



Razumkov
centre

СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРСПЕКТИВИ, ВИКЛИКИ



Проект “Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики” здійснено за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

КИЇВ-2020

ЗМІСТ

СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРСПЕКТИВИ, ВИКЛИКИ	3
1. Інтеграція до ЄС: стан, особливості, виклики.....	4
1.1. Євроінтеграційна політика нинішньої влади: характер і особливості	4
1.2. Деякі зовнішні фактори впливу	8
1.3. Оновлення Угоди про асоціацію і перспективи відносин Україна-ЄС	10
2. Загальні передумови інтенсифікації секторальної інтеграції у сфері економіки.....	15
2.1. Нові пріоритети економічної взаємодії Україна-ЄС у контексті боротьби з COVID-19 та перспектив структурної корекції економіки	15
2.2. Розвиток механізмів регулювання взаємного доступу до ринків у контексті імплементатії угоди про ЗВТ.....	18
2.3. Механізми сприяння секторальному розвитку та секторальній інтеграції (інститути сприяння та фінансові інструменти).....	22
3. Окремі напрями секторальної інтеграції: стан, проблеми, перспективи	24
3.1. Інтеграція Україна-ЄС у секторі енергетики	24
3.2. Розвиток цифрової економіки та її секторів.....	33
3.3. Взаємодія Україна-ЄС: транспортна інфраструктура.....	35
3.4. Співробітництво у банківському секторі	40
3.5. Екологічний вимір євроінтеграції.....	42
4. Висновки і пропозиції.....	49
4.1. Рух до ЄС: специфіка, обмеження, виклики.....	49
4.2. Тенденції і проблеми в деяких сферах євроінтеграції	50
4.3. Пропозиції та рекомендації за окремими напрямками співробітництва Україна-ЄС	51
РУХ ДО ЄС: ПРОБЛЕМИ, ЗАВДАННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ <i>(матеріали Заочного круглого столу урядовців і незалежних експертів)</i>	56
<i>Дмитро КУЛЕБА, Михайло ФЕДОРОВ, Тарас КАЧКА, Анатолій ПЕТРЕНКО, Вероніка МОВЧАН, Дмитро ШУЛЬГА, Володимир ФЕСЕНКО, Євген МАГДА</i>	
ШЛЯХИ І НАПРЯМИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ	75
СТАТТІ	
РУХ ДО ЄС: КООРДИНАЦІЯ, СИСТЕМНІСТЬ, РЕЗУЛЬТАТИ Іванна КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ	86
ПРІОРИТЕТНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ Микола КАПІТОНЕНКО	90
ЗМІНИ ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МАЮТЬ МАКСИМАЛЬНО ВРАХОВУВАТИ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНСЬКОГО БІЗНЕСУ Ольга КУЛИК	94
ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ Леонід ПОЛЯКОВ	96

СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРСПЕКТИВИ, ВИКЛИКИ

Секторальна інтеграція – масштабний, багатовекторний і різношвидкісний процес, мета якого, образно кажучи, поступове будівництво 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 напрямках), 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 напрямках 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.

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.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

- У першому розділі** оцінюються характер і особливості євроінтеграційної політики влади, здобутки і проблеми на шляху до ЄС, відзначаються внутрішні обставини і зовнішні умови просування України до євроспільноти.
- У другому розділі** розглядаються деякі нові пріоритети взаємодії Києва і Брюсселя, аналізуються передумови активізації секторальної інтеграції у сфері економіки, окреслюються шляхи просування України до ринків ЄС, відзначається ефективність інструментів сприяння секторальній інтеграції.
- У третьому розділі** досліджується стан, тенденції і перспективи інтеграції Україна-ЄС в деяких секторах. Зокрема у сферах енергетики, цифровізації, транспорту, банківському секторі, а також у сфері екології.
- У четвертому розділі** надаються узагальнені висновки і комплекс пропозицій щодо активізації і поглиблення секторальної інтеграції Україна-ЄС.

Авторський колектив Аналітичної доповіді:

➤ від *Центру Разумкова*: М.ПАШКОВ (керівник проекту), співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки; В.СІДЕНКО, науковий консультант з економічних питань; К.МАРКЕВИЧ, провідний експерт економічних і соціальних програм; П.СТЕЦЮК, науковий консультант з правових питань;

➤ від *Центру глобалістики “Стратегія XXI”*: М.ГОНЧАР, президент; І.СТУКАЛЕНКО, керівник енергетичних програм.

1. ІНТЕГРАЦІЯ ДО ЄС: СТАН, ОСОБЛИВОСТІ, ВИКЛИКИ

Європейська інтеграція України – багаторівневий, динамічний і тривалий процес, який має складну, часом драматичну еволюцію і залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів. Етапи і специфіка розвитку відносин Києва і Брюсселя, їх хронологія окреслені в попередньому проекті Центру Разумкова (2020р.)¹.

У цьому розділі оцінюються характер і особливості євроінтеграційної політики нинішньої влади, деякі здобутки і проблеми на шляху до ЄС. Також відзначаються деякі внутрішні обставини і зовнішні, геополітичні умови просування України до євроспільноти.

Базовим індикатором ефективності зусиль влади на європейському напрямі є виконання Угоди про асоціацію, зокрема за різними секторальними напрямками – від безпеки до екології. Нині на порядку денному оновлення цього документа з огляду на світові тенденції і реалії у відносинах Києва і Брюсселя. Деякі тези розділу доповнюються результатами експертного дослідження², проведеного Центром Разумкова в рамках цього проекту.

1.1. ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА НИНІШНЬОЇ ВЛАДИ: ХАРАКТЕР І ОСОБЛИВОСТІ

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 2019р. Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної 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 2020р. 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 співробітництва;
- (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.

¹ Див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.3-7, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

² Докладно див.: результати експертного опитування в матеріалі "Шляхи і напрями євроінтеграції в оцінках експертів", вміщеному в цьому виданні.

³ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019р. – Офіс віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Урядовий офіс координації європейської і євроатлантичної інтеграції, с.5, https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/zvit_implementation-2019-4_0.pdf.

⁴ Інтерв'ю Президента України словацькому економічному виданню Hospodárske poviny від 23 вересня 2020р. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/intervyu-prezidenta-ukrayini-slovackomu-ekonomichnomu-vidann-63881>.

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

- XXI і XXII 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.

Віце-прем’єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції О.Стефанишина досить оптимістично оцінює темпи євроінтеграції: “Я б сказала, що за політичною оцінкою, це тверда вісімка⁵. І, звичайно, є куди рухатися і нарощувати

темпи... весь рік ми присвятили тому, що наздоганяли невиконані в минулі роки завдання, передбачені угодою”⁶.

Однак, попри певні здобутки, слід зазначити, що євроінтеграція не є лінійним процесом з постійною швидкістю – у ньому спостерігаються паузи, проблемні ситуації, конфліктні моменти тощо. Рух до ЄС ускладнюють зовнішні впливи і внутрішні проблеми, виникають нові чинники гальмування. У цьому контексті слід звернути увагу на деякі *об’єктивні обставини*, що стримували просування до ЄС упродовж 2019-2020рр.

З одного боку, темпи євроінтеграційного руху у 2019р. уповільнювала внутрішньополітична ситуація, пов’язана з виборчими кампаніями в Україні⁷. В оновленому складі “трикутник” Президент-Парламент-Уряд почав працювати з вересня 2019р.

З іншого боку, на характер та ефективність відносин Києва і Брюсселя негативно вплинула світова пандемія *COVID-19*, яка ускладнила соціально-економічну ситуацію на теренах ЄС, критично позначилася на українській економіці і стала причиною певної “паузи” в діалозі Україна-ЄС.

Також слід зазначити, що в ієрархії пріоритетів влади, з огляду на тривалу російську агресію, євроінтеграція посідає безумовно важливе, але не перше місце. Для діючого Президента завданням №1 є і залишатиметься, принаймні на ближчу перспективу, опір російській гібридній агресії, врегулювання конфлікту на Донбасі, деокупація Криму.

Експертна думка⁸

Загалом в експертному середовищі переважає критичне ставлення до темпів євроінтеграції. За досліджуваній період (грудень 2006р. – жовтень 2020р.) українські експерти, оцінюючи темпи руху України до ЄС, найчастіше оцінювали їх як низькі. У жовтні 2020р. також домінували критичні оцінки – 50% опитаних експертів характеризували темпи євроінтеграції як низькі, 36% – як середні, і лише 6% – переконані у високих темпах просування України до ЄС.

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 них⁹.

⁵ Вірогідно, за 12-бальною шкалою.

⁶ Стефанишина дала оцінку євроінтеграції України. – Корреспондент.net, 17 листопада 2020р., <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4296519-stefanyshyna-dala-otsinku-yevrointehratsii-ukrainy>.

⁷ Зокрема, розпуск Парламенту призвів до гострого протистояння між гілками влади. Верховна Рада двічі (6 червня і 11 липня) відмовлявся звільнити главу МЗС П.Клімкіна і призначити на цю посаду кандидатуру Президента – В.Пристаика. Де факто, три місяці керівництво МЗС перебувало в “підвішеному стані”, що не могло не позначитися на ефективності політики на євроінтеграційному напрямі.

⁸ Тут і далі наводяться дані експертного опитування, результати якого вміщені в цьому виданні.

⁹ Про це більш докладно див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.21, razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

Хронічні українські проблеми боротьби з корупцією і реформування судової системи не зникали з порядку денного відносин Україна-ЄС¹⁰. 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 Брюсселя¹¹.

Зокрема, в жовтні 2020р. Венеціанська Комісія оприлюднила критичний звіт щодо планів влади “перезавантажити” Вищу раду правосуддя, наголошуючи на тому, що “питання доброчесності членів Вищої ради правосуддя є терміновим і має бути вирішено без зволікань”¹².

Паралельно, на фоні чутливих проблем судової реформи тривали перманентні гучні конфлікти і протистояння суб’єктів “антикорупційної інфраструктури” – НАБУ, САП, НАЗК, ДБР¹³. Є певні підстави говорити про небезпечні тенденції політизації їх діяльності. Крім того, в серпні 2020р. Конституційний Суд України визнав неконституційним як призначення А.Ситника директором НАБУ, так і норми закону, за яким його призначили¹⁴. Водночас, керівник САП Н.Холодницький звільнився з посади. (Згодом процедура призначення комісії з добору його наступника викликала критику з боку інституцій ЄС¹⁵). Отже, система антикорупційних органів України опинилася розбалансованою.

27 жовтня 2020р. КСУ визнав неконституційними окремі положення антикорупційного законодавства, ряд повноважень НАЗК¹⁶. Це викликало гостру реакцію і стурбованість з боку Єврокомісії, депутатів Європарламенту, групи послів G-7, Представництва ЄС в Україні тощо¹⁷.

Таке неоднозначне рішення КСУ, з одного боку, загальмувало антикорупційну реформу та призвело до загострення внутрішньополітичної ситуації. А з іншого – вплинуло на відносини з Брюсселем, спричинило загрозу безвізовому режиму, створило негативний фон для подальшого переговорного процесу з ЄС щодо важливих для України питань (програма макрофінансової допомоги обсягом €1,2 млрд., оновлення Угоди про асоціацію тощо). Отже, згаданий акт Конституційного Суду створює ризики для євроінтеграційного курсу України, закріпленого в її Конституції.

Експертна думка

Оцінюючи чинники, що найбільшою мірою перешкоджають інтеграції України до ЄС, експерти насамперед відзначають високий рівень корупції в Україні – 4,2 бала¹⁸. Серед інших чинників – недостатній рівень економічного розвитку в Україні (3,5), брак стратегії нинішнього керівництва на європейському напрямі (3,4). Фахівці також наголошують й на зовнішніх чинниках, що гальмують рух до ЄС, – гібридна агресія Росії (3,2), несприятливі геополітичні тенденції (2,8), відсутність гарантій ЄС щодо майбутнього членства України (2,8) тощо.

Залишається проблемою дефіцит стратегічного бачення. 14 вересня 2020р. Указом Президента була затверджена “Стратегія національної безпеки” – важливий концептуальний документ¹⁹. Але, разом з тим, в Україні не існує (принаймні станом на грудень 2020р.) цілісної державної стратегії зовнішньої політики, складовою якої повинна бути європейська інтеграція²⁰. На жаль, стратегічні зовнішньополітичні питання залишаються поза

¹⁰ Зокрема в березні 2020р. GRECO критично оцінила стан боротьби з корупцією в Україні. З її рекомендацій, наданих у 2017р., Київ виконав 5, частково – 15 і не виконав – 11. Докладно див.: Рада Європи: Антикорупційна реформа в Україні і надалі лише на папері. – DW, 26 березня 2020р., <https://www.dw.com/uk>.

¹¹ 12 грудня 2019р. Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію. У ньому наголошується на необхідності продовження реформ у сферах боротьби з корупцією. Разом з цим, критично відзначено кроки нової влади щодо реформування судової гілки влади та органів судовіського самоврядування. Докладно див.: Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf

¹² „Венеціанська комісія“ заявила Україні про необхідність очищення Вищої ради правосуддя. – Українська правда, 11 жовтня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/11/7269552>.

¹³ Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Державне бюро розслідувань (ДБР).

¹⁴ КСУ визнав неконституційним призначення Ситника на посаду глави НАБУ. – Укрінформ, 28 серпня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3089553-ksu-viznav-nekonstitucijnim-priznacenna-sitnika-na-posadu-glavi-nabu.html>.

¹⁵ Як кадрові зміни у конкурсній комісії для САП загрожують безвізу. – DW, 18 вересня 2020р., <https://www.dw.com/uk/yakovakomisiiazobraniaholovysapzahrozhuiebezvizovomurezhymu/a-54981663>.

¹⁶ КС скасував е-декларації, незаконне збагачення та ще низку антикорупційних норм – ЗМІ. – Українська правда, 27 жовтня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/27/7271451>. Див. також: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про запобігання корупції”, Кримінального кодексу України. – Сайт Верховної Ради, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.

¹⁷ Зокрема, у заяві речника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки П.Стано наголошується, що Україна повинна невідкладно відновити антикорупційну інфраструктуру, бо це є умовою надання фінансової допомоги та безвізу з ЄС. Див.: Заява ЄС: Антикорупційну структуру треба швидко відновити, це умова безвізу і фіндопомоги. – Українська правда, 3 листопада 2020р., <https://www.euointegration.com.ua/news/2020/11/3/7116079>.

¹⁸ За шестибальною шкалою від 0 до 5, де “0” означає, що зовсім не перешкоджає, а “5” – максимально перешкоджає.

¹⁹ Указ Президента України “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” №837 від 8 листопада 2019р. лише в надто узагальненому вигляді окреслює деякі напрями дій влади у зовнішній політиці.

²⁰ Станом на грудень 2020р., Стратегія зовнішньої політики знаходиться на стадії розробки.

увагою й Верховної Ради, яка не знайшла часу для оновлення базового Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, який є застарілим і таким, що не відповідає сучасним реаліям.

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. Наприклад, у листопаді 2020р. різко загострився конфлікт з представниками Єврокомісії щодо запланованих змін у штатній структурі центрального апарату Міністерства освіти і науки України, які, на думку європейських партнерів, “загрожують зривом реформ професійно-технічної освіти, вищої освіти, ...приведуть до зменшення спроможності міністерства реалізовувати проекти, спільні з ЄС”²¹. Водночас, з листопада 2019р. залишається вакантною посада директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції – базової структури, яка забезпечує перебіг виконання Угоди про асоціацію.

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 ЄС²². Новації влади з реформування судової гілки влади, а також СБУ наразилися на критику Заходу²³.

Неоднозначну реакцію у західних партнерів викликали законопроекти “Про медіа” і “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення національної інформаційної безпеки та права на доступ до достовірної інформації”²⁴. Гостру критику з боку ЄС викликав законопроект про “локалізацію”²⁵. При цьому несприятливий фон створювали конфлікти і розбіжності в позиціях представників владної команди з важливих питань відносин з ЄС²⁶.

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 переліку можна додати також дефіцит комунікації. Бракувало публічної активності профільних міністерств і відомств з тематики європейської інтеграції.

Експертна думка

Експерти досить критично оцінюють євроінтеграційну політику нинішнього керівництва країни. Зокрема, 64% не вважають її зрозумілою для суспільства, 59% респондентів наголошують на тому, що ця політика не є ефективною. 57% переконані в тому, що політиці влади на європейському напрямі бракує чіткої стратегії дій. Водночас 50% не вважають цю політику прозорою і відкритою.

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.

Українська сторона зробила ряд кроків для врегулювання конфлікту²⁷. Ініційовані контакти на різних рівнях. Під час зустрічі голів МЗС України та Угорщини у вересні 2020р. досягнуто домовленості щодо проведення спільного бізнес-форуму та засідань трьох українсько-угорських комісій – з питань

²¹ ЄС вдруге попередив Україну через спроби зруйнувати реформи у Міносвіти – Українська правда, 20 листопада 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/20/7274296>.

²² Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. – Центр Разумкова, 2020р., с.10.

²³ Див.: Судова реформа Зеленського несе великі ризики для незалежності суддів – західні послі. – Європейська правда, 17 жовтня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/17/7101959>; ЄС розкритикував проект реформи СБУ: Баканов зберігає зайві повноваження. – Українська правда, 17 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/17/7235131>.

²⁴ Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.19, razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

²⁵ ЄС попередив Раду про неприпустимість підтримки українського машинобудування – Кореспондент.нет, 4 липня 2020р., <https://ua.korrespondent.net/business/economics/4248144-yes-poperedyv-radu-pro-neprypustymist-pidtrymky-ukrainskoho-mashynobuduvannia>.

²⁶ Негативного розголосу набула заява Глави депутатської фракції “Слуга Народу” Д.Арахамії на форумі в Давосі 22 січня 2020р. про те, що Україна, мовляв, має тимчасово відмовитися від політики гармонізації власного законодавства із правом ЄС. Віце-прем’єр Д.Кулеба був змушений цю заяву спростувати.

²⁷ Зокрема, Верховна Рада внесла відповідні зміни до Закону “Про освіту”, якими продовжено перехідний період навчання мовами національних меншин у рамках загальної середньої освіти до 2023р. Водночас, у січні 2020р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про повну середню освіту”, який, на думку Д.Кулеби, має сприяти налагодженню відносин з Угорщиною. Див.: Кулеба: Закон про середню освіту має допомогти у відносинах з Угорщиною. – Українська правда, 16 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237556>.



національних меншин, освіти і транскордонного співробітництва.

Проте, спалахи конфліктів тривають. Зокрема, 25 жовтня 2020р. МЗС України оцінило деякі заяви офіційних осіб Угорщини як втручання у виборчий процес і заборонило в'їзд двом угорським високопосадовцям. Ситуація із зустріччю на вищому рівні залишається невизначеною, і угорська сторона не відмовляється від хибної політики блокування контактів Україна-НАТО²⁸.

Інтенсивними були різнорівневі політико-дипломатичні контакти з польською стороною. Досягнуто домовленостей про розвиток торгово-економічних відносин, співпрацю в енергетичній сфері, прикордонне співробітництво тощо. Загалом є підстави говорити про просування українсько-польського партнерства в різних сферах, про солідарність Польщі з Україною у протистоянні російській агресії. Важливою подією стала зустріч двох президентів В.Зеленського та А.Дуди в Києві 12 жовтня 2020р. і підписання ними Спільної заяви, в якій наголошується на “необхідності забезпечення можливості пошуку та ексгумації цих жертв в Україні та Польщі” та засуджуються “акти наруги над українськими пам'ятками культури й місцями пам'яті в Польщі і польськими пам'ятками культури й місцями пам'яті в Україні”²⁹.

Проте, очевидно передчасно говорити про те, що чутливі історичні питання, які обтяжують двосторонні відносини, остаточно зняті з порядку денного.

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 проблем 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, дискредитували європейську ідею всередині країни та гальмували розвиток партнерства Києва і Брюсселя.

1.2. ДЕЯКІ ЗОВНІШНІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ

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'юктурі. 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 (нешодавній спалах конфлікту довкола Нагірного Карабаху нині перейшов у латентну фазу, викликавши дестабілізацію у Вірменії). Триває глибинний конфлікт у Білорусі – масовий громадянський протест проти “збанкрутілого” диктаторського режиму О.Лукашенка. Чимало внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз постали й перед новим проєвропейськи налаштованим Президентом Молдови М.Санду. Варто нагадати, що ці країни є учасниками програми ЄС “Східне партнерство”.

²⁸ Міністр закордонних справ Угорщини П.Сійярто заявив, що Угорщина відмовиться від блокування як тільки “закарпатські угорці повідомлять нас про те, що питання мовного закону і закону про освіту були вирішені позитивно для них”. Див.: Глава МЗС Угорщини назвав умови зустрічі Орбана і Зеленського. – Українська правда, 23 вересня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/23/7267407>.

²⁹ Спільна заява Президента України Володимира Зеленського та Президента Республіки Польща Анджея Дуди від 12 жовтня 2020р. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-ta-p-64453>.

Російський фактор³⁰. Серед найбільш небезпечних загроз українській євроінтеграції і Європі в цілому слід відзначити імперську агресивну політику Росії. Рух України до ЄС і НАТО є головною причиною і мотивом гібридної агресії Кремля. Керівництво РФ свідоме того, що успішна євроінтеграція 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.

Оцінюючи нинішню ситуацію слід зазначити, що попри проголошене припинення бойових дій на донбаському фронті (з 27 липня 2020р.), залишається реальною загроза ескалації збройного конфлікту на Сході України. Питання анексованого Криму перебуває де-факто у “замороженому” стані, зберігається небезпечна конфліктогенна ситуація в Азово-Чорноморській акваторії. Через конфронтаційну, деструктивну позицію країни-агресора блокується переговорний процес у рамках Нормандського формату і тристоронньої контактної групи.

Загалом “гібридна війна”, розв’язана Росією проти України, відтягує величезні політичні, фінансово-матеріальні, людські ресурси, які могли б бути задіяні на європейському напрямі для прикорення руху України до ЄС.

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 переносилися конфлікти, характерні для країн походження іммігрантів. Міграційна криза позначилася на політиці мультикультуралізму, вплинула на процес формування загальноєвропейської ідентичності.

З іншого боку, відчутні наслідки масштабного розширення кола країн-учасниць ЄС (2004-2013рр.), що спричинило тривале “внутрішнє навантаження” на соціально-економічну, фінансову систему, загострило конфлікти і проблеми з “новими” членами ЄС (зокрема, йдеться про жорстку позицію інституцій Євросоюзу щодо порушення норм демократії в Польщі, Угорщині³¹). Найявною є соціально-економічна нерівність країн-учасниць.

Поседнання економічних криз, соціокультурних викликів і прямої загрози безпеці – це конгломерат проблем, що створює живильне середовище для етнічного націоналізму, ксенофобії та історичного реваншизму³², які разом становлять загрозу ЄС.

Не можна оминати й фактор російської експансії на європейському континенті. Як уже зазначалося, Москва здійснює масштабний і цілеспрямований

³⁰ Про специфіку та особливості російського блокування євроінтеграції України більш детально див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.55-65, razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

³¹ У 2018р. ЄС запустив санкційну процедуру проти Угорщини (і раніше проти Польщі) через порушення верховенства права. У 2020р. Польща і Угорщина заблокували ухвалення бюджету ЄС, який пов’язує фінансову допомогу у зв’язку з пандемією COVID-19 із дотриманням верховенства права в країнах-членах. Див.: Угорщина не погоджує бюджетні пропозиції ЄС – керівник апарату Орбана. – Радіо Свобода, 3 грудня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-uhorshchyna-blokuje-budzet-es/30982212.html>.

³² Нові члени ЄС не лише звертаються до минулого, але й часто вимагають його перегляду. Зокрема йдеться про позови до Німеччини стосовно виплати репарацій за злочини нацизму у Другій світовій війні (Греція, Польща). Загострюються суперечності з приводу трактування тих чи інших історичних подій і постатей в національних історіях. Так, Болгарія має суперечності із Сербією і Північною Македонією, Польща – з Білоруссю, Литвою, Німеччиною, Словенія – з Хорватією.



гібридний вплив на теренах ЄС з метою послаблення (розвалу) Євросоюзу. Політика Кремля зорієнтована на дискредитацію і розмивання базових європейських цінностей, експорт корупції, дезорієнтацію громадської думки, формування впливового проросійського лобі в європейському істеблїшментї, підтримку радикальних екстремїстських рухів, сприяння поглибленню розбіжностей між європейськими державами.

Хронїчною складною проблемою ЄС є консенсусний механїзм ухвалення рїшень, який уповільнює, гальмує і часто вихолощує важливі рїшення Євросоюзу, в т.ч. у сферї зовнїшньої полїтики. Складнїсть консенсусних рїшень пояснюється розбїжностями в позицїях країн-членів ЄС, що спричиненї внутрїшньополїтичною кон'юнктурою, геополїтичними орієнтацїями, зовнїшнїми впливами тощо. Найбїльш яскраво ця проблема визначилася у вереснї 2020р., коли Кїпр тривалий час блокував запровадження санкцїй проти режиму О.Лукашенко, вимагаючи від ЄС втрутитися у конфлїкт Кїпру з Туреччиною, яка здїйснювала розвїдку газу у спїрнїй акваторїї Середземного моря.

Не випадково Глава ЄК Урсула фон дер Ляєн 16 вересня 2020р. у щорїчному зверненнї до Європарламенту "Про стан ЄС" зазначила: "Чому навїть простї заяви ЄС затримуються, вихолощуються чи стають заручниками інших мотивів? ... давайте перейдемо до голосування квалїфікованою бїльшїстю щонайменше у питаннях дотримання прав людини та імплементацїї санкцїй!"³³

Проте, доцентровий рух в ЄС переважає: вибори до Європарламенту 2019р. засвїдчили перемогу єврооптимїстів і довели, що "кризи легїтимностї" Євросоюзу немає, лїдери провїдних країн ЄС залишаються прихильниками ідеї європейської інтеграцїї.

Але очевидно, що зосередження ЄС на внутрїшнїх проблемах і загрозах на фонї економічного спаду внаслїдок вірусної пандемїї обмежує інтерес, активнїсть і ресурси ЄС на українському напрямї, прїоритетнїсть якого для офїційного Брюсселя, ймовїрно, зменшуватиметься.

1.3. ОНОВЛЕННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ І ПЕРСПЕКТИВИ ВІДНОСИН УКРАЇНА-ЄС

Є підстави стверджувати, що нинї у вїдносинах Брюсселя і Києва пїсля укладення Угоди про асоцїацїю і запровадження безвїзу спостерїгається брак спїльних стратегїчних цїлей. З одного боку, погляд у майбутнє вїдносин Україна-ЄС сфокусований винятково на виконаннї Угоди та її оновленнї, що, попри велику значимїсть для Києва, по сутї є ближчою перспективою. З іншого боку, очевидним прїоритетом для України є протистояння російської експансїї, полїтико-дипломатична солїдарнїсть та економічна допомога ЄС.

Угода про асоцїацїю є дороговказом і програмою українських реформ у рїзних секторах і галузях, а рївень її імплементацїї – індикатором ефективностї євроїнтеграцїйного курсу української влади. Загалом динамїка виконання Угоди за 2017-2019рр. виглядає не надто оптимїстично. Згїдно із щорїчними звітими Уряду, у 2017р. загальний прогрес виконання було оцїнено у 41%. У 2018р. ситуацїя з імплементацїєю Угоди дещо покращилася – рївень виконання запланованих завдань склав 52%. Однак, у 2019р. спостерїгалосся уповільнення темпів – 37%. Причому, Кабмін виконав 53% завдань, Парламент – 12%, інші державнї органи – 21%³⁴.

Очевидно, що узагальненї оцїнки реалїзацїї цього документа, зокрема у відсотковому виглядї, є певною мїрою ілюстративними, але дають уявлення про характер, темпи і продуктивнїсть євроїнтеграцїйного процесу в цїлому і про стан справ у рїзних сферах євроїнтеграцїї.

Динамїку імплементацїї Угоди можна побачити на діаграмї "Прогрес виконання Україною Угоди про асоцїацїю з ЄС у 2017-2019рр."

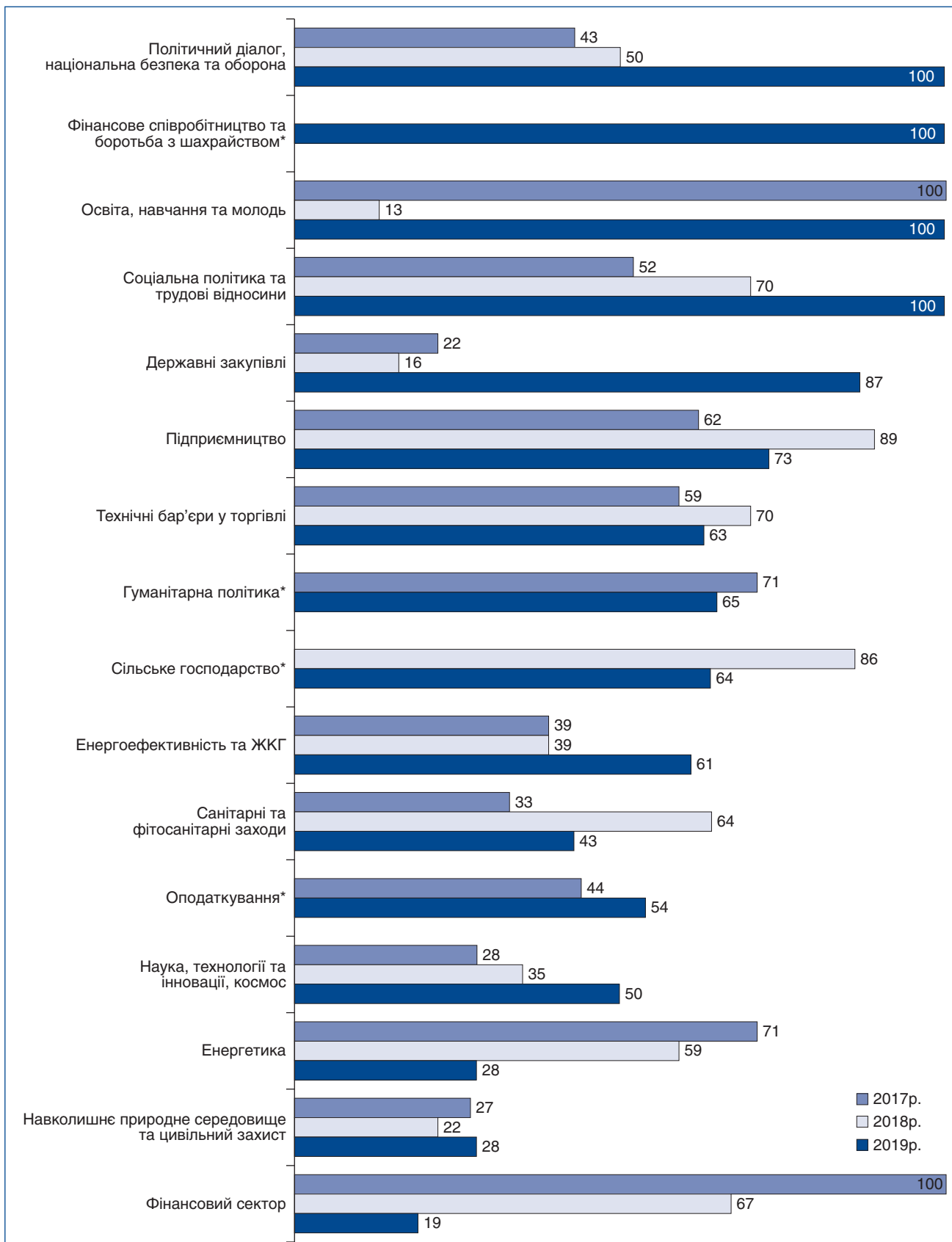
Очевидно, що процес виконання Угоди за окремими напрямками є рїзношвидкїсним. Це пояснюється обсягом і термїнами завдань, масштабом запланованих реформ. Ситуацїя в режимї онлайн оприлюднюється на офїційному сайтї "Пульс угоди". Отже, станом на грудень 2020р., найбїльш проблемними виглядали такї сфери: транспорт, фїнансовий сектор, соцїальна полїтика, громадське здоров'я, сїльське господарство, митнї питання тощо³⁵.

³³ Президентка Єврокомїсії пропонує вїдмовитися від консенсусу в голосуваннї щодо санкцїй. – Українська правда, 16 вересня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/16/7266569>.

³⁴ Див.: Звїти про виконання Угоди про асоцїацїю між Україною та Європейським Союзом. – Сайт Кабїнету Міністрів України, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

³⁵ Бїльш детальнїо про стан виконання Угоди див.: Європейська інтеграцїя України: російський фактор. Аналітична доповїдь Центру Разумкова, с.7-11.

Прогрес виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС у 2017-2019рр., %³⁶



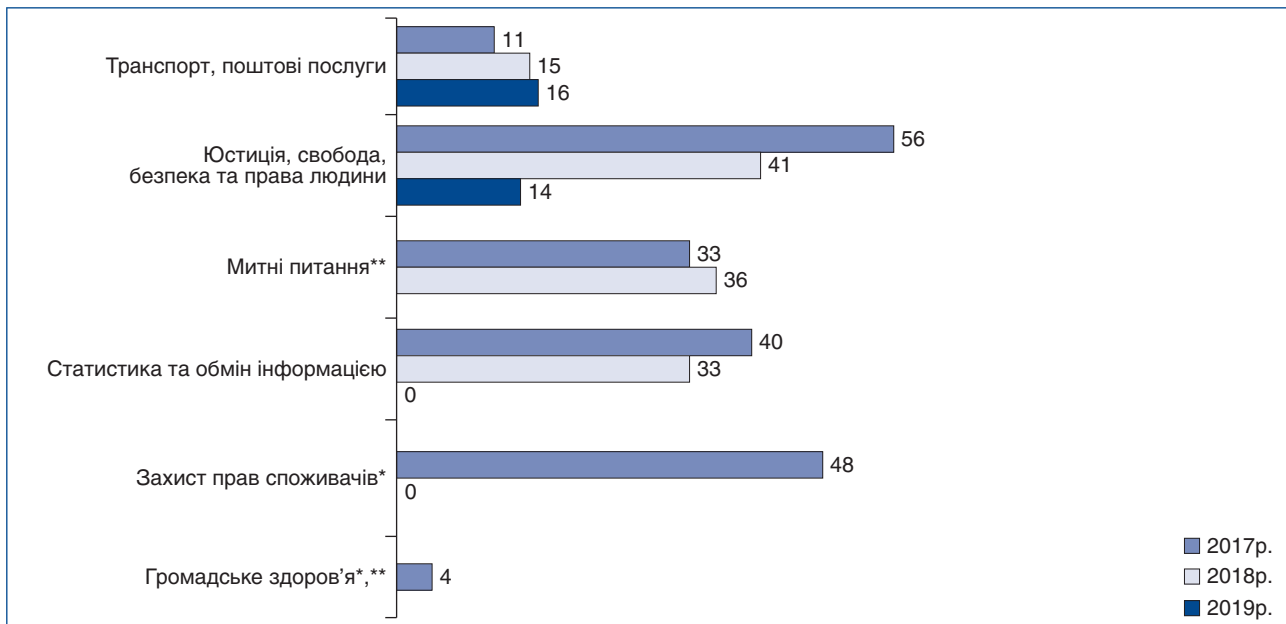
³⁶ На діаграмі сфери розташовані в порядку спадання від найвищого відсотка виконання зобов'язань у 2019р.

* Відсутні зобов'язання за Угодою про асоціацію у 2017р. та/або 2018р.

Джерело: Урядовий портал. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017р., <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik.pdf>; Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2018р., https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/AA_report-UA.pdf; Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>.

Прогрес виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС
у 2017-2019рр., %

(продовження)



* У 2018р. відсутні зобов'язання за Угодою про асоціацію.

** У 2019р. відсутні зобов'язання за Угодою про асоціацію.

Повільність виконання визначених в Угоді завдань пояснюється багатьма факторами. З одного боку, йдеться про загальні проблеми, які згадувалися вище, – неефективність боротьби з корупцією, складне соціально-економічне становище, недосконалість євроінтеграційної політики влади, несприятливі зовнішні фактори. З іншого боку, на стан імплементації Угоди впливає і комплекс окремих специфічних чинників, пов'язаних безпосередньо з виконанням цього документа. Насамперед, це якість і професіоналізм дій владних структур на євроінтеграційному напрямі, координованість їх зусиль, ефективність планування і управління підприємствами тощо.

Експертна думка

Представники експертної спільноти досить стримано оцінюють загальний рівень виконання Угоди – 3,1 бала³⁷. Фахівці виокремлюють специфічні проблеми, які ускладнюють імплементацію Угоди. У першу чергу, це низька ефективність системи державного управління в Україні, неналежна міжвідомча координація, кадрові проблеми (76%). Також несприятливими факторами є брак оптимального планування процесу виконання Угоди та неузгодженість процесу її імплементації з внутрішніми реформами (по 39%). Серед інших проблем респонденти називають системні недоліки в управлінні підприємствами (36%), низький рівень обізнаності про Угоду (28%).

Згідно з даними “Пульсу угоди”, найбільш ефективно виконується напрям “політичний діалог, національна безпека і оборона”. Дійсно, є підстави говорити про інтенсивні контакти на вищому та високому рівнях з керівництвом інституцій ЄС і лідерами країн Євросоюзу, проведення продуктивних щорічних самітів Україна-ЄС. Паралельно офіційний Київ активно продовжує традиційну практику приєднання до політичних заяв і рішень ЄС (з 2005р. Україна близько 6 000 разів приєднувалася до позиції ЄС). Отже, в листопаді 2020р. Україна офіційно долучилася до санкцій ЄС стосовно Білорусі та відповідних санкцій проти лідерів Придністров'я.

Є певні зрушення і у сфері безпеки. Набув чинності новий Закон “Про розвідку”. У вересні 2020р. Указом Президента затверджений базовий документ – нова “Стратегія національної безпеки і оборони України”³⁸. Також важливою позитивною подією, яка впливає на розвиток партнерства з країнами ЄС у сфері безпеки, стало те, що у червні 2020р. Північноатлантична рада визнала Україну членом Програми розширених можливостей НАТО³⁹.

Безумовно, для України, яка протистоїть російській гібридній агресії, проблематика безпеки, спільного реагування на загрози є важливою складовою відносин з ЄС.

³⁷ За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає, що виконання є неефективним, а “5” – дуже ефективним.

³⁸ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” №392 від 14 вересня 2020р.

³⁹ Україна стала членом Програми розширених можливостей НАТО. – Європейська правда, 12 червня 2020р., <https://www.euointegration.com.ua/news/2020/06/12/7111037>.

Але є й “зворотня” проблемна сторона політико-безпекового партнерства Україна-ЄС. В Угоді про асоціацію саме ця тематика викладена в Розділі II “Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики”. Цей розділ, на відміну від інших частин документа, є надзвичайно стислим, суто декларативним, містить винятково загальні рамкові положення на кшталт “сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності”. Термін “політична асоціація” не має чіткого юридично-правового визначення в тексті Угоди.

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 II Угоди, узгоджений задовго до початку російської агресії, потребує оновлення і конкретизації у вигляді відповідних додатків – “планів дій” чи “дорожніх карт”.

Експертна думка

Більшість експертів тією чи іншою мірою підтримують думку про те, що з огляду на реалії необхідно оновити та конкретизувати Розділ II Угоди про асоціацію Україна-ЄС, присвячений співробітництву у сфері зовнішньої та безпекової політики. Отже, беззаперечно підтримують 47% респондентів, скоріше підтримують – 29% опитаних.

Водночас, фахівці підтримують також оновлення у цілому Угоди – “так” і “скоріше так” відзначили відповідно, 37% і 49% опитаних.

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 XXI раунд переговорів, під час якого були остаточно 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 оновилися 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 курс⁴⁰, реалізація якого вплине на низку секторів економіки. З іншого



боку, Росія розв’язала збройну агресію проти України, що кардинально змінило ситуацію на європейському континенті. Врешті-решт внесла суттєві корективи у європейській і світовій порядку денний глобальна пандемія COVID-19.

Українська влада задекларувала наміри щодо оновлення Угоди, і “зелене світло” для цього процесу надав XXII саміт Україна ЄС (2020р.). Від січня 2021р. Україна та ЄС можуть здійснити всебічний огляд досягнення її цілей, на основі чого розпочати процес її оновлення.

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”⁴¹.

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 доквілля 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 сторони⁴².

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 масштабність 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

⁴⁰ Див.: Європейський зелений курс. – Представництво України при ЄС, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobitnictvo/klimat-jevropejska-zelena-ugoda>.

⁴¹ Євроінтеграція 2.0: що дасть Україні оновлення Угоди про асоціацію з ЄС. – Європейська правда, 29 липня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2020/07/29/7112658>.

⁴² Там само.

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.

Питання визначення перспектив євроінтеграції України поступово почало з'являтися в публічних висловленнях Президента України. Зокрема, 23 вересня 2020р. напередодні візиту до Братислави, В.Зеленський в інтерв'ю словацьким ЗМІ заявив: "Ми прагнемо отримати від ЄС чітку, ясно сформульовану перспективу членства для України. Для українців важливо, що Євросоюз визнає та підтримує наші прагнення"⁴³. Згодом, 3 жовтня аналогічна теза пролунала в інтерв'ю Президента України виданню *Politico Europe*: "І коли ми йдемо в ЄС... ми повинні бачити саме той "прапорець фінішу", щоб нам було зрозуміло, що через такий-то час, після таких-то конкретних кроків Україну запросять, а не вона попроситься в ЄС. І ось це мають розуміти всі країни ЄС"⁴⁴.

Результати експертного опитування свідчать про те, що така позиція загалом користується підтримкою серед респондентів.

Експертна думка

65% опитаних експертів вважають, що Україні у перемовинах з ЄС слід ставити на офіційному рівні питання про визначення перспектив її членства в Євросоюзі. Водночас, 14% опитаних з цим не погоджуються, а кожен п'ятий (21%) вагається з відповіддю.

Загалом думки фахівців можна зрозуміти. Визначення чітких перспектив і умов приєднання до ЄС є потужним імпульсом для прискорення євроінтеграційних процесів, мобілізуючим стимулом у роботі державних інституцій, нарешті, вагомою підтримкою проєвропейських настроїв у суспільстві. Проте, вимагання нині на офіційному рівні від ЄС визначення перспектив членства для України викликає сумніви з огляду на ряд обставин.

З одного боку, ситуація в Україні є вагомим контраргументом, більше того, викликає занепокоєння щодо утримання вже досягнутих результатів співробітництва з ЄС. З іншого боку, в нинішніх умовах Брюссель не готовий для діалогу на цю тему з огляду як на негативну позицію ряду впливових країн-членів щодо подальшого розширення ЄС, так

і враховуючи тягар внутрішніх проблем і конфліктів на теренах Євросоюзу.

Але очевидно й інше. Перспективи членства мають залишатися у ближчому порядку денному відносин Україна-ЄС. Необхідно поступово та наполегливо створювати внутрішні та зовнішні сприятливі умови для створення "дорожньої карти" приєднання до Євросоюзу.

Отже, можна прогнозувати, що в найближчій перспективі навряд чи варто очікувати "проривів" у відносинах Україна-ЄС. Паралельно з імплементацією Угоди триватиме складний переговорний процес щодо її оновлення, який зосереджуватиметься насамперед на змінах у додатках і лібералізації параметрів взаємної торгівлі. Є підстави для оптимістичних очікувань щодо просування на ключових напрямках секторальної інтеграції, а також стосовно укладення важливих для Києва угод – зокрема, про "промисловий безвіз" (АСАА) (про це досягнуто попередньої домовленості з ЄС) і про спільний авіаційний простір тощо⁴⁵.

Важливим чинником є збереження солідарності і підтримки України з боку ЄС у протистоянні російській гібридній агресії. Однак, навряд чи варто очікувати повороту позиції Брюсселя щодо країни-агресора, посилення санкційної політики.

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, внутрішньополітичні 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 залежать як темпи і результативність євроінтеграції України в цілому, так і процес подальшої імплементації і оновлення Угоди про асоціацію.

⁴³ Інтерв'ю Президента України словацькому економічному виданню *Hospodárske noviny* 23 вересня 2020р. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/intervyu-prezidenta-ukrayini-slovackomu-ekonomichnomu-vidann-63881>.

⁴⁴ Інтерв'ю Президента України Володимира Зеленського виданню *Politico Europe* 3 жовтня 2020р. – Укрінформ, 6 листопада 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3112542-volodimir-zelenskij-prezident-ukraini.html>.

⁴⁵ Віце-прем'єр-міністр - міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції О.Стефанишина 12 грудня 2020р. заявила, що "ми домовилися про підписання Угоди АССА, так званого промислового безвіза, за деякими видами продукції з доданою вартістю – це низьковольтне устаткування, електромагнітне обладнання, машини і механізми". Див.: "Промисловий безвіз": Україна домовилася з ЄС про підписання угоди для деяких видів продукції. – Українська правда, 12 грудня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2020/12/12/669113>.

2. ЗАГАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ СЕКТОРАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

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 розвитку бізнесу у віртуальному цифровому середовищі.

У цьому розділі окреслюються деякі нові пріоритети в економічній взаємодії Україна-ЄС (у т.ч. в умовах боротьби з COVID-19). Зокрема, визначаються перспективи співробітництва в науково-технологічній сфері, оцінюється важливість розширення взаємодії у сфері охорони здоров'я та фармацевтики, робиться акцент на посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості. Крім того аналізуються загальні передумови та перспективи активізації секторальної інтеграції, у т.ч. в контексті розвитку механізмів регулювання взаємного доступу до ринків у рамках зони вільної торгівлі. Оцінюються умови вжодження до європейського агропродовольчого ринку, шляхи і перспективи просування України до ринків промислових виробів ("промисловий безвіз"). Також розглядається ефективність деяких механізмів та фінансових інструментів сприяння секторальному розвитку та секторальній інтеграції.

2.1. НОВІ ПРІОРИТЕТИ ЕКОНОМІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНА-ЄС У КОНТЕКСТІ БОРЬБИ З COVID-19 ТА ПЕРСПЕКТИВ СТРУКТУРНОЇ КОРЕКЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Світ вступив в епоху кардинальних соціально-економічних змін, зумовлених новітньою технологічною революцією, пов'язаною, як відомо, з низкою суттєвих технологічних інновацій, які, серед іншого, охоплюють¹: 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*)²; відкриті екосистеми штучного інтелекту (*open AI ecosystem*), які дозволяють 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*)³.

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"*)⁴. Ця глобальна тенденція, яка навряд чи істотно послабшає після

¹ Top 10 Emerging Technologies of 2016. By World Economic Forum's Meta-Council on Emerging Technologies. – World Economic Forum, June 2016, <http://www.weforum.org>.

² Уже понад 50 найбільших банків світу оголосили ініціативи щодо впровадження цих технологій. Відповідні проекти здійснюють також *Microsoft*, *IBM* та *Google*.

³ OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, chapter 2. Future Technology Trends. – OECD Publishing, 2016, http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en.

⁴ Див.: The New Low Touch Economy. How to navigate the world after COVID-19: Report. – Board of Innovation, 2020, <https://info.boardofinnovation.com/hubfs/Innovate%20low%20touch%20economy.pdf>; The Winners of the Low Touch Economy. How companies can recover and grow in the new normal: Strategy Report. – Board of Innovation, 2020, <https://www.boardofinnovation.com/low-touch-economy>.

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 2015-2020рр. 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-є місце з показником 36,26;

2015р. – 64-є місце (36,45) серед 141 країни;

2016р. – 56-є місце (35,52) серед 128 країн;

2017р. – 50-є місце (37,62) серед 127 країн;

2018р. – 43-є місце (38,52) серед 126 країн;

2019р. – 47-є місце (37,40) серед 129 країн;

2020р. – 45-є місце (36,32) серед 131 країни світу⁵.

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

Доповідь про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму за 2019р.⁶ поставила Україну за індикатором рівня кваліфікації робітників (*skills*) на 44-є місце серед 141 країни світу з показником 69,9 за 100-бальною шкалою, у т.ч. за субпоказником “кваліфікація майбутньої робочої сили” (*skills of future workforce*) – на 26-є місце (72,6). Тоді як за індикатором “інноваційна здатність” (*innovation capability*) країна посідає 60-є місце (40,1), а за “динамізмом бізнесу” (*business dynamism*) – лише 85-є місце (57,2), причому за субіндексами зростання інноваційних компаній (*growth of innovative companies*) – 109-є місце (42,8).

Таким чином, країна марнує свій досить високий кваліфікаційний потенціал. А це означає, що *створені інституційні умови не сприяють його реалізації*. 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 причинами. 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 2015-2019рр. скоротився на 5,5%, а з урахуванням колапсу 2020р. таке сумарне падіння, напевно, досягне 13%⁷. Частка високотехнологічного експорту в загальному обсязі експорту продукції обробної промисловості України, яка у 2014р. досягла 7,5% і навіть у проблемному 2015р. підвищилася до 8,5%, у 2018р. знизилася до 5,4% (в ЄС в середньому такий показник складає 15,6%, а у світі загалом – 20,8%)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 впливає 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 технологій. 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. Так, за даними системи *CORDIS ЄС*, участь України в

⁵ Cornell University, INSEAD and WIPO. The Global Innovation Index 2014, 2016, 2018, 2019, 2020. – Geneva: WIPO and New Delhi: Confederation of Indian Industry.

⁶ The Global Competitiveness Report 2019 (ed. Prof. Klaus Schwab). – World Economic Forum, Geneva, 2019, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁷ Розрахунки за даними Держстату України “Індекси промислової продукції в Україні у 2015-2020 роках”, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁸ База даних World Bank. World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

широко розрекламованій програмі “Горизонт 2020” – це лише 286 проектів (2,44% сумарної кількості для асоційованих країн), у рамках яких підписано 203 гранти (2,95% сумарної кількості для асоційованих країн) із загальним фінансуванням €37 573 564 (0,75% сумарного обсягу для асоційованих країн).

Ці показники можна порівняти із загальною кількістю 31 003 виділених дослідницьких грантів та фінансування в обсязі €58,39 млрд.⁹ – щоб було зрозуміло, що участь України в “Горизонт 2020” має переважно символічний характер і *практично не може справляти реального впливу на розвиток науково-технологічної сфери України*. Безумовно, такий підхід має бути кардинально змінений. Одним з можливих рішень могло б бути *закріплення за Україною певної мінімальної квоти в доступі до коштів, які виділяються в рамках дослідницьких програм ЄС, на пристойному рівні, а не 2-3% сумарного показника асоційованих країн, які Україна має нині*.

В іншому разі виникатиме парадоксальна ситуація, коли Україна не повертатиме навіть тих витрат коштів, які необхідні для здійснення інституційних трансформацій за шаблонами ЄС і, таким чином, самий процес наближення до норм ЄС, відірваний від розширених можливостей доступу до ринків і до ресурсів, стане економічно нерентабельним.

У більш широкому контексті слід здійснити перегляд існуючих можливостей доступу до інших програм ЄС, які пов’язані з технологічним розвитком та підвищенням конкурентоспроможності. Очевидно, що однієї лише формальної декларації про “відкритість” цих програм ЄС недостатньо, якщо вони не будуть підкріплені конкретними заходами щодо розширення можливостей включення українських підприємств та організацій до цих програм.

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 джерел¹⁰, 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. Про це свідчить зокрема той факт, що на спеціальній “коронавірусній” платформі Європейського дослідницького простору (*European*

Research Area corona platform), на кінець жовтня 2020р., не було зареєстровано жодного українського проекту чи учасника¹¹.

Сьогодні, коли у світі жваво обговорюються питання початку виробництва вакцин проти коронавірусу, практично нічого не чути про можливість участі українських підприємств фармацевтичного сектору у виготовленні таких вакцин на основі кооперації (спільного виробництва) чи надання ліцензії з боку провідних європейських фармацевтичних фірм. Не чути і про участь європейських компаній у створенні на території України додаткових лабораторій з тестування на *COVID-19*, постачанні обладнання для підготовки фахівців для них (а Україна й досі істотно поступається багатьом країнам Європи за рівнем тестування).

Зрозуміло, що такий стан речей має бути змінений. *Взаємодія у сфері охорони здоров’я та фармацевтики може стати тим лакмусовим папірцем, за яким народ України робитиме висновки про реальну ефективність євроінтеграційного курсу країни*.

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*

⁹ Funding & tender opportunitiesSingle Electronic. Data Interchange Area (SEDIA). – European Commission, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>.

¹⁰ Див., зокрема: Україна отримала гуманітарну допомогу від Китайської Народної Республіки. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-gumanitarnu-dopomogu-vid-kitajskoyi-narodnoyi-respubliki>.

