

Часопис

ПАРЛАМЕНТ

№5/2004



Проблеми імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами та Україною

Стан та перспективи реформування житлово-комунального господарства України

Лабораторія законодавчих ініціатив

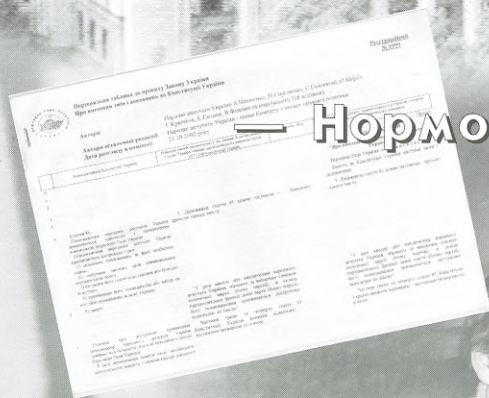


— Експертиза і аналіз державної політики

Лабораторія законодавчих ініціатив

— Моніторинг діяльності Верховної Ради України

— Нормопроектування



«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України.



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел./факс 238-24-69

КЕРІВНИК ПРОЕКТУ

Ігор Когут

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Юрій Сандул

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ

Анжела Євгенєва, Олександр Синьоокий,
Валентина Марусенко, Тарас Миколаєнко,
Наталя Синьоока, Ольга Васильєва,
Ольга Гребінник, Дмитро Опанасенко

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки
демократії США
www.ned.org

THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy
www.ned.org

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 5.07.2004.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

ВЕРСТКА

Олена Дудко

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», №5, 2004

Проблеми імплементації Угоди про партнерство
і співробітництво між Європейськими Співтовариствами
та їх державами – членами та Україною стор.2-31

Стан та перспективи реформування
житлово-комунального господарства
України стор.32-42

Український парламент. Особиста думка

Здобутки і реалії
українського парламентаризму стор.43-44

Статистика

Депутатські групи Верховної Ради України
з міжпарламентських зв'язків у парламенті четвертого
скликання стор.45-48

Summaries стор. 49-52

Автори числа: Г.Асланян (2), І.Бекешкіна (30), І.Бураковський (29),
Р.Ваксмут (22), Г.Друзенко (27), Л.Кістерський (29),
І.Когут (23), О.Коломієць (28), В.Лановий (30),
О.Омельченко (26), О.Петерсон (24), Й.Пост (27),
Р.Пульїзі (24), М.Сирота (43), В.Сіденко (31), І.Солоненко (26),
О.Сушко(28), Б.Тарасюк (21), В.Трюхан (25), А.Шевчук (45),
Г.-Й.Шмідт (25)

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО ПАРТНЕРСТВО І СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СПІВТОВАРИСТВАМИ ТА ЇХ ДЕРЖАВАМИ – ЧЛЕНАМИ ТА УКРАЇНОЮ

Підписання 1994 року Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами та Україною (УПС) поклато початок тісним відносинам між нашою державою та, без сумніву, найпотужнішою організацією держав, об'єднаних на принципах спільного ринку і європейських традиціях демократичного життя. Для молоді Української держави це означало якщо не прорив, то великий крок уперед до утвердження себе на загальноєвропейському просторі й відображало головні пріоритети зовнішньої політики – повноцінну інтеграцію до європейського економічного, суспільно-політичного, культурного простору. Принаймні такі амбітні цілі лунали під час підписання УПС.



Габріел АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Однак, не применшуючи значення УПС, варто відмітити, що вона є лише міжнародним договором, і без наявності відповідної політичної волі належна його імплементація є або неможливою, або суто формальною. Не варто також перебільшувати значення УПС, оскільки вона є лише першим етапом на шляху до повноцінної інтеграції в систему відносин, що склалися на теренах Західної та Центральної Європи. Імплементація (виконання) УПС є своєрідним «лакмусовим папірцем», що свідчить про готовність країни до нового, більш змістовного, діалогу з Європейським Союзом. Результатом такого діалогу має стати тісніше співробітництво та поступова галузева інтеграція з потенційною можливістю асоціації та набуття членства в ЄС.

Україна є не єдиною державою, з якою Євросоюз має Угоду про партнерство й співробітництво. Однак наша держава стала першою країною, яка спільно зі своїми європейськими партнерами успішно здійснила моніторинг виконання Угоди і піднімає сьогодні питання про зміну існуючого або вироблення нового «ексклюзивного» формату взаємин із Європейським Союзом, який здійснив цього року безпрецедентне за масштабами розширення та впритул наблизився до кордонів України. Прагнення української влади до вироблення якісно нового типу відносин можна зрозуміти, хоча саме з них випливають і вимоги європейців щодо послідовної й повноцінної імплементації Україною положень УПС та здійснення корінних внутрішніх перетворень. Аналіз Спільної доповіді про виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, опублікованої в березні 2003 року, а також галузеві дослідження політико-економічної ситуації в Укра-

їні свідчать про низку проблем, які перешкоджають подальшій інтеграції нашої держави з Євросоюзом та виробленню відповідного формату двосторонніх відносин.

Відтак, ми докладніше зупинимося на головних проблемах, які постали перед Україною в контексті її відносин з ЄС, приділяючи особливу увагу їх законодавчим аспектам. Метою цього дослідження є оцінка перспектив подальшого співробітництва та визначення відповідальності сторін за його ефективне впровадження. Заради максимальної об'єктивності аналізу проблем ми здійснюємо його як на основі офіційних повідомлень обох сторін, так і на основі даних із незалежних джерел. Структура дослідження загалом ґрунтується на аналізі положень Спільної доповіді про виконання УПС з урахуванням змін, спрямованих на визначення та згрупування окремих проблем відповідно до їх галузевої приналежності, а також на матеріалах проекту «Орієнтири виборців – парламентський моніторинг», здійснюваного Лабораторією законодавчих ініціатив.

Загальні принципи УПС

Серед загальних принципів двостороннього співробітництва, визначених УПС, ми зупинимося на таких:

Повага до принципів демократії та прав людини

Європейський Союз уже давно перестав бути суто економічним об'єднанням держав. Одним із головних «стовпів», на яких він ґрунтується, є загальноєвропейські традиції демократичного існування та спрямування діяльності владних інститутів на забезпечення передусім інтересів кожного окремого індивіда. Відтак не дивною є особлива увага Брюсселя до дотримання принципів демократії та прав людини у країнах, які бажають бути партнерами Європейського Союзу, а тим більше намагаються стати його повноправними членами.

Відповідно до «Загальних принципів», викладених у статті 2, сторони УПС визнають, що повага до демократичних принципів,

прав людини, так само, як і до принципів ринкової економіки, лежить в основі внутрішньої та зовнішньої політики та складає основний елемент партнерства та співробітництва в рамках УПС. Ці принципи було внесено до порядку денного всіх офіційних зустрічей органів УПС, а також постійних двосторонніх політичних зустрічей, а особливо під час щорічних саммітів.

Під час зустрічей у форматі органів УПС та в односторонньому порядку ЄС неодноразово висловлював стурбованість стосовно судової реформи та послідовної імплементації законодавства в галузі демократичного функціонування влади, боротьби з корупцією та дотримання прав людини в Україні. ЄС також неодноразово наголошував на необхідності забезпечення свободи слова в нашій державі і дотриманні прав та свобод журналістів. Підкреслювалося, що дії, які впливають неналежним чином на журналістів та власників ЗМІ, заважатимуть демократизації українського суспільства. Брюссель закликав Україну вирішити недоліки, які були визначені в цьому контексті й впроваджувати законодавство про ЗМІ відповідно до стандартів, визначених ОБСЄ та Радою Європи.

Однак, проблеми в цій сфері досі існують. Іноді навіть складається враження, що вони, замість того, щоб вирішуватися, набувають іще складніших форм. Зокрема, можна виділити останні події під час виборів міського голови м. Мукачеве, які отримали дуже критичну оцінку з боку найвпливовіших європейських інституцій. Проблема незалежності ЗМІ не лише залишається актуальною, а й час від часу суттєво загострюється, що ніяким чином не сприяє покращенню ставлення до України з боку ЄС.

В контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави особливої уваги заслуговує не лише вдосконалення законодавства, а передусім інституційна спроможність до його належного виконання. Нагадаємо, що проблема інституційної спроможності стояла на порядку денному практично усіх країн-кандидатів, а тепер уже членів ЄС. Для України ця проблема тісно пов'язана з необхідністю успішного впровадження політичної та адміністративної реформи, як її складової частини. Необхідно засвоїти, що ніяких переговорів про перспективу членства в ЄС України не відбудеться до того часу, поки наша влада не вирішить цих гострих питань. Причому важливо пам'ятати, що реалізація політичної реформи є виключно внутрішньою справою України і наші закордонні партнери можуть лише надавати нам допомогу в цій сфері, тоді як вся відповідальність за якісне виконання поставлених завдань цілком покладається на нас самих.

Принцип ринкової економіки

Україна досягла певного прогресу в напрямку впровадження принципів та норм ринкової економіки, що є передумовою надання країні статусу держави з ринковою економікою. Обидві сторони, визнаючи цей факт, відзначають значну кількість складових, які ще потрібно впровадити (серед яких остаточне впровадження податкової реформи, широкомасштабна приватизація, скасування окремих неринкових механізмів регуляторної політики в економічній сфері). Виходячи із зазначених причин, Європейська Комісія досі не розповсюдила на Україну статусу країни з ринковою економікою, що призводить до проведення в ЄС антидемпінгових розслідувань проти вітчизняних виробників за дискримінаційними процедурами, які не враховують реальних затрат на виробництво продукції. Таким чином на середину 2003 року відносно імпорту української продукції діяло дев'ять антидемпінгових заходів. Ставки антидемпінгового мита для України зазвичай є найвищими, що призводить до закриття ринку ЄС для цілої низки українських експортерів.

Можливість створення зони вільної торгівлі

У статті 4 УПС визначена можливість створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС. Відповідно до ст. 4 Рада з питань співробітництва у червні 1998 року переглянула ситуацію та визначила завдання, що мають бути пріоритетними для України: виконання УПС та вступ до Світової організації торгівлі (СОТ). На даний момент ситуація залишається незмінною. Спільний аналіз економічної можливості створення зони вільної торгівлі, який було закінчено у листопаді 1999 року, показав необхідність:

- цілеспрямованих та незмінних макроекономічних й адміністративних реформ з метою створення здорового інвестиційного клімату, який є передумовою створення ЗВТ;
- повноцінного виконання положень УПС перед укладанням нових угод;
- досягнення суттєвого прогресу на шляху приєднання до СОТ (особливо в регуляторній сфері) перед повторним спільним розглядом питання створення ЗВТ.

На самміті Україна – ЄС в липні 2002 р. сторони погодилися, що основи для майбутнього створення ЗВТ будуть закладені за умови повного виконання відповідних положень УПС та вступу до СОТ. Однак на-

разі жодна із зазначених вище вимог не виконана належним чином, що буде показано нижче.

Виконання УПС в пріоритетних сферах

Адаптація законодавства¹

Адаптація законодавства є спільним пріоритетом згідно з УПС (ст. 51). Однак, не потрібно зводити її виключно до необхідності врахування формальних вимог, що діють на теренах ЄС, в правовій системі України, оскільки це перетворить адаптацію законодавства на самоціль. Проблема ж відповідності полягає в потребі працювати й жити за тими ж правилами, які діють у цивілізованих розвинених країнах, та пов'язана з потребами внутрішніх перетворень передусім у самій Україні. Необхідно визнати цивілізовані «правила гри» й дотримуватися їх. Таким чином створюється можливість більшого наближення до ЄС як в економічному, так і політичному й культурному вимірах, що дозволить обом сторонам ефективніше взаємодіяти одна з одною та поглиблювати співпрацю на різних рівнях.

У рамках своєї Стратегії та Програми інтеграції до ЄС Україна створила організаційну структуру та правову базу для досягнення цієї мети, розробляючи, з 2001 року, план дій та робочий план щодо адаптації законодавства. Однак перші кроки на шляху створення механізму адаптації законодавства здійснювалися переважно главою держави та органами виконавчої влади, тоді як роль у цьому процесі Верховної Ради зводилася лише до розгляду відповідних законів. Ефективність такого процесу адаптації за відсутності контролю за його здійсненням зводилася нанівець. Нове законодавство фактично не перевірялося на предмет відповідності праву ЄС, що призводило до запровадження нормативних актів, які істотно суперечили *acquis communautaire*. Такий стан справ зберігався до прийняття парламентом Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року. За вісім місяців потому в парламенті було зареєстровано розроблену Мініємством однойменну Програму.

Документ, що розглядався парламентарями в першому читанні, містив низку недоліків та «білих плям» і в цілому потребував суттєвого доопрацювання. Однак, враховуючи важливість та актуальність питання адаптації законодавства України до стандартів ЄС і по-

ри всі недоліки законопроекту, в першому читанні його було підтримано парламентом і передано у відповідальний комітет з метою подальшого глибокого доопрацювання. Документ, що було подано на розгляд у другому читанні, виглядав значно досконалішим і був великою мірою позбавлений «дитячих хвороб» свого попередника. Хоча повністю досконалим його назвати важко. Передусім це стосується низки положень, які не відповідали Конституції України. Крім того, деякі пункти Програми не узгоджувалися з іншими її положеннями й вимогами чинного законодавства. Ці причини викликали накладення вето Президента на прийнятий парламентом закон.

Детальний аналіз президентського вето виявив суперечливість окремих пропозицій глави держави. Деякі з них не відповідали Конституції, а також не враховували реалії законодавчої роботи. Однак, парламентарі під час повторного винесення на розгляд Програми адаптації врахували всі пропозиції Президента, ухваливши відповідний закон 18 березня цього року. В процесі перегляду при фактичному виключенні з Програми тих положень, які викликали зауваження глави держави, на їх місце не було запропоновано ніяких альтернативних варіантів. Відтак, наявність чинності Програмою адаптації в її сьогоденнішому вигляді залишає деякі проблеми в цій галузі невирішеними.

Торгівля

Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС наповнена положеннями, що регулюють торгівельно-економічні відносини між двома сторонами, і певною мірою відображає сутність тих торгівельно-економічних відносин, які склалися всередині самого Спільного ринку протягом періоду його існування. Виходячи із зацікавленості обох сторін в активному розвитку їхніх відносин саме в цьому напрямі, Україна та ЄС встановили в УПС режим для здійснення транскордонного торгівельно-економічного співробітництва для своїх господарюючих суб'єктів. Відтак, не дивною є особлива увага обох сторін до належного виконання відповідних положень Угоди. Аналіз економічного співробітництва свідчить про досить стійку тенденцію до зростання товарообігу між Україною та ЄС. Однак, у цій сфері наші європейські партнери неодноразово наголошували в рамках спільних робочих органів на наявності в регуляторній політиці України, зокрема й у вітчизняному законодавстві, великої кількості елементів, які не сприяють позитивній динаміці торгівельно-економічних відносин.

¹ Висновки про успішність адаптації законодавства у пріоритетних сферах, визначених УПС, - законодавство про митницю, про компанії, про банківську справу, бухгалтерський облік компанії і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт - можна зробити спираючись на загальний огляд двостороннього співробітництва в різних галузях

Дискримінаційні заходи, що впливають на експортерів, зокрема питання ПДВ

Протягом строку дії УПС обговорення спільних інституцій неодноразово торкалося проблемних аспектів здійснення транскордонної торгівлі. Зокрема, це стосувалося дискримінаційних обмежень, які встановлювалися національним законодавством і стосувалися іноземних суб'єктів господарювання. Деякі із зазначених проблем було усунуто завдяки виданню підзаконних актів органами державної влади України. Однак, європейські партнери неодноразово наголошували саме на необхідності законодавчого закріплення відповідних змін, оскільки теперішня ситуація суперечить вимогам європейського права, зокрема, принципу правової визначеності, що лише відштовхує підприємців з ЄС від налагодження ділових контактів на теренах України. Крім того, велика кількість виключень у законодавстві не сприяє створенню сприятливого інвестиційного клімату в нашій державі, що призводить до занадто повільних темпів іноземного інвестування у вітчизняну економіку.

Досить істотною перешкодою для двосторонніх торгівельно-економічних відносин стали проблеми в галузі непрямого оподаткування в Україні, передусім це пов'язано зі стягненням ПДВ й акцизів.

Діюча система визначення бази оподаткування, податкових зобов'язань, ставок оподаткування та адміністрування ПДВ встановлена Законом України «Про податок на додану вартість» (від 3.04.1997р.). У подальшому було прийнято до 100 Законів України, якими вносилися зміни і доповнення до Закону «Про податок на додану вартість». Абсолютна більшість змін і доповнень утворювала правові підстави для сотень податкових звільнень і пільг, що призвело до значного звуження сфери застосування ПДВ. За даними Міністерства фінансів України у 2002 році загальний обсяг звільнень і пільг з ПДВ становив 5,5 млрд. грн. (72% всіх податкових пільг). Державна податкова Адміністрація України (ДПА), використовуючи іншу методологію розрахунків, подає значно більшу цифру – 46,8 млрд. грн. За даними ДПА лише 57% платників фактично сплачувало ПДВ (від кількості платників, що повинні сплачувати ПДВ).

Стандартна ставка ПДВ в Україні становить 20%. Широко застосовується нульова ставка. Зокрема, з 1.01.2003р. встановлено нульову ставку ПДВ на операції з продажу природного газу, імпортованого по контрактах, укладених на виконання міжнародних договорів України. Натомість, Держави-чле-

ни ЄС можуть застосовувати лише знижені ставки для постачальників природного газу. Законодавство ЄС не передбачає встановлення нульової ставки. Замість цього держави-члени ЄС застосовують режим звільнення певних операцій від оподаткування ПДВ.

Особливу стурбованість ЄС викликає ситуація, що склалася з поверненням ПДВ експортерам. Процедура відшкодування ПДВ регулюється щонайменше трьома нормативними актами: Законом України «Про податок на додану вартість» (від 3.04.1997р.), Указом Президента України «Про деякі зміни в оподаткуванні» (від 7.08.1998р. №857/98), Порядком відшкодування податку на додану вартість, що затверджений наказом ДПА та Державного казначейства (від 2.07.1997р. №209/72).

За чинним законодавством відшкодування ПДВ з Державного бюджету має здійснюватися протягом місяця, наступного після подачі податкової декларації. Експортне відшкодування повинно надаватися протягом 30 календарних днів, наступних за днем подання розрахунку експортного відшкодування (п. 8.6 статті 8 Закону про ПДВ). У випадку коли сума бюджетних надходжень від податку на додану вартість відповідного періоду не покриває суму податків, що має бути відшкодована бюджетом, для такого відшкодування мають використовуватися доходи з інших джерел Державного бюджету України. Однак, ці норми Закону «Про податок на додану вартість» не виконуються. Станом на 1.06.2003р. загальна заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ сягнула 8,4 млрд. грн. (3,8% ВВП). Прострочені зобов'язання з відшкодування ПДВ складають 2,8 млрд. грн. (21% надходжень ПДВ до бюджету у 2002р.).

Борг з відшкодування ПДВ фактично є примусовим кредитуванням Уряду з боку підприємницького сектора. Прострочені зобов'язання Уряду по відшкодуванню ПДВ виконуються без сплати відсотків, що мають нараховуватися згідно з чинним законодавством. Це є ще одним непрямим податком, яким обкладаються підприємства. Єдиним виходом для підприємств лишається витратна та тривала процедура судового процесу, якої більшість підприємств намагаються уникнути.

Надзвичайно важливим є те, що Уряд повинен відновити прозорість системи відшкодування ПДВ. Погашення заборгованості з відшкодування ПДВ перед експортерами є умовою відновлення кредитування України з боку Міжнародного валютного фонду.

В Україні проблема адміністрування ПДВ також пов'язана з його застосуванням на кор-

доні. При імпортуванні ПДВ повинен стягуватися до митної очистки товарів. Відшкодування податку по експортованих товарах має здійснюватися після того, як товари вивезено за межі території країни. На практиці жодна складова цієї системи не працює як належить.

В контексті зовнішньої торгівлі правозастосування вже адаптованого законодавства залишається сферою, яка потребує особливої уваги з боку України.

19 червня 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів». Законом передбачено поетапне зниження ставки ПДВ – з 20 до 17% з 1 січня 2004 року, 15% з 1 січня 2005 року. Одночасно розширено базу оподаткування за рахунок скасування податкових пільг щодо: поставок лікарських засобів та виробів медичного призначення (крім ліків, лікарських і медичних засобів, визначених життєво необхідними); продажу житла на первинному ринку; надання послуг з перевезення пасажирів міським і приміським пасажирським транспортом; продажу продукції власного виробництва підприємствами літакобудівної та суднобудівної галузей; спеціального режиму використання ПДВ заготівельними підприємствами за операціями з продажу ними окремих видів відходів як вторинної сировини. Президент України наклав вето на Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» і 9 серпня 2003 року повернув його до Верховної Ради. 11 вересня 2003 року Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів». Президент України знову наклав вето на цей Закон і 11 жовтня 2003 року повернув його до Верховної Ради. 5 лютого цього року Верховна Рада України ухвалила у другому читанні й у цілому проект Закону «Про внесення змін до деяких Законів України з питань оподаткування у зв'язку із прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Законом передбачене зниження ставки ПДВ – з 20 до 17% з 1 січня 2005 року, 15% з 1 січня 2006 року. Також передбачається скасування низки звільнень і пільг з податку на додану вартість. Цей Закон було ветовано Президентом 3 березня цього року і чинності він досі не набув.

Іншим складним питанням у галузі непрямого оподаткування в Україні є **стягнення акцизних зборів**. Відповідно до Закону України «Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби» (від 24.05.1996р.) звільнено від обкладання акцизним збором нові автомобілі і мотоцикли, що виробляються українськими підприємствами. Термін дії цієї норми – до 1 січня 2007

року. Це є порушенням національного режиму, який передбачається статтею 15 УПС.

Зазначимо, що у Верховній Раді України станом на 31.10.2003р. було зареєстровано три законопроекти щодо розвитку і державної підтримки автомобілебудівної промисловості України. Один з них, проект Закону «Про розвиток автомобільної промисловості України» під реєстраційним номером №3677, було ухвалено парламентом 18 березня цього року. Цей документ не лише не скасовує дискримінаційні положення попередніх актів законодавства, а, навпаки сприяє ускладненню ситуації в цій сфері. Скасовуючи пільги по зобов'язаннях за ПДВ та платі за землю, він продовжує термін дії цілої низки пільг, зокрема по сплаті акцизного збору, до кінця 2008 року.

В Україні використовуються дискримінаційні ставки акцизного збору на деякі імпортовані продукти (на вина виноградні, вина ігристі і газовані, вермути, інші зброжені напої), що є порушенням національного режиму. Загальні норми і сфера дії національного режиму визначені в статті 15 УПС. Зазначена стаття Угоди, зокрема, встановлює таке:

- продукти з території однієї Сторони імпортовані на територію іншої Сторони не підлягають обкладанню, прямо чи опосередковано, ніякими внутрішніми податками або внутрішніми зборами, що перевищують ті, які застосовуються, прямо чи опосередковано, до подібних вітчизняних продуктів;
- крім того, цим продуктам надається не менш сприятливий режим, ніж той, який наданий подібним продуктам національного походження щодо всіх законів, правил і вимог, які впливають на їх внутрішній продаж, пропонування для продажу, купівлю, транспортування, розподіл або використання.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» та деяких інших законодавчих актів» (від 22.05.2003р.) встановив нові підвищені ставки акцизного збору на алкогольні напої, що імпортуються в Україну. Термін дії підвищених ставок на імпортовані алкогольні напої – до вступу України в СОТ. Це створює додаткові перешкоди для експортерів з ЄС.

Митне регулювання та митні процедури/ Митне співробітництво

Наразі вітчизняне митне законодавство та практика його застосування зазнають важливих змін. 1 січня 2004 року чинності набув

новий Митний кодекс України. Цього ж року набула чинності ціла низка підзаконних актів у сфері митного регулювання. В цілому можна стверджувати, що прийняття нового Митного кодексу зі змінами внесеними Законами України № 291-IV від 28 листопада 2002 року та № 3488-IV від 24 грудня 2002 року, було визначним кроком у вірному напрямку. Варто також додати, що цього ж року 10 нових країн набули членства у Європейському Союзі і усі з них погодились на повну реценцію норм спільного Митного кодексу, який діє на теренах ЄС. Напевне, найкращим виходом у ситуації повного оновлення митного права для України було б наслідувати приклад своїх сусідів. Принаймні, зважаючи на обсяг роботи проведеної Європейським Союзом з метою удосконалення міжнародного торгового законодавства і особливо в галузі митного права, в процесі розробки вітчизняного законодавства необхідно було достатньо уваги приділити моделі, що запропонована Митним кодексом ЄС.

Європейський Союз повністю врахував положення Угоди про застосування статті VII Генеральної Угоди з тарифів і торгівлі 1994 року. Більше того, положення угоди були дослівно перенесені до тексту Митного кодексу ЄС. Згідно із зобов'язаннями за УПС та враховуючи бажання України стати членом СОТ, для неї є доцільним наслідувати цей приклад. Однак, порівняльні дослідження в галузі митного законодавства свідчать про наявність низки суперечностей у сфері: (а) апеляційної процедури щодо рішень митних органів; (б) запровадження положень щодо обов'язкового інформування імпортерів з питань тарифів та походження товарів; (с) правил опублікування нормативних актів нормативного характеру в галузі митного права.

Зокрема, варто звернути увагу на такий аспект, як право декларанта оспорювати митну вартість, вираховану митними органами, можливість проведення ним за власним бажанням незалежної експертизи митної вартості, ступінь її обов'язковості для митних органів тощо. Особи повинні мати можливість оскаржувати рішення митних органів щодо визначення митної вартості та способу її обрахунку в апеляційному порядку до вищестоящего органу або до суду безпосередньо (має бути забезпечено право на судовий захист). Причому повинне забезпечуватися право декларанта бути присутнім при розгляді його спору, право на подальше оскарження (повторна апеляція), право на мирову угоду (компроміс) з митними органами щодо спору. Ці питання залишені поза межами регулювання Митного кодексу.

