштованим Президентом Молдови М. Санду. Варто нагадати, що ці країни є учасниками програми ЄС “Східне партнерство”.

*Російський фактор*. Серед найбільш небезпечних загроз українській євроінтеграції і Європі в цілому слід відзначити імперську агресивну полі- тику Росії. Рух України до ЄС і НАТО є головною причиною і мотивом гібридної агресії Кремля. Керівництво РФ свідоме того, що успішна євро- інтеграція України означає послаблення геополітичних позицій РФ на теренах СНД, водночас є мобілізуючим прикладом для інших пострадянських країн, і головне – загрозою для правлячого російського режиму, його євразійського інтеграційного курсу. Парадоксально, але інтеграція до ЄС є як причиною російської агресії, так і головним засобом боротьби з нею. Росія використовує всі можливі інструменти і засоби з арсеналу “гібридної війни” для того, щоб, з одного боку, блокувати та унеможливити рух Києва до європейської спільноти, а з іншого – послабити та дезінтегрувати ЄС з метою переформатування геополітичного устрою на європейському континенті на умовах РФ.

Серед основних засобів Кремля для блокування української євроінтеграції слід відзначити:

(а) силовий – гібридна агресія проти України, зокрема, анексія Криму, окупація Донбасу;

(б) дестабілізація внутрішньої ситуації в Україні, у т.ч. за допомогою “агентів впливу”, про- російських політичних сил;

(в) політико-економічний тиск, торговельна, газова блокада, витискування України з ринків третіх країн;

(г) інформаційно-пропагандистська експансія в українському медіапросторі з метою компрометації ідеї євроінтеграції;

(д) політико-економічний тиск Кремля на окремі країни ЄС, здійснення пропагандистської кампанії на теренах Євросоюзу для дискредитації України, її євроінтеграційного курсу.

*Внутрішні європейські чинники.* На відносини Києва і Брюсселя впливають складні, суперечливі внутрішні тенденції і процеси в ЄС, які тією чи іншою мірою позначаються на специфіці та атмосфері партнерства України та Євросоюзу, темпах та перспективах української євроінтеграції. В узагальненому вигляді можна виокремити кілька чинників, що взаємно посилюють один одного і в комплексі містять загрозу єдності та ефективності ЄС. Останнім часом помітно активізувалися праві політичні партії і рухи, поширилися євроскептичні настрої. Проявилися тенденції економічного та політичного національного егоїзму, тяжіння до сепаратизму, автономізації, замикання в національних межах. Певним “каталізатором” цих процесів стала світова пандемія COVID-19. Небезпечною загрозою для ЄС є перманентні спалахи тероризму (спостерігається радикалізація мусульманських діаспор у країнах ЄС). Водночас, масовий приплив іммігрантів до країн ЄС створив низку довгострокових небезпечних проблем. На території країн ЄС дедалі більшою мірою пере- носилися конфлікти, характерні для країн походження іммігрантів. Міграційна криза позначилася на політиці мультикультуралізму, вплинула на процес формування загальноєвропейської ідентичності.

Поєднання економічних криз, соціокультурних викликів і прямої загрози безпеці – це конгломерат проблем, що створює живильне середовище для етнічного націоналізму, ксенофобії та історичного реваншизму, які разом становлять загрозу ЄС. Не можна оминути й фактор російської експансії на європейському континенті.

**ПИТАННЯ 2.**

Є підстави стверджувати, що нині у відносинах Брюсселя і Києва після укладення Угоди про асоціацію і запровадження безвізу спостерігається брак спільних стратегічних цілей. З одного боку, погляд у майбутнє відносин Україна-ЄС сфокусований винятково на виконанні Угоди та її оновленні, що, попри велику значимість для Києва, по суті є ближчою перспективою. З іншого боку, очевидним пріоритетом для України є протистояння російській експансії, політико-дипломатична солідарність та економічна допомога ЄС. Угода про асоціацію є дороговказом і програмою українських реформ у різних секторах і галузях, а рівень її імплементації – індикатором ефективності євроінтеграційного курсу української влади.