¹¹ Див.: Funding & tender opportunitiesSingle Electronic. Data Interchange Area (SEDIA). Member states. – European Commission, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/covid-19?tabId=5>.

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 *інституційні рамки взаємодії у сфері підготовки фахівців для нових професій економіки майбутнього*, в т.ч. на основі *розищення можливостей для обміну 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.

2.2. РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМНОГО ДОСТУПУ ДО РИНКІВ У КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО ЗВТ

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 I-A (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 секторів¹².

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) агропродовольчого експорту України до ЄС та наявності високих технічних бар'єрів для доступу на ринок ЄС промислових виробів України. І якщо перша з цих перешкод лише дещо стримує розвиток українського експорту на європейський ринок, то друга реально створила ситуацію, коли переваги тарифної лібералізації торгівлі для України значною мірою

нівелюються неможливістю або складністю виходу на ринок ЄС з причин технічного регулювання.

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”, с.19)¹³.

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”, с.20)¹⁴ виявився виразно іншим: фактично всі основні групи товарного експорту ЄС пережили період істотного падіння під впливом обвальної девальвації гривні у 2014-2015рр., значного падіння доходів та стиснення платоспроможного попиту в цей період. Цей чинник виявився значно більш дієвим 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 2019р. вийшов на докризові показники 2013р. або навіть трохи перевищив їх. Проте загалом, як свідчить діаграма, *Угода досі не спричинила значного збільшення імпорту товарів з ЄС в Україну.*

¹² Визначений тарифним графіком України перехідний період по окремих чутливих для України товарах – головним чином агропродовольчої групи, окремих видів машин і приладів – досягав 5, 7 або навіть 10 (автотранспорт) років, причому щодо деяких тарифних позицій передбачено не повну, а часткову лібералізацію (здебільшого на 50% чи 20% за 5, 7 або 10 років). А стосовно поставок свинини, окремих видів м'яса свійської птиці, цукру на ринок України була встановлена тарифна квота, за межами якої застосовується ставка мита у 10-15% і навіть 50% (цукор). Для імпорту в ЄС перехідні періоди (3, 5 або 7 років) зустрічаються значно рідше (наприклад, окремі рибні продукти та рибні консерви, окремі хімічні речовини та сполуки, барвники, фармацевтичні вироби, мінеральні добрива, деякі вироби деревообробної промисловості, взуття, деякі керамічні вироби, вироби із скла та посуд, окремі кольорові та рідкоземельні метали і вироби з них, окремі інструменти та ножові вироби з недорогоцінних металів, окремі види електроприладів та відео- та звуковідтворювальної апаратури, електронні прилади, моторні транспортні засоби, велосипеди, фотоапаратура та деякі прилади та вогнепальна зброя), що, однак, компенсується значною кількістю позицій агропродовольчої групи та деяких хімічних речовин і сполук, а також тютюнових виробів, що підпадають під дію тарифних квот, а також встановленням механізму вільної адвалерної ставки мита (вхідної ціни) щодо окремих видів фруктів і фруктових соків та деяких інших тарифних позицій.

¹³ Складено на основі Бази даних Євростату “EU Trade Since 1988 By SITC” (за Стандартною міжнародною торговою класифікацією SITC), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb>.

¹⁴ Складено на основі Бази даних Євростату “EU Trade Since 1988 By SITC” (за Стандартною міжнародною торговою класифікацією SITC), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb>.

Імпорт ЄС-27 з України,
€ млн.


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 2019р. лише на 3,6% перевищував його показник 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 підвищенню конкурентоспроможності та диверсифікації економічної діяльності та спектра присутності на ринках. Звідси впливає актуальність перегляду деяких акцентів торговельної політики у відносинах з ЄС.

Умови доступу до європейського агропродовольчого ринку: тарифні квоти

В Україні поширеним є погляд, що режим тарифного квотування ЄС істотно обмежує потенціал агропродовольчого експорту України. Це аргументується тим, що по багатьох позиціях агропродовольчої номенклатури Україна має відносну перевагу, а розмір квот встановлений на рівні, що дозволяє безмитне ввезення товарів лише упродовж нетривалого періоду – кількох місяців року.

Слід, однак, відзначити, що в Угоді загалом був передбачений графік поступового збільшення обсягів тарифних квот¹⁵, який однак, має різні наслідки для українського експорту в розрізі окремих товарних позицій. Адже, наприклад, у 2019р. українські експортери використовували можливості 32 з 40 встановлених тарифних квот, 11 з яких використані в повному обсязі та дві використані на понад 95%. Повністю було використано лише 11 тарифних квот – на кукурудзу, пшеницю, ячмінь, мед, цукор, виноградний та яблучний соки, оброблені томати, оброблений крохмаль, вершкове масло, м'ясо птиці, крохмаль.

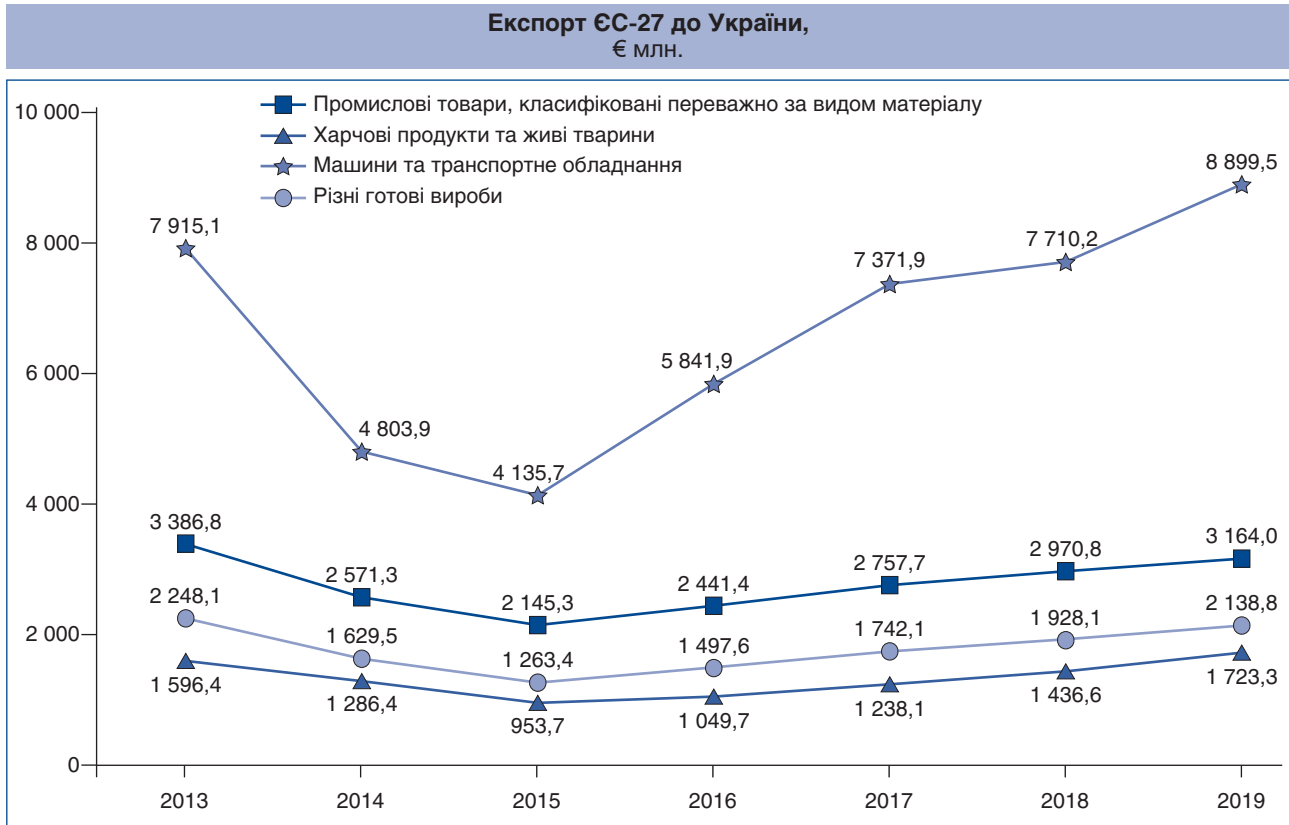
Особливо обмежувальний вплив тарифні квоти мають стосовно українського експорту м'яса птиці. Але при цьому слід відзначити, що у 2019р. було внесено зміни до Додатка І-А до Угоди в частині зміни зобов'язань ЄС щодо збільшення обсягів тарифних квот на м'ясо птиці. 17 січня 2020р. набула чинності угода у формі обміну листами між ЄС та Україною про внесення змін до торгових преференцій щодо м'яса птиці та переробленого м'яса птиці (передбачених Угодою про асоціацію), яка набула чинності 1 лютого 2020р.¹⁶

Згідно з даними Єврокомісії за 2020р.¹⁷, станом на 12 листопада 2020р., Україна повністю використала

¹⁵ Див.: Обсяги тарифних квот у 2017-2021 роках в рамках ПВЗВТ. – Мінекономрозвитку України, <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=f5cea3c3-d7e0-4e49-994d-f87089e3d3fc&title=ТарифніКвотиVRamkakhPvzvt>.

¹⁶ Безмитні тарифні квоти та їхнє використання. – Євроінтеграційний портал, <http://eu-ua.org/zona-vilnoi-torhivli/bezmytni-taryfni-kvoty-ta-yihnie-vykorystannia>.

¹⁷ Tariff quota consultation. – European Commission, https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/quota_consultation.jsp?Lang=en&Origin=UA&Code=&Year=2020&Critical=&Status=&Expand=true.



тарифні квоти по 18 позиціях з 51. А отже по більшості тарифних позицій, скоріш за все, надані обсяги тарифних квот не будуть використані зовсім. Таким чином, проблема тарифних квот, попри широкий розголос з боку ЗМІ та окремих фахівців, реально не є такою болючою для багатьох українських експортерів агропродовольчої продукції: вона має значення лише для окремих секторів агропродовольчого комплексу.

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 розвитку, 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 розширення експорту в його нинішній, і без того викривленій структурі, характерній 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 контексті 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 відповідними процедурами, що будуть здійснюватися безпосередньо на території України. Не випадково цей механізм спрощено назвали “промисловим безвізом”, хоча цей термін і не є цілком доречним¹⁸.

¹⁸ На відміну від режиму вільного пересування осіб, де безвізовий режим дійсно означає скасування формальностей, пов'язаних з отриманням віз, “промисловий безвіз” жодних вимог до експортованої продукції не касає, а лише наближає їх до виробників-експортерів за рахунок передачі відповідних процедур національним органам України, які повинні будуть діяти на основі європейських норм оцінки відповідності технічним регламентам. На відміну від режиму вільного пересування осіб, який дійсно зменшує витрати на подорожі, т.зв. “промисловий безвіз” навпаки може призвести до підвищення сукупних витрат України, що пов'язано з необхідністю розгортання відповідної інфраструктури сертифікації та підтвердження відповідності чинним технічним регламентам.

Україна, хоча й вживала відповідних заходів з адаптації до європейських норм технічного регулювання, які останніми роками здійснювалися відповідно до Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020р. (затвердженої Розпорядженням КМУ №844 від 19 серпня 2015р.), загалом *надто повільно вирішувала питання, які постають у цьому контексті*. Як наслідок, розпочавши відповідні підготовчі роботи ще 15 років тому¹⁹, лише зараз починається підготовка до початку офіційних переговорів з цього питання²⁰. Відсутність належного динамізму призвела до втрати часу та гальмування процесу виходу на європейський ринок з продукцією машинобудування та іншими готовими виробами.

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).

Загалом Додатком III до Угоди (“Список законодавства для адаптації із зазначенням термінів для його здійснення”) було визначено 27 груп промислової продукції – передусім машинобудівної. Вони охоплені графіком адаптації т.зв. *вертикального (галузевого) законодавства*, яке мало бути здійснене упродовж переважно 2-3 років з моменту набуття чинності Угоди і лише в окремих випадках упродовж 4 (радіо- та телекомунікаційне термінальне обладнання, прогулянкові суда) чи 5 років (зважувальні прилади, високошвидкісні залізні дороги, зазначення маркування та стандартної інформації щодо споживання енергії та інших ресурсів, пов’язаних з енергетичними продуктами).

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 виробництва²¹.

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 сфери, які дедалі більше ускладнюють завдання України. Показовим тут є приклад еволюції європейського законодавства у сфері ринкового нагляду – прийняття 20 червня 2019р. (з набуттям чинності 16 липня 2021р.) нового Регламенту 2019/1020 стосовно ринкового нагляду та відповідності продукції²², 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 забруднювачів²³. 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.

¹⁹ План дій з підготовки до АСАА був підписаний Україною та ЄС ще у грудні 2005р.

²⁰ 29 жовтня 2020р. повідомлено про початок роботи в Україні “місії для підготовки” приєднання України до вказаної угоди ЄС. Див.: В Україні почала роботу місія ЄС для підготовки „промислового безвізу”. – Економічна правда, 29 жовтня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/29/666756>.

²¹ Ще у Плані дій 2005р. стосовно цієї сфери були визначені чотири пріоритетні сектори адаптації вертикального (галузевого) законодавства – низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність, виробництво машинобудування та прості посудини, що працюють під тиском. Стосовно перших трьох з них відповідні технічні регламенти були впроваджені в Україні ще в період 2012-2015рр. (з відповідним корекціями 2018р.). А станом на жовтень 2019р., вже були прийняті технічні регламенти на основі нових директив і регламентів ЄС у секторах: прості посудини під тиском; пересувне обладнання під тиском; прилади, що працюють на газоподібному паливі; ліфти; іграшки; неавтоматичні зважувальні прилади; засоби вимірювань; обладнання для роботи в потенційно вибухонебезпечних середовищах; засоби індивідуального захисту, канатні дороги; вибухові матеріали промислового призначення; обладнання, що працює під тиском; вимоги щодо енергоефективності (екодизайну) та маркування енергоспоживання більшості видів побутових приладів та іншого електричного приладдя, щодо яких такі вимоги існують на рівні ЄС. Таким чином вони також формально готові до приєднання до АСАА. Див.: Проект “Громадська синергія”. Інтеграція в рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною та ЄС. Аналітичний звіт, грудень 2019р., с.24, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>.

²² Regulation (EU) 2019/1020 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on market surveillance and compliance of products and amending Directive 2004/42/EC and Regulations (EC) No 765/2008 and (EU) No 305/2011. – Official Journal of the European Union, L169/1, Vol.62, 25 June 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.169.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L.:2019:169:TOC.

²³ Regulation (EU) 2019/1021 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on persistent organic pollutants. – Official Journal of the European Union, L169/45, Vol.62, 25 June 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.169.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L.:2019:169:TOC.

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 АСАА²⁴. 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 COVID-19. Вочевидь, настав час **внести істотні зміни до тексту Угоди про асоціацію з метою виправлення цієї асиметрії**.

2.3. МЕХАНІЗМИ СПРИЯННЯ СЕКТОРАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ ТА СЕКТОРАЛЬНІЙ ІНТЕГРАЦІЇ (ІНСТИТУТИ СПРИЯННЯ ТА ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ)

Проблемним чинником євроінтеграційної політики 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 сприяння²⁵ показує, що, наприклад, т.зв. **секторальна бюджетна підтримка України з**

боку ЄС на сьогодні – це лише дві програми у портфелі Мінекономрозвитку України²⁶:

- **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 нафтопродуктів 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 Україні²⁷, станом на 1 грудня 2019р., і “виловити” з нього всі проекти, які мають вплив на розвиток окремих секторів економіки України²⁸, то ситуація може постати дещо у кращому вигляді. Зокрема йдеться про Стратегічну Програму допомоги ЄС Україні на 2018-2020рр. (таблиця “*Секторальний розріз допомоги ЄС Україні на 2018-2020рр.*”, с.23).

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 трансформаційних проблем, перед якими постала Україна в контексті секторальної інтеграції до ЄС.

Офіційні інформаційні дані вказують на те, що пріоритетне значення під час надання міжнародної технічної допомоги (МТД) Україні з боку ЄС мають такі сектори, як урядування та громадянське суспільство

²⁴ Згідно з останньою інформацією Віце-прем’єр-міністра України О.Стефанишиної, зараз відкриваються перспективи введення в дію у 2021р. “промислового безвізу” відносно низьковольтного обладнання, електромагнітного обладнання, машин і механізмів (див.: “Промышленный безвиз”: Украина договорилась с ЕС о подписании соглашения для некоторых видов продукции – Экономическая правда, 12 декабря 2020г., <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2020/12/12/669113/>). Однак, при всій важливості цих секторів, до цього списку не потрапляють найбільш перспективні високотехнологічні сфери – ІКТ, авіаційної промисловості, а також фармацевтики.

²⁵ Розгорнутої офіційної статистики в цій сфері немає, а фрагментарні дані, які не регулярно публікуються Мінекономрозвитку та Мінфіном, не є тією основою, на якій можливе ефективне управління процесом секторальної інтеграції України до ЄС. Крім того, якість статистичної бази України на порядок поступає статистичній базі Євростату.

²⁶ Реєстр програм секторальної бюджетної підтримки ЄС. – Мінекономрозвитку України, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2ee7a82d-9c23-4e84-ace8-171831cdaea1&tag=RestrProgramSektoralnoiBiudzhethnoiPidtrimkis>. Трохи раніше, у 2017р., інформаційні матеріали Мінекономрозвитку (<https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=df3cf74d-8f6d-44a6-9a9b-e3f154888de1&tag=InformatsiinodovidkoviiMateriali>) вказували на наявність і третьої програми такого роду – у сфері регіонального розвитку.

²⁷ Перелік проектів міжнародної допомоги, зареєстрованих у Міністерстві розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=500f9d86-3436-4e32-92f5-bf6e2aeaf30f&tag=PerelikZarestrovanikhProektivZPlanamiZakupivel>.

²⁸ Технічна допомога ЄС Україні реалізується різними каналами: національні та регіональні програми допомоги ЄС, програми прикордонного співробітництва, механізм *Twinning*, освітня програма *Tempus*, програма Всеохоплюючої інституційної розбудови, Інструмент ядерної безпеки. До них слід додати і фінансування по лінії європейських МФО – ЄБРР та Європейського інвестиційного банку.

Секторальний розріз допомоги ЄС Україні на 2018-2020рр.
(відповідно до Стратегічної Програми допомоги ЄС Україні (2018-2020рр.))²⁹

Сектори	Орієнтовний обсяг асигнувань, € млн.	% загальної суми асигнувань
Сектор 1: Зміцнення інституцій та належного управління, у т.ч. у сфері забезпечення верховенства права та безпеки	108,45-132,55	25%
Сектор 2: Економічний розвиток та розвиток ринку, в т.ч. розвиток приватного сектору та покращення бізнес-клімату	86,76-106,04	20%
Сектор 3: Покращення сполучення, енергоефективність, захист навколишнього середовища та запобігання зміні клімату	65,07- 79,53	15%
Сектор 4: Мобільність і контакти між людьми, в т.ч. соціальне залучення	86,76-106,04	20%
Додаткова підтримка для розвитку інституційної спроможності	65,07-79,53	15%
Додаткова підтримка громадянського суспільства	21,69-26,51	5%

(лідер за обсягами допомоги) та регіональний розвиток (друге місце за обсягами), а за загальною кількістю проектів МТД лідирують освіта і наука та регіональний розвиток. До провідної п'ятірки секторів-реципієнтів належать також енергетика та енергоефективність, навколишнє середовище.

Якщо оцінювати обсяги технічної допомоги ЄС загалом, то у 2018р. 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 склали 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%³⁰.

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 2018р. *Програми підтримки реформ*³¹ з сукупним бюджетом €25 млрд. та *Європейського механізму стабілізації інвестицій*, що передбачає можливість мобілізації позик в обсязі до €30 млрд.; заходи щодо структурних 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*)³², запровадженої у травні 2017р.³³

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 інвестиційних фондів Союзу.

²⁹ Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні (2018-2020рр.), <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=df3cf74d-8f6d-44a6-9a9b-e3f154886de1&tag=InformatsiiodovidkovMateriali>.

³⁰ Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у 2018р.; Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведеного Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України моніторингу проектів у I півріччі 2019р., <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=df3cf74d-8f6d-44a6-9a9b-e3f154886de1&tag=InformatsiiodovidkovMateriali>.

³¹ Ця програма охоплює Інструмент сприяння реформам (*Reform Delivery Tool*), Інструмент для надання технічної підтримки (*Technical Support Instrument*) та Інструмент забезпечення конвергенції (*Convergence Facility*).

³² Regulation (EU) No 2017/825 on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013. – Official Journal, L 19 May 2017, p.129.

³³ Координатором цієї Програми є створена у 2015р. Служба підтримки структурних реформ (*Structural Reform Support Service*), яка надає технічну підтримку у плануванні та реалізації реформ та загального піднесення здатності до реформ.

3. ОКРЕМІ НАПРЯМИ СЕКТОРАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Секторальна інтеграція в рамках Угоди про асоціацію охоплює великий масив сфер співробітництва Києва і Брюсселя – від енергетики та цифрового ринку до екології. Очевидно, що в цьому переліку немає “неважливих”, “другорядних” тем. Але також очевидно є необхідність пріоритизації секторального співробітництва, тобто виокремлення тих напрямів, які можуть стати “локомотивами” соціально-економічного розвитку країни, принести швидкий і відчутний результат.

У цьому розділі розглядаються стан, тенденції і перспективи інтеграції Україна-ЄС у деяких окремих секторах. Зокрема, йдеться про співробітництво у сфері енергетики, інтеграцію до цифрового ринку ЄС, приєднання України до транспортної системи Євросоюзу і використання її транзитного потенціалу. Також окреслюються особливості і тенденції співробітництва України та ЄС у банківському секторі. Безумовно, важливим напрямом є партнерство та об'єднання зусиль у сфері екології, з огляду на запровадження “зеленого курсу” ЄС і стратегічні плани Брюсселя щодо перетворення Європи на “кліматично нейтральний” континент.

Водночас, є підстави стверджувати, що певні загальні проблеми, які гальмують розвиток інтеграції у зазначених сферах, притаманні і іншим напрямам секторальної інтеграції Україна-ЄС.

3.1. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНА-ЄС У СЕКТОРІ ЕНЕРГЕТИКИ

Договірні-правові засади євроінтеграції у сфері енергетики

Головними документами, на яких базуються інтеграційні процеси у сфері енергетики, є Договір про заснування Енергетичного співтовариства¹ та Угода про асоціацію Україна-ЄС². Також відіграє певну роль “Східне партнерство”³ – зовнішньополітична ініціатива Європейського Союзу, яка охоплює ЄС та його східноєвропейських сусідів – Україну, Молдову, Білорусь та Грузію, а також Вірменію та Азербайджан.

Секторальна інтеграція України до ЄС у сфері енергетики означає постачання енергетичних товарів за допомогою стаціонарної інфраструктури⁴ для

транспортування і дистрибуції. Угода про асоціацію Україна-ЄС (Глава 11 “Питання, пов’язані з торгівлею енергоносіями”) чітко відносить до енергетичних товарів: природний газ (код ГС⁵: 2711), електроенергію (код ГС: 2716), сиру нафту (код ГС: 2709). Відповідно до цього, магістральними напрямками є співпраця по мережевих секторах енергетики – газ та електроенергія, дистрибуція яких споживачам неможлива без відповідних мереж трубопроводів та ліній електропередачі. Співпраця у нафтовому секторі зосереджена на створенні мінімальних запасів сирової нафти та нафтопродуктів на випадок надзвичайних ситуацій.

В Україні енергетичне законодавство Європейського Союзу впроваджується не синхронно, а постфактум. Україна, ще до підписання Угоди про асоціацію, у 2011р. приєдналася до Договору про заснування Енергетичного співтовариства (ДЕС),

¹ Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005р. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926#Text.

² Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Розділ IV. – Євроінтеграційний портал, <http://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/rozdil-iv-torhivlia-pytannia-poviazani-z-torhivleiu>.

³ Східне партнерство. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>.

⁴ До стаціонарної інфраструктури належать передавальні та розподільчі мережі, устаткування та сховища.

⁵ Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_079#Text.

у рамках якого також імплементується європейське енергетичне законодавство, але там діють інші, ніж в ЄС, механізми. Наприклад, наразі в ДЕС імплементуються директиви і регламенти щодо газу та електроенергії, які відрізняються від тих, що впроваджуються у країнах-членах ЄС (таблиця “Головні законодавчі акти ЄС ...”).

Енергетичне законодавство ЄС постійно оновлюється і удосконалюється. Щоб менше відставати від розвитку законодавства ЄС, статті 24 та 25 ДЕС дозволяють адаптувати *acquis* та впроваджувати можливі поправки.

Рішення щодо адаптації директив і регламентів та внесення змін до існуючих юридичних зобов'язань

Головні законодавчі акти ЄС щодо ринку природного газу, які імплементуються в рамках ДЕС

Документ ЄС	Рішення органів ДЕС щодо адаптації
Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/73/ЄС від 13 липня 2009р. про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС	Рішення 2011/02/MC-EnC*
Регламент (ЄС) 715/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу	Рішення 2018/01/PHLG-EnC**
Регламент Комісії (ЄС) 703/2015 від 30 квітня 2015р., яким впроваджується мережевий кодекс щодо правил взаємодії та обміну даними	Рішення 2018/02/PHLG-EnC
Регламент Комісії (ЄС) 2017/459 від 16 березня 2017р., яким запроваджується мережевий кодекс щодо механізмів розподілу потужності в газотранспортних системах та яким скасовується Регламент (ЄС) № 984/2013	Рішення 2018/06/PHLG-EnC
Регламент Комісії (ЄС) 2017/460 від 16 березня 2017р., яким затверджується мережевий кодекс гармонізованих структур тарифів на послуги транспортування газу	Рішення 2018/07/PHLG-EnC
Регламент (ЄС) 1227/2011 від 25 жовтня 2011р. щодо цілісності та прозорості оптового енергетичного ринку (REMIT, Regulation on Market Integrity and Transparency)	Рішення 2018/10/MC-EnC
Регламент Комісії (ЄС) 312/2014 від 26 березня 2014р., яким запроваджується мережевий кодекс балансування газу в транспортних мережах	Рішення 2019/01/PHLG-EnC

* Рішення Ради Міністрів (MC, Ministerial Council)

** Рішення Постійної групи високого рівня (PHLG, Permanent High Level Group)

ухвалюються Радою міністрів Енергетичного співтовариства (PM EnC) або Постійною групою високого рівня (Permanent High Level Group, PHLG) на основі пропозиції Європейської Комісії. Україна, як контрактна сторона ДЕС, імплементує “Газову директиву” (Директива Європарламенту та Європарламенту 2009/73/ЄС), яка була адаптована Енергетичним Співтовариством у 2011р. згідно з рішенням РМ EnC⁶.

Співробітництво з метою гарантування безпеки постачання на внутрішньому ринку природного газу в разі виникнення надзвичайної ситуації, яка може призвести до припинення постачання газу, здійснюється відповідно до Директиви 2004/67/ЄС від 26 квітня 2004р. “Про заходи гарантування безпеки постачання природного газу”. Наразі цей документ втратив чинність в ЄС, і замість нього діє Регламент (ЄС) 1938/2017 від 25 жовтня 2017р., який створює систему безпеки ЄС. Зокрема регламентуються плани попередження та дій на випадок криз, процедури залучення компаній різних форм власності до реагування на випадок криз, визначення критеріїв кризової ситуації та встановлення вимог щодо застосування різних механізмів реагування,

залежно від рівня кризи, процедури взаємодопомоги країн, підприємств галузі, споживачів на всіх рівнях ЄС.

Після адаптації для Енергетичного Співтовариства з Регламенту (ЄС) 715/2009 щодо доступу до газової мереж було вилучено статті стосовно діяльності Європейської мережі операторів систем передачі газу (ENTSO⁷). Зокрема ст.8 “Завдання ENTSO з питань газу” регламентує довгострокове планування розвитку інфраструктури.

Згідно з п.10 ст.8 неадаптованого Регламенту 715/2009, ENTSOG ухвалює та оприлюднює План ЄС з розвитку газових мереж що два роки. План Співтовариства з розвитку мережі повинен охоплювати моделювання інтегрованої мережі, сценарій розвитку, європейський прогноз адекватності постачання та оцінку стійкості системи.

Таким чином можна дійти висновку, що Україна, ЄС та Енергетичне Співтовариство розвивають енергетичні ринки, які базуються на одному законодавстві, але існують паралельно. А діяльність ENTSOG не повною мірою враховує інтереси та можливості України.

⁶ Decision of the Ministerial Council of the Energy Community, 9th MC/06/10/2011-Annex 11/05.10.2011 – Energy Community.

⁷ Міжнародна некомерційна асоціація “Європейська мережа операторів газотранспортних систем” (the International Non-Profit Association (AISBL) European Network of Transmission System Operators for Gas – ENTSOG), <https://www.entsog.eu>.

Для повної секторальної інтеграції України і ЄС має бути ухвалене рішення, що Україна може впроваджувати енергетичне законодавство ЄС не в адаптованому, а в автентичному вигляді з зобов'язаннями і правами, ідентичними з країнами-членами ЄС. Тим більше, що Енергетичне Співтовариство може зазнати суттєвої трансформації в контексті втягування Брюсселем країн Західних Балкан до ЄС. Внаслідок цього, означені країни будуть у подальшому впроваджувати енергетичне законодавство ЄС в автентичному вигляді. Практично, Енергетичне Співтовариство після прийняття балканських країн до ЄС звизється до трьох країн Східного партнерства – України, Молдови та Грузії, які мають угоди про асоціацію з ЄС. Виходячи з такої перспективи, важливо домагатися від ЄС переходу на впровадження енергетичного законодавства в автентичному вигляді задля створення гомогенного енергетичного простору на сході Європи.

Частково ця мета може бути досягнута через механізми Додатка XXVII⁸ до Угоди про асоціацію, який був оновлений і затверджений Верховною Радою 6 червня 2019р. Оновлення Додатка відбулося на підставі Рішення Ради асоціації, в якому нагадується, що “метою активізації співпраці у сфері енергетики та реформи в енергетичному секторі є повна інтеграція енергетичних ринків ЄС та України”⁹.

У тексті Додатка передбачено посилення моніторингу у сфері енергетики лише дій української сторони, але важливо, що ЄК має зобов'язання “негайно інформувати Україну” щодо пропозицій змін до законодавчих актів, наведених у Додатку XXVII-В. Посилаються зобов'язання України щодо відображення в законодавстві майбутніх змін у праві ЄС. Ці зміни так само стосуються і держав-членів.

Варто відзначити, що Стаття 475(1) Угоди визначає моніторинг як “безперервну оцінку прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються цією Угодою”. Отже Угода передбачає моніторинг зобов'язань і України, і ЄС відповідно.

Також передбачені консультації Україна-ЄС з оцінювання сумісності законодавчих ініціатив та актів України з *acquis* ЄС (акти не вводяться в дію без висновку ЄК). Це важливо, оскільки уможливило прямі, безпосередні відносини з Єврокомісією, а не лише через Секретаріат Енергетичного співтовариства, як це має місце зараз. Саме такий підхід надає можливість повноправної участі українських компаній в ринках газу та електроенергії ЄС. Постійні контакти і консультації можуть/повинні бути використані для підготовки рішень щодо виконання вимог

енергетичного законодавства сторонами Угоди – як ЄС, так і Україною.

Першочергове значення має положення щодо врахування інтересів України в 10-річних планах розвитку інфраструктури та недопущення реалізації інфраструктурних проектів, які шкодять інфраструктурі транспортування і зберігання газу України та ЄС. Наприклад, “Північний потік-2” та “Турецький потік”, які просуває Росія та “Газпром” за сприяння урядів окремих країн-членів і їх компаній, йдуть врозріз з європейським законодавством.

Водночас, згідно з Додатком XXVII-В, перелік директив і регламентів, які Україна має імплементувати, розділено на два підрозділи: (а) у рамках ДЕС з погодженими у ньому термінами (п.1) та (б) поза межами зобов'язань України за ДЕС (п.2).

Важливо закріпити положення, що країни-члени ЄС також повинні виконувати законодавчі вимоги ЄС стосовно України, як стосовно інших країн ЄС. І ось тут є труднощі. Наприклад, наразі оператори газотранспортної інфраструктури мають право вільно укладати технічні угоди (*interconnection agreement*) з питань експлуатації та взаємозв'язку систем передачі з операторами у третіх країнах. Але лише право, а не обов'язок, що створює колізію у ставленні до оператора газотранспортної системи України (ОГТСУ) суміжних операторів країн ЄС.

У результаті оновлення відносин з “Газпромом” після підписання угоди про транспортування газу 30 грудня 2019р. представники “Газпромекспорту” 1 січня 2020р. закінчили своє перебування на кордоні Україна-ЄС. Також стало можливим укладання нових угод про взаємодію згідно з Мережевим кодексом ЄС щодо правил взаємодії та обміну даними¹⁰ (*network code on interoperability*).

Такі угоди вже існують між операторами України та Угорщини і Польщі. Але складність у тому, що Україна впроваджує Регламент, **адаптований** для ДЕС (Рішення 2018/02/PHLG-EnC від 12 січня 2018р.), який застосовується в точках міждержавного з'єднання між договірними сторонами Енергетичного Співтовариства. А члени ЄС застосовують **оригінальну** версію Регламенту, яка не містить зобов'язань стосовно третіх країн, лише добровільно, за умови рішення національного Регулятора.

Як наслідок, словацький оператор *Eurostream* вважає, що він не повинен застосовувати Кодекс стосовно ОГТСУ. Отже, наявний правовий розрив відносно транскордонних пунктів між договірними сторонами ДЕС та державами-членами ЄС через відсутність обов'язковості застосування мережевого кодексу. Таким чином, це зумовлює ситуацію, коли

⁸ Рішення Ради Асоціації між Україною та ЄС про внесення змін і доповнень до Додатка XXVII до Угоди про асоціацію між Європейським Союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з однієї сторони, та між Україною, з іншої сторони від 8 липня 2019р. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-19#n2.

⁹ Там само.

¹⁰ Регламент Комісії (ЄС) 2015/703 від 30 квітня 2015р., яким впроваджується мережевий кодекс щодо правил взаємодії та обміну даними. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-15#Text.

в точці з'єднання (*interconnection point*) Ужгород – Велкі Капушани величина замовленої потужності складатиме лише частину технічно наявних потужностей. Це лише один приклад неузгодженостей. Є й інші – стосовно заходів безпеки постачання газу та планів/стратегій розвитку інфраструктури, які були згадані вище.

Створення Енергетичного Співтовариства та підписання угод про асоціацію з ЄС України, Грузії, Молдови зумовили ситуацію, коли простір, на який поширюється європейське законодавство, став набагато більшим за територію самого ЄС.

Україна, успішно впроваджуючи європейські енергетичні правила, також стає частиною європейського ринку. І має повне право вимагати врахування її інтересів у процесі планування і реалізації інфраструктурних проектів, які можуть мати міжнародний вплив. Взаємні юридично зобов'язуючі вимоги щодо цього містить Угода про асоціацію Україна-ЄС, зокрема, ст.274 “Співробітництво у сфері використання інфраструктури”.

Отже, можна зробити наступні висновки.

Перший. Процес оновлення Угоди про асоціацію має бути використано для поглиблення інтеграції в секторі газу та електроенергії з метою повноправної участі в ринках ЄС. Перебування в паралельному ЄСівському ринку Енергетичного співтовариства – це підготовчий етап до повної інтеграції, що має бути завершений.

Другий. Україна, яка поки що не є членом ЄС, організовує енергетичні ринки так, як вимагає європейське законодавство, і її компанії можуть бути повноправними учасниками ринків газу та електроенергії ЄС ще до набуття членства в ЄС. Це і є мета секторальної інтеграції в галузі енергетики – повноправна участь у ринках.

Переваги входження в ринок ЄС. Нові європейські ринкові інструменти

Природний газ

Ринок газу ЄС створюється з 1999р. задля підвищення ефективності, досягнення конкурентних цін, покращення якості обслуговування, а також для сприяння безпеці постачань і стабільності. Стосовно природного газу основним документом є Директива про спільні правила внутрішнього ринку природного газу¹¹.

Розмежування (*unbundling*) транспортних мереж та діяльності з виробництва і постачання газу визнано обов'язковим етапом побудови ринку. Це передбачає створення незалежного оператора з транспортування/зберігання для гарантування повної

незалежності експлуатації мережі від інтересів постачання та виробництва. Важливо, що вимоги розмежування поширюються на суб'єктів з третіх країн, наприклад, “Газпром”. Їм може бути дозволено контролювати газотранспортну систему в ЄС лише в разі ефективного розмежування та виконання інших вимог, передбачених законодавством ЄС.

Отже, участь у ринку ЄС дозволяє Україні мати ще одну перевагу – захист від дискримінаційних монопольних дій. Уже є приклади 2019р., коли закінчувався строк транзитного контракту “Нафтогазу” з “Газпром”, дії російського монополіста вели до чергової кризи припинення газопостачання. Основним переговорним форматом були Тристоронні переговори за участі ЄК та України, які загалом сформували консолідовану позицію, а також Росії. Позиції України посилювались низкою факторів – тривалою відмовою від імпорту газу з РФ, позитивними результатами арбітражу у Стокгольмі, загрозою нового позову до “Газпрому” з боку НАК “Нафтогаз України”, санкційним режимом США щодо “Північного потоку-2”, наявністю значних запасів газу в ПСГ та поставками LNG. Але раніше, у травні 2019р., Європейська Комісія прийняла до розгляду скаргу “Нафтогазу України” щодо порушення антимонопольного законодавства російським “Газпром”. У документі доводиться, що “Газпром” зловживає домінуючим становищем на європейському ринку та обмежує конкуренцію, зокрема через реалізацію “Північного потоку-2”, через контроль над газовими компаніями у країнах ЄС, через блокування віртуального реверсу та інших операцій.

У 2018р. було завершено аналогічне багаторічне розслідування ЄК проти “Газпрому”, який уникнув мільярдних штрафів, але був змушений підписати зобов'язання щодо впровадження правил ЄС щодо восьми східноєвропейських країн.

Довідково: Болгарія, яка залежить від імпорту російського газу, купувала його за ціною майже на 50% вищою, порівняно з іншими європейськими клієнтами “Газпрому”. Але 3 березня 2020р. досягла 40% зниження ціни на газ¹², який вона імпортує за своїм довгостроковим контрактом. Зниження ціни було досягнуто на підставі зобов'язань “Газпрому” перед ЄК про перегляд цін за підсумками антимонопольної справи. “Газпром” погодився, що частина ціни буде прив'язана до цін європейських газових хабів і лише частково до цін на нафту¹³. Нова угода має зворотну силу, і болгарським споживачам газу буде відшкодовано різницю цін на газ у період з серпня 2019р. по березень 2020р.

Отже, ЄС застосовує ефективні механізми впливу на російського монополіста. “Нафтогаз України”,

¹¹ Директива 2009/73/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу. – Енергетичні реформи, <http://enref.org/docs/dyrektyva-2009-73-es-pro-spiilni-pravyula-vnutrishnoho-rynku-prirodnoho-gazu/>.

¹² UPDATE 2-Bulgaria agrees deal to cut price of Russian gas imports by 40% – Reuters, <https://www.reuters.com/article/bulgaria-russia-gas-prices/update-2-bulgaria-agrees-deal-to-cut-price-of-russian-gas-imports-by-40-idUSL8N2AW22T>.

¹³ Quarterly report on European Gas Markets, 1Q/2020, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q1_2020.pdf.

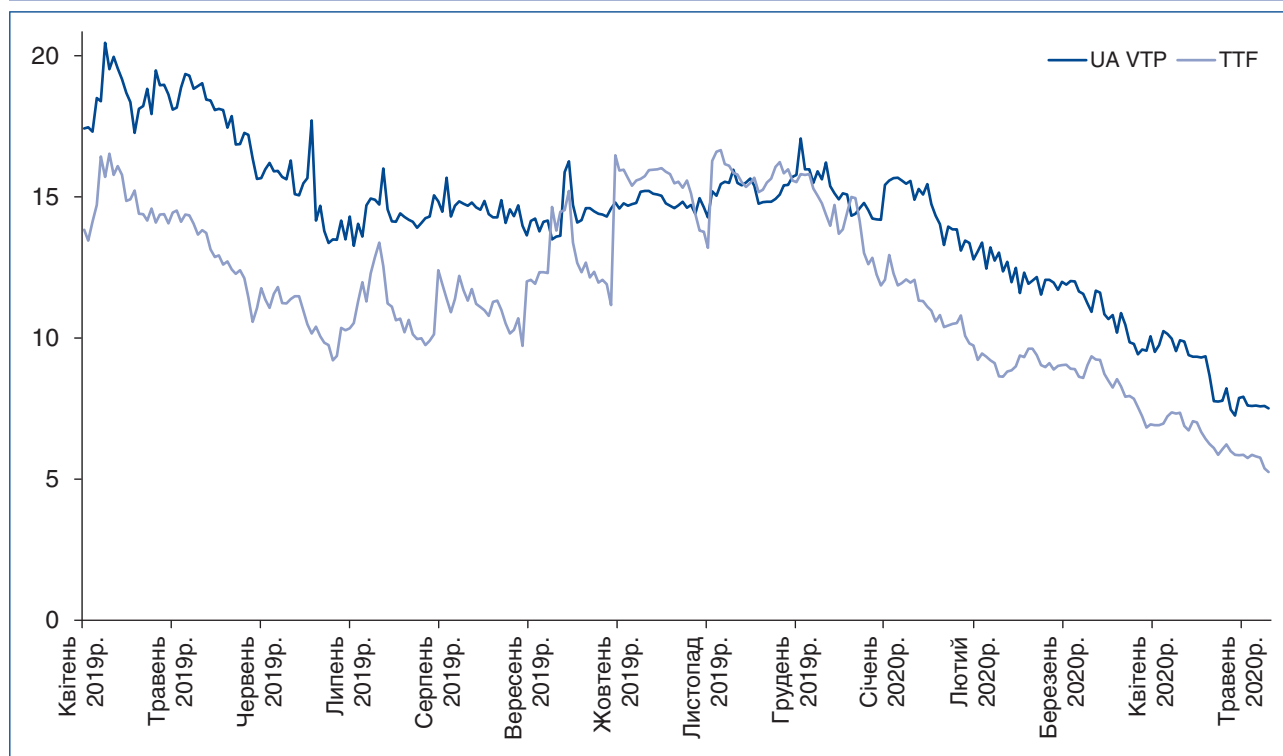
який на відміну від *Bulgargaz*, не є компанією ЄС, право на оскарження дій “Газпрому” в Єврокомісії міг обґрунтувати лише тим, що Україна виконує європейське законодавство з енергетики, що базується на угодах з ЄС, а отже стає частиною ринку ЄС. Таким чином впливає, що імплементація енергетичного законодавства ЄС вже зараз надає Україні суттєві переваги.

Показово, що Угода про асоціацію, текст якої готувався за декілька років до її підписання, містить такі положення як “Несанкціонований відбір енергетичних товарів” (ст.275), “Збій у постачанні” (ст.276). Йдеться про “несанкціонований відбір енергетичних товарів”, що переправляються транзитом або транспортуються. Спеціально прописано пункт, що “Сторона не повинна нести відповідальності за переривання або скорочення постачання, якщо Сторона не має можливості постачати енергетичні товари внаслідок дій, пов’язаних з третьою країною або особою, яка знаходиться під контролем чи юрисдикцією

третьої країни”. Це все відлуння дій російської сторони 2006р. та 2009р. з припинення експорту природного газу в Європу через територію України. Слід відзначити, що термін “транзит” уже виглядає анахронізмом, оскільки згідно з законодавством ЄС, між країнами єдиного газового ринку може бути лише транспортування.

Змінюється ставлення до України з боку ЄС. Країна дедалі частіше фігурує в документах і звітах європейських інституцій. Зокрема дані щодо газового ринку України регулярно оприлюднюються на Платформі прозорості *ENTSO*¹⁴ та платформі *GIE (Gas Infrastructure Europe)*. Провідні цінові агентства публікують цінові індикатори українського газового ринку. На діаграмі наведена динаміка цінових індексів “місяць наперед” *UA VTP* і *TTF* у 2019-2020рр. за даними *ICIS*, яке є глобальним джерелом ринкових даних. Варто зазначити, що нещодавнє падіння цін на європейських хабах сприяло зменшенню різниці в цінах.

Цінові індекси місяць наперед *UA VTP* і *TTF*¹⁵, €/MWh



Україна фігурує у кварталних моніторингах Європейської Комісії¹⁶.

Нові відносини з російським газовим монополістом встановлені на базі європейських газових правил. Це є потужним імпульсом подальшої секторальної інтеграції України і ЄС в газовому секторі,

сприяє посиленню загальноєвропейського ринку, уможливаючи вільні потоки газу, зменшуючи ринкові деформації, які “Газпром” створював, зокрема, у п’яти державах-членах ЄС (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща) та Україні, а в підсумку сприяє безпечі поставок газу в Центральній та Східній Європі.

¹⁴ Data from the ENTSO-G Transparency Platform.

¹⁵ Ask ICIS: Ukraine’s role in balancing the European gas market, ICIS, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/cjp-rbi-icis/wp-content/uploads/sites/7/2020/05/19143114/ICIS_UAWebinar_mergedslides_15052020.pdf.

¹⁶ Quarterly Report Energy on European Gas Markets, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q1_2020.pdf.

Підписання наприкінці 2019р. транспортної угоди з “Газпромом”, нових операторських технічних угод (*interconnection agreements*) між ОГТСУ та “Газпромом”, а також сусідніми європейськими операторами, дозволяє використовувати

значні газотранспортні потужності, раніше заблоковані російською монополією, проводити операції обміну обсягів газу (*swap*) та інші нові транспортні послуги для українських і закордонних замовників.

Порівняння тарифів “short haul” з тарифами альтернативних маршрутів

Напрямок	Тарифи шорт-холи українського маршруту €/МВт	Тарифи альтернативних маршрутів ЄС, €/МВт	Потужності українського маршруту, МВт за день	Потужності альтернативних маршрутів ЄС, МВт за день
PL – RO RO – PL	1.75 ↓ -44% 2.45 ↓ -39%	3.14 4.04	95.4 ↑ +313% 145.2 ↑ +675%	30.5 21.5
SK – RO RO – SK	1.69 ↓ -7% 1.8 ↓ -1%	1.82 1.81	145.2 ↑ +187% 145.2 ↑ +675%	77.5 21.5
HU – PL PL – HU	2.05 ↓ -29% 1.57 ↓ -27%	2.88 2.15	178.1 ↑ +584% 95.4 ↑ +313%	30.5 30.5
SK – PL PL – SK	2.19 = 1.58 ↑ +22%	2.19 1.29	178.1 ↑ +584% 95.4 ↑ +313%	30.5 30.5
HU – RO RO – HU	1.56 ↑ +58% 1.76 ↑ +50%	0.99 1.17	145.2 ↑ +187% 145.2 ↑ +675%	77.5 21.5
HU – SK SK – HU	1.59 ↑ +148% 1.5 ↑ +83%	0.64 0.82	517.3 ↑ +1 018% 771.7 ↑ +595%	50.8 129.1

Джерело: ОГТСУ, <https://tsoua.com/wp-content/uploads/2020/02/brochure-short-haul-2020.pdf>.

Послуга *short-haul*, яку надає ОГТСУ – це можливість транспортування між міждержавними точками входу/виходу без надання доступу до української *VTP* (віртуальна торговельна точка) та внутрішнього ринку. Вона може використовуватись спільно з послугою Оператора ПСГ “митний склад” (*Customs Warehouse*). Це дозволяє залучити європейські газові компанії для зберігання газу в ПСГ України. Загалом за три квартали 2020р. ОГТСУ направив Оператору ПСГ для зберігання на “митному складі” 9,8 млрд. м³ газу включно з обсягами по *short-haul*.

Під час транспортування газу між країнами ЄС (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина) через українську ГТС, тарифи можуть бути більш привабливими, ніж альтернативні маршрути ЄС. При цьому стають доступними потужності, які значно перевищують існуючі альтернативні маршрути. Отже є вибір – є конкуренція і можливість додаткового завантаження газової інфраструктури України.

Ще одним важливим європейським ринковим інструментом є **біржова торгівля** природним газом – важлива ознака конкурентності ринку. Ринок ЄС поділений на торговельні зони-центри газової торгівлі – хаби, в яких функціонують газові біржі. Найбільш ліквідні та важливі для України – *NCG*, *Gaspool*, *CEGH*. Аналогічна біржа може бути створена в Україні на базі ТБ “Українська енергетична біржа”. Процес підтримується Енергетичним співтовариством та ЄБРР, про що 30 липня 2020р. підписано багатосторонній Меморандум про розвиток газової біржі в Україні з метою підтримки реструктуризації українського газового сектору

відповідно до законодавства ЄС та забезпечення конкуренції на ринку, що позитивно вплине на українських споживачів.

Розвиток єдиного європейського газового ринку відкриває перспективні можливості доступу до світового ринку скрапленого природного газу (СПГ, *LNG*) та отримання його у регазифікованому вигляді з *LNG*-терміналів у Польщі, Литві, Греції, Туреччині, Хорватії. Проекти будівництва/реконструкції терміналів з прийому *LNG* в ЄС отримали статус проектів, що становлять спільний інтерес (*PCI*). Отже, мають право на фінансування з *CEF* – фонду ЄС в €30 млрд., який створено для поліпшення енергетичної, транспортної та цифрової інфраструктури.

У 2020р. *CEF* планував €979,6 млн. для фінансування проектів спільного інтересу, спрямованих на підвищення безпеки поставок, усунення ізольованих ринків, взаємодії газових мереж та досягнення цілей європейської *Green Deal*.

Один з важливих *LNG*-проектів – термінал, який будуватиметься на Адріатичному узбережжі Хорватії на острові Крк. Однак, це не буде стаціонарний комплекс, як, наприклад, у Польщі. *LNG*-танкер *Golar Viking* проходить трансформацію за проектом фінської компанії *Wartsilä* у плавучу регазифікаційну установку (*FSRU*). Після пусконаладжувальних робіт *FSRU* почне приймати скраплений газ та після регазифікації подавати його в ГТС, подібно до того, як це має місце з литовською схемою отримання *LNG*. У червні 2020р. Міністр енергетики та охорони навколишнього середовища Хорватії

Т.Коріч підтвердив початок роботи терміналу з 1 січня 2021р. з повною завантаженістю на наступні кілька років¹⁷. І це потенційно створює деякі можливості для України на доповнення до існуючого потенціалу імпорту з польського терміналу на Балтиці, турецького – в Мармуровому морі та грецького – в Егейському.