Надання інформації учасникам ринку щодо митного регулювання повинно здійснюватися в обсягах значно ширших ніж ті, що передбачені Главою 4 Митного кодексу України. Положення цієї Глави мають відповідати вимогам, встановленим статтею X ГАТТ 1994 та Угоди СОТ про визначення правил походження а також Статтями 11 та 12 Митного кодексу ЄС. Вказані документи передбачають право імпортерів на отримання інформації щодо тарифів та походження товарів. Такі рішення діятимуть щонайменше три роки та сприятимуть стабільному, відкритому та передбачуваному регулюванню у митній галузі.

Прозорішим має стати процес опублікування нормативних актів у сфері митного законодавства шляхом визначення окремого друкованого органу для опублікування відповідних нормативних актів Митної служби України.

Отже, підвищенню стабільності та прозорості митної справи сприятимуть також такі кроки, як:

- реценція норм права ЄС, що регулюють процес надання зобов'язуючих рішень щодо тарифів та походження товарів;
- впровадження заходів щодо зменшення втручання держави в питання міжнародної торгівлі (зокрема, спрощення митних процедур), визначені в Міжнародній Конвенції зі спрощення та гармонізації (узгодження) митних процедур (переглянута Кіотська конвенція 1973 року) Всесвітньої митної Організації;
- приєднання до Декларації про чесність митних органів від 1993 року;
- консолідація підзаконних нормативних актів у митній сфері.

Інші заходи, що впливають на торгівлю

Спільна доповідь щодо виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС містить позиції обох сторін з приводу: застосування кількісних обмежень у двосторонній торгівлі, зокрема механізмів ліцензування й квотування; стягнення експортних мит; проблемних аспектів функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку в Україні; застосування запобіжних та захисних заходів; технічних бар'єрів у торгівлі, а також санітарних і фітосанітарних заходів; процедур реєстрації; окремих аспектів дії секторальних угод у галузі торгівлі металургійною продукцією та текстильними виробами².

Аналіз положень Спільної доповіді свідчить про наявність проблемних аспектів у зазначених сферах. Йдеться про взаємні зауваження сторін щодо порушення вимог УПС

² Спільна доповідь щодо виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (Неофіційний переклад)/ Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України – 2003. – Доступне: http://me.kmu.gov.ua/file/link/38155/file/shvalena_spilna_dopovid_ukr.rtf

в галузі торгівлі. Окремі проблеми вимагають посиленої уваги з боку української влади, оскільки аналогічні зауваження лунають і з боку учасників Робочої групи з приєднання України до СОТ.

Ліцензування імпорту

Особливої уваги вимагають положення Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність», які стосуються правил неавтоматичного ліцензування імпорту. Їх аналіз свідчить про певні розходження його з вимогами СОТ, які діють також і в ЄС (зокрема, з вимогами Угоди про субсидії та компенсаційні заходи).

Експортні мита

Окремим питанням стоїть застосування в українській регуляторній політиці експортних мит, які в принципі забороняються Генеральною угодою з тарифів і торгівлі (ГАТТ) від 1994 року. Практика свідчить про неринкову спрямованість зазначеного механізму, впровадження якого ніяким чином не сприятиме наданню Україні статусу країни з ринковою економікою.

Стандартизація

Одним із важливих положень УПС є визнання необхідності співробітництва в галузі оцінки стандартів та відповідності (ст. 56 УПС). В міжнародній практиці ця сфера позначається як технічні бар'єри в торгівлі, оскільки від змісту відповідних законодавчих положень великою мірою залежить динаміка транскордонної торгівлі. Гармонізація українського законодавства в галузі стандартизації із тим, що діє всередині Спільного ринку ЄС, є нагальним завданням української влади та одним із пріоритетних напрямів адаптації, визначених статтею 51 УПС. Оскільки звільнення в цьому питанні може призвести до закриття Спільного ринку для дуже значної частини наших експортерів. Тимчасовим вирішенням питання може бути укладення двосторонньої угоди про підтвердження відповідності. Загалом, сьогодні лише 1400 українських стандарти відповідають європейським (з 8000); крім того, існують невідповідності й у регуляторній сфері.

Санітарні та фітосанітарні заходи

Деякі стандарти санітарного та фітосанітарного захисту, розроблені в Україні, передбачають значно вищий рівень захисту, ніж відповідні міжнародні стандарти. Хоча дуже часто суб'єкти економічної діяльності сповіщають про труднощі з загальними правилами та вимогами санітарного контролю. Обов'язковий санітарний контроль вимагається для

товарів, що зазвичай не потребують наявності таких сертифікатів (наприклад для автомобілів, будівельних матеріалів)³. Основною проблемою, яку слід врегулювати з урахуванням досвіду та законодавства Євросоюзу, є недостатньо чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади, які здійснюють державний контроль і нагляд за якістю та безпекою харчових продуктів тваринного походження, відсутність єдиного центрального органу, компетентного в цих питаннях. Це часто призводить до багаторазових невинуватених перевірок іноземних суб'єктів економічної діяльності різними публічними органами.

Застосування з боку ЄС запобіжних (передусім антидемпінгових) заходів по відношенню до українських виробників викликано цілим комплексом проблем, які, суттєво спотворюють характер української економіки, перетворюючи її на фактично неринкову. Великою мірою це пов'язано з недостатніми темпами приватизації великих підприємств, що перебувають у державній власності і використовують неринкові механізми роботи. Процес змін у промисловості залежить переважно від політичних рішень та бюджетних ресурсів. Відсутній зв'язок податку з прибутком. Ця проблема існує в Україні внаслідок триваючої й досі терпимості до надання численних невинуватених податкових пільг. Збиткові підприємства одержують кредит у формі відстрочених платежів постачальникам та податковим органам.

Бізнес та інвестиції

Розвиток підприємництва та інвестування в українську економіку є однією з найголовніших передумов подальшого економічного прогресу нашої держави. Крім того, рівень економічного розвитку та здатність витримати конкуренцію на Спільному ринку є одним із критеріїв вступу держави до Європейського Союзу. Досягти цього критерію без активного залучення інвестицій з-за кордону вкрай складно. Сьогодні ЄС є одним з найбільших інвесторів української економіки. Однак, загальний аналіз свідчить про те, що інвестиційний потенціал ЄС в Україні задіяний далеко не повною мірою. Передусім це пов'язано з сукупністю проблем, які існують у нашій державі та перешкоджають залученню до неї європейського капіталу, створюючи негативний інвестиційний імідж України. Положення, що впливають на підприємницьку діяльність та інвестиції, є одним з важливих елементів УПС. Вони створюють правові підстави для діяльності в Україні європейських

³ Там само

компаній та встановлюють правовий режим інвестування у вітчизняну економіку. Оскільки зазначені положення є рамковими, окрема відповідальність за їх належну імплементацію покладається на українські органи влади, що мають відобразити вимоги УПС та існуючі європейські стандарти в галузевому законодавстві та забезпечити їх ефективне виконання.

Для подальшого розвитку бізнесових та інвестиційних контактів і співробітництва між Україною та ЄС слід ще докласти зусиль, зокрема, в практичному застосуванні вже існуючих законів щодо захисту прав іноземних інвесторів у спільних підприємствах, а також прозорості та передбачуваності умов ведення бізнесу на практиці. Діалог з європейськими інвесторами, що працюють в Україні, висвітлив труднощі для зарубіжних інвесторів. Досі високим є рівень застосування дискримінаційних заходів, які впливають на іноземні інвестиції. Досить наочними є приклади цього, висвітлені в попередньому розділі, присвяченому торгівлі, та стосуються проблеми заборгованості з відшкодування ПДВ, протекціоністських заходів по відношенню до вітчизняного виробника. Зазначене вище стосовно торгівлі товарами негативно впливає на діяльність європейських інвесторів в Україні.

Умови, що впливають на створення та діяльність компаній

Законодавство України про юридичні особи, зокрема про господарські товариства, лише частково відповідає нормам права ЄС про компанії. Українські юридичні особи все ще не можуть функціонувати в нормальному режимі. Причини цього варто шукати не тільки в законодавстві, яке регулює їх діяльність, а в численних недоліках правової системи в цілому. Серед інших причин варто виділити значні недоліки у функціонуванні адміністративних органів, які відповідають за певні аспекти діяльності юридичних осіб – такі, як процедури ліцензування та реєстрації юридичних осіб, а також оприлюднення інформації про них.

Аналіз чинного українського законодавства про компанії свідчить лише про часткову відповідність його вимогам законодавства ЄС. Проблема полягає як у суперечностях між різними нормативними документами, так і у відсутності достатнього рівня законодавчого регулювання. Подальша законодавча робота в цій сфері має зводитися до таких кроків:

- терміново узгодити нові Цивільний та Господарський кодекси України між со-

бою, оскільки їх положення, які стосуються компаній, суперечать одне одному;

- привести Закон України «Про господарські товариства» у відповідність із новими Цивільним та Господарським кодексами України, окрім розділу, який стосується акціонерних товариств. Гармонізації із Цивільним кодексом також потребують інші численні акти законодавства, які регулюють створення та діяльність юридичних осіб в Україні;
- хоча новоприйнятий Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» приводить українське законодавство у відповідність із європейським законодавством, основну увагу тепер необхідно зосередити на заснуванні повнофункціональної системи державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) із можливістю вільного доступу до неї;
- прийняти закон про акціонерні товариства. До останнього часу на розгляді в парламенті знаходились два проекти законів «Про акціонерні товариства» (проект №3059-1, внесений Кабінетом Міністрів 18.12.2003 на заміну раніше поданого в квітні після його несхвалення в першому читанні 09.07.2003; проект №3059 народного депутата В.Мусяки, який був відкликаний автором). При його обговоренні у Верховній Раді України можна використовувати в якості моделі певні елементи Другої та Дванадцятої Директиви про компанії, Регламенту ЄС про статут європейської компанії та законодавство держав-членів;
- важливо враховувати законодавство ЄС про компанії в процесі розробки та обговорення змін до Закону України «Про господарські товариства», окрім розділу, який стосується акціонерних товариств⁴. Окрім законодавчих заходів, буде також вкрай важливо модернізувати та зміцнити відповідну інституційну базу відповідальну за впровадження законодавства про господарські товариства, й зокрема, за ліцензування та реєстрацію юридичних осіб та оприлюднення інформації про такі господарські товариства.

Законодавство про неспроможність (банкрутство)

Незважаючи на прогрес, якого було досягнуто у сфері реформування законодавства про банкрутство в Україні, окремі нормативні ак-

⁴ Законодавство про компанії. Наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин. Наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу/ Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства. – 2003. – Доступне: <http://www.ueplac.kiev.ua/ukr/pca/sb/1.pdf>

ти у цій сфері правового регулювання не позбавлені зазначених вище недоліків. Закон про банкрутство 1999 року містить тільки одну статтю загального характеру, що стосується участі у справах іноземних суб'єктів права. До того ж, ця стаття не містить правил розв'язання проблем заборгованості підприємців, бізнес яких здійснюється у більш ніж одній країні. З метою приведення чинного Закону про банкрутство до вимог Європейського Союзу вважається за необхідне розробити положення про транскордонні банкрутства і запропонувати їх для введення у текст Закону.

Необхідно окремо провести аналіз ефективності застосування процедур банкрутства та самого Закону про банкрутство. Практика застосування відповідного законодавства в Україні свідчить про те, що Закон про банкрутство є достатньо складним для його успішного застосування в суді. Цю проблему можна розв'язати розробивши спрощену процедуру банкрутства та шляхом проведення тренінгів, у тому числі спеціально для представників суддівського корпусу.

З метою приведення Постанови Кабінету Міністрів України № 515 від 17.03.2000 р. «Про досудову санацію державних підприємств» до вимог ринку слід текст постанови переробити з тим, щоб надати можливість кредиторам брати участь у проведенні досудової санації шляхом пропонування ефективних механізмів голосування та участі у прийнятті рішень у цій процедурі.

Необхідно запровадити спрощену процедуру банкрутства у додаток до тих процедур, що вже передбачені у Законі про банкрутство. Це сприятиме легалізації так званих «прихованих» банкрутств та дасть додаткові переваги боржникові для звернення до суду з метою розв'язання проблем заборгованості.

Також важливо проаналізувати законодавство України у сфері регулювання відносин неспроможності щодо відповідності базових понять та юридичних конструкцій тим, що містяться у законодавстві ЄС, Модельний закон ЮНСІТРАЛ та інші міжнародні документи у цій сфері.

Бухгалтерський облік компаній та податки

Включення сфери «бухгалтерський облік компаній та податки» до статті 51 УПС націлене на створення сприятливого та стабільного клімату для заснування та діяльності українських компаній, підрозділів та філій на території ЄС та європейських компаній в Україні. Вона передбачає застосування режиму найбільшого сприяння або національного режиму,

або в певних випадках можливість застосування найбільш вигідного з цих двох режимів. Глава II Розділу IV чітко визначає необхідний або достатній масштаб наближення законодавства в сфері бухгалтерського обліку компаній та податків згідно статті 51. Як показано в наступному розділі, це не завжди має місце – потрібно докласти додаткових зусиль для досягнення переконливих позитивних зрушень.

Впровадження сучасної системи бухгалтерського обліку в Україні, що розпочалося у 2000 р., має історію, обтяжену труднощами початкового періоду, деякі з яких, однак, мають системний характер. Підприємницький сектор у цілому ще не повністю перейшов до жорстких бюджетних обмежень. Чимало компаній, зокрема, колишні державні підприємства, не полишають звички до патерналістської протекції й досі демонструють недостатню ефективність щодо точності бухгалтерської звітності та відтворення фінансової інформації. Показниками подібної поведінки підприємств є, серед інших, значні суми заборгованості по взаєморозрахунках та низка нещодавніх антидемпінгових розслідувань.

На сьогодні компанії в Україні можуть приймати рішення про ведення фінансової звітності відповідно до Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСБО), але податкова звітність, яка фактично відрізняється від звітності, оформленої згідно з МСБО, лишається обов'язковою і державні органи жорстко контролюють її ведення. Таке становище очевидно послаблює зацікавленість компаній у впровадженні бухгалтерського обліку за стандартами МСБО. Таким чином, розвиток підприємницького сектору стримується, оскільки це фактично відштовхує компанії від активнішого виходу на внутрішній та міжнародні ринки капіталу та зменшує зацікавленість європейських компаній у відкритті бізнесу в Україні.

В цілому, незважаючи на значний прогрес у справі проведення бухгалтерської реформи, невідповідності між українськими та міжнародними стандартами вкупі з неефективними механізмами забезпечення відповідності спричиняють до сумнівів та стурбованості потенційних інвесторів щодо надійності вміщених у фінансовій звітності даних. Західні інвестори нерідко стикаються з проблемою перекладу українських бухгалтерських даних у міжнародно прийнятну бухгалтерську інформацію, що фактично передбачає додаткові витрати на ведення підприємницької діяльності в Україні. Така ситуація вочевидь не відповідає вимогам глави II розділу IV УПС. Крім того, важливим «вузьким місцем» в Україні є недостатня кількість добре підготовлених професійних бухгалтерів.

Після фінансової кризи 1998 – 1999 рр. Україна визнала необхідність реформування своєї системи оподаткування, діяльність якої, як зазначено в останній доповіді МВФ від червня 2003 року, була незадовільною з точки зору бюджетних надходжень, економічної ефективності та суспільної справедливості. Свідчення учасників економічної діяльності, наведені, зокрема, в розвідці Світового Банку «Вартість ведення бізнесу в Україні» (2002 р.), також були загалом негативними, вказуючи на те, що податкові законодавство та практика є серйозними перешкодами на шляху до ведення підприємницької діяльності в країні. В цьому контексті необхідно відмітити, що досі парламентом не прийнято Податковий кодекс.

Захист інтелектуальної, промислової та комерційної власності

Україна взяла на себе зобов'язання до кінця 2003 року забезпечити рівень захисту інтелектуальної власності, аналогічний до існуючого в ЄС, включаючи здійснення ефективних заходів по захисту та забезпеченню прав інтелектуальної, промислової та комерційної власності.

Останнім часом Україна здійснила істотний прогрес у галузі адаптації законодавства до положень Угоди ТРІПС (TRIPS), що встановлює світові стандарти захисту інтелектуальної власності. Законодавча база України у сфері захисту прав інтелектуальної власності є дуже великою: крім 18 міжнародних договорів, до неї входять Конституція України, кодекси (Цивільний, Кримінальний, Про адміністративні правопорушення та ін.), а також законодавчі акти загальної дії: та спеціальні (на сьогодні – майже 100 законів та підзаконних актів). У 2001–2002 роках був прийнятий новий Кримінальний кодекс та було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ці кодекси були доповнені статтями, що посилюють кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності. Було прийнято ряд спеціалізованих нормативних актів у зв'язку з прийняттям нового Митного кодексу. Проте, законодавча система все ще залишається слабкою (це стосується, зокрема, комерційної таємниці, торгівельних марок та географічних зазначень місця походження товарів). До цього часу існує необхідність прийняти нове законодавство про охорону комерційної таємниці.

З іншого боку, лишається нагальною проблема посилення примусового виконання

законодавства і, зокрема, зміцнення інституційної мережі у цій сфері. Офіційних даних щодо існуючих рівнів піратства та підроблення товарів в Україні немає, але проблема піратства та підробки товарів в Україні є очевидною.

Останніми роками вже сформувалася система інституцій, які відповідають за примусове виконання законодавства у цій сфері, хоча нагальною лишається необхідність фахової підготовки відповідальних кадрів. Пропонованими заходами в цій сфері є:

- надання митним органам повноважень затримувати підозрілі товари навіть до подання відповідної заяви правовласника, тобто ці органи повинні діяти відповідно до своїх службових обов'язків;
- вдосконалення роботи судових органів. Судова влада функціонує неналежним чином з декількох причин (недосвідченість суддів, загалом повільні процедури тощо). З огляду на це необхідно вивчити та проаналізувати доцільність утворення спеціалізованого суду для розгляду цивільних спорів щодо прав інтелектуальної власності. Першим важливим кроком на цьому шляху є утворення у 2003 році спеціальної колегії Вищого господарського суду України з розгляду справ, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності.

Фінансові послуги, цінні папери

Банківська сфера

Серйозною невідповідністю українського банківського законодавства праву Євросоюзу є те, що Закон «Про банки і банківську діяльність» не передбачає можливості створення філій іноземних банків, які не мають статусу юридичної особи та власного капіталу. Ці філії могли би розширити можливості кредитування та поліпшити якість банківських послуг. Єдиною можливістю ведення діяльності в Україні для іноземного банку є створення дочірнього підприємства, адже представництва банків не мають будь-яких операційних функцій. Дочірня компанія є юридичною особою, контрольованою материнським банком, а тому підлягає нагляду з боку НБУ, в той час як філія є юридично залежною частиною банку, що підлягає нагляду з боку іноземного органу банківського нагляду. Таке становище в українському законодавстві суперечить фундаментальному принципу права Євросоюзу – принципу вільного руху послуг. Відповідно до УПС, Україна має надати на-

ціональний режим для операцій філій банків ЄС, заснованих на її території.

Національним банком України було розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект №3561, що закріплює в Законі України «Про банки і банківську діяльність» можливість створення філій іноземних банків на території України та їх участь у національній системі гарантування депозитів. Проте законопроект не був підтриманий парламентом навіть у першому читанні під час голосування 04.03.2004 («за» 224 голосів при 226 необхідних). Необхідно відзначити, що схвалення цього закону у запропонованій редакції могло би болісно вдарити по національних банках, які, за умови приходу на вітчизняний ринок потужних іноземних банків, не змогли би витримати конкуренцію з ними.

Цінні папери

Чинне законодавство потребує вдосконалення у сфері корпоративного управління шляхом прийняття нормативних документів, які сприятимуть підвищенню рівня захисту прав акціонерів та інвесторів, підвищенню рівня розкриття та оприлюднення інформації на фондовому ринку. Основним законом у цій сфері повинен стати Закон «Про акціонерні товариства», про який йшлося вище.

Враховуючи малу капіталізацію ринку цінних паперів видається важливим забезпечити утримання витрат на операції з цінними паперами на якомога нижчому рівні. Крім того, утворення специфічних інституцій ринку, які забезпечують здійснення операцій з цінними паперами, підвищило б довіру потенційних інвесторів до ринку та гарантувало би оперативність і захищеність таких операцій.

Подальший розвиток депозитарно-клірингової системи в Україні сьогодні є одним з головних факторів розвитку національного ринку цінних паперів та його інтеграції в міжнародний фінансовий ринок. Необхідно розширювати коло цінних паперів і фінансових інструментів, які виступають об'єктами інвестування, за рахунок розвитку похідних інструментів та комерційних паперів (у цій галузі новий Цивільний кодекс України запроваджує низку нових оборотних документів, які можуть бути привабливими для інвесторів).

Нижче подано низку заходів, яких необхідно вжити для забезпечення функціонування ринку цінних паперів у відповідності до міжнародних стандартів.

Зокрема, пропонується продовжувати впровадження міжнародних принципів бух-

галтерської звітності (International Accounting Standards – IAS) для використання емітентами.

Важливим є продовження роботи у сфері забезпечення належного захисту інтересів інвесторів, для чого Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку пропонується наполягати на використанні і дотриманні принципів найкращої корпоративної практики емітентами цінних паперів (Рішення Комісії № 190 від 2 червня 2002 р.), що розроблені в Україні на базі рекомендацій ОЕСР.

Пропонується продовжувати забезпечувати відповідність українського законодавства до вимог законодавства ЄС щодо допуску цінних паперів до лістингу на фондовій біржі та інформації про такі цінні папери, яка підлягає опублікуванню з метою надання потенційним інвесторам необхідної інформації про фінансовий стан емітента та відомості про цінні папери, що пройшли лістинг.

Необхідно продовжувати роботу щодо наближення національного законодавства до вимог законодавства ЄС:

- щодо критеріїв для надання ліцензії чи умов її відзиви (для чого пропонується перевірити положення Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» на предмет їх відповідності стандартам законодавства ЄС);
- у сфері здійснення колективного інвестування (низку підзаконних актів у цій сфері вже прийнято);
- щодо річних звітів окремих видів компанії відносно сум, які виражені у євро, з метою введення міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для емітентів, які пропонують цінні папери для вільного продажу на первинному ринку та фондовій біржі.

Страховання

Протягом останніх кількох років українські законодавці досягли значних успіхів у розвитку національної правової бази у галузі страхування. Це справедливо для значних елементів правової бази: як стосовно страхового нагляду, так і міжнародної співпраці у зазначеній сфері (особливо у напрямку відкриття українського страхового ринку), також і для сфери захисту прав споживачів.

Водночас, ця сфера також потребує невідкладних кроків у напрямку реформування, причому у питаннях не тільки власне законодавства, але також його імплементації, виконання, а також створення в Україні необхідних рамкових організаційних умов та структур.

Заходи, запропоновані для вдосконалення правового регулювання цієї сфери, багато в чому відображають рекомендації, викладені в попередніх розділах. Специфічними саме для страхового ринку є такі:

- необхідність зміцнення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг кадрово та організаційно, зокрема, через фінансування з боку компаній, які перебувають під наглядом. Необхідно віддавати перевагу суворим методам нагляду перед ліберальним підходом до наглядової справи;
- потреба в конкретизації правил інвестування, визначених у Законі України «Про страхування»;
- узгодити між собою законодавства у сфері страхування (Закони України: «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про страхування», Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України);
- запровадження повноцінного обов'язкового страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів через прийняття та належну імплементацію відповідного Закону (схвалений Верховною Радою України в повторному другому читанні та в цілому 03.06.2004), а також посилення та вдосконалення відповідних організаційних структур;
- розробка правил підтвердження кваліфікації, сертифікації та реєстрації страхових посередників, краще через саморегульовану організацію на зразок Української ліги страхових організацій;
- скорочення переліку видів обов'язкового страхування відповідно з існуючими на страхових ринках ЄС та інших європейських держав;
- розробка правової та організаційної бази довгострокового страхування життя та здоров'я, пільгового оподаткування страхових премій тощо.

Транспорт

Співробітництво України та Євросоюзу зосереджується на модернізації та забезпеченні, в разі потреби, сумісності транспортних систем та імплементації законодавства щодо наземного, морського та повітряного транспорту (інфраструктури). З огляду на розвиток транспортних коридорів, удосконалення потребують також відносини в рамках ТРАСЕКА, Чорноморської ПЕТрЗ (Пан'європейська транспортна зона) та Пан'європейських транспортних коридорів.

Виходячи з бажання України отримувати

прибуток від свого географічного положення як транзитної держави, конче необхідно розробити законодавчі засади для регламентування діяльності комплексу транспортних коридорів, діяльність яких повинна реалізовуватися у відповідності до законодавства та нормативних актів, що забезпечують можливості перевезення вантажів.

Важливим аспектом підвищення ефективності роботи транспорту є забезпечення впровадження нормативів для проходження транспорту міжнародними коридорами (МТК). Зокрема, у документах ЄС комплекс МТК включає в себе наземні, водні транспортні магістралі з відповідною інфраструктурою, яка включає в себе під'їзні шляхи, переходи на кордоні, сервісні пункти, ватажні та пасажирські термінали, обладнання та управління рухом. Україна планує вийти на рівень вимог ЄС по проходженню транспорту через кордон у 2015 році.

Ефективне управління вимагає підготовки спеціальних нормативних документів для коригування стратегії розвитку міжнародних транспортних комунікацій в межах транспортної галузі України. Важливим аспектом в ефективності транспортної галузі України є сумісність рухомого складу з європейською транспортною системою, тому необхідно розробити нормативно-правовий механізм, який би сприяв втіленню технічних вимог, які базуються на відповідних нормативах ЄС.

Враховуючи той факт, що у транспортній галузі важливу роль відіграє міжнародне співробітництво, то саме тут найяскравіше проявляються ринкові механізми та відданість усім тим принципам, на яких ґрунтується робота цієї галузі в ЄС. Це найбільше проявляється у роботі морського та повітряного транспорту, де існують міжнародні вимоги до засобів перевезення вантажів та пасажирів. Внутрішні річкові перевезення, які виконуються теплоходами змішаного плавання також відповідають цим вимогам.