Загалом динаміка виконання Угоди за 2017-2019 рр. виглядає не надто оптимістично. Згідно із щоріч- ними звітами Уряду, у 2017р. загальний прогрес виконання було оцінено у 41%. У 2018 р. ситуація з імплементацією Угоди дещо покращилася – рівень виконання запланованих завдань склав 52%. Однак, у 2019р. спостерігалося уповільнення темпів – 37%. Причому, Кабмін виконав 53% завдань, Парламент – 12%, інші державні органи – 21%34. Очевидно, що узагальнені оцінки реалізації цього документа, зокрема у відсотковому вигляді, є певною мірою ілюстративними, але дають уявлення про характер, темпи і продуктивність євро- інтеграційного процесу в цілому і про стан справ у різних сферах євроінтеграції.

Динаміку імплементації Угоди можна побачити на діаграмі “Прогрес виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС у 2017 – 2019 рр.”





На відміну від економічного блоку, політична частина Угоди не містить чітких зобов’язань сторін, конкретних планів і індикаторів виконання. Слід погодитися з думками українських експертів про те, що Розділ ІІ Угоди, узгоджений задовго до початку російської агресії, потребує оновлення і конкретизації у вигляді відповідних додатків – “планів дій” чи “дорожніх карт”.

Очевидно, що Угода відстає від реалій, є певною мірою застарілою і потребує комплексного та системного оновлення. Варто нагадати, що ще 11 листопада 2011р. у Брюсселі відбувся останній ХХІ раунд переговорів, під час якого були оста- точно узгоджені всі положення тексту Угоди. Зрозуміло, що з того часу відбулися кардинальні зміни в Україні, ЄС і світі, які не можна не враховувати і які потребують відображення у системі відносин Україна-ЄС. Зокрема, змінилася суспільно-політична ситуація в Україні, структура її економіки, її зовнішня політика (зокрема перспектива членства в ЄС зафіксована в Конституції). Водночас оновилася законодавчо-правова база ЄС, поглибилася фінансова інтеграція, розпочалося створення Єдиного цифрового ринку (в тексті Угоди не згадується про цифрову економіку). Зовсім нещодавно запроваджений Європейський зелений курс, реалізація який вплине на низку секторів економіки.

За словами Віце-прем’єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції О. Стефанішиної: “Метою оновлення Угоди про асоціацію є закладення міцної основи для поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Євросоюзу з його чотирма свободами: руху капіталу, товарів, послуг та громадян. На думку урядовців, кроками в цьому напрямі мають бути: (а) оновлення додатків для поглиблення секторальної інтеграції, перегляд основ діалогу з ЄС, зокрема у сфері електронних комунікацій, технічного регулювання, заснування підприємницької діяльності та торгівлі послугами, сфері захисту довкілля тощо; (б) оновлення торговельних (тарифних) параметрів для збільшення торгівлі. Угода передбачає поступове взаємне зниження сторонами до нуля ввізних мит для більшості товарних позицій імпорту, що походить від іншої сторони.

У цьому контексті слід звернути увагу на наступні обставини. По-перше, переговори щодо оновлення Угоди – складний і неоднозначний процес з огляду як на розбіжності в позиціях країн ЄС, так і на зміни кон’юнктури європейських ринків й інтереси місцевих товаровиробників. По-друге, глибина і масштаби оновлення Угоди залежать не лише від політичної волі сторін, але й від внутрішніх процесів в Україні (зокрема, від вирішення ситуації довкола конфліктного рішення КСУ, налагодження ефективної роботи антикорупційних органів тощо). По-третє, у рамках Угоди є можливість досягнення високого рівня співробітництва між сторонами за умов взаємного виконання зобов’язань. Однак, попри це Угода не передбачає перспектив членства в ЄС. Більше того, залишається відкритим питання, на яких засадах будуватимуться відносини Києва і Брюсселя після закінчення дії цього документа.