Електроенергетика

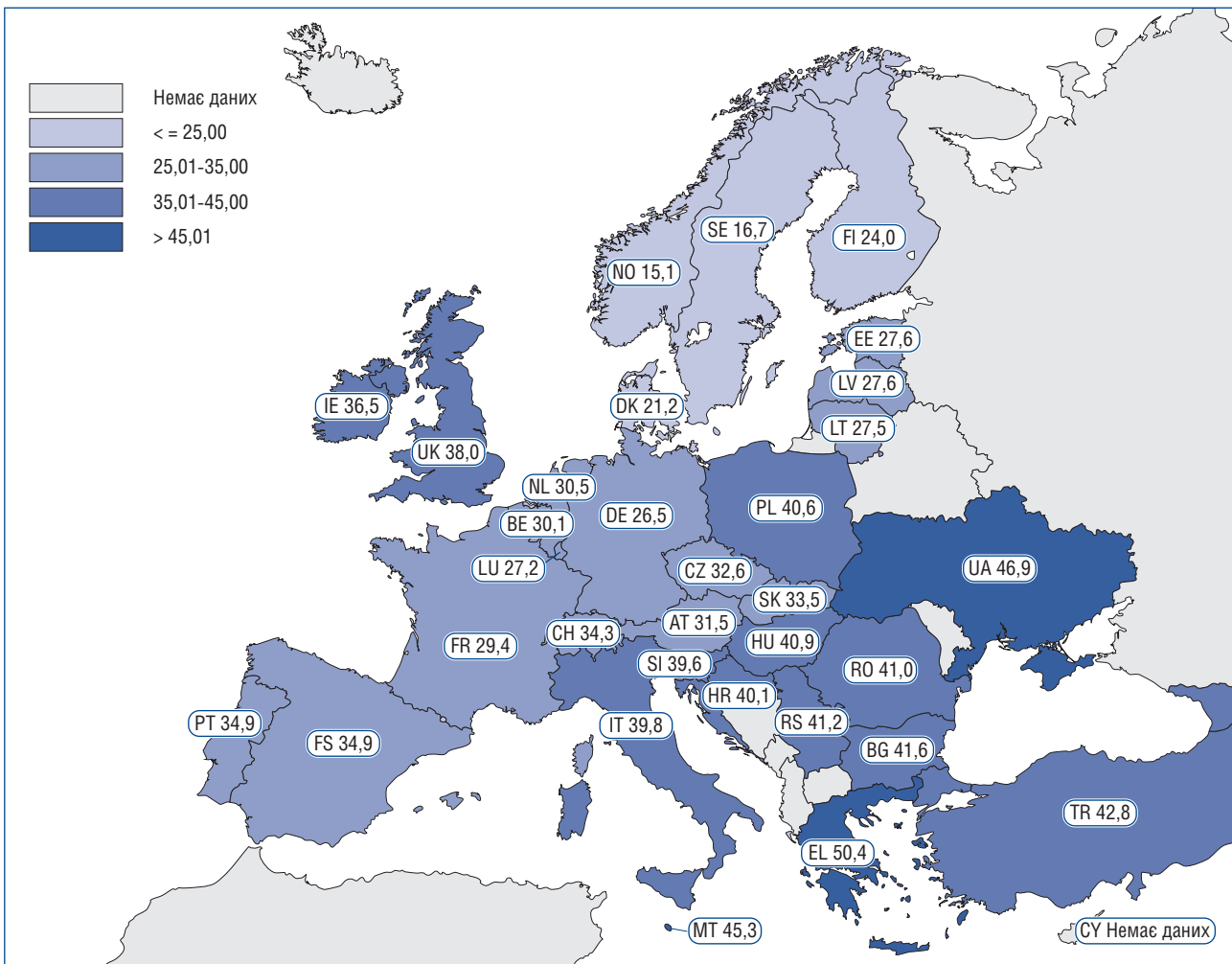
Згідно з Законом України “Про ринок електричної енергії” з 1 липня 2019р. запрацювала нова модель ринку електроенергії, що потенційно створює багато нових можливостей для споживачів. Однією з них є вибір постачальника електроенергії. Організацією купівлі-продажу електричної енергії на ринку “на добу наперед” (ДН) та внутрішньодобовому ринку займається ДП “Оператор ринку” (ОР). Важливо, що ОР працює прозоро за принципом біржі, електроенергія продається цілодобово без вихідних із

застосуванням автоматичного режиму, який виключає втручання у процес.

Отже прозорість ринку підвищено, що відмічається ЄС. Починаючи з III кв. 2019р. дані українського ринку наводяться поруч з країнами ЄС (карта “Порівняння середніх оптових цін РДН на електроенергію з базовим навантаженням”) у кварталному Звіті по європейському ринку електроенергії¹⁸, який готує Генеральний Директорат енергетики (DG Energy), відповідальний за енергетичну політику ЄС. Цей аспект є позитивним і наближаючим до ринку ЄС та надає можливість порівняння.

Україна має наміри приєднатись до чотирьох держав ЄС, які мають спільний ринковий простір¹⁹ – Угорщина, Словаччина, Чехія та Румунія, а потім – до єдиної європейської системи. Проте це стане можливим у разі технічного приєднання, яке зараз має лише Бурштинський енергоострів.

Порівняння середніх оптових цін РДН на електроенергію з базовим навантаженням, I кв. 2020р., €/МВт*год.



Джерело: DG ENER.

¹⁷ Krk LNG Terminal, https://www.gem.wiki/Krk_LNG_Terminal.

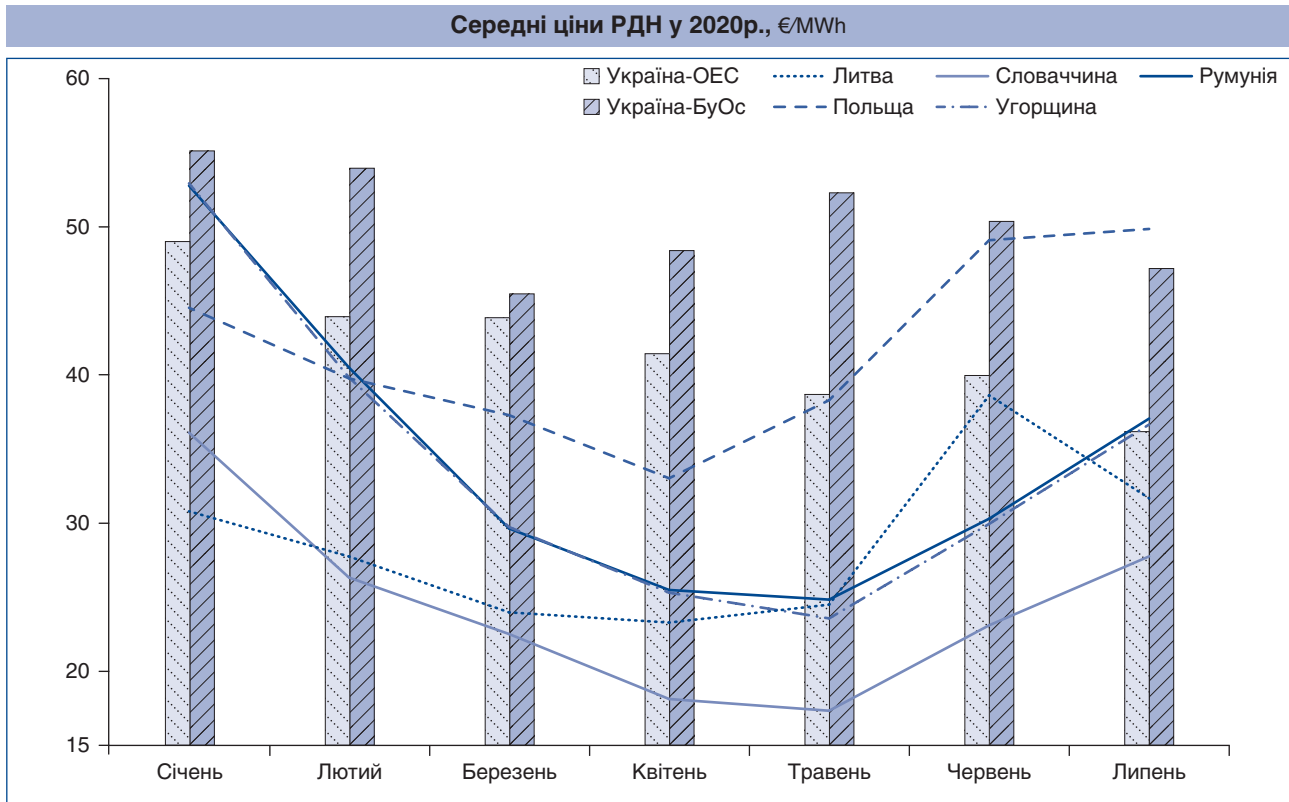
¹⁸ Quarterly report on European Electricity Markets with special focus on the impact of the pandemic/1Q_2020, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/qr_electricity_q1_2020.pdf?fbclid=IwAR3dU4j2i3wJ-96V3xqm2BA6K4JKWxcST4s5V7WhdPrkpZJwbyJEDs7DqVM.

¹⁹ Володимир Євдокимов: “Філософія роботи РДН та ВДР така ж як в ЄС – максимізація обсягів, мінімізація ціни” – Expro Consulting, 21 січня, 2020р., <https://expro.com.ua/statti/volodimir-vdokmov-flosofya-roboti-rdn-ta-vdr-taka-j-yak-v-s--maksimizacya-obsyagv-mnmzacya-cni>.

За результатами I кв. 2020р., Україна мала оптову ціну на електроенергію (РДН) вище, ніж будь-де у країн-сусідів з ЄС (діаграма “Середні ціни РДН у 2020р.”). Серед низки факторів, які спричиняють таке становище, можна виділити той, що ринок поки не став достатньо конкурентним. Підвищенню конкурентності ринку суттєво може сприяти вступ до Європейської мережі операторів систем

передачі електроенергії (ENTSOE)²⁰, запланованої до 2023р.

Посилення взаємодії/координації/узгодження дій і даних з DG ENER, європейськими регуляторами, іншими організаціями ЄС продовжує бути на порядку денному, а Угода про асоціацію містить відповідні інструменти для цього.



Джерело: ДП “Оператор ринку”.

29 липня 2020р. Уряд ухвалив кілька своєїнтеграційних рішень. Зокрема з метою інтеграції в електроенергетичний ринок ЄС, ДП “Оператор ринку” (ДП ОР) перетворюється на акціонерне товариство (100% власність держави). Також затверджено стратегічний план розвитку ДП ОР. Задекларовано, що за цими рішеннями:

- споживач отримує більше можливостей обирати собі постачальника електроенергії;
- запроваджуються конкурентні механізми функціонування ринку електроенергії;
- здійснюватиметься державний контроль за роботою оператора.

Нафтовий резерв

Угода про асоціацію з ЄС, членство в Енергетичному Співтоваристві зобов’язують поступово впроваджувати енергетичне законодавство ЄС, яке стосується вимог мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів (Директива 2009/119/ЄС).

Кожна країна повинна мати загальні запаси в обсягах, які дорівнюють 90 дням чистого імпорту, або 61 добі середньодобового споживання і додатково 10% запасів кожного типу продуктів. Регламентується, що принаймні третину запасів повинні складати нафтопродукти. Також має бути розроблений алгоритм дій на випадок надзвичайних ситуацій, який затверджується у спеціальному плані.

Виконання вимог щодо запасів є важливим і з точки зору енергетичної безпеки. Україна щорічно витрачає для імпорту нафтопродуктів декілька мільярдів доларів. Імпортовані нафтопродукти становлять приблизно 3/4 загального споживання. Причому лівова частка надходить з країни-агресора – РФ.

Спільно з зарубіжними експертами за сприяння Енергетичного Співтовариства Держрезерв розраховував мінімальний обсяг нафти та нафтопродуктів, а також розробив план заходів до робочого плану з імплементації Директиви 2009/119/ЄС. Розрахунки

²⁰ ENTSO-E – European Network of Transmission System Operators for Electricity- is an international non-profit association (AISBL) established according to Belgian law, <https://www.entsoe.eu/about/>.

виконані у 2018р. показали, що мінімальні запаси в Україні мають складатися з 25-30% сирової нафти та 70% нафтопродуктів, з яких моторного бензину – 38%, а дизельного палива – 62%. Загальний обсяг необхідного 90-денного середньодобового імпорту розраховано в нафтовому еквіваленті на рівні понад 2 млн. т, з них 1,4 млн. т нафтопродуктів²¹.

Хоча історія питання створення нафтового резерву триває з 2005р., з часу, коли корпоративними зусиллями ВАТ “Укртранснафта” за підтримки Єврокомісії була розроблена перша концепція, тим не менше прогрес у вирішенні проблеми не перейшов у практичну площину. Секретаріат Енергетичного Співтовариства оцінив у 2019р. виконання Україною вимог Директиви стосовно запасів у 10%, що відносно краще, аніж у Молдові та Грузії, де індикатор становить 8%, але є вкрай незадовільним в абсолютних показниках. З українського боку це пояснюється відсутністю потужностей для зберігання, що лише частково відповідає реальному стану речей. Отже тематика створення мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів лишатиметься в порядку денному виконання вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

Зелений курс ЄС: енергетика

Європейська Комісія ухвалила Зелений пакт (*Green Deal*), який передбачає комплекс заходів, впровадження яких дозволить ЄС стати кліматично нейтральним до 2050р. Для вирішення цього завдання необхідна декарбонізація усіх галузей і в першу чергу – енергетики, враховуючи, що 75% викидів парникових газів в ЄС генерує саме енергетика.

Декарбонізація енергетики відбуватиметься з використанням наступних інструментів:

- припинення використання вугілля;
- поширення водню та інших декарбонізованих газів;
- розвиток морської вітроенергетики;
- розвиток стаціонарної енергетичної інфраструктури.

Крім цього, інвестиційний план *Green Deal* не передбачає фінансування розвитку ядерної енергетики, що видається доволі сумнівним рішенням.

За прогнозами Міжнародного газового союзу²² (*International Gas Union*), світове споживання природного газу може знизитися приблизно на 4% у 2020р. через пандемію *COVID-19*, наслідком якої

є глобальне зменшення споживання енергії. Проте низькі ціни та політика декарбонізації заохочуватимуть дії з подальшого переходу на використання як природного газу, так і гідрогену, та відмову від більш шкідливих первинних енергоресурсів – вугілля та нафти.

Це стосується генерації електроенергії та різних видів транспорту. Використання скрапленого та стисненого газу в морському, річковому, залізничному транспорті, вантажному автомобільному транспорті – стійка європейська тенденція. Також це стосується і промисловості. На період переходу, природний газ має стати стратегічним доповненням до відновлювальних джерел енергії. Адже вже існує розвинута інфраструктура зберігання і транспортування газу, а газ є набагато більш екологічним, ніж інші викопні енергоносії. Отже в середньостроковій перспективі передбачаються значні темпи розвитку газової інфраструктури – транспортування і зберігання газу, а також інфраструктури *LNG*.

Уже шостий рік поспіль фіксується зростання обсягів торгівлі *LNG*. У 2019р. вони зросли на 13%, порівняно з 2018р. – до 354,7 млн. т, або 482 млрд. м³. Причому скраплений газ стає головним чинником зростання споживання, яке може швидко відновитися, залежно від тривалості пандемії.

Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050р. (Стратегія НВР)²³ визначає, за оптимістичним сценарієм, що у 2050р. викиди парникових газів становитимуть 31% рівня 1990р., або 260-285 млн. т CO₂-екв., за умови запровадження політик і заходів з декарбонізації економіки. Ставиться завдання переходу до енергосистеми, яка передбачає використання джерел енергії з низьким вмістом вуглецю, розбудову джерел чистої електричної та теплової енергії, підвищення енергоефективності та енергозбереження в усіх секторах економіки та на об'єктах житлово-комунальної інфраструктури, стимулювання використання альтернативної енергії.

В ЄС до 2050р. планується зовсім припинити викиди. Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050р.²⁴ розроблена на виконання міжнародних зобов'язань України згідно з п.19 ст.4 Паризької угоди, п.35 Рішення 1/СР.21 Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Стратегія визначає узгоджене зацікавленими сторонами національне бачення щодо відокремлення подальшого економічного зростання та соціального розвитку держави від збільшення обсягу викидів парникових газів. Згідно з Протокольним рішенням від 18 липня 2018р. засідання Кабінету Міністрів

²¹ Визначення моделі підтримання мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів (МЗНН) та її фінансування в Україні – Проект технічної допомоги ЄС “Допомога Україні в процесі впровадження реформ у секторі енергетики”, <http://kompek.rada.gov.ua/uploads/documents/30300.pdf>.

²² The Global Gas Report 2020, August 6, 2020, <https://igu.org/resources/global-gas-report-2020/>.

²³ Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, <https://menr.gov.ua/news/31815.html>. (<https://mepr.gov.ua/news/31815.html>).

²⁴ Там само.

Україні²⁵ Стратегія НВР надіслана до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату²⁶.

Україна має стати частиною зусиль ЄС у впровадженні Зеленого курсу. Варто досягати об'єднання енергетичної політики України та ЄС, що також може посилити ефективність використання енергії та використання енергетичної і газової інфраструктури. Подальша інтеграція та регіональна співпраця продовжують бути пріоритетними завданнями у сфері енергетики і в контексті втілення Зеленого курсу.

Отже, для України важливо продовжувати реформування енергетичного сектору в рамках взятих на себе зобов'язань і бути разом з ЄС у його розвитку.

Один з ключових елементів Зеленого курсу – виробництво водню з метою максимального його використання в енергетиці замість викопних видів палива. Проекти виробництва водню з використанням ВДЕ опрацьовують у різних країнах ЄС та його близьких і далеких країнах-сусідах. Звісно, не потрібно мати ілюзій щодо легкого втілення таких проектів, як і безпроблемності масового використання водню – найлегшого та найбільш пожежо- та вибухонебезпечного газу. Тим не менше, Україна, маючи профіцит генеруючих потужностей, має можливість реалізовувати проекти виробництва водню та постачання його в ЄС з використанням профіцитних потужностей газотранспортної системи. У цьому контексті наміри НАЕК “Енергоатом” та НАК “Нафтогаз України” співпрацювати над проблематикою виробництва, транспортування та використання водню є цілком прагматичними та розрахованими на довгострокову перспективу. Меморандуми, підписані НАЕК “Енергоатом”, НАК “Нафтогаз України” та Федерацією роботодавців нафтогазової галузі 24 вересня 2020р. цілком гармонізуються як з національними інтересами України, так і з Зеленим курсом ЄС.

Уже зараз Україна має переваги від імплементації енергетичного законодавства ЄС. Зокрема імпорт газу відбувається стабільно на прозорих ринкових умовах. Нові відносини України з російським монополістом є зрозумілими, відповідають законодавству України та ЄС і головне – не вимагають політичних поступок чи пожертви суверенітетом.

Процес оновлення Угоди про асоціацію має бути використано для поглиблення інтеграції в секторі газу та електроенергії з метою повноправної участі в ринках ЄС.

Україна повинна стати частиною зусиль ЄС у впровадженні Зеленого курсу. Природний газ, водень відіграватимуть важливу роль

в енергетичному переході. Отже енергетична інфраструктура (газова та електроенергії) і України, і ЄС в цілому відіграватиме важливу роль на сході Європи.

3.2. РОЗВИТОК ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ЇЇ СЕКТОРІВ

Розвиток цифрової економіки перетворився на одну з найбільш важливих тенденцій світової економіки, зумовленої Четвертою промисловою революцією. Цей складний і неоднозначний процес, пов'язаний як з безпрецедентно великими можливостями, так і з суттєвими ризиками, істотно впливатиме на загальну економічну динаміку та структурні зрушення у різних сферах світового господарства. А отже, він має стати *ключовим пріоритетом* взаємодії України з ЄС.

Нині ці питання визначені в Розділі IV Угоди “Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею”, зокрема у Главі 6 “Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля” (особливо ст.108 “Домовленості про комп'ютерні послуги”, статті 115-124 щодо електронних комунікаційних послуг, статті 139-140 щодо електронної торгівлі, статті 185-189 щодо охорони баз даних). А також у Главі 14 “Інформаційне суспільство” (статті 389-395), особливо ст.391, яка визначає сферу такої взаємодії, що поширюється на наступні питання.

Перше. Сприяння широкосмуговому доступу, поліпшення безпеки мереж та широкому використанню ІКТ приватними особами, бізнесом та адміністративними органами шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і впровадження онлайн-послуг, зокрема електронного бізнесу, електронного уряду, електронної охорони здоров'я та електронного навчання.

Друге. Координація політик у галузі електронних комунікацій з метою оптимального використання радіоспектра та забезпечення функціональної сумісності мереж України та ЄС. Зокрема, доповненням XVII-3 у складі Додатка XVII до Угоди були визначені конкретні зобов'язання щодо наближення (упродовж 2-4 років з моменту набуття чинності Угоди) українського законодавства до права ЄС у сфері телекомунікаційних послуг (вісім директив та ін. нормативно-правових актів ЄС).

Водночас у тексті Угоди немає терміну “цифрова економіка” – що не є дивним, зважаючи на те, що в період розробки тексту Угоди такої постановки питання ще не існувало.

Таким чином, у питанні цифрового розвитку текст Угоди є застарілим і потребує

²⁵ Там само.

²⁶ Communication of long-term strategies. – United Nations Climate Change, <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>.



істотної модернізації. Головним пріоритетом взаємодії у цій сфері має стати створення механізмів для включення України до процесів, які відбуваються у рамках **формування єдиного цифрового ринку (ЄЦР) Європейського Союзу**, який інтенсивно розвивається з 2015р., коли Європейською Комісією було запропоновано “Стратегію цифрового єдиного ринку для Європи”²⁷.

Йдеться про можливість активної участі України в заходах, які реалізуються за трьома ключовими напрямками цієї стратегії:

1. **Побудова економіки**, що здійснюється на основі Європейських ініціатив: “Вільний потік даних”, “Європейська хмара” (*European Cloud*), яка охоплює і дослідницький “хмарний сервіс” для підтримки “відкритої науки” (*open science*), і впровадження технологій Інтернету речей. У більш загальному контексті йдеться про участь у розвитку “європейської економіки даних” (*European Data Economy*), в рамках якої ставиться мета забезпечити постійну доступність та вільне переміщення даних за наявності високопродуктивної здатності аналізувати ці дані.

2. **Нарощування конкурентоспроможності через забезпечення інтероперабельності та стандартизацію**, включно із забезпеченням взаємопов’язаності та сумісності послуг електронного урядування в різних країнах на основі “Європейської системи сумісності”.

3. **Розвиток інклюзивного е-суспільства**: формування умов, які дозволять усім громадянам і підприємствам мати необхідні знання та навички для отримання вигід з функціонування взаємопов’язаних та багатомовних електронних послуг та електронних систем урядування, правосуддя, охорони здоров’я,

енергетики і транспорту, в т.ч. через реалізацію великих ініціатив: “Велика коаліція для цифрових робочих місць” (*Grand Coalition for digital jobs*), “Відкриття освіти” (*Opening up Education*) та ін.

Необхідно також отримання Україною ширшого доступу до інвестиційних ресурсів, призначених для сфери цифровізації, включаючи, крім ресурсів ЄБРР та ЄІБ, також доступ до коштів Європейського фонду стратегічних інвестицій (*European Fund for Strategic Investment*).

Важливим пріоритетом у процесі доступу до ЄЦР має стати участь українських організацій у формуванні та розвитку онлайн-платформ, які в ширшому розумінні створюють передумови для організації т.зв. Інтернет-екосистем (*internet ecosystem*).

Одним із специфічних, але критично важливих завдань взаємодії у цифровій сфері має стати *спільна протидія зростаючим викликам у сфері кібербезпеки* відповідно до базових стратегічних і нормативно-правових документів ЄС у цій сфері – Стратегії кібербезпеки 2013р. (*EU Cybersecurity Strategy*), Директиви щодо безпеки мереж та інформаційних систем (*Directive on Security of Network and Information Systems – NIS Directive, або Directive (EU) 2016/1148*), пакета програм з кібербезпеки від 2017р.²⁸ У цьому контексті важливим завданням є налагодження співпраці уповноважених органів України у сфері кібербезпеки з Агенцією Європейського Союзу з питань мережевої та інформаційної безпеки (*The European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*), у т.ч. в питаннях системи сертифікації продуктів, послуг і процесів кібербезпеки, впровадження принципу “обов’язкового догляду”, спрямованого на зменшення вразливості продуктів і програмного забезпечення, плану дій у випадку масштабного транскордонного кіберінциденту або кризи та ін.

Важливим завданням взаємодії з ЄС у сфері цифрової економіки є активне сприяння розвитку стартапів і цифровізації промисловості та секторів послуг на основі комплексної стратегії цифровізації європейської промисловості (*Digitising European Industry*) та впровадження нових технологій надання фінансових послуг (т.зв. *FinTech*)²⁹. Для України в цьому контексті інтерес представляє європейська ініціатива “Цифрові рішення протягом усього життєвого циклу компанії” (*Digital solutions throughout a company’s lifecycle*), спрямована на надання можливості компаніям здійснювати онлайн усі адміністративні процедури впродовж усього періоду своєї діяльності.

²⁷ European Commission. A Digital Single Market Strategy for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 6.5.2015 COM(2015) 192 final.

²⁸ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final.

²⁹ Digitising European Industry. – European Commission, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/digitising-european-industry>.

Новий перспективний напрям взаємодії, актуальність якого значно зросла через виклики у сфері охорони здоров'я – кардинальна зміна моделі надання медичних послуг на основі переходу до інтегрованої пацієнт-центричної моделі, в рамках якої можливе ведення в електронній формі базових медичних даних та передача їх до інших медичних установ, у т.ч. за кордоном, виписка електронних рецептів на ліки, а в більш тривалій перспективі – можливість електронної передачі всієї медичної історії пацієнта з використанням технологій великих даних. Слід вивчити і можливості долучення України до роботи створюваних з 2017р. Європейських довідкових мереж (*European Reference Networks*), які дозволяють об'єднати процеси проведення медичної експертизи.

Для України створення таких можливостей взаємодії у сфері цифровізації передбачає кардинальне нарощування інвестицій у цифрові технології та цифрову інфраструктуру. Адже в ЄС загальний обсяг інвестицій на цілі досліджень та інновацій на період 2016-2020рр. складає €5,5 млрд., а €21,4 млрд. ресурсів європейських структурних та інвестиційних фондів призначені для розвитку цифрових технологій та широкосмугового Інтернету³⁰.

Показово, що Україна сьогодні випереджає середній показник ЄС за загальною кількістю користувачів мобільного зв'язку в розрахунку на 100 осіб населення (127,8³¹ проти 122,7 у 2018р.), але за кількістю користувачів Інтернету (% чисельності населення) – помітно поступається (62,6 проти 81,6 у 2018р.), при тому, що в низці країн ЄС (Австрія, Бельгія, Естонія, Фінляндія, Німеччина, Іспанія, Швеція) цей показник становить майже 90%, а в Данії, Люксембургу, Нідерландах та Швеції – 93-98%.

Але ще більший розрив спостерігається за показником якості використовуваних ІКТ-технологій, хоча в цій сфері і відбуваються інтенсивні позитивні зміни: за чисельністю користувачів широкосмугового Інтернету в розрахунку на 100 осіб (12,8 у 2018р. та 16,2 у 2019р.) Україна дуже істотно поступається середньому показнику ЄС (34,7 у 2018р.). Відставання від країн-лідерів у цій сфері в ЄС є ще більшим: у Данії, Франції, Мальті, Німеччині, Нідерландах цей показник у 2018-2019рр. становив 41,1-45,69.

За кількістю безпечних серверів Інтернету на 1 млн. населення Україна у 2019р. поступалася

середньому показнику по ЄС в 5,3 рази, а Німеччині – у 9,9 разів, Естонії – у 10,6 разів, Ірландії – в 12,1 разів, Нідерландам – в 16,6 разів, Данії – у 35,2 разів³². Таке кардинальне відставання за параметрами безпеки ставить під сумнів перспективи швидкого поширення у країні електронної комерції та електронного банкінгу і має бути подолане в рамках програми взаємодії України та ЄС у сфері цифровізації. Без цього участь в ЄЦР ЄС може бути лише фрагментарною за сферою та малопомітною за обсягами операцій.

Таким чином, *текст Угоди необхідно доповнити новими положеннями стосовно інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС*, а Додаток XVII до Угоди – новим Доповненням, що визначало б зобов'язання щодо наближення законодавства України у сфері цифрової економіки і торгівлі до права ЄС. Таке доповнення має поширюватися не лише на нормативні акти ЄС з питань єдиного цифрового ринку, які вже прийняті, але й ті, які нині знаходяться у стадії ухвалення і незабаром доповнять існуючий нормативно-правовий масив ЄС, який дуже швидко розвивається³³.

3.3. ВЗАЄМОДІЯ УКРАЇНА-ЄС: ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА

Реструктуризація та оновлення транспортного сектору, а також поступова гармонізація діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС – важливий пріоритет України згідно зі ст.368 Угоди про асоціацію. Транспорт сьогодні є однією з базових галузей економіки, яка у 2019р. сформувала 6,7% ВВП і на яку припало 6% загальної чисельності зайнятого населення³⁴.

Угода передбачає забезпечення сумісності транспортних систем шляхом імплементації директив і технічних регламентів ЄС, усунення адміністративних і технічних перешкод, модернізацію інфраструктури та технічного обладнання, інтеграцію за усіма видами транспорту, налагодження і зміцнення співпраці з європейськими транспортними агентствами. Інтеграція в цьому секторі може сприяти розвитку експорту транспортних послуг та ефективному використанню транзитного потенціалу.

Однак, за даними онлайн-системи моніторингу “Пульс Угоди”, рівень виконання визначених Угодою завдань з 2014р. є найнижчим з-поміж інших – лише

³⁰ European Commission. A Connected Digital Single Market for All: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy, Brussels, 10.5.2017 COM(2017) 228 final, p.19-20.

³¹ 130,6 у 2019р.

³² Усі розрахунки – на основі бази даних *World Development Indicators* Світового банку, які використовують дані Міжнародного союзу електрозв'язку (*International Telecommunications Union*) та *Netcraft* (<http://netcraft.com>).

³³ Може йтися про пакет норм стосовно цифрових послуг (*Digital Services Act*), спрямований насамперед на регулювання діяльності цифрових торгових платформ, посилення безпеки трансакцій у цифровому середовищі та гарантій дотримання прав суб'єктів таких операцій. На стадії розгляду знаходиться пропозиція ЄК стосовно Регламенту ЄП та Ради ЄС щодо гарантування захисту приватного життя та персональних даних у сфері електронних комунікацій (документ COM(2017) 10 final від 10 січня 2017р.), який посилює регулювання, передбачені т.зв. *ePrivacy Directive* від 12 липня 2002р. Ключовим стратегічним орієнтиром незабаром стане нова Європейська стратегія (*A European strategy for data*), запропонована ЄК 19 лютого 2020р. у своєму Повідомленні COM(2020) 66 final.

³⁴ Джерело: Офіційний сайт Державної служби статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

27%³⁵. Такий результат не є випадковим, зважаючи на те, що інтеграція транспортної системи України до європейської є тривалою через нерозвинутість вітчизняного транспортного сектору (низький рівень інноваційності, безпеки, надання якісних транспортних послуг) та необхідність проведення технологічної модернізації наявної інфраструктури, а також млявість інституційних і законодавчих (не прийнято жодного базового євроінтеграційного закону) змін.

Поступ за цим сектором розглядається з позиції інтеграції транспортно-логістичної інфраструктури України до *європейської транспортної мережі (TEN-T)* та особливостей імплементації європейських стандартів і вимог.

Інтеграція України до TEN-T

У 2018р. Україна доєдналася до *TEN-T*³⁶ і стала учасником розбудови стратегічного транспортного коридору у сполученні Європа-Азія, а українська транспортна мережа – частиною стратегічних транспортно-логістичних коридорів ЄС. Долучення до *TEN-T* – крок на шляху інфраструктурної євроінтеграції України, за якого українська інфраструктура модернізується та розглядається Єврокомісією як невід’ємна складова транспортно-логістичної системи ЄС. Регламентом ЄС №1315/2013 визначено, що співробітництво з країнами-сусідами необхідне для забезпечення зв’язку між відповідними елементами інфраструктури країн-учасниць.

Розвиток мультимодальної транспортної мережі, пов’язаної з *TEN-T*, та удосконалення інфраструктурної політики з метою кращого визначення й оцінки інфраструктурних проєктів щодо різних видів транспорту визначено Угодою (ст.369). За цим напрямом до Верховної Ради подано законопроекти “Про приєднання до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень ТРАСЕКА” (реєстр. №0010 від 21 листопада 2019р.) та “Про мультимодальні перевезення” (реєстр. №2685 від 27 грудня 2019р.). Останнім передбачається імплементація Директиви №92/106/ЄЕС про встановлення спільних правил для окремих типів транспортування товарів між державами-членами.

Розвиток мультимодальних перевезень дасть змогу значно збільшити обсяги перевезень вантажів

за участю національних транспортних компаній, сприяючи підвищенню конкурентоспроможності країни на світовому ринку транспортних послуг, розвитку мережі наявних транспортних коридорів, інтеграції транспортної інфраструктури України до світової.

Для реалізації інфраструктурних проєктів мережі *TEN-T* 15 жовтня 2018р. на засіданні міністрів закордонних справ країн-членів Східного партнерства схвалено Індикативний план інвестиційних заходів у рамках *TEN-T*³⁷. У рамках Програми фінансування “Ukraine Indicative TEN-T Investment Action Plan Projects” розпочато реалізацію 39 проєктів загальною вартістю €4 378,9 млн. З них – 14 проєктів (56% вартості проєктів) – є довгостроковими до 2030р.; наразі виконуються три автомобільні, два залізничні та два авіаційні проєкти на суму €1,3 млрд. (30%). До реалізації найближчим часом готуються ще 18 короткострокових проєктів (14% вартості інвестиційної програми *TEN-T*)³⁸.

У березні 2019р. Україна приєдналася до проєктів у рамках механізму “З’єднання Європи” (*Connecting Europe Facility, CEF*)³⁹, що дає можливість брати участь у спільних з державами-членами ЄС проєктах, що стосуються транскордонної інфраструктури за напрямом цифровізації, безпеки та екологічності.

Галузева інтеграція у транспортному секторі

Відповідно до ст.369 Угоди, розробка та прийняття стратегічного всеохоплюючого документа у сфері транспорту – ключова вимога. Так, Розпорядженням КМУ №430 від 30 травня 2018р. схвалено Національну транспортну стратегію України на період до 2030р., основним завданням якої є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, що сприятиме лібералізації та взаємному доступу на ринки України та ЄС.

Законодавство щодо врегулювання послуг *автомобільного транспорту* з метою приведення їх у відповідність до актів ЄС прийнято не було. Лише на початку 2020р. було розроблено законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення

³⁵ Докладно див.: Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур’єрські послуги. – Пульс Угоди. Моніторинг виконання заходів з виконання Угоди, <https://pulse.eu-ua.org/ua/streams/transport>.

³⁶ 23 червня 1996р. схвалено “Правила спільноти”, затверджені Рішенням №1692/96 ЄС для розробки транс’європейської мережі у транспортному секторі (TEN-T), які пов’язали між собою національні мережі всіх видів транспорту. Завдання TEN-T – стимулювання економічного зростання та конкурентоспроможності в єдиному економічному європейському просторі за рахунок ефективних мультимодальних високошвидкісних маршрутів та безбар’єрного транзиту вантажів територією країн-членів проєкту та країн-сусідів. У 2017р. було оголошено рішення ЄК про географічне розширення TEN-T на країни Східної Європи та можливість включення в мережу країн-членів Східного партнерства. Планування базової та комплексної мережі має відповідати вимогам і критеріям галузей транспортної інфраструктури, прописаних у Регламенті ЄС №1315/2013.

³⁷ Використовується для управління майбутніми інвестиціями з метою добудови розширеної базової мережі TEN-T до 2030р., а також для сприяння цифровізації та декарбонізації транспорту.

³⁸ Див.: Reforms in Ukraine 2016-2019: Irreversibility of Changes, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/ukraine-reform-conference-2019-09-eng.pdf>.

³⁹ Бюджет CEF для транспортної галузі становить близько €23,5 млрд. Див.: Україна приєдналася до проєктів у рамках механізму “З’єднання Європи” (*Connecting Europe Facility*) – Володимир Омелян. – Міністерство інфраструктури України, 28 березня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/30792.html>.

їх у відповідність з актом Європейського Союзу⁴⁰, яким визначаються умови надання ліцензій на автомобільному транспорті (відповідно до положень Регламенту №1071/2009 від 21 жовтня 2009р.) та забезпечення безпеки перевезень⁴¹.

Для підвищення якості ремонту автомобільних доріг відбувається узгодження принципів і стандартів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) з чинними національними законами та нормативними актами. З метою оптимізації дорожнього будівництва 5 лютого 2020р. Кабінетом Міністрів ухвалено Постанову⁴², згідно з якою на експериментальній основі (до 1 січня 2022р.) обов'язковим є залучення незалежного інженера-консультанта⁴³, який проводить контроль на етапах закупівель, виконання робіт та їх гарантійного обслуговування. Разом з тим, в Україні процедура перевірки визначається як "обов'язковий технічний контроль" на відміну від європейської "перевірки придатності до експлуатації"⁴⁴. Об'єктом перевірки в ЄС є не лише технічний стан, але й відповідність конструкції технічного засобу. В Україні поки немає прогресу щодо приведення національного законодавства у відповідність до європейського у сфері обов'язкового технічного контролю технічних засобів.

У сфері автомобільного транспорту сьогодні склалася конфліктна ситуація з Польщею щодо дозволів на міжнародні вантажні автоперевезення. На момент підписання Угоди квота дозволів становила 200 тис./рік. Останніми роками вона була зменшена польською стороною до 160 тис./рік. Такий крок має негативні економічні наслідки не тільки для економік України та Польщі (недостатність дозволів українською негативно впливає на товарообіг обох країн), але й інших країн-членів ЄС, оскільки територією Польщі проходять транзитні потоки в напрямку Центральної та Західної Європи.

Відсутніми є практичні зрушення у напрямі демонополізації галузі пасажирських і вантажних перевезень на *залізничному транспорті* (на цей вид транспорту припадає найбільший вантажообіг, зокрема у 2019р. його частка становила майже 54%). З вересня 2019р. на розгляді Верховної Ради знаходиться проект Закону "Про залізничний транспорт України" (реєстр. №1196-1 від 6 вересня 2019р.),



яким передбачається запровадження нової моделі ринку залізничних перевезень, яким забезпечується прозорість та недискримінаційний доступ до інфраструктури всіх підприємств залізничного транспорту, з урахуванням вимог законодавства ЄС та подальшої інтеграції української залізничної системи до ЄС. Новими мають стати умови ліцензування⁴⁵, сертифікація безпеки, допуск машиністів локомотивів.

Відповідно до європейських стандартів, наприкінці грудня 2019р. було прийнято план заходів з реформування залізничного транспорту: передбачається реструктуризація АТ "Укрзалізниця" з розділенням її на три оператора: інфраструктури, вантажного та пасажирського перевізника. Попри складність цієї реформи, Уряд ухвалив Постанову "Про реалізацію пілотного проекту щодо допуску приватних локомотивів до роботи окремими маршрутами на залізничних коліях загального користування"⁴⁶. Допуск приватної тяги до роботи може вирішити питання дефіциту тягового рухомого складу АТ "Укрзалізниця" та дозволити відпрацювати технічні та безпекові особливості реалізації доступу до залізничної інфраструктури та експлуатації приватних потягових формувань на залізничній мережі загального користування. Реалізація проекту дає можливість лібералізувати ринок залізничних перевезень.

⁴⁰ Проект закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу". – Міністерство інфраструктури України, <https://mtu.gov.ua/projects/261>.

⁴¹ Передбачається запровадити систему отримання свідоцтв професійної компетентності менеджерів (управителів) з перевезень, механізм підтвердження ділової репутації, заходи впливу на автомобільних перевізників і норм, які регулюватимуть усі аспекти діяльності щодо адміністративних правопорушень на внутрішніх та міжнародних автомобільних перевезеннях пасажирів і вантажів.

⁴² Постанова КМУ "Про реалізацію експериментального проекту з проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування" № 192 від 5 лютого 2020р.

⁴³ FIDIC – міжнародна федерація інженерів-консультантів, яка регулює відносини між учасниками будівництва об'єктів. Докладно див.: Деретуляція норм під час ремонту автомобільних доріг. Навіщо це робити і що це дасть? – Міністерство інфраструктури України, 11 лютого 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/31575.html>.

⁴⁴ Див.: Транспортна Складова Угоди про Асоціацію: стан виконання і перспективи. Грудень 2019р., https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Web_Dopovid_Transportna_2020.pdf.

⁴⁵ Розроблено проект Ліцензійних умов діяльності з перевезення залізничним транспортом (ліцензія перевізника) відповідно до Директиви 95/18/ЄС про ліцензування підприємств залізничної галузі.

⁴⁶ Уряд схвалив допуск приватних локомотивів на залізницю. – Економічна правда, 4 грудня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/4/654493>.

Важливим аспектом є техніко-технологічна сумісність української транспортної системи з європейською. Йдеться про наявність “вузьких” місць – несумісність європейських та українських колій (1 435 мм та 1 520 мм, відповідно), що призводить до затримки потягів на кордоні через зміну колісних пар. З метою формування ефективного механізму оцінки відповідності залізничних систем для імплементації Директиви 2008/57/ ЄС про оперативну сумісність залізничних систем у межах Співтовариства, 3 жовтня 2018р. прийнято Постанову КМУ “Про затвердження модулів оцінки відповідності у сфері залізничного транспорту” №797. Також, на постійній основі здійснюється співробітництво з Європейським залізничним агентством (ERA) з питань інтероперабельності залізничних колій⁴⁷.

Серед результатів співпраці України та ЄС – підписання восени 2018р. між АТ “Укрзалізниця” та ЄБРР довгострокової кредитної угоди в рамках проекту оновлення парку вантажних вагонів. 24 травня 2018р. введено в експлуатацію новий Бескидський залізничний тунель (пропускна спроможність збільшилась удвічі – з 47 до 100 потягів на добу), який входить до складу V Пан’європейського транспортного коридору (Італія-Словенія-Угорщина-Словаччина-Україна), який було реалізовано за підтримки ЄБРР та Європейського інвестиційного банку.

За останні роки до ЄС залізницею запущено понад 20 маршрутів. 3 28 вересня 2018р. з Києва стартував потяг “чотирьох столиць”, що прямує до Риги через Мінськ і Вільнюс.

Розвиток *внутрішнього водного транспорту* є одним з найбільш перспективних, зважаючи на його екологічність та низьку вартість, хоча рівень перевезень вантажів річковим транспортом, попри збільшення з 2014р. на 21% – з 3 144,8 тис. т до 3 990,2 тис. т у 2019р., залишається вкрай низьким. За цим напрямком зареєстровано проект Закону “Про внутрішній водний транспорт” (реєстр. №1182-1-д від 17 січня 2020р.), підготовлений з урахуванням стандартів ЄС, передбачених Угодою, та включає імплементаційні норми директив ЄС у сфері внутрішнього водного транспорту. Інтеграція внутрішніх водних

шляхів в інтермодальну логістичну схему дозволить посилити конкурентні позиції України, стимулювати розвиток суднобудівної галузі (як наслідок створення 5 000 нових робочих місць), а також розвантаження дорожніх і залізничних шляхів та зменшення витрат на їх ремонт і модернізацію⁴⁸.

У грудні 2018р. Міністерство інфраструктури України уклало меморандум з міністерствами 13 країн у рамках співпраці в межах Європейської стратегії для Дунайського регіону⁴⁹. Продовжується робота над приєднанням річок Дніпро, Південний Буг і Дунай⁵⁰ до європейської мережі внутрішніх водних шляхів та відновлення міжнародного водного шляху E-40.

Стосовно *морського транспорту*, Розпорядженням КМУ №747 від 11 жовтня 2017р. схвалено Стратегію імплементації положень директив та регламентів ЄС у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту та затверджено план заходів з імплементації актів права ЄС у цій сфері.

У 2018р. Україна пройшла аудит Міжнародної морської організації та розпочала реалізацію плану коригувальних дій⁵¹. Україна має привести своє законодавство у відповідність до міжнародного законодавства у сфері безпеки мореплавства та технічних і експлуатаційних правил. Сьогодні ж Україна знаходиться у чорному списку Паризького меморандуму про взаєморозуміння щодо державного портового контролю, що вказує на низький рівень безпеки та екологічних стандартів для українських кораблів⁵².

У сфері *авіаційного транспорту* розроблено проект Авіаційної транспортної стратегії України на період до 2030р., яка наразі перебуває на розгляді в Кабінеті Міністрів. Її ухвалення та реалізація сприятиме поступовій інтеграції України у спільний авіаційний простір. Один з головних принципів Стратегії – забезпечення екологічної безпеки та енергозбереження об’єктів цивільної авіації. Сьогодні Україна бере участь у програмі компенсації та скорочення викидів CO₂ від міжнародної авіації в рамках програми CORSIA (*Carbon Offsetting Scheme for International Aviation*).

⁴⁷ Утворено Контактну групу, якою проводиться робота щодо внесення показників колії простору 1 520 мм до Технічних специфікацій інтероперабельності ЄС.

⁴⁸ Прогнозується підвищення обсягу вантажоперевезень з поточних 12 млн. т/рік до 30 млн. т/рік до 2030р., що збільшить доходи бюджету на 13-16 млрд. грн./рік. Докладно див.: ЄС підтримує схвалення Закону “Про внутрішній водний транспорт” в Україні – Міністерство інфраструктури України, 27 травня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/yes-pidtrimuye-shvalennya-zakonu-pro-vnutrishnij-vodnij-transport-v-ukrayini>.

⁴⁹ Див.: Транспортна Складова Угоди про Асоціацію: стан виконання і перспективи. Грудень 2019р., https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Web_Dopovid_Transportna_2020.pdf.

⁵⁰ Одним з цільових форматів співпраці з ЄС є щорічні засідання на рівні міністрів з питань розвитку р. Дунай. Останнє Четверте засідання відбулося 3 грудня 2018р. у Брюсселі, за підсумками якого було підписано Висновки щодо ефективного відновлення та технічного обслуговування інфраструктури водних шляхів на р. Дунай та її судноплавних притоках. Докладно див.: Зі змінами у краще майбутнє: ЄС підтримує прийняття Закону “Про внутрішній водний транспорт” в Україні. – Європейська правда, 10 червня 2020р., <https://www.euointegration.com.ua/articles/2020/06/10/7110893>.

⁵¹ Див.: Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, 12 December 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf.

⁵² Докладно див.: Флаг Украины третий год в “черном списке” Парижского Меморандума. – Ассоль. Благотворительная организация, 23 июля 2020г., <http://assol.org.ua/2020/07/23/flag-ukrainy-tretij-god-nahoditsya-v-chernom-spiske-parizhskogo-memoranduma>.

Одним з найбільш актуальних питань на найближчу перспективу в секторі транспорту є приєднання до Спільного авіаційного простору (САП). Попри відсутність ясності з датою підписання Угоди про САП (відповідно до ст.137 Угоди)⁵³, Україна діє з дотриманням принципів, закріплених в Угоді, та на постійній основі проводить роботу з представниками авіаційної галузі країн-членів ЄС щодо встановлення більш ліберальних умов здійснення регулярного повітряного сполучення.

У лютому 2017р. затверджено План заходів з підготовки до запровадження спільного авіаційного простору України з ЄС та його державами-членами на підставі Розпорядження Уряду №88 від 8 лютого 2017р.⁵⁴ Сьогодні активно є робота з лібералізації авіаперевезень між Україною та країнами-членами ЄС (наприклад, з Польщею, Болгарією, Грецією та Естонією) в частині скасування обмежень щодо кількості призначених авіапідприємств, пунктів відправлення/призначення, а також кількості авіарейсів. У жовтні 2018р. розпочала роботу в Україні найбільша в Європі бюджетна авіакомпанія *Ryanair DAC*, здійснюються заходи із залучення на внутрішній ринок авіаційних перевезень України “лоукост”-компаній *Eurowings* та *EasyJet*.

Влітку 2016р. стартував проект *Twinning* “Гармонізація законодавства України в галузі льотної придатності повітряних суден авіації загального призначення та в галузі сертифікації аеропортів/аеродромів України з відповідними нормами та стандартами ЄС та їх впровадження”. Авіаційні правила повітряних операцій на основі відповідного законодавства ЄС набули чинності 1 грудня 2018р.

Підписання Угоди про САП, зі слів Президента В.Зеленського під час 22-го саміту Україна-ЄС, може відбутися у 2021р. і стати потужним кроком для розвитку української авіагалузі, що сприятиме зменшенню бюрократичних перешкод у процесі отримання дозволів на здійснення авіаційних перельотів, збільшенню пасажиропотоку та кількості рейсів з ЄС. З огляду на *Brexit*, очікується остаточний текст угоди з фінальними узгодженнями щодо її територіального застосування (*конфліктне питання щодо аеропорту Гібралтар між Великою Британією та Іспанією, по суті, знімається*)⁵⁵. Разом з тим,

умови для національних авіакомпаній, закладені у відповідних положеннях Угоди про САП, виглядають дискримінаційними стосовно національних авіаперевізників. Зокрема, надається можливість європейським авіакомпаніям вільно здійснювати рейси між пунктами в Україні та обмежуються українські авіакомпанії на польоти між пунктами всередині будь-якої держави-члена ЄС. Після підписання Угоди про САП українські авіакомпанії опиняться у нерівних умовах, порівняно з європейськими.

У сфері *здійснення безпечних транспортних перевезень* відбувається поступове наближення українського законодавства до вимог ЄС: згідно з Директивою ЄС №2008/96 має бути забезпечена безпека на дорогах. Так, було ухвалено Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020р. (Розпорядження КМУ №481 від 14 червня 2017р.), на основі якої розроблено Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні до 2020р. та відповідний план заходів (Розпорядження КМУ №231 від 28 березня 2017р.). Прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг” (від 17 жовтня 2019р.) щодо проведення обов’язкового аудиту безпеки автомобільних доріг на міжнародних і національних автошляхах. Аудит стосовно міжнародних автомобільних доріг стане обов’язковим з 1 січня 2021р., стосовно національних – з 16 листопада 2021р.⁵⁶

За цим напрямом розроблено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері безпеки експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони”⁵⁷. Законопроект передбачає впровадження періодичних перевірок транспортних засобів на придатність до експлуатації, що мають прямий вплив на безпеку дорожнього руху; впровадження на законодавчому рівні вимог щодо встановлення контрольних пристроїв (обмежувачів швидкості, тахографів) на певні категорії транспортних засобів з метою забезпечення безпеки учасників дорожнього руху на дорогах України та зниження

⁵³ Угода про САП між Україною та ЄС була парафрована 28 листопада 2013р., проте у зв’язку з її не підписанням уповільнюється приведення законодавства України до вимог відповідних нормативно-правових актів ЄС у цій сфері. Мета Угоди – поступове формування спільного авіаційного простору між ЄС та його державами-членами й Україною, який базується на ідентичних правилах у сфері безпеки польотів, авіаційної безпеки (згідно з Регламентом ЄС №300/2008 держава-член повинна забезпечити загальні базові стандарти безпеки для цивільної авіації), сертифікації, управління повітряним рухом, захисту довкілля та прав споживачів, соціальних норм в авіаційній галузі тощо.

⁵⁴ Державіаслужба прийняла авіаційні правила на основі Регламенту №1178/2011 (для льотних екіпажів цивільної авіації), Регламенту ЄС №139/2014 (для сертифікації аеродромів), Регламенту №965/2012 (для виконання повітряної експлуатації).

⁵⁵ Угоду про спільний авіапростір з ЄС можуть підписати наступного року – Зеленський. – Укрінформ, 6 жовтня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3113085-ugodu-pro-spilnij-aviaprostir-z-es-mozut-pidpisati-nastupnogo-roku-zelenskij.html>.

⁵⁶ Аудит безпеки автомобільних доріг проводитиметься на стадії ТЕО (до проведення експертизи проекту під час будівництва нової автомобільної дороги), підготовки проекту або робочого проекту, після введення в експлуатацію. Докладно див.: Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг” № 200-ІХ, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-20>.

⁵⁷ Див.: Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України. – Міністерство інфраструктури України, 25 лютого 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/31620.html>.



рівня смертельних ДТП. Останніми роками в Уряді обговорюється питання запровадження європейського стандарту *CADaS (Common Accident Data Set)*, що передбачає збір та оприлюднення інформації щодо кожного випадку ДТП із потерпілими⁵⁸.

З метою імплементації Директиви №2008/68/ЄС для гарантування належного рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом розроблено проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством ЄС у сфері перевезення небезпечних вантажів” (реєстр. №1193-1 від 20 вересня 2019р.). Виконання вимог Директиви включає також зобов’язання за рядом угод: *ADR* (Європейська угода про міжнародні автомобільні перевезення), *RID* (Правила міжнародних перевезень небезпечних вантажів залізницею) та *ADN* (Європейська угода про міжнародні перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами). У рамках виконання останньої Україна приєдналася до робочої групи країн Макрорегіональної стратегії ЄС для Дунайського регіону, які планують синхронізувати роботу на р.Дунай, систематизувати процедури контролю та пропуску вантажів між учасниками.

Сьогодні вкрай важливо активізувати роботу в напрямі саме ухвалення законодавства у сфері транспорту та імплементації його норм, оскільки це є запорукою доступу до джерел фінансування

інфраструктурних проектів. Імплементація європейських вимог також дозволить усунути бар’єри для транскордонного руху товарів і пасажирів, а з тим – стане стимулом до зростання обсягів пасажиро- та вантажоперевезень, дозволить залучати додаткові інвестиції у розвиток і модернізацію наявної та побудови нової транспортної (у т.ч. інтелектуальної) інфраструктури. Подальша співпраця сторін у рамках Угоди сприятиме реструктуризації та модернізації транспортного сектору України, розвитку сталої, ефективної, безпечної та надійної транспортної системи з поглибленням її взаємозв’язку з іншими сферами⁵⁹.