Залізничний та автомобільний транспорт більше зорієнтований на внутрішні перевезення і тому саме ці сфери вимагають значної уваги до впровадження вимог, які викладені у нормативних документах ЄС. Природна монополія транспортної галузі повинна пройти етапи реформування і запровадження принципу конкуренції та вільного доступу на ринок іноземних перевізників. Звичайно, це може відбутися тільки за умови внесення змін до законодавства та бажання керівництва поліпшити роботу цієї галузі з метою підняття її до рівня європейських стандартів. Цей шлях не простий і вимагає значних фінансових витрат.

Важливим кроком у поліпшенні рівня

стандартів та підходів є розробка спеціального механізму проведення сертифікації з наданням державної підтримки. Тому з метою наближення національних, технічних, технологічних та екологічних стандартів і вимог, важливо розробити організаційно нормативне та фінансове забезпечення запровадження систем ISO 9000 та 14000 в транспортній галузі.

Нагальним напрямком діяльності є розширення міжнародного співробітництва у сфері транзитних перевезень. З метою реалізації Комплексної програми утвердження України як транзитної держави необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на нормативно-правове забезпечення транзиту вантажів територією України, шляхом адаптації національного законодавства до міжнародного транспортного права.

Особливо важливим у цьому контексті є розширення співробітництва у сфері транзиту в рамках європейських та світових торговельних, транспортних та експедиторських організацій, а також із сусідніми країнами з метою поліпшення умов пропуску транзитних вантажів. Реалізація принципів міжнародного транспортного права в Україні значною мірою буде залежати від розробки та реалізації заходів щодо поетапного приєднання України до міжнародних конвенцій та багатосторонніх угод у галузі транспорту та вступу до міжнародних транспортних організацій з визначенням пріоритетів, пов'язаних з інтеграцією транспортно-дорожнього комплексу України до транспортних систем ЄС та СНД і подальшим розвитком транзитних перевезень, у тому числі: Конвенції про спільну транзитну процедуру (Женева, 20.05.87 р.); Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіото, у редакції 2000 р.); Конвенції ООН з міжнародних та мультимодальних перевезень вантажів (1980 р) та ін.

Для забезпечення поступового входження транспортної галузі України в систему ринкових відносин з державами-членами ЄС необхідно:

- підготувати та підписати угоду про партнерство в галузі транспорту та інтеграційної політики між ЄС та Україною;
- розробити комплекс організаційно-правових заходів щодо розробки та укладення міжнародних угод в галузі транспортної політики з сусідніми державами-членами ЄС.

З метою поліпшення взаємовідносин та забезпечення втілення в життя європейських стандартів у безпеку судноплавства, приймаючи до уваги концепцію «Ширша Європа», розробити та підписати угоду між Мініс-

терством транспорту України та Європейським агентством з безпеки судноплавства.

Конкурентна політика

Добре відомий той факт, що забезпечення конкуренції на Спільному ринку є одним з пріоритетних завдань, які ставить перед собою Європейський Союз. Належне забезпечення правил конкуренції розглядається як одна з передумов нормального функціонування економічної системи будь-якої держави. Відтак, не дивною є велика увага до цієї сфери національної економічної політики в Україні з боку європейських інституцій, оскільки конкурентна політика є однією з наріжних складових інвестиційного клімату.

Необхідно відмітити, що в чинному українському законодавстві досить повно відображено вимоги законодавства ЄС в галузі конкуренції. Однак, європейські партнери неодноразово наголошували на відсутності в Україні його належного виконання. Це пов'язано передусім із недостатньою регламентацією повноважень Антимонопольного комітету та порядку їх застосування.

Більша половина положень Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. стосуються процедурних аспектів. У цьому розумінні Закон страждає на відсутність загальних адміністративних норм, які б підпорядковували дії Антимонопольного комітету процедурним вимогам. Більше того: необхідно розширити права Антимонопольного комітету на збір доказів (доступ до приміщень, конфіскація). Наразі розробляється Конкурентний процесуальний кодекс, покликаний забезпечити необхідні права щодо впровадження. Для забезпечення достатніх слідчих можливостей Антимонопольний комітет потребує надходження інформації. Він повинен мати можливість вимагати від сторін розслідування та від третіх сторін документів, письмових відповідей на поставлені запитання, а також усних свідчень. Крім того, Антимонопольний комітет повинен мати повноваження здійснювати обшук приміщень або об'єктів розслідування та вилучати виявлені в ході обшуку докази. Такі широкі повноваження щодо розслідування повинні мати чітко визначені процедурні рамки. Дуже важливо забезпечити обмеження усіх цих прав вимогами верховенства права – такими, як прозорість, передбачуваність та відповідність, аби дії Антимонопольного комітету могли оцінюватися усіма зацікавленими особами.

Що стосується **державної допомоги** (абз. 2.2.6 ст. 49 УПС), тут ситуація не змінилася,

навіть незважаючи на розробку Антимонопольним комітетом проекту закону «Про державну допомогу» (проект № 5469, внесений Кабінетом Міністрів України 30.04.2004). Відкрите або приховане субсидування, яке відбувається в енергетичному секторі з метою підтримки існуючих суб'єктів господарювання, гальмує необхідні реформи та сприяє неефективному використанню ресурсів. Через відсутність ефективного конкурентного середовища податкові заборгованості, що на них закриває очі уряд, та непрозорі схеми розрахунків (в тому числі, бартерні) продовжують існувати незважаючи на підвищення останнім часом уваги до зміцнення фіскальної дисципліни та сприяння появи новим, ринково орієнтованим галузям. Отже, комплексне законодавство про державну допомогу є нагально необхідним не тільки для впровадження положень УПС про державну допомогу та субсидії (ст. 49, п. 2.2), але й зокрема, для сприяння зусиллям Антимонопольного комітету щодо подолання тих фундаментальних структурних проблем України, які можна вирішити тільки за допомогою ретельно збалансованого поступового підходу.

Україні вкрай необхідно розробити законодавчу базу для впровадження відповідних положень УПС, а також статей 87-89 Договору про ЄС. Прозора правова база, в рамках якої Уряд надаватиме державну допомогу та контролюватиме її використання має ґрунтуватися на чіткому визначенні субсидій та прихованих субсидій, й зокрема, на чіткому розрізненні між функцією надання допомоги та функцією аудиту та контролю за наданою допомогою. Такий своєрідний «дороговказ» до створення комплексної правової системи для контролю за дотриманням принципів державної допомоги значною мірою базується на наявних правових документах Європейського Союзу, які створюють прозору та ефективну систему санкціонування, нагляду та звітності щодо державної допомоги.

Окремо слід звернути увагу на необхідність забезпечення однакових підходів у сфері звернення стягнення на майно суб'єктів господарювання, усунення дискримінації юридичних осіб залежно від форми власності. Йдеться про скасування дії Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». Відповідний законопроект – № 2216 – був внесений Урядом ще у вересні 2002 року, проте до цього часу не був розглянутий. Слід відзначити проект № 1349-1 від 16.04.2004, внесений народним депутатом О.Царьовим, яким пропонується внести ряд змін до законів України «Про заставу», «Про виконавче провадження», «Про відновлення платоспроможності боржника

або визнання його банкрутом», «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», спрямовані на вдосконалення відчуження державного майна поза приватизаційними процедурами з урахуванням захисту інтересів держави, на загальне вдосконалення законодавчого регулювання питань відновлення платоспроможності та банкрутства. Проектом № 1349-1 також пропонується визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна».

Інші сфери

Охорона праці

Процес наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу у сфері охорони праці повинен розглядатися крізь призму його основної мети, яка полягає у досягненні на практиці високих європейських стандартів охорони праці із загальним зниженням показників виробничого травматизму та професійних захворювань. На сьогодні стан охорони праці в Україні не можна визнати задовільним. Про це свідчить високий рівень травматизму, в тому числі, смертельного, особливо, в таких визначальних для економіки держави галузях, як вугледобувна, агропромисловий комплекс, будівництво і транспорт.

Сам підхід до охорони праці в Україні з часу проголошення незалежності зазнав значних змін. Необхідність перегляду старих підходів були викликана низкою внутрішніх та зовнішніх чинників. Серед внутрішніх чинників слід виділити, насамперед, той факт, що держава перестала бути єдиним роботодавцем, а вага приватного сектору постійно зростає. Що стосується зовнішнього чинника, то він пов'язаний із зобов'язанням України адаптувати своє законодавство в сфері охорони праці до відповідного законодавства Євросоюзу згідно УПС.

Варто підкреслити, що охорона праці належить до сфер, де самого лише наближення законодавства недостатньо для зниження рівня виробничого травматизму та захворюваності і покращення умов праці. Правовий фактор у даному випадку є лише одним із цілої низки інших, об'єктивних та суб'єктивних факторів.

Однак, що стосується законодавства, необхідно вдосконалювати його для максимального відображення основоположних принципів охорони праці, закріплених законодав-

твом ЄС. Цілі цих змін і поправок повинні полягати у наступному:

- визначення обов'язків роботодавців щодо координації дій з охорони праці у випадку, коли на одному об'єкті зайняті працівники кількох підприємств;
- доповнення вимог про облаштування приміщень неvirобничого і санітарно-гігієнічного призначення, шляхів пересування по території підприємства, аварійних виходів, врахування потреб працівників з обмеженими фізичними можливостями, жінок і молоді;
- доповнення вимог про організацію медоглядів, навчання з питань охорони праці, оформлення документації щодо об'єктів підвищеної небезпеки;
- призначення відповідальних осіб за вирішення питань охорони праці на стадії проектування будівництва.

Необхідно прискорити роботу з розгляду і прийняття Трудового кодексу України, розділ якого щодо охорони праці повинен бути адаптований до законодавства Євросоюзу. При цьому слід забезпечити уникнення дублювання норм у різних законодавчих актах. Оскільки в поточний момент система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності, визначена Законом України «Про охорону праці», що є законом прямої дії, доцільно навести в Кодексі лише основні (рамкові) вимоги до роботодавців, місцевих та центральних органів виконавчої влади, Кабінету Міністрів України щодо забезпечення здорових та безпечних умов праці, організації управління охороною праці, що гарантують забезпечення прав працівників.

Крім того, необхідно розробити правила забезпечення охорони праці в різних галузях виробництва стосовно: небезпечної дії канцерогенів, біологічних робочих матеріалів, дії шкідливих факторів (вібрації) на роботі, праці на підземних і відкритих гірничодобувних підприємствах тощо. Ці питання загалом доцільніше віднести до сфери регулювання підзаконних нормативних актів.

Навколишнє середовище

Співробітництво у сфері навколишнього середовища розглядається як один із пріоритетів у відносинах ЄС та України. Визначено декілька пріоритетів співробітництва у сфері навколишнього середовища. Вони включають питання зміни клімату, імплементацію Кіот-

ського протоколу та захист водних ресурсів.

У цих сферах було досягнуто деяких позитивних результатів. Створено Робочу групу Україна – ЄС з питань зміни клімату, готується план дій подальшого співробітництва. Співпраця зосереджується на розробленні конкретних та ефективних механізмів реалізації Кіотського протоколу. Верховною Радою було ратифіковано Протокол у лютому цього року. ЄС та Україна здійснювали діалог щодо питання управління водними ресурсами та правових рамок захисту водних ресурсів. Україна вступила до спеціальної групи DUBLAS з метою участі у діяльності ЄС по захисту Чорного моря та ріки Дунай.

Окрім того, ЄС та Україна співпрацюють з питань захисту навколишнього середовища у сфері гармонізації законодавства, включаючи виконання Архуської конвенції, оцінки впливу на навколишнє середовище; управління водними ресурсами; розроблення та виконання заходів щодо збереження біорозмаїття, функціонування внутрішнього ринку згідно з стандартами навколишнього середовища тощо.

ЄС надавав допомогу Україні в рамках програми Тасіс по десяти з п'ятнадцяти напрямів, зазначених у статті 63 УПС, а саме управління та захист водних ресурсів, включаючи Чорне море, збереження біорозмаїття, участь громадськості та заснування транскордонних мереж навколишнього середовища, розвиток регіональної системи управління промисловими відходами в Україні, підтримка реалізації державної політики навколишнього середовища тощо. Тасіс також фінансував створення Регіонального центру з питань навколишнього середовища у Києві метою якого є ширше залучення до питань захисту довкілля.

В цілому динаміка співробітництва у сфері навколишнього середовища має позитивну тенденцію. Однак, Україні необхідно зосередитися на приведенні свого законодавства у відповідність до вимог ЄС у таких сферах:

- запровадження та належне виконання механізмів у відповідності до принципу «забруднювач платить». Підприємства, які викидають промислові відходи у природне середовище мають компенсувати заподіяну шкоду;
- внесення доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які визначали б права громадян України на вільний доступ до інформації екологічного характеру на основі посиленої кримінальної відповідальності за відмову надати чи несвоєчасне надання повної інформації за вимогою;

- оцінка впливу на навколишнє середовище. Прийняти доповнення до Закону України «Про експертизу» та нові закони «Про екологічне страхування» та «Про аудит» із одночасним впровадженням системи аудиту та управління навколишнім середовищем для подальшого вдосконалення захисту довкілля;
- атмосферне повітря. Прийняття доповнень до Закону України «Про охорону атмосферного повітря», що стосується вжиття практичних заходів з впровадження найбільш вдалих технологічних інновацій для запобігання забрудненню повітря;
- вичерпання озонного шару. Необхідно розробити спеціальне законодавство про захист озонного шару та передбачити механізм його реалізації;
- захист водних ресурсів. Вдосконалити законодавство із захисту водних ресурсів на основі принципу «краща система каналізації – краща якість питної води», чітко дотримуючись правової логіки ЄС у цій сфері;
- захист навколишнього середовища від відходів. З цією метою до Верховної Ради було подано проект Кодексу «Про відходи», який містить досить суперечливі положення, які не узгоджуються з міжнародною практикою;
- запобігання негативного впливу на навколишнє середовище від генетично-модифікованих організмів та продуктів. Прийняти законодавчий акт на основі Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та практичному використанні генетично-модифікованих організмів», що стосується створення, випробування та практичного застосування генетично-модифікованих організмів, враховуючи зауваження та пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи, та подати його на розгляд до Верховної Ради;
- захист природи;
- запобігання негативному впливу з боку небезпечних виробництв та заходи із захисту довкілля під час аварій на підприємствах;
- захист навколишнього середовища від шумових викидів.

Юстиція та внутрішні справи (ЮВС)

УПС передбачає специфічне двостороннє співробітництво у цій сфері, яке стосується лише боротьби з нелегальною міграцією, відмиванням грошей, та обігу наркотиків; од-

нак, за час, що минув після підписання та набуття чинності УПС, співробітництво між Україною та ЄС вийшло далеко за рамки Угоди. Питання ЮВС розвивалися, як спільний пріоритет, поза положеннями УПС. Перший План дій ЄС у сфері ЮВС, в якому визначаються напрямки співробітництва, було погоджено з Українською стороною у грудні 2001 року. Відповідно до положень Плану дій у Києві було створено групу з питань ЮВС. У той же час, у липні 2002 року було затверджено План-графік, який є інструментом для оцінки прогресу у виконанні Плану дій.

11 листопада 2002 р. у Брюсселі вперше відбулося засідання Трійки на рівні міністрів юстиції. Учасники наголосили на важливості діалогу у сфері ЮВС, зокрема в рамках Плану дій ЄС у сфері ЮВС та Плану-графіку. Пріоритетними сферами співробітництва були визначені: реадмісія та міграція, управління кордоном, візові питання, відмивання грошей, торгівля людьми, наркотики, корупція та сексуальна експлуатація дітей. Цілі Плану дій також досягалися шляхом проведення технічних зустрічей та співробітництва в рамках Тасіс.

Учасники зустрічі Трійки також підтвердили бажання ЄС та України укласти угоду про реадмісію. Переговори з цього приводу розпочалися у листопаді 2002 року, з моменту коли українська сторона представила консолідований проект угоди про реадмісію. На сьогодні вони ще не завершені. Тому про прорив у цьому питанні поки що важко говорити.

Окремою проблемою стоїть питання визначення державного кордону України з Росією. Вже понад десять років своєї незалежності Україна провела фактично за відсутності чітко встановленого (здебільшого суто «віртуального») кордону з Російською Федерацією. Цю проблему на сьогодні вирішено лише частково, оскільки за наявності договору про делімітацію, немає двосторонньої угоди про демаркацію сухопутного державного кордону (Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон ратифіковано Верховною Радою). В питанні встановлення морських кордонів також немає повної визначеності, оскільки їх поки що навіть не делімітовано, хоча позитивною є сама тенденція до вирішення цього питання (поки що ухвалено лише Проект Закону про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки). Причому якщо в питаннях визначення державного кордону намітилися позитивні зрушення, то в галузі двосторон-

нього регулювання міграції України з Російською Федерацією правовий доробок потребує негайного оновлення та доповнення. Однією з головних вимог ЄС до нашої держави в міграційній галузі є паралельне укладення з «північним сусідом» угоди про реадмісію та боротьбу з нелегальною міграцією. Хоча сьогодні це питання практично ніяким чином не вирішується. Зазначені проблеми з оформленням державного кордону України та відсутність детально розробленої й імplementованої міграційної політики викликають небажання Брюсселя пом'якшити візовий режим для громадян нашої держави.

У питанні трудової міграції (що забезпечує найчисельніший міграційний потік до ЄС з України) протягом певного часу можуть відбутися позитивні зрушення. За умови корекції Європейської спільної стратегії в галузі зайнятості для нашої держави відкриється можливість укласти угоду про трудову міграцію з ЄС або окремо з його державами-членами, що забезпечить українських громадян добрими робочими місцями та сприятиме захисту їхніх прав. Хоча зі вступом до ЄС нових членів та розширенням ринку робочої сили слід очікувати, що питання про укладення зазначених угод залишатиметься відкритим протягом ще довгого часу. Першим кроком у вірному напрямі для нашої держави могло би бути одностороннє скасування візового режиму для громадян країн-членів ЄС.

Серйозною спільною проблемою є відмивання грошей. Україною вжито багато заходів для створення та розвитку ефективної системи боротьби з відмиванням грошей. Введення в дію нового законодавства дозволило усунути недоліки, які було виявлено ФАТФ. У результаті відповідні санкції було скасовано. Ці зусилля вітаються, але в той же час потреба в ефективній імplementації відповідного законодавства залишається пріоритетом. Обидві сторони мають намір зміцнювати двостороннє співробітництво у цій сфері, в тому числі шляхом реалізації відповідних проектів Тасіс.

Позитивним моментом стосовно співробітництва з ЄС в галузі ЮВС стало приєднання України до низки конвенцій по боротьбі з транскордонною організованою злочинністю.

Перспективи подальшого співробітництва України з Європейським Союзом

Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами (УПС) розрахована на 10 років з можливістю щорічної

продлонгації. Вона охоплює переважну більшість сфер двостороннього співробітництва і є ключовим правовим документом у двосторонніх відносинах, забезпечуючи їх договірно-правову базу.

Однак, незважаючи на інтегральний характер Угоди, її положення, які містять вимоги до обох сторін, позбавлені часової регламентації виконання. Крім того, виходячи з тексту УПС, важко визначити критерії оцінки успішності виконання вимог сторонами, що спричиняє різне їх тлумачення сторонами та додаткові вимоги – передусім з боку ЄС до України. Крім того, практика двостороннього співробітництва свідчить про вихід його за рамки УПС (наприклад, у галузі юстиції та внутрішніх справ).

Зазначені причини та нові обставини, пов'язані з розширенням ЄС та наближенням його безпосередньо до кордонів України, викликають необхідність додаткової правової регламентації або створення нової правової бази двосторонніх відносин. Враховуючи ці обставини, Європейська Комісія 11 березня 2003 року опублікувала Повідомлення для Ради ЄС та Європарламенту під назвою «Ширша Європа – Сусідні країни», де було викладено бачення європейською стороною відносин з сусідніми країнами, які не є членами ЄС та не мали на той момент перспективи членства. До них було віднесено всі країни Європи, які не входять до Європейської економічної зони, а також країни Південного та Східного Середземномор'я (крім Туреччини). Головною ідеєю Повідомлення є можливість лібералізації торгівельних відносин з країнами-сусідами, а також розповсюдження на них у перспективі принципу чотирьох свобод (вільний рух товарів, послуг, капіталу та робочої сили), який діє у відносинах між членами ЄС. Головною умовою запровадження такого преференційного режиму відносин має бути успішна імplementація країною-сусідом індивідуального Плану дій, розробленого за участі обох сторін. Повідомленням Єврокомісії передбачається наступна послідовність розробки та впровадження планів дій для кожної країни:

- 1) Діалог у рамках існуючих структур відносин (для України – Угода про партнерство і співробітництво), у ході якого проводиться спільний аналіз досягнень і невдач у процесі здійснення заходів з реформування (Україна вже має відповідний доробок – Спільну доповідь про виконання УПС).
- 2) Складення спільного плану дій за участі обох сторін, який міститиме загальні цілі, критерії оцінки та терміни їхнього досягнення (дане питання зараз перебуває в

стадії вирішення: спільного Плану дій Україна – ЄС можна буде очікувати в середині цього літа).

3) Щорічна оцінка поступу у виконанні Плану дій, що, за умови схвального відгуку ЄС, дозволить країні-партнеру отримати від Союзу кредити на впровадження політичних і економічних реформ.

У відносинах Україна – ЄС не варто очікувати, що такий План дій повністю замінить створену у 90-х роках минулого століття договірну базу двосторонніх відносин. Радше він доповнюватиме та деталізуватиме її. Згідно з Повідомленням, плани дій мають являти собою політичні документи, які об'єднують існуючі та майбутні заходи, що охоплюють усю сферу відносин ЄС із сусідніми країнами, з метою визначення основних цілей стратегічної політики та критеріїв оцінки прогресу, досягнутого протягом кількох років. Ці документи повинні бути стислими та, в разі потреби, доповнюватися більш детальними планами співробітництва по кожному сектору. Таким чином плани дій не матимуть характеру юридичних документів та не встановлюватимуть для сторін міжнародно-правових зобов'язань. Однак, зрозуміло, що їх невиконання не призведе до бажаних наслідків для країни-сусіда, тобто поширення на неї преференційного режиму відносин.

Одним із важливих нововведень, пропорованих планами дій, що вигідно відрізняють їх від діючої договірної-правої бази, є запровадження критеріїв оцінки прогресу в різних сферах співробітництва. Це має позбавити двосторонні відносини зайвих проблем, коли один з партнерів висуває вимоги, які прямо не впливають з тексту домовленостей.

Остання версія «Спільних пріоритетів», схвалена на шостій зустрічі Ради зі співробітництва Україна – ЄС 18 березня 2003 року (одночасно з опублікуванням Спільної доповіді про виконання УПС), включала наступні позиції⁵:

- енергетика (реформування енергетичного сектора, включаючи приватизацію енергогенеруючих та енергорозподільчих підприємств, реформа вугільної галузі, продовження співпраці щодо відновлюваних джерел енергії та енергозбереження, інфраструктура транспортування енергоресурсів, особливо, транзит газу, ядерна безпека, включаючи питання, пов'язані з закриттям Чорнобильської АЕС та відповідною допомогою ЄС та Великої сімки);
- торгівля та інвестиції (вступ України в СОТ, включаючи запровадження міжнародних стандартів, поліпшення захисту інтелектуальної власності у відповідності з нормами СОТ, розв'язання проблем-

них питань двосторонньої торгівлі та інвестицій);

- юстиція та внутрішні справи (імплементация Плану дій ЄС з ЮВС, переговори з угоди про реадмісію, покращення системи управління кордонами, включаючи розвиток інфраструктури кордонів, міграція, судова реформа, верховенство права, боротьба з організованою злочинністю та тероризмом, питання пов'язані з розширенням ЄС, включно з проблемою візових режимів);
- адаптація українського законодавства до норм і стандартів ЄС;
- захист довкілля (ядерна безпека, Кіотський протокол, занепад середовища Дунаю та Чорного моря, підготовка до конференції міністрів екології ЄС в Києві у 2003 році);
- транспорт (подальша інтеграція української транспортної інфраструктури, зокрема, портів, в європейську транспортну мережу, пан-європейські транспортні коридори, проекти Чорноморська РЕТrA, TRACECA);
- регіональне та транскордонне співробітництво, наука та технології, космічні дослідження.

Можна очікувати, що План дій Україна – ЄС також концентруватиметься саме на цих сферах. Протягом часу, що минув з моменту затвердження «Спільних пріоритетів», деякі з поставлених завдань було виконано Україною (зокрема, ратифікація Кіотського протоколу). Однак, переважна більшість викладених вище вимог досі стоїть на порядку денному для нашої держави. Головними з них та ключовими у відносинах із західними партнерами є: вступ України в СОТ, розв'язання проблемних питань двосторонньої торгівлі та інвестицій, укладення угод про реадмісію з ЄС та Росією, покращення системи управління кордонами, включаючи розвиток інфраструктури кордонів, міграція, судова реформа, верховенство права, адаптація українського законодавства до норм і стандартів ЄС.

Як зазначалося вище, повне їх виконання дозволить Україні сподіватися на подальший прогрес у відносинах з ЄС. Хоча за попередньою інформацією наші європейські партнери не схильні давати забагато обіцянок. Скоріше навпаки. Від спільного Плану дій наряд чи варто очікувати великої збалансованості та урахування всіх побажань української сторони. Це стосується, зокрема, чіткого визначення термінів укладення нової угоди, що замінила би собою УПС, створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) й надання Україні статусу асоційованого члена, а також зап-

⁵ Див. Пріоритети імплементации Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, визначені Радою з питань співробітництва Україна – ЄС/ Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. – Доступне: <http://me.kmu.gov.ua/file/link/38151/file/prior2003.rtf>

ровадження преференційного режиму пересування для українських громадян. Для цього на сьогодні існує низка перешкод як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Серйозно підняти питання про створення ЗВТ варто лише після надання Україні статусу країни з ринковою економікою, входження її до Світової організації торгівлі та повноцінного виконання УПС (включаючи адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС). Що стосується питання асоційованого членства, то про його обговорення можна буде ставити питання лише після виконання попередніх умов та корегування самим ЄС своєї стратегії стосовно України.