Оцінюючи стан і перспективи відносин Україна-ЄС слід зазначити наступне. Продовжуючи євроінтеграційний курс, нинішня українська влада намагалася зосередити зусилля на поглибленні та розвитку партнерських відносин з ЄС, реалізації завдань, визначених в Угоді про асоціацію. Загалом є підстави говорити про певні здобутки та результативні кроки на європейському напрямі. Водночас, рух України до ЄС уповільнюється і гальмується комплексом небезпечних внутрішніх і зовнішніх чинників, серед яких – гострі проблеми боротьби з корупцією, внутрішньо – політичні конфлікти, недосконалість євроінтеграційної політики, неналежна ефективність системи державного управління тощо. Водночас, зовнішніми негативними факторами є тривала гібридна агресія росії, складні процеси всередині ЄС. Очевидно, що від подолання насамперед внутрішніх проблем вирішальною мірою зале жать як темпи і результативність євроінтеграції України в цілому, так і процес подальшої імплементації і оновлення Угоди про асоціацію.

**ПИТАННЯ 3.**

Секторальна інтеграція Україна-ЄС не може не враховувати як кардинальні інноваційні зміни, зумовлені технологічною революцією, так і переформатування світової системи економічних відносин. Зокрема, відкриваються нові перспективи і можливості роз- витку бізнесу у віртуальному цифровому середовищі.

Світ вступив в епоху кардинальних соціально економічних змін, зумовлених новітньою технологічною революцією, пов’язаною, як відомо, з низкою суттєвих технологічних інновацій, які, серед іншого, охоплюють: наносенсори та Інтернет наноречей (nanosensors and the Internet of nanothings), що забезпечують мініатюризацію під’єднання до мережі; блокчейн-технології як революційні децентралізовані системи, що базуються на довірі (the blockchain); відкриті екосистеми штучного інтелекту (open AI ecosystem), які дозволять перехід від штучного до “контекстуального” інтелекту. Центральну роль у групі цифрових технологій мають відігравати аналітика, побудована на великих базах даних (Big data analytics); штучний інтелект (Artificial intelligence).

Усі ці технологічні інновації зумовлюють глибокі і масштабні зміни характеру економічних відносин, переформатування самих їх основ. З іншого боку, вони значно пришвидшуються пандемією COVID 19, яка завдавши істотного удару по багатьох секторах економіки країн світу, водночас створила безпрецедентні можливості розвитку для бізнесу у віртуальному цифровому середовищі, що значно пришвидшило формування нової “малоконтактної економіки” (“low touch economy”). Ця глобальна тенденція, яка навряд чи істотно послабшає після завершення нинішньої пандемії, стає визначальним структуро-перетворюючим чинником розвитку. Зазначені фактори мають бути ретельно враховані в Угоді про асоціацію України з ЄС. В іншому разі вона може перетворитися на пропагандистський документ, відірваний від життєво важливих пріоритетів розвитку українського суспільства.

На жаль, реальна практика реалізації Угоди упродовж 2015 – 2020 рр. виявила дуже незначний вплив євроінтеграційних заходів на пришвидшення технологічного прогресу в українській економіці, яка суттєво відстає в науково-технологічному поступі від провідних країн світу – про що свідчать міжнародні рейтинги.

*Так, у відомому Глобальному інноваційному індексі Україна у: 2014р. посідала серед 143 країн світу 63-е місце з показником 36,26; 2015р. – 64-е місце (36,45) серед 141 країни; 2016 р. – 56-е місце (35,52) серед 128 країн; 2017 р. – 50-е місце (37,62) серед 127 країн; 2018 р. – 43-е місце (38,52) серед 126 країн; 2019 р. – 47-е місце (37,40) серед 129 країн; 2020 р. – 45-е місце (36,32) серед 131 країни світу.*

Отже, хоча країна і піднялася в рейтингу, проте її загальна оцінка інноваційності практично не змінилася. Більше того, вона знизилася у 2020 р., порівняно з 2018 р. І якщо врахувати лаг статистичних даних, то вийде, що саме в період розгортання євроінтеграційного курсу інноваційність економіки стала знижуватися.