3.4. СПІВРОБІТНИЦТВО У БАНКІВСЬКОМУ СЕКТОРІ

Угода про асоціацію розглядає питання взаємодії України та ЄС у банківському секторі в рамках загального підходу до взаємодії у секторі “Фінансові послуги” (підрозділ 6). Найбільш важливим акцентом у цій взаємодії визначено (ст.127 Угоди) досягнення ефективного і прозорого регулювання, у т.ч. на основі “забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання⁶⁰ та нагляду у сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків”. До інших пріоритетів взаємодії в цій сфері віднесено сприяння впровадженню нових фінансових послуг (ст.128), регулювання порядку обробки даних (ст.129) та порядку використання клірингових і платіжних систем, який має базуватися на принципі національного режиму в разі, якщо операторами таких систем є державні установи, а також гарантування доступу до офіційних механізмів фінансування та рефінансування, які є доступними за звичайних умов ведення бізнесу (ст.132).

Найбільш масштабні зобов’язання прописані Угодою у сфері наближення українського законодавства (чинного та майбутнього), що регулює банківський сектор, до права (*acquis*) ЄС – відповідно до графіку, визначеного Доповненням XVII-2 (“Правила, що застосовуються до фінансових послуг”) у складі Додатка XVII “Нормативно-правове наближення”. Цей процес у банківській сфері (підрозділ А Доповнення) був розрахований на два часові горизонти – тривалістю у 4 та 6 років з моменту набуття чинності Угодою (1 вересня 2017р.)

⁵⁸ Див.: Володимир Омелян представив Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні до 2020р. – Урядовий портал, 25 квітня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/news/volodimir-omelian-predstaviv-derzhavnu-programu-pidvishennya-rivnya-bezpeki-dorozhnogo-ruhu-v-ukrayini-do-2020-roku>.

⁵⁹ Сьогодні формуються нові вектори співпраці з європейськими партнерами: цифровий напрям, екологічно безпечний транспорт, розвиток електромобільності України, кібербезпека. Наприклад, у рамках Східного партнерства з метою розроблення основної цифрової сервісної платформи для всіх зацікавлених сторін ланцюгів поставок здійснюється робота зі створення пілотного мультимодального цифрового транспортного коридору між Балтійським і Чорним морями. Також на Саміті Україна-ЄС 6 жовтня 2020р. підписано Гарантійну угоду між урядом України та ЄІБ “Логістична мережа (Модернізація та цифровізація Укрпошти)”, якою забезпечується зокрема впровадження ІТ-інфраструктури – систем автоматичного відстежування пересування вантажів. Загальний обсяг коштів для реалізації Проекту становить €30 млн.

⁶⁰ Такі стандарти включають, відповідно до п.2 цієї статті, зокрема, “Основні принципи ефективного банківського нагляду” Базельського комітету, Угоду ОЕСР про обмін інформацією з питань оподаткування, Заяву країн-членів “Групи двадцяти” про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування та “Сорок рекомендацій” та “Дев’ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму” Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

(додаток “Перелік директив ЄС, положення яких мають бути втілені в українському законодавстві, що регулює банківський сектор”, с.48).

Процес адаптації банківського законодавства передбачав нормативну гармонізацію за такими напрямками: вимоги щодо доступу для започаткування та здійснення діяльності кредитних інституцій; відносини з третіми країнами; принципи пруденційного нагляду; визначення власних коштів; положення щодо наявності достатніх резервів та капіталу; резерви на випадок ризиків відповідно до Базель I (через 4 роки) та Базель II (через 6 років) та відповідні вимоги до капіталу банківської установи, а також питання банківського нагляду та розкриття інформації; нагляд за діяльністю кредитних установ, регулювання роботи з електронними грошима; система гарантування депозитів; порядок звітності банків та публікації звітів; порядок реорганізації та ліквідації кредитних установ.

Загалом Україна досить послідовно просувається вперед у реалізації відповідних нормативно-регулятивних реформ⁶¹. Хоча цей процес і був досить болісним і призвів до виходу з банківського ринку практично половини комерційних банків (переважно малих і середніх за розміром), безумовно, реалізація заходів з нормативної адаптації загалом сприяла підвищенню якості української банківської системи та наблизила механізми банківських операцій до міжнародних та європейських стандартів. Однак, незважаючи на це, проблема адаптації законодавства, що регулює банківський сектор, до права ЄС не лише продовжує бути актуальною, але й суттєво загострилася внаслідок змін усередині самого ЄС.

Реалізація положень Угоди відбувається в умовах здійснення в рамках ЄС масштабних заходів із завершення формування Економічного і валютного союзу, який має на меті створення *Банківського союзу ЄС*. Цей процес, ініційований ще у 2012р.⁶², передбачає запровадження нових комунітарних механізмів: *Єдиного механізму банківського нагляду (Single Supervisory Mechanism, SSM)*, який є інтегрованою

навколо ЄЦБ системою національних банківських спостережних органів, що поширюється не лише на зону євро, але є відкритою для всіх країн-членів ЄС⁶³; *Єдиного механізму санації банків (Single Resolution Mechanism, SRM)*, яким має здійснювати пряме розв’язання кризових ситуацій через Єдину Раду з санації (*Single Resolution Board*) та пряма рекапіталізація проблемних банків через *Єдиний санаційний фонд (Single Resolution Fund, SRF)*, що має фінансуватися банківським сектором; *Єдиних правил і стандартів*, включаючи більш жорсткі вимоги до капіталу комерційних банків, інструкції схем гарантування депозитів (*Deposit Guarantee Scheme Directive*) та правил, що запобігають банкрутству банків (*Directive on Bank Recovery and Resolution*).

Низкою офіційних документів ЄС⁶⁴, прийнятих уже після підписання Угоди, зміст проекту Банківського союзу був істотно розширений. Зокрема, було ініційовано запровадження загальної схеми страхування депозитів у межах Банківського союзу, а також розробка спільного механізму кредитування “останньої надії” (*common backstop*) з метою розподілу банківських ризиків між країнами-членами. Започатковано роботу щодо впровадження *Європейської схеми страхування депозитів (European Deposit Insurance Scheme, EDIS)* стосовно банківських депозитів⁶⁵. До нових механізмів належать інструменти врегулювання проблемних позик.

З травня 2018р. реалізуються заходи з посилення норм регулювання банківського сектору, включаючи ухвалені ще у 2013р. Регламент і Директиву стосовно норм достатності капіталу (*Capital Requirements Regulation, CRR; Capital Requirements Directive, CRD*) та прийняті у 2014р. Директиву з фінансового оздоровлення та санації банків (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*), а також Регламент щодо Єдиного механізму санації банків (*Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR*)⁶⁶.

Для України такі масштабні перетворення у функціонуванні банківського сектору ЄС створюють реальну перспективу виникнення значного

⁶¹ Див.: Звіт про виконання Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020р. – Національний банк України, <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy>.

⁶² A Roadmap towards a Banking Union: Communication to the European Parliament and the Council, COM(2012) 510 final. – European Commission, 12 September 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52012DC0510>.

⁶³ Цей механізм спрямований насамперед на завчасне виявлення Європейською службою банківського нагляду (*European Banking Authority*) фінансових проблем і дисбалансів та визначення ступеня стійкості банків до можливих шоків.

⁶⁴ Див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union” COM(2015) 587 final. – European Commission, 24 November 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>; Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union. – Press release 353/16, 17 June 2016, Council of the EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>; A Roadmap towards a Banking Union, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2012) 510 final. – European Commission, 12 September 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>; Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union, COM(2017) 592 final. – European Commission, 11 October 2017, http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf.

⁶⁵ Див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586 final. – European Commission, 24 November 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>.

⁶⁶ Див.: European Commission Press-release, 25 May 2018. – European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3941_en.htm.



інституційного розриву та системного відриву офіційно закріплених в Угоді завдань від реальної практики Єдиного ринку ЄС, що, безумовно, може зробити ефемерною перспективу інтеграції в єдиний ринок у частині положень, що належать до банківського сектору. Адже *закріплена Додатком XVII програма наближення українського законодавства до права ЄС вже значною мірою втратила актуальність унаслідок істотного перегляду самим ЄС ключових положень своєї регулятивної системи у сфері банків.*

Слід відзначити, що в умовах зростаючого розриву між офіційно закріпленими положеннями програми адаптації банківського законодавства та реальним складом чинних норм права ЄС українська сторона в рамках Угоди пішла шляхом *одностороннього* врахування нових нормативно-правових актів ЄС у своїх програмах реформування банківського сектору.

Конкретним інструментом проведення такої політики стала насамперед Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020р.⁶⁷, що передбачає заходи з виконання зобов'язань України в рамках Угоди, включаючи нові акти законодавства ЄС у цій сфері.

Зараз підготовлено Стратегію розвитку фінансового сектору України до 2025р.⁶⁸, яка містить “Перелік актів законодавства ЄС у сфері фінансових послуг, які відповідно до Угоди про асоціацію

між Україною та ЄС, інших міжнародно-правових зобов'язань України заплановано імплементувати в межах дорожньої карти реалізації Стратегії 2025”. Як відзначають експерти⁶⁹, сукупність цих актів може створити підґрунтя для отримання режиму доступу до внутрішнього ринку ЄС.

У цьому контексті виникає нове завдання – як мінімум, ретельний перегляд складу усього Додатка XVII до Угоди, який має бути приведений у відповідність до існуючих реалій правової системи ЄС. Як програма-максимум – проведення переговорів щодо *можливого приєднання України до окремих механізмів, запроваджених у рамках Банківського союзу ЄС* з оформленням такого приєднання у спосіб, подібний до того, який застосовується до країн-учасниць Європейської економічної зони (*European Economic Area*).

Такий крок виглядає бажаним не лише в контексті завдань створення передумов для більш ефективної взаємодії України та ЄС у фінансовому секторі, але й з огляду на втілення в українську практику нових підходів до подальшого оздоровлення банківської системи та підвищення її спроможності фінансувати масштабні інвестиційні проекти та структурні перетворення в українській економіці.

3.5. ЕКОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Дедалі більше країн приділяють увагу питанню захисту довкілля та поступовій екологізації усіх сфер економічної діяльності⁷⁰. Питання екологізації економіки набуває особливого значення й у контексті інтеграції української економіки до європейського простору, що формує нові підходи до організації екологічно орієнтованої співпраці.

У рамках Угоди про асоціацію Україна має ряд зобов'язань у сфері екології та захисту довкілля⁷¹, однак рівень виконання прописаних в Угоді завдань, за даними онлайн-системи моніторингу “Пульс Угоди”, за напрямом “Навколишнє природне середовище та цивільний захист” за шість місяців 2020р. склав лише 19% (у 2019р. – 28%, у 2018р. – 50%, у 2017р. – 72%, у 2016р. – 53%)⁷². Сфери, що мають найнижчий рівень виконання, – регулювання

⁶⁷ Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020р., затверджена Постановою Правління Національного банку України №391 від 18 червня 2015р. – Національний банк України, https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/CP_finsektor_2020_2015-06-18.pdf?v=4.

⁶⁸ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025р. – Національний банк України, <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy>.

⁶⁹ Проект “Громадська синергія”. Інтеграція в рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною та ЄС. Аналітичний звіт, грудень 2019р., с.13, 36, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vidannya-1.pdf>.

⁷⁰ Під екологізацією розуміється врахування екологічного компоненту в розвитку та функціонуванні різних складових економіки країни, що має результатом зниження навантаження на довкілля (зокрема зниження рівнів викидів CO₂), збереження та відтворення природних ресурсів, модернізацію промислових виробництв та широке і повсюдне впровадження чистих технологій, примноження “зелених” інвестицій у ряді секторів економіки та сфер діяльності.

⁷¹ Згідно з Додатком XXX до Глави 6 “Навколишнє середовище” Розділу V “Економічне і галузеве співробітництво” Угоди Україна має зобов'язання адаптувати законодавство до 26 директив та трьох регламентів ЄС у секторах, пов'язаних з інтеграцією екологічної політики в інші галузеві політики, управління довкіллям, відходами та ресурсами, якістю води, питаннями промислового забруднення, змін клімату та інше.

⁷² Загальний прогрес виконання за даним напрямком з 1 листопада 2014р. становить 47%. Докладно див.: Навколишнє природне середовище та цивільний захист. – Пульс Угоди. Моніторинг виконання заходів з виконання Угоди, <http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/environment>.

промислового забруднення та підтримка чистоти атмосферного повітря.

Екологізація законодавства в рамках Угоди про асоціацію

Відправною точкою є екологізація законодавчого забезпечення – формування законодавчої та нормативно-правової бази, яка сприяє вирішенню екологічних проблем та враховує екологічні наслідки для держави та населення після ухвалення та введення у дію відповідних документів. З урахуванням вимог Угоди протягом останніх кількох років в Україні відбулась активізація дій та прийнято ряд законодавчих актів:

- Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом”, від 4 жовтня 2016р., яким запроваджуються правові засади інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідно до Водної рамкової Директиви №2000/60/ЄС;
- Закон “Про оцінку впливу на довкілля” від 23 травня 2017р., яким враховуються вимоги Директиви №2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на довкілля;
- Закон “Про стратегічну екологічну оцінку” від 20 березня 2018р., яким імплементуються вимоги Директиви №2001/42/ЄС про оцінку впливу на стан довкілля окремих проєктів і програм;
- Закон “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року” від 28 лютого 2019р., яким визначаються основні стратегічні цілі екологічної політики держави з урахуванням вимог Угоди, етапи її реалізації та очікувані результати;
- Закон “Про моніторинг, звітність та верифікацію парникових газів” від 19 грудня 2019р., розроблений з метою імплементатії окремих положень Директиви №2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів;
- Закон “Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами” від 12 грудня 2019р.;
- Постанова КМУ “Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод” №758 від 19 вересня 2018р. з метою імплементатії окремих положень Водної Рамкової Директиви

№2000/60/ЄС (з 1 січня 2019р. діють стандарти ЄС щодо моніторингу води) та інші.

Заснована на принципах екологічної стійкості та відповідальності перед майбутніми поколіннями, набуває популярності **циркулярна економіка**⁷³, яка приходить на зміну традиційної “лінійної” економіки. У рамках Угоди Україна взяла зобов’язання щодо гармонізації національного законодавства з європейським у напрямі циркулярної економіки.

Це сприяло ухваленню 8 листопада 2017р. Національної стратегії поводження з відходами в Україні до 2030р. А 20 лютого 2019р. Уряд затвердив Національний план поводження з відходами, яким визначено практичні заходи, які відповідають стандартам ЄС.

У презентованому 21 січня 2020р. проєкті Концепції “зеленого” енергетичного переходу України до 2050р., перехід до циркулярної економіки та зменшення відходів, їх раціональне використання – один з головних індикаторів. Українським уряду в цьому напрямі стало прийняття у першому читанні проєкту Закону “Про управління відходами”⁷⁴ від 21 липня 2020р. Його подальше ухвалення є актуальним зважаючи на зобов’язання України впровадити положення Директиви №2008/98/ЄС Європарламенту та Європейської ради від 19 листопада 2008р. “Про відходи та скасування деяких директив” до національного законодавства.

Також було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення (Розпорядження КМУ №402 від 22 травня 2019р.), якою можуть бути імплементовані положення Директиви №2010/75/ЄС про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) від 24 листопада 2010р., що дозволить здійснювати контроль за викидами у повітря, воду та ґрунт, використовувати суб’єктами господарювання “чисті” технології та методи управління.

Європейський “зелений” курс та виклики для України

Ініціатива, яка закликає до рішучих і комплексних дій у напрямі захисту довкілля та боротьби зі зміною клімату – Європейська зелена угода (*European Green Deal*) – є пріоритетом, яким сьогодні визначається стратегія на найближчі десятиліття не лише ЄС, але й сусідніх країн. Зважаючи на заяви представників виконавчої та законодавчої влади, Україна має намір долучитися до ініціативи та стати партнером ЄС у

⁷³ Циркулярна економіка має в основі принцип *3R*: *reduce* (скорочення використання ресурсів), *reuse* (максимально ефективне використання продуктів), *recycle* (відновлення побічних продуктів та відходів для подальшого використання). Концепція отримала високу популярність після публікації у 2012р. доповіді “На шляху до циркулярної економіки” (“*Towards a circular economy*”), підготовлену Фондом Е.М.Артаура.

⁷⁴ Головна мета – вдосконалити систему управління відходами, визначити правові, організаційні, економічні засади та механізми контролю для забезпечення всебічного захисту здоров’я людей та довкілля шляхом впровадження заходів для запобігання або зменшення утворення відходів, зниження негативних наслідків від управління відходами, сприяння підготовці їх до повторного використання і відновлення як вторинної сировини та енергетичних ресурсів.

досягненні її цілей. Так, було розроблено Концепцію “зеленого” енергетичного переходу України до 2050р. (“Ukraine Green Deal”), ціллю якої є зменшення обсягу викидів парникових газів (ПГ) в обсягах, що зможуть забезпечити перехід України до кліматично нейтральної економіки у 2070р. у соціально прийнятний спосіб. Постановою КМУ від 24 січня 2020р. було утворено Міжвідомчу робочу групу з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Єврокомісії “Європейський зелений курс”⁷⁵.

ЄС визначив Україну пріоритетним партнером у реалізації Європейської водневої стратегії (*EU Hydrogen Strategy*) та постачанні водню на європейський ринок⁷⁶ (ЄС підтвердив готовність фінансово сприяти створенню внутрішнього ринку водню в Україні⁷⁷). До 2030р. Україна може забезпечувати до 10 ГВт потужностей водню (з 40 ГВт потужностей визначених Стратегією) методом електролізу⁷⁸ і стати головним його виробником на європейському континенті.

Однак, необхідно зважати на два аспекти: наявність інфраструктури та питання безпеки. Стосовно транспортування газової суміші з вмістом водню, то українська ГТС може бути використана на 25%⁷⁹, питання ж безпеки під час транспортування залишається відкритим: водень є вкрай вибухонебезпечним газом. Також отримання водню без викидів ПГ є дорогим. “Зелений” водень, під час використання відновлювальних джерел енергії (ВДЕ) для електролізу, становить лише 4% світового виробництва, решта надходить від природного газу (48%), нафти (30%) та вугілля (18%)⁸⁰, проте міг би допомогти вирішити проблему профіциту електроенергії в Україні. Вирішальне значення матиме ціна електролізерів: за прогнозами Міжнародного енергетичного агентства, їх вартість скоротиться удвічі до 2040р.⁸¹

З метою уникнення “екологічного демпінгу”⁸² у процесі лібералізації торгівлі, ЄС у рамках Зеленої угоди запроваджує механізм прикордонного вуглецевого регулювання (*Carbon border adjustment mechanism*), який застосовуватиметься до імпорту певних енерго- та вуглецеємних товарів, що надходять з-за меж ЄС⁸³. Для України такий механізм може стати перешкодою на шляху до подальшого нарощення обсягів експорту та його диверсифікації на європейському напрямку. Сам механізм має стимулювати виробництва знижувати викиди CO₂, оскільки вартість товарів одразу підвищуватиметься під час перетину європейського кордону. За попередніми розрахунками⁸⁴, додаткові витрати українських компаній у разі експорту до ЄС можуть збільшитися на майже €600 млн./рік. Уникнути цього можна буде, якщо прийняти та імплементувати європейські кліматичні стандарти, а також провести промислову модернізацію.

Україна наразі залишається однією з найбільш вуглецеємних економік з-поміж країн ЄС (таблиця “Вуглецеємність ВВП”⁸⁵, с. 45) через: (а) відсутність поступу в переході від енергоємного виробництва з низькою доданою вартістю до високотехнологічного; (б) повільності впровадження “чистих” технологій та заходів з енергозбереження, зокрема у промисловому секторі; (в) досі незначних, порівняно з країнами ЄС, потужностями, що працюють на ВДЕ.

Також, в Україні майже немає прогресу щодо ослаблення взаємозв’язку економічного зростання від викидів CO₂ (концепція “eco-economic decoupling”) (діаграма “Взаємозв’язок ВВП та емісії CO₂ в Україні”⁸⁶, с. 45), не дивлячись на те, що поряд зі скороченням сукупного ВВП країни у 2019р. до рівнів 1990р. на 34%, загальний обсяг викидів CO₂ зменшився на 70%.

⁷⁵ Докладно див.: Маркевич К. “Зелений” тренд сучасних структурних змін в європейській економіці: особливості імплементації та виклики для України. – Український щорічник з європейських інтеграційних студій. Випуск V. Українська асоціація викладачів і дослідників європейської інтеграції, 2020р., с.108-126, <http://yearlybook-aprei.com.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ukrayinskyj-SHHorichnyk-z-YEvropejskyh-Integracijnyh-Studij-Vypusk-V-2020-r..pdf>.

⁷⁶ Це дозволило українському оператору ГТС у серпні 2020р. доєднатися до Європейського альянсу чистого водню (*European Clean Hydrogen Alliance*), що сприятиме обміну інформацією та розширенню співпраці в напрямі виробництва водню, його транспортування та подальшого споживання.

⁷⁷ Див.: Репкін О. “Вже краще ви до нас”: чи стане Україна сировинним придатком європейської енергетики. – Mind, 17 липня 2020р., <https://mind.ua/openmind/20213391-vzhe-krashche-vi-do-nas-chi-stane-ukrayina-sirovinnim-pridatkom-evropejskoyi-energetiki>.

⁷⁸ Установа для перетворення електрики на водень.

⁷⁹ Докладно див.: Водень для транспорту, опалення та освітлення. – Повідомлення НАН України, 14 червня 2019., <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=5164>.

⁸⁰ Докладно див.: Future Possibilities Report 2020. – United Nations and Government of United Arab Emirates, 2020. p. 38, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/20200720_un75_uae_futurepossibilitiesreport.pdf.

⁸¹ Див.: Shin J. What is Green Hydrogen? – Earth ORG, 17 September 2020, <https://earth.org/green-hydrogen>.

⁸² Країни послідовно знижують екологічні стандарти з метою отримання порівняльної переваги над конкурентами в торгівлі або залученні іноземного капіталу.

⁸³ Методика розрахунку поки не визначена, проте ймовірно залежатиме від обсягів викидів CO₂ під час виробництва продукції. Докладно див.: The European Green Deal. – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Commission, 22 December 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf.

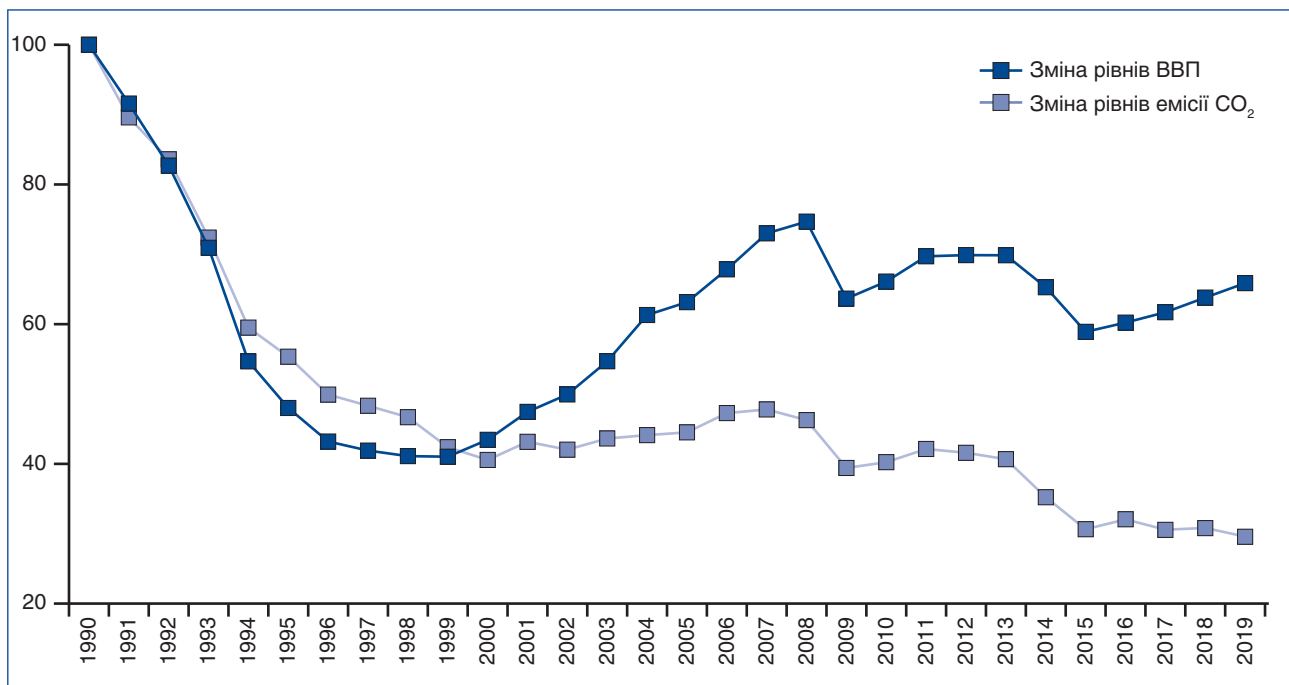
⁸⁴ Див.: Рябчин О. Європейський зелений курс та Україна: ми за столом чи в меню? – НВ, 15 жовтня 2020р., <https://nv.ua/ukr/opinion/ukrajina-ekologiya-shcho-take-yevropejskiy-zeleniy-kurs-novini-ukrajini-50117932.html>.

⁸⁵ Складено за: CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2019 Highlights. – International Energy Agency, <https://webstore.iea.org/co2-emissions-from-fuel-combustion-2019-highlights>.

⁸⁶ Побудовано на основі: GDP growth (annual %) – Ukraine. The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EU; CO2 emissions. – Our World in Data, https://ourworldindata.org/co2-emissions#global-co2-emissions>.

Вуглецеємність ВВП (CO₂/ВВП (за паритетом купівельної спроможності))

	2007р.	2008р.	2009р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.	2017р.
ЄС	0,22	0,22	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17
Франція	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11
Мальта	0,32	0,31	0,30	0,30	0,29	0,30	0,25	0,23	0,15	0,11	0,12
Австрія	0,18	0,17	0,16	0,18	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15
Німеччина	0,22	0,22	0,22	0,22	0,21	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19	0,19
Угорщина	0,38	0,37	0,36	0,36	0,35	0,33	0,30	0,29	0,30	0,30	0,30
Чехія	0,59	0,55	0,54	0,54	0,52	0,50	0,49	0,46	0,44	0,44	0,42
Польща	0,71	0,67	0,64	0,63	0,64	0,60	0,58	0,56	0,52	0,51	0,51
Україна	2,04	1,92	1,91	1,96	1,95	1,91	1,85	1,74	1,55	1,59	1,35

Взаємозв'язок ВВП та емісії CO₂ в Україні (1990р. = 100%)


Через неналежний технічний стан основних засобів виробництва (у 2019р. ступінь зносу основних виробничих фондів на підприємствах промисловості склав 59,1%⁸⁷) Україна залишається продуцентом CO₂. Хоча обсяг викидів CO₂ скоротився за останнє десятиріччя на 32% (у 2019р. їх кількість становила 185,4 млн. CO₂), порівняно з 2009р. (271,5 млн. CO₂), пов'язано це меншою мірою із запровадженням енергоефективних заходів та переходом на ВДЕ у промисловому секторі, а більшою мірою – зі структурними змінами в економіці. Енергоемні галузі

частково почали заміщуватися сектором послуг та сільським господарством, водночас спостерігалось уповільнення темпів зростання ВВП через військову агресію на Сході країни, де окремими роками було зафіксовано різкий спад (у 2014р. на близько 7%, а у 2015р. – на понад 10%)⁸⁸.

23 вересня 2020р., Уряд схвалив законопроект “Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення”⁸⁹, розроблений профільним міністерством з метою забезпечення імплементації

⁸⁷ Джерело: Наявність і рух матеріальних активів за видами економічної діяльності за 2019 рік. – Офіційний сайт Державної служби статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁸⁸ Докладно див.: “Зелені” інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст. Аналітична доповідь – Центр Разумкова. 2019р., с.58, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_ZELEN_INVEST.pdf.

⁸⁹ Прийняття законодавства за цим напрямом мало б відбутися відповідно до “Пульсу Угоди” ще у 2019р. Докладно див.: Уряд схвалив законопроект “Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення”. – Урядовий портал, 23 вересня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-pro-zapobigannya-zmenschennya-ta-kontrol-promislovogo-zabrudnennya>.

положень Директиви №2010/75/ЄС “Про промислові викиди” (інтегроване запобігання та контроль забруднення).

Головна ідея – впровадження інтегрованого дозволу для великих підприємств, які є найбільшими забруднювачами довкілля⁹⁰. Такий дозвіл встановлюватиме вимоги до обсягів забруднення та необхідних заходів для зменшення впливу підприємств на довкілля. Отримання такого дозволу найбільшими забруднювачами стане обов’язковим. Нововведення вимагатимуть від бізнесу зміни підходів до управління промисловими процесами (застосування новітніх підходів управління та екологічних технологій), що наблизить країну до показників Цілей сталого розвитку (Програма ООН).

Україна, з-поміж іншого, взяла зобов’язання щодо імплементації Директиви №2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами ПГ, яка спрямована на поступове зниження викидів підприємствами⁹¹. Директива передбачає запуск системи моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ та запуск СТВ (система торгівлі викидами). Якщо у першому випадку вже прийнято законодавство, то запровадження СТВ – зволікається, що збільшує ризики застосування до української продукції механізму прикордонного вуглецевого регулювання. Через неприйняття підзаконних нормативно-правових актів, передбачених Законом “Про моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів”, цей документ не зможе запрацювати з січня 2021р.

Україна на ринках органічної продукції ЄС

Згідно зі ст. 404 Угоди визначається необхідність “заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва⁹², з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного

виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах”⁹³. Так Україна взяла зобов’язання щодо поступового наближення вітчизняного законодавства до регламентів⁹⁴, що стосуються органічного фермерства. Одним з головних законів за цим напрямом став Закон “Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції”, який набув чинності 2 серпня 2019р.

З 2014р. Україна упевненими кроками почала входити до європейського економічного простору, намагаючись зміцнити власні позиції на теренах ЄС. Зокрема, країна стала важливим постачальником органічної продукції на ринок ЄС, скориставшись перевагами Угоди (на продукцію встановлено “нульові” ставки та не поширюється квотування, а ціни, як правило, в середньому є на 30% вищими за неорганічні аналоги)⁹⁵. У цьому сегменті представлені українські компанії, які займаються виробництвом концентрованих соків, сублімованих, свіжих та заморожених фруктів, вирощуванням та реалізацією зернових культур. За інформацією Офісу підтримки реформ при Мінагрополітики, у 2018р. в Україні нараховувалося 635 операторів органічного ринку, з них 501 – сільськогосподарські виробники⁹⁶.

У рейтингу експортерів цієї продукції до ЄС у 2019р. Україна посіла 2 місце з-поміж 123 країн (у 2018р. – 4 місце з-поміж 115 країн)⁹⁷. На неї припало 337,86 тис. т продукції – 10,4% загального імпорту – що на 27,1% більше, порівняно з 2018р.⁹⁸ На імпорт органічних зернових культур (крім пшениці та рису) з України припадає 76,9%; пшениці – 31,8%, органічних олійних (крім сої) культур – 18,2%; сої – 13%, фруктів – 11%, фруктових соків – 5,2%, овочів (свіжих, охолоджених, сушених) – 4,4%. Головними країнами-імпортерами української органічної продукції є Нідерланди, Німеччина, Італія, Австрія, Польща, Бельгія, Чехія, Болгарія та Угорщина⁹⁹.

⁹⁰ Суб’єкти господарювання будуть зобов’язані здійснювати моніторинг викидів та щорічно звітувати про дотримання умов інтегрованого дозволу. За порушення умов, дозвіл може бути анульований, що матиме наслідком зупинку підприємства до виконання законних вимог держави.

⁹¹ Усі об’єкти, що виконують будь-які види діяльності (діяльність в енергетичному секторі, виробництво та обробка заліза та сталі, видобувна промисловість, виробництво деревини, паперу і картону) та є продуцентами ПГ, пов’язані з виробничою діяльністю, повинні мати дозволи, видані компетентними органами. Докладно див.: Директива 2003/87/ЄС: чому функціонування СТВ неможливе без належної системи МЗВ. – Ecobusiness Group, 7 серпня 2020р., <https://ecolog-ua.com/news/dyrektyva-200387yes-chomu-funkcionuvannya-stv-nemozhlyve-bez-nalezhnoyi-systemy-mzv>.

⁹² Сільське господарство сьогодні забезпечує 10% ВВП країни.

⁹³ Див.: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/984_011.

⁹⁴ Регламент Ради ЄС №834/2007 від 28 червня 2007р. про органічне виробництво та маркування органічної продукції; Регламент Комісії ЄС №889/2008 від 5 вересня 2008р., що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради ЄС №834/2007 стосовно органічного виробництва, маркування та контролю; Регламент Комісії ЄС №1235/2008 від 8 грудня 2008р. стосовно умов імпорту органічних продуктів з третіх країн.

⁹⁵ Див.: “Зелені” інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст. Аналітична доповідь. – Центр Разумкова, 2019. с.58, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_ZELEN_INVEST.pdf.

⁹⁶ Докладно див.: Органічне виробництво в Україні. – Інформаційно-аналітичний портал АПК України, 21 серпня 2020р., <https://agro.me.gov.ua/ua/naryamki/organichne-virobnictvo/organichne-virobnictvo-v-ukrayini>.

⁹⁷ З жовтня 2017р. Сертифікат перевірки (Certificate of Inspection), яким відслідковується кожна партія товару, що надходить до ЄС, став електронним. Це дало можливість відслідковувати імпорт органічної продукції з третіх країн та створити базу даних про імпорт такої продукції.

⁹⁸ Джерело: EU imports of organic agri-food products. Key developments in 2019. – EU Agricultural Market Briefs №17, June 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-imports-june2020_en.pdf.

⁹⁹ Загалом, у 2019р. ЄС імпортував 3,24 млн. т органічних агропродовольчих товарів – лише 2% загального імпорту агропродовольчих товарів до ЄС.

Фінансові аспекти процесів екологізації

Імплементация норм кліматичної політики ЄС вимагає додаткового значного фінансування. Допомогою у вирішенні екологічних питань можуть стати нові програми з підтримки довкілля та кліматичної діяльності, про які було оголошено в жовтні 2020р. під час XXII Саміту Україна-ЄС. Зокрема, підписано угоду про фінансування заходу “Кліматичний пакет для стабільної економіки: (CASE) в Україні”, якою передбачається: розробка та реалізація політики переходу до кліматично нейтрального, чистого, ресурсоефективного та безпечного енергопостачання та споживання; підтримка пом’якшення змін клімату за рахунок скорочення викидів ПГ та речовин, що руйнують озоновий шар; стимулювання переходу до циркулярної економіки. Загальний внесок ЄС за угодою становить €10 млн.¹⁰⁰

Екологізація потребує підтримки і з боку держави. Проте, декларуючи свої устремління долучення до Європейського зеленого курсу, Уряд вдавався до неоднозначних рішень: під час корегування Держбюджету-2020 у квітні ц.р. частина коштів з екологічного напрямку були переорієнтовані на вугільний: видатки на екологічні напрями були зменшені на 876 млн. грн. (моніторинг повітря, природоохоронні заходи та ін.), а стаття з реструктуризації вугільної галузі збільшилася на 1,6 млрд. грн. – до 3,56 млрд. грн. Також, у проекті Держбюджету-2021 заходи з охорони довкілля не мають достатнього фінансування, проте загальна підтримка вугільного сектору зросла до 4,5 млрд. грн.¹⁰¹

Нелогічною виглядає заява Міністерства стратегічних галузей України про необхідність відкласти імплементацию вимог Угоди в екологічному секторі, аргументуючи це багатомільярдними витратами на проведення модернізації підприємств хімічної, металургійної, гірничодобувної промисловості¹⁰². Так, з одного боку, імплементация норм вимагає додаткових обсягів доволі ризикових інвестицій¹⁰³ в заходи, які передбачають скорочення промислового забруднення та покращення якості атмосферного повітря. Але з іншого, – втрати вітчизняним бізнесом західних ринків через

небажання модернізувати виробничі процеси, будуть значно більшими.

Крім бюджетних проблем, питання викликає ефективність використання надходжень за екологічним податком. Попри те, що з 1 січня 2019р. ставки екологічного податку за викиди CO₂ збільшилися у 24,4 рази – з 0,41 грн./т до 10 грн./т, розподіл за надходженнями відбувається нераціонально¹⁰⁴. Екоподаток має слугувати фінансовим інструментом стимулювання підприємств до модернізації та підтримки природоохоронних заходів¹⁰⁵. Сьогодні на розгляді профільних комітетів знаходяться законопроекти №3543-1, №3631, №3632, якими передбачаються зміни з реформування механізму збору та використання екологічного податку¹⁰⁶.

Відповідно до ст.293 Угоди, Сторони мають докладати зусиль у напрямі сприяння та заохочення використання збалансованих ВДЕ. Проте підтримка виробників електроенергії з ВДЕ Україні сьогодні стає недешевою.

Ефективна екологізація економіки неможлива за відсутності єдиної узгодженої державної політики та належного інституційного забезпечення на державному та місцевому рівнях, та спроби перекласти фінансування з екологізації виробничих процесів на бізнес без впровадження економічних механізмів державного стимулювання екологізації економіки.

Долучення до європейського зеленого курсу, з одного боку, це можливість посилити та диверсифікувати процес декарбонізації з-поміж галузей економіки, стимул України до розвитку взаємовигідних контактів з ЄС, здатних розкрити потенціал української економіки, з іншого – крок, що передбачає зобов’язання імплементации європейських кліматичних стандартів та проходження сертифікації виробництва вітчизняним бізнесом. Тут державі необхідно подбати про запровадження програм підтримки процесів екологізації, а бізнесу – про технологічну модернізацію. Принципово важливим є запровадження екосистемного підходу в управлінську діяльність підприємств України.

¹⁰⁰ Джерело: Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна – ЄС. – Президент України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 6 жовтня 2020р., <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321>.

¹⁰¹ Докладно див.: Проект Закону “Про Державний бюджет України на 2021 рік” (реєстр. №4000 від 14 вересня 2020р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938.

¹⁰² Зокрема, модернізація підприємств скляної галузі може обійтися у \$185 млн. інвестицій. Докладно див.: Мінпромполітики хоче змінити Угоду про Асоціацію з ЄС. – Економічна правда, 7 вересня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/09/7/664813>.

¹⁰³ Згідно з результатами опитування керівників різних рівнів підприємств України, що проводилося Центром Разумкова в рамках проекту “Зелені” інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст”, 51,3% опитаних респондентів заявили, що екологічні бізнес-проекти на практиці втілюються доволі повільно та складно, зважаючи на надвисоку вартість “зелених” інвестицій та обмеженість довгострокових кредитних ресурсів, а також тривалий термін окупності таких інвестицій та ризик неповернення коштів (42,5% опитаних). Сьогодні, в умовах економічної нестабільності, будь-яке підприємство, маючи вільні фінансові ресурси, які можуть бути спрямовані на екологічні цілі, буде обережно підходити до питання вкладення своїх заощаджень.

¹⁰⁴ Докладно див.: Екологічний податок: особливості обчислення, сплати та заповнення декларації за II квартал. – Вісник. Офіційно про податки, 17 липня 2019р., <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100013413-ekologichniy-podatok-osoblivosti-obchislennya-splati-ta-zapovnennya-deklaratsiyi-za-ii-kvartal-1>.

¹⁰⁵ Сума витрачених коштів у 2019р. на “здійснення природоохоронних заходів” становила 481 млн. грн. – лише 12,4% усіх надходжень за податком.

¹⁰⁶ Зокрема: (1) спрямування надходжень від податку до спеціального фонду Держбюджету, що спрямовуватимуться винятково на природоохоронні заходи; (2) компенсація витрат підприємств на заходи з екомодернізації та захисту довкілля до 70%, що сприятиме покращенню ситуації на місцях; (3) поступове збільшення ставок екоподатку, крім податку на CO₂ та розміщення відходів, на 20% поступово протягом кількох років, починаючи з 2021р. та ін.

**Перелік директив ЄС, положення яких мають бути втілені в українському законодавстві,
що регулює банківський сектор**

До 1 вересня 2021р.

- Директива Ради ЄС №86/635/ЄЕС від 8 грудня 1986р. про річну звітність та консолідовану звітність банків та інших фінансових установ.
- Директива Ради ЄС №89/117/ЄЕС від 13 лютого 1989р. про зобов'язання філій кредитних установ та фінансових установ, заснованих у країні-члені, які мають головний офіс за межами цієї країни-члена, щодо публікації щорічних звітних бухгалтерських звітів.
- Директива №94/19/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 1994р. про систему гарантування депозитів.
- Директива №2001/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 квітня 2001р. про реорганізацію та ліквідацію кредитних установ.
- Директива №2001/65/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 вересня 2001р. про внесення змін до Директив №№78/660/ЄЕС, 83/349/ЄЕС та 86/635/ЄЕС про правила перевірки річної і консолідованої звітності певних видів компаній, банків та інших фінансових установ та страхових компаній.
- Директива №2002/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 грудня 2002р. про додатковий нагляд за діяльністю кредитних установ, страхових компаній та інвестиційних компаній у фінансовому конгломераті та про внесення змін до Директив Ради №№73/239/ЄЕС, 79/267/ЄЕС, 92/49/ЄЕС, 92/96/ЄЕС, 93/6/ЄЕС та 93/22/ЄЕС, та Директив Європейського Парламенту та Ради №98/78/ЄС і №2000/12/ЄС.
- Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС №2003/51/ЄС від 18 червня 2003р. про внесення змін до Директив №№78/660/ЄЕС, 83/349/ЄЕС, 86/635/ЄЕС та 91/674/ЄЕС про річну та консолідовану звітність певних видів компаній, банків та інших фінансових установ і страхових компаній.
- Директива №2006/46/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 червня 2006р. про внесення змін до Директив Ради ЄС №78/660/ЄЕС про річні звіти певних видів компаній, №83/349/ЄЕС про консолідовані звіти, №86/635/ЄЕС про річні звіти та консолідовані звіти банків та інших фінансових установ та №91/674/ЄЕС про річні звіти та консолідовані звіти страхових компаній.
- Директива №2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 червня 2006р. щодо започаткування та здійснення діяльності кредитної установи (зі змінами та доповненнями), яка регулює: вимоги щодо доступу для започаткування та здійснення діяльності кредитних інституцій; відносини з третіми країнами; принципи пруденційного нагляду; визначення власних коштів; положення щодо наявності достатніх резервів і капіталу; резерви на випадок ризиків відповідно до Базель I та відповідні вимоги до капіталу банківської установи, а також питання банківського нагляду та розкриття інформації.
- Директива №2006/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 червня 2006р. про адекватність капіталу інвестиційних компаній та кредитних установ (переглянута), яка регулює: початковий капітал; визначення торгового портфеля; власні кошти; резерви щодо ризиків, відповідно до Базель I.
- Директива Комісії №2007/18/ЄС від 27 березня 2007р. про внесення змін до Директиви №2006/48/ЄС щодо включення або виключення певних інституцій із сфери її застосування та режиму впливу на багатосторонні банки розвитку.
- Директива №2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009р. про започаткування та ведення діяльності установ по роботі з електронними грошима та пруденційний нагляд за ними.

До 1 вересня 2023р.

- Інші положення Директиви №2006/48/ЄС, сформовані відповідно до Базель II, особливо стосовно: вимоги до капіталу за кредитним ризиком; вимоги до капіталу за операційним ризиком; вимоги до капіталу за ризиком втрати позиції, ризиком розрахунків, ризиком контрагента, валютним і товарним ризиком; застосування порядку щодо процесу банківського нагляду та вимоги щодо розкриття інформації.
- Решта положень Директиви №2006/49/ЄС про адекватність капіталу інвестиційних компаній та кредитних установ.
- Директива №2007/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 вересня 2007р. про внесення змін до Директиви Ради №92/49/ЄЕС та Директив №№2002/83/ЄС, 2004/39/ЄС, 2005/68/ЄС та 2006/48/ЄС щодо регламенту та критеріїв пруденційної оцінки придбань та збільшення частки у фінансовому секторі.

4. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Секторальна інтеграція – “багатовекторний” процес, який, з одного боку, передбачає системні заходи, координовані з внутрішніми реформами в різних галузях, а з іншого – визначення пріоритетних напрямів співробітництва з ЄС, які б стали “локомотивами” прискореного соціально-економічного розвитку країни, модернізації її економіки. Отже, це дослідження зосереджується на деяких важливих сферах, які належать до числа пріоритетів і значною мірою визначають темпи і специфіку просування до ЄС в цілому.

У цьому розділі стисло характеризуються деякі особливості і тенденції європейської інтеграції України, окреслюються проблеми і загрози на європейському шляху, відзначаються “вузькі місця” співробітництва Києва і Брюсселя.

Також у розділі міститься комплекс пропозицій і рекомендацій, спрямованих на активізацію і поглиблення співпраці Україна-ЄС в цілому та в окремих сферах. Зокрема, пропонуються кроки в політико-правовій площині для зміцнення інституційного забезпечення євроінтеграції, надаються рекомендації з поглиблення співробітництва у сфері економіки з урахуванням актуалізації теми цифрового ринку, нових реалій і викликів, у т.ч. пов’язаних зі світовою пандемією.

Пропонуються заходи, зорієнтовані на підвищення ефективності співробітництва у сфері енергетики і транспорту. Не менш важливим є розвиток контактів і координація зусиль в екологічній сфері, з огляду на європейський “зелений курс”, що набуває дедалі більшої пріоритетності в європейській інтеграції України.

4.1. РУХ ДО ЄС: СПЕЦИФІКА, ОБМЕЖЕННЯ, ВИКЛИКИ

Характеризуючи в цілому стан і тенденції відносин Києва і Брюсселя, слід зазначити, що нинішня українська влада, продовжуючи євроінтеграційний курс, намагалася поглиблювати партнерські відносини з ЄС, просуватися у реалізації завдань, визначених в Угоді про асоціацію. Загалом є підстави говорити про певні здобутки і результативні дії. Важливим є утвердження послідовності та передбачуваності євро інтеграційної політики, намагання зберегти позитивні тенденції у партнерстві з Євросоюзом, утримати політико-дипломатичну солідарність та економічну підтримку у протистоянні російській агресії.

До активу євроінтеграції можна віднести інтенсивність політичного діалогу (в т.ч. в рамках XXI і XXII самітів Україна-ЄС), кроки щодо поглиблення секторальної інтеграції з ЄС, просування щодо Угоди про “промисловий безвіз” (АСАА), впровадження низки європейських норм, що збільшує прозорість газового ринку та ін.

Водночас викликає стурбованість те, що євроінтеграційний рух України уповільнюється і гальмується комплексом небезпечних внутрішніх і зовнішніх чинників. Останнім часом, на фоні неналежної ефективності системи державного управління в цілому загострилися хронічні проблеми боротьби з корупцією. Несприятливий вплив на відносини Україна-ЄС мають суперечливі структурно-кадрові новації, брак стратегічного

бачення, перманентні конфлікти у владній команді, а також гостре протистояння в таборі провідних політичних сил, що поділяють європейські цінності та підтримують рух до ЄС. Очевидною проблемою є те, що євроінтеграційний курс, на жаль, поки не вдалося ефективно конвертувати в позитивні та відчутні для громадян соціально-економічні зміни.

З іншого боку, рух до ЄС обмежується й зовнішніми чинниками – складними процесами всередині ЄС, тривалою гібридною агресією Росії, спалахом світової пандемії *COVID-19* тощо.

Загалом “суміш” проблем і викликів позначається на атмосфері, стані і перспективах відносин Києва і Брюсселя, послаблює європейську ідею всередині країни. Але очевидно й те, що від подолання насамперед внутрішніх негараздів вирішальною мірою залежать як темпи і результати євроінтеграції України в цілому, так і процес подальшої імплементації та оновлення Угоди про асоціацію.

Окреслюючи перспективи євроінтеграції України, слід констатувати, що у найближчій перспективі навряд чи варто очікувати кардинальних “проривів” у відносинах Києва і Брюсселя. Триватиме складний процес імплементації Угоди про асоціацію.

Отже, тактичними пріоритетами порядку денного Україна-ЄС будуть: (а) запровадження переговорного процесу щодо оновлення Угоди з метою лібералізації взаємної торгівлі, поглиблення секторальної інтеграції, зокрема у сфері електронних комунікацій, технічного регулювання, підприємництва, торгівлі послугами, захисту довкілля тощо; (б) укладення

важливої для Києва Угоди щодо сертифікації відповідності промислової продукції (*АСАА*). Цей “промисловий безвіз” полегшуватиме для українських товаровиробників доступ до внутрішнього ринку ЄС; (в) поглиблення співробітництва на ключових напрямках секторальної інтеграції; (г) укладення угоди про спільний авіаційний простір; (д) взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС тощо.

Однак нові загрози і виклики вносять певні корективи у пріоритети партнерства Києва і Брюсселя. Зокрема боротьба з *COVID-19* актуалізує питання розширення взаємодії у сфері охорони здоров'я та фармацевтики, інтенсифікації впровадження нових безконтактних технологій, посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості.

4.2. ТЕНДЕНЦІЇ І ПРОБЛЕМИ В ДЕЯКИХ СФЕРАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Співробітництво у сфері економіки

Практика реалізації Угоди про асоціацію упродовж 2015-2020рр. виявила дуже незначний вплив євроінтеграційних заходів на пришвидшення технологічного прогресу в українській економіці, яка демонструє структурний дрейф у бік спрощення і примітивізації, очевидної деіндустріалізації. Загалом здійснювані реформи в багатьох випадках (у промисловості, медицині, науці та освіті) поки що більше просунулися в напрямі руйнування раніше створеного, аніж формування нового потенціалу розвитку.

“Ахіллесовою п'ятою” українського євроінтеграційного курсу є взаємодія на рівні бізнес-структур, унаслідок чого глибина процесу євроінтеграції України залишається мінімальною. Українські підприємства не стають ланками європейських ланцюгів створення доданої вартості, що породжує занепад промисловості. Загалом політичні орієнтири, визначені на центральному рівні, не мають чіткої прив'язки до інтересів і програм діяльності суб'єктів ринку.

У процесі проведення структурних реформ в Україні відчувається недостатність технічної допомоги та брак фінансових ресурсів, необхідних для створення інфраструктури та інвестицій. Вони очевидно не відповідають величині трансформаційних проблем, які постають перед Україною в контексті секторальної інтеграції до ЄС.

На відміну від практики ЄС, наявні в Україні механізми підтримки реформ є недостатніми для ефективного вирішення проблем секторальної інтеграції, які постійно зростають. У двосторонніх відносинах Україна-ЄС досі бракує механізмів сприяння структурним реформам та ефективному секторальному розвитку, в т.ч. сприяння інвестиціям та реалізації національних програм економічного розвитку.

Створена у відносинах України та ЄС зона вільної торгівлі, всупереч очікуванням багатьох скептиків, не стала фактором пригнічення українського виробництва, але й не спромоглася стати системним чинником для розвитку більшості секторів української економіки, покращення структури української економіки, піднесення її конкурентоспроможності та диверсифікації економічної діяльності. Це актуалізує питання перегляду деяких акцентів торговельної політики у відносинах України з ЄС.

У контексті можливого перегляду деяких параметрів функціонування ЗВТ Україна-ЄС ключовим питанням є не збільшення обсягів тарифних квот на окремі види українського агропродовольчого експорту (що може дедалі більше посилити ухил у бік аграризації та примітивізації структури української економіки), а здійснення далекосяжної структурної корекції економічного розвитку та структури експорту – 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.

Найбільш масштабним завданням у цьому контексті виступає створення передумов для випереджаючого виходу на ринок ЄС з продукцією з високим вмістом доданої вартості та підвищеного рівня технологічності. Важливою передумовою у цьому контексті є приєднання України до європейської системи сертифікації та визнання відповідності промислових виробів – *АСАА*. Водночас, процес підготовки України до т.зв. “промислового безвізу” має відбуватися не в асиметричному режимі, коли практично всі зобов'язання сконцентровані на боці України, а ЄС обмежується загальними декларативними заявами. Причому без визначення конкретних термінів можливого надання Україні доступу до єдиного ринку на основі режиму *АСАА* та з наданням лише обмеженої технічної допомоги. Цей процес має бути істотно активізований, оскільки повільність у вирішенні цього питання зумовлює гальмування виходу на європейський ринок з продукцією машинобудування та іншими готовими виробами.

Для України масштабні перетворення у функціонуванні банківського сектору ЄС в рамках завершення формування Економічного і валютного союзу створюють реальну перспективу виникнення значного інституційного розриву та системного відриву офіційно закріплених в Угоді завдань від реальної практики Єдиного ринку ЄС – що має бути враховане у процесі корекції положень чинної Угоди про асоціацію.