Україна сьогодні не готова по багатьох параметрах до інтеграції у Європейський Союз, оскільки система політичних та економічних відносин, створена в нашій країні, поки що не відповідає його вимогам. Такий стан справ не сприяє виробленню нашими західними партнерами чіткої персоналізованої стратегії відносин з Україною. Яскравим прикладом цього є включення нашої держави до кола держав-реципієнтів концепції «Ширша Європа – сусідство» поряд з тими країнами, що ніяким чином не пов'язують своє майбутнє з членством у Євросоюзі. І хоча концепція не закриває остаточно перед Україною двері до ЄС, вона фактично «запроваджує мораторій» на обговорення цього питання протягом декількох наступних років – терміну виконання двостороннього Плану дій. Очевидно, це пов'язано з усвідомленням Європейським Союзом необхідності повноцінно інкорпорувати нових членів або принаймні оцінити наслідки найбільшого в його історії розширення, що є серйозним викликом для об'єднання.

За сукупності цих обставин Україні не варто, напевне, надмірно форсувати зусилля по отриманню від ЄС статусу асоційованого члена в найближчій перспективі. Передусім їй необхідно довести на ділі свою спроможність до активної трансформації та адекватного впровадження європейських стандартів, отримавши максимальний позитив від реалізації концепції «Ширша Європа». Цей процес має бути тісно пов'язаний з повноцінним виконанням Плану дій, а також із належною імплементацією Угоди про партнерство і співробітництво. Крім того, на порядку денному досі залишаються питання отримання від ЄС статусу країни з ринковою економікою, а також вступу до Світової організації торгівлі.

Сьогодні ж ЄС не зацікавлений брати на себе додаткових зобов'язань щодо України, враховуючи повну неготовність (передусім психологічну) нашої держави сприйняти належним чином вимоги, що висуваються новим країнам «першої шеренги», вступ яких до ЄС очікується протягом найближчої декади. Однак це є лише одна причина. Іншим поясненням несхильності європейських партнерів надати Україні будь-які гарантії асоціації може бути той тягар, який ЄС взяв на себе внаслідок нещодавнього розширення та очікуваного приєднання нових країн Східної та Південної Європи. Значні розміри нашої держави та кількість населення вимагатимуть від ЄС залучення величезних ресурсів, які в нього зараз і без того обмежені.

Наступним питанням є, чи може Україна без допомоги з боку ЄС здійснити необхідні перетворення. Виходячи з досвіду нових членів Євросоюзу, є підстави сумніватися в цьому. Оскільки рівень технічної та фінансової підтримки країнам-кандидатам з боку об'єднання був надзвичайно високим і на декілька порядків перевищував ту допомогу, яка надається Україні за програмою Tacis. Вірогідно, доцільно було би розробити для України спеціальну програму допомоги, яка би базувалася на тих програмах, що діяли для колишніх та теперішніх країн-кандидатів. Оскільки концепція «ширшої Європи» передбачає потенційну перспективу поширення на країни-партнери низки свобод Спільного ринку, такий хід був би цілком виправданим (згадка про це міститься в концепції). Однак, враховуючи широку географічну сферу розповсюдження програми, ЄС пов'язав надання технічної допомоги з умовою досягнення прогресу в імплементації двостороннього Плану дій, що виглядає цілком закономірним.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Спільна доповідь щодо виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (Неофіційний переклад)/ Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України.
Доступне: http://me.kmu.gov.ua/file/link/38155/file/shvale-na_spiina_dopovid_ukr.rtf

2. Пріоритети імплементації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, визначені Радою з питань співробітництва Україна – ЄС/ Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України.
Доступне: <http://me.kmu.gov.ua/file/link/38151/file/prior2003.rtf>

3. Матеріали проекту «Орієнтири виборців – парламентський моніторинг»/ Лабораторія законодавчих ініціатив.
Доступне: <http://www.parliament.org.ua/>

4. Матриці показників ефективності наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу/ Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства.
Доступне: <http://www.ueplac.kiev.ua/outputs/approximation/scoreboard/?ln=u>

5. European Neighborhood Policy Country Report. Ukraine/ Commission of the European Communities.
Доступне: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Ukraine_11_May_EN.pdf

«МАЙБУТНЄ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ ЗАЛЕЖИТЬ ВИКЛЮЧНО ВІД ДІЙ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ»



Борис ТАРАСЮК,
народний депутат
України, Голова
Комітету Верховної
Ради України
з питань
європейської
інтеграції

Минуло десять довгих років з часу укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами. Її підписання було верхівкою того невидимого айсбергу, який складав роботу колективу дипломатів, що виробляли цю Угоду. З-поміж колективу фахівців, які працювали над її виробленням особливо хотілося б відмітити першого Посла України в Брюсселі, який був акредитований у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Європейських Співтовариствах, – Володимира Василенка, який відіграв важливу роль у виробленні УПС і доклав багато своїх наукових, дипломатичних знань до того, щоб підготувати до підписання цю Угоду.

Угода була підписана 14 червня 1994 року. Знадобилося майже чотири роки для того, щоб вона набрала чинності. Вже будучи послом України в Брюсселі, після мого колеги й друга посла Василенка, я можу сказати, скільки зусиль українській дипломатії потрібно було докласти для того, щоб переконати уряди країн – членів ЄС з тим, щоб вони ратифікували цю Угоду. Це був нелегкий процес. Але я хочу сказати, що спільними зусиллями і парламентів, і урядів країн – членів ЄС та української дипломатії нам вдалося домогтися того, що 1 березня 1998 року ця Угода набрала чинності і стала правовим фундаментом взаємин між Україною і Європейським Союзом, що вже 10 років регулює наші взаємини.

Важко виділити якісь більш або менш важливі положення цієї Угоди. Вона була спрямована як на розвиток економічного співробітництва, на розвиток політичного діалогу між Україною й ЄС, так і на підтримку зусиль України щодо розвитку демократії і верховенства права. Всі ці розділи УПС важливі і неможливо відділити економічну складову від політичної, тим більше що наші проблеми у взаєминах з ЄС виникають переважно саме в площині політичних відносин і в площині наших зобов'язань за УПС в тій частині, що стосується розвитку демократії і прав людини. Згідно зі статтею 51 Угоди про партнерство і співробітництво Україна мала б адаптувати своє законодавство у відповідних галузях до законодавства Європейського Союзу.

Україна була першою з-поміж країн колишнього Радянського Союзу, з якою ЄС підписав Угоду про партнерство і співробітництво. Такі угоди були пізніше підписані з Росією, Молдовою і іншими країнами колишнього Радянського Союзу. Але першою була Україна. Разом з тим, Угода про партнерство і співробітництво між ЄС і Росією першою набрала чинності, а вже після того – Угода з Україною.

Вже на етапі підписання УПС, Європейський Союз виявив диференційований підхід до Угоди з Україною, Росією і Молдовою, зокрема, передбачивши в Угоді створення зон вільної торгівлі з ЄС. Україна разом з Росією були також єдиними з пострадянських нових незалежних держав, на яких Європейський Союз поширив новий інструмент спільної зовнішньої, а саме, безпекової, політики.

Однак якщо подивитися на 10 років розвитку і спільної роботи по виконанню Угоди про партнерство і співробітництво, на жаль, ми змушені констату-

вати, що через 10 років після підписання цієї Угоди Європейський Союз не готовий розглядати Україну як країну-кандидата на вступ до ЄС. Досі Європейський Союз не виробив чіткої і зрозумілої стратегії щодо України. Нам незрозуміло, чому ЄС об'єднує і розглядає Україну разом з Росією, Молдовою та Білоруссю, які не виявляли бажання стати його членами. Нам незрозуміло, чому Україну разом з північно-африканськими країнами, країнами Близького Сходу відносять до кола так званих «сусідів» Європейського Союзу. Нам незрозуміла стратегія Європейського Союзу, яка називається «Європейська політика сусідства», де об'єктом цієї політики є Україна. Виникає питання: якщо ЄС таким чином виробляє свою політику стосовно України, то, очевидно, нас вже не вважають країною, яка належить до європейського континенту. Інакше б ця стратегія називалась «Політика сусідства Європейського Союзу». Тоді було б зрозуміло, чому вона має своїм об'єктом Україну. Сьогодні ЄС на 180 млн. жителів країн Північної Африки витрачає 3,7 млрд. євро, а на 300 млн. жителів України, Росії, Молдови і Білорусі – 1,3 млрд. євро. Це є свідченням того, що насправді є пріоритетом для ЄС, і які країни відносяться до пріоритетних. Звичайно, ми розуміємо ЄС, Європейську Комісію і уряди країн-членів відносно того, що вони інколи не можуть зробити висновків щодо основних зовнішньополітичних орієнтирів України. Їм важко зрозуміти, чому декларується курс на членство в ЄС і НАТО, а насправді здійснюється рух у протилежному напрямі. Отже, ми спостерігаємо в Україні домінування декларативної і брак імплементаційної культури в органах виконавчої влади, слабку інституціональну, функціональну і фінансову закріпленість пріоритетів політики європейської інтеграції в повсякденній діяльності виконавчої влади.

До 2002 року в українському парламенті фактично не існувало механізму адаптації законодавства, і лише у 2002 році створенням Комітету з питань європейської інтеграції, тобто 2 роки тому, цей процес нарешті зрушив з місця. Вже протягом двох років Комітет проводить реальну роботу по моніторингу всіх законопроектів, що з'являються у Верховній Раді, на предмет їх відповідності праву ЄС. З ініціативи Комітету, за активної діяльності Центру європейського і порівняльного права Міністерства юстиції було підготовлено Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС». Після тривалих дискусій, після вето Президента нарешті цей Закон було прийнято, і він набрав чинності 18 березня 2004 року. Фактично, прийняттям цього документа створено законодавчий механізм, визначено складові цього механізму, межі і порядок фінансування всієї законотворчої роботи, пов'язаної з адаптацією законодавства.

Приємно бачити, що ЄС вітає відхід від романтики до прагматизму у взаєминах між Україною і Євросоюзом. Мені не відомо, що в ЄС розуміють під цим поняттям. Якщо в ЄС під прагматизмом розуміють заяви про відмову від євроінтеграції, перехід до інтеграції в євразійському напрямі, то мене лякає те, що в ЄС власне вітають такого ро-

ду прагматизм. У мене деколи складається враження, що дехто з полегшенням би зітхнув, якби в Україні заявили офіційно, що відмовляються від курсу на членство в ЄС.

Ми не можемо не враховувати ті негативні сигнали, які лунають час-від-часу від чільних представників ЄС. Останні з цих заяв – це заява Комісара з питань розширення Єврокомісії, пана Ферхойгена, який відомий своїми заявами в минулому. Нещодавно він знову виключив перспективу членства України у ЄС. І я дивуюся тому, як високі посадовці Європейської Комісії дозволяють собі висловлюватися таким чином. Адже це суперечить засадничим документам ЄС.

Що стосується проблеми участі нашої держави в ЄЕП, то, безперечно, у Верховній Раді є сумніви з приводу користі такої участі. Однак, за Конституцією, ВРУ не має повноважень звернутися до Конституційного Суду для отримання висновку щодо конституційності міжнародної угоди. І я сподіваюся, що в процесі внесення змін до Конституції, до неї увійдуть поправки, які уповноважать Верховну Раду на подібні звернення. Наразі ж до Конституційного Суду ніхто з представників державної влади не звернувся, причому свідомо, для того, щоб ніхто не дізнався врешті-решт, яким положенням Конституції суперечить Угода про формування ЄЕП. І, нарешті, щодо висловлювань про те, що участь України в

ЄЕП спровокована непоступливістю ЄС. Я вважаю абсолютно неправомірними такого роду закиди на адресу ЄС, при всій моїй критичності до позиції Євросоюзу.

Звичайно, Комітет з питань європейської інтеграції не може не висловити свою стурбованість тим, що задекларований курс на європейську інтеграцію загальмувався, перебуває в стадії стагнації, і, зрештою, ми є свідками того, як державний виконавчий апарат розгорнув свою діяльність в іншому, протилежному, напрямі – в напрямі реалізації Угоди про ЄЕП. Саме цим, непослідовністю, а також відходом від наших зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво, можна пояснити заяви Головуючого в Європейському Союзі від 28 січня з приводу парламентської кризи в Україні, заяви з боку ЄС від 18 березня з приводу стану справ зі свободою засобів масової інформації та інші кроки, здійснені Європейським Союзом.

Отже, на мою думку, від Європейської Комісії, з одного боку, та від українського уряду – з другого, залежатиме, чи ми переведемо Угоду про партнерство і співробітництво в другий логічний документ, яким має бути Угода про асоціацію. Остаточні рішення мають прийматися в Києві і Брюсселі, а не в Москві, Мінську або Астані. Майбутнє відносин між Україною і Європейським Союзом залежить виключно від дій української влади.

«У ЖОВТНІ УКРАЇНА МАЄ НАДАТИ БРЮССЕЛЮ ПОЗИТИВНИЙ СИГНАЛ»



Ральф ВАКСМУТ,
керівник
Представництва
Фонду Конрада
Аденауера в Україні

10-річчя підписання УПС співпадає з 10-річчям роботи нашого Представництва в Україні. За ці десять років Фонд Конрада Аденауера завжди працював над поглибленням контактів між Німеччиною, Європою і Україною, він виступав як адвокат інтересів України в Німеччині і в Європі, а Конрад Аденауер, чие ім'я ми носимо, так само як і французький міністр закордонних справ Роберт Шуман та італійський прем'єр-міністр Гаспері, були батьками європейської ідеї в Європі. Ще в 60-ті роки Конрад Аденауер казав, що одного дня східноєвропейські країни також стануть членами Європейського Союзу. Як ми знаємо, 1 травня цей прогноз справдився.

Однак, Європейський Союз має бути не лише мрією – він має стати реальністю і для України. Перший і великий крок України в цьому напрямі був зроблений 1994 року, коли було підписано УПС. Ця Угода стала правовим актом, на базі якого розвивалися відносини України та ЄС. До сьогодні вона залишається основою, фундаментом для проведення політичного діалогу, для налагодження економічних та культурних зв'язків. Це був перший документ такого типу, який ЄС підписав з країною колишнього Радянського Союзу, і Україна пов'язувала з цим великі надії.

10 років – це період, після якого можна підвести певну рису, говорити про досягнення, про ідеї майбутнього європейсько-українських зв'язків, тому що майбутнє цих зв'язків з'являється у новому світлі.

Незважаючи на 10 років, протягом яких наші відносини було покращено, з української сторони відчувається певне розчарування. За словами Б. Тарасю-

ка, вже 1997 року Україна висловлювала нарікання з приводу відсутності в ЄС наміру підписувати Угоду про асоційоване членство. Європейський Союз вказував на те, що в Україні не так просуваються реформи, як того вимагають від країни – кандидата на інтеграцію. Зі свого боку Україна приймає рішення про реінтеграцію в інший бік. У 1997 році в Люксембурзі було вирішено не розглядати Україну як кандидата на вступ до ЄС. Подібне рішення було прийняте і в Лондоні 1998 року. З того часу Україна відчуває себе виключеною з цього процесу. Вона скаржиться на ЄС, але зі свого боку ЄС не бачить її у своєму складі, тому що Україні досі не вдалося довести, що вона хоче чи може проводити свою економічну й політичну реформи, подолати корупцію й гарантувати вільну роботу ЗМІ. Зараз Україні важко довести, що вона може бути членом ЄС. І це відбувається в той час, коли у Євросоюзі захват від розширення знизився до «нульової відмітки».

У процесі укладення Угоди про формування ЄЕП було допущено низку помилок, на яких ми маємо вчитися під час укладення подальших документів. Я думаю, що Європейський Союз під час переговорів з українцями має виробити графік, що регламентував би заходи та встановлював терміни й критерії їх виконання. Європейський Союз має бути готовий гарантувати Україні перспективу інтеграції.

Я не поділяю песимізму, який виник в українсько-європейських стосунках, та критики на адресу Європейського Союзу. Пан Б.Тарасюк вже відзначив відсутність останнім часом негативних повідомлень з боку Президента Європейської Комісії пана Р.Проді-

Я хотів би процитувати Конрада Аденауера, який колись сказав: „Що мені до того, що я казав дурне вчора, такий я політик». Комісари приходять і йдуть. Президент теж буде змінений. Колись на місце Проди придуть нові особистості, нові політики, нові підходи в політиці. Це по-перше.

По-друге, наш колишній канцлер Гельмут Коль переслідував такий принцип: проблеми треба «пересидіти». Інколи вони вирішуються самі собою.

Ще один аспект. Значно легше критикувати Європейський Союз, але одночасно треба робити наступний крок і намагатися зрозуміти, чому Європейський Союз вчинив саме так, а не інакше. Європейський Союз також переживає час трансформації у своїй політиці, економіці тощо. Не всі знають, що ми підійшли до соціальної революції, спричиненої передусім загальним старінням населення. Тому найближчим часом Європейський Союз буде сконцентрований скоріше на внутрішній політиці.

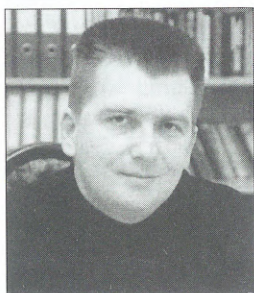
Треба зрозуміти, що Європейський Союз це не клуб, який постійно розширюється. Колись мають бути встановлені певні кордони – психологічні, ментальні. І не можна забувати про те, що з боку Європейського Союзу переслідується ще одна мета. Це було викладено і в Римських документах: ми хочемо не тільки розширюватися, ми хочемо поглиблюватися, я маю на увазі політичні аспекти інтеграції Європей-

ського Союзу. Після того, як було прийнято 10 країн, які дуже відрізняються як одна від одної, так і від інших країн-членів, постає нове завдання: підвищити рівень життя в цих країнах і, взагалі, в Європейському Союзі. Треба зрозуміти, що протягом найближчих 25 – 30 років Європейський Союз намагатиметься подолати ці проблеми, щоб досягти рівних стандартів життя.

Я не згоден з тезою, що політика Європейського Союзу спровокувала Україну до участі в ЄЕП. Так само мене дивує, коли хтось порівнює з одного боку переговори між Європейським Союзом та Росією, а з другого боку – ЄС та Україною. Росію та Україну не можна ставити на один щабель.

Після виборів Європарламенту ми матимемо нових політиків, нові думки і побачимо, якими вони будуть щодо України і щодо ЄЕП. Майбутнє розвитку наших стосунків багато в чому залежить і від українських громадян. У жовтні Україна має надати Брюсселю позитивний сигнал. Можливо, варто провести референдум щодо європейського майбутнього України. Якщо західноєвропейські політики залишаться на дружніх позиціях щодо України, якщо вони побачать, що Україна висловила за європейське майбутнє, то усвідомлять необхідність інтегрувати Україну до загальноєвропейської політики.

«У ЦІЙ ДИСКУСІЇ НАМ ВАЖЛИВІШЕ ЗА ВСЕ ЗРОБИТИ ВИСНОВКИ НЕ ПОЛІТИЧНІ, А ВИСНОВКИ ЕКСПЕРТНІ»



Ігор КОГУТ,
голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

10 років від часу підписання УПС має стати етапним моментом осмислення євроінтеграційних досягнень і перспектив України. На фоні важливих подій останнього часу (стрімке розширення ЄС, з одного боку, і нової якісної ролі нашої держави в Європі, з іншого боку) такий аналіз має справити помітний вплив на внутрішньополітичні процеси, формування державної політики у цілому спектрі галузевих політик. Необхідно відзначити, що Україна та ЄС вже здійснили спробу оцінити виконання УПС, і цей факт сам по собі є важливим.

Залишаючи на меті повноцінну інтеграцію України до інституцій ЄС, я маю на увазі політичну, економічну, правову та інші складові. Перед українськими політичними елітами та державною владою сьогодні стоять надзвичайно важливі завдання формування та реалізації короткотермінових та середньотермінових завдань. А без належного аналізу і визначення так званих «больових точок» зробити це буде вкрай важко. Вкрай важко буде це зробити і без відповідної політичної волі, де зусилля по інформуванню, роз'ясненню та тиску з боку структур громадянського суспільства може мати важливе значення і бути вагомим чинником.

Як інституція, що безпосередньо займається проблемами законодавчого процесу, ми наголошуємо на основних питаннях гармонізації внутрішнього законодавства та адаптації норм ЄС у законодавче поле України. Однак, на нашу думку, увагу слід фокусувати не тільки на проблемі адаптації законодавства, але й на виконанні та застосуванні існуючого законодавства. Серед іншого, хотілося б також зауважити

на необхідності проведення ширших публічних дискусій навколо програмних політичних документів.

Брак дотримання принципів верховенства права у такому вузькому контексті як дотримання і застосування законодавства сьогодні стає складністю «номер один» у процесі європейської інтеграції України. Залишається проблемою систематизована робота над гармонізацією законодавства. Хоча слід відзначити важливі інституційні кроки, здійснені органами влади останнім часом. Яскравим свідченням власне таких намірів і є створення Комітету з питань європейської інтеграції.

Доволі складною є проблема запровадження європейських соціально-економічних, правових та демократичних стандартів. У цій галузі також великою може бути роль громадськості. Ми зробили спробу спроекувати результати виконання УПС у законодавчому контексті. Це стосується як загальних принципів, так і пріоритетних сфер. Ми зробили спробу відзначити просування України у вирішенні низки проблем, привернувши увагу до неподоланих протиріч. У контексті аналізу реалізації УПС на порядку денному стоять найрізноманітніші питання, починаючи з політичної реформи і завершуючи проблемами фіскальної політики, зокрема, проблемою повернення ПДВ, акцизних зборів, питанням створення і діяльності компаній, проблемами захисту інтелектуальної, промислової та комерційної власності, банківської системи (можливість відкриття філій іноземних банків), інвестиційного клімату та кредитування (ці питання на сьогодні є актуальними у зв'язку з приватизацією Криворіжсталі та наданням урядових гаран-

тій під кредити на будівництво українського автобану), проблемами транспортного співробітництва.

На фоні аналізу виконання УПС ми не повинні залишати поза експертною увагою ті альтернативи, які пропонує сьогодні уряд і час. Саме через це публічна дискусія сьогодні стосується проблем Єдиного економічного простору. В цій дискусії нам важливіше за все зробити висновки не політичні, а висновки експертні, де були б чітко артикульовані «за» і «проти», «pro et contra». Ми хочемо в результаті отримати чіткі, аргументовані і зрозумілі прогнози результатів виконання як УПС, так і угод, пов'язаних з формуванням ЄЕП. Навіть без огляду на наближення виборів,

нашим завданням залишається відкритий і зрозумілий дискурс, доступний для розуміння пересічного виборця.

Ми б хотіли, аби всі ми стали євросоціалістами і ставили осяжні завдання перед суспільством і владою. І, що найголовніше у всій нашій діяльності, набуття Україною членства в ЄС не має стати самоціллю, але такою самоціллю може стати прагнення України наблизитися і запровадити базові стандарти життя, політичної і економічної діяльності, стандарти ухвалення рішення, соціальні гарантії та верховенство права, якими відрізняється сьогодні ЄС як найпопулярніше об'єднання держав.

«ХОЧА НА ЦЬОМУ ЕТАПІ ЧЛЕНСТВО УКРАЇНИ В ЄС НЕ СТОЇТЬ НА ПОРЯДКУ ДЕННОМУ, ЦЕ НЕ ВИКЛЮЧАЄТЬСЯ У МАЙБУТНЬОМУ»

Розарія ПУЛЬЗІ,
політичний аналітик
відділу політики,
преси та інформації
Представництва
Європейської Комісії
в Україні

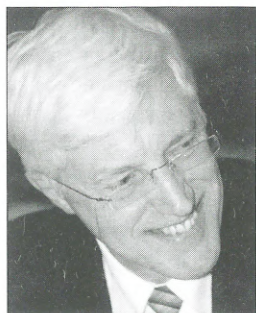
Через 10 років після підписання УПС дуже важливо подивитися вперед, на перспективи наших відносин. Протягом останніх кількох тижнів з боку української сторони лунало дуже багато критики щодо дій Євросоюзу. Критика стосувалася, зокрема, того, що у ЄС немає якоїсь довгострокової стратегії стосовно України. Але ЄС не поділяє цю критику і дуже оптимістично, з ентузіазмом, налаштований на розвиток двосторонніх відносин. Оприлюднення Європейської політики сусідства свідчить, що у Європейській Комісії є чітке бачення розвитку відносин з Україною. Це означає, що протягом наступних 2-3-х років ми зможемо вдосконалити і поглибити наші відносини і, при цьому, створити базу для подальшого розвитку відносин. На думку Єврокомісії, через 10 років після підписання УПС відносини між ЄС та Україною проходять дуже важливу і конструктивну фазу. План дій, який зараз знаходиться на своєму завершальному етапі розробки і буде ухвалений найближчим часом, є дуже конкретним документом. З українського боку лунали заклики до переходу від романтики до прагматики у своїх відносинах з ЄС. Ознайомлення з Планом дій свідчить, що такий перехід відбувається.

Варто наголосити на тому, що План дій – це спільний документ, і що як європейська, так і українська сторона брали участь у його розробці і взаєм-

но відповідальні за його впровадження. План дій є унікальним документом, оскільки його було розроблено спеціально для України, а не якоїсь іншої країни. У цьому документі визначено проблемні сфери, цілі і результати, яких необхідно досягти; пропонується досягнення цих результатів за допомогою певного інституційного розвитку і за допомогою певної фінансової підтримки.