*Виходить, що реформи досі здійснюються в Україні заради самих реформ, а не досягнення високої ефективності та інноваційності розвитку. І зважаючи на надзвичайно високий рівень прив’язки таких реформ до міжнародних зобов’язань України, навряд чи аргументованими є пояснення такого стану речей винятково внутрішньодержавними при чинами. Скоріше за все, вагомою причиною тут є і неадекватність політики міжнародних зв’язків та міжнародної інтеграції України.*

*Українська економіка в умовах реалізації Угоди демонструє структурний дрейф у бік спрощення і примітивізації, складовою якого став очевидний процес деіндустріалізації: випуск промислової продукції за п’ять років дії Угоди 2015 – 2019 рр. скоротився на 5,5%, а з урахуванням колапсу 2020 р. таке сумарне падіння, напевно, досягне 13%. Частка високотехнологічного експорту в загальному обсязі експорту продукції обробної промисловості України, яка у 2014 р. досягла 7,5% і навіть у проблемному 2015 р. підвищилася до 8,5%, у 2018 р. знизилася до 5,4% (в ЄС в середньому такий показник складає 15,6%, а у світі загалом – 20,8%).*

*У процесі імплементації Угоди абсолютно домінують різного роду інституційні перетворення, які здійснюються за шаблонами ЄС, а питання створення умов для ширшого залучення українських підприємств та організацій до співпраці залишаються на другому плані. При цьому виразно бракує аналізу реальної ефективності здійснюваних реформ, які в багатьох випадках (реформи у промисловості, у сферах медицини, науки та освіти) поки що більше просунулися в напрямі руйнування раніше створеного, аніж створення нового потенціалу розвитку.*

*І слід мати на увазі, що такий курс реформ, який не приносить нової якості в соціально-економічному розвитку, раніше чи пізніше спричинить відторгнення з боку населення України. Звідси випливає завдання скорегувати зміст Угоди таким чином, щоб вона стала інноваційно спрямованою і реально сприяла піднесенню конкурентоспроможності України в сучасних сферах економічної діяльності. У цьому контексті варто визначити три ключові пріоритети.*

*Перший.* Поглиблення співробітництва в науково-технологічній сфері та інтенсифікація впровадження нових безконтактних технології. Слід констатувати, що, незважаючи на формальне відкриття для українських учасників низки європейських програм та доступу до коштів і ресурсів, які надаються європейськими інститутами, реальний доступ до них досі є вкрай обмеженим.

*Другий.* Розширення взаємодії у сфері охорони здоров’я та фармацевтики. У контексті зазначеного вище слід зробити особливий наголос на створенні якісно нового механізму взаємодії у сфері охорони здоров’я та фармацевтики – як відповіді на нові виклики COVID-19. На жаль, пандемія продемонструвала очевидні вади такої взаємодії. І справа навіть не в тому, що конкретні поставки товарів медичного призначення для оснащення українських медичних закладів йдуть переважно з інших джерел, а головним чином у тому, що українські організації та підприємства, які працюють у галузі медицини та фармацевтики, перебувають на узбіччі магістральних шляхів взаємодії з розробки засобів боротьби з коронавірусом.

*Третій.* Посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості. Взаємодія на рівні бізнес-структур є ахіллесовою п’ятою українського євроінтеграційного курсу, який й досі переважно фокусується на взаємодії на офіційному державному рівні. Унаслідок цієї вади глибина євроінтеграції України залишається мінімальною. На відміну від практики євроінтеграції постсоціалістичних країн Центральної Європи, українські підприємства досі не стали ланками європейських ланцюгів створення доданої вартості – і це чималою мірою пояснює той занепад промисловості, який спостерігається в Україні: російські ринки втрачені, а виробничі мережі демонтовані, а нові – європейські – не створені.