Енергетична галузь

Україна вже зараз має суттєві переваги у сфері енергетики від інтеграційних процесів та імплементації енергетичного законодавства ЄС. У цьому

контексті слід відзначити наступне: (а) імпорту газу відбувається стабільно на прозорих, ринкових умовах; (б) нові відносини з російським газовим монополістом відповідають законодавству України та ЄС і, головне, не вимагають політичних поступок чи жертви суверенітетом; (в) участь у ринку ЄС дозволяє Україні отримати захист від дискримінаційних монопольних дій РФ; (г) існує можливість спільно з ЄС наполягати на розблокуванні операцій продажу газу на кордоні Україна-РФ, на її доступності для європейських трейдерів.

XXII Саміт Україна-ЄС підтвердив роль України як стратегічної країни для поставок газу і привітав угоду про транзит газу до ЄС після 2019р. Також підкреслено важливість подальшої співпраці у зміцненні європейської енергетичної безпеки, інтеграції України до енергетичного ринку ЄС на основі ефектної імплементації оновленого Додатка XXVII до Угоди про асоціацію та координації наступних кроків. Отже, на порядку денному – подальші дії з інтенсифікації і поглиблення інтеграції України і ЄС в секторі енергетики.

Транспортна сфера

Ця перспективна інфраструктурна галузь має розвиватися випереджальними темпами, що сприятиме зміцненню зовнішньоторговельних зв'язків України, зростанню транзитних потоків різними видами транспорту (в т.ч. туристичних потоків), що збільшуватиме обсяги надходжень до державного бюджету. Але слід зазначити, що попри важливість цього сектору, ключові законопроекти знаходяться поки що на розгляді.

Необхідно активізувати ухвалення відповідних законодавчих актів та імплементацію їх норм, поступово усувати бар'єри для транскордонного руху товарів і пасажирів. Партнерство Україна-ЄС в рамках Угоди має забезпечувати ефективну модернізацію транспортного сектору України, поглиблювати координацію і взаємозв'язок її з іншими секторальними напрямками.

Екологічна складова євроінтеграції

Екологізація стає невід'ємною і важливою складовою розвитку країни, яка забезпечуватиме ефективність природокористування, поліпшення якості довкілля та відкриває шлях до продуктивної міжнародної кооперації. На жаль, нині спостерігається незначний поступ у імплементації відповідних завдань, визначених в Угоді. Очевидно, що ефективна екологізація економіки неможлива за відсутності єдиної узгодженої державної політики та належного інституційного забезпечення на державному та місцевому рівнях. Контпродуктивними є спроби перекласти фінансування з

екологізації виробничих процесів на бізнес без впровадження економічних механізмів державного стимулювання.

Долучення до європейського зеленого курсу, з одного боку, дає можливість посилити та диверсифікувати процес декарбонізації з-поміж галузей економіки, стимулює Україну до розвитку взаємовигідних контактів з ЄС, здатних розкрити потенціал української економіки. Але з іншого, – передбачає зобов'язання з імплементації європейських кліматичних стандартів та проходження відповідної сертифікації виробництва. Державі необхідно подбати про запровадження програм підтримки процесів екологізації, а бізнесу – про технологічну модернізацію. Принципово важливим є запровадження екосистемного підходу в управлінську діяльність підприємств України.

4.3. ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА ОКРЕМИМИ НАПРЯМАМИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-ЄС

Нижче наводяться деякі пропозиції стосовно вдосконалення інституційних механізмів реалізації європейської інтеграції України; поглиблення економічного співробітництва, розвитку контактів у сфері енергетики, транспорту, а також заходи з інтенсифікації партнерства у сфері екології.

Кроки в політико-правовій сфері¹

- Забезпечити ефективну та координовану роботу спільної парламентсько-урядової платформи євроінтеграції, на чолі з Головою Верховної Ради України та Віце-прем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.
- Невідкладно вирішити питання кадрового забезпечення Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Внести зміни до Положення про Урядовий офіс, якими надати йому повноваження з контролю за виконанням завдань щодо розробки міністерствами та іншими органами виконавчої влади законопроектів у сфері європейської інтеграції.
- Запровадити практику розгляду Урядового звіту про виконання Угоди про асоціацію на пленарному засіданні Верховної Ради України. Включити до структури щорічного звіту, який готує Урядовий офіс, інформацію про практичний вплив імплементації норм, директив і регламентів ЄС на ситуацію у відповідній галузі. Визначити головним індикатором – характер і рівень впливу виконання Угоди про асоціацію на соціальне самопочуття громадян.
- Передбачити посилення відповідальності органів державної влади за несвоєчасність

¹ Більш детально пропозиції у цій сфері викладені у виданні Центру Разумкова “Україна після виборів: суспільні очікування, політичні пріоритети, перспективи розвитку”, 2019р. с.11-12, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Koalits_Ugoda.pdf.

виконання завдань, передбачених Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію.

- Внести зміни до Регламенту Верховної Ради, які передбачають унормування процедури проходження євроінтеграційних законопроектів. Визначити підставою для повернення законопроектів без включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради висновок щодо невідповідності законопроектів зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію з ЄС.
- Забезпечити першочерговий розгляд у Парламенті євроінтеграційних законопроектів у разі наближення крайніх строків їх імплементації до національного законодавства України.
- Ініціювати удосконалення формату “Східного партнерства”. Запропонувати для трьох країн “Східного партнерства” (Україна, Грузія, Молдова) визначити нові амбітні цілі – глибока секторальна інтеграція до чотирьох союзів ЄС: Митного Союзу, Енергетичного Союзу, Шенгенської зони та Єдиного цифрового ринку. Здійснювати активне лобювання серед держав-членів ЄС питання надання трьом державам-лідерам “Східного партнерства” перспективи членства в ЄС.

Розвиток економічного співробітництва

Необхідно скорегувати зміст Угоди таким чином, щоб вона стала більш інноваційно орієнтованою і реально сприяла піднесенню конкурентоспроможності України в сучасних сферах економічної діяльності, які визначаються Четвертою промисловою революцією. Пріоритетами взаємодії у цьому контексті мають стати: (а) поглиблення співробітництва в науково-технологічній сфері та інтенсифікація впровадження нових безконтактних технологій; (б) розширення взаємодії у сфері охорони здоров'я та фармацевтики; (в) посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості.

Серед конкретних заходів щодо реалізації вказаних пріоритетів слід зазначити:

- закріплення за Україною певної мінімальної квоти в доступі до коштів, які виділяються в рамках дослідницьких програм ЄС та розширення існуючих можливостей доступу до інших програм ЄС, пов'язаних з технологічним розвитком та підвищенням конкурентоспроможності;
- перегляд положень Угоди в частині завдань цифрового розвитку із повноцінною адаптацією до процесу формування єдиного цифрового ринку (ЄЦР) ЄС та визначенням шляхів і механізмів інтеграції України до ЄЦР, включно з новими зобов'язаннями щодо наближення законодавства України у сфері цифрової економіки і торгівлі до права ЄС, забезпечення спільної

протидії зростаючим викликам у сфері кібербезпеки. Активно сприяти розвитку стартапів і цифровізації промисловості та секторів послуг на основі комплексної стратегії цифровізації європейської промисловості та впровадження нових технологій надання фінансових послуг (*FinTech*);

- створення якісно нового механізму взаємодії України та ЄС у сфері охорони здоров'я та фармацевтики – як відповідь на нові виклики *COVID-19*. Забезпечення таким чином кардинальної зміни моделі надання медичних послуг на основі переходу до інтегрованої пацієнт-центричної моделі, а також долучення України до роботи створюваних з 2017р. Європейських довідкових мереж, які дозволяють об'єднати процеси проведення медичної експертизи;
- формування платформи постійної взаємодії українського бізнесу з бізнесом країн-членів ЄС як невід'ємної частини інституцій, що керують процесом асоціації. Такі зміни мають бути спрямовані на істотне піднесення якісного рівня прийняття рішень щодо процесу асоціації та євроінтеграції;
- розробка та впровадження до тексту Угоди інституційних рамок 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 високоефективних та конкурентоспроможних виробництв у сфері високих технологій;
- приведення Додатка XVII Угоди у відповідність до реалій правової системи ЄС. Вивчення можливості проведення переговорів щодо приєднання України до окремих механізмів, запроваджених у рамках Банківського союзу ЄС, у спосіб, подібний до того, який застосовується до країн-учасниць Європейської економічної зони. Це сприяло б створенню передумов для більш ефективної взаємодії України та ЄС у фінансовому секторі та втіленню в українську практику нових підходів до подальшого оздоровлення банківської системи та підвищення її спроможності фінансувати масштабні інвестиційні проекти та структурні перетворення в українській економіці.

Партнерство в енергетичній сфері

Для поглиблення інтеграції України і ЄС в секторі енергетики українській стороні² може бути рекомендована низка кроків для розвитку співробітництва з органами ЄС та іншими міжнародними партнерами:

² Йдеться про: Уряд, Офіс віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, МЗС, Міненерго, Мінекономіки за участі НАК “Нафтогаз України”, “Оператора ГТС України”, Оператора ПСГ АТ “Укртрансгаз”, ДП НЕК “Укренерго”, НАЕК “Енергоатом”, інші зацікавлені компанії та державні органи, а також парламентський комітет асоціації та Українська платформа громадянського суспільства Угоди про асоціацію.

- секторальна інтеграція в галузі енергетики має дозволити повноправну участь України в ринках газу та електроенергії ЄС. Цей процес може відбуватися ще до набуття членства України в ЄС. Оновлення/зміни тексту Угоди про асоціацію³ мають затвердити статус України як повноправного учасника (на рівні країн-членів ЄС) ринків газу та електроенергії ЄС;
- розглядати перебування України в паралельних до ЄС ринках газу та енергії Енергетичного співтовариства як підготовчий етап до секторальної інтеграції до ЄС, який має бути завершений;
- для посилення секторальної інтеграції України та ЄС підготувати відповідні зміни до Угоди, ухвалення яких дозволить Україні впроваджувати енергетичне законодавство ЄС не в адаптованому, а в автентичному вигляді з зобов'язаннями і правами, ідентичними з країнами-членами ЄС. Країни-члени ЄС мають виконувати законодавчі вимоги ЄС стосовно України так само, як і до інших країн ЄС;
- провести підготовчу роботу, яка має уможливити повноправне членство України в *ENTSOG*. Діяльність *ENTSOG* повинна повною мірою враховувати інтереси та можливості України, зокрема повноправну участь у системі довгострокового планування розвитку енергетичної інфраструктури;
- необхідно скористатись умовами Угоди про асоціацію (ст.274) щодо проведення консультацій для взаємного врахування інтересів у Десятирічних планах розвитку інфраструктури та випрацювання спільних заходів з недопущення реалізації інфраструктурних проєктів, таких як “Північний потік-2” та “Турецький потік”, які можуть шкодити сторонам Угоди. Такі консультації можуть відбутися в межах Ради асоціації (Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку) або Спеціального підкомітету з газу, можливість створення якого передбачена в Угоді;
- запровадити моніторинг у сфері енергетики (передбачений Угодою), який має бути спільним та віддзеркалювати дії обох сторін – Української та Європейської. Зокрема відображати якість та ефективність координації дій з розвитку газової інфраструктури та стан виконання енергетичного законодавства у відносинах України і країн ЄС;
- заохочувати регулярну публікацію даних щодо газового ринку України в інформаційних ресурсах ЄС, зокрема в щоквартальних регулярних Моніторингах ринків газу і електроенергії (*DG Energy*), платформах прозорості *ENTSOG*, *GIE*, *Євростату*;
- розглядати Антимонопольні розслідування Європейської комісії проти дій РФ/“Газпром” на газовому ринку як інструмент захисту інтересів України. Ініціювати участь України у спільних антимонопольних розслідуваннях компаній і регуляторних органів членів ЄС стосовно дій “Газпрому”. Врахувати досвід “Нафтогазу” та польського регулятора *UOKiK*;
- розвивати біржову торгівлю газом в Україні, спільно з ЄС і міжнародними фінансовими організаціями, спираючись на досвід функціонування найкращих європейських хабів;
- забезпечити врахування потреб України в *LNG* як факторі енергобезпеки в нових проєктах прийому скрапленого газу в ЄС. Зокрема через співпрацю під час розробки інфраструктурних стратегій і планів ЄС. Участь України в європейському газовому ринку відкриває перспективні можливості доступу до світового ринку СПГ, що посилює енергетичну безпеку;
- Україна повинна стати частиною політики ЄС у впровадженні “Зеленого курсу”. Природний газ та водень матимуть значний вплив в енергетичному переході. Отже енергетична інфраструктура (газова та електроенергії) і України, і ЄС в цілому відіграватимуть важливу роль на сході Європи. Варто досягати поєднання енергетичної політики України та ЄС у взаємних інтересах;
- забезпечити необхідний вплив та врахування пропозицій під час розробки *CBAM* (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – механізм регулювання вуглецевих кордонів). Брати активну участь у процесі, який очолює ЄК з розробки механізму *CBAM*, щоб забезпечити рівні умови конкурування компаній ЄС та України. Будувати діалог Україна-ЄС щодо нового механізму для пошуку спільної позиції;
- розглядати становлення України як повноправного (на рівні члена ЄС) учасника енергетичного ринку ЄС як один з пріоритетів у рамках зовнішньої політики Уряду України (Офіс віце-прем’єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (координація), МЗС, Міненерго, Мінекономіки). Для досягнення цього пріоритету використовувати можливості участі в міжнародних організаціях та ініціативах: ОЧЕС (Організації чорноморського економічного співробітництва), ГУАМ (Організація за демократію та економічний розвиток), Ініціативи трьох морів (*3SI*) та Східного партнерства тощо;
- відображати в Документах міжнародних організацій (ГУАМ⁴, ОЧЕС, “Східне партнерство”) питання інтеграції у сфері енергетики, використання існуючої мережі транспортування

³ Інформація віце-прем’єр-міністра України з європейської інтеграції, 25 серпня 2020р. Див.: Пропозиція із Брюсселя: що запропонував ЄС для збільшення українського експорту. – Європейська правда, 27 серпня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/08/27/7113608>.

⁴ Joint Statement by the Heads of Government of the GUAM Member States, <https://guam-organization.org/en>.

енергії, координації нових інфраструктурних проєктів. Враховуючі, що серед основних цілей ГУАМ є поглиблення європейської інтеграції, розширення економічного співробітництва, а серед пріоритетів – розвиток транспортного та енергетичного потенціалу Сторін;

- посилити через діалог з ЄС тиск на РФ, яка блокує поставки газу з Центральної Азії (в порушення вимог СОТ, Європейської Енергетичної хартії), забороняє експорт незалежних від “Газпрому” видобувників газу в Росії та, зловживаючи своїм домінуючим становищем на європейському ринку, відмовляється передавати газ європейським трейдерам на східному кордоні України. Зокрема, серед важелів впливу можуть бути інформаційні кампанії та рішення антимонопольних органів ЄС.

Транспортна складова євроінтеграції

З метою прискорення інтеграції вітчизняної транспортної системи до європейської, доцільно:

- прискорити адаптацію законодавства України у сфері транспорту до європейських норм шляхом прийняття законів щодо: (а) доступу до ринку автомобільних перевезень (імплементация Регламенту (ЄС) №1071/2009), що дозволить запровадити новий підхід до ліцензування автомобільних перевезень; (б) надання суспільно важливих послуг з перевезень пасажирів автомобільним транспортом (імплементация Регламенту (ЄС) №1370/2007); (в) безпеки експлуатації колісних транспортних засобів (імплементация Регламенту (ЄС) №165/2014, Директив №№2014/45/ЄС, 92/6/ЄЕС, 2002/15/ЄС, 2003/59/ЄС, 2006/22/ЄС);
- відповідно до європейських стандартів розробити та ухвалити законодавство у сфері обов’язкового технічного контролю технічних засобів, що передбачатиме проведення періодичних перевірок транспортних засобів на придатність до експлуатації;
- прийняти Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством ЄС у сфері перевезення небезпечних вантажів” для адаптації відповідних нормативних актів до права ЄС;
- запровадити дієвий механізм управління безпекою на транспорті, державного нагляду і контролю, запровадити європейський стандарт *CADaS*;
- сприяти вирішенню питання безперешкодного доступу для міжнародних транзитних перевезень вантажів автомобільним транспортом без обмежень квот на дозволи на кордоні з Польщею;

- сприяти вирішенню питання з необґрунтованими затримками перевіряючих органів на кордонах України, недостатньою пропускною спроможністю пунктів перетину кордонів;
- ухвалити Закон “Про внутрішній водний транспорт”, що лібералізує вантажні перевезення внутрішніми водними шляхами та відкриє внутрішні водні шляхи для іноземних суден;
- активізувати роботу в напрямі можливого долучення представників України до формування нормативно-правової бази запровадження моделі “єдиного європейського морського вікна” (*European Maritime Single Window, EMSW*), що сприятиме входженню України до єдиної мережі національних єдиних вікон (*National Single Window, NSW*) з єдиним інтерфейсом, спільними службами керування користувачами;
- сприяти подальшій адаптації законодавства України у сфері залізничного транспорту до нормативних актів ЄС шляхом прийняття Закону “Про залізничний транспорт України”, що дозволить лібералізувати ринок залізничних перевезень на основі рівноправного доступу перевізників різних форм власності до залізничної інфраструктури та справедливої конкуренції між ними;
- активізувати співпрацю з ЄС у напрямі усунення “вузьких” місць в інфраструктурі перевезень залізничним транспортом, зокрема вирішити питання експлуатаційної несумісності європейських та українських колій (1 435 мм та 1 520 мм, відповідно);
- сприяти підписанню та подальшій імплементации Угоди про Спільний авіаційний простір на умовах, які є недискримінаційними стосовно України (вітчизняних авіаперевізників), переглянувши відповідні положення Угоди⁵;
- запровадити спрощену процедуру розробки та ухвалення авіаційних правил, яка має бути наближена до діючої в ЄС (внести зміни до Повітряного кодексу України та ухвалити Порядок розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України);
- посилити роботу в напрямі усунення інфраструктурних проблем у межах *TEN-T* – активізувати роботу транспортної інфраструктури, яка об’єднуватиме різні види транспорту (залізничний, автомобільний, річковий, морський та авіаційний) з вантажними терміналами;
- сприяти запровадженню інтелектуальних транспортних систем на всіх видах транспорту;
- продовжити роботу з реконструкції мережі магістральних автомобільних доріг відповідно до

⁵ Зокрема, положення пп. “b” п.1 Додатка II, пп. “a” п.1 Розділу 4 Додатка III, ч.2 ст.16 Угоди про САП.

стандартів *TEN-T*. Сприяти вирішенню питання проходження автомобільних шляхів України населеними пунктами, що не відповідає міжнародним вимогам. (Вимогою ЄС у розбудові *TEN-T* коридорів є будівництво кільцевих доріг навколо міст);

- Ухвалити законодавство про мультимодальні перевезення, що дозволить переорієнтувати значну частину перевезень з автошляхів на річковий вид транспорту, а також оптимізує час та витрати шляхом впровадження єдиного договору мультимодального перевезення (незалежно від зміни видів транспорту, здійснювати перевезення вантажу можна буде за одним перевізним документом);
- активізувати роботу в напрямі проведення консультацій з Виконавчим агентством з інновацій та мережі (*INEA*) щодо можливостей отримання фінансової та технічної допомоги, спрямованої на інтеграцію вітчизняного транспортного сектору до *TEN-T*;
- сприяти розширенню співробітництва України з окремими європейськими агентствами, зокрема: з Європейським агентством з безпеки польотів (*EASA*); з Європейською залізничною агенцією (*ERA*); з Європейським агентством з питань морської безпеки (*EMSA*).

Екологічний чинник руху до ЄС

Для збільшення ефективності державної євроінтеграційної політики за напрямом екологізації економіки слід здійснити наступні кроки:

- змінити систему оподаткування, з метою приведення системи податків в екологічній сфері до стандартів ЄС, завдяки чому податки виконуватимуть не лише функцію наповнення Держбюджету, але й стануть дієвим інструментом захисту довкілля;
- розширити перелік природоохоронних заходів, на які можуть використовуватися кошти від екоподатку. Перелік природоохоронних заходів, передбачених Постановою КМУ “Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів”, потребує оновлення та актуалізації, оскільки формувався до підписання Україною Угоди про асоціацію;
- ухвалити необхідне законодавство у сфері управління відходами з урахуванням вимог європейських директив та створити відповідну інфраструктуру об’єктів управління відходами;

- розробити Національний перелік відходів відповідно до європейських стандартів, переглянути форми статистичних спостережень за відходами;
- ухвалити необхідні підзаконні нормативно-правові акти, передбачені Законом “Про моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів”, що дозволить запустити систему моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів з 2021р.;
- відкорегувати екологічні стандарти та зобов’язати підприємства дотримуватися екологічних норм ведення бізнесу. Забезпечити обов’язкову звітність компаній за *ESG*-факторами (екологія, соціальна відповідальність та ефективне управління) відповідно до Директиви №2014/95/ЄС від 22 жовтня 2014р.⁶;
- відмовитися від субсидування неприбуткових та екологічно небезпечних вугільних шахт з метою перенаправлення цих коштів на екологічні цілі країни;
- посилити юридичну відповідальність за екологічні правопорушення: послідовно підвищувати екологічні нормативи та стандарти довілля, а також розмір санкцій за їх порушення усіма суб’єктами господарювання;
- заохочувати перехід до природо- та ресурсозберігаючих методів господарювання (впровадження екологічно чистих технологій на виробництвах) шляхом: прямого бюджетного фінансування інвестиційних заходів, спрямованих на створення сучасної екологічно чистої інфраструктури; запровадження податкового кредиту для інвестицій у екологічно чисті проекти; стимулювання комерційних банків до збільшення обсягів та диверсифікації інструментів “зеленого” кредитування та ін.⁷;
- запроваджувати економічні механізми стимулювання розвитку виробничих комплексів, де здійснюється повний рециклінг виробництва, що має результатом перехід до циркулярної економіки;
- ініціювати активну співпрацю сторін (України та ЄС) у напрямі залучення інвестицій в екологічні проекти та розширення сфер співпраці за цим напрямом;
- посилити спільну з ЄС науково-дослідну діяльність та обмін інформацією з питань екологічно чистих технологій та інновацій.

⁶ Директивою вносяться поправки до Директиви №2013/34/ЄС щодо розкриття нефінансової та різноманітної інформації деякими великими підприємствами і групами.

⁷ Докладно див.: “Зелені” інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст. Аналітична доповідь Центр Разумкова, 2019р., с.58, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_ZELEN_INVEST.pdf.

РУХ ДО ЄС: ПРОБЛЕМИ, ЗАВДАННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ

(матеріали Заочного круглого столу урядовців і незалежних експертів)

Цей Заочний круглий стіл, проведений в жовтні 2020р. в рамках проекту “Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики”, який реалізується Центром Разумкова за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні. Заочний діалог українських урядовців і незалежних експертів присвячений проблемам і перспективам відносин Києва і Брюсселя. Учасники оцінювали ефективність і темпи євроінтеграції України, аналізували здобутки і проблеми на шляху до ЄС, а також визначали пріоритети і напрями секторальної інтеграції, окреслювали кроки, які слід зробити Україні.

Узагальнюючи думки і позиції, викладені учасниками в інтерв'ю, слід звернути увагу на наступні важливі моменти. По-перше, і урядовці, і представники експертного середовища наголошують на необхідності активізації та поглиблення співробітництва України та ЄС. У цьому контексті вони загалом позитивно оцінюють підсумки нещодавнього XXII Саміту Україна-ЄС. З іншого боку, фахівці звертають увагу й на проблеми та недоліки, що гальмують євроінтеграцію. Зокрема йдеться про конфліктну ситуацію довкола антикорупційних органів в Україні, неналежну ефективність діяльності державних інституцій тощо.

По-друге, спільною позицією є те, що Угода про асоціацію Україна-ЄС потребує оновлення з огляду на реалії та нинішній рівень партнерства Києва і Брюсселя. Згоди на це було досягнуто під час згаданого саміту.

По-третє, автори інтерв'ю визначають механізми і напрями секторальної інтеграції України до ЄС. Наголошується на необхідності укладення важливої для України угоди про “промисловий безвіз”, подальшої лібералізації торгівлі, усунення бар'єрів для доступу на внутрішній ринок товарів і послуг ЄС. Також на порядку денному – входження до цифрового ринку ЄС, зокрема укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг. Перспективним є приєднання України до європейської транзитної системи NCTS та визнання авторизованих економічних операторів. Чекає на підписання Угода про Спільний авіаційний простір.

Зрозуміло, що в цьому заочному діалозі було неможливо охопити всі сфери співробітництва з ЄС, але думки та оцінки його учасників дають уявлення як про основні важливі пріоритети подальшої євроінтеграції України, так і про комплекс заходів, які слід вжити для прискорення руху на цьому напрямі.

ДУМКИ ТА ОЦІНКИ УРЯДОВЦІВ

НАША ГОЛОВНА МЕТА – ПОВНОПРАВНЕ ЧЛЕНСТВО В ЄС



Дмитро КУЛЕБА,
Міністр закордонних
справ України

- Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

За шість років після проходження свого євроінтеграційного рубікону Україна дійсно стала набагато ближчою до ЄС. Варто почати із сухих цифр економічної вигоди: завдяки Поглибленій і всеохоплюючій зоні вільної торгівлі український експорт до ЄС зріс майже на 50%, а двостороння торгівля збільшилася на близько 65%.

Нам вдалося розвинути потужний інституційний діалог. Сьогодні Україна є однією з небагатьох держав світу, з якою Євросоюз підтримує усталений формат регулярних самітів Україна-ЄС. Останній відбувся 6 жовтня 2020р. Серед іншого, сам ЄС розвіяв сумніви та острахи щодо скасування безвізу для українців. Близько 50 млн. подорожей з часу його впровадження українці вже здійснили – і це лише початок. На жаль, доводиться чекати на якнайшвидше одужання світу та відкриття кордонів.

У складі Європейської Комісії діє унікальна структура – Група підтримки України, а в нашій державі функціонує потужна Консультативна місія ЄС з реформування цивільного сектору безпеки. Україна стала єдиною державою, щодо якої в Європейському Парламенті на найвищому рівні був проведений тематичний “Тиждень України”. Напевно, щодо жодної іншої держави інституції ЄС не ухвалили останніми роками стільки рішень, резолюцій, доповідей та заяв.

Важливою рисою наших євроінтеграційних процесів є, як на мене, їх суспільна універсальність. Поряд з усіма державними органами, справжніми агентами інтеграції є наші громадянське суспільство, креативний клас, підприємці та інші. Сприяють діалогу та взаємному відкриттю і програми академічної мобільності: більше 9 000 українських студентів та близько 4 000 академічних працівників скористалися можливостями європейських освітніх і наукових програм. Поступово утверджуються спільні цінності, які зміцнюють фундамент самоідентифікації “Ми, європейці”. Це, реалістично кажучи, довгі

процеси, але ми бачимо, що рік за роком вони рухаються у правильному напрямі.

ЄС є найбільшим донором допомоги Україні та лідером у сприянні реформам у нашій державі: з 2014р. ЄС мобілізував близько €15 млрд. допомоги Україні – у вигляді грантів чи пільгових довготермінових позик. У 2014р., коли нашій економіці майже не лишалося, чим дихати, ЄС надав їй, метафорично висловлюючись, апарат для штучної вентиляції легенів, своє плече підтримки.

Україна та ЄС стали близькими союзниками на міжнародній арені. Наша держава приєднується до близько 80% заяв, декларацій і рішень ЄС у сфері Спільної зовнішньої і безпекової політики. Ми ретельно оцінюємо та формуємо наше зовнішньополітичне бачення в координації та з урахуванням європейської позиції.

Те, що європейська зовнішня політика сумісна з українськими національними інтересами, демонструє послідовний санкційний режим щодо держави-агресора. І хоча для багатьох європейських країн це рішення є нелегким з огляду на власну торгівлю, єдність Європи досі перемагає. І цей мейнстрім лишається нашою важливою перевагою. До того ж, проактивна та конструктивна політика щодо врегулювання на Донбасі схвально сприймається і Брюсселем, і столицями держав-членів. Ми обороняємося, але налаштовані на дипломатичний шлях врегулювання. Такий підхід заслуговує на повагу, вважають в ЄС.

Звісно, суть євроінтеграції не в поїздках чиновників різних рівнів до Брюсселя та не в самітах з комюніке та деклараціями. Суть у внутрішніх змінах у державі, реформах. Усі процеси відбуваються прозоро – у тісній взаємодії з європейськими партнерами. Якщо Європа хоче бути єдиним простором без кордонів, вона має бути уніфікована та зрозуміла для всіх всюди. Якщо ми хочемо бути частиною Європи – маємо відповідати стандартам.

Дорожня карта внутрішніх змін – наша всеохоплююча Угода, найбільш амбітний документ, підписаний ЄС з третьою стороною. Будучи віцепрем'єром я відкрив публічний доступ до “Пульсу угоди”, системи моніторингу імплементації Угоди про асоціацію. Відтоді в режимі реального часу можна побачити детальний прогрес у всіх галузях. Що зроблено вчасно, що не зроблено.

Ні, ми не виконуємо “п’ятирічку за три роки”. Але ми не зупинимося, не пропустимо жодної коми та переборемо все ще існуючий спротив євроінтеграційним реформам. Перш за все, пояснюючи суспільству, чому та навіщо Україна – це Європа. Існує багато дискусійних питань на цьому шляху – і я радий, що наше суспільство не оминає складних тем.

Наша головна мета – повноправне членство в ЄС. Ще є домашнє завдання, яке потрібно виконати, а сам клімат в Євросоюзі зазнає серйозних змін. Брюссель намагається відчутти напрям вітру змін. Але європейський проект, у підсумку, стане лише сильнішим – і ми готові бути частиною його сили та успіху. Кажу це як український дипломат та переконаний євроінтегратор. І, відповідно, єврооптиміст.

А поки ми маємо реалізовувати наявний потенціал, рухатися до укладення перших угод “промислового безвізу”, шукати нові економічні можливості, що виникли внаслідок коронавірусної кризи, поєднувати потенціал Угоди та Зони вільної торгівлі з іншими векторами нашої економічної дипломатії. Зокрема, з Азійським регіоном, який ми з таким запізненням сьогодні відкриваємо.

Головне – шалений потенціал поглиблення наших відносин відчувається і у Києві, і у Брюсселі.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС і які кроки слід зробити Україні?

Настільною книгою наших інтеграційних процесів та невичерпним джерелом нових можливостей є наша Угода про асоціацію. Вона чітко визначає напрями секторальної інтеграції до ЄС. Насправді йдеться про багато сфер взаємодії. Зупинюсь на трьох пріоритетних сьогодні: торгівля, цифрова економіка та енергетика.

Почну з улюблених цифр. Європейський Союз – головний торговельний партнер України. Незабаром виповниться п’ять років зоні вільної торгівлі між Україною та ЄС. Упродовж цього періоду аж до початку коронавірусної кризи обсяги нашої двосторонньої торгівлі стабільно зростали. За результатами минулого року, питома вага торгівлі товарами та послугами з ЄС склала 40,1% загального обсягу торгівлі України (за результатами січня-червня 2020р. – 40,8%).

Угода про асоціацію насправді є живим процесом, вона не виписана на камені та може і має оновлюватися. Деякі положення залишилися з переговорних процесів ще нульових років та не відповідають дійсному стану речей – наприклад, умови взаємного доступу до ринків. Змінюється світ – змінюється і пріоритетність різних груп товарів. Назріла реальна необхідність актуалізації.

На саміті 6 жовтня 2020р. наш концептуальний погляд на зміни Угоди представив Президент України В.Зеленський. ЄС підтвердив готовність взятися за цю тему у 2021р. – використовуючи механізми, закладені в самій угоді. Розраховуємо не лише на лібералізацію тарифів, але й на перегляд окремих галузевих питань. Зокрема, у сфері послуг. Але все це ще предмет не одного діалогу в зумі, за реальними столами переговорів та в кулуарах без краваток.

Працюємо над укладанням Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АССА) – відомої також як “промисловий безвіз”. Ми пропрацювали необхідні законодавчі зміни у сфері ринкового нагляду, стандартизації, технічного регулювання й оцінки відповідності. М’яч на боці Європи – під час саміту ми отримали обережний пас. Разом з Євросоюзом вітаємо започаткування місії з попередньої оцінки готовності України. Акуратно приймаємо подачу та чекаємо на результати роботи місії.

Абсолютно пріоритетною є інтеграція до Єдиного цифрового ринку ЄС. Коли весь світ у мережі, неможливо інтегруватися в цивілізаційний простір лише у фізичній реальності. Розвиток електронного урядування та електронних послуг, гармонізація нашого законодавства – напрями, де вже маємо успіхи. У червні 2020р. Верховна Рада в першому читанні ухвалила законопроект, що передбачає імплементацію Європейського кодексу електронних комунікацій. “Держава в смартфоні” та “Дія” – це, насправді, не лише про комфорт наших громадян, це також і про перебування на одних хвилях та частотах із Європою.

До кінця поточного року разом з партнерами плануємо підготувати спільний робочий план співробітництва щодо електронних довірчих послуг. Перспектива на майбутнє – укладення угоди на цьому напрямі. Знайти перехресні стежки в оптоволоконних мережах сьогодні так само важливо, як організувати логістичні ланцюги товарообігу в реальному житті. І економічно, і цивілізаційно.

Ми усвідомлюємо нагальність поглиблення партнерства з ЄС у сфері енергетики та довіклля. Саме енергетика стала сферою, заради якої відбулося перше оновлення Угоди про асоціацію. Ми сказали, що можемо та хочемо тут більше. Євросоюз оцінив пропозицію як *win-win strategy*. Ми рушили вперед. Так просто – не дивлячись на всю українську та європейську бюрократію.

Нова “Зелена угода” – це ще один проект, який Україна не може ігнорувати. Ми чітко кажемо Європі: “Ця тема нас точно зближить. Ми маємо для вас наші розробки та водневі технології. Ви ж допомагаєте нам синхронізувати та стандартизувати нашу реальність”. Тут і економічна вигода, і побудова свого та континентального майбутнього, і спільна справа. І взагалі, до станції “Членство в ЄС” вже ведуть зелені рейки.

Відповідний позиційний документ Україна передала у столицю Євросоюзу.

І досить меморандумів про наміри, ми одразу говоримо про конкретні галузі. На початковому етапі ключовими напрямами взаємодії можуть бути справедлива трансформація вугільного сектору, збільшення ролі відновлюваних джерел енергії у зеленому переході, стійка мобільність, механізм

коригування вуглецю на кордоні, зелена аграрна політика та біорозмаїття.

Виробництво чистої енергії на території України – ще одна можливість, яку ми не збираємося впускати. Після трагедії 1986р., сама історична справедливість нині надає нам шанс стати екологічно енергонезалежними. До речі, це сприятиме і енергетичній безпеці всього регіону.

І кілька слів про транспорт. Нашими головними завданнями тут є лібералізація ринку вантажних перевезень, включення низки водних шляхів України до Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T). На порядку денному також стоїть укладення Угоди між Україною і ЄС про Спільний авіаційний простір. Колись усі дороги вели до Риму, сьогодні ми фактично працюємо над освоєнням усіх можливих шляхів (та іноді прокладанням нових) до Європи.

Здається, це і є ті дороги, які обираємо ми та які обирають нас. ■

ПРАГНЕМО СТАТИ ЧАСТИНОЮ ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС



Михайло ФЕДОРОВ,
Віце-прем'єр-міністр –
Міністр цифрової
трансформації України

- Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Європейська інтеграція – багатовекторний та мультизадачний процес, який пронизує всі сфери суспільного життя: від економічної до соціальної, від культурної до політичної. Саме тому злагодженість і координованість дій усього державного апарату, їх швидкість і результативність є ключовими індикаторами ефективності впровадження будь-яких політик. Кожна реформа повинна прямо або опосередковано покращувати добробут і достаток українців, полегшувати умови ведення бізнесу, створювати юридично-технічні механізми для повноцінного використання передових інноваційних рішень у сфері ІТ. Євроінтеграційна теж не є винятком.

Я не вважаю правильним та етично-коректним давати оцінку всього поступу впровадження європейських реформ в Україні, оскільки в нас є профільні міністри, кожен зі своїм портфелем повноважень і компетенцій, вони відповідають за



визначену сферу й чітко розуміють супутні проблеми та виклики.

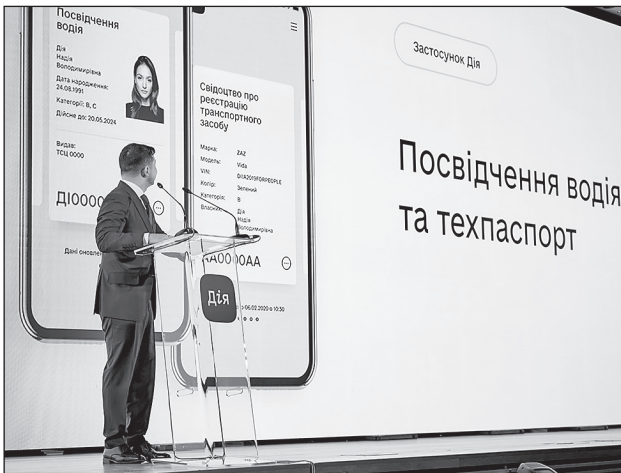
Водночас можемо впевнено констатувати, що той цифровий турборежим, який ми почали сповідувати з перших днів створення Міністерства цифрової трансформації України, не зупинявся ні на мить, навпаки, оберти тільки набирались, а темпи зростали.

Яскравим свідченням високої оцінки праці нашої команди на ниві європейської інтеграції стала сформована за підсумками XXII Саміту спільна заява України та ЄС. Цифрова трансформація посіла одне з ключових місць як з точки зору досягнутого прогресу, так і подальших планів.

Справді, Україна багато чого зробила: ухвалено закони України “Про електронні довірчі послуги”, “Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж” та відповідна підзаконна нормативна база.

На початку жовтня 2020р. завдяки плідній роботі всіх стейкхолдерів Верховна Рада ухвалила Закон “Про електронні комунікації”. Цей Закон реформує в Україні сферу електронних комунікацій відповідно до найновіших європейських норм, а саме імплементує Європейський кодекс електронних комунікацій. Це унікальна ситуація, ми це робимо одночасно з країнами ЄС, вперше в історії України ми не наздоганятимемо потяг, а зможемо досягти успіху одночасно з країнами ЄС! Нам це потрібно, щоб отримати т.зв. цифровий безвіз з Європою. Електронні комунікації – це ядро цифрового ринку ЄС, стати частиною якого ми прагнемо. І Європа нас повністю підтримує на цьому шляху, але ми повинні зробити свою домашню роботу. І ухвалення цього Закону – надзвичайно важлива її частина.

Також ми проводимо активну роботу з Комітетом Верховної Ради України з питань цифрової трансформації над удосконаленням законопроекту щодо Національної комісії у сферах електронних



комунікацій, радіочастотного спектру та поштового зв'язку, який спрямований на трансформацію чинного регулятора відповідно до змін, передбачених у новому Законі «Про електронні комунікації».

Заслуговує на увагу робота Міністерства в напрямі оновлення Угоди про асоціацію в секторі телекомунікацій. За рік роботи нам вдалось узгодити в повному обсязі текст оновленого Доповнення XVII-3, схвалення якого ми очікуємо найближчим часом. Цим самим ми приводимо наші зобов'язання за Угодою про асоціацію у відповідність до динаміки розвитку права ЄС, удосконалення якого ніколи не зупиняється.

Європейська інтеграція завжди була та буде двостороннім процесом, який вимагає злагодженості дій обох сторін: як на міждержавному, так і національному рівнях. Ми вдячні за постійну підтримку європейських колег, цінуємо згуртованість усіх гілок влади навколо подальшої цифрової перебудови держави та відчуваємо довіру наших громадян.

Така євроінтеграційна цифрова екосистема приречена на успіх, і ми докладатимемо максимальних зусиль, щоб кожного дня Україна ставала на крок ближче до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС і які кроки слід зробити Україні?

Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку ЄС є одним з пріоритетів нашої роботи. Така інтеграція не є чимось утопічним, вона переслідує дуже конкретні речі.

Зараз Міністерство активно працює над впровадженням еквівалентної з ЄС системи електронних довірчих послуг, що створить безліч переваг як для бізнесу, так і для пересічних громадян. Йдеться про отримання публічних послуг онлайн, укладення контрактів в електронній формі з іноземними контрагентами, отримання міжнародного електронного рахунку тощо.

Минулого року ми звернулися до ЄС із запитом щодо укладення двосторонньої угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг. Очікуємо на вироблення до кінця 2020р. спільного робочого плану співпраці між ЄС та Україною щодо електронних довірчих послуг з перспективою укладення такої угоди.

Використання електронних довірчих послуг набуло особливої актуальності під час розпалу епідемії COVID-19. Ключовим питанням стало забезпечення можливості здійснити первинну ідентифікацію особи віддалено. Законодавство ЄС передбачає таку можливість.

Ми впроваджуємо експеримент, що передбачає можливість віддаленої ідентифікації громадян за допомогою мобільного застосунку «Дія» для отримання кваліфікованого електронного підпису «Смарт-Дія». Це означає, що користувачі «Дії» зможуть отримувати кваліфікований електронний підпис безкоштовно та повністю онлайн. «Смарт-Дія» – електронний підпис, що діятиме протягом короткого періоду та гарантуватиме найвищий рівень довіри й безпеки. «Смарт-Дія» дозволить підписувати документи, отримувати адміністративні, фінансові та комерційні послуги просто зі смартфона.

Цифровий сектор України має величезний потенціал, а динаміка темпів його розвитку демонструє рішучість України в якомуго швидший його реалізації. Водночас без вироблення спільного з ЄС бачення та чіткого усвідомлення подальших кроків досягти цього неможливо.

Для цього Україна розробила Дорожню карту інтеграції України до Єдиного цифрового ринку (ЄЦР) ЄС. Цей документ було надіслано стороні ЄС, після чого Європейська Комісія направила до України експертну місію ЄС з метою оцінки стану наближення законодавства та інституційної спроможності в цифровій сфері. Результатами роботи місії став комплексний звіт з конкретними пропозиціями.

Наразі ми завершуємо оновлення Дорожньої карти і маємо намір узгодити цей документ з ЄС до кінця 2020р. Дорожня карта враховує революційні зміни у праві ЄС та передбачає впровадження найновітніших цифрових норм і стандартів ЄС. Розроблена відповідно до положень Доповнення XVII-3 до Угоди про асоціацію, вона є одним з обов'язкових елементів підготовки до отримання Україною режиму внутрішнього ринку з ЄС у секторі телекомунікацій, що стане можливим після виконання всіх зобов'язань за Угодою. Такий режим означатиме безперешкодне надання послуг у секторі телекомунікацій юридичними особами України на території ЄС та навпаки.

Для того, щоб окреслити економічні переваги від інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС, Мінцифри ініціювало проведення ц.р. дослідження, результатами якого стануть розрахунки

економічних вигід інтеграції України до ЄЦР ЄС з точки зору впливу на двосторонню торгівлю, ВВП і добробут громадян України та ЄС. Дослідження проводить *Trade+ International Trade Research Center* та Український центр Європейської політики за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”.

Згідно з попередніми розрахунками, інтеграція України до ЄЦР ЄС принесе Україні додаткове зростання ВВП у розмірі до 5%. Фінальні результати дослідження будуть представлені широкому загалу до кінця 2020р. ■

ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ ТА ЄС ВИЙШЛИ НА ЯКІСНО НОВИЙ РІВЕНЬ



Тарас КАЧКА,
заступник Міністра
розвитку економіки, торгівлі
та сільського господарства
України – Торговий
представник України

- Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Угода про асоціацію стала ключовим драйвером для України у впровадженні системних соціально-економічних реформ. Виконання положень Угоди є викликом для України, але ми демонструємо гарні результати.

Перш за все, Україна та ЄС стають дедалі важливішими торговельними партнерами. Сьогодні питома вага торгівлі товарами та послугами з ЄС становить понад 40% загального обсягу торгівлі України.

З початком функціонування зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) торгівля між Україною та ЄС постійно зростає. За показниками 2019р., товарообіг між Україною та ЄС, порівняно з 2016р., зріс майже на 50%. За останні п'ять років ЄС став також нашим основним торговельним партнером на ринку аграрної продукції – 36,3% аграрного експорту України спрямовується європейським споживачам.

Україна виходить на ринок ЄС з новими товарами, серед яких дедалі більшу частку починають займати товари з високим ступенем обробки. При цьому Україна залишається надійним і прогнозованим торговельним партнером, а українські експортери підтверджують статус надійних постачальників продукції до держав-членів ЄС.

Угода вселила надзвичайний оптимізм в український бізнес. Українські експортери зрозуміли можливість торгівлі з ЄС. Кількість українських компаній, які здійснюють експорт товарів до держав-членів ЄС, постійно зростає. Так, якщо у 2014р. експорт до ЄС здійснювали 10 тис. компаній, то у 2019р. – понад 14,5 тис.

З початку функціонування ПВЗВТ з ЄС видано понад 400 тис. сертифікатів *EUR.1*¹. Також збільшується і кількість орієнтованих на Європу експортерів, які отримали статус уповноваженого експортера та можуть експортувати до ЄС без оформлення сертифікату *EUR.1*. На сьогодні є вже 264 таких підприємств.

Активно використовуються можливості безмитного експорту в рамках тарифних квот, збільшується рівень заповнення квот для товарів з вищим ступенем переробки. Крім того, фактичний експорт для частини квот значно переважає безмитні поставки в межах квот.

Постійно зростає кількість підприємств, умови виробництва продукції на яких відповідають вимогам ЄС. Торгівля між Україною та ЄС стала більш прозорою, поглибленою та передбачуваною.

Відносини України та ЄС вийшли на якісно новий рівень, коли ми можемо говорити не лише про співпрацю, але й про партнерство, метою якого є повна інтеграція України до Єдиного ринку ЄС.

На порядку денному відносин України та ЄС складні проекти: укладення *АСАА* (“промисловий безвіз”), “митний безвіз”, інтеграція до Єдиного цифрового ринку, співпраця в рамках Європейської зеленої угоди.

- Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС і які кроки слід зробити Україні?

Насамперед, це укладення Угоди про оцінку відповідності і прийнятність промислових товарів (*АСАА*). “Промисловий безвіз” значно підвищить конкурентоспроможність українського експорту. Зі свого боку, Україна виконала всі зобов'язання з підготовки до укладення *АСАА* у трьох пріоритетних секторах – низьковольтне електричне обладнання, електромагнітна сумісність обладнання, машини. Вже започатковує роботу оціночна місія ЄС для попередньої оцінки готовності України до *АСАА*.

Впровадження “митного безвізу” – ще один пріоритет найближчого часу: приєднання України до Спільної транзитної системи ЄС з використанням Нової комп'ютеризованої транзитної системи (*New Computerised Transit System, NCTS*), вза-

¹ Для отримання преференційного доступу на ринок ЄС у рамках зони вільної торгівлі між Україною та ЄС необхідно підтвердити походження товару з України та отримати сертифікат із перевезення товарів форми *EUR.1*, який видається з 1 січня 2016р. митними органами України безоплатно на кожен партію товару під час експорту товарів з України до країн ЄС. Він дозволяє товарам українського походження після їх ввезення на територію ЄС користуватися умовами преференційної торгівлі – до них застосовуються пільги зі сплати мита – Сертифікат *EUR.1*. Докладно див.: Євроінтеграційний портал, <http://eu-ua.org/eksport-yes/sertyfikat-eur1>. – Ред.

емне визнання статусу авторизованих економічних операторів.

Виконання II та III етапів Дорожньої карти реформування системи публічних закупівель також у подальшій перспективі. Наразі Україна розраховує на отримання офіційної позитивної оцінки від ЄС щодо I-го етапу виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель. Подальшою метою є взаємне відкриття ринків публічних закупівель у контексті доступу до контрактів на поставку товарів для центральних органів влади.

Інтеграція до Єдиного цифрового ринку ЄС – пріоритет європейської інтеграції України. Це надзвичайно амбітна, проте цілком реалістична мета. Україна вже має певний прогрес у сфері електронної торгівлі, довірчих послуг та електронних комунікацій.

За підсумками XXII Саміту Україна-ЄС сторони домовилися розробити спільний робочий план співпраці між ЄС та Україною щодо електронних довірчих послуг з перспективою укладення можливої угоди, яка повинна базуватися на наближенні до законодавства та стандартів ЄС.

Важливим вектором подальшого розвитку відносин України з ЄС є співпраця в реалізації Європейської зеленої угоди. ЄС наразі є стійким прихильником зеленої енергетики і творцем Європейської зеленої угоди та ідеології декарбонізації.

Україна, визначаючи пріоритетом сталий розвиток, готова долучитися до ініціатив Європейської зеленої угоди та, своєю чергою, розраховує на взаємовигідне подолання бар'єрів у торгівлі, які можуть виникати під час її реалізації.

Оновлення Угоди про асоціацію – ще один надважливий крок у двосторонніх відносинах. Україна послідовно виступає за перегляд та оновлення економічної частини Угоди.

Відносини України та ЄС вже “переросли” чинну Угоду про асоціацію. З моменту завершення переговорів про укладання Угоди про асоціацію (2011р.) відбулися кардинальні зміни у глобальній торговельній структурі та геополітичній ситуації.

Сьогодні у вітчизняних виробників існує запит на перегляд умов торгівлі з ЄС, зокрема розширення і прискорення лібералізації торгівлі. Але це мінімальне завдання, метою якого є працювати в режимі абсолютної вільної торгівлі.

Наша амбітна мета – оновити всю економічну частину Угоди і створити основу для входження України до Єдиного ринку ЄС.

Домовленості сторін щодо перегляду та оновлення Угоди про асоціацію відображено у Спільній заяві за підсумками XXII Саміту Україна-ЄС. ■

ОДИН З ГОЛОВНИХ ПРІОРИТЕТІВ – ЯКІСНА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ



Анатолій ПЕТРЕНКО,
заступник Міністра
оборони України
з питань європейської
інтеграції

- Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Почати потрібно з того, що діяльність усіх центральних органів виконавчої влади спрямовано сьогодні на реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО. Ця мета закріплена в Основному Законі – Конституції України та визначена як пріоритет національних інтересів у Стратегії національної безпеки України.

З моменту здобуття незалежності, український народ почав своє повернення в європейську родину, як її невід’ємна частина, а події останніх семи років свідчать, що європейська інтеграція дійсно є безальтернативним зовнішньополітичним курсом.

На сьогодні, без сумніву, вона набула незворотного руху та практичного змісту через масштабні заходи із впровадження внутрішніх реформ у всіх сферах діяльності та отриманий безвізовий режим для перебування на території держав-членів ЄС.

Після підписання Угоди про асоціацію були значні сподівання українського суспільства на швидкий шлях України до ЄС, але з огляду на складність ситуації, цей процес все ще триває.

Оцінюючи ефективність і темпи європейської інтеграції України, слід враховувати низку зовнішніх і внутрішніх факторів, які певною мірою впливають на неї.

Щодо зовнішніх факторів, які гальмують інтеграцію України до ЄС, головним залишається широкомасштабна гібридна агресія РФ проти України, що здійснюється у політико-дипломатичному, військовому, інформаційному та економічному вимірах, найгострішими проявами якої стали окупація Криму та військова агресія РФ на Сході України.

Кремль вбачає в європейському виборі українського народу загрозу остаточної втрати свого політичного та економічного впливу на пострадянському просторі, руйнування образу В.Путіна як “собиранеля земель русских”.

Будь-які успіхи України, в т.ч. в рамках європейської інтеграції, зокрема сталий розвиток українського демократичного суспільства, впровадження докорінних реформ у всіх сферах життя, збільшення точок дотику з Європою – на фоні згортання прав і свобод громадян Росії, низької конкурентоздатності її сировинної економіки, особливо в умовах падіння цін на енергоресурси, значних оборонних витрат та участі в багатьох конфліктах, розглядаються Кремлем як фактори дестабілізації внутрішньої обстановки в російській державі.

Попри це, Москва продовжує нарощувати бойовий потенціал своїх Збройних сил вздовж державного кордону України та на тимчасово окупованій території Криму, максимально її милітаризуючи.

Такими діями Кремль тисне на вище державне керівництво України з метою прийняття російських умов врегулювання конфлікту та подальшого “братнього співіснування”, створює напружену обстановку в українському суспільстві, що в цілому негативно впливає на реалізацію внутрішніх реформ та євроінтеграційний курс нашої держави.

У зовнішній політиці РФ цілеспрямовано намагається послабити міжнародну підтримку України. З цією метою витрачаються значні ресурси на агентів впливу у правлячих та бізнес-колах західних держав, тиражуються тези про неспроможність існування України як суверенної демократичної держави, про небажання українського Уряду проводити реформи та боротися з корупцією, що є основною умовою для інтеграції країни в європейську спільноту.