Європейська Комісія дуже позитивно і оптимістично ставиться до тих перспектив, які відкриває Європейська політика сусідства. Вона дає можливість Україні перейти від простої співпраці до подальшої глибшої інтеграції. І хоча на цьому етапі членство України в ЄС не стоїть на порядку денному, це не виключається у майбутньому. Подальші рішення буде прийнято на основі того прогресу, який буде визначено після впровадження Плану дій. Вже на тому етапі можна буде обопільно вирішити, чи бажаємо ми змінити формат наших договірних відносин. Доступ до європейського ринку, поглиблені культурно-освітні контакти, участь у європейських транспортній і комунікаційній мережах є лише частиною тих практичних переваг, які пропонує План дій. На сьогоднішній день це один із найперспективніших проєктів, спрямований на розбудову мирної, стабільної і процвітаючої Європи.

«ПОВОРОТ ВЕКТОРА УКРАЇНСЬКОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ У НАПРЯМКУ ЄЕП Є НЕСПОДІВАНИМ»



Оке ПЕТЕРСОН,
Посол Королівства
Швеція в Україні

УПС, на мою думку, не є досконалим механізмом регулювання відносин України з Європейським Союзом. Ця Угода не визначає якихось конкретних пріоритетів, цілей та шляхів їх досягнення. УПС було розроблено досить давно. Нею охоплено багато різних аспектів, але не передбачаються реальні механізми допомоги при реалізації визначених Угодою завдань. Однак, УПС виступає основою нової європейської політики сусідства, та майбутнього Плану дій.

Останніми роками мені було приємно спостерігати за активізацією в Україні процесу обговорення стану й перспективи відносин з ЄС, їх значення для України. Причому, за моїми спостережен-

нями, інтерес до такого обговорення прокинувся не лише в урядових колах і парламенті, але й у суспільстві. Почали висловлюватися чіткі й осмислені побажання України у її відносинах із ЄС. Відтак, несподіваним є поворот вектора української зовнішньої політики у напрямку ЄЕП. Я не бачу в цьому акті послідовної логіки, оскільки він не узгоджується з європейським вибором України.

Я сподіваюся, що завдяки зусиллям органів влади України відносини вашої держави з Європейським Союзом розвиватимуться й надалі. Двосторонній План дій відкриває можливості для цього, однак за умови успішного продовження реформ в Україні.

«УКРАЇНІ СЛІД ДОВЕСТИ, ЩО ДЕКЛАРАЦІЇ, ЯКІ ВОНА РОБИТЬ, МОЖУТЬ БУТИ РЕАЛІЗОВАНІ НЕЮ НА ПРАКТИЦІ»



Ганс-Йохен ШМІДТ,
радник Посольства
Федеративної
Республіки
Німеччина в Україні

16 червня 1994 року було не зовсім легким днем для України, тому що в цей день українські дипломати, які боролися Угоду про партнерство і співробітництво, мали побачити реальність, яка для них була не такою легкою. Україні слід довести, що декларації, які вона робить, можуть бути реалізовані нею на практиці. Це стосується, наприклад, посилення впливу судової гілки влади, та її незалежності, побудови правової держави. Поки що необхідно подивитись на те, як Україна зможе вирішити ці проблеми. Хоча в деяких сферах спостерігались поліпшення, наприклад, у сфері прийняття необхідного законодавства, досі залишаються складнощі з виконанням законів.

Я думаю, Європейський Союз зацікавлений в тому, щоб більше інтегрувати Україну до своїх структур та дійсно визнає її інтеграційні наміри. Однак, ЄС також звертає увагу на підписання угод стосовно ЄЕП. Передусім ЄС визначив, що створення зони вільної торгівлі не суперечитиме інтеграції до СОТ чи

ЄС, але проблеми виникнуть у разі поглиблення об'єднаних процесів, наприклад, створення митного союзу та ін. Така концепція інтеграції кардинально відрізняється від того, яка пропонується Євросоюзом. Такі держави, як Люксембург, Прибалтійські країни знають різницю між статусом рівноправного члена ЄС та перебуванням під впливом однієї великої держави. У цьому контексті відмітимо, що ЄЕП фактично є домінацією великої держави. Якщо в керівному органі один із членів ЄЕП отримує 73% голосів, то домінація стає очевидною, і Україні тут навряд чи можна буде говорити про суверенність.

Крім того, постає інше питання: чи повинна Україна, котра має здобутки в економічному, політичному вимірах (зокрема, в галузі розвитку демократії), перебувати в одному об'єднанні разом з такими країнами, як Білорусь?

«ДЛЯ УКРАЇНИ ПРИНЦИПОВО ВАЖЛИВИМ Є ЗАКРІПЛЕННЯ В ПЛАНІ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС ПОДАЛЬШИХ ПЕРСПЕКТИВ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН»



Вадим ТРЮХАН,
начальник відділу
правового та
гуманітарного
співробітництва
Управління
європейської
інтеграції
Міністерства
закордонних справ
України

Для України УПС була радше не економічною або політичною, а моральною перемогою, оскільки нашій державі вдалося першою з нових держав, що утворились на теренах СРСР, підписати цю Угоду. УПС вдалося охопити всі сфери відносин з ЄС, в яких можна було започаткувати й здійснювати співробітництво на той час. Водночас протягом виконання Угоди змін зазнавав як сам Євросоюз, – передавалась компетенція від держав-членів до виконавчих структур Союзу – так і наші двосторонні відносини. Тому МЗС виходить з того, що сама Угода не може відповідати реаліям сучасного дня. Зокрема, йдеться про сферу юстиції та внутрішніх справ, про європейську політику оборони та ін. На нашу думку, ця Угода має бути виконана і після того, як вона закінчить свій період чинності. Через три роки (1 березня 2008 року), вона має бути замінена іншими договорами, що регламентували би співробітництво.

Щодо ЄЕП, потрібно виходити з вимог правових систем держав, котрі уклали Угоду про формування ЄЕП. На даний момент ми маємо угоду з застереженням, згідно з яким Україна братиме участь у створенні ЄЕП у межах, які не заборонені Конституцією. Тому суб'єкти законодавчої ініціативи ще мають право звернутися з поданням до Конституційного Суду з тим, щоби з'ясувати які положення відповідають Конституції, а які – ні. Інший шлях: під час укладення імплементаційних угод, яких за різними оцінками від 60 до 100, вони також мають пройти певну перевірку КСУ щодо відповідності їх Конституції.

Неодноразово керівники держави, фахівці, експерти, заявляли, що стратегічна мета України – створення в межах СНД зони вільної торгівлі без обмежень. Україна раніше намагалася створити таку зону, але не знаходила розуміння з боку партне-

рів, тому, можливо, ЄЕП – остання спроба досягти створення зони вільної торгівлі.

Утворення ЄЕП – це один з пошуків шляхів подальшого розвитку, ринків збуту нашої продукції, а не обмеження можливостей європейської інтеграції України. ЄЕП певною мірою, як на мене, спровокований самим ЄС, адже Європейська політика сусідства не є відповіддю на запити, котрі лунали з боку українських дипломатів.

Сьогодні відбувається четвертий раунд переговорів стосовно Плану дій Україна – ЄС. Неохоплені залишаються багато принципових моментів і українська сторона відстоюватиме врахування національних інтересів у цьому Плані дій. Для України принципово важливим є закріплення в ньому подальших перспектив двосторонніх відносин. Зараз є згода обох сторін, що після виконання Плану дій можуть бути створені нові договірні-правові форми співробітництва. Водночас ця формула є настільки широкою та незрозумілою, що важко передбачити реальні наслідки її застосування.

Існують також проблеми, пов'язані з можливістю українських громадян безперешкодно пересуватися територіями держав ЄС, можливістю потрапляння вітчизняних товарів на європейські ринки тощо. Ці питання наразі обговорюються в Брюсселі.

Але в будь-якому випадку МЗС виходить з того, що План дій має бути розроблений і ми сподіваємось на гнучкий підхід Брюсселю при розгляді тих вимог, котрі висуває Україна.

Що стосується самої УПС, хотілось би вірити, що ця угода є проміжним етапом у відносинах Україна-ЄС, – не конституцією, а проміжною конституційною угодою – і Україна з ЄС будуть готові перейти від рівня партнерства та співробітництва на рівень асоціації та інтеграції.

«АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМ ЄС МОЖЕ ЕФЕКТИВНО ЗДІЙСНЮВАТИСЯ ЛИШЕ У ТІСНОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ З ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ»



**Олена
ОМЕЛЬЧЕНКО,**

*заступник
начальника
Управління
правового
забезпечення
європейської
та євроатлантичної
інтеграції
Департаменту
міжнародного права
Міністерства
юстиції України*

18 березня 2004 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС». Ця Програма є комплексом взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства, спрямованих на реалізацію державної політики щодо створення сучасної правової системи України шляхом вдосконалення правотворчої та правозастосовчої діяльності органів державної влади; запровадження єдиної системи планування, координації та моніторингу роботи з адаптації законодавства. Програма має рамковий характер та дає визначення понять європейського права, принципів адаптації, інституційний та нормативний механізм виконання Програми, контроль за її виконанням, основні засади фінансового, кадрового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення виконання.

Програма передбачає приведення існуючого законодавства до законодавства ЄС та створення загальнодержавного механізму адаптації. З прийняттям програми Міжвідомчу координаційну раду, на яку покладено здійснення основних функцій у сфері адаптації, буде реформовано в Координаційну раду з адаптації. Очолювати таку раду буде Прем'єр-міністр України. На Координаційну раду буде покладено координацію взаємодії органів влади, планування роботи з адаптації.

Реалізація політики адаптації покладається на Міністерство юстиції. Відповідно до Програми, адаптація включає в себе декілька стадій, на кожній з яких повинен досягатись певний ступінь адаптації законодавства. З урахуванням етапів адаптації визначаються етапи виконання Програми. Перший етап розрахований на 2004 – 2007 роки. Проекти законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, в обов'язковому порядку мають проходити експертизу на відповідність *acquis communautaire*. Крім цього, програмою визначений механізм здійснення такої експертизи. Процедура опрацювання

постанов Кабінету Міністрів з урахуванням положень права ЄС визначена Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів. Такий стан справ викликає необхідність внесення змін до Тимчасового регламенту з метою детального нормативного врегулювання порядку здійснення експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності *acquis communautaire*. У зв'язку з прийняттям закону про програму адаптації механізм планування та реалізації щорічних планів роботи з адаптації законодавства буде змінено. Таким чином, у щорічному плані заходів будуть визначатись конкретні заходи з адаптації, в т.ч. інституціональні перетворення, прогнозовані строки їх виконання, статті видатків.

Досвід країн Центральної та Східної Європи свідчить про те, що адаптація законодавства до норм ЄС може ефективно здійснюватися лише у тісному співробітництві з Європейською Комісією, з урахуванням досвіду нових членів ЄС. Тому співробітництво з Європейською Комісією має бути виведено на якісно новий рівень. Бачення алгоритму графіків проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС було викладено в проекті Меморандуму щодо планів-графіків адаптації законодавства у пріоритетних сферах, надісланому Європейській Комісії. Це є офіційна позиція української сторони.

Міністерством юстиції проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства України та ЄС у сферах боротьби з легалізацією доходів отриманих злочинним шляхом, конкуренції, підприємницької діяльності, оподаткування та фінансових послуг. За результатами аналізу вироблено певні графіки адаптації в таких сферах як: митне регулювання, інтелектуальна власність, державні закупівлі, енергетика, бухгалтерський облік, захист прав споживачів. На думку Мініюсту, виходячи з реалій сьогодення, подальше співробітництво у сфері адаптації має ґрунтуватись на чіткому визначенні ролі сторін у підготовці, виконанні планів графіків адаптації.

«НІХТО НЕ ВІРИТЬ У РЕАЛЬНІСТЬ ПОДАЛЬШОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО ФОРМУВАННЯ ЄП»



**Ірина
СОЛОНЕНКО,**
*Міжнародний Фонд
«Відродження»*

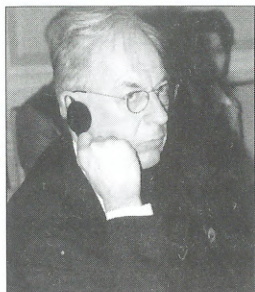
Європейська політика сусідства містить одну методологічну помилку: вона не дає чіткої відповіді на питання щодо можливого членства в ЄС країн-сусідів. У документах, які обґрунтовують Політику сусідства, зазначено, що питання членства не має відношення до неї. Однак воно турбує Україну, оскільки відображає чітке бачення кінцевої точки відносин між нашою державою та ЄС.

Європейська політика сусідства має запропонувати новий формат відносно того, який вже зараз створено у відносинах між Україною і ЄС в рамках УПС. Розповсюдження чотирьох свобод Спільного ринку, передбачене Політикою сусідства, є дійсно позитивним моментом. Однак, у стратегії її запровадження,

що була видана у травні, цей аспект не був артикульований. Відтак, виникають сумніви з приводу змістовного наповнення інструментів імплементації Політики сусідства.

І на завершення хотілося б зазначити, що, виходячи з настроїв, які панують в українській еліті, ніхто не вірить у реальність подальшої імплементації Угоди про формування ЄП. Вірогідно, навіть ті особи, які ініціювали цей процес з боку України й підписували відповідні папери, не вірили в можливість їх імплементації. Хоча необхідно пам'ятати, що, підписуючи будь-які міжнародні угоди та беручи на себе зобов'язання, які вона не збирається виконувати, Україна втрачає свій імідж надійного партнера.

«ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА БУЛА ДУЖЕ ПОЗИТИВНОЮ»



Йоханнес ПОСТ,
директор
Українсько-
європейського
консультативного
центру з питань
законодавства
(UEPLAC)

Одним з чільних результатів цього етапу роботи UEPLACу є підготовка «Матриць показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС», роботу над якими було завершено наприкінці 2003 року. Згідно зі спільними заявами ЄС та України під час Копенгагенського саміту 2002 року, 6-го засідання Ради Співробітництва (2003 рік), та Сьомого Саміту Україна-ЄС в Ялті (2003 року), матриці показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС є основним засобом моніторингу ефективності законодавчого наближення України до ЄС у 16-ти сферах, визначених у ст. 51 УПС.

Власне «матриця» – це таблиця відповідного формату, яка слугує визначенню та погодженню пріоритетів, а також моніторингові результатів здійснення законодавчого наближення, як це передбачено в статті 51 УПС – основному положенні Угоди, що стосується законодавчого наближення.

Відповідно до статті 51 УПС, Україна зобов'язується поступово узгодити своє законодавство із законодавством ЄС. Це зобов'язання України є довгостроковим і передбачає поступовість процесу його виконання. UEPLAC від самого початку виходив з того, що процес законодавчого наближення має враховувати індивідуальні особливості країни й сприйматися головним чином як засіб консолідації реформ та (що найважливіше) допомоги Україні в досягненні нею мети тіснішої економічної

інтеграції з Європою. Саме тому UEPLAC тісно співпрацював з відповідними міністерствами та Центром європейського та порівняльного права Міністерства юстиції України. Свої матриці показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС ми створювали крок за кроком, поступово, зусиллями спільних робочих груп по кожній з 16 пріоритетних сфер на основі підходу, базованого на врахуванні принципів вільної торгівлі.

Хотілося б наголосити на тому, що загальна оцінка українського законодавства була дуже позитивною. Враховуючи те, що Україна досі знаходиться на відносно початковій стадії процесу законодавчого реформування, загальна оцінка полягає в тому, що у більшості сфер наближення вже відбувається, а в деяких з них – знаходиться на високому рівні.

Зусилля України щодо наближення її законодавства до законодавства ЄС позитивно позначаються на розвиткові вільної торгівлі між цими двома партнерами. Дійсно, ми помічаємо, що українські підприємства, усвідомлюючи ті можливості, які відкриває перед ними цей процес, нерідко виступають в його авангарді, спонукаючи до ще масштабнішого законодавчого наближення. Сьогодні можна стверджувати, що двигуном наближення у деяких сферах стануть самі суб'єкти господарської діяльності.

«ПОТЕНЦІАЛ УПС ЦІЛКОМ НЕ ВИКОРИСТАНИЙ»



Геннадій ДРУЗЕНКО,
в. о. директора
Центру
європейського
та порівняльного
права
при Міністерстві
юстиції України

Часто цитується частина 1 статті 51, де Україна взяла на себе м'які зобов'язання поступово наблизити своє законодавство до норм ЄС, потім визначені пріоритетні сфери наближення, де законодавство має бути наближене в першу чергу. Нагадаю, що в частині 1 статті 51 УПС не визначені ані кроки, ані ритм наближення, ані схема моніторингу того, яким чином Україна наблизилась до законодавства ЄС. На ділі це реалізується наступним чином: Україна робить кроки більш або менш вдалі, при чому ефективність цих кроків залежить від ефективності роботи того чи іншого центрального органу влади і від кваліфікації працівників, котрі працюють в певному підрозділі. Як правило, звіт про наближення законодавства зводиться до наступної форми: українська сторона демонструє певний поступ або прогрес у сфері адаптації – ЄС вітає цей абстрактний поступ. Жодного конкретного графіку виконання завдань ми впродовж всіх цих років не спостерігали. Це найбільша проблема у сфері адаптації законодавства. Сьогодні на рівні закону Україна визначилася з тим, що є метою адаптації: досягнення відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям членства в ЄС. Отже, Україна задекларувала те, що вона готова прийняти *acquis communautaire* настільки, наскільки це потрібно для членства в ЄС.

У статті 51 УПС містяться положення про те, що ЄС надаватиме технічну допомогу в галузі наближення законодавства України до законодавства ЄС. Така допомога надається й кількість відповідних проектів щороку збільшується. Водночас треба звернути увагу на недостатній рівень спрямування тих проектів технічної допомоги безпосереднім бенефіціарам цієї допомоги. Наприклад, впродовж двоохрічної програми навчання державних службовців праву ЄС вже під кінець програми фактично не лишається жодного державного службовця, який її починав. І зрештою ми маємо ефект близький до нуля. Часто проекти технічної допомоги, які виконуються відповідно до планів, затверджених у Брюсселі, потрапляють до відповідних міністерств та відомств без подальшої передачі їх потенційному бенефіціару.

Згідно з положеннями статті 51 УПС, ЄС зобов'язується надавати допомогу у сфері здійснення перекладу актів законодавства ЄС українською мовою. Це дуже важлива сфера, оскільки від якості та адекватності перекладу залежить застосування норм європейського права в нормотворчій роботі. На сьогодні, на жаль, мені не відомий жоден інструмент, за яким ЄС надавав би вагому допомогу в перекладі актів європейського права українською мовою.

Окрім безпосереднього перекладу, існує ще

проблема темпів цього перекладу. Очолоючи організацію, яка безпосередньо здійснює офіційний переклад цих актів українською мовою, ми часто-густо стикаємося з проблемою, коли після завершення перекладу акту, його термінологічної експертизи й літературного редагування, ми маємо справу з документом, який втрачає чинність. Задля вирішення цих проблем необхідно мати безпосередній і оперативний контакт з відповідними підрозділами Європейської Комісії, інших європейських інституцій. Це дозволило б налагодити безпосереднє й оперативне інформування української сторони щодо змін, які відбуваються у законодавстві ЄС. Інакше

автоматично знижується коефіцієнт корисної дії нашої діяльності.

Задля підвищення ефективності взаємодії у сфері адаптації законодавства всі відповідні питання мають бути вирішені в процесі схвалення двостороннього Плану дій. Дуже важко буде говорити про конкретний прогрес до того часу, поки українська і європейська сторони не погодять чіткого документа, що визначав би конкретні кроки, які мають бути здійснені у сфері наближення законодавства. Дуже хочеться вірити, що такий план-графік буде затверджений в осяжному майбутньому.

«ПЛАН ДІЙ, ЩО РОЗРОБЛЯЄТЬСЯ ЗАРАЗ, ПОВИНЕН РЕГЛАМЕНТУВАТИ ПИТАННЯ ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ»

Олексій КОЛОМІЄЦЬ,
виконавчий директор
Центру «Україна –
Європейський вибір»

Завершальну крапку у переговорах Україна – ЄС, які зараз тривають і, можливо, завершаться підписанням спільного Плану дій щодо України, планується поставити на самміті Україна – ЄС, який запланований на 8 липня в Гаазі. Я думаю, що початок головування Нідерландів у ЄС з 1 червня і співпадіння термінів можливого підписання документа дійсно може стати дуже позитивним внеском Нідерландів до наближення України до Європейського Союзу. За останньою інформацією і згідно процедур, які передують підготовці Плану дій, на жаль, уряд Нідерландів залишився у позиції доволі серйозного спротиву укладенню цього документа разом із такими країнами, як Франція, Люксембург та Бельгія. Можливо це пов'язано з тим, що підготовка угод про асоціацію із країнами, які з 1-го травня стали члена-

ми ЄС, було повністю передано у відання Європейської Комісії. Коли ж уряди старих членів ЄС «отямилися», почали висловлювати зауваження й ставити під сумнів саму ідею розширення, фактично всю роботу Єврокомісією вже було зроблено, і доволі блискуче.

План дій, що розробляється зараз, повинен регламентувати питання його фінансування. Його буде розраховано на 2 – 2,5 роки, що є логічним, оскільки ці терміни співпадають із термінами фінансових перспектив, підсумки за якими підбиватимуться ЄС наприкінці 2006 року. З цієї точки зору Україна не може розраховувати на більші кошти, спрямовані на реалізацію проектів, закладених у Плані дій. Суми, про які йдеться, становлять близько 20 млн. євро, що є несумісним із завданнями, визначеними Планом дій.

«СЬОГОДНІ МОЖНА ГОВОРИТИ ЛИШЕ ПРО ПРОБЛЕМИ, ЯКІ НАМ ПРИНЕСЛА ЦЯ УГОДА»



Олександр СУШКО,
директор Центру
миру, конверсії
та зовнішньої
політики України

Сьогодні важко визначити які-небудь переваги, які створила нам Угода про формування Єдиного економічного простору. Можна говорити лише про проблеми, які нам принесла ця Угода.

Проблема перша. Яким чином ЄС може сприймати Україну та її євроінтеграційні наміри, якщо наша держава має угоду, якою передбачається створення митного союзу. Це сприяє виникненню в чиновників ЄС достатньої аргументації задля блокування амбітних інтеграційних планів України. Ця Угода про формування Єдиного економічного простору значно ускладнила діалог України та ЄС у питанні економічної співпраці та інтеграції. Ми бачимо позицію чотирьох країн (Нідерланди, Бельгія, Франція, Люксембург), уряди яких виступають проти підписання з Україною Плану дій цього року. Звісно, ЄП є не єдиною причиною такої позиції чотирьох країн, але у його світлі вона є переконливою в ЄС.

Проблема друга. Багато політиків ставляться до ЄП як до інструменту задля досягнення певних цілей. Наприклад, створення митного союзу, питання НДС на експорт нафти і т.д. Сьогодні ми маємо ситуацію, котра заохочує прихильників ЄП

в Україні. Вона полягає в тому, що на всіх переговорах із західними партнерами по доступу до ринків, Росія домагається кращих для себе умов. Відтак, своєю преференційною політикою щодо Росії ЄС начебто заохочує тим самим прихильників ЄП до тіснішої кооперації з Росією задля отримання тих самих преференційних умов, що й вона.

Тепер щодо впливу підписання Угоди про формування ЄП на імплементацію УПС. На сьогодні Україна обмежена в можливості брати на себе певні зобов'язання. Зокрема й тих, що випливають з Плану дій із ЄС. Ми намагаємося говорити про чітку перспективу євроінтеграції, але, підписавши угоду по ЄП, ми делегували частину свого суверенітету або принаймні заявили про намір делегування частини свого суверенітету наднаціональному органу. Тоді в ЄС постають слушні питання: який сенс вести торгівельні переговори з Україною чи Казахстаном, коли через кілька років вони стануть одним суб'єктом і потім доцільніше буде вирішувати ці питання безпосередньо з Москвою. Адже так простіше.

«ЯКЩО МИ БУДЕМО ЗВИНУВАЧУВАТИ ЄС У ТОМУ, ЩО ВІН НАС КУДИСЬ ПІДШТОВХУЄ, ЦЕ МОЖЕ ПРИЗВЕСТИ ДО ІЗОЛЯЦІЇ УКРАЇНИ»



Леонід КІСТЕРСЬКИЙ,
директор Інституту міжнародного ділового співробітництва

Можливості, які були закладені в УПС, значною мірою були недовикористані як українською стороною, так і ЄС. УПС надає можливості співпраці практично по всіх напрямках. Підтримка співпраці, за Угодою, здійснюється через технічну допомогу. В угоді зазначено: «ЄС підтримуватиме співпрацю нових незалежних держав між собою, а також ЄС та Україна будуть враховувати бажання України підтримувати співробітництво з новими незалежними державами.» Також важлива стаття 4 розділу 1 Угоди: «Результати економічних реформ в Україні впливатимуть на подальші відносини України та ЄС.» Тобто УПС залишає ЄС простір для вибору позиції щодо тих подій, які відбуваються між Україною та її сусідами.

Моя позиція така: треба робити все можливе для розвитку ринкової економіки та демократичних засад управління в Україні. Нам потрібно провести багато років у ефективній роботі вдома та у співпраці з ЄС. Наскільки ж Україна та ЄС готові для співпраці одна з одною? Якщо взяти старих 15 членів ЄС та порівняти їх економічні показники з українськими, то ми знаходимося на рівні 3-5% від їх показників. Але якщо взяти показники нових членів ЄС, то показник України досягає 30-40% по різних параметрах.

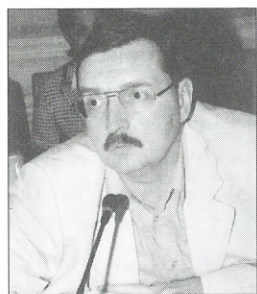
Не дуже захопливу позицію ЄС щодо України можна пояснити тим, що економічні можливості ЄС сьогодні реально обмежені. Для того,

щоб підтягнути нових членів до своїх показників, потрібно буде 8-12 років. Таким чином, для скорочення терміну вступу України в ЄС, важливі саме реальні економічні реформи. Якщо ми будемо звинувачувати ЄС у тому, що він нас кудись підштовхує, це може призвести до ізоляції України. Що ж стосується ЄЕП, то, на мою думку, це більше політичне рішення, яке не повинне стримувати наші спроби європейської інтеграції.