Угода про асоціацію, попри всі політичні декларації, виглядає нині явно асиметричною для України конструкцією, в рамках якої проводиться політика, що прирікає українську економіку на роль глибоко периферійної зони Європи. Такі тенденції особливо турбують у зв’язку з новими технологічними викликами Четвертої промислової революції, пов’язаними в т.ч. і з радикальними змінами у структурі зайнятості, масовим вивільненням працівників із старих галузей та створенням робочих місць у нових сферах діяльності.

*Зважаючи на вказане, положення Угоди про асоціацію мають бути переглянуті в напрямі вирішення зазначених проблем. У цьому контексті бажано:*

* *створити платформу постійної взаємодії українського бізнесу з бізнесом країн-членів ЄС як невід’ємну частину інституцій, які керують процесом асоціації. Такі зміни здатні істотно підвищити якісний рівень прийняття рішень щодо процесу асоціації та євроінтеграції, зробивши його більш прагматичним і менш заідеологізованим;*
* *розробити і впровадити в текст Угоди інститу ційні рамки взаємодії у сфері підготовки фахівців для нових професій економіки майбутнього, в т.ч. на основі розширення можливостей для обмінів у високотехнологічних сферах з метою абсорбції передового досвіду організації високо ефективних і конкурентоспроможних виробництв у сфері високих технологій.*

*Такий підхід, врешті-решт, міг би стати набагато продуктивнішим, ніж безліч формальних вимог з наближення українського законодавства до європейського, які потребують високого рівня витрат і далеко не завжди виправдовуються реальними цілями економічного розвитку.*

**ПИТАННЯ 4.**

Лібералізація взаємного доступу до ринків традиційно вважається чи не найбільш очевидною перевагою укладеної Угоди про асоціацію та створення нею зони вільної торгівлі Україна-ЄС. Слід зазначити, що визначені в Угоді графіки лібералізації (Додаток І-А (частини 1 і 2) до Глави 1 Розділу IV Угоди) були розтягнуті в часі, причому є більш поширеними і більш тривалими стосовно експорту ЄС до України – що загалом вважається за сприятливий для України фактор, оскільки надає Україні певний час для адаптації до умов конкуренції в ряді чутливих секторів.

Однак, ця певна формальна асиметрія графіка лібералізації на користь України із запасом нейтралізується двома несприятливими для України режимами – застосування тарифних квот до значної кількості позицій (загалом по 32 групам товарів) агро продовольчого експорту України до ЄС та наявності високих технічних бар’єрів для доступу на ринок ЄС промислових виробів України.

Унаслідок такого асиметричного впливу процесу лібералізації торгівлі на різні сектори економіки динаміка українського експорту в ЄС у період 2013 2019рр. виявилася досить різною в секторальному розрізі (діаграма “Імпорт ЄС-27 з України”).



Дані діаграми показують, що найбільше скористалися з відкриття європейського ринку представники українського агробізнесу та харчової промисловості, які змогли подвоїти обсяги експорту за групою харчових продуктів та збільшити майже у 2,5 рази експорт за групою тваринних і рослинних олій та жирів (переважно за рахунок соняшникової олії). Водночас, лише обмежено скористалися тарифним відкриттям ринку ЄС представники української чорної металургії (група “промислові товари, класифіковані переважно за видом матеріалу”), що передусім пояснюється структурним дисбалансом (перевищення пропозиції над попитом) на світовому ринку чорних металів. Успіхи на європейському ринку українських продуцентів машин і обладнання та різних готових виробів виглядають хоч і стабільно зростаючими, але загалом досить помірними за обсягом: вони далеко не компенсують втрати на російському напрямі, які утворилися внаслідок тривалих торговельних війн та політики цілеспрямованого витіснення України з російських ринків.