Кремль відверто спекулює та маніпулює на тематиці виконання Мінських домовленостей, звинувачуючи нашу державу в затягуванні переговорного процесу та небажанні зупинити конфлікт мирним шляхом.

Активно використовується економічний фактор впливу, найбільше в галузях, де зберігається залежність економіки України від торговельно-економічних зв'язків з РФ. Російське керівництво системно маніпулює питаннями транзитних спроможностей нашої держави, особливо у сфері постачання російських енергоресурсів на європейські ринки. На основі політичної доцільності в обхід України будуються альтернативні газогони із сумнівною економічною рентабельністю.

Москва системно порушує право України та її партнерів на свободу судноплавства в акваторії Чорного та Азовського морів через закриття окремих районів та затримку проходу суден Керченською протокою, що є порушенням міжнародного морського права.

Іншим вектором у протидії європейській інтеграції нашої держави є намагання Кремля штучно

актуалізувати історичні та національно-етнічні проблеми у відносинах України з Польщею, Угорщиною та Румунією.

На думку РФ, застосування цих способів і механізмів має підвищити рейтинги проросійських політичних сил, внести розкол у патріотично налаштоване українське суспільство, акцентувати увагу на неврегульованих повною мірою міжнародних, мовно-етнічних, культурних та інших питаннях, чим у підсумку дискредитувати європейський курс України.

Продовжуючи тему впливу зовнішніх чинників на темпи та ефективність європейської інтеграції України, слід враховувати фактор відсутності єдності з питань нашого майбутнього членства в середині самого ЄС.

Дискусія щодо доцільності розширення ЄС й досі має місце між державами-членами. Відомо, що певний скептицизм з цього питання існує у Франції, Нідерландах і Данії, які, наприклад, у жовтні 2019р. під час саміту ЄС заблокували початок переговорів щодо надання статусу держав-членів ЄС Північній Македонії та Албанії, хоча більшість країн ЄС підтримали членство цих держав.

Щодо України (як і для Грузії та Молдови) питання є ще складнішим.

Незважаючи на те, що стратегічний євроінтеграційний курс України закріплено в наших основних стратегічних документах, Угода про асоціацію між Україною та ЄС не визначає автоматичного членства в Союзі.

Отже, перед Україною стоїть складне, але життєво важливе завдання продовжувати якісні реформи, що сприятиме формуванню в ЄС єдиної позитивної думки та одностайної позиції щодо нашого майбутнього членства.

Уже багато зроблено, в т.ч. в рамках адаптації законодавства до стандартів ЄС, прийнято важливі практичні рішення щодо земельної та банківської реформи, а також з питань торгівлі, енергетики та боротьби з корупцією.

Упродовж 2020р. Міністерством оборони було опрацьовано законопроект “Про оборонні закупівлі”, який було прийнято 17 липня 2020р.

Закон передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, покликаний забезпечити ефективне та прозоре здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, створення конкурентного середовища та запобігання корупції у сфері оборонних закупівель, розвивати добросовісну конкуренцію, а також ефективне та прозоре планування, реалізацію і контроль за оборонними закупівлями.

У той же час, слід зазначити, що основними чинниками реалізації європейської інтеграції залишаються наші внутрішні фактори.

Якщо пригадати Копенгагенські критерії, що визначають вимоги до держав-кандидатів на вступ до ЄС, буде зрозуміло, які сфери нашого життя є головними індикаторами впровадження успішної євроінтеграційної політики:

- політичні – стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин;
- економічні – наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС;
- інші – такі, як здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включно з суворим дотриманням цілей політичного, економічного, валютного союзу.

Сьогодні ми не можемо говорити про повну реалізацію згаданих критеріїв. Але можна констатувати, що на підкріплення досягнутих результатів важливо зберегти темп впровадження взятих на себе зобов'язань, у т.ч. в рамках виконання Угоди про асоціацію, окремі статті та розділи якої вже можна коригувати з огляду на проведені реформи.

6 жовтня 2020р. відбувся XXII саміт Україна-ЄС, під час якого ЄС підтвердив свою позицію щодо підтримки європейських прагнень України, її суверенітету і територіальної цілісності у міжнародно визнаних кордонах та курсу на поступову інтеграцію до європейської спільноти.

У рамках заходу було прийнято рішення розпочати з наступного року спільну роботу з оцінки досягнень цілей Угоди про асоціацію, що буде її основою в подальшому. Зрозуміло, що ефективне використання основних механізмів цього програмного документа сприятиме підвищенню темпів європейської інтеграції нашої держави.

Офісом Віце-прем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції України продовжується ґрунтовна робота за цим напрямом: планується оновлення торговельної частини Угоди про асоціацію, розпочато переговори щодо “промислового безвізу” та інтеграції до цифрового ринку ЄС, долучення до “Європейської зеленої угоди”, під керівництвом Прем'єр-міністра сформовано Комісію з питань координації виконання Угоди про асоціацію.

Таким чином триває масштабна узгоджена робота всіх центральних органів виконавчої влади і найближчим часом з'являться нові результати реформ.

Хочу зазначити, що в цьому контексті одним з головних пріоритетів оборонного відомства України

є якісна імплементація оборонної реформи, яка має бути проведена, навіть в умовах російської агресії.

Міністерство оборони має стати ефективною цивільною установою, а Збройні Сили у середньостроковій перспективі досягти п'яти основних цілей, а саме:

- прийняття на озброєння нової та модернізація наявної військової техніки, надійне забезпечення боєприпасами;
- комплектування військ професійним та мотивованим персоналом;
- створення системи ефективної військової освіти, посиленої програмами соціального захисту, які базуються на людино-центричному принципі;
- розвиток потужної оборонної інфраструктури, логістичного та медичного забезпечення;
- підтримання високої боєготовності, проведення спільних навчань усіх Сил оборони, їх розгортання, в т.ч. в рамках операцій з реагування на міжнародні кризові ситуації.

Окрема увага приділяється питанню взаємосумісності з нашими європейськими партнерами в усіх згаданих сферах, що дозволяє розширити участь у реалізації Спільної політики безпеки і оборони (СПБО).

– Які 6 Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС і які кроки слід зробити Україні?

Пріоритети інтеграції України до ЄС у безпечній сфері визначені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема розділ II “Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики” містить основні напрями взаємодії.

У Міністерстві оборони визначено чотири ключові пріоритети, які в першу чергу сприятимуть реалізації завдань Угоди в частині, що стосується оборонного відомства:

- розширення формату діалогу з ЄС за воєнно-політичним, військово-технічним та військовим напрямами;
- посилення практичного співробітництва з ЄС у рамках СПБО (залучення сил і засобів Збройних Сил України до міжнародних операцій з підтримання миру та безпеки під проводом ЄС та бойових тактичних груп ЄС);
- участь Міністерства оборони в ініціативі ЄС “Східне партнерство”;
- розвиток співпраці з Європейським оборонним агентством, залучення до проектів програми Постійного структурованого співробітництва у сфері безпеки і оборони (PESCO).

Україні важливо залишатися активною учасницею діалогу з ЄС щодо безпекових питань у всіх форматах та на всіх рівнях. Це є пріоритетом нашої участі в системі безпеки ЄС в рамках СПБО.

Розширення діалогу України з ЄС за воєнно-політичним, військово-технічним та військовим напрямками дозволить нашим партнерам бути обізнаними щодо ситуації на Сході України та території тимчасового анексованого Криму, надасть нам можливість акцентувати увагу на важливих знакових подіях, крім того дозволить бути залученими до дискусій з ЄС щодо актуальних безпекових питань, формування політики реагування у цій сфері, а також реалізації нових військово-технічних проєктів.

З об'єктивних причин, наразі ЄС не готовий залучити Україну до згаданих процесів повною мірою. Існують значні обмеження щодо участі в засіданнях міністрів оборони держав-членів ЄС, у військово-технічних та оборонних проєктах.

Міністерство оборони України розглядає практичну участь у заходах СПБО як перспективну, справжню демонстрацію нашої готовності спільно з державами-членами ЄС долати сучасні виклики та загрози.

Одним з важливих елементів співпраці із зазначених питань є участь у міжнародних операціях з підтримання миру та безпеки під проводом ЄС. Для нас це не нова сфера. Збройні Сили України вже брали участь у військовій операції ЄС “Аталанта” (біля узбережжя Сомалі) шляхом направлення офіцера ЗСУ до штабу операції (м.Нортвуд, Велика Британія), а у 2014р. фрегат ВМС ЗСУ “Гетьман Сагайдачний” з вертольотом Ка-27ПР та підрозділ спеціального призначення виконували завдання із протидії піратству в північно-західній частині Індійського океану у складі зазначеного військово-морського угруповання ЄС.

З огляду на агресію Росії ми мали певну перерву і не залучалися до такої діяльності ЄС. Але важливим кроком у цьому питанні стало рішення Міністерства оборони поновити нашу участь у військових операціях ЄС: найближчим часом офіцер ЗСУ буде направлений до штабу операції ЄС “Алтея” у Боснії та Герцеговині, наразі триває робота з підготовки нормативно-правової бази та добору кандидатів.

Крім цього, з 2010р. сили та засоби Збройних Сил України залучаються до оперативного чергування в бойових тактичних групах ЄС (БТГ ЄС). У I півріччі 2020р. в оперативному підпорядкуванні БТГ ЄС “Хелброк” перебували рота морської піхоти Військово-Морських Сил ЗСУ, транспортний літак Іл-76МД Повітряних Сил ЗСУ з екіпажем та групою штабних офіцерів. Наступне чергування в БТГ ЄС заплановано в I півріччі 2023р.

Також слід відзначити готовність України забезпечувати внесок до багатонаціональних військових формувань високої готовності ЄС та міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки в рамках регіональної співпраці з країнами ЄС шляхом залучення до них елементів спільної литовсько-польсько-української військової частини ЛІТПОЛ-УКРБРИГ ім. Великого Гетьмана Костянтина Острозького.

На увагу заслуговує співробітництво з ЄС у рамках ініціативи “Східне партнерство”. З 2012р. представники Міністерства оборони та Збройних Сил України беруть участь у курсах і дискусіях з питань СПБО. Національний університет оборони України ім.І.Черняхівського набув статусу Асоційованого партнера Європейського безпекового та оборонного коледжу та приєднався до відповідної мережі. Щорічно забезпечується проведення Орієнтаційного курсу з питань СПБО для держав-учасниць Східного партнерства.

Окремо слід відзначити наявний потенціал співробітництва України з ЄС за військово-технічним напрямком.

У 2015р. було укладено Адміністративну угоду між Міністерством оборони України та Європейським оборонним агентством, якою визначено початкові напрями взаємодії.

Оборонне відомство України в повному обсязі залучено до заходів проєктів “Матеріальна стандартизація” та “Єдине Європейське небо”, опрацьовуються питання участі за напрямками “Логістика” та “Тренування”.

З метою збереження інтенсивності співпраці у 2020р. в умовах *COVID-19*, більшість заходів реалізуються в мережі Інтернет у форматі відеоконференцій.

Зростання загроз європейській безпеці стимулює зусилля ЄС щодо пошуку нових програм і проєктів, що сприятимуть зміцненню європейської оборонної складової і доповнюватимуть зусилля НАТО у сфері безпеки і оборони.

На цей час такою програмою ЄС є *PESCO*. Міністерство оборони України попередньо визначило проєкти (за 22 з 47 напрямів), які становлять інтерес для подальшої співпраці, наприклад, це “Військова мобільність”, “Вдосконалення системи морського спостереження”, “Академія ЄС з питань кібербезпеки та інноваційний хаб” тощо. Очікуємо на рішення Ради ЄС, яким буде визначено механізм залучення до *PESCO* третіх країн.

Підсумовуючи слід відзначити, що **європейська інтеграція це комплексний та багаторівневий процес з впровадження кращих стандартів і принципів діяльності, що охоплює політичний діалог, практичне співробітництво та обмін досвідом.** ■

ПОЗИЦІЇ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

МОДЕРНІЗАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ – ЦЕ НОВІ “КРОКИ НАЗУСТРІЧ”



Вероніка МОВЧАН,
директор з наукової роботи
Інституту економічних
досліджень та політичних
консультацій

– Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України на нинішньому етапі? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Протягом 2014-2020рр. Україна значно просулулася у реалізації Угоди про асоціацію, яка є ключовим елементом процесу європейської інтеграції України. Важливо, що досягнення були в кожному ключовому елементі співпраці, визначеному Угодою. Стосовно жодного не можна сказати, що нічого не відбулось.

Однак процес європейської інтеграції не є лінійним й не розвивається зі сталою швидкістю, є періоди швидких змін, а є періоди повільного розвитку. На жаль, також іноді виникають ризики скасування вже досягнутого.

Протягом останнього року процес євроінтеграції також був нерівномірним. Після “турборежиму” вересня-грудня 2019р. зараз ми спостерігаємо сповільнення темпів змін, принаймні в законодавчій царині, що частково можна пояснити впливом епідемії COVID-19 на політичний порядок денний. Водночас спільна декларація саміту Україна-ЄС, який відбувся 6 жовтня 2020р., дає надію, що найближчим часом євроінтеграційні реформи знову прискоряться.

Якими є ключові здобутки в царині євроінтеграції за останній рік? Я б виділила кілька сфер.

Митниця. Наприкінці 2019р. нарешті були прийняті кілька довгоочікуваних законів, які впроваджують конвенції про процедуру спільного транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі, які відкривають шлях до приєднання до системи спільного транзиту з ЄС, а також створюють умови для початку діяльності авторизованих економічних операторів (АЕО). Протягом 2020р. тривала розробка вторинного законодавства, а також тестування програмного забезпечення. Можна очікувати, що країна приєднається до Системи спільного транзиту вже у 2021р., що буде безумовно позитивним кроком для зовнішньої торгівлі. Також у вересні 2020р. розпочався прийом заявок для реєстрації АЕО.

Технічні бар’єри в торгівлі (ТБТ). Наприкінці 2019р. були нарешті проголосовані правки до горизонтального законодавства відповідно до рекомендацій ЄС, що розблокувало процес підготовки до попередньої оцінки готовності України до переговорів щодо підписання АСАА.

Захист прав інтелектуальної власності. У листопаді 2019р. було прийнято закон, що посилює захист прав інтелектуальної власності під час експорту та імпорту, а влітку 2020р. – кілька важливих законів у сфері патентного права та захисту прав на торговельні марки і промислові зразки.

Фінансові ринки. Нарешті був проголосований закон про “спліт”, який змінив систему регулювання фінансових послуг, а також закон про захист прав споживачів фінансових послуг, який визначив відповідальність НБУ у цій сфері.

Публічні закупівлі. У вересні 2019р. були прийняті правки до закону про публічні закупівлі, які розширюють сферу обов’язкового використання системи ProZorro, запроваджують електронні каталоги для стандартизованих закупівель, додаткові механізми боротьби з демпінгом про закупівлі тощо.

Санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ). У листопаді 2019р. стратегію гармонізації законодавства у сфері СФЗ, яку було розроблено ще у 2016р., було нарешті включено до Додатка V Угоди. А восени 2020р. Україна досягла визнання еквівалентності системи сертифікації насіння вимогам ЄС, що є аналогом АСАА для сільськогосподарських товарів.

Однак ефективність цих важливих нормативних змін залежить від їх впровадження, запорукою чого є діюча система правосуддя, яка покликана забезпечувати верховенство права у країні. На жаль, судова реформа в Україні фактично зупинилась, а нещодавно побудована інституційна система боротьби з корупцією стикнулася з ризиком руйнування.

Більш того, посилюються ризики і в інших сферах. Улітку постало питання щодо незалежності Національного банку. Законопроект про “локалізацію”, прийнятий у першому читанні, створив загрози для процесу відкриття ринку публічних закупівель ЄС, а ідеї реорганізації Держпродспоживслужби – для реформ у сфері ТБТ та СФЗ, а отже й для підготовки до АСАА та визнання еквівалентності.

Зараз триває обговорення питання необхідності модернізації Угоди про асоціацію. Й це дійсно важливо, бо значна кількість нормативних актів, які містяться в додатках до Угоди, вже замінені новими. Більш того, процес реалізації Угоди показав, що потрібні чіткіші інституційні механізми консультацій

у процесі гармонізації законодавства, щоб пришвидшити та підвищити ефективність процесу. У 2021р. виповнюється п'ять років з початку дії поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, що відкриває вікно можливостей для подальшої лібералізації.

Отже, модернізація Угоди – це нові “кроки назустріч”, подальша лібералізація відносин з ЄС та інтеграція ринків, а не можливості посилити внутрішній захист. І передумовою успішних нових кроків є збереження і вкорінення вже зробленого. Важливо не зруйнувати передумови, щоб мати нові перспективи.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС, і які кроки слід зробити Україні?

Я б виділила чотири секторальні пріоритети співпраці України та ЄС на найближче майбутнє. Зауважу, що я зараз говорю про пріоритети, пов'язані з економікою. Очевидно, що питання верховенства права, демократії, прав людини, безпеки є фундаментальними для відносин України та ЄС.

Підписання АСАА. Угода про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА) – це особливий вид угоди про взаємне визнання оцінки відповідності, який передбачає законодавчу та інституційну гармонізацію системи технічного регулювання як передумову визнання. АСАА, як й інші угоди про взаємне визнання оцінки відповідності, усуває потребу у проходженні оцінки відповідності у країні призначення, а отже знижує торговельні витрати у випадку як експорту, так й імпорту.

Відзначимо, що Україна може стати другою країною у світі, з якою ЄС підпише АСАА. Першою країною, з якою ЄС вже має таку Угоду, є Ізраїль, з яким ЄС уклав АСАА щодо окремих видів фармацевтичної продукції.

Укладання АСАА з Україною може стати непересічною подією для ЄС, оскільки зазвичай угоди про взаємне визнання відповідності укладаються з розвинутими країнами (США, Канада, Австралія), щодо яких нема сумніву в якості проведених тестувань. Натомість, АСАА вимагає попередню гармонізацію законодавства та його адекватної імплементації, що створює тло для формування такої довіри для інституцій. Але навіть у цьому випадку це надзвичайно важливий сигнал для всіх торговельних партнерів України – у країні діють правила і процедури, які дозволяють гарантувати безпечність продукції на тому ж рівні, що й в ЄС. За це варто боротись!

На сьогодні планується підписання цієї Угоди щодо товарів, на які поширюється дія трьох технічних регламентів: безпечність машин, електромагнітна сумісність та низьковольтне обладнання. Хоча

в перспективі АСАА може охопити всі 27 категорій товарів, щодо яких Угодою про асоціацію передбачена гармонізація технічного регулювання.

Як зазначено у спільній заяві за результатами Саміту Україна-ЄС, що відбувся у жовтні 2020р., зараз триває попередня оцінка експертами ЄС готовності України до підписання АСАА. За її результатами буде зрозуміло, які потрібні подальші кроки. Найімовірніше, буде отримана низка зауважень, врахування яких стане передумовою для проведення офіційної оцінки та початку переговорного процесу.

Транспорт. Формально, Угода про асоціацію передбачає повне відкриття ринку лише для одного виду транспортних послуг, а саме морського транспорту. Це дуже важливо для України, але цього недостатньо. Іншими важливими елементами інтеграції мають стати авіаційний, автомобільний та залізничний транспорт.

Підписання Угоди про спільний авіаційний простір, яка вже давно парафрована, очікувалось у жовтні 2020р., але знову було відкладено через складний процес *Brexit*. Хочеться сподіватися, що на початку 2021р. цю Угоду все ж таки буде підписано, що дозволить розблокувати процес інтеграції України до європейського авіаційного ринку.

Значно складнішою є ситуація з автомобільним транспортом. Загальноєвропейська система дозволів ЄКМТ на сьогодні забезпечує лише до 15% потреб України, а збільшення кількості дозволів, які отримує Україна, не видається можливим через проблеми в середині цієї організації.

Також країни-члени ЄС зберігають право самостійно визначати обсяги щорічних двосторонніх квот на автоперевезення, причому як на поставки товарів до країни, так й на транзит. Кілька років тому Україна стикнулася із дефіцитом дозволів на автоперевезення за кількома ключовими напрямками – в Польщі, яка не лише є головним напрямом українського експорту в ЄС, але й ключовим елементом транзитних маршрутів, як під час експорту до країн Західної Європи, так і у випадку імпорту. Також дефіцит дозволів спостерігається для Угорщини, Румунії та ін. У 2020р. Україна була вимушена запровадити квотування польських та угорських дозволів, що дозволило впорядкувати ринок, але не вирішило проблему дефіциту, навіть на тлі зниження обсягів торгівлі з ЄС через економічну кризу, спричинену *COVID-19*.

Важливим елементом торговельних зобов'язань Угоди про асоціацію є т.зв. *standstill clause*, який передбачає відмову від погіршення умов доступу на ринок. Польща поступово знизилла квоту двосторонніх дозволів, якими вона готова обмінятися з Україною (з 200 до 160 тис. на рік), що Україна розглядає як порушення умов доступу на ринок ЄС.

Очевидно, що зусилля України мають бути спрямовані на, як мінімум, відновлення рівня доступу, який існував раніше. Але серйозніша амбіція – укладання окремої угоди з ЄС, яка б дозволила інтегрувати українських автоперевізників до системи європейських транспортних ліцензій.

У сфері залізничного транспорту Угода про асоціацію передбачає гармонізацію законодавства, але не містить прямих зобов'язань щодо створення спільного ринку. А в новому Транспортному Союзі, який ЄС створює з Балканами, така можливість є. Приєднання України до цього Союзу має стати метою секторальної співпраці України з ЄС, хоча, на жаль, цей Союз на сьогодні не пропонує вирішення проблем автомобільного транспорту. Але це ж може змінитись.

Цифровий ринок. Розвиток цифрової економіки був важливий до COVID-19, але зараз набув нового значення, оскільки глобальна економіка не змогла б зберегтись без електронних комунікацій і всього, що з цим пов'язано – від доступу до інфраструктури та швидкісного Інтернету до захисту даних та електронних довірчих послуг.

Питання інтеграції України до цифрового ринку ЄС вже досить давно на порядку денному України. У спільній декларації жовтневого саміту цей напрям секторальної співпраці також був згаданий. Тут важливо не зупинятись, працюючи над гармонізацією законодавства та розбудовою інфраструктури, а також отриманням взаємного визнання, наприклад, електронних підписів.

Зелений курс. Європейський зелений курс (ЄЗК) – це не угода, яку можна підписати, це комплексна програма дій ЄС, головною метою якої є перехід до кліматично-нейтральної Європи до 2050р. У цій політиці посіли своє місце й питання енергетики та захисту довкілля, й біорізноманіття, й циркулярна економіка, й зелене сільське господарство. Важливим елементом політики ЄС є використання економічних, зокрема й торговельних, інструментів для стимулювання зниження забруднення. Для України це може стати серйозним викликом, оскільки недотримання вимог означатиме нові торговельні бар'єри на шляху до ринку ЄС.

Відповідно, Україна має активно діяти, щоб торговельні бар'єри, які виникатимуть у результаті реалізації ЄЗК, не створювали обмеження на шляху українських товарів до ЄС, а натомість захищали також й український ринок.

Перші кроки вже зроблені – Україна заявила про готовність бути учасницею зусиль ЄС у досягненні цілей, зафіксованих в ЄЗК, та запропонувала бачення своєї ролі в цьому. На саміті Україна-ЄС подальша співпраця у цій сфері була офіційно підтверджена. Але тепер починається найскладніше – реалізація зобов'язань. ■

ГОТУВАТИ ГРУНТ ДЛЯ ТОГО, ЩОБ ПЕРСПЕКТИВА ЧЛЕНСТВА В ЄС СТАЛА РЕАЛЬНОЮ



Дмитро ШУЛЬГА,
директор
Європейської програми
Міжнародного фонду
"Відродження"

– Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України на нинішньому етапі? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Позитивні наслідки європейської інтеграції вже є дуже помітними: безвіз, зростання торгівлі, посилення енергетичної безпеки. На порядку денному – виконання положень Угоди про асоціацію про усунення нетарифних бар'єрів для доступу до внутрішнього ринку товарів і послуг ЄС у низці секторів. Разом з тим, лишаються і навіть додаються проблеми із забезпеченням стабільності, незалежності та ефективності інституцій, особливо тих, що забезпечують верховенство права. Це стримує розкриття потенціалу зони вільної торгівлі з ЄС як чинника залучення інвестицій і забезпечення економічного зростання, а також підриває перспективи реалізації наших стратегічних амбіцій у відносинах з ЄС.

ЄС "обнулив" тарифи для українських товарів ще у 2014р. Хоча тут лишається питання тарифних квот на деякі види аграрних товарів, проте, більше значення мають нетарифні бар'єри для доступу на внутрішній ринок товарів і послуг ЄС. Їх усунення у низці секторів передбачено Угодою про асоціацію, але такі рішення ЄС залежать від виконання Україною "домашнього завдання" з регуляторного наближення у відповідних секторах.

З виконанням цього "домашнього завдання" ми просуваємося вперед, хоча й досить повільно – меншими темпами, ніж передбачено самою Угодою: в середньому, маємо відставання десь на 2-3 роки.

На ринку газу у 2019р. нарешті вдалося впровадити низку європейських норм, зокрема щодо створення незалежного оператора ГТС та посилення прозорості газового ринку. Це, разом з перемогою в арбітражах, дозволило укласти контракт з "Газпромом" на принципово інших умовах, а з іншого боку – посилити співпрацю з європейськими газовими операторами та трейдерами. Це яскравий приклад того, як прогрес у виконанні Угоди про асоціацію посилює національну безпеку, в цьому випадку – енергетичну.

Що стосується інших секторів, то тут помітними є успіхи в регуляторному наближенні у сферах публічних закупівель, санітарних і фітосанітарних заходів, технічного регулювання, а віднедавна й митниці та телекомунікацій. Як наслідок, маємо перші відповідні рішення ЄС: перший етап відкриття ринку публічних закупівель, перший прецедент визнання еквівалентності заходів із забезпечення безпеки аграрної продукції (щодо насіння), початок оціночної місії ЄС для укладення АСАА, оновлення Доповнення XVII-3 до Угоди про асоціацію щодо телекомунікацій, початок роботи щодо спрощення митних процедур – перспективного взаємного визнання авторизованих операторів та приєднання до єдиної транзитної системи *NCTS*.

Разом з тим, наявне гальмування у секторі електроенергетики – незважаючи на те, що він так само, як і газовий сектор, охоплений оновленням (посиленим) у 2019р. Додатком XXVII до Угоди – і особливо в усіх видах транспорту.

Отриманий у 2017р. безвіз став величезним успіхом, відчутним для мільйонів українців. Хоча зараз його реалізація фактично призупинена через коронавірус, його відновленню після покращення епідеміологічної ситуації може завадити лише порушення Україною безвізових критеріїв – зокрема, стосовно стабільності та незалежності роботи антикорупційних інституцій. Після позитивних зрушень 2019р., останнім часом саме тут з'явилися серйозні загрози.

Після низки скандальних рішень судів та неодноразовних “турборежимних” законодавчих ініціатив Президента, проблеми судової реформи вийшли на чільне місце в політичному діалозі між Україною та ЄС. Як наслідок, уперше до умов програми макрофінансової допомоги ЄС (а також МВФ) були включені конкретні аспекти судової реформи.

Як показують дослідження Європейської бізнес-асоціації, низька довіра до українських судів є головним стримуючим чинником для міжнародних інвестицій¹. А без росту інвестицій годі сподіватися на стабільне економічне зростання та скорочення розриву в рівні соціально-економічного розвитку з сусідніми країнами-членами ЄС. За даними Міжнародного банку, за показником ВВП на душу населення Україна досі відстає від Польщі у понад 4 рази (у 2004р., коли Польща вступила до ЄС, розрив був у майже 5 разів)².

На жаль, це не єдині проблеми – до цього переліку можна додати проблеми із стабільністю та незалежністю ключових політичних та економічних інституцій, зокрема регуляторів (ЦВК, НБУ, АМКУ, НКРЕКП та ін.); згортання низки принципів для

ЄС аспектів реформи державної служби; протекціоністські ініціативи в Парламенті (на кшталт законопроекту про локалізацію, який, на думку ЄС, порушує Угоду про асоціацію – тоді як його ініціатори посилаються на американський та китайський (!) досвід підтримки власного виробника).

Подібні випадки свідчать про те, що для українського політичного класу виконання Угоди про асоціацію поки що не стало абсолютним пріоритетом. Незважаючи на проголошену в Конституції мету вступу до ЄС, як і раніше, прогрес у необхідному внутрішньому реформуванні лишається неможливим без зовнішніх стимулів чи “якорів”. За умови відсутності як визначеної перспективи членства, так і іншої подібної до безвізу політично привабливої “морквинки”, найбільш впливовим аргументом ЄС наразі лишається макрофінансова допомога – пільгові кредити для покриття дефіциту державного бюджету.

Утім, на мою думку, навіть без якихось додаткових “морквинок”, ЄС недостатньо використовує свій політичний авторитет та експертний потенціал для скеровування українських реформ. Так, на відміну від оціночних звітів у рамках виконання Плану дій з візової лібералізації, звіти ЄС про виконання Угоди про асоціацію не містять достатньо детального аналізу, не вимірюють прогрес виконання (у відсотках чи будь-яким іншим способом), не пропонують “бенчмарків” і не надають чітких рекомендацій.

Це стосується і секторальних питань: відомий приклад зволікання з рішенням про надсилання оціночної місії ЄС для аналізу стану виконання Україною передумов для укладення АСАА. У секторі енергетики, положення оновленого ще у 2019р. Додатка XXVII до Угоди про асоціацію передбачають посилений моніторинг, коли Україна має надавати проекти нормативно-правових актів для того, щоб ЄС надавав на них свої висновки. Але цей механізм поки що не запрацював – і так виглядає, що причиною є брак спроможності з обох сторін.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС, і які кроки слід зробити Україні?

Виконання поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі в рамках Угоди про асоціацію – порядок денний тут давно відомий, адже в самому тексті Угоди визначено низку (загалом 14) секторів, де Україна має перспективу усунення нетарифних бар'єрів для доступу на внутрішній ринок товарів і послуг ЄС. Зокрема: (а) митні процедури – тут є перспективи приєднання до транзитної системи *NCTS* та визнання авторизованих економічних

¹ Інвестори погіршили оцінку бізнес-клімату України до рівня 2015 року. – Європейська Бізнес Асоціація, 2 липня 2020р., <https://eba.com.ua/investory-pogirshly-otsinku-biznes-klimatu-ukrayiny-do-rivnya-2015-roku>.

² GDP per capita (current US\$) - Ukraine, Poland. – The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=UA-PL&view=chart>.

операторів; (б) технічне регулювання – можливість укладення АСАА; (в) санітарні та фітосанітарні заходи – визнання еквівалентності стосовно ключових категорій агропромислових товарів.

В електроенергетиці – це перспектива приєднання до *ENTSO-E*. У сфері цифрового ринку – це укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг, а також отримання режиму внутрішнього ринку для телекомунікаційних послуг. Щодо ринку публічних закупівель, можливим є взаємне відкриття ринку у більших обсягах, ніж за угодою *GPA* у рамках *COT*. Довгоочікувану Угоду про спільний авіаційний простір потрібно не лише підписати, але й виконати.

Додаткові акценти вносить Новий зелений курс ЄС, який передбачає впровадження нових технологій і стандартів у ключових секторах економіки – промисловості, сільському господарстві і особливо в енергетиці. Курс на декарбонізацію створює, з одного боку, виклики (зокрема потреба поступової відмови від вугільної галузі), а з іншого – можливості (наприклад, щодо розвитку водневої енергетики), які ще не існували на час підписання Угоди про асоціацію. Загалом ідеться про перехід до іншого технологічного рівня, і Україна повинна не згаяти час і приєднатися до цього переходу разом з ЄС.

Пріоритет енергетичного сектору обумовлений не лише курсом на декарбонізацію і не лише потребами національної безпеки. Саме в цьому секторі було створено перший прецедент суттєвого перегляду Угоди про асоціацію – оновлений Додаток XXVII, що містить не лише оновлений список “домашнього завдання” України для наближення до чинного законодавства ЄС, але й взаємні зобов’язання забезпечити посилений моніторинг. Це найглибший з усіх секторів рівень залучення ЄС до виконання Угоди.

Це прецедент, який може бути поширений на інші сектори, в рамках перегляду Угоди про асоціацію (точніше, її додатків, оскільки це є реалістичнішим, ніж зміни основного тексту Угоди). Звичайно, аргументів для подальшого поширення моделі Додатка XXVII на інші сектори буде більше, якщо його власна імплементація буде історією успіху.

Утім, з огляду на місце проблематики верховенства права на порядку денному, найбільшим політичним пріоритетом має бути сфера юстиції. На політичному рівні слід посилити існуючі формати взаємодії з ЄС – зокрема, започаткувати Діалог високого рівня щодо верховенства права, який би дозволив координувати підходи до впровадження судової реформи і безпосередньо залучати ЄС до створення та реформування інституцій в Україні.

На технічному рівні потрібно посилити вимірювання прогресу реформ шляхом застосування таких інструментів ЄС як *Justice Scoreboard* – для оцінки незалежності, якості та ефективності української

судової системи, порівняно з країнами-членами ЄС. Зрештою, у контексті перегляду Угоди про асоціацію варто знову запропонувати ЄС уточнити зобов’язання у сфері юстиції, свободи та безпеки у вигляді окремого Додатка до Угоди – і нічого страшного, якщо для цього буде потрібно почекати на ратифікацію з боку країн-членів.

Верховенство права є ключовою частиною першого – політичного – Копенгагенського критерію членства в ЄС (“Стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин”). Як відомо, цей перший політичний критерій членства повинен бути виконаний ще перед початком переговорів про вступ до ЄС. Але, зрештою, виконання цього критерію є важливим само по собі, адже українці хочуть мати такий само рівень демократії, верховенства права та прав людини, що і у країнах-членах ЄС. Отже, чому б Україні самій не поставити за мету виконання першого Копенгагенського критерію членства? Поки що як самоціль, а в перспективі, якщо буде очевидний прогрес – як аргумент для подання заявки та початку переговорів про вступ.

Україні потрібне стратегічне бачення шляху реалізації мети вступу до ЄС. Так, на нинішньому етапі ми навряд отримаємо відкриття перспективи членства з боку ЄС. Наше головне завдання зараз – збільшувати довіру до України і таким чином готувати ґрунт для того, щоб ця перспектива стала реальністю після виконання Угоди про асоціацію. Для цього не потрібно шукати “новий привабливий безвіз”. Українська Угода про асоціацію вже містить значні перспективи для інтеграції до внутрішнього ринку ЄС – навіть більші, ніж зараз мають західнобалканські країни-кандидати. У кінцевому підсумку, виконання Угоди може поступово привести Україну до приєднання до Європейського економічного простору, тобто до інтеграції з ЄС за “норвезькою” моделлю. Або – за наявності політичної волі ЄС і виконаного Україною політичного критерію – до початку переговорів про вступ.

Тому на нинішньому етапі Україна має не стільки просити ЄС надати нові стимули, як просити здійснити оцінювання. Якщо ми свідомі нашої мети, то нам потрібно мати розуміння, наскільки ми з часом до неї наближаємося. Якщо Україна виконує “домашнє завдання”, то потрібно, щоб ЄС його оцінював, вказував на помилки та детально пояснював, як потрібно правильно його виконувати. Навряд можна очікувати впровадження передбаченого Угодою про асоціацію 80% актів законодавства ЄС, тобто виконання майже того самого обсягу завдання, що у країн-кандидатів, без відповідної підтримки з боку ЄС у вигляді оцінок (скринінгу) та рекомендацій (бенчмарків).

Без регулярних оціночних місій ЄС та їх рекомендацій Україна ще довго виконувала б План дій з візової лібералізації. Укладення АСАА неможливе без попереднього позитивного висновку оціночної місії ЄС, так само як і визнання еквівалентності

для сільськогосподарських товарів або надання режиму внутрішнього ринку для телекомунікаційних послуг. Виконання “домашнього завдання” за енергетичним Додатком XXVII навряд може бути можливим без роботи передбаченого ним посиленого моніторингового механізму.

Слід також розуміти, що для виконання Угоди про асоціацію потрібно не лише здійснити адаптацію законодавства. Потрібно посилити відповідні інституції, відповідальні за державну політику та регулювання по всіх секторах, охоплених Угодою. У цьому, зокрема, полягає логіка Копенгагенських критеріїв членства в ЄС – спочатку стабільні та ефективні політико-правові та соціально-економічні інституції, і лише потім гармонізація законодавства. Інакше ми не подолаємо вічну українську проблему, коли “законодавство у нас добре, але воно не працює”.

Коли ми отримаємо прогрес у посиленні українських інституцій, підтверджений оцінками ЄС – тоді отримаємо більш солідні аргументи для того, щоб порушувати перед ЄС питання про членство. ■

МИ РУХАЄМОСЯ ВПЕРЕД ШЛЯХОМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ



Володимир ФЕСЕНКО,
голова Правління
Центру прикладних
політичних досліджень
“Пента”

– Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України на нинішньому етапі? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

Ефективність і темпи європейської інтеграції України на нинішньому етапі значною мірою відповідають специфіці ситуації, що склалася. Прориви відбулися шість років тому, коли була підписана Угода про асоціацію та про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною і Євросоюзом, і у 2017р., коли буда підписана Угода про безвізовий режим України з ЄС. Зараз ми перебуваємо на тривалому етапі буденної роботи виконання Угоди про асоціацію та поступового поглиблення європейської інтеграції України. І Брюссель, і Київ не готові як з об’єктивних, так і з суб’єктивних причин, до нових проривів на шляху європейської інтеграції.

Євросоюз, точніше деякі західноєвропейські країни, не готові ні до згоди на перспективу членства

в ЄС для України, ні до якісно більш поглибленої економічної та інституційної інтеграції України до ЄС. Є великий ризик, що після інтеграції до ЄС балканських країн подальше розширення ЄС може припинитися.

Як зазначив вище, не готова до нового прориву в європейській інтеграції і Україна. *По-перше*, важко прорватися, коли тебе не пускають. *По-друге*, війна на Сході країни і конфлікт з Росією відволікають внутрішні ресурси і створюють зовнішні проблеми, зокрема і у критичному сприйнятті європейських прагнень України деякими західноєвропейськими країнами. І головне, інституційна спроможність України залишається не на дуже високому рівні. На жаль, це стосується не лише процесів європейської інтеграції.

Додає проблем і загострення внутрішньополітичної боротьби навколо антикорупційних інституцій. Ця боротьба триває від самого початку створення цих інституцій і зараз переживає чергову кульмінацію. І сплеск цієї боротьби викликає занепокоєння у наших міжнародних партнерів, зокрема і у Брюсселі.

Образно кажучи, конфетно-букетний період залишився в минулому, у процесі європейської інтеграції України почалися трохи нудні “побутові” будні з численними “кухонними” проблемами, і це, мабуть, головне політико-психологічне випробування для обох сторін. Треба не просто перетерпіти різноманітні проблеми, розв’язати певні протиріччя і при цьому зберегти взаємні “почуття”, але й побудувати взаємоприйнятну модель спільного життя та його подальшої перспективи. У Києві хочуть публічного визнання можливості офіційного “шлюбу” (тобто членства в ЄС), і не задоволені статусом “близької родички”, яку тримають біля себе, але в родину не пускають. А у Брюсселі не готові навіть до обіцянки про можливі “заручини”, не те що до шлюбу, і більше повчають та опікують, ніж реально допомагають.

За таких умов нинішні темпи та ефективність європейської інтеграції України можна визнати достатньо задовільними. І в цьому сенсі ситуація суттєво не змінилася після зміни Президента України та вже двократної зміни наших урядів. Навпаки, в якості позитивної тенденції можна відзначити послідовність політики європейської інтеграції та активність усіх віце-прем’єрів з європейської інтеграції за останній рік, попри певні коливання внутрішньополітичної кон’юнктури.

І для Президента В.Зеленського, і для Кабінету Міністрів України європейська інтеграція є одним з головних пріоритетів. Наприкінці 2019р., відразу після обрання нового керівництва Євросоюзу, українські керівники встановили прямий контакт з новими європейськими очільниками. Президент України навіть в умовах пандемії щомісяця

комунікував з керівниками ЄС у телефонному режимі. 21 вересня 2020р. Президент В.Зеленський зустрівся в Києві з Високим представником ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ж.Боррелем. Це був перший візит в Україну нинішнього глави дипломатії ЄС. 2 вересня 2020р. Уряд України на своєму засіданні ухвалив рішення створити комісію з координації виконання Угоди про асоціацію, до керівництва якої увійшли також представники Верховної Ради та Офісу Президента України. 9 вересня 2020р. Кабмін затвердив з техніко-юридичними правками План пріоритетних дій Уряду, серед основних пунктів плану “промисловий безвіз” з ЄС. Також заявлено прагнення до оновлення Угоди про асоціацію та підготовка більше 30 євро-інтеграційних законопроектів у рамках урядової програми “Шлях до Європи”.

І випробуванням, і стримуючим (проте не катастрофічним) чинником для європейської інтеграції України стали зараз кризові тенденції, пов’язані з пандемією COVID-19 та глобальною економічною рецесією. Вони вразили і Україну, і ЄС: загальмували соціально-економічний розвиток нашої країни, створили серйозні внутрішні проблеми для Євросоюзу. Продовження або наслідки цих тенденцій можуть простежуватися і наступного року.

Показовою ілюстрацією здобутків і проблем нинішнього етапу європейської інтеграції України, а також його специфіки, став саміт Україна-ЄС, який відбувся 6 жовтня 2020р. Перед його проведенням було багато катастрофічно-апокаліптичних прогнозів, зокрема щодо позбавлення України безвізу (внаслідок внутрішньополітичної напруженості, яка виникла навколо антикорупційних інституцій). Але навіть критики Президента В.Зеленського змушені були визнати, що цей саміт став успішним і для нього, і для України (для її європейської інтеграції).

Євросоюз офіційно підтвердив, що критерії вільної лібералізації Україна не порушила, і що безвізовий режим відновиться, щойно пандемія піде на спад. Але головні здобутки саміту Україна-ЄС-2020 – підтвердження руху до “промислового безвізу”, згода Брюсселя на оновлення Угоди про асоціацію (точніше її додатків) та подовження санкцій проти Росії. Також Євросоюз пообіцяв надати Україні вакцину проти COVID-19. Рішення саміту гарантують, що Україна підпадатиме під дію глобальної ініціативи доступності вакцини проти COVID-19.

Це важливі, проте суто тактичні перемоги. Але все це довелося вибивати, якщо не “вигризати” у європейських партнерів з боями, навіть за компромісні формулювання у спільній заяві. Дуже показова ситуація виникла зі спротивом одного з членів ЄС (деякі джерела стверджують, що це була Франція, хоча самі французи заперечують), що не давав згоду на фразу про подальшу інтеграцію ринків України та Євросоюзу. Але якщо нам не хочуть обіцяти

інтеграцію ринків, то про яку реальну європейську інтеграцію може йтися, не кажучи вже про перспективу членства України в ЄС?

Проте ми все ж таки рухаємося вперед шляхом європейської інтеграції. І це головна позитивна тенденція.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС, і які кроки слід зробити Україні?

По-перше, враховуючи нинішній етап європейської інтеграції України, головним пріоритетом має бути поступове та послідовне розширення доступу українських товарів до європейських ринків. На це має працювати і тема оновлення Угоди про асоціацію (точніше додатків до цієї Угоди) і робота над “промисловим безвізом”. Йдеться про зміну правил торгівлі (лібералізація, рух до скасування залишків мит і квот), а також про підписання “промислового безвізу” (АСАА), що має стати новим додатком до Угоди про асоціацію.

По-друге, виходячи з того, що зараз у взаємодії з ЄС буде виходити на перший план проблематика оновлення Угоди про асоціацію, то варто зосередитись саме на цьому, використовуючи ці переговори для поглиблення інституційної інтеграції України до Євросоюзу.

Наприклад, оскільки зараз виникла помітна політична напруженість навколо теми антикорупційних інституцій і судової реформи, і це викликає підвищену увагу з боку ЄС (і його керівників і євродепутатів), то є сенс поставити цю проблему на інституційну основу. Фахівці пропонують використати інструменти *EU Justice Scoreboard* та *EU Anti-Corruption Report*. Відповідно пропонується змінити Угоду про асоціацію таким чином, щоби задіяти цей інструментарій для України.

Щодо просування наших торговельних інтересів у відносинах з ЄС, то мета-максимум – повна тарифна лібералізація у торгівлі товарами. Але йти до цього треба поступово та гнучко, щоб не провокувати різкий спротив з боку окремих європейських країн. Для цього варто визначити пріоритети і послідовність по товарних групах, щоб це найбільш ефективно спрацювало на розширення нашої присутності на європейських ринках. Схожою має бути тактика і щодо просування “промислового безвізу”.

Інша важлива мета в торговельних відносинах з ЄС – поступове вирішення проблеми нетарифних бар’єрів. У першу чергу це стосується сектору харчової продукції. І це вже має бути наша внутрішня робота. Потрібна глибока реформа української системи сертифікації, перевірки дотримання санітарних і фітосанітарних заходів.

Одним з головних пріоритетів має залишатись інтеграція у сфері енергетики. Але зараз у цій

сфері потрібна активна взаємодія з окремими європейськими державами та компаніями, а не з ЄС загалом.

Також відзначу, що зараз для нового керівництва ЄК ключовим пріоритетом, стрижнем політики є т.зв. “Зелена угода”, або *Green Deal*. Наскільки мені відомо, український Уряд, віце-прем’єр з питань європейської інтеграції О.Стефанішина активно працюють над тим, щоб Україна знайшла своє місце в цій Угоді. І стратегічно, і тактично це також відповідає нашим інтересам.

Серед найближчих пріоритетів – “відкрите небо”, або Угода про спільний авіаційний простір, яка має, серед іншого, полегшити лоукост-авіакомпаніям відкриття нових маршрутів з міст ЄС до України. Думаю, що ця проблема вирішуватиметься найближчим часом, скоріше за все, наступного року, відразу після завершення пандемії.

Поза межами Угоди про асоціацію нам потрібна активна та системна робота із залучення вагомих європейських інвестицій в розвиток української економіки, особливо в модернізацію нашої інфраструктури. І Президент В.Зеленський, і Уряд це розуміють, що, зокрема, було підтверджено під час нещодавнього візиту до України Президента Польщі А.Дуди. Але тут замало загальних закликів, потрібні привабливі стимули для потенційних інвесторів і системна робота з ними. ■

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ – КЛЮЧОВИЙ КОМПОНЕНТ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ НАШОЇ ДЕРЖАВИ



Євген МАГДА,
директор Інституту
світової політики

– Як би Ви оцінили ефективність і темпи європейської інтеграції України на нинішньому етапі? Якими є здобутки та які є проблеми на шляху до ЄС?

На мою думку, Угода про асоціацію між Україною та ЄС та відповідні зміни до Конституції України, які закріпили європейську та євроатлантичну інтеграцію України, є ключовими компонентами зовнішньої політики нашої держави. Їх можна віднести до здобутків, проте закривати очі на існуючі проблеми не варто.

Україна під час Революції Гідності визначила власний курс на європейську інтеграцію, заплативши



за неї найдорожчу ціну – життям своїх громадян. Подальший розвиток подій – окупація Росією Криму та розпалювання “гібридної війни” на Донбасі – стали реакцією Кремля на загрозу втрати України як об’єкта власного монопольного політичного впливу. Відповідно – дії України на шляху європейської інтеграції потребують певної асиметрії.

Натомість необхідно звернути увагу на кілька нюансів:

- Обговорення європейської інтеграції останнім часом пішло з публічного порядку денного українського політикуму. Подібний підхід до здійснення амбітного зовнішньополітичного завдання виглядає, на мою думку, неприпустимим.
- Провідні персонажі з правлячої партії дозволяють собі інсинуації щодо Угоди про асоціацію та доцільності її виконання, чим створюють сприятливий інформаційний фон для провокацій з боку Росії.
- Теза Високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ж.Борреля “ЄС – не банкомат і не благодійна організація”, виказана ним після візиту до Києва, попри оперативне спростування залишила глибокий слід у свідомості політичного керівництва.
- Високий рівень захворюваності на COVID-19 не лише актуалізує тему співпраці України та ЄС у питанні отримання вакцини проти коронавірусу, але й функціонування безвізового режиму для громадян України. Політична декларація про його збереження та відновлення нормального функціонування після завершення пандемії об’єктивно губиться у потоці фейкових повідомлень.
- ЄС не приховує зацікавленості в більш енергійній боротьбі з корупцією в Україні та реформуванні судової системи, що виглядає передумовою для збільшення інвестицій в економіку України.

- Ще одна особливість – Україна втрачає прогнозованість для наших традиційних партнерів з країн Балтії та передбачуваність для представниць Вишеградської четвірки, тобто держав, які мають успішний досвід європейської інтеграції.

Не помилюся, якщо скажу, що розміри та ступінь неререформованості України не лише викликають острах у наших європейських партнерів, але й ставлять під сумнів успіх подальшої інтеграції України до ЄС. Доцільним виглядає відмова від ілюзорного сприйняття перспектив європейської інтеграції України. Варто тверезо визнати, що можна говорити про середньо- та довгострокові перспективи європейської інтеграції України.

– Які б Ви визначили пріоритети і напрями секторальної інтеграції України до ЄС, і які кроки слід зробити Україні?

Україна не повинна заколисувати себе за допомогою риторики унікальності Угоди про асоціацію. Цей факт впливає з розмірів нашої держави та чисельності її населення. Пріоритетами предметних дій з європейської інтеграції України варто назвати:

- Розвиток програми “Східне партнерство” та лідерство України в цьому проєкті. Хоча ЄС висловлюється про пріоритетність інтеграції балканських країн, Україна має стати драйвером європейської інтеграції пострадянського простору.
- Спільні зусилля із забезпечення демократичного розвитку Білорусі. Політична криза в цій країні створює не лише загрози посилення авторитарного режиму О.Лукашенка, але й є випробуванням для можливостей сусідів Білорусі ефективно вплинути на суспільно-політичний дискурс усередині країни.
- Цифрова інтеграція українського та європейських ринків, яка має стати проявом транскордонної високотехнологічної співпраці.
- Спільна протидія поширенню фейків та дезінформації залишається не лише актуальною, але й пролонгованою у часі задачею для України та ЄС. Лише в такий спосіб, поєднуючи нейтралізацію фейків з інформуванням про сусідів, можна створити сприятливі умови для прискорення європейської інтеграції України.
- Посилення взаємодії у безпековій сфері між Україною та Європейським Союзом не повинне підмінити розширену співпрацю між нашою державою та НАТО. Натомість питання зміцнення безпеки України, реформування її правоохоронних органів потребують широкого європейського досвіду, зокрема сусідів нашої держави.
- Інтегроване управління кордонами, яке може не лише прискорити проходження митних процедур та перетину кордону, але й стати аргу-

ментом для скептиків на користь євроінтеграції. У вітчизняних реаліях – це і робота над помилками України в питанні облаштування кордонів з країнами ЄС.

- Енергетична інтеграція – зокрема шляхом участі України в “Ініціативі трьох морів”. Українська ГТС не повинна розглядатися винятково в контексті транспортування російських енергоресурсів до ЄС, вона повинна працювати в інтересах європейської енергетичної безпеки в ширшому контексті.
- Боротьба за “промисловий безвіз” та сприяння інвестиційному буму країн-членів ЄС в Україні. Зростання товарообігу між Україною та ЄС на 2/3 з 2014р. свідчить про потужний експортний потенціал України та можливість постачати конкурентоспроможну продукцію на ринок ЄС.
- Підписання Угоди про спільний авіаційний простір та сприяння розвитку транспортних коридорів за участю України та держав-членів ЄС. Сучасний світ потребує прискорення темпів пересування як для людей, так і вантажів. Стратегічно вигідне розташування нашої держави потребує наповнення цього напрямку реальним змістом.
- Транзит законодавства країн ЄС з питань захисту інтелектуальної власності, розвитку ринку землі, стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу. На мою думку, Україна не повинна винаходити велосипед у багатьох питаннях функціонування ринкової економіки, а має знайти алгоритм ефективної адаптації досвіду ЄС до українських реалій.
- Створення підвалин для реальної деолігархізації шляхом збільшення питомої ролі малого та середнього бізнесу (МСБ) в українській економіці. Варто зрозуміти, що посилення позицій МСБ в українській економіці сприятиме збільшенню довіри між Україною та представниками Центральної Європи та країн Балтії.
- Перемовини про перегляд Угоди про асоціацію з метою збільшення квот на експорт української продукції до ЄС. Попри відсутність гарантованого успіху переговорного процесу на цьому напрямі, вважаю проведення перемовин корисним для інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки процес переговорів дозволить напрацювати аргументацію українським дипломатам, отримати необхідний досвід.