Незважаючи на те, що ЄС виконує свої договірні зобов'язання щодо надання технічної допомоги Україні, її обсяги є явно недостатніми. Рівень ефективності використання технічної допомоги не є високим, оскільки існує забюрократизованість процесів, розпорошеність ресурсів, ми дуже погано підготовлені до ефективного використання цього інструменту.

У відносинах з ЄС нам треба сконцентруватися на таких основних напрямках співпраці: адміністративна й законодавча реформа, підтримка малого і середнього бізнесу, вирішення соціальних проблем. Новий План дій, на мою думку, має бути спрямований на європейську інтеграцію України, фокусуватися на конкретних напрямках співпраці, конкретних ресурсах, які будуть виділятися, термінах виконання та індикаторах виміру результатів співпраці. Його вироблення та виконання потребує також залучення фахівців з недержавних структур.

«ЕКОНОМІЧНА ІНТЕГРАЦІЯ ПЕРЕДБАЧАЄ НЕ ЛИШЕ ГАРМОНІЗАЦІЮ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ, АЛЕ Й ГАРМОНІЗАЦІЮ ПРАВА»



Ігор БУРАКОВСЬКИЙ,
директор Інституту економічних досліджень

Сьогодні у відносинах України з Євросоюзом склалася ситуація, коли за відсутності позитивних сигналів з боку ЄС, Україна шляхом підписання Угоди про формування ЄЕП також подає дуже неоднозначні сигнали Європейському Співтовариству. З одного боку ми підписалися під угодою про створення митного союзу, а з іншого боку ми через тих людей, які підписали цю угоду говоримо про те, що будемо йти шляхом різношвидкісної інтеграції, тобто не будемо виконувати якісь елементи цієї угоди. Це створює непорозуміння з приводу того, чи можна Україну розглядати як надійного партнера.

Реалізація Угоди про формування ЄЕП у частині про створення зони вільної торгівлі в межах ЄЕП, принаймні в середньостроковій перспективі, є дуже непростим завданням. Адже задля цього потрібно буде приймати пакет документів, з приводу яких уже сьогодні очевидними є протиріччя між країнами «четвірки». Ідея ж створення митного союзу не виглядає економічно обґрунтованою. Причому мене здивувало, коли напередодні підписання Угоди про формування ЄЕП парламент зробив дві заяви стосовно її підписання й ратифікації, а потім ці заяви не знайшли свого відображення в законі про ратифікацію. У

цьому питанні простежується очевидна непослідовність з боку парламенту. Це пов'язано, на мою думку, з недостатністю фахового розуміння багатьма нашими політичними діячами відмінностей між зонами вільної торгівлі та митним союзом та ін. Прикладом цього може бути заява в газеті «Київський телеграф» Катерини Ващук: «Спочатку ми маємо створити митний союз, подивитись як він працює, а потім переходити до зони вільної торгівлі».

Економічна інтеграція передбачає не лише гармонізацію економічної політики, але й гармонізацію права. І в мене виникають сумніви щодо користі для українського виробника від гармонізації українського законодавства, наприклад, з російським або казахстанським. Виходячи з того, що Угоди про партнерство і співробітництво з усіма країнами, з якими вони уклалися, містять положення про гармонізацію національних законодавств із законодавством ЄС, у межах ЄЕП варто було б активізувати діяльність саме в такому напрямку.

З економічної точки зору, я не бачу значних перспектив цього об'єднання (ЄЕП – від ред.), і, звичайно, краще було б концентрувати зусилля на інших напрямках інтеграції, передусім європейської. Що стосується пріоритетів, я думаю,

багато в чому перспектива нашого співробітництва з ЄС залежатиме від того, наскільки швидко Україна вступить до Світової організації торгівлі. І в цьому питанні Україна не може собі дозволити послабити свої позиції. Я дуже сподіваюсь, що Україна стане членом СОТ раніше Росії, не координуючи з нею відповідної політики.

На мою думку дуже небезпечною є теза про те, що Росія підписала кращу угоду з Європейським Союзом про взаємний доступ до ринків товарів і послуг (в контексті переговорів про входження до СОТ), ніж Україна. Адже країни будують свою зовнішню політику, виходячи з власної стратегії. Такі твердження, на мою думку, пов'язані з неспроможністю української еліти вийти за межі своїх ідеологічних уявлень. Я не можу утриматися і не процитувати пана Кінаха в інтерв'ю газеті «Київський телеграф». Його виступ висвітлює сьогоднішній підхід української

влади до проведення переговорів про вступ до СОТ: «...мы..., вот реакция, принимавшего участие в международных переговорах одного известного российского политика. «Мы посмотрели, говорит он, - как ведут переговоры о вступлении в ВТО украинские переговорщики. И у нас волосы дыбом стали. Они же попросту, как говорят, сливают воду. Складывается, что для Украины вступить в ВТО на любых условиях». Якщо фактично в міжнародній економіці, як пан Кінах, говорить подібні речі, це є дуже небезпечним сигналом. Відтак, проблема, на мою думку, пов'язана саме з українською елітою.

Дуже важливим було б прийняття низки законодавчих актів. Йдеться про пакет СОТ. Якби на цьому етапі нам вдалося би їх прийняття, це спростило б нам відносини як з Росією, так і з країнами-членами ЄЄП.

«ЄС НИКОЛИ НЕ ВИЗНАЄ УКРАЇНУ СВОЇМ ЧЛЕНОМ, ЯКЩО В НАС ІСНУВАТИМЕ ФАКТИЧНО ВІДКРИТИЙ СХІДНИЙ КОРДОН»



Володимир ЛАНОВИЙ,
президент Центру
ринкових реформ

Єпевна послідовність у розвитку відносин України, Росії та ЄС. Необхідно зважати на те, що Європа завжди була військовим партнером Росії, їх відносини були та будуть важливими, важливішими, ніж відносини з Україною. Чому Європа визнає домінування Росії на пострадянському просторі? Передусім це газ. Росія є основним постачальником газу в Європу. Причому з боку України не лунає заяв з приводу того, що вона також є суб'єктом газових відносин між Росією та Європою. Зокрема, наша держава не ставила питання про укладення угод щодо постачання газу в Європу. Це є, зокрема, й елементом цілеспрямованої політики Росії. Я впевнений, що ми завжди перебуватимемо в такому залежному положенні у відносинах із Росією. Що ж до ЄЄП, Україна має розглядати його як інструмент побудови ринкових відносин з Росією у нафтогазовому секторі.

ЄС ніколи не визнає Україну своїм членом, як-

що в нас існуватиме фактично відкритий східний кордон. Те, що Україна послідовно не займається своїм східним кордоном, є головною з підстав того, чому в нас нема перспективи членства в ЄС. В той же час ідеться передусім про неприйняття в члени України не як держави або її народу, а сьогоднішньої владної еліти. І проста зміна законодавства нічого не змінить у цьому питанні.

Незалежно від політичних обставин, політичних угод, якими, безумовно, є і Європейське Співтовариство, і ЄЄП, інтеграція України буде відбуватися в європейському напрямку, якщо не зміниться загальна суспільна конструкція в переході до планової чи іншого типу економіки, тому що продавати в Європу значно вигідніше, ніж в Росію. Розвиток торгівлі з Росією можливий лише на умовах компенсаційних угод та протекціоністських торговельних відносин.

«В ЄЄП НАС БЕРУТЬ ТАКИМИ, ЯКИМИ МИ Є, А ОТ ДО ЄС НАМ ТРЕБА ТЯГНУТИСЯ»



Ірина БЕКЕШКІНА,
науковий керівник
Фонду
«Демократичні
ініціативи»

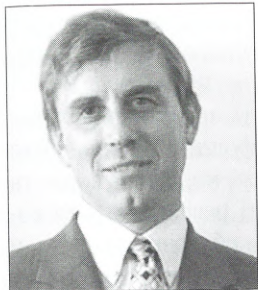
Чинником, який загострив проблему європейського вибору перед Україною є Угода про формування ЄЄП. Наша політична еліта сьогодні вибрала саме цей шлях. Чому? Це вибір способу життя. З точки зору європейця те, що відбувається в Україні, є неправильним. За роки, що минули з дати підписання УПС, нічого не змінилося в ситуації, яка має місце в Україні. Можливо, до 1998 року відбувалися які-небудь позитивні зміни. А сьогодні не відбувається нічого. Європейці вимагають проведення прозорих та чесних виборів. Од-

нак, після місцевих виборів у Мукачевому прогресу на шляху європейської інтеграції не може бути до наступних виборів. Схвилювання викликає також ситуація, котра відбувається з роботою ЗМІ в Україні.

Чи зацікавлені наші еліти у виконанні високих вимог ЄС? Чи зацікавлена політична еліта у чесній конкуренції в країні? Питання риторичне.

В ЄЄП нас беруть такими, якими ми є, а от до ЄС нам треба тягнутися.

«НА ВІДМІНУ ВІД НАС, РОСІЯ ВЖЕ МАЄ ДОСЯГНЕННЯ В ГАЛУЗІ СТВОРЕННЯ ПАРАМЕТРІВ СПІВРОБІТНИЦТВА У МЕЖАХ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ»



Володимир СІДЕНКО,

директор економічних програм Українського центру економічних і політичних досліджень

У нашій державі поширеною є думка, що Україна братиме участь у ЄЕП лише в межах зони вільної торгівлі. Хоча в цілому об'єднання не є функціонально працюючою конструкцією. Я думаю, що кооперація в межах ЄЕП залежатиме виключно від бажання України. Однак, думати слід не про те, щоб взагалі не виконувати Угоду про формування ЄЕП (тоді Україна постане перед ЄС як країна, що не виконує своїх міжнародних зобов'язань) або шукати, яким чином виходити за межі зони вільної торгівлі. Необхідно зосередитися на мінімізації негативних наслідків від участі в ЄЕП для стосунків з Євросоюзом.

Далі. Чи можливо реалізувати участь України у європейських транспортних, енергетичних мережах без співпраці з Росією? Я думаю, це нерозумний підхід.

Після розширення більше половини обсягу торгівлі Росії спрямовано до Європейського Союзу. Цей фактор також не можна ігнорувати. Це в півтора рази більше, ніж те, що має Україна. Ми повинні зрозуміти, що, на відміну від нас, Росія вже має відповідні досягнення в галузі створення параметрів співробітництва у межах загальноєвропейського економічного простору. Але при цьому, ми також повинні розуміти, що, виконуючи Угоду про формування ЄЕП у повному обсязі, ми погоджуємося на зовсім іншу концепцію входження у європейський простір. Тобто, ця ідея зовсім інша. Це російська ідея формування двополюсного економічного європейського простору і, вірогідно, політичного також, де Москва відіграватиме роль

приблизно аналогічну ролі Брюсселю. Тому, на мій погляд, погодившись на цю ідею в комплексі, Україна зробила певний вибір, поєднаний з тим, що з боку Європейського Союзу дійсно немає більш конструктивних підходів в рамках його концепції сусідства. Очевидно, що на її реалізацію виділяються абсолютно мізерні кошти в рамках тих пропозицій, які є: приблизно 200 млн. євро на програму міжрегіонального співробітництва до 2007 р. з усіма сусідами і близько 500 млн. з боку Європейського інвестиційного банку.

Очевидно, що Європейська Комісія підтримує такий вибір України і штовхає прихильників ЄЕП в Україні саме до цього вибору. Але якщо дійсно це так, то Європейській Комісії слід подумати над тим, щоб сформулювати свою позицію і щодо ЄЕП. Оскільки згідно з останньою травневою Стратегією не можна зробити такого висновку щодо даного питання. І це дуже дивно, тому що фактично Угода була ратифікована ще в квітні, а в травні Європейська Комісія приймає офіційний документ, де жодної позиції стосовно ЄЕП не висвітлено.

Проблеми, які створив ЄЕП, це проблеми, зокрема, й позиції Європейської Комісії щодо цього питання. Тому, я думаю, слід розглядати цю ідею, як реалію, яка вже відбулася, і думати, яким чином використати можливі потенційні переваги, що має ця конструкція, і яким чином спільно мінімізувати ті проблеми, які вже виникли.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У галузі житлово-комунального господарства сьогодні функціонує кілька тисяч підприємств та організацій різних форм власності, які надають населенню понад 40 видів послуг на суму більше 6 млрд. грн. щороку. Тут використовується майже чверть основних фондів держави, зайнято 5% працездатного населення країни. Водночас житлово-комунальне господарство є найвідсталішою галуззю економіки.

Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив в рамках проекту «Ефективна державна політика: співпраця незалежних аналітичних центрів, громадян та владних структур у процесі вироблення законодавчих та управлінських рішень із використанням сучасних інформаційних технологій», що здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

У 2000 – 2003 роках темпи зростання обсягів виробництва (наданих послуг) у галузі у 4 рази нижчі, ніж у промисловості. Темпи зростання інвестицій, заробітної плати та продуктивності праці удвічі нижчі, ніж по економіці в цілому. Займаючи 1,3% у випуску товарів і послуг в економіці, на галузь припадає 43% всієї заборгованості за енергоносії, 5,5% збитків усієї економіки, 4% – всієї дебіторської заборгованості, 4% – заборгованості з виплати заробітної плати по країні, 3% – всієї кредиторської заборгованості. 1 млн. чоловік, що працюють у галузі, отримують зарплату, яка на 10% менше середньої по країні та в 1,7 рази нижча, ніж у промисловості. За більш ніж двократного зростання рентабельності економіки у 2000 – 2003 роках прибутковість ЖКГ зменшилась у 1,6 рази.

Галузь залишається постійно збитковою. Збитки у 2003 р. зросли на 12% і склали близько 1 млрд. грн. (у 2002 р. порівняно з 2001 – зросли в 1,4 рази і склали 891 млн. грн.). Кредиторська заборгованість підприємств галузі сягає 8,3 млрд. грн., дебіторська – 8,6 млрд. грн.

Постійні збитки у роботі підприємств ЖКГ можна пояснити такими факторами:

1. Значна різниця між тарифами та фактичними витратами підприємств на виробництво цих послуг. У середньому на території України діючі тарифи покривають витрати постачальників житлово-комунальних послуг на 77 – 91%. Вже кілька років зазначена різниця не відшкодовується з місцевих бюджетів, хоча їхні доходи зростають, зокрема у 2003 р. – на 18%. На даний час парламентом розглядається урядовий законопроект щодо обов'язкового відшкодування органами місцевого самоврядування («Про внесення змін до Закону України «Про ціни і ціноутворення»).
2. Не припиняється зростання заборгованості населення. Незважаючи на підвищення у 2003 р. рівня оплати послуг населенням до 96%, борги населення зросли на 2,2% і на

1 квітня 2004 р. перевищували 7,7 млрд. грн.

3. Зростання собівартості послуг внаслідок старіння основних фондів, збільшення технологічних втрат у мережах води та тепла. Так, у більшості регіонів втрати води сягають 30 – 60% обсягів, поданих у мережу. Зношення основних фондів у ЖКГ в 1,5 – 2 рази більше, ніж в економіці загалом. Третина водопровідних, каналізаційних та теплових мереж в аварійному стані. Більше 70% міського електро транспорту відпрацювало амортизаційний термін.
4. Житлово-комунальні підприємства не зацікавлені у зниженні витрат матеріально-технічних ресурсів і підвищенні ефективності надання послуг населенню. Витрати енергоресурсів на одиницю виробленої продукції та наданих комунальних послуг у 2 – 3 рази перевищують західноєвропейський рівень, споживання води на одного жителя – у 1,5 – 2 рази, чисельність працівників ЖКГ у розрахунку на 1000 мешканців – у 1,5 – 2 рази вища, ніж у країнах Європи.

Протягом 2003 року фахівцями державної контрольно-ревізійної служби, Мінекономіки, Антимонопольного комітету та Державної податкової адміністрації за дорученням Кабінету Міністрів України перевірено окремі питання фінансово-господарської діяльності у 2001 – 2002 роках на 2377 підприємствах житлово-комунального господарства. При цьому контрольними заходами охоплено практично всі базові підприємства тепло-, водопостачання та водовідведення. При цьому встановлено, що фінансовий стан більшості підприємств критичний. Сума збитків у 2002 році становила 650 млн. грн., а за 9 місяців 2003 року ситуація ускладнилася, собівартість наданих послуг перевищила нараховану суму доходів від реалізації на 747 млн. грн. За існуючих об'єктивних причин (тарифи не відбивають реальної вартості послуг, зношення мереж і споруд, неплатежі населення тощо) ситуацію погіршували фінансові порушення, які виявлено майже на кожному перевіреному підприємстві на загальну суму 1,1 млрд. грн.

Найпоширенішими є втрати фінансових і матеріальних ресурсів, порушення податкового законодавства та державної дисципліни цін, завищення фактичної собівартості нада-

них послуг та боргових зобов'язань, обсягів виконаних робіт і наданих послуг. Масового характеру набули випадки неоприбуткування в бухгалтерському обліку вартості активів, нецільового використання або просто розкрадання матеріальних цінностей.

Через високий рівень зношення мереж, використання фізично і морально застарілого обладнання зросли до критичного рівня втрати води, тепла та електроенергії, що негативно вплинуло на собівартість та фінансові результати роботи підприємств. Найбільші розміри втрат допускають підприємства водопостачання та водовідведення, які досягли 40 – 50%, 11% з них – понаднормативні. В результаті за два роки собівартість послуг лише за рахунок понаднормативних втрат збільшилася на 280 млн. гривень. Практично на кожному підприємстві галузі, з одного боку, допускаються порушення, які збільшують собівартість наданих послуг та відповідно збитки, а з іншого – не використовують наявні можливості отриманих доходів.

Значною мірою впливає на розвиток всього житлово-комунального господарства стан оплати споживачами житлово-комунальних послуг.

Аналіз динаміки дебіторської та кредиторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства свідчить про уповільнення темпів її зростання у 2003 році. Однак зменшення обсягів боргів не досягнуто. На сьогодні найбільшим боржником перед підприємствами житлово-комунального господарства є населення. Хоча останнім часом рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг зріс з 79% у 2000 р. до 96% у 2003 р., заборгованість оплати досягла 7,7 млрд. грн. і продовжує зростати: у 2003 р. – на 1,3%, у першому кварталі 2004 р. – на 3,2%.

Водночас рівень розрахунків значно різниться по регіонах. У першому кварталі найкраще оплачували послуги ЖКХ у м. Києві, Волинській, Одеській, та Чернігівській областях (92 – 104%), найгірше – у Запорізькій, Луганській, Миколаївській та Херсонській (78 – 83%). Дніпропетровська та Донецька області мають найбільший термін заборгованості населення (відповідно 12 та 13 місяців), що наполовину більше середнього по Україні. При цьому в Дніпропетровській області порівняно з Чернівецькою, Чернігівською та Вінницькою доходи населення в 1,5 – 1,6 рази вищі, а заборгованість на одного жителя вища в 5 разів (і це при менших на 10 – 20% тарифах).

Ситуація з розрахунками не відповідає динаміці номінальних грошових доходів населення, які за останні 4 роки зросли в 3,4

рази (номінальна зарплата – в 2,3 рази), тоді як заборгованість населення з оплати послуг ЖКГ збільшилась в 1,5 рази. Протягом 2000-2003 років зростання доходів населення в 1,8 рази випереджало зростання вартості послуг ЖКГ населенню. Водночас у структурі витрат домогосподарств оплата послуг ЖКГ за 2001 – 2003 рр. знизилася з 9 до 8,3%, у грошовому обчисленні вона зросла на 23,5%, тоді як витрати на освіту, охорону здоров'я, відпочинок і культуру – в 3,3 рази, на будівництво, ремонт житла та вклади до банків – в 1,7 рази, на послуги зв'язку – в 1,6 рази, на придбання меблів та побутової техніки – в 1,5 рази.

Оскільки поточні нарахування по оплаті послуг ЖКГ зменшилися, населення могло б спрямовувати більше коштів на погашення заборгованості минулих років. Механізм для цього був запроваджений у 2003 р. (Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію»). Втім, реструктуризація заборгованості відбувається досить повільно. З дати набуття зазначеним Законом та відповідним рішенням Уряду чинності (1 липня 2003 р.) і до сьогодні реструктуризовано лише 10% заборгованості, в рамках реструктуризації погашено тільки 1% боргів.

За 2001-2003 роки та I квартал 2004 р. органами місцевої влади тарифи на комунальні послуги для населення підвищені в цілому на 18,2%, на утримання житла – на 7,6 %. При цьому рівень інфляції за цей період склав 26,7%, середня заробітна плата у 2003 році порівняно з 2000 роком зросла вдвічі, а за січень – березень 2004 р. збільшилась порівняно з аналогічним періодом минулого року на 28,5%.

Відсутня єдина методика з планування, обліку та калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг у галузі. Як результат – у регіонах склалася більш ніж двократна різниця в розмірах тарифів на послуги ЖКГ. Якщо в АР Крим з двокімнатної квартири платять 70 грн. на місяць, то у Сумській області – 148 грн.

Часто порушується порядок формування тарифів, завищуються норми споживання та технологічних втрат.

Часто до складу тарифу включаються видатки, прямо не пов'язані з наданням комунальних послуг: утримання баз відпочинку і клубів, робота паспортисток, представницькі видатки, виплати матеріальної допомоги звільненим працівникам, операційні втрати від курсових різниць, окремі фонди для штрафів, пені, недостачі та інших витрат, пов'язаних з безгосподарністю. Поширеною є

практика перекладення неплатежів за комунальні послуги по завищених тарифах з одних на інших споживачів. Так, тарифи на воду для промислових підприємств у м. Сімферополі вищі за тарифи для населення в 15 разів, у Полтавській області – в 7 разів, у м. Миколаєві – в 6 разів.

Структура собівартості комунальних послуг характеризується високою питомою вагою паливно-енергетичних ресурсів.

Послуги теплопостачання є найбільш енергоємними. Найвищу питому вагу мають витрати на паливо: в середньому по Україні – 51%, вартість електроенергії складає в середньому 11%. По підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства витрати на оплату електроенергії складають в середньому 31% від загальних витрат, а по окремих підприємствах до 50%.

В умовах постійного підвищення цін на електроенергію при відсутності механізму коригування тарифів на житлово-комунальні послуги, а також зростання вартості матеріалів та мінімальної заробітної плати собівартість послуг неухильно зростає, що обумовлює зниження рівня її відшкодування діючими тарифами та зростання збитковості.

Як свідчить моніторинг Мінекономіки, рівень відшкодування тарифів для населення по базових підприємствах регіонів становив:

- на послуги теплопостачання 50-92%;
- на послуги водопостачання 23-95% (100% лише у місті Києві);
- на послуги водовідведення 27-98% (лише у місті Києві – 100%);
- на утримання будинків з ліфтами 45-98% (у Волинській, Рівненській, Тернопільській областях – 100%).

По всіх видах житлово-комунальних послуг у більшості регіонів спостерігається тенденція до зниження рівня відшкодування населенням вартості витрат підприємств на їх виробництво та реалізацію, при цьому рівень тарифів для промислових споживачів у кілька разів перевищує рівень тарифів для населення.

Протягом тривалого часу, принаймні до 1999 року, коли було видано перший суттєвий програмний документ стосовно реформи ЖКГ (**Указ Президента від 19 жовтня 1999 р. № 1351 «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства»**, яким були затверджені Основні напрями реформування житлово-комунального господарства), вагомих кроків щодо поліпшення фінансово-економічного стану галузі та прискорення ринкових перетворень не здійснювалося. Навіть на декілька років (з 1997 по 2002 р.) було припинено діяльність

відповідного центрального органу виконавчої влади, а його функції було покладено на Держбуд України.

Згаданим Указом основними напрямками реформування галузі було визнано поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища у галузі, удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту, а також реформування системи фінансування житлово-комунального господарства. Також у березні 2002 р. з метою активізації проведення реформи житлово-комунального господарства Президентом України було створено окремий центральний орган виконавчої влади – Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. До основних завдань цього органу належить, зокрема, реалізація державної політики та здійснення міжгалузевої координації і функціонального регулювання з питань житлово-комунального господарства.

На виконання Указу Президента України № 1351/99 Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 було затверджено **Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002 – 2005 роки та на період до 2010 року**. Головними завданнями цієї програми були визначені:

- удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розмежування функцій органів влади, підприємств – виробників послуг, споживачів житлово-комунальних послуг, розвиток ринкових відносин у галузі;
- поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища і ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій, формування єдиної соціальної та фінансової політики на території самоврядування, створення сільської комунальної служби в єдиній системі житлово-комунального господарства;
- зменшення витрат та втрат енергоносіїв у житлово-комунальному господарстві, проведення ефективної енергозберігаючої політики.

Реалізація зазначених рішень Президента України та Уряду дозволила уникнути подальшого погіршення економічного стану галузі. Так, у 2000 р. були проведені розрахунки з погашення заборгованості бюджетів усіх

рівнів підприємствам житлово-комунального господарства за послуги, спожиті бюджетними установами і організаціями, субсидії та пільги населенню всього на суму 1,8 млрд. грн. Також було започатковано роботу щодо розвитку конкурентного середовища у галузі.

Здійснивши свого часу на власний ризик спроби реформування житлово-комунального господарства, **окремі регіони сьогодні мають значний позитивний досвід реформування галузі** та її адаптації до роботи в ринкових умовах. Так, у Краматорську (Донецька обл.) у вигляді пілотного проекту створена служба замовника по утриманню житла та надання комунальних послуг. Це надало змогу створити ринкові відносини між постачальниками та споживачами послуг, запровадити процедуру конкурсного відбору виконавців. У Кривому Розі взаємовідносини між ресурсопостачальними організаціями, організаціями з обслуговування житла та споживачами врегульовані з урахуванням принципу межі власності основних фондів. Усі 35 житлово-експлуатаційні контори мають свої розрахункові рахунки. У місті створено єдину систему комунальних платежів за житлово-комунальні послуги та на її базі довідкову службу. Для надання методичної та практичної допомоги підприємствам, окремим фізичним особам по створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у Дніпропетровську створено громадську асоціацію об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Крім того, на даний час у деяких містах України реалізуються такі пілотні проекти:

- у Луцьку – «Комп'ютерна контрольно-управляюча система надання житлово-комунальних послуг населенню»;
- у Білгород-Дністровському – «Створення та функціонування ОСББ на базі асоціації «Белый город – XXI век»;
- у Рені (Одеська обл.) – «Залучення приватного сектору у сферу утримання житлового фонду»;
- в Одесі – «Програма реформування житлово-комунального господарства на 2002-2005 та на період до 2010 років», у рамках якого розроблено методичне забезпечення впровадження диференційованих тарифів на утримання будинків та прибудинкової території (квартирної плати).