Вплив торгової лібералізації на європейський експорт до України (діаграма “Експорт ЄС-27 до України”) виявився виразно іншим: фактично всі основні групи товарного експорту ЄС пережили період істотного падіння під впливом обвальної девальвації гривні у 2014 – 2015 рр., значного падіння доходів та стиснення платоспроможного попиту в цей період. Цей чинник виявився значно більш діє вим за ефекти тарифної лібералізації. Проте з частковим відновленням макроекономічної стабільності і початком деякого зростання виробництва і доходів почалося відновлення обсягів експорту ЄС до України, який загалом у 2019 р. вийшов на докризові показники 2013 р. або навіть трохи перевищив їх. Проте загалом, як свідчить діаграма, Угода досі не спричинила значного збільшення імпорту товарів з ЄС в Україну.



Усупереч побоюванням багатьох фахівців і представників українського бізнесу, утворення ЗВТ з ЄС не стало системним чинником пригнічення українського виробництва, оскільки загалом експорт ЄС-27 у 2019 р. лише на 3,6% перевищував його пока зник за 2013р., коли угоди ЗВТ не існувало. Однак, з іншого боку, ЗВТ з ЄС досі не спромоглася стати і системним чинником розвитку для більшості секторів української економіки, який би сприяв покращенню її структури, загальному піднесенню конкурентоспроможності та диверсифікації економічної діяльності та спектра присутності на ринках. Звідси випливає актуальність перегляду деяких акцентів торговельної політики у відносинах з ЄС.

*Умови доступу до європейського агропродовольчого ринку: тарифні квоти.*

Попри те, що питання про подальше розширення обсягів тарифних квот на окремі види українського експорту може ставитися на порядок денний, саме це питання, з точки зору стратегії економічного роз витку, не є однозначно позитивним для України, хоча, безумовно, воно в інтересах великих українських агрохолдингів, що експортують на ринок ЄС зерно та м’ясо птиці. Справа в тому, що збільшення можливостей агропродовольчого експорту України за вузьким сегментом номенклатури – поза контекстом загального зміцнення механізмів доступу до ринку ЄС – може ще більше посилити ухил у бік аграризації та примітивізації структури української економіки. Для України важливим є не стільки подальше роз ширення експорту в його нинішній, і без того викривленій структурі, характерної для малорозвинутих країн, скільки здійснення далекосяжної структурної корекції економічного розвитку – з виділенням в якості “локомотивів” низки високотехнологічних виробництв. Стосовно агропродовольчого сектору це мало б означати не збільшення квот для експорту традиційних продуктів, а насамперед продукції органічного виробництва. Саме так має ставитися питання в рамках процесу можливого перегляду окремих положень Угоди про асоціацію.

*Технічні бар’єри в торгівлі та умови доступу до ринків промислових виробів (“промисловий безвіз”).* Найбільш масштабним завданням у цьому контексті є створення передумов для випереджаючого виходу на ринок ЄС з продукцією з високим вмістом доданої вартості та підвищеного рівня технологічності. Однією з найбільш важливих передумов у цьому кон тексті є приєднання України до європейської системи сертифікації та визнання відповідності промислових виробів (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, ACAA). Саме цей механізм, передбачений ст.57 Угоди, може помітно спростити для українських продуцентів вихід на єдиний ринок ЄС, оскільки замінить процедури сертифікації та підтвердження на території ЄС від повідними процедурами, що будуть здійснюватися безпосередньо на території України. Не випадково цей механізм спрощено назвали “промисловим безвізом”, хоча цей термін і не є цілком доречним.

Робота щодо приєднання до європейської системи оцінки відповідності (у формі протоколу до Угоди про асоціацію) вимагає не лише прийняття низки законодавчих актів з питань стандартизації, сертифікації, оцінки відповідності, метрології, ринкового нагляду, гармонізованих з acquis, але й створення розгалуженої інфраструктури, здатної виконувати практичні функції з оцінки відповідності. Це означає необхідність досить істотних державних витрат на створення комплексу організацій з функціями проведення оцінки, навчання персоналу, розгортання сучасних інформаційних мереж, у т.ч. з інформацією про особливості технічного регулювання на лише на комунітарному рівні, але й на рівні держав-членів ЄС (адже далеко не всі питання регулюються спільними нормами).