Переконаний, що для України євроінтеграція – процес, який важливіший за результат. Сьогодні в Україні спостерігається суттєвий дефіцит інформаційної активності та предметних дій у цьому питанні. Тому наповнення інформаційного простору України системними знаннями про ЄС, про успіхи та проблеми євроінтеграції виглядає надзвичайно важливим. ■

ШЛЯХИ І НАПРЯМИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

Експертне дослідження Центру Разумкова, проведене за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, присвячене проблемам і особливостям відносин Україна-ЄС, стану і перспективам секторальної євроінтеграції¹.

Під час опитування представники експертного середовища оцінювали темпи просування України до ЄС, політику влади на євроінтеграційному напрямі, чинники, що ускладнюють як розвиток відносин Києва і Брюсселя в цілому, так і імплементацію Угоди про асоціацію Україна-ЄС зокрема.

Іншою важливою складовою дослідження є думки та оцінки фахівців щодо пріоритетних напрямів секторальної інтеграції, відповідних заходів і кроків, які сприятимуть просуванню співробітництва Україна-ЄС у різних галузях, зокрема, в енергетиці, сфері безпеки, промисловості, захисті прав людини, науки, екології та ін. Очевидно, важливим є визначення в цьому масиві секторальної співпраці пріоритетних напрямів, які б виконували роль “локомотивів”, швидко сприяючи розвитку економіки України і доводячи її громадянам ефективність євроінтеграційного курсу.

Експертні оцінки становлять інтерес також з огляду на те, що напередодні опитування (6 жовтня 2020р.) відбувся черговий XXII Саміт Україна-ЄС, який окреслив напрями і перспективи партнерства Києва та Брюсселя, надав імпульс процесу оновлення Угоди про асоціацію. Експертні оцінки підсумків цього саміту є цікавими зокрема з точки зору визначення пріоритетів української сторони в подальшому переговорному процесі щодо оновлення Угоди про асоціацію. При цьому не можна не відзначити важливий факт. В українському експертному середовищі спостерігається стабільно високий рівень підтримки євроінтеграційного курсу України, ідеї приєднання до ЄС.

Результати опитування дають підстави для наступних спостережень і висновків.

Темпи, специфіка та особливості євроінтеграції України

Говорячи про експертні оцінки темпів євроінтеграції, слід зазначити, що за останній період досліджень (2019-2020рр.), порівняно з попередніми роками (2006-2012рр.), експерти порівняно краще оцінювали швидкість просування України до ЄС. Однак ці характеристики не можна назвати задовільними – 36% опитаних експертів назвали темпи євроінтеграції “середніми”, а половина опитаних – “низькими”. При цьому лише 6% фахівців вважають, що Україна рухається у європейському напрямі з “високою” швидкістю.

Очевидно, що певну сприятливу динаміку в експертних оцінках можна пояснити резонансними “проривами” на євроінтеграційному напрямі –

набуття чинності Угоди про асоціацію Україна-ЄС, запровадження режиму безвізових поїздок до країн ЄС. Також курс України на вступ до ЄС був закріплений в Конституції.

Водночас можна припустити, що наявна скептичність експертних оцінок обумовлюється тим, що задекларований євроінтеграційний курс не вдалося, принаймні поки що, перетворити на практичні соціально-економічні результати, відчутні в повсякденному житті громадян. Також важко говорити про ефективність імплементації європейських норм і стандартів у суспільно-політичну практику та систему економічних відносин в Україні.

Українські експерти досить критично оцінюють євроінтеграційну політику нинішнього керівництва країни. Найчастіше вони характеризують цю політику як незрозумілу для суспільства, неефективну,

¹ Експертне опитування проведене 15-28 жовтня 2020р. Опитано 107 експертів у 17 областях України та м.Києві – представники профільних міністерств і відомств, регіональних органів влади, державних і неурядових дослідницьких структур, викладачів вищих закладів освіти, незалежні експерти, громадські діячі. Результати цього опитування порівнюються з результатами попередніх досліджень Центру Разумкова.

таку, що не має чіткої стратегії дій, непослідовну. На думку експертів, державній політиці на європейському напрямі також бракує прозорості та відкритості, зрозумілості для країн-партнерів.

Такі оцінки можна пояснити багатьма факторами. З одного боку, в діях нинішньої владної команди на європейському напрямі спостерігаються помилки і прорахунки, що обумовлюється як браком досвіду, дефіцитом стратегічного бачення імплементації інтеграційного курсу, так і суперечностями у владній команді євроінтеграторів. Зокрема, йдеться про: незадовільні результати боротьби з корупцією, кадрову “чехарду” у профільних урядових структурах та їх непередуману реорганізацію, прорахунки в законотворчій діяльності, що відбувалася у форматі “турборежиму”, суперечливі заяви щодо подальшого співробітництва з ЄС, тривалу відсутність керівника Урядового офісу з питань європейської і євроатлантичної інтеграції тощо.

З іншого боку, наявним є дефіцит ефективної, публічної діяльності влади в інформаційному просторі, слабкі позиції в ЗМІ, загострення протистояння з опозиційними політичними силами, що поділяють європейські цінності та підтримують курс на євроінтеграцію. Очевидним є й те, що опір російській агресії, відновлення миру на Донбасі, боротьба з пандемією, ускладнення внутрішньої соціально-економічної ситуації так чи інакше зменшують пріоритетність євроінтеграційної проблематики.

Інтереси ЄС у співробітництві з Україною

На думку фахівців, інтерес ЄС у співробітництві з Україною має конкретний прагматичний характер. Отже, у відбудованій експертами ієрархії інтересів ЄС на українському напрямі перше місце (75%) відводиться економічній зацікавленості Брюсселя “в українському ринку для товарів ЄС”. Це зрозуміло з точки зору функціонування зони вільної торгівлі між Києвом і Брюсселем та помітного зростання частки товарів і послуг ЄС у системі українського імпорту. Другу позицію (66%) посідає “залучення кваліфікованих фахівців, дешевої робочої сили”. Така оцінка очевидно зумовлена великими масштабами трудової міграції громадян України до країн ЄС (яка нині призупинена через пандемію COVID-19). Однак, цей інтерес країн ЄС, який спричиняє “відтік мізків” і “вимивання” з українського ринку праці кваліфікованої робочої сили навряд чи можна вважати сприятливим і позитивним для української сторони.

Третю позицію (64%) посідає “зміцнення безпеки і стабільності на європейському континенті”. Цей інтерес ЄС обумовлюється необхідністю спільного протистояння російській експансіоністській політиці на теренах Європи, врегулюванням збройного конфлікту на Сході України тощо. Безумовно,

ця проблематика є пріоритетною для Євросоюзу з огляду на його активну політику підтримки України у протистоянні російській агресії і політичні зусилля у переговорному процесі, в т.ч. в рамках Нормандського формату.

Оцінюючи в цілому картину думок експертів, слід звернути увагу на наступні аспекти. По-перше, на їх думку, ЄС зацікавлений в розвитку демократії і ринкових реформ в Україні. Але для Брюсселя не є першочерговим пріоритетом досягнення Україною критеріїв членства в ЄС. Пояснюється це зокрема й тим, що ЄС, на фоні накопичення внутрішніх проблем, не готовий і не планує окреслити для України чіткі перспективи членства, немає консенсусу серед країн-членів ЄС з цього питання.

По-друге, помітні сумніви у експертів викликає зацікавленість ЄС в імпорті української продукції. Також з різних причин не є першочерговим інтересом України як транзитера енергоносіїв з Росії.

По-третє. Лише незначна частка опитаних вважають, що Євросоюз не зацікавлений у контактах з Києвом. Тобто, експерти загалом переконані в тому, що ЄС прагне розвивати співробітництво і партнерство з Україною, але відстоюючи власні інтереси.

Фактори гальмування євроінтеграції

З викладеними вище оцінками пов'язане питання стосовно факторів, що перешкоджають просуванню України до ЄС. До основних перешкод експерти відносять: високий рівень корупції в Україні (4,2 бала за шестибальною шкалою²), недостатній рівень економічного розвитку (3,5) брак стратегії нинішнього керівництва на європейському напрямі (3,4), а також російський фактор – гібридну агресію Москви, перешкодження європейському руху України (3,2).

Слід зазначити, що на думку європейської сторони, саме незадовільна боротьба з корупцією в Україні перешкоджає розвитку партнерства Україна-ЄС. Це хронічна проблема у відносинах Києва і Брюсселя. Більше того, останнім часом загострилася ситуація довкола антикорупційних органів в Україні, що викликало занепокоєння офіційного Брюсселя³.

Окремо слід відзначити фактор російської агресії, що суттєво гальмує євроінтеграційний рух України. З одного боку, “гібридна війна”, розв'язана Кремлем проти України, потребує величезних фінансових і політичних ресурсів, які могли б бути задіяні на європейському напрямі. З іншого боку, експансія РФ на європейському континенті спрямована на блокування і дискредитацію євроінтеграційних зусиль України, дезінтеграцію ЄС зсередини.

Серед інших перепон на шляху до ЄС експерти називають несприятливі геополітичні тенденції. У цьому плані є підстави говорити про небезпечне

² Шкала від 0 до 5, де “0” означає, що зовсім не перешкоджає, а “5” – максимальною мірою перешкоджає.

³ Це дослідження проводилося до резонансного рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020р., яким суд визнав неконституційними низку положень антикорупційного законодавства.

зростання конфліктності і турбулентності в європейському регіоні і світі, сплеск конфронтаційного протистояння між світовими акторами (США, Росія, Китай), спалах регіональних конфліктів (Білорусь, Нагорний Карабах) тощо.

Своєю чергою, фахівці також наголошують на відсутності гарантій ЄС щодо майбутнього членства України. Очевидно, цей фактор також є несприятливим, бо відсутність визначених перспектив приєднання до євроспільноти не може не позначатися на характері і темпах української євроінтеграції.

Певною мірою це пов'язано й з внутрішніми проблемами в ЄС, які експерти також відзначають як фактор гальмування євроінтеграції. Дійсно, нині ЄС переживає складні часи висхідної внутрішньої конфліктності, зростання активності праворадикальних сил, популізму, економічних проблем. Негативний вплив цих факторів посилюється через сплеск пандемії, зростання “карантинної анархії”.

Привертає увагу й те, що останню позицію в цій ієрархії негативних факторів посідає теза про “загальноцивілізаційні, культурні відмінності України від ЄС”. Можна припустити, що найчастіше експерти вважають, що цього фактору або не існує зовсім, або його вплив не має суттєвого значення.

У цьому контексті досить очікуваними є думки фахівців стосовно заходів, що сприятимуть євроінтеграції. Насамперед експерти відзначають активізацію боротьби з корупцією, забезпечення ефективної діяльності антикорупційних органів. А також здійснення реальних, а не декларативних реформ з наближення до норм і правил ЄС.

Водночас, на їх думку, важливою є першочергова інтеграція в окремі секторальні ринки ЄС, які можуть бути “локомотивами” економічного розвитку. Тобто йдеться про визначення пріоритетності в секторальному співробітництві з орієнтацією на найбільш продуктивні напрями, які надаватимуть відчутний ефект для піднесення української економіки у ближчій перспективі.

Окреслюючи заходи, що сприятимуть інтеграції до ЄС, експерти також наголошують на необхідності перегляду засад співробітництва за рядом секторів – тобто оновлення Угоди про асоціацію (ця проблематика розглядатиметься нижче).

Своєю чергою досить актуальною є теза про необхідність забезпечення сумісності законодавчих ініціатив з положеннями права ЄС. Де факто, це стосується як проблеми адаптації української законодавчої бази до нормативів ЄС, так і відповідності українських законодавчих новацій загальним

європейським стандартам, закладеним в Угоду про асоціацію.

Серед інших кроків з активізації євроінтеграції експерти називають також розробку і впровадження стратегії інноваційного розвитку національної економіки. Ця позиція є важливою з точки зору як зміцнення “економічної ваги” країни в цілому, так і забезпечення конкурентоздатності і привабливості продукції вітчизняних виробників на європейських ринках.

Угода про асоціацію Україна-ЄС: стан виконання, проблемні аспекти

Образно кажучи, Угода є “дороговказом” українських реформ у рамках просування країни до ЄС, базовим документом, який визначає та регламентує комплекс взаємовідносин Києва і Брюсселя на середньострокову перспективу.

У цілому експерти оцінюють ефективність виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС досить стримано – 3,1 бала⁴. Ці оцінки загалом кореспондуються з динамікою урядового моніторингу виконання Угоди. Отже, за даними Уряду України, у 2017р. цей документ було виконано на 41%, у 2018р. – на 52%, а у 2019р. стан виконання оцінювався у 37%⁵. Очевидно, що темпи та якість імплементації Угоди не можна вважати оптимальними.

Що заважає реалізації положень Угоди? З одного боку, наведені вище фактори, які в цілому гальмують євроінтеграційний рух України. З іншого, – ряд специфічних проблем, які ускладнюють практичну реалізацію саме цього документа. Отже, експерти виокремлюють наступні моменти. *По-перше*, низька ефективність системи державного управління, неналежна міжвідомча координація, кадрові проблеми (76%). *По-друге*, брак оптимального планування, визначення пріоритетів (39%) та неузгодженість процесу імплементації з внутрішніми реформами (39%). *По-третє*, системні недоліки в управлінні підприємствами та в культурі ведення бізнесу (36%).

Серед інших проблем експерти називають також низьку обізнаність громадян і бізнесу про зміст Угоди та її можливості, наявність у неї нерегульованих питань і застарілість ряду окремих положень. За оцінками фахівців, відносно меншим є негативний вплив дефіциту фінансового забезпечення виконання Угоди. Також, з огляду на загальну картину оцінок, не є критичною недостатня підтримка з боку ЄС. При цьому, на думку експертів, на фоні наведених чинників значно менше заважає виконанню Угоди про асоціацію спалах світової пандемії COVID-19.

Останнім часом в українському внутрішньому дискурсі і в діалозі з ЄС актуалізується питання

⁴ За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає неефективно, а “5” – дуже ефективно.

⁵ Див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.8-10, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

оновлення, “осучаснення” Угоди про асоціацію. Серед експертів, які взяли участь в опитуванні, явно домінує думка про необхідність внесення змін до Угоди. Отже, “так” і “скоріше так” відповіли відповідно, 37% і 49% експертів. Проти зміни – лише 5%.

Очевидно, що для оновлення Угоди є об’єктивні підстави. Слід нагадати, що в листопаді 2011р. у Брюсселі відбувся завершальний раунд переговорів, під час якого були узгоджені всі положення тексту цього документа⁶. Тобто текст Угоди фактично не змінювався з 2011р. (за винятком окремих локальних корегувань, зокрема в “енергетичному” додатку).

Отже, за дев’ять останніх років відбулося багато важливих змін і подій в Європі і світі, суттєво змінилася політика, економіка, соціальна сфера в ЄС та Україні, порядок денний взаємовідносин. Відбулася російська агресія проти України. Врешті-решт вибухнула світова пандемія. Очевидно, що масштабні події і трансформації суттєво вплинули на взаємовідносини Україна-ЄС, на характер, специфіку та атмосферу партнерства. З огляду на це, зрозуміло, що Угода потребує адаптації до реалій сьогодення.

У цьому контексті також становлять інтерес думки представників українського експертного середовища стосовно оновлення Розділу II Угоди про асоціацію, присвяченого співробітництву у сфері зовнішньої та безпекової політики. Зрозуміло, що з огляду на російську збройну агресію проти України, окупацію Криму та Донбасу, саме безпекова проблематика набула вирішального значення для офіційного Києва.

Отже, переважна більшість (76%) фахівців тією чи іншою мірою підтримують необхідність оновлення Розділу II Угоди (“так” – 47%, “скоріше так” – 29%). Така позиція зрозуміла з огляду на необхідність посилювати партнерство у сфері безпеки через загрозу російської експансії для України та Європи в цілому. Водночас, цей розділ Угоди, на відміну від інших, є надзвичайно стислим, не містить жодних конкретних планів, програм і є скоріше певною рамковою декларацією про наміри. Зрозуміло, що ЄС це не воєнний блок як НАТО, але, безумовно, безпекова складова Угоди про асоціацію виглядає застарілим фрагментом, який не відповідає реаліям, тим викликам і загрозам, що постали перед Україною і ЄС.

Секторальна інтеграція

Інтеграція до ЄС здійснюється в багатьох секторах, які визначають систему відносин Києва і Брюсселя. Зокрема на урядовому сайті “Пульс Угоди” здійснюється моніторинг виконання Угоди за 24 напрямками – від прав людини до інтелектуальної власності. Водночас, зрозуміло, що інтеграція в

різних секторах відрізняється за масштабами, станом виконання і часовим горизонтом очікуваних результатів.

Тому, як наголошувалося вище, одним із завдань цього дослідження є визначення позицій експертів щодо пріоритетних напрямів секторальної інтеграції з ЄС, які б виконували роль “локомотивів” для висхідного розвитку та модернізації економіки, соціально-політичної системи України, для її науково-технічного та гуманітарного прогресу. Зрозуміло, що йдеться не про поділ на “важливі-не важливі”, а окреслення ключових пріоритетів у системі секторального співробітництва.

Оцінюючи важливість напрямів секторальної інтеграції, експерти відбудовують наступну градацію. *По-перше*, енергетика (4,5 бала)⁷. Це пояснюється важливістю енергетичного сектору для розвитку країни, пріоритетністю подальшої інтеграції до європейських енергоринків, а також складною ситуацією довкола проекту “Північний потік-2” тощо. *По-друге*, фахівці відзначають сектор науки і технологій (4,4), що є базовою складовою модернізації економіки країни в цілому. Безумовно, партнерство з ЄС у сфері розвитку та запровадження нових технологій є одним з пріоритетних напрямів.

Водночас, фахівці не оминули увагою такий напрям як “свобода, права людини” (4,4 бала). Це досить чутлива, проблемна сфера, предмет постійної уваги ЄС і тема діалогу Києва і Брюсселя. Ця проблематика є актуальною з огляду як на внутрішні процеси в Україні, так і на події у сусідній Білорусі.

Серед пріоритетів секторальної співпраці фахівці відзначають також безпеку і оборону (4,3 бала). Ця проблематика тривалий час залишається ключовою в порядку денному відносин Україна-ЄС з огляду як на збройний конфлікт, спровокований Росією проти України, так і на небезпечні загрози тероризму та екстремізму в Європі, зростанню конфліктогенності на теренах ЄС тощо.

Актуальність екологічного напрямку (4,3 бала), очевидно, пояснюється тим, що останнім часом у політиці ЄС проблематика екології, боротьби з кліматичними змінами має пріоритетне значення. Україна зацікавлена у приєднанні до європейського “зеленого курсу”, яким передбачається перетворення Європи на “кліматично-нейтральний континент”. Це надзвичайно перспективна сфера співробітництва, в т.ч. з огляду на небезпечну екологічну ситуацію в Україні.

В ієрархії пріоритетів слід також відзначити як базові сфери – промисловість і підприємництво, фінансовий сектор, сільське господарство, так і цифрову економіку, значення і важливість якої різко зростає. Отже, роль електронних послуг,

⁶ У березні та червні 2014р. були підписані політична та економічна частини Угоди, а 1 вересня 2017р. Угода набула чинності.

⁷ За п’ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” – мінімально важливий напрям, а “5” – максимально важливий.

“дистанційної комерції” актуалізується, у т.ч. на фоні поширення світової пандемії *COVID-19*.

Окреслюючи першочергові кроки, спрямовані на розвиток секторальної інтеграції, фахівці насамперед звертають увагу на прискорення переговорів і укладення Угоди про оцінку відповідності і прийнятність промислових товарів (*ASAA*), т.зв. “промисловий безвіз” (спочатку ця угода охоплюватиме три пріоритетні сектори – низьковольтне електричне обладнання, електромагнітну сумісність обладнання, машини). “Зелене світло” для українських промислових товарів – це важливий крок для подальшої лібералізації торговельних відносин Києва і Брюсселя, оскільки Угода відкриває можливість поширення умов “безвізу” на інші сектори промислової продукції.

Другим важливим кроком, на думку експертів, є розширення реальних можливостей доступу України до структурних та інвестиційних фондів ЄС. Йдеться про активізацію інвестиційного співробітництва з європейськими партнерами, більш ефективне використання фінансових можливостей Євросоюзу для соціально-економічного зміцнення України.

Також експерти звертають увагу на необхідність збільшення квот у торгівлі агропромисловою продукцією. Ця тема є досить чутливою, оскільки, з одного боку, деякі обмежувальні “агро-квоти” швидко вичерпуються, через те, що Україна має досить потужний потенціал для поставок продукції агропромислового комплексу до країн ЄС. Але з іншого боку, очевидними є й відповідні проблеми – українська продукція створює конкуренцію для європейських виробників на власних ринках.

Серед інших важливих кроків фахівці відзначають необхідність конкретизації в Угоді про асоціацію напрямів і планів співробітництва з ЄС у сфері безпеки, про що йшлося вище. Також респонденти звертають увагу на доцільність схвалення плану співпраці щодо електронних довірчих послуг (інтеграція до цифрового європейського ринку).

У цьому контексті додатковою ілюстрацією необхідності активізації секторального співробітництва Україна-ЄС є експертні оцінки підсумків XXII Саміту ЄС-Україна. Отже, респонденти насамперед відзначають спільну згоду на зміцнення економічної інтеграції та регуляторного зближення в рамках Угоди про асоціацію, оновлення її додатків. На їх думку, важливим результатом саміту є започаткування процесу укладення Угоди про “промисловий безвіз”.

Характеризуючи підсумки саміту, фахівці також виокремлюють підтримку з боку ЄС суверенітету і територіальної цілісності України, засудження російської агресії і подовження санкцій проти РФ. Свідченням солідарності Києва і Брюсселя також є наміри активізації спільних зусиль у боротьбі з пандемією, забезпечення доступу до майбутньої вакцини проти *COVID-19* за доступними цінами.

Перспективи відносин Києва і Брюсселя

Нині є підстави говорити про брак стратегічних цілей у відносинах Києва і Брюсселя. Загалом співробітництво Україна-ЄС сфокусоване на виконанні “домашнього завдання” Україною в рамках Угоди про асоціацію. Зокрема йдеться про просування на важливих секторальних напрямках, у т.ч. – запровадження “промислового безвізу”, інтеграція України в енергетичний, цифровий ринки ЄС, лібералізація і подолання бар’єрів у взаємній торгівлі тощо. Це практична середньострокова перспектива. Водночас, безумовно, важливим аспектом є спільне протистояння російській експансії на європейському континенті.

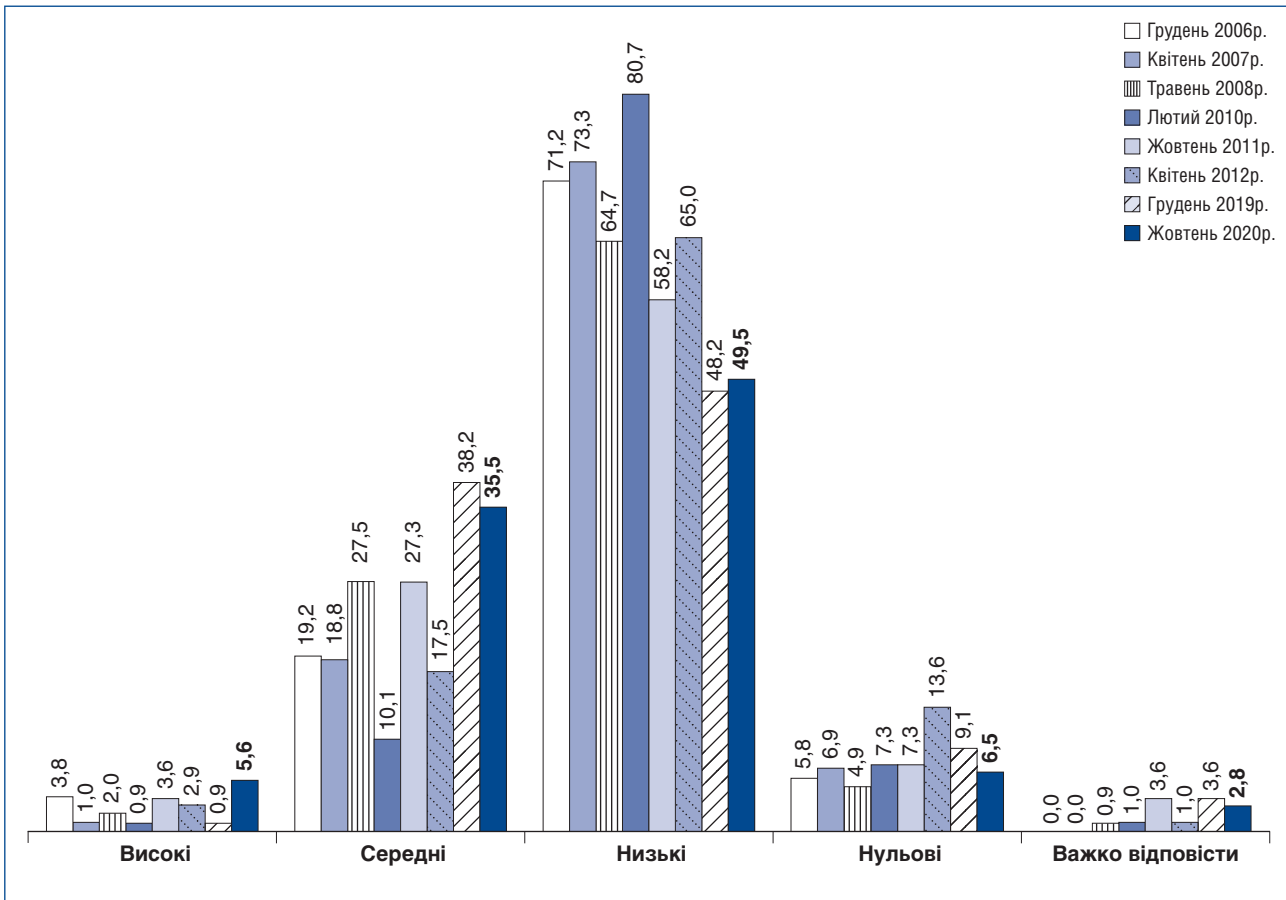
Але Угода про асоціацію, яка ставить за мету політичну асоціацію та економічну інтеграцію України та ЄС не надає жодних перспектив приєднання до Євросоюзу. Слід згадати, що останнім часом Президент В.Зеленський неодноразово публічно висловлював тезу про необхідність окреслити чіткі перспективи членства України в ЄС. Отже, чи слід Україні в перемовинах з ЄС ставити на офіційному рівні питання про визначення перспектив її членства в Євросоюзі? На це питання ствердно відповіли більшість експертів – 65%. Своєю чергою, 14% експертів переконані, що цього робити не треба, а п’ята частина опитаних вагалася з відповіддю.

Позицію більшості респондентів можна зрозуміти. Чітко визначена та узгоджена перспектива членства в ЄС є потужним стимулом і мобілізуючим орієнтиром євроінтеграційного процесу, важливим сигналом для українського суспільства, чіткою відповіддю скептикам, переконаним у тому, що ніхто Україну в ЄС не чекає. Але з іншого боку, слід звернути увагу на те, що, як уже зазначалося, в ЄС з цього питання немає єдиної позиції, і контраргументи інституцій ЄС озвучені і відомі. Очевидно, що висування важливих зовнішньополітичних ініціатив доречно, коли для їх підтримки склалися сприятливі умови.

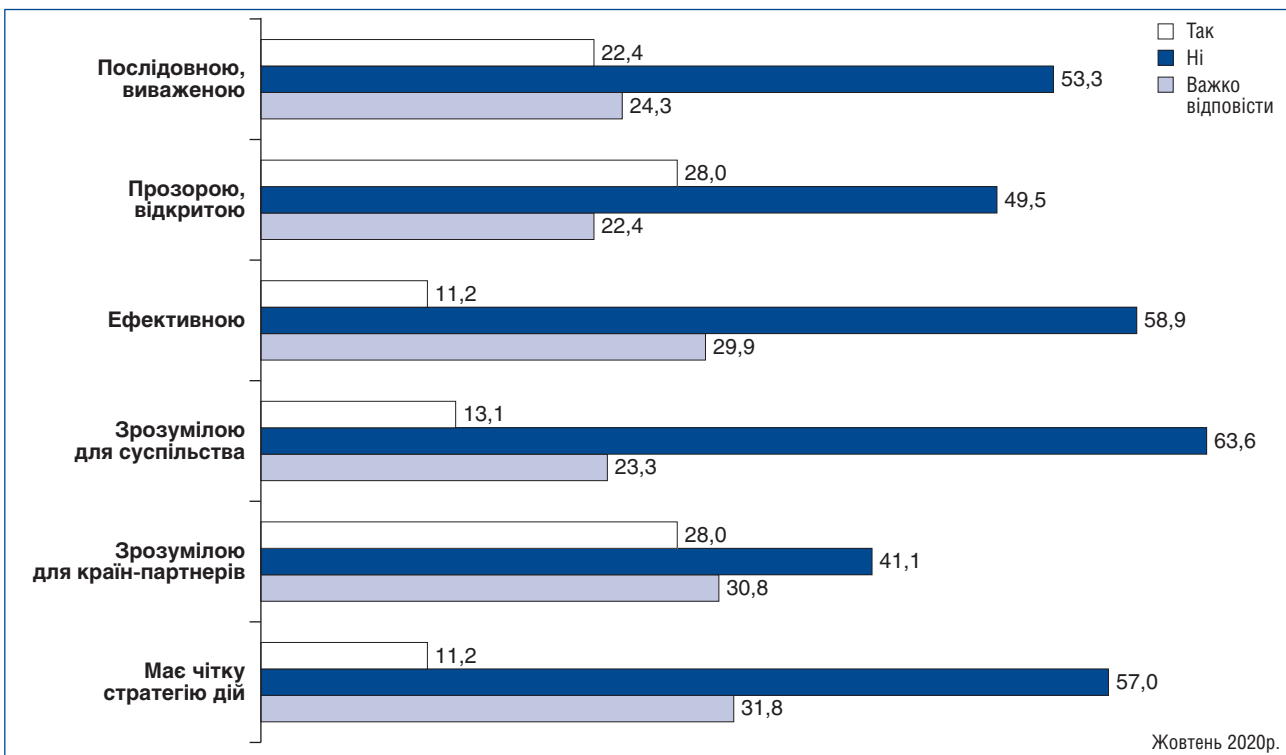
Відтак, досить очікуваними є прогнози експертів щодо перспектив розвитку відносин України та ЄС на найближчі роки. 31% фахівців переконані, що відносини Києва і Брюсселя покращаться. 51% вважають, що вони залишаться без змін. Лише 2% опитаних налаштовані скептично, прогнозуючи погіршення контактів Україна-ЄС.

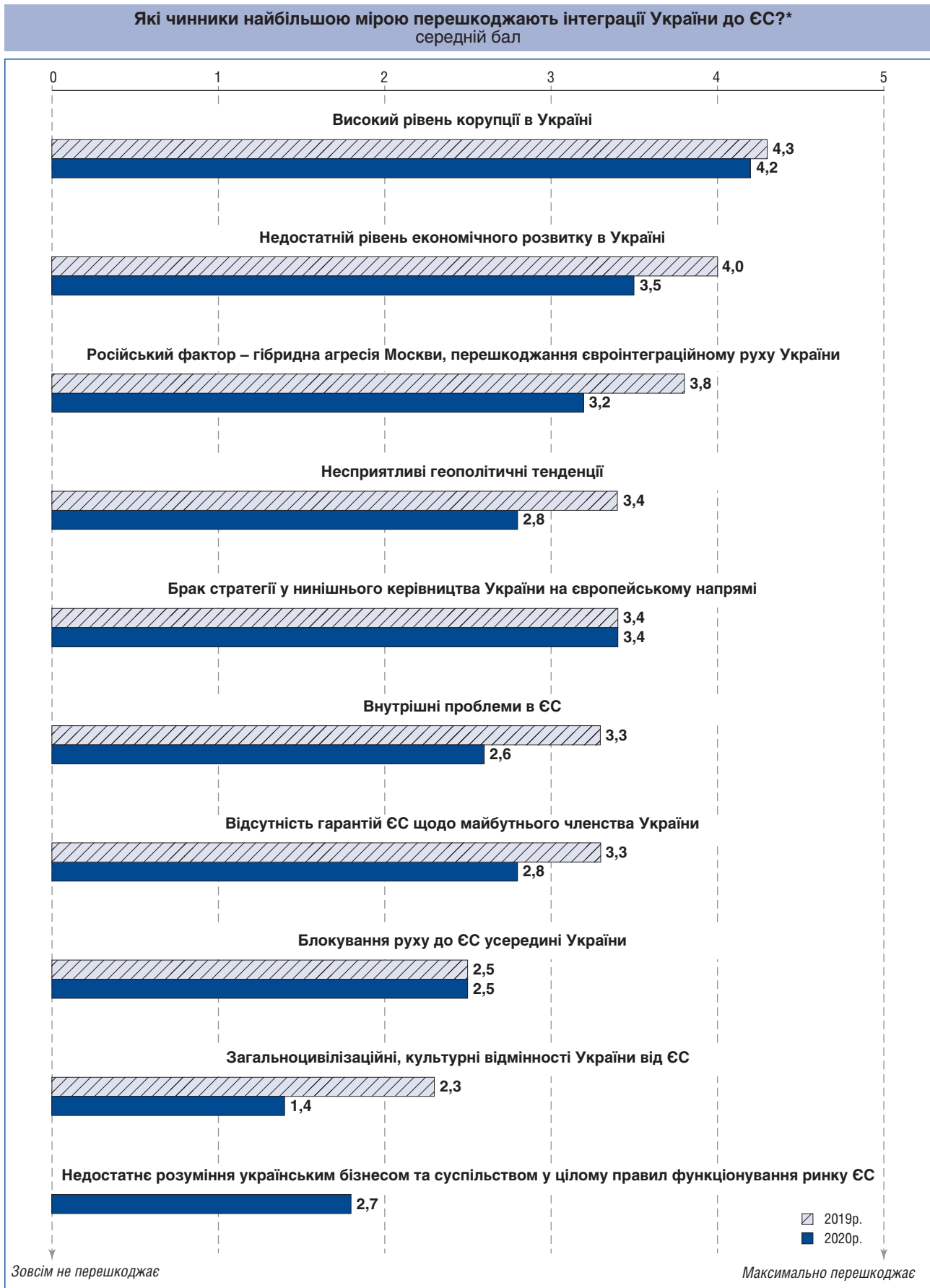
Важливим результатом цього дослідження є те, що попри досить критичні оцінки темпів євроінтеграції і політики влади на євроінтеграційному напрямі, в українському експертному середовищі – серед державних службовців, науковців, незалежних експертів, – домінує послідовна підтримка ідеї приєднання України до ЄС. У 2019-2020рр. по 78% фахівців з міжнародних питань наголосили на необхідності вступу України до ЄС. Слід зазначити, що й в українському суспільстві в цілому також переважають проєвропейські настрої і підтримка вступу України до ЄС.

Як би Ви оцінили темпи інтеграції України до ЄС?
% опитаних експертів



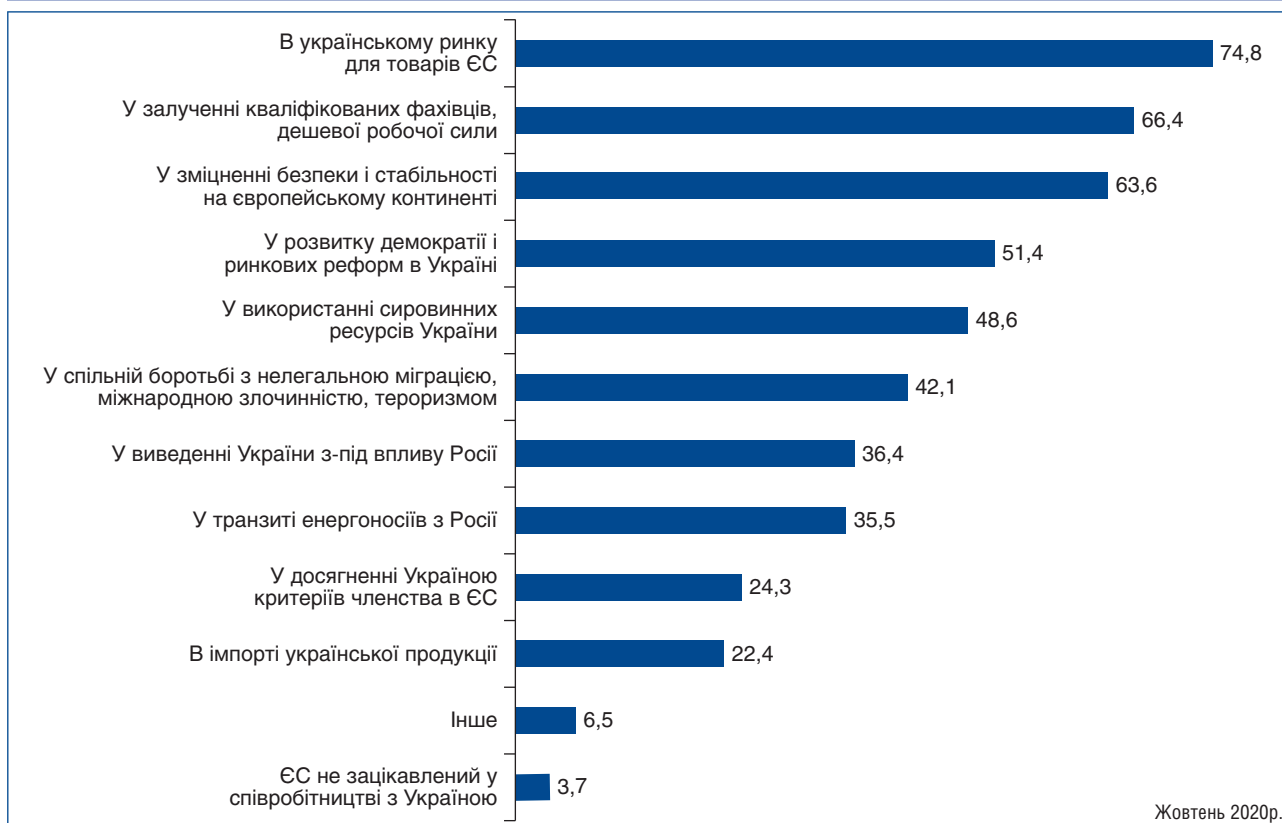
Якою є євроінтеграційна політика нинішнього керівництва України?
% опитаних експертів





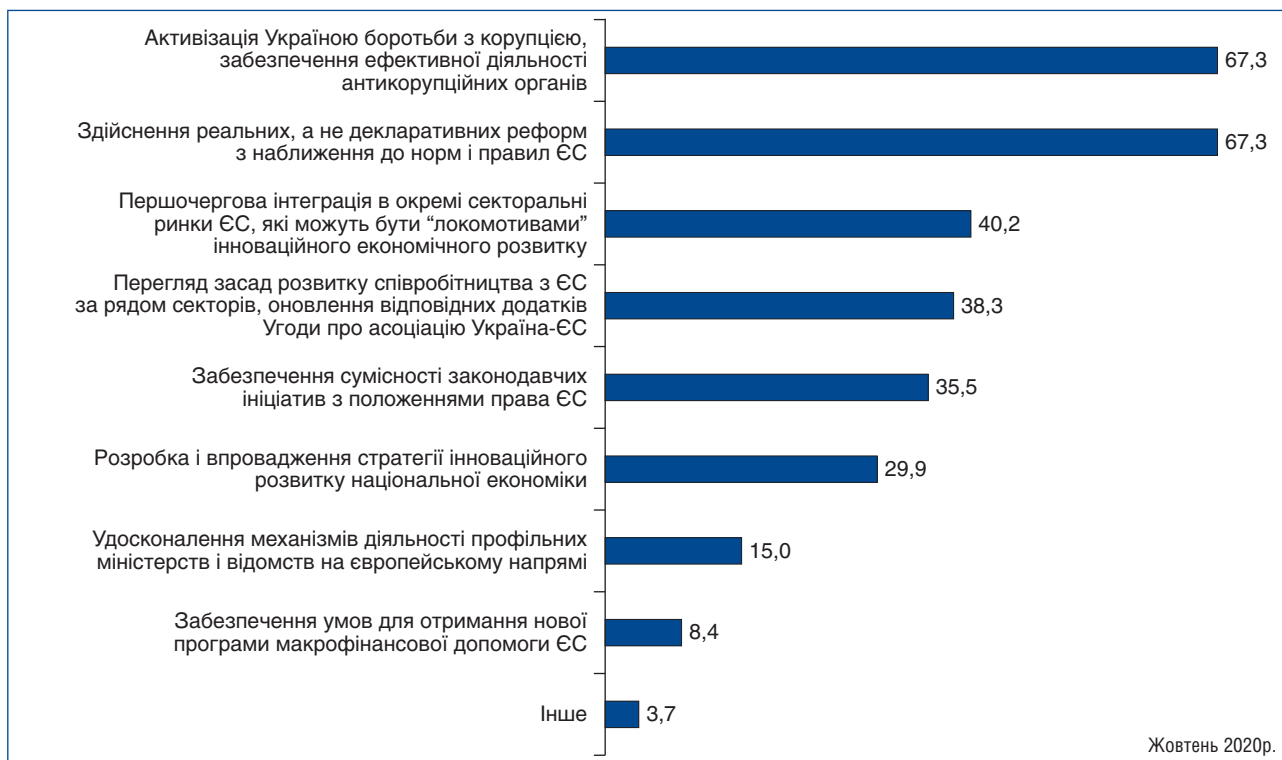
* За шестибальною шкалою від 0 до 5, де "0" означає, що чинник зовсім не перешкоджає, а "5" – максимально перешкоджає.

У чому полягає інтерес ЄС у співробітництві з Україною?*
% опитаних експертів



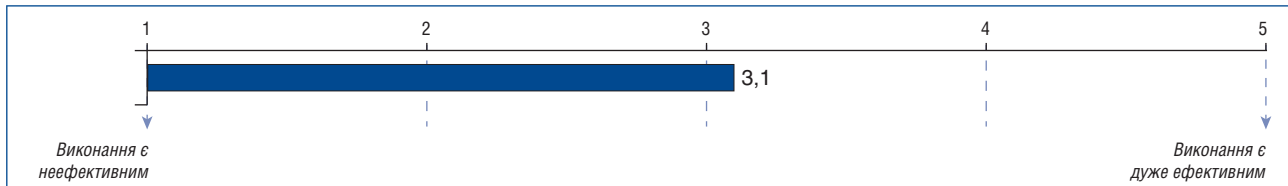
* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Які заходи найбільшою мірою сприятимуть інтеграції України до ЄС?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

Як Ви оцінюєте ефективність виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС?*
середній бал*



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що виконання є неефективним, а "5" – дуже ефективним.

Жовтень 2020р.

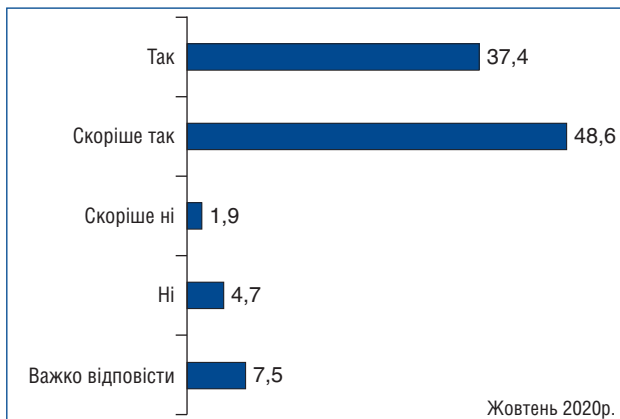
Що найбільшою мірою заважає виконанню Угоди про асоціацію Україна-ЄС?*
% опитаних експертів



Жовтень 2020р.

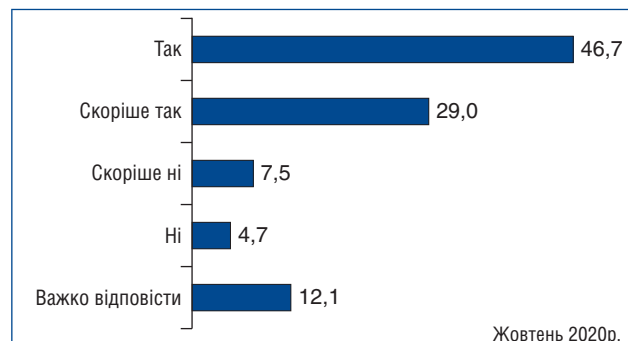
* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

Чи підтримуєте Ви оновлення Угоди про асоціацію Україна-ЄС?
% опитаних експертів



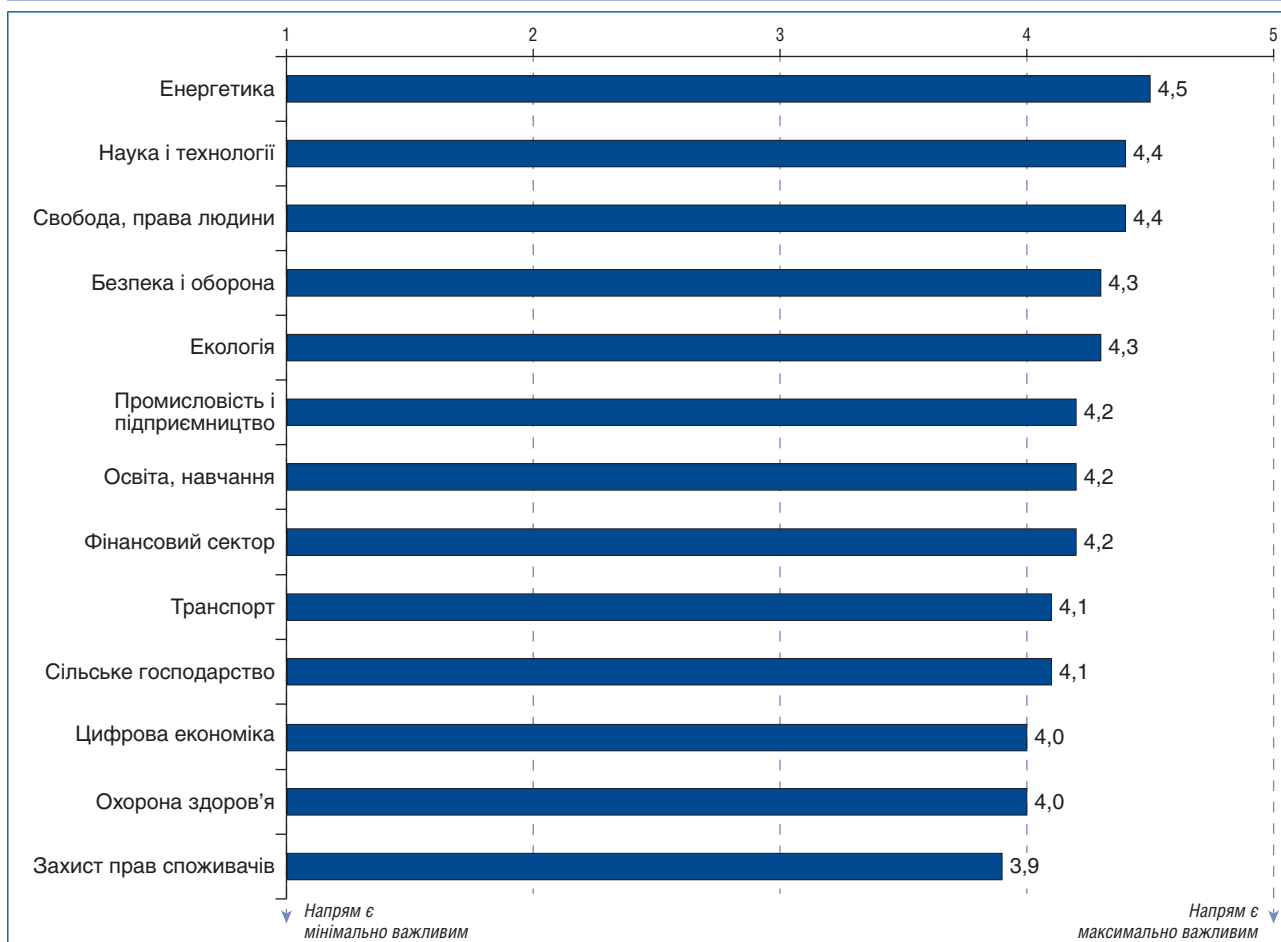
Жовтень 2020р.

Чи слід оновити та конкретизувати Розділ II Угоди про асоціацію Україна-ЄС, присвячений співробітництву у сфері зовнішньої та безпекової політики, з огляду на сучасні реалії, зокрема російську збройну агресію проти України?
% опитаних експертів



Жовтень 2020р.

**Наскільки важливими є наведені напрями секторальної інтеграції України до ЄС?
середній бал***



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що напрямок є мінімально важливим, а "5" – максимально важливим.

Жовтень 2020р.

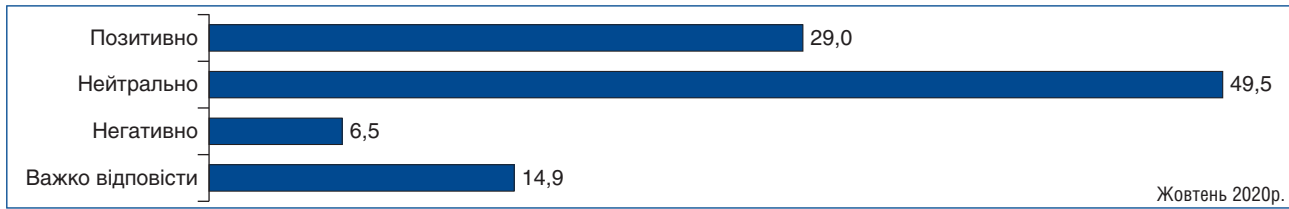
Які слід здійснити Україні першочергові кроки для розвитку секторальної інтеграції Україна-ЄС?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

Жовтень 2020р.

6 жовтня 2020р. у Брюсселі відбувся XXII Саміт ЄС-Україна. Як Ви оцінюєте його результати?
% опитаних експертів

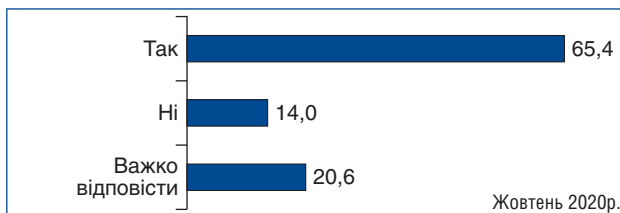


Які підсумки XXII Саміту ЄС-Україна є найбільш важливими для подальшої євроінтеграції України?*
% опитаних експертів

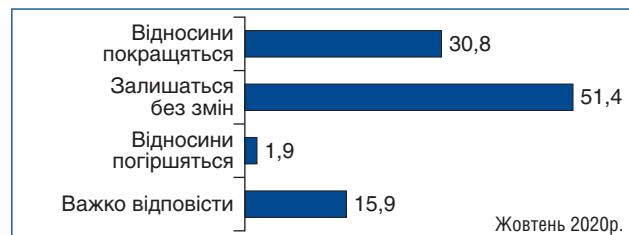


* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

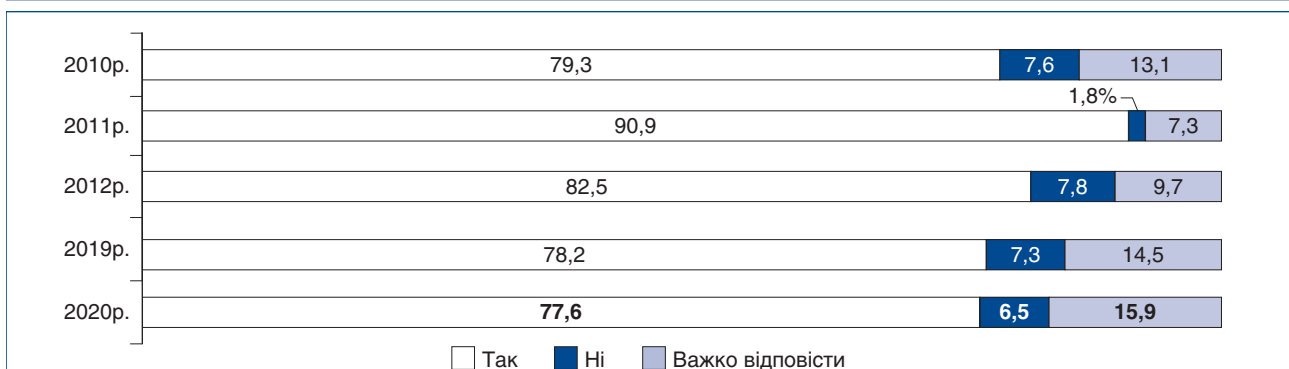
Чи слід Україні в перемовинах з ЄС порушувати на офіційному рівні питання про визначення перспектив її членства в ЄС?
% опитаних експертів



Як би Ви оцінили перспективи розвитку відносин України і ЄС на найближчі роки
% опитаних експертів



Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу?
% опитаних експертів



РУХ ДО ЄС: КООРДИНАЦІЯ, СИСТЕМНІСТЬ, РЕЗУЛЬТАТИ



Іванна КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань інтеграції України
з Європейським Союзом

З підписанням Угоди про асоціацію з ЄС у 2014р. Україна розпочала свій новий історичний етап. Угода стала поштовхом для реформ, активізації міжнародної співпраці та перебудови українського суспільства після Революції Гідності.