Зокрема, з травня 2004 р. Одеська міська рада як пілотний проект реформування житлово-комунального господарства України запровадила нову методику розрахунку плати за утримання житла. Розмір цієї плати визначається залежно від типу й етажності будинку, витрат на його експлуатацію та ремонт, а також кількості послуг, які бажати-

муть отримувати власники чи наймачі житла. Зазначена методика формування тарифу є більш прозорою порівняно з діючою та відповідає чинному законодавству. Водночас, за попередніми розрахунками, у разі запровадження цієї методики, плата за утримання житла має зрости приблизно вдвічі. У випадках низького технічного стану житлових будинків планується компенсувати її частину (від 20 до 50%) за рахунок дотації з міського бюджету.

Крім того, в Одесі, Краматорську та Оболонському районі Києва реалізуються проекти створення служб замовника.

Ухвалений у листопаді 2001 р. **Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»** визначив правові та організаційні засади створення та функціонування об'єднань власників приміщень багатоквартирного будинку (кондомініуми), захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку. У сфері обслуговування та утримання комунального житла на початок 2004 р. працювало більше 300 приватних підприємств, 2500 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, почав запроваджуватися конкурсний відбір суб'єктів надання житлово-комунальних послуг з числа підприємств різних форм власності.

У цілому найбільш ефективними на сьогодні виявились такі напрями розвитку та становлення схем управління в житловій сфері:

- залучення населення до участі в управлінні та інвестуванні розвитку житлової сфери через інститути власника житла шляхом створення будинкових комітетів ОСББ та керуючих будинками;
- створення прозорих, відкритих схем взаємовідносин влада – населення – комунальні служби;
- створення служб єдиного замовника, розмежування функцій замовника, підрядника та керуючого;
- персоніфікація кожного будинку – виділення будинку як окремого суб'єкту відносин з замовником та підрядником;
- зміни в підходах до формування тарифів та пошук нетрадиційних шляхів вирішення.

Глибоке реформування галузі сьогодні гальмується неузгодженістю дій з одного боку – між центральними органами виконавчої влади, з іншого – між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Прискорити процес реформ мають схвалена парламентом 24 червня 2004 року **Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господар-**

ства на 2004 – 2010 роки, а також деякі законодавчі акти, які регулюватимуть відносно у житлово-комунальній сфері, що наразі розглядаються Верховною Радою України. При цьому нагадаємо, що проект нового Житлового кодексу був розглянутий та відхилений парламентом у квітні 2004 р. Однак реалізація згаданої Програми розпочнеться в кращому випадку в 2005 році. Крім того, під час опрацювання її проекту в Уряді та міністерствах з нього були вилучені розділи про механізми її реалізації та джерела фінансування. При цьому, за підрахунками Держжитлокомунгоспу, орієнтовний обсяг фінансового забезпечення виконання Програми за рахунок усіх джерел складає близько 34,3 млрд. грн., у т.ч. кошти місцевих бюджетів – 12,4 млрд. грн., кошти підприємств – майже 8,3 млрд. гривень.

Таким чином, для створення необхідних передумов реформування житлово-комунального господарства необхідно запровадити економічно обґрунтовані та прозорі тарифи на послуги, стимулювати населення до погашення боргів минулих років та своєчасної оплати послуг, прискорити прийняття та реалізацію програмних документів щодо здійснення структурних перетворень у житлово-комунальному господарстві, створення конкурентного середовища та підвищення якості послуг.

На користь цього свідчить і досвід країн Східної Європи, яким свого часу теж довелося кардинально змінювати ситуацію у житлово-комунальному господарстві, успадковану від економіки радянського типу.

Зокрема, у Латвійській Республіці сфера комунальних і побутових послуг на даний час знаходиться у приватній або комунальній власності. При цьому окремих структурних підрозділів, які б функціонально регулювали діяльність у згаданій сфері, не існує, регламентація розбудови її інфраструктури в країні не здійснюється. Наприкінці 1991 – початку 1992 року Уряд Латвії прийняв ряд робочих документів (розпоряджень), за якими все житлово-комунальне господарство було передане у власність територіальних громад. З того часу кожна територіальна громада самостійно вирішує всі питання, пов'язані з утриманням житлово-комунального господарства конкретного міста та його експлуатацією. Практично всі територіальні громади створили в своїх населених пунктах відповідні акціонерні товариства, які перейняли не тільки державне майно, а й борги, накопичені до цього державою.

Як зазначалось вище, всі підприємства, що надають житлово-комунальні послуги, на-

лежать до недержавної форми власності: приватні або акціонерні товариства. Наприклад, в Ризі в 1996 році було створене акціонерне товариство «Rigas Siltums» («Ризьке тепло») у вигляді спільного підприємства, до якого ввійшли міські тепломережі, державне акціонерне товариство «Latvenergo» та комерційний банк. У 1999 році латвійський уряд викупив пакет акцій, що належав «Latvenergo», в зв'язку з тим, що зазначене підприємство готувалось до приватизації. Контрольний пакет акцій АТ «Rigas Siltums» належить Ризькій Думі. Підприємства житлово-комунального господарства надають такі послуги: тепло-, водопостачання та водовідведення, вивіз сміття. Крім того, електроенергію надає АТ «Latvenergo», газ – АТ «Latvijas Gaze», телефонний зв'язок – АТ «Lattelekom». Ціни на послуги встановлюються органами місцевого самоврядування самостійно в кожному регіоні, за виключенням цін на електроенергію, газ та телекомунікаційні послуги, контроль за якими здійснює Комісія по регулюванню суспільних послуг, що підпорядковується Міністерству економіки Латвійської Республіки. Органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють надання соціальної допомоги, в тому числі і у питаннях субсидування малозабезпеченим сім'ям витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Міські Думи ведуть облік таких сімей і визначають таких, що потребують допомоги відповідно до нормативів прожиткового мінімуму конкретної території.

Зокрема, механізм субсидування у Ризі виглядає так. Міська Дума укладає тристоронні угоди між конкретним мешканцем, що потребує допомоги, і підприємством-постачальником відповідного виду комунальних послуг. На підставі цієї угоди спеціально створений при Думі Фонд соціальної допомоги оплачує певну частину вартості наданих послуг. Кожного разу оплачується конкретна квитанція, подана до Фонду громадянином, який отримує допомогу. Як правило, особа, що подає квитанцію, відповідно до згаданої вище угоди, оплачує символічну частку вартості послуг (близько 5%), зазначених у квитанції, а все інше оплачує Фонд. Це робиться для того, щоб навіть найбільш малозабезпечені сім'ї не відчували себе соціально обмеженими та не втрачали почуття відповідальності. Кошти надходять безпосередньо підприємству-постачальнику відповідного виду житлово-комунальних послуг.

Міські Думи також самостійно регулюють питання вартості квартирної плати. Наприклад, Ризька Дума встановила максимально можливу вартість квартирної плати на рівні 14,8 сантимів (0,246 USD) за квадратний метр.

Така відносно невелика вартість викликає певне незадоволення власників будинків (державного житлового фонду не існує, крім приватизованих квартир велика частина будинків належить приватним домовласникам), проте Ризька Дума вважає це одним з напрямів соціального захисту населення.

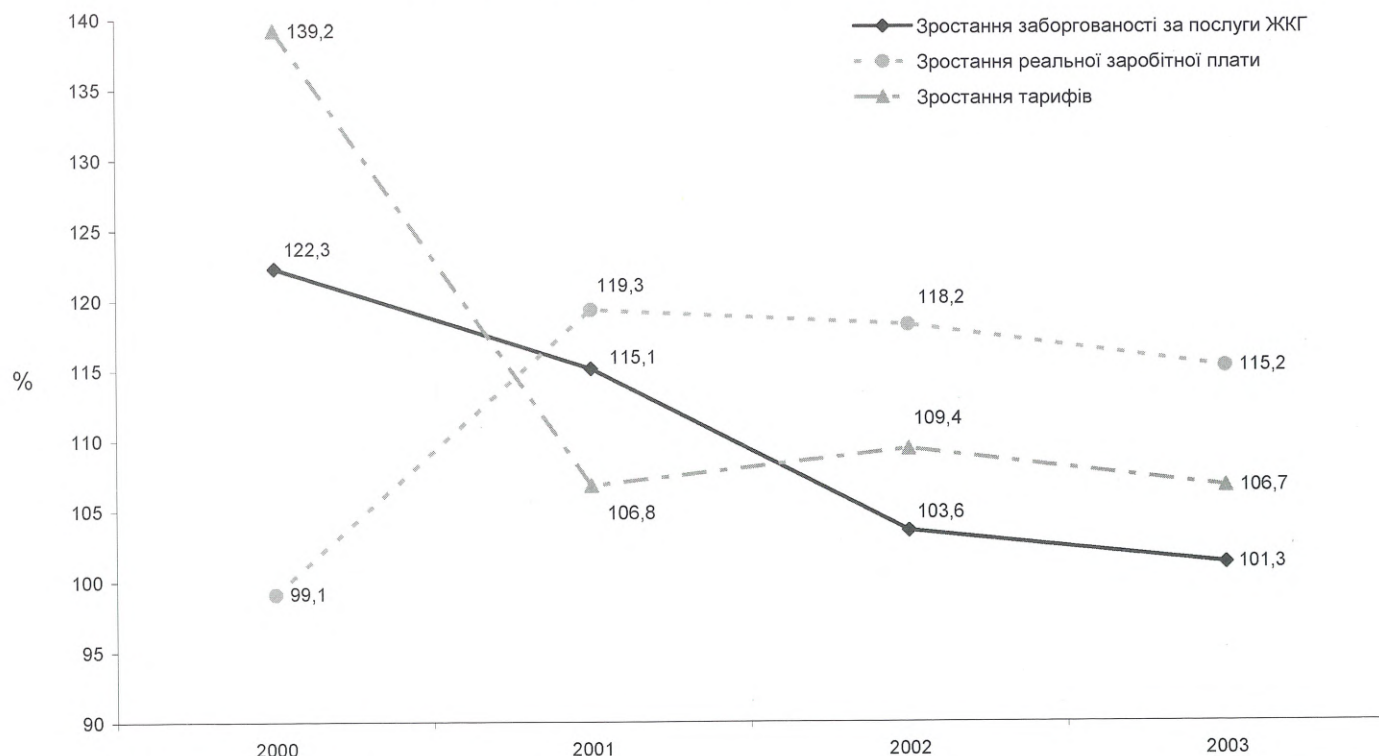
У Ризькій Думі опрацьована і діє програма соціальної допомоги населенню, відповідно до якої в 1999 році на дотації та інші напрями соціальної допомоги з бюджету Думи було спрямовано 2,7 млн. USD, в 2000 році – 5,5 млн., в 2001 році – більше 6 млн. USD. Проте, є випадки, коли квартиронаймачі з різних причин допускають заборгованість із квартплати та за комунальні послуги. Відповідно до рішення Думи, якщо така заборгованість перевищує термін у три місяці, домовласник має право звернутися до суду про виселення боржника. У таких випадках міська влада опікується лише виселеними пенсіонерами та інвалідами, яким надається безкоштовне утримання у соціальних будинках. Кожний мешканець такого будинку має окре-

му кімнату, безпосередньо в ньому можна отримати необхідну медичну допомогу та побутові послуги. На даний час у власності Ризької Думи знаходиться 7 таких будинків, ще 3 перебувають у стадії реконструкції.

Після сплати податків середня зарплата в Латвії дорівнює 240 USD, частка витрат у сукупному доході населення на оплату житлово-комунальних послуг складає в середньому 16,6 USD на члена сім'ї або 7% без урахування квартплати (з квартплатою ця частка зростає приблизно до 33-35%).

Оскільки рішенням латвійського уряду з 1 січня 1997 року стало обов'язковим здійснення оплати комунальних послуг виключно за показниками лічильників, то вже з кінця того ж року таке явище, як масова заборгованість населення за отримані комунальні послуги, перестало існувати. На даний час рівень відшкодування населенням житлово-комунальних послуг в Латвії практично дорівнює 100%.

Діаграма 1.
Динаміка доходів населення та оплати послуг ЖКГ

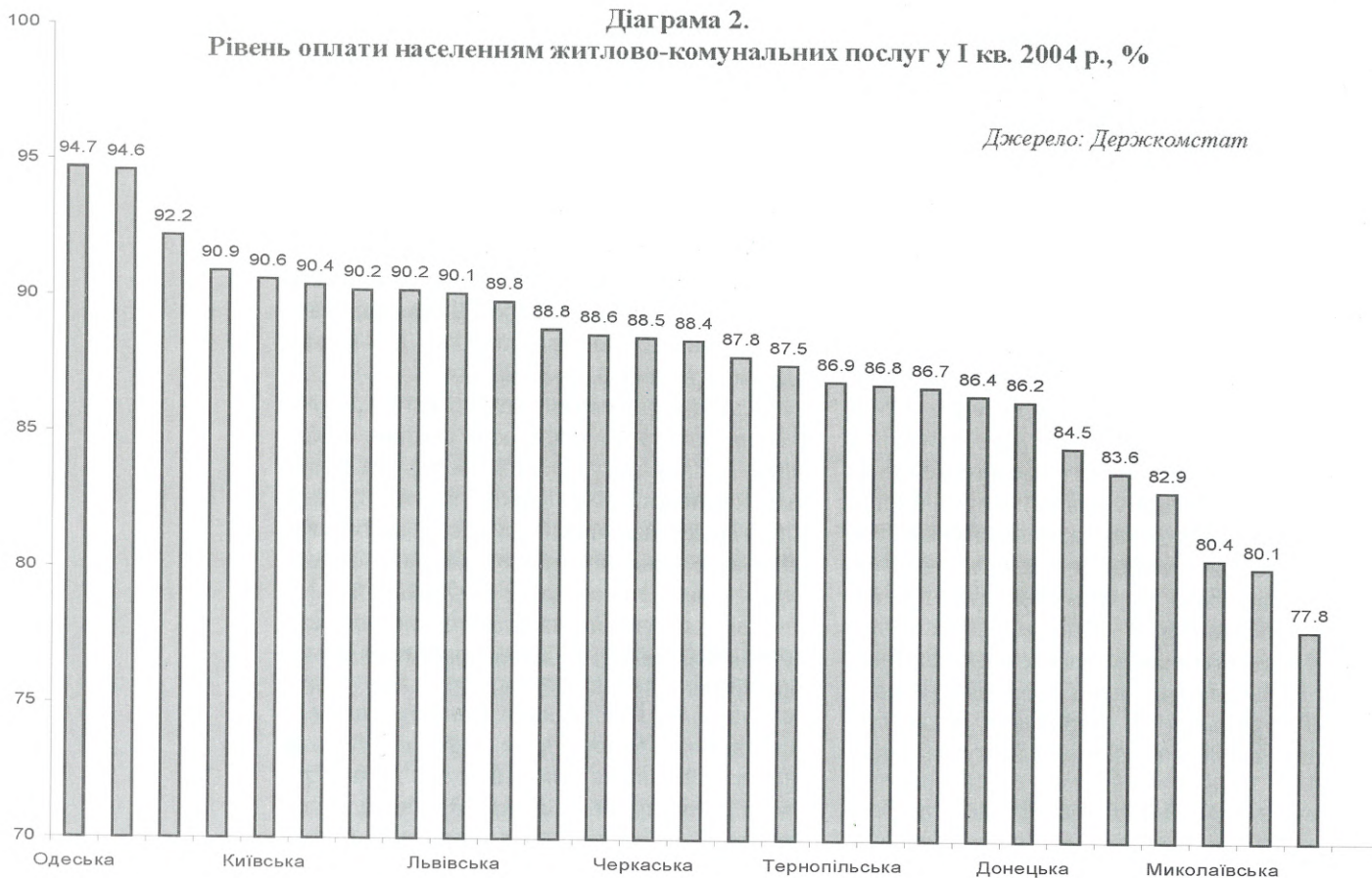


Розраховано за даними Мінекономіки та Держкомстату

Діаграма 2.

Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг у I кв. 2004 р., %

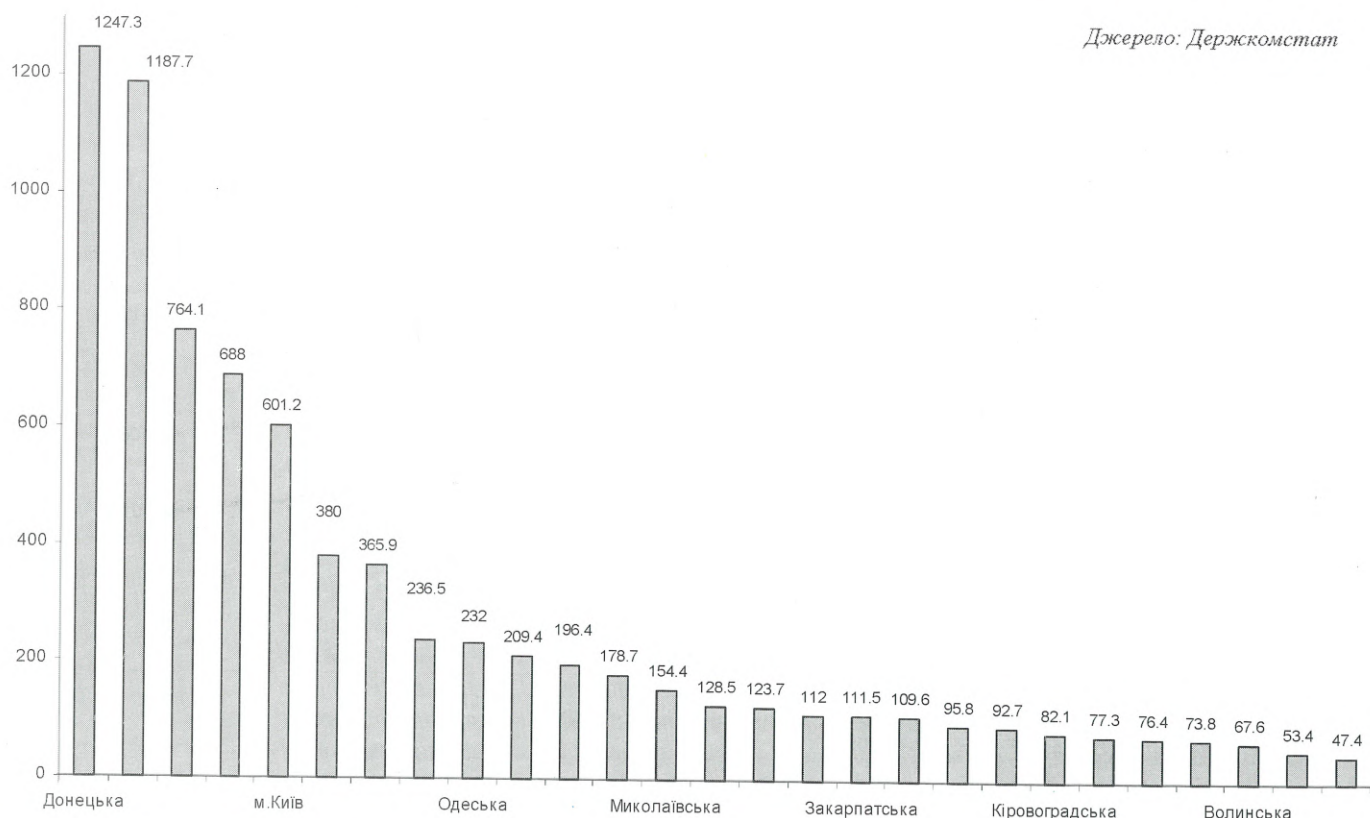
Джерело: Держкомстат



Діаграма 3.

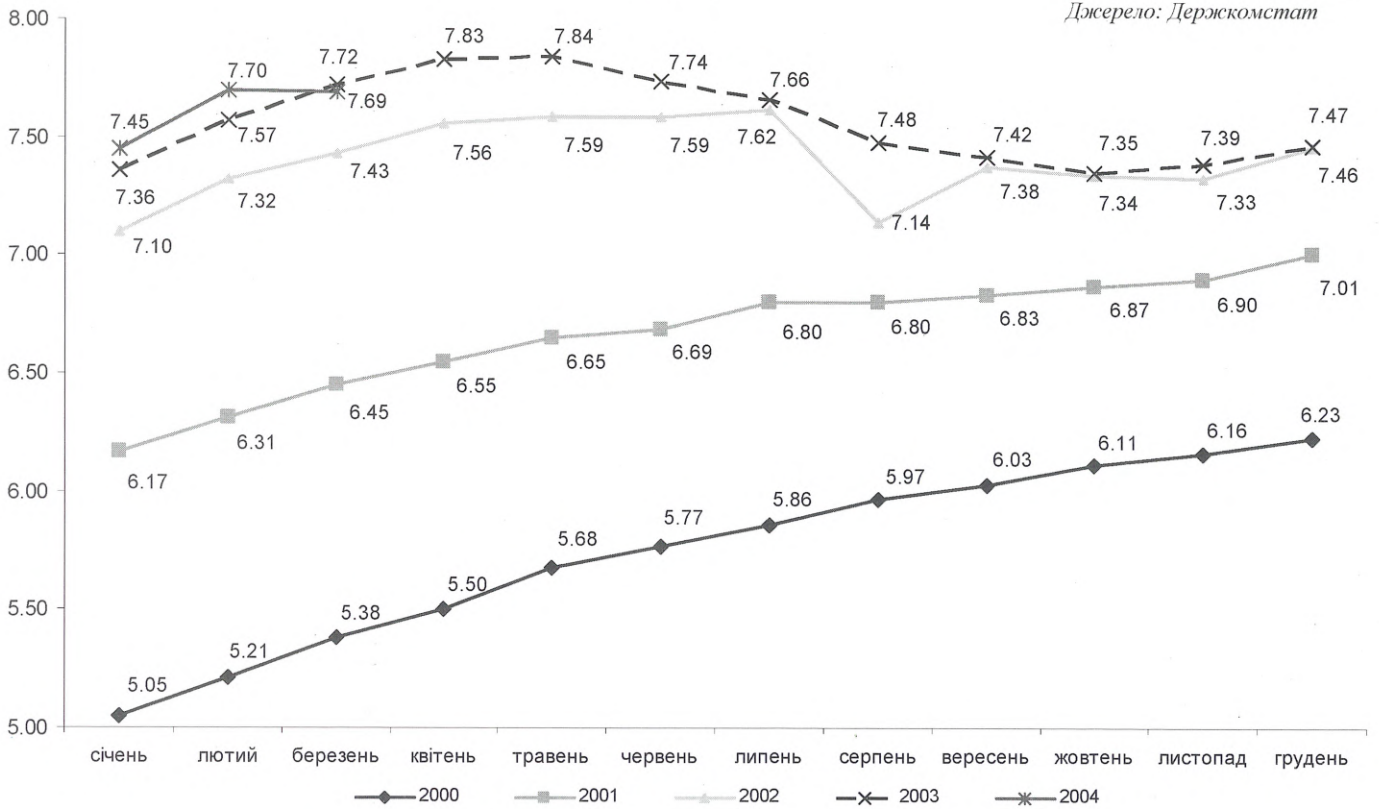
Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг станом на 1 квітня 2004 р. млн. грн.

Джерело: Держкомстат



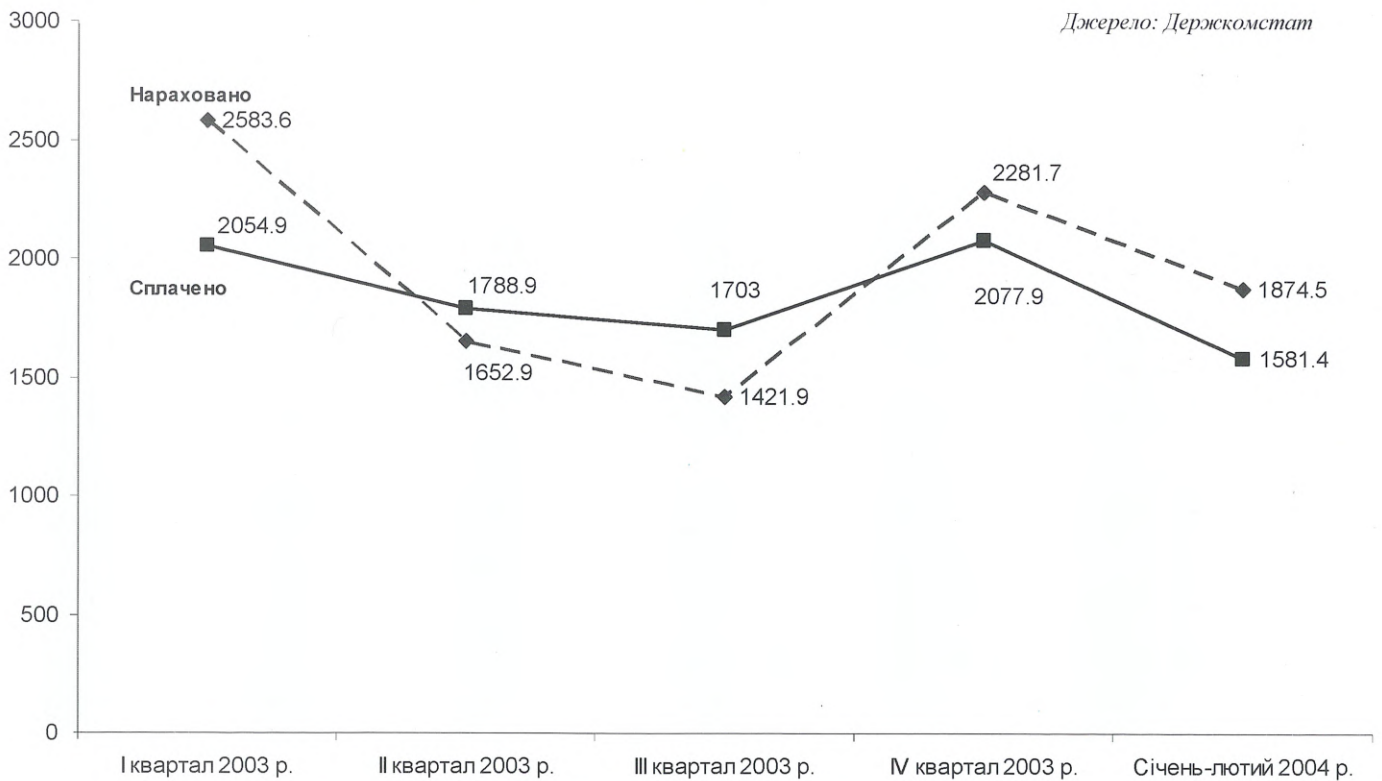
Діаграма 4.
Динаміка заборгованості населення по оплаті житлово-комунальних послуг за 2000-2004 роки,
млрд.грн.