Що ж стосується загальних (міжсекторних) питань технічного регулювання (т.зв. горизонтальне, або рамкове законодавство), то графіки передбачали їх реалізацію упродовж лише одного року з моменту набуття чинності Угоди. Ці первинні графіки здебільшого не були дотримані. Реальна практика імплементації цих графіків показала, що вона пов’язана з істотно більш складним комплексом необхідних перетворень, ніж передбачалося. Насамперед, йдеться про істотний брак ресурсів, якими володіє Україна, для мети такої масштабної адаптації. А отже, як правило, виконання цих зобов’язань Україною було заздалегідь приречене на досить помітне відставання. За таких умов, для України практично не залишається іншого виходу, аніж концентрація зусиль у тих сферах горизонтального технічного регулювання, які мають найбільший потенціал експорту на ринок ЄС і відносно менший обсяг необхідних для адаптації ресурсів – лише з поступовим поширенням цього режиму на інші сектори промислового виробництва.

Особливою проблемою є те, що внаслідок тривалості процесу адаптації законодавства України до європейського у сфері технічного регулювання за період імплементації Угоди, всередині ЄС відбуваються помітні зміни в нормативно-правовому регулюванні цієї сфері, які дедалі більше ускладнюють завдання України. Показовим тут є приклад еволюції європейського законодавства у сфері ринкового нагляду – прийняття 20 червня 2019 р. (з набуттям чинності 16 липня 2021р.) нового Регламенту 2019/1020 стосовно ринкового нагляду та відповідності продукції, який істотно посилює повноваження органів ринкового нагляду та самі механізми ринкового нагляду, зокрема у зв’язку з прискореним розвитком електронної торгівлі. Іншим прикладом важливої регулятивної інновації є прийняття нового акта стосовно стійких органічних забруднювачів. Тому можна констатувати факт того, що ближчим часом перед Україною знову постане завдання внесення змін до законодавства про ринковий нагляд та інші аспекти технічного регулювання.

Нарешті, слід відзначити, що весь процес підготовки України до т.зв. “промислового безвізу” відбувається у відверто асиметричному режимі, в якому практично всі зобов’язання сконцентровані на боці України, а ЄС, граючи роль суворого і досить вибагливого вчителя, як правило, обмежується загальними декларативними заявами, уникаючи визначення конкретних термінів можливого надання Україні доступу до єдиного ринку на основі режиму АСАА. Більше того, цей процес здійснюється за досить невиразної технічної допомоги з боку ЄС у цих питаннях, яка жодним чином не може бути порівняна з обсягами допомоги, яку отримували країни Центрально-Східної Європи у процесі їх підготовки до набуття членства в ЄС. За таких умов Україна вимушена йти на досить обтяжливі для неї витрати з адаптації всієї системи технічного регулювання до правил ЄС, не отримуючи при цьому належної віддачі від вкладених коштів. Ця асиметрія стає особливо помітною і дедалі менш соціально прийнятною в умовах істотних навантажень на українську економіку, яка бореться з наслідками пандемії CОVID-19. Вочевидь, настав час внести істотні зміни до тексту Угоди про асоціацію з метою виправлення цієї асиметрії.

**ПИТАННЯ 4.**

Проблемним чинником євроінтеграційної полі тики України є нерозвинутість механізмів заохочення досягнення цілей, визначених євроінтеграційною політикою. У результаті ряд політичних орієнтирів, визначених на центральному рівні, просто не мають прив’язки до інтересів і програм діяльності суб’єктів ринку. Йдеться як про недостатність технічної допомоги на проведення відповідних структурних реформ, так і відвертий брак фінансових ресурсів, потрібних для створення інфраструктури та інвестицій у необхідні сфери. Простий аналіз українських офіційних даних щодо такого сприяння показує, що, наприклад, т.зв. секторальна бюджетна підтримка Україні з боку ЄС на сьогодні – це лише дві програми у портфелі Мінекономрозвитку України:

* Програма “Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні” (угода про фінансування від 19 грудня 2016р.), що передбачає виділення на період дії програми (8 років) €104 млн., тобто в середньому €13 млн. на рік – з метою “підвищення професіоналізму, підзвітності, ефективності та результативності державного управління України”;
* Програма “Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України” (угода про фінансування від 20 грудня 2013р.), що передбачає виділення на період дії програми (9 років) €45 млн., тобто в середньому €5 млн. на рік – з метою “зменшення забруднення навколишнього середовища, що пов’язано з електроенергетичною галуззю; поліпшення якості нафто продуктів і впровадження системи контролю якості; підвищення енергетичної безпеки”. Це, власне, – весь здобуток у сфері технічної допомоги для секторального розвитку України.

Звичайно, якщо аналізувати повний перелік зареєстрованих проектів міжнародної допомоги Україні, станом на 1 грудня 2019 р., і “виловити” з нього всі проекти, які мають вплив на розвиток окремих секторів економіки України, то ситуація може постати дещо у кращому вигляді. Зокрема йдеться про Стратегічну Програму допомоги ЄС Україні на 2018 – 2020 рр. (таблиця “Секторальний розріз допомоги ЄС Україні на 2018-2020рр.”).



Але, як видно, розпорошеність і без того невеликих коштів (€430-530 млн.) між різними т.зв. стратегічними секторами (при тому, що на економічний розвиток виділяється лише 20% вказаної суми), робить подібні вливання технічної допомоги малочутливими на тлі величезних трансформацій них проблем, перед якими постала Україна в кон тексті секторальної інтеграції до ЄС. Офіційні інформаційні дані вказують на те, що пріоритетне значення під час надання міжнародної тех нічної допомоги (МТД) Україні з боку ЄС мають такі сектори, як урядування та громадянське суспільство.

Якщо оцінювати обсяги технічної допомоги ЄС загалом, то у 2018 р. частка ЄС у загальній кількості проектів МТД Україні складала 236 проектів, або 38% (46% – разом з проектами ЄБРР та ЄІБ), проте вартісні обсяги такої допомоги складали відповідно, 8% (20)%. А станом на середину 2019р. (на жаль, це останній період, за який доступні відповідні дані), на ЄС припадало лише 14% із загального обсягу наданої Україні МТД (ще 2% – ЄБРР і 10% – Німеччина), тоді як на США припадало 63%.

Вочевидь, наявні механізми підтримки реформ в Україні є недостатніми в аспекті забезпечення прискорення секторальної інтеграції. Вони мають бути розширені та збагачені новими елементами, які б відповідали на сучасні виклики. При чому таке удосконалення механізмів підтримки реформ в Україні бажано здійснювати з урахуванням європейського досвіду щодо розгортання системи підтримки реформ усередині самого ЄС.

Йдеться насамперед про: створення у 2018 р. Програми підтримки реформ31 з сукупним бюджетом €25 млрд. та Європейського механізму стабілізації інвестицій, що передбачає можливість мобілізації позик в обсязі до €30 млрд.; заходи щодо структур них реформ та нарощування економічного потенціалу через механізм структурних та інвестиційних фондів ЄС; а також про досвід функціонування Програми підтримки структурних реформ (Structural Reform Support Programme), запровадженої у травні 2017 р.

 У цьому випадку йдеться не про приєднання України до цих механізмів (що навряд чи можливо з огляду на призначення їх винятково для членів ЄС, а в деяких аспектах – лише на членів єврозони), а про створення у двосторонніх відносинах асоціації Україна-ЄС подібних структур сприяння реформам та ефективному секторальному розвитку. Мова про необхідність сприяння інвестиціям та реалізації національних програм економічного розвитку – подібно до того, як це здійснюється у контексті процесів формування в ЄС Банківського союзу, Союзу ринків капіталу та Фіскального союзу, а також функціонування структурних та інвестицій них фондів Союзу.