Угода про асоціацію (УА) є комплексним документом, який охоплює найважливіші сфери життя та налічує близько 1 200 сторінок, включно з додатками та протоколами. Цей міжнародний договір є “живим” інструментом, оскільки дає можливість для перегляду умов співпраці у процесі проведення реформ та взаємної політичної волі сторін.

УА охоплює питання, що стосуються наближення національного законодавства до норм і правил ЄС, співробітництва у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, юстиції, свободи та безпеки тощо. Найбільша частина УА присвячена Поглибленій та всеохоплюючій зоні вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка передбачає економічне та галузеве співробітництво у сферах сільського господарства, енергетики, екології, транспорту, промисловості, охорони здоров'я, туризму, а також політики у сфері культури, освіти та ін. Крім того, угода містить повноваження двосторонніх органів асоціації, утворених для співробітництва.

Знаковим для нашої країни стало закінчення трирічного перехідного періоду та набуття чинності всіма розділами УА з 1 вересня 2017р. Ця

подія значно зміцнила позиції нашої держави та є результатом роботи команди п'ятого Президента України П.Порошенка. Варто підкреслити, що процес імплементації положень угоди супроводжувався проведенням реформ системи органів влади, державної служби, децентралізації та ін., що забезпечувало секторальну перебудову відповідно до взятих зобов'язань.

Не менш видатною подією для українського суспільства було підписання Закону про внесення змін до Конституції України щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО, який набув чинності 21 лютого 2019р.

Основна відповідальність за імплементацію УА покладена на Уряд України, міністерства та уповноважені центральні органи виконавчої влади. Для здійснення ефективної секторальної співпраці було проведено ряд правових та інституційних перебудов. Важливим компонентом є робота Верховної Ради, адже особливості нашої правової системи передбачають ухвалення значної кількості законів, які визначають як горизонтальні, так і вузькі секторальні питання.

Згідно з оприлюдненим у березні 2020р. урядовим звітом про імплементацію УА, загальний прогрес виконання запланованих завдань у 2019р. склав 37%¹. Це означає, що темп виконання зобов'язань у рамках УА за діючої влади зменшився, адже в попередній звітний період він складав 52% об'єму річних завдань². Найбільшого прогресу було досягнуто у сферах політичного діалогу, національної безпеки і оборони, соціальних відносин, освіти, фінансового співробітництва. Однак, є сфери, у яких не було виконано жодного завдання, наприклад, захист прав споживачів, управління державними фінансами. Мінімальний прогрес відбувся у сферах юстиції, свободи слова та прав людини, транспорту та фінансовому секторі. Таким чином, відсутність певної кореляції між секторами говорить про необхідність покращення міжінституційної взаємодії та продовження секторальних реформ.

Як уже зазначалося, важливу роль у процесі євроінтеграції відіграє Уряд України. У своїй діяльності він керується Планом заходів із виконання Угоди про асоціацію. Своєю чергою План заходів мав би знайти своє відображення у Програмі та середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду. І питання навіть не в тому, що Програма дій Уряду не була затверджена Парламентом. Проблема в тому, що навіть у проекті Програми не були прописані в повному обсязі наші євроінтеграційні завдання. До речі, як і у Програмі попереднього Уряду.

Для моніторингу виконання УА під час каденції нашого Уряду була створена система – “Пульс Угоди”, яка вже зараз знаходиться у відкритому доступі. Система дозволяє бачити не тільки загальний рівень виконання Угоди, але й конкретні виконані, частково виконані чи не виконані зобов'язання.

План заходів є основним урядовим документом імплементації УА. Він сформульований таким чином, що дозволяє міністерствам не лише звітувати, але й вносити пропозиції до плану заходів з поліпшення процесу правової апроксимації. Наприклад, це може бути пов'язане з необхідністю оновлення списку директив у Додатку до УА у зв'язку з втратою їх чинності у ЄС та прийняття нових актів (директив, регламентів, рішень). Такі пропозиції затверджуються у вигляді операційного висновку двостороннього органу.

На сьогодні ці питання мають неабияку актуальність, адже Україна має право перегляду положень



УА починаючи з січня 2021р. Очевидно, що одне з завдань оновлення Угоди це – розширення доступу вітчизняних товарів і послуг на внутрішній ринок Союзу.

Під час останнього Саміту ЄС-Україна було визначено пріоритетні сфери для розвитку двосторонньої співпраці, а саме: цифровий ринок, захист навколишнього природного середовища, боротьба зі змінами клімату, включаючи Європейський зелений курс, а також фінансове співробітництво.

Проте, не будемо забувати, що це складний дипломатичний, політичний і технічний процес, тривалість якого не можна чітко прогнозувати. Отже, Україна здійснюватиме секторальне оновлення поступово, за результатами виконання поточного плану дій та обсягу чинних зобов'язань. Тому логічним є окреслити власні пріоритети щодо відновлення економіки після пандемії на підставі аналізу власних потреб і можливостей, залучивши до цього процесу парламентарів, громадські організації та експертне середовище.

Не менш важливим є збереження існуючих досягнень та унеможливлення ініціатив щодо перегляду окремих реформ – державні закупівлі, реформа державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів, антикорупційна реформа, незалежність Національного банку України. ЄС неодноразово наголошував на важливості виконання Україною чинних зобов'язань УА для перспектив її успішного перегляду.

На сьогодні секторальна співпраця з ЄС охоплює всі важливі сфери життя нашого суспільства, тому

¹ Докладно див.: Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. Результати та плани. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>. – Ред.

² Докладно див.: ЗВІТ про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. – Урядовий портал, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/AA_report_UA.pdf. – Ред.

пріоритетність задач, які бачить Уряд України, відіграватиме важливу роль для подальших переговорних процесів. При цьому необхідно зазначити, що нові ініціативи передбачають більше вимог для українських виробників. Зокрема це стосується участі України в цифровому ринку або Європейському зеленому курсі. У той же час трансформація цих галузей є життєво необхідною для поглиблення економічної інтеграції з ЄС, а також з огляду на майбутні плани членства в ЄС.

Тому постає питання забезпечення плавного переходу без завдання шкоди економіці України, особливо для вразливих східних регіонів. Це потребує серйозної аналітичної роботи з боку Уряду із залученням бізнес-асоціацій. Результатом такої роботи має бути визначення обсягу існуючих внутрішніх ресурсів та необхідної допомоги від ЄС, які мусимо мати для забезпечення такого переходу. Наступний крок – проведення перемовин з ЄС щодо отримання такої допомоги.

У цьому контексті ми маємо також вирішувати правові питання. На практиці можуть мати місце випадки, коли міністерство або інший центральний орган виконавчої влади пропонує внести нові зобов'язання до Плану заходів з виконання УА. Правовою основою для цього можуть бути секторальні угоди Україна-ЄС та окремо визначені на двосторонньому рівні секторальні напрями поглибленої інтеграції з ЄС. У такому разі міністерство або інший урядовий орган мають право звернутися до Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції для погодження оновленого обсягу зобов'язань та внесення відповідних змін до системи моніторингу виконання Угоди про асоціацію. Далі відбуватимуться погодження на Урядовому комітеті, засіданнях Уряду та вноситимуться пропозиції для обговорення до Європейської Комісії. Така загальна схема дає нам правову основу для перегляду співробітництва в певному секторі. Далі проходять переговори в рамках двосторонніх органів, конференцій, можливо із залученням експертної підтримки.

Сьогодні, нашим найбільшим торговельним партнером залишається ЄС, частка торговельного обігу з яким зростала з 2016р. до 2019р., але і зараз складає близько 40%³. У цьому контексті актуальним питанням порядку денного є виконання зобов'язань для підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції, або т.зв. “промислового безвізу”. Україна проводила наближення законодавства та інституцій у цій сфері протягом багатьох років і рівень виконання зобов'язань тут є одним з найвищих. Результат цієї роботи залежа-

тиме від оцінки місії ЄС. Місія оцінюватиме, чи виконала Україна всі умови для скасування додаткової сертифікації промислових товарів перших трьох пріоритетних секторів для їх експорту до ЄС.

Звичайно, невід'ємною складовою імплементації УА є взаємодія виконавчої влади з Верховною Радою України, яка є не лише законодавчим органом, але й органом контролю за виконанням УА. Відповідно найбільш дієвим варіантом для реалізації взятих міжнародних зобов'язань є поєднання зусиль урядових інституцій в розробці законодавчих актів та їх подальше подання до Парламенту. Однак на практиці відбувається навпаки. Більшість ініціатив надходить від депутатів і громадянського суспільства. Це позначається на якості законопроектів, які часто лише фрагментарно враховують євроінтеграційні завдання.

Крім того, процес наближення законодавства України до права ЄС передбачає проведення правової експертизи законопроектів щодо їх відповідності УА та праву ЄС. Особливістю цих процесів є те, що Комітет Верховної Ради з питань інтеграції з ЄС має розглядати всі зареєстровані законопроекти на відповідність УА. Як показала практика останнього року, підготовлені в “турборежимі” законопроекти мали досить низьку якість, а їх ухвалення мало сприяло виконанню зобов'язань у рамках УА. Натомість були витрачені значні ресурси на їх опрацювання.

Загалом, для уникнення подібних ситуацій необхідно планувати роботу з Парламентом. Ідея в тому, що розробка законопроектів, які підпадають під зобов'язання по УА, має відбуватися за участі відпо-



³ Див., зокрема: Україна посилює торгівлю з ЄС. – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, 29 січня 2020р., <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=bf578f2a-9202-41ed-ae1d-1cfe2e209781&title=UkrainaPosiliuTorgivliuZs&isSpecial=true>. – Ред.

відальних секторальних підрозділів у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади. Поряд з ними необхідно залучати експертів директоратів стратегічного планування та європейської інтеграції (якщо такі директорати вже існують у відповідних міністерствах), або підрозділів, які відповідають за європейську інтеграцію. Для досягнення кращих результатів у процесі правового наближення до права ЄС, вони мають бути першим контактним пунктом щодо питань планування наближення українського законодавства до права ЄС та перевірки на відповідність нормам ЄС.

На рівні Уряду необхідно створювати робочі групи із залученням не лише інших міністерств, але й громадськості, народних депутатів з профільних комітетів та Комітету з питань інтеграції з ЄС. Це має забезпечити необхідну синергію всіх інституцій для того, щоб у результаті отримати якісний закон, а не тільки створити комісію та поставити галочку у звіті.

Одним із прикладів успішної співпраці на рівні Віце-прем'єр міністра, Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції та парламентського Комітету з питань європейської інтеграції було схвалення Дорожньої карти законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію на рік, яка була сформована на основі урядового Плану заходів з виконання Угоди по асоціацію.

Дорожня карта – це “живий” механізм взаємодії між Верховною Радою та Урядом щодо законодавчого забезпечення виконання зобов'язань у рамках імплементації Угоди. Зважаючи на це, перелік законопроектів постійно оновлюється з урахуванням динаміки євроінтеграційних процесів, двосторонніх домовленостей, пріоритетних сфер співробітництва України та ЄС, а також актуалізації зобов'язань відповідно до УА.

При цьому, важливо зазначити, що законопроекти, які містяться у переліку цієї карти, повинні отримати позитивний висновок Комітету з питань інтеграції з ЄС та мати “таблиці відповідності”, з огляду на європейське законодавство та погоджені з нашими партнерами. Наприклад, ситуація із т.зв. законом про “локалізацію” (реєстр. №3739⁴). Він містить положення, які прямо заборонені в ЄС та УА, коли надаються очевидні преференції продукції вітчизняного виробника та створюють антиконкурентне середовище. Такі закони не повинні підтримуватись у залі Верховної Ради, адже

вони не тільки порушують міжнародні зобов'язання, але й створюють негативний імідж всієї держави.

Проте, ухвалення Парламентом закону це ще не закінчення історії з імплементації наших домовленостей. Наприклад, я з гордістю можу назвати проривом оновлення Парламентом 27 “енергетичного” додатка до УА. Проривом, який передбачає відповідні зобов'язання і України, і ЄС. Цьому передувала складна і напружена робота як з усімастейхолдерами всередині країни, так і з нашими європейськими партнерами. Однак Урядом досі не налагоджений механізм погодження з ЄС законів та підзаконних нормативних актів на виконання Додатка. Крім того, це не лише гальмує досягнення очікуваного ефекту від оновлення, але й призводить до нових порушень УА, що може мати негативний вплив і на інші сфери: участь України у цифровому ринку чи зеленому курсі тощо. Отже, ЄС бачить нашу інституційну неспроможність реалізовувати домовленості. Політичні та законодавчі рішення мають підкріплюватися механізмами виконання. Це абетка.

На Саміті ЄС-Україна Президент Європейської Ради Ш.Мішель ще раз підтвердив готовність ЄС підтримувати Україну у виконанні УА, але при цьому, маємо усвідомлювати – нашу роботу за нас ніхто робити не буде.

Я не буду казати про необхідність консенсусу національних еліт для успішного руху до Європи. Сьогодні це нездійсненна мрія.

Хочу згадати про дві прості речі. *Перша.* Ефективна імплементація УА вимагає спільних скоординованих дій Уряду, Верховної Ради та президентської вертикалі. На жаль, сьогодні я цього не бачу. Системної та послідовної політики держави на євроінтеграційному напрямі просто немає. *Друга.* Для ефективної імплементації УА необхідно розуміння євроінтеграційних процесів усіма гілками влади. Розуміння, що євроінтеграція – це не про зовнішню політику чи отримання кредитів. Євроінтеграція – це, насамперед, внутрішні системні реформи. На жаль, саме такого розуміння сьогодні дуже бракує. І це велика проблема, яку треба терміново вирішувати. Інакше розмови про євроінтеграцію залишаться лише розмовами, а вікно можливостей, вкотре, не буде використане владою. ■

⁴ Проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості” від 24 червня 2020р., https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275. – Ред.

ПРІОРИТЕТНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ



Микола КАПІТОНЕНКО,
доцент кафедри
міжнародних відносин
та зовнішньої політики
Інституту міжнародних
відносин КНУ

Хоча політичні спекуляції в Україні довкола теми вступу до ЄС нараховують уже кілька десятиліть, лише протягом останніх шести років словосполучення “європейська інтеграція” набуло рис абсолюту в зовнішній політиці України. Остаточно відмовившись від проросійських альтернатив, а також прагнучи втекти із “сірої зони безпеки” у Східній Європі, Україна зробила членство в ЄС конституційним пріоритетом.

Ключову роль у відмові від звичної багатовекторності України зіграла російська агресія. Реалізація цього підходу зрештою вважається чи не головною причиною численних поточних проблем у сфері національної безпеки, а підтримка російських проєктів, як і можливості російського політичного лобіювання, критично скоротилися. Курс на Європу, нарешті, отримав консенсусну підтримку як населення, так і еліт в Україні.

Із бажаннями та альтернативами України все доволі зрозуміло. Водночас із пріоритетами ЄС не все так однозначно. Попередні хвилі розширення спровокували глибокі й часом складні трансформації. Вихід Великої Британії створив новий набір проблем. Інтеграція нових членів не стоїть на порядку денному. Крім того, у ЄС набагато більше можливостей, простору для маневрів та інтересів, які треба узгоджувати. Тому поточний стан відносин між Києвом і Брюсселем характеризується неоднозначністю. З одного боку, сторони є важливими партнерами одна для одної і усвідомлюють цю важливість. З іншого, – амбітні плани України навряд чи можуть реалізуватися найближчими роками, якщо не десятиліттями – в силу різних причин. Така асиметрія прагнень задає багато в чому основний лейтмотив відносин Україна-ЄС.

Контекст Східного партнерства

ЄС турбується про власне безпекове середовище й хоче створити простір демократії, політичної стабільності та економічного розвитку на своїх кордонах. Для підтримки реформ у колишніх соціалістичних країнах ЦСЄ, ЄС, поряд із значними обсягами фінансової допомоги, використовував

перспективу членства. Це призвело до масштабного розширення Європейського Союзу у 2004р., коли членство отримали 10 держав; пізніше, у 2007р. до них приєдналися ще дві.

Розширення 2004р. та 2007р. принесло нових сусідів ЄС у Східній Європі. Вони потребували нової політики, що й була сформульована у

проекті Східного партнерства. Цільові країни – Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна – продемонстрували значно суперечливіші результати реформ, ніж, приміром, Польща, Чехія та Угорщина – піонери євроінтеграції регіону. Політична нестабільність, слабкість державних інституцій, вразливість демократії та неефективні економіки все ще залишаються характерними рисами розвитку країн Східного партнерства. На додачу до цього загострення геополітичної ситуації внаслідок російського ревізйонізму створило вкрай несприятливе середовище для подальшого реформування. ЄС потребує нових інструментів та нових відповідей, які доводиться шукати в умовах, коли перспективу членства надати або вкрай важко, або зовсім неможливо з політичних міркувань.

Відносини ЄС із країнами Східного партнерства стають складнішими, і в них з'являються нюанси. З одного боку, всі ці країни самі зацікавлені в тому, щоб стати більш заможними, розвинутими та конкурентоздатними – цього ж прагне і ЄС. З іншого боку, політичні орієнтири цих країн є різними. Лише деякі з них прагнуть членства в ЄС. Частина прагнуть зміцнення демократії, але стикаються із значними труднощами на цьому шляху – до них належить і Україна. Ті, хто прагнуть членства, усвідомлюють складність завдання і недосконалість мети в найближчій перспективі. Це вносить нюанси до їх відносин з ЄС: з одного боку, інтеграція залишається стратегічною метою, але з іншого – присутня повсякденна практика торговельних, економічних, політичних та безпекових проблем, що вимагають захисту власних інтересів.

Тісне переплетіння власних національних інтересів країн Східного партнерства та довгострокових спільних інтересів співпраці з ЄС створює специфічне середовище для взаємодії, яке впливає на всі сфери та напрями інтеграційних зусиль.

Торгівля

ЄС є найбільшим торговельним партнером України – на його частку припадає понад 40% всієї зовнішньої торгівлі України у 2019р.¹ Водночас, сильну конкуренцію ЄС складає Китай. Крім того, традиційно значними залишаються обсяги торгівлі з Росією. Пандемія *COVID-19*, ймовірно, внесе тимчасові корективи, але поки можна спостерігати тенденцію до переорієнтації зовнішньої торгівлі України на ринки ЄС і Китаю.

Угода про асоціацію продовжує відігравати визначальну роль у розвитку двосторонньої торгівлі, обсяги якої у 2019р. перевищили €43 млрд.

Водночас торгівля є асиметричною: Україна є лише 18-м торговельним партнером ЄС, і на неї припадає близько 1% загального обсягу. Україна здебільшого експортує до ЄС агропродукцію, а також виробу хімічної та машинобудівної промисловості. Імпорт України переважно складається з обладнання та промислових товарів.

Угода про асоціацію створила значний потенціал для розвитку торгівлі та економічного зближення. Це відповідає інтересам обох сторін, надає Україні доступ до величезного ринку ЄС. Водночас, подальший розвиток торговельних відносин не означає інтеграції – хоча і є необхідною її передумовою. Для України розвиток торгівлі з ЄС є цінним інструментом прискорення темпів власного розвитку, тому цій тематиці традиційно приділяється значна увага. Зусилля України найближчим часом будуть зосереджені на поглибленні економічної взаємозалежності, впровадженні т.зв. “промислового безвізу” (*ACAA*) та інтеграції до Єдиного цифрового ринку. Успіх у реалізації цих завдань збільшить шанси України на те, щоб уникнути сценарію “агропромислового прирідку” ЄС.

Ідеологія політичних та економічних трансформацій як основи подальшого зближення міститься в Угоді про асоціацію, що передбачає довгострокову та комплексну програму реформ із наголосом на зміцненні демократії та верховенстві права, посиленні державних інституцій, а також уваги до економічного зростання та захисту прав людини. Схожі за змістом кроки передбачені й документами Східного Партнерства, наприклад “*20 Deliverables for 2020*”. В усіх випадках торгівля – основа європейських інтеграційних процесів – виступає рушійною силою змін.

Підтримка реформ і фінансова допомога

ЄС є ключовим партнером України в підтримці реформ та наданні фінансової допомоги. Надаючи кредити, кредитні гарантії та гранти, Брюссель прагне впливати на динаміку реформування, в цілому дотримуючись концепції нормативної сили, тобто поширення певних норм і цінностей на сусідні країни.

Статтею 453 Угоди про асоціацію передбачено, що Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Існують кілька напрямів фінансової допомоги ЄС. Це, *по-перше*, п'ять структурних фондів ЄС, спрямованих на вирівнювання та гармонізацію економічного розвитку в різних регіонах Союзу.

¹ Trade. Policy. Countries and Regions, Ukraine. – European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine>.



Структурні фонди розподіляють кошти лише між країнами-членами ЄС. *По-друге*, є програми транс-кордонної, транснаціональної та міжрегіональної співпраці, в рамках яких співробітництво із країнами не-членами ЄС, як правило, концентрується на регіональному рівні та реалізується за участі країн-сусідів з ЄС. *По-третє*, існують програми фінансової допомоги для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Україні однаково важко буде претендувати як на допомогу для країн-кандидатів (як і отримати такий статус), так і на кошти структурних фондів ЄС. Збільшити доступ до регіональних програм можна, пропонуючи проекти, які зацікавлять наших західних сусідів – Польщу, Угорщину, Румунію чи Словаччину – але потенційний обсяг коштів, отриманих у такий спосіб, буде невеликим.

Україна отримує фінансову допомогу ЄС та кредити або кредитні гарантії. Кошти, що виділяються в рамках цих програм, набагато перевищують обсяги програм регіонального співробітництва ЄС. Аналіз інструментів впливу ЄС на зміни в цільових країнах демонструє наявність широкого спектра можливостей. З одного боку, можна виділити пасивні – привабливість членства; та активні – умови приєднання – інструменти². З іншого боку, їх можна поділити на моделі (законодавчі та інституційні), гроші, моніторинг та оцінку, контроль і поради³. ЄС покладається на здатність виступати своєрідним гравітаційним ядром та взірцем для країн-сусідів. Але практика останніх років переконує: потенціал Угоди про асоціацію без перспектив членства та додаткового доступу до фінансування буває недостатнім для стимулювання масштабних змін у суспільствах⁴.

Досвід політичних реформ в Україні свідчить про те, що вони мають охоплювати широкі кола зацікавлених суб'єктів: державні інституції, групи із захисту прав, неурядові організації, політичні партії тощо, завдяки чому політичний процес можна буде зробити інклюзивним. Пріоритет має бути надано проектам і крокам, здатним приносити вимірюваний та наявний позитивний результат для громадян України.

Важливими цілями політичних реформ в Україні є збільшення інституційної спроможності держави, ефективного урядування, верховенства права та безпеки. Це пов'язане з невітнішим досвідом реформування слабких держав попередніми десятиліттями. Інвестування значних коштів не здатне побороти слабкість інституцій, що, своєю чергою, породжує нездатність таких інституцій ефективно абсорбувати міжнародну допомогу. Коло замикається, і слабкість держави, а разом з нею і корупція консервуються на тривалій час.

Низька ефективність державних інституцій в Україні на всіх рівнях робить розробку та впровадження цілісних державних політик у різних сферах майже неможливим. Відсталість механізмів контролю за публічними видатками створює сприятливе середовище для корупції, яка, своєю чергою, робить неможливою розбудову правової держави та підриває довіру до державних інституцій.

В Україні продовжує функціонувати олігархічна модель політичної системи, що в багатьох аспектах є несумісною з європейськими цінностями: демократією, верховенством права й ефективними механізмами захисту прав меншин. Замість цього така модель ставить правоохоронні органи на службу радше певним групам впливу, аніж громадянам і суспільному благу; створює дефіцит демократії та безпеки; збільшує ризики внутрішніх конфліктів та консервує бідність. ЄС прагне уникнути розвитку подій в Україні за цим сценарієм, а тому питання права, безпеки та боротьби з корупцією є для нього принципово важливими. Для України ж вони виступають необхідними передумовами будь-якої серйозної розмови про збільшення обсягів допомоги з боку ЄС.

Метою політичних перетворень в Україні виступає, з європейської точки зору, побудова правового суспільства, заснованого на повазі до прав людей, прав меншин та гендерної рівності, в якому безпека, процвітання та верховенство права забезпечувалися б дієвими, прозорими та відповідальними інституціями публічної влади.

² Вахудова А.М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму. – Київ-Могілянська академія, 2009р.

³ Grabbe H. How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. – Journal of European Public Policy, Vol.8, Issue 4, 2001, pp.1013-1031.

⁴ Аналіз доступних ресурсів ЄС для підтримки реформ в Україні. – МЦПД, http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/icps_eu_funds.pdf.

Безпека

Російський ревізіонізм став для України та ЄС спільним викликом; а безпека – перспективним та важливим напрямом поглиблення співпраці. Зацікавленість Європейського Союзу у стабільній, демократичній та успішній Україні зростає останніми роками. Російська політика створила попит на Україну, здатну чинити опір різноманітним формам агресії, в т.ч. нетрадиційним. Перетворення України на контрибутора міжнародної та регіональної безпеки відповідає геополітичним інтересам ЄС. Ці інтереси зафіксовані у ключових документах ЄС, включно з Оглядом Європейської політики сусідства⁵ та Глобальною стратегією ЄС⁶.

Франція та Німеччина беруть участь у Нормандському форматі управління конфліктом на Сході України. Мирний процес оцінюється Брюсселем переважно крізь призму виконання положень Мінських домовленостей, якими передбачено ряд непростих, з політичної точки зору, кроків, що їх має здійснити Україна. З іншого боку, ЄС надсилав достатньо сигналів про готовність брати масштабну участь у проєктах відбудови та постконфліктного врегулювання на територіях, охоплених збройним протистоянням.

Україна є важливим партнером ЄС із попередження нетрадиційних викликів, зокрема кіберзагроз. Співпраця в цій сфері може поглиблюватися й розширюватися, а в Україні є можливості зробити внесок у безпеку ЄС. Важливим залишається і енергетичний вимір безпеки, де ситуація ускладнюється розбіжністю думок, наприклад, стосовно проєкту “Північний потік-2” в самому ЄС. Тим не менше, довгострокові інтереси – зокрема в розвитку відновлюваних джерел енергії – є спільними і відкривають нові можливості для співпраці.

В Європейському Союзі залишається плюралізм думок та різноманітність пріоритетів у питаннях, що стосуються спільної безпекової та зовнішньої політики. Паралельно з діалогом із Брюсселем, Київ розвиває співпрацю на національному рівні. Ця співпраця є особливо важливою там, де збігаються стратегічні інтереси сторін.



Доцільно зберегти всі ці пріоритети, можливо, доповнивши їх системами заходів із зміцнення державних інституцій та боротьби з корупцією. Окрему увагу варто приділити сектору безпеки: від впровадження новітніх практик нейтралізації загроз нових типів до вдосконалення систем прикордонного контролю. Збройний конфлікт на Сході України постійно генерує безпекові ризики, загострює проблеми внутрішньо переміщених осіб, соціальних розколів, дискримінації – а отже потребує політичних рішень.

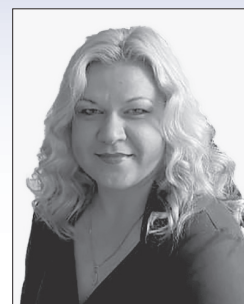
Співпраця між Україною та ЄС у сфері безпеки також не веде автоматично до інтеграції. Як не веде до неї і жоден інший окремо взятий сектор співробітництва. Сучасні геополітичні умови разом із специфікою поточної фази розвитку самого ЄС перетворюють євроінтеграційні наміри України скоріше на орієнтир, ніж на досяжну мету. Але правильно сформульовані орієнтири та, головне, рух в їх напрямі можуть сприяти перетворенню України на сучасну європейську державу. ■

⁵ Review of the European Neighborhood Policy. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – European Commission, 18 Nov 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

⁶ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

ЗМІНИ ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МАЮТЬ МАКСИМАЛЬНО ВРАХОВУВАТИ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНСЬКОГО БІЗНЕСУ

Європейські ринки та співпраця з європейськими компаніями були та залишаються цікавими для українського бізнесу. Їх значимість для українських роботодавців - експортерів зросла після втрати російського ринку та припинення кооперації з російськими промисловими підприємствами.



Ольга КУЛИК,
заступник директора
департаменту аналітики
Федерації роботодавців
України

За даними Державної служби статистики України¹, український експорт товарів до країн ЄС у 2013р. становив \$16 758,6 млн., а у 2019р. зріс майже на 24% – до \$20 750,7 млн.

Укладення Угоди про асоціацію Україна-ЄС передбачало, що імплементація європейських норм до національного законодавства та зменшення тарифних і нетарифних бар'єрів у торгівлі сприятимуть виходу українських компаній на ринок ЄС та, водночас, зміцнять їх конкурентоспроможність у середньо- та довгостроковій перспективі.

Разом з негайним взаємним скасуванням більшості ввізних мит, що могло відразу стати стимулом для експорту, Україною було взято широке коло зобов'язань із реформування низки сфер регулювання бізнес-середовища, зокрема транспорту, IT-індустрії, поштових і кур'єрських послуг, телекомунікації, публічних закупівель, інтелектуальної власності, захисту довкілля, санітарних та фітосанітарних заходів. Ці, часом кардинальні, зміни державного регулювання суттєво вплинули на умови ведення бізнесу і ще матимуть істотний довгостроковий вплив, але також вимагатимуть додаткових інвестицій.

З часу укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і створення зони вільної торгівлі, Федерація роботодавців України неодноразово

порушувала питання щодо необхідності перегляду окремих “асиметричних” положень торговельної частини Угоди, що спрямовані переважно на захист інтересів європейських виробників. Роботодавці наполягають на формуванні переговорної позиції з перегляду умов зони вільної торгівлі з максимальним урахуванням інтересів національного бізнесу.

Наступний 2021р., за умов тісної співпраці держави та бізнесу України, може дати шанс Україні максимально врахувати інтереси українських виробників та сприятиме відновленню національної економіки після кризи кінця 2019р., падіння промислового виробництва в Україні та рецесії світової економіки через пандемію *COVID-19*.

Оскільки торговельна частина Угоди про асоціацію охоплює багато сфер і напрямів регулювання та передбачає здійснення Україною низки реформ, то варто зупинитися на деяких болючих для українських роботодавців аспектах.

✓ Квотування постачання окремих видів української продукції на ринки ЄС

Розміри тарифних квот, у межах яких передбачене безмитне постачання товарів до ЄС за низкою позицій², переважно не відповідають експортним можливостям українських виробників і вичерпуються за перші тижні або місці року.

¹ Динаміка географічної структури зовнішньої торгівлі товарами. – Держстат України, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/zd/zd_rik/zd_u/gs_rik_u.html.

² Зокрема, м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці, цукор, пшениця м'яка, пшеничне борошно та гранули, кукурудза, кукурудзяне борошно та гранули, ячмінна крупа та борошно, зерно зернових злаків, оброблені томати, виноградний та яблучний соки, мед, яєчні продукти, сухе молоко, вершкове масло.

Водночас, розміри мит, що передбачені під час постачання товарів понад тарифну квоту, в низці випадків є фактично загороджувальними для українських товаровиробників. Тому, на думку роботодавців, обсяги квот безмитного експорту до ринків країн ЄС мають бути підвищені.

За попередніми розрахунками, обсяги квот безмитного експорту до ринків ЄС можливо підвищити:

- кукурудза, кукурудзяне борошно та гранули – з 400 тис. т до 5 млн. т;
- пшениця м'яка, пшеничне борошно та гранули – з 950 тис. т до 2 млн. т;
- яблучний та виноградний соки – з 10 тис. т до 90 тис. т;
- цукор – з 20 тис. т до 35 тис. т;
- оброблені помідори – з 10 тис. т до 50 тис. т;
- м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці – з 16 тис. т до 100 тис. т;
- ячмінна крупа та борошно – з 6,3 тис. т до 15 тис. т.

✓ Строки імплементації європейського законодавства до національного законодавства України

Угода про асоціацію та додатки до неї передбачають імплементацію низки положень *acquis* ЄС, чинних в ЄС на момент підписання Угоди. Ці акти законодавства ЄС та їх положення передбачають підвищення діючих вимог до промислових підприємств, зокрема у сфері захисту довкілля та енергомодернізації і, як наслідок, реалізацію масштабних інвестиційних проектів такої модернізації.

Варто відзначити, що в цій частині ЄС здійснював поступове посилення вимог і, відповідно, еко- та енергомодернізація виробництва здійснювалися поступово. Разом з тим, країни-члени ЄС здійснювали підтримку бізнесу, надаючи йому державну допомогу або підтримку для реалізації таких проектів.

На жаль, в Україні такі підходи не впроваджуються. Як приклад, реалізація директиви ЄС щодо відповідності вимогам стосовно викидів у повітря потребує близько \$185 млн. інвестицій у екологічні програми модернізації діючих в Україні підприємств скляної галузі (набудуть чинності з 2022р.). Самотужки підприємства не можуть здійснити такі інвестиції, при цьому підтримки з боку держави вони не отримують. Отже, імплементація положень *acquis* ЄС в цій частині для певних підприємств галузі означатиме припинення виробничої діяльності. Наслідками чого будуть скорочення робочих місць та надходжень до бюджетів різних рівнів.

Тобто, в умовах падіння промислового виробництва в Україні та рецесії світової економіки процес імплементації норм європейського законодавства, що стосуються промислового сектору, повинен враховувати реальні інвестиційні можливості у відповідних галузях.

✓ Неповна імплементація положень *acquis* ЄС

Це проблемне питання для українського бізнесу. Яскравим прикладом у цій частині є реформа

сфери публічних закупівель, зокрема визначення критеріїв оцінки тендерної пропозиції. Під час прийняття Закону “Про публічні закупівлі”, який передбачає імплементацію положень Директиви 2014/25/ЄС до національного законодавства, не було включено як один із обов’язкових критеріїв оцінки тендерної пропозиції участь місцевої складової. Слід зазначити, що зараз головним критерієм вибору переможця тендеру є критерій ціни.

Аналіз досвіду країн ЄС показує, що на державному рівні ці країни широко використовують практику обов’язкового залучення критерію місцевої складової до оцінки тендерних пропозицій. До таких держав належать Італія, Греція та інші.

Крім того, потрібно не забувати, що *європейське законодавство динамічно змінюється*. Запроваджуються нові вимоги до роботи виробництва та реалізації товарів та ін.

Але подібні зміни в законодавстві ЄС завжди базуються щонайменше на двох основних підходах. Перший *прагматичний* – ґрунтовні прорахунки вигоди від впровадження відповідних змін та найкращих для ЄС варіантів вирішення проблем, на які спрямовані ті чи інші зміни.

Другий *економічний* – скільки грошей, часу, ресурсів потрібно витратити, щоб досягти поставленої мети.

Одним із прикладів майбутніх змін у європейському законодавстві є проект Механізму регулювання вуглецевої межі (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, або *CBAM*), який у II кв. 2021р. планує представити Європейська Комісія.

Однією з причин для запровадження *CBAM* в ЄС є забезпечення підтримки місцевої промисловості для поглиблення політики декарбонізації. Іншою ж причиною, принаймні теоретично, є те, що запланований податок спонукає компанії застосовувати низьковуглецеві технології, щоб стати більш конкурентоспроможними на ринку, де вуглецеємність товару має значення для отримання чистого прибутку.

Для українських експортерів це регулювання стане, по суті, запровадженням нової форми торговельних обмежень для експорту товарів з України до ЄС і включатиме імовірне зростання ціни для кінцевого споживача-імпортера, потенційне зменшення конкурентоздатності українських виробників на ринку ЄС і експорту в натуральному та вартісному вираженні.

Отже, державі та бізнесу, щоб ефективно провести у 2021р. переговори щодо перегляду Угоди про асоціацію, потрібно спільно здійснити глибокий аналіз поточної ситуації, що склалася у промисловості та економіці, оцінити найближчі перспективи трансформації законодавства ЄС і підготувати обґрунтовані аргументи та пропозиції щодо змін до Угоди, які будуть максимально враховувати інтереси національного бізнесу. ■

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ



Леонід ПОЛЯКОВ,
голова Ради експертів
Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння

Уже 19 років минуло з того часу, коли Центр Разумкова вперше здійснив глибокий аналіз проблем і перспектив співробітництва України з ЄС у сфері безпеки. За цей час і Центр Разумкова, й інші неурядові аналітичні структури України неодноразово зверталися до цієї важливої теми.

Серед найбільш актуальних досліджень, оприлюднених останніми роками, можна відзначити такі аналітичні доповіді, як “Потенціали співробітництва України з ЄС у сфері безпеки”¹, “Входження ОПК України в європейський оборонно-промисловий простір”², “Оцінка зусиль ЄС в Україні з питань попередження конфліктів та будівництва миру”³, “Співпраця України з Європейським Союзом у галузі безпеки”⁴, “Громадський моніторинг співпраці України та ЄС у безпековій сфері”⁵. У 2008р. було навіть випущено навчальний посібник “Європейська безпека і Україна”⁶.

Також за 20 років існування європейської Спільної політики безпеки і оборони (СПБО) органи державної влади України спроміглися закласти певний нормативний фундамент під поточне безпекове

співробітництво з ЄС. У цьому контексті слід зазначити такі документи, як Угода між Україною та ЄС про наукове і технологічне співробітництво (2002р.), Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання криз (2005р.), Угода про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом (2007р.), Угода між Урядом України та Європейським космічним агентством щодо співробітництва у використанні космічного простору в мирних цілях (2008р.) та Адміністративна угода щодо співробітництва між Європейським оборонним агентством та Міністерством оборони України (2015р.).

Що ж стосується саме перспектив безпекового співробітництва, аж до питання євроінтеграції, то тут слід зазначити підписання Угоди про асоціацію

¹ Бадрак В., Згурець С., Лаптічук В., Поляков Л. Потенціали співробітництва України з ЄС у сфері безпеки. – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Фонд Конрада Аденауера, 2012р., https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3c38095e-4b0b-26e6-380a-7c3aaбес671e&groupId=252038.

² Горбулін В., Шеховцов В., Шевцов А. Входження ОПК України в європейський оборонно-промисловий простір. – Національний інститут стратегічних досліджень, Стратегічні пріоритети №1, 2015р., http://old2.niss.gov.ua/public/File/Str_prioritetu/SP_1_2015.pdf.

³ Litra L., Medynskyi I., Zaremba K. Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine. – Deliverable 3.4. WOSCAP: Whole of Society Conflict Prevention and Peace-building, 2016, http://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/D3.4_Case+Study+Report+Ukraine_PU.pdf/de6f7a64-17d6-4b89-b902-7f0b3284edff.

⁴ Максак Г., Ярошевич М. Співпраця України з Європейським Союзом у галузі безпеки. – Українська призма, 2016р., <http://prisma.org/ukraine-eu-security-cooperation>.

⁵ Федоренко К., Поляков Л., Козій І. Громадський моніторинг співпраці України та ЄС у безпековій сфері. – Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2019р., <http://www.ieac.org.ua/public/item/96-hromadskiy-monitorynh-spiivpratsi-ukrainy-ta-yes-u-bezpekovii-sferi-policy-paper>.

⁶ Мітряєва С. Європейська безпека і Україна. – Закарпатський державний університет (Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м.Ужгороді, Навчально-науковий Інститут філософії та євроінтеграційних досліджень), Міністерство освіти і науки України, 2008р., <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3708>.

між Україною та ЄС, яка у Розділі II “Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики” торкається безпосередньо питань безпекового співробітництва, зокрема у статтях 7 та 10. При цьому, ст.7 проголошує, що “Сторони повинні поглиблювати свій діалог і співробітництво та сприяти поступовій конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики, в т.ч. Спільної політики безпеки і оборони (СПБО), а також, зокрема, розглядати питання недопущення конфліктів та антикризового управління, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєннями та експортом зброї, а також поліпшення взаємовигідного діалогу у космічній сфері. Співробітництво ґрунтуватиметься на **спільних цінностях і спільних інтересах**”⁷.

Безумовно, сам факт такої постійної уваги громадських організацій до теми євроінтеграції України у сфері безпеки, напрацювання нормативної бази в цій сфері свідчать про її актуальність для України. Тим більше, що для безпекового зближення України та ЄС є об’єктивні підстави, тобто спільні цінності та спільні інтереси. Адже і ЄС у документі “Спільне бачення, спільні дії: сильна Європа. Глобальна стратегія зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу”, і Україна у своїх періодично поновлюваних Стратегіях національної безпеки зазначають доволі схожі переліки загроз своїм інтересам.

Зокрема, у стратегічному безпековому документі ЄС зазначається: “Порушення Росією міжнародного права та дестабілізація України, на додаток до затяжних конфліктів у ширшому Чорноморському регіоні, кинули виклик самим основам європейського безпекового порядку. ЄС буде єдиним у підтримці міжнародного права, демократії, прав людини, співпраці та права кожної країни вільно обирати своє майбутнє”⁸.

І цьому баченню об’єднаної Європи повністю відповідає бачення загроз з боку України, викладене в нещодавно затвердженій Стратегії національної безпеки, де серед іншого зазначається що: “Зростають виклики трансатлантичній та європейській єдності, що може спричинити ескалацію наявних і виникнення нових конфліктів. Ситуацією намагається скористатися Російська Федерація, яка продовжує збройну агресію проти України. ...Росія



використовує Чорноморсько-Каспійський регіон, окупований Крим як “міст” на Балкани, у Середземномор’я, на Близький Схід і у Північну Африку. Для зміцнення позицій у Європі Російська Федерація застосовує енергетичну та інформаційну “зброю”, намагається впливати на внутрішньополітичну ситуацію у європейських державах, підживлює тривалі конфлікти, збільшує військову присутність у Східній Європі”⁹.

Водночас, попри декларування схожих інтересів у сфері безпеки, якщо уважно подивитися на зміст проведених досліджень, на звіти, опубліковані на сайтах державних установ, то можна помітити, що інформація про практичне (а не деклароване) співробітництво у сфері безпеки доволі обмежена, а в офіційних довідках з року в рік вона повторюється. Переважно йдеться про звіти, протокольні зустрічі, візити, консультації, освітні заходи та експертні діалоги. І також неодноразово говорилося про існуючі потенціали майбутнього співробітництва, які доки ще ніяк не вдалося наблизити.

Тому поки що загальна картина виглядає так, що практичне співробітництво у сфері безпеки між Україною та ЄС протягом 20 років існування СПБО розвивалося повільно і не дуже глибоко. Хоча на двосторонньому рівні між Україною та окремими країнами-членами ЄС ситуація з договірною базою та реалізацією програм співробітництва у сфері

⁷ Див.: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розділ II, ст.7 “Зовнішня та безпекова політика”, ст.10 “Попередження конфліктів, антикризове управління та військово-технічне співробітництво”. – Верховна Рада України, http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

⁸ Див.: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy: “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”. – Publications Office of the European Union, 2016, page 34, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” №392 від 14 вересня 2020р.



безпеки є дещо кращою. Зокрема, угоди України про військово-співробітництво підписані з 12 країнами ЄС (Австрія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Кіпр, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Словенія, Хорватія), угоди про військово-технічне співробітництво підписані з дев'ятьма країнами ЄС (Болгарія, Італія, Німеччина, Польща, Словаччина, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія).

Однак, приклади практичних багатосторонніх спільних заходів, таких як участь України в анти-терористичній операції ЄС *Амаланта*, або співробітництво в космічному проєкті *Vega*, мали епізодичний характер. Лише з 2014р., після початку російської військової агресії проти України, ЄС запропонував постійний формат безпекового співробітництва у вигляді Консультативної місії ЄС (КМЄС) в Україні, яку можна визнати прикладом дійсно системного, практичного багатостороннього співробітництва, пріоритетним завданням якого є надання підтримки для України з боку ЄС у питаннях реформування сектору цивільної безпеки¹⁰.

Але цього замало. Тому попри такий позитивний приклад (КМЄС) доводиться визнати, що системного практичного співробітництва в багатосторонньому безпековому контексті між Україною та ЄС поки що не існувало.

Такому стану речей є об'єктивні пояснення. З одного боку, ЄС створювався не як організація безпеки і до цього часу, незважаючи на активні намагання, в першу чергу, Франції, посилити безпековий порядок денний ЄС, ця організація за наявності НАТО буде відігравати другорядну роль

у сфері не лише глобальної, але й регіональної безпеки. Не випадково ще у 2018р. Президент Франції Е.Макрон, просуваючи ідею створення "європейської армії", констатував, що нинішня Європа є "занадто слабкою, занадто повільною, дуже неефективною"¹¹.

Також на співробітництво України з ЄС постійно впливав т.зв. "російський фактор". Багато європейських країн, з огляду на тиск з боку Росії, дуже неохоче погоджувалися на безпекову співпрацю з Україною. Особливо це проявилось у 2014р., коли ряд провідних країн ЄС запровадили фактичне ембарго на продаж зброї для України¹².

З іншого боку, Україна також не завжди могла претендувати на послідовність у політичній орієнтації та готовність належно фінансувати сферу безпеки. А без довіри та грошей розвивати практичне співробітництво з питань безпеки неможливо. Утім, попри те, що ЄС не є безпековим альянсом, а Україна все ще має певні політичні та фінансові проблеми, підґрунтя для подальшої інтенсифікації таки існує.

По-перше, як було зазначено вище, Україна та ЄС мають спільні безпекові інтереси.

По-друге, в Україні та ЄС повністю збігаються фундаментальні цінності, які потрібно берегти та убезпечувати. Зокрема, ціннісною умовою вступу до ЄС, згідно з Договором про Європейський Союз, є дотримання державою-кандидатом принципів свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод і верховенства права; готовність до зміцнення довіри, стабільності, незалежності та ефективності інститутів, які гарантують демократію та верховенство права. Що стосується України, то проголошуючи намір вступити до ЄС наша країна, безумовно, поділяє такі цінності, та навіть довела, що готова їх захищати.

І по-третє, Україна поступово, хоч і повільно, формує умови для реального, а не лише протокольного, безпекового співробітництва. Особливі надії у плані практичного наповнення покладаються сьогодні на військово-технічне співробітництво. Як зазначають фахівці: "Розвиток військово-технічного співробітництва (ВТС) з Європейським Союзом дає Україні доступ до найкращих світових науково-технічних розробок у сфері озброєння заради забезпечення інтересів національної оборони. Для виробів національної оборонної промисловості

¹⁰ Див.: Інформаційний бюлетень Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки, <https://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2020/06/Informatsijnij-byuletjen-1.pdf>.

¹¹ Див.: "Рада ЄС розширила європейську оборонну співпрацю". – DW, 19 листопада 2018р., <https://www.dw.com/uk/рада-єс-розширила-європейську-оборонну-співпрацю/a-46367489>.

¹² Див., наприклад: "Порошенко розповів, як домігся поставок західного озброєння в Україну: Я в 2014 році в Німеччині двигун для танка не міг купити". – Цензор.НЕТ, 23 жовтня 2020р., https://censor.net/ru/news/3226640/poroshenko_rasskazal_kak_dobilysya_postavok_zapadnogo_vooruzheniya_v_ukrainu_ya_v_2014_godu_v_germanii.

відкривається європейський ринок заради отримання необхідних фінансових ресурсів. Окрім того, ВТС пропонує розширення оборонно-промислової кооперації за економічними правилами ЄС, тобто правилами, що діють у міжнародній організації, до якої Україна прагне вступити у майбутньому”¹³.

Слід відзначити, що останнім часом намітився ряд позитивних тенденцій у сфері оборонної промисловості, які потенційно сприятимуть посиленню ВТС із країнами ЄС. До таких тенденцій можна віднести помітне збільшення бюджету на закупівлю озброєнь, зокрема, як власного виробництва, так і виробництва країн-членів ЄС. Так само відбувається й збільшення державного оборонного замовлення, тобто закупівлі збройових виробів власного виробництва для Збройних Сил України та інших структур безпеки. А цей показник є дуже важливим для експорту українських озброєнь. Крім цього, в Україні поступово набирають сили приватні виробники озброєнь, і це також має позитив для ВТС.

Нарешті, почалися зрушення у нормативно-правовій сфері виробництва озброєнь, закупівлі та ВТС. Про це свідчить завершення Огляду оборонно-промислового комплексу (ОПК) та прийняття у 2020р. Закону “Про оборонні закупівлі”. На черзі прийняття змін до Закону “Про особливості управління об’єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі” та прийняття нового Закону “Про корпоратизацію підприємств ОПК”. Ці документи дозволили б унормувати започаткований сьогодні процес корпоратизації та акціонування оборонних підприємств, що створить сприятливі умови для взаємодії українських та європейських виробників озброєнь¹⁴.

Свою чергою, уже зараз йдеться про приватизацію та акціонування державних підприємств ОПК через створення відповідних холдингів. На думку фахівців: “саме акціонування та корпоратизація, а потім, і часткова приватизація, можуть дозволити Україні отримати нове обличчя “оборонки”. Задля того, щоб можна було входити у міжнародні оборонно-промислові об’єднання та створювати спільні з іноземними компаніями структури. І робитиметься це з метою отримання нових технологій та реалізації цього завдання з набагато меншими витратами. Лише один приклад: створення



спільного україно-турецького СП з виробництва ударних безпілотників не тільки надає Україні технологію, але робить кінцевий продукт на 35% дешевшим”¹⁵.

Такі перетворення вважаються сприятливими для міжнародного оборонно-промислового співробітництва, а їх ініціатори в Україні налаштовані оптимістично та обіцяють провести відповідні реформи вже найближчим часом¹⁶.

Таким чином очевидно, що близькість задекларованих підходів між Україною та ЄС щодо ідентифікації стратегічних інтересів та цінностей створює сприятливе середовище для розвитку взаємовигідного безпекового співробітництва, незважаючи на теперішні кризові явища, спровоковані агресивними діями Росії. Прагнення України до вступу до ЄС є додатковим стимулом для цього, зокрема з питань створення потенціалу стримування агресії з боку РФ, подолання вже наявних наслідків російської агресії проти України та врегулювання інших регіональних конфліктів. Цілеспрямована, виважена реалізація цього прагнення сприятиме не лише забезпеченню безпекових інтересів України, але й зміцненню європейської та глобальної безпеки. ■

¹³ Див.: Федоренко К., Поляков Л., Козій І. Військово-технічне співробітництво між Україною та ЄС. – “Громадський моніторинг співпраці України та ЄС у безпековій сфері”, Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2019р., <http://www.ieac.org.ua/public/item/96-hromadskiy-monitorynh-spiivpratsi-ukrainy-ta-yes-u-bezpekovii-sferi-policy-paper>.

¹⁴ На думку Директора Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння прийняття цих актів нормативних дозволить Українському ОПК “працювати за світовими правилами”. Див.: Бадрак В. Старт реформи ОПК. Чи вдасться утримати курс? – Лівий берег, 10 вересня 2020р., https://lb.ua/economics/2020/10/09/467752_start_reformi_opk_chi_vdastsya.html.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Див.: “Понад 60 зі 137 підприємств “Укроборонпрому” будуть корпоратизовані, 19 – передадуть на приватизацію, – Уруський”. – Цензор.НЕТ, 23 жовтня 2020р., https://censor.net/ua/news/3226656/ponad_60_zi_137_pidpriyemstv_ukroboronpromu_budut_korparatyzovani_19_peredadut_na_privatyzatsiyu_uruskyiyi.

© Центр Разумкова, 2020
Адреса Центру Разумкова:
Київ, 01015, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
e-mail: info @razumkov.org.ua
веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

© Видавництво “Заповіт”, 2020
e-mail: zapovit@gmail.com