Джерело: Держкомстат

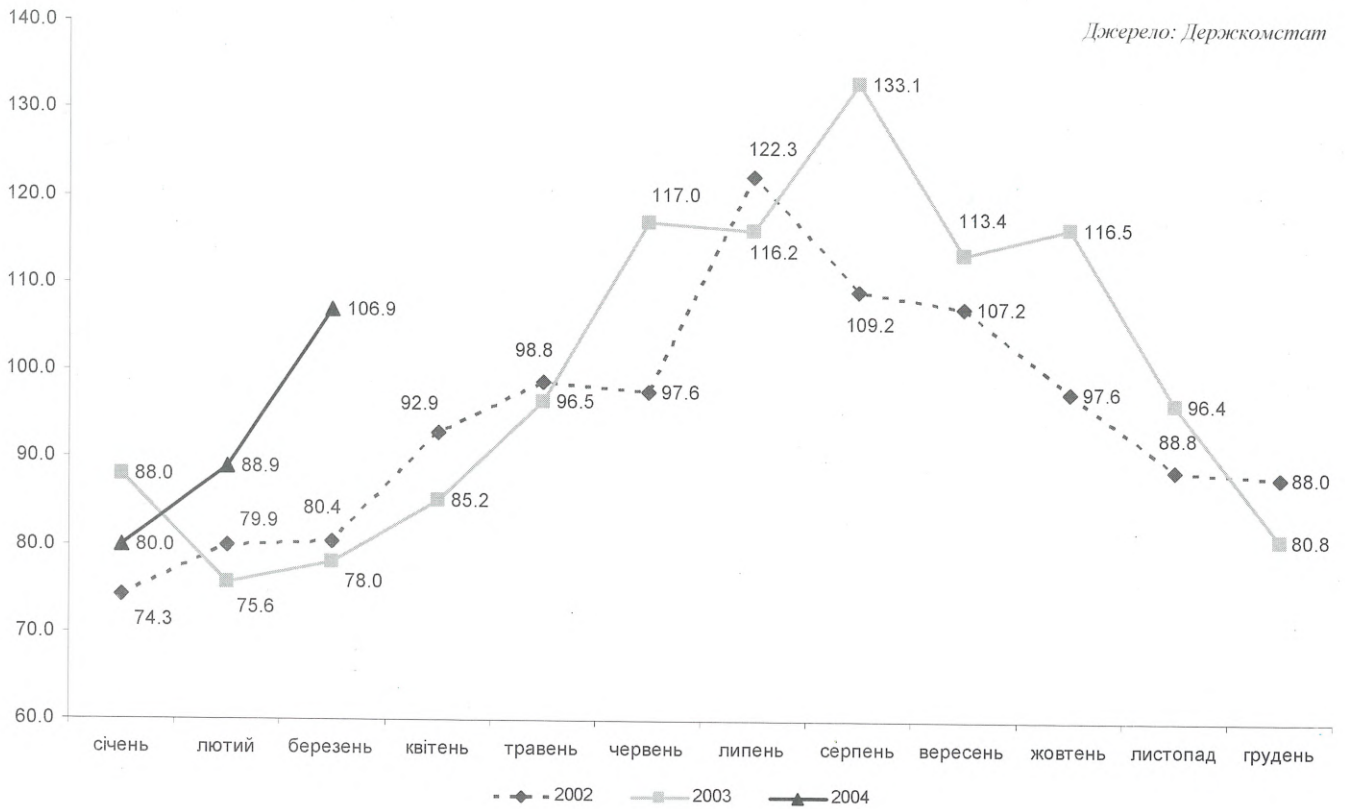


Діаграма 5.
Динаміка оплати населенням житлово-комунальних послуг у 2003-2004 рр., млрд. грн.

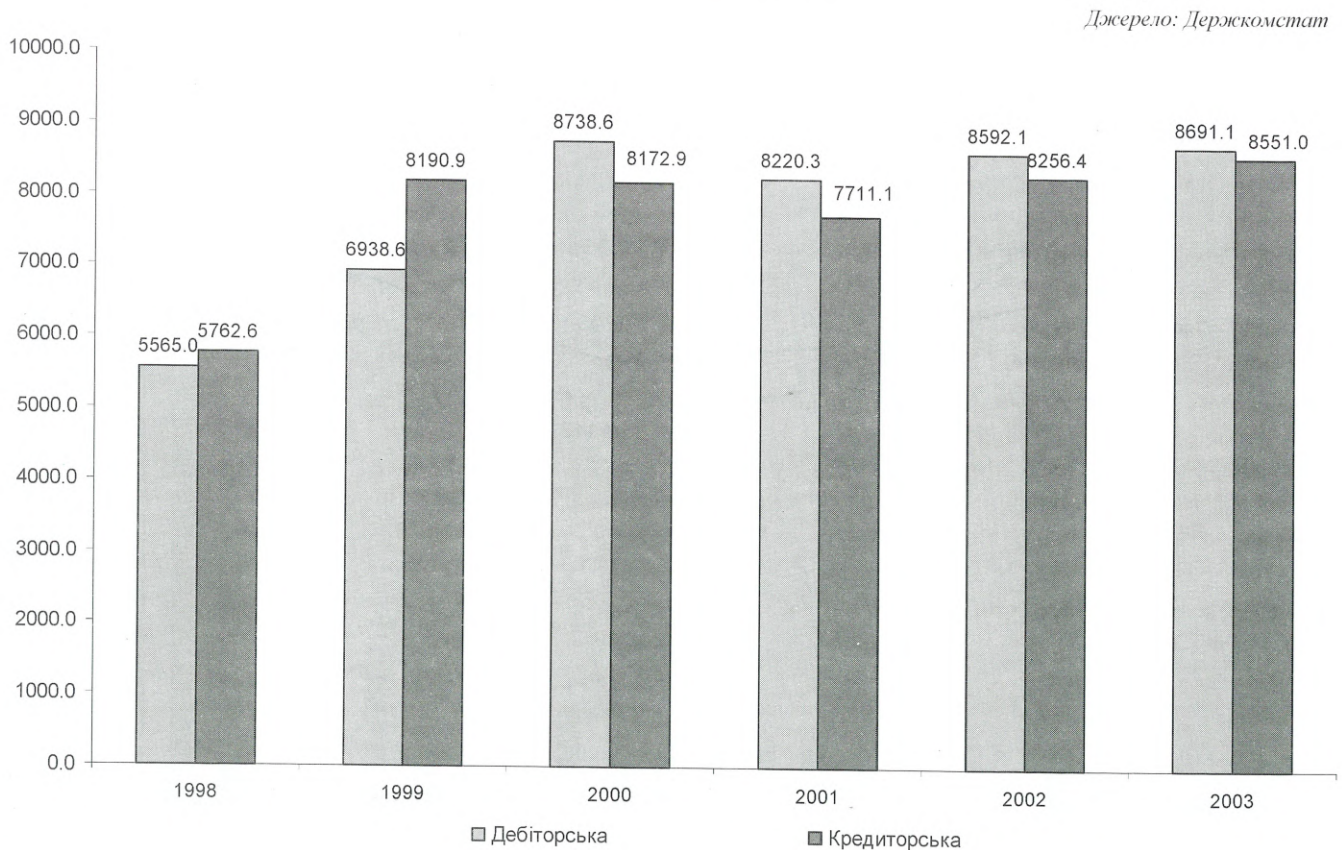
Джерело: Держкомстат



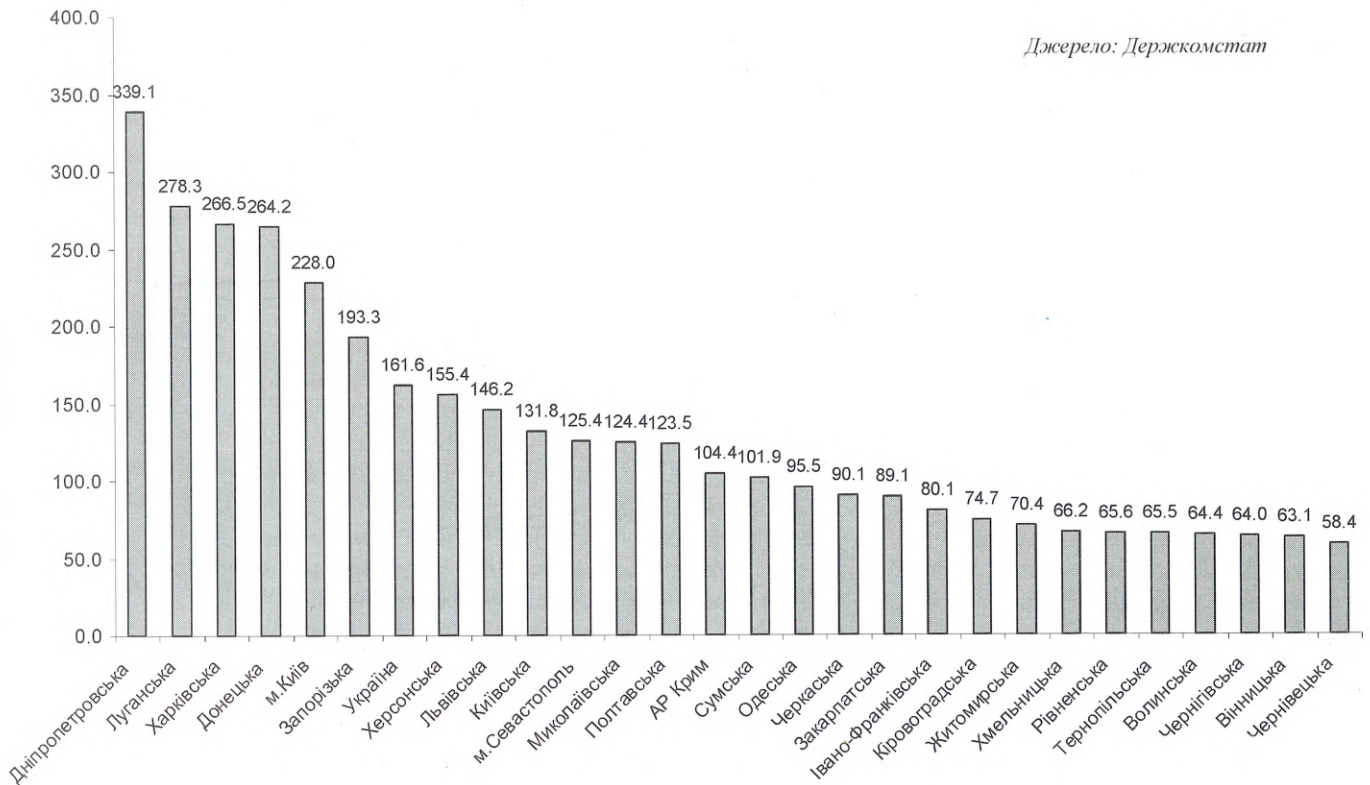
Діаграма 6.
Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг 2002-2004 роки, %



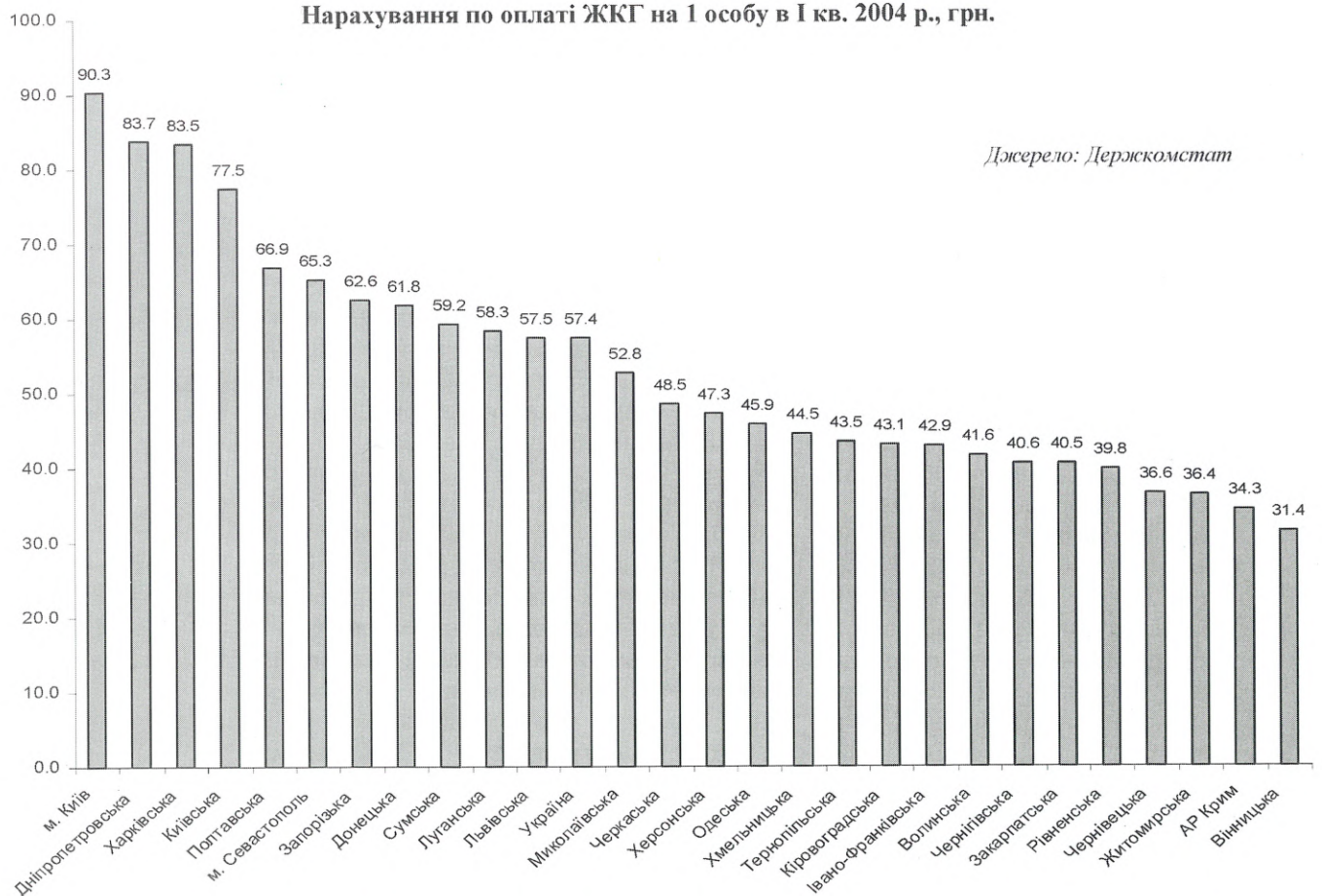
Діаграма 7.
Динаміка кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства за 1998-2003 роки, млн. грн.



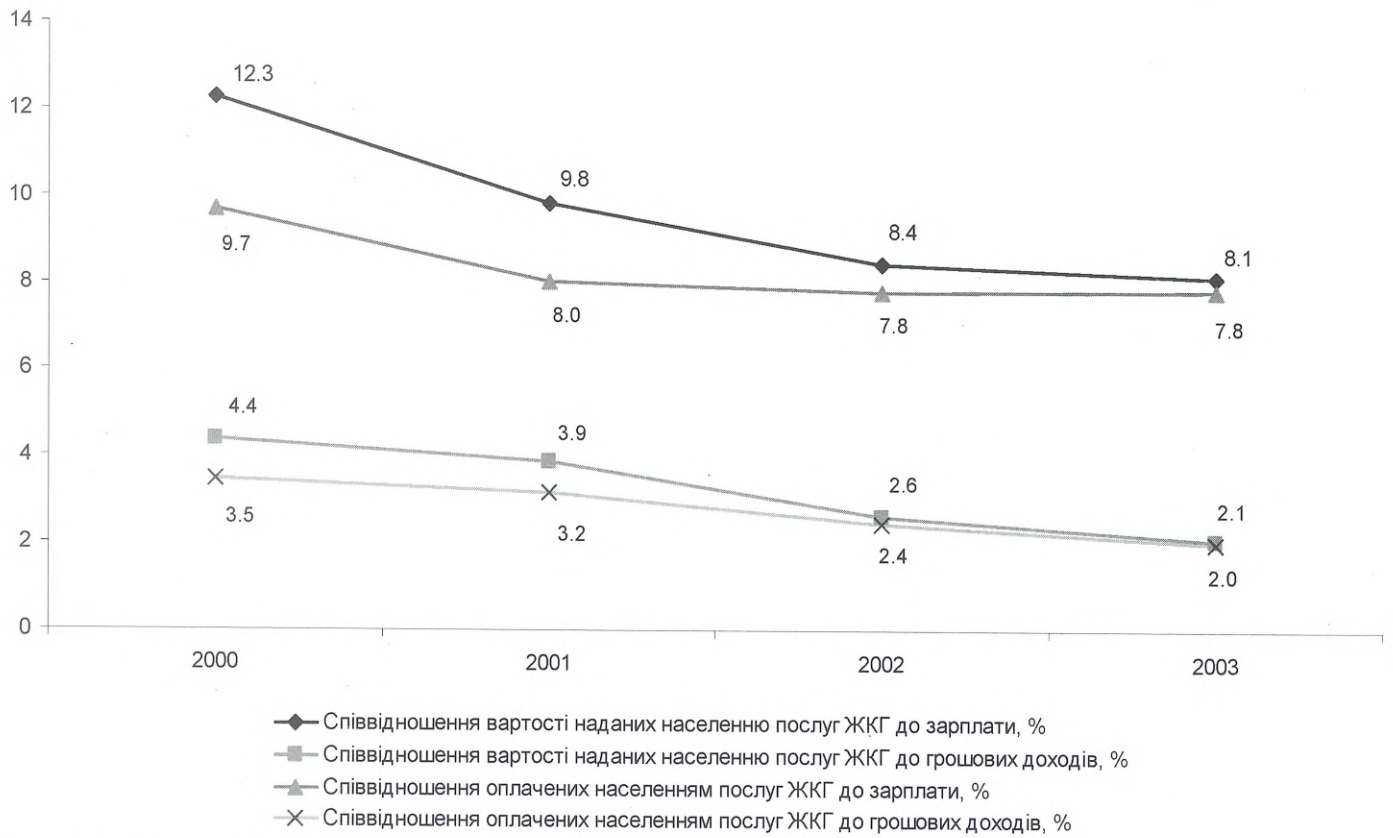
Діаграма 8.
Заборгованість за послуги ЖКГ на 1 особу станом на 1 квітня 2004 р., грн.



Діаграма 9.
Нарахування по оплаті ЖКГ на 1 особу в I кв. 2004 р., грн.



Діаграма 10.
Співвідношення доходів громадян та оплати послуг ЖКГ у 2000-2003 рр.



Розраховано за даними Держкомстату

ЗДОБУТКИ І РЕАЛІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Важко переоцінити роль і значення нашого парламенту в розвитку сучасного українського суспільства. Відразу ж після проголошення незалежності України постало питання не тільки сформувати дієвий і професійний законодавчий орган, а й вивести його на необхідний рівень прийняття величезної кількості найважливіших законів, від яких прямо залежав розвиток нашої держави.



Михайло СИРОТА,
депутат Верховної
Ради України
2 і 3-го скликань,
президент
Інституту
конституційних
досліджень

Динамічний розвиток світових геополітичних процесів, клубок болючих енергетичних, техногенних, соціальних та екологічних проблем, постійний надвисокий зовнішньополітичний тиск на Україну надзвичайно ускладнював і продовжує ускладнювати роботу Верховної Ради. До того ж, у 1991 році ми не мали достатньої кількості професійних політиків, здатних ефективно і якісно працювати в парламенті, ставлячи при цьому інтереси суспільства значно вище ідеологічних, вузько партійних чи особистих інтересів.

Саме тому час роботи парламенту першого і другого скликань найточніше можна назвати періодом політичного романтизму, що характеризувався надзвичайно гострими внутрішньопарламентськими дискусіями і протистояннями, постійними пошуками компромісу і можливої стабілізації. Врешті-решт вершиною розквіту періоду політичного романтизму стало прийняття Конституції України.

Після затвердження цього, без будь-якого сумніву, доленосного для подальшого розвитку нашої держави Основного закону, розпочалася широкомасштабна структуризація українського суспільства, що стало основою зародження нового етапу парламентаризму – періоду політичного цинізму.

Цей період охопив наступні третє і четверте скликання Верховної Ради. Однією з основних ознак цього періоду став прихід до складу народних депутатів значної частини представників великого капіталу. Якщо в складі депутатського корпусу першого скликання не було жодного бізнесмена з мільйонними статками, в другому скликанні їх було менше двох десятків, то вже в третьому скликанні представників великого бізнесу в українському парламенті було вже більше сотні – майже 25 % всього депутатського корпусу. В четвертому, нинішньому, скликанні парламенту за різними оцінками було обрано від 200 до 250 бізнесменів, тобто більше половини всього депутатського корпусу. Це створило надзвичайні диспропорції соціального представництва у вищому законодавчому органі України. Адже частка крупних бізнесме-

нів у нашому суспільстві багато менша від 1% всіх громадян.

Зрозуміло, що така диспропорція в складі парламенту неминуче призвела до домінування групових бізнесово-економічних інтересів над загальними інтересами всього нашого суспільства. В багатьох випадках відверте неприховане вузько корпоративне лобіювання при ухваленні тих чи інших законопроектів ще більше ускладнювало і без того надзвичайно запутане і проблемне законодавче поле України. Безліч прикладів цьому може знайти кожен, хто слідкує за роботою Верховної Ради останнього скликання. Втім, відсутність реального пропорційного представництва у Верховній Раді всіх верств населення України та наростання прихованих парламентських протистоянь між основними фінансово-економічними групами нашої держави почали дедалі більше і більше гальмувати роботу законодавчого органу.

Апофеозом такого гальмування, після якого стало зрозуміло, що період політичного цинізму практично вичерпав сам себе, став провал першого етапу процесу внесення змін до Конституції України. Здавалося б, за внесення змін виступили Президент, Прем'єр-міністр, Голова Верховної Ради, члени депутатської більшості, комуністи і соціалісти – а результату не отримали.

Постають закономірні питання – чому так сталося? І взагалі, чи потрібна Україні політична і конституційна реформи?

Поза всяким сумнівом суспільний запит на необхідність проведення таких реформ вже давно існує. Незаперечним є той факт, що на відміну від розвинутих країн світу, в Україні за весь період її сучасного існування жодна політична сила, жоден державний діяч так і не взяли на себе всю повноту відповідальності за все те, що нині діється в нашій країні. Всі учасники владного олімпу звинувачують один одного і ніхто не хоче нести перед народом політичної відповідальності за дії владних структур. Формування політичної парламентської більшості та створення правлячої урядово-парламентської коаліції, що бере на себе всю повноту політичної відповідальності за стан справ у державі, могло б надзвичайно позитивно вплинути на розвиток України.

В той же час необхідною і обов'язковою (!) передумовою успішного проведення конституційної і політичної реформ повинне стати наведення елементарного порядку в законодавчому полі держави. По-перше, ще не

реалізована сама Конституція України. З майже 50 законів, на які є посилання в статтях чинної Конституції, прийнято не більше двох десятків. По-друге, на офіційному сайті Верховної Ради зареєстровано більше 70 тисяч законів та інших законодавчих актів, кожен з яких має від десяти до ста і більше регулюючих норм. Зрозуміло, що навіть найзаконослухняніший громадянин не в змозі дотриматися всіх цих вимог. Більше того, навіть побіжний аналіз показує, що більше 50% цих законів у тих чи інших своїх положеннях протирічать або нормам Конституції, або іншим чинним законам!

Все це створює страшенне безладдя в правовому полі держави, надзвичайно серйозно гальмуючи розвиток всіх її сфер. І такий стан справ продовжує ускладнюватися. Щоб переконатись у цьому, достатньо уважно проаналізувати зовсім недавно прийняті Господарський та Цивільний Кодекси України. Зовсім різні концепції та величезна кількість протиріч між нормами цих двох кодексів практично заклали потужну міну уповільненої дії під цілу низку надзвичайно важливих для успішної життєдіяльності суспільства сфер. І таких прикладів можна наводити безліч.

Серйозних позитивних зрушень у наведенні елементарного порядку в законодавчому полі держави можна досягти лише за умо-

ви введення обов'язкової незалежної громадської експертизи всіх без виключення законопроектів, що розглядаються Верховною Радою, за умови підключення до такої експертизи Національної Академії Наук, впливових громадських, профспілкових та релігійних організацій. Альтернативи цьому не існує.

Аналіз нинішніх суспільно-політичних процесів показує, що започаткована конституційно-політична реформа навряд чи відбудеться раніше 2006 року, коли буде обраний вже наступний парламент. А накопичений політичний досвід нашої держави свідчить про те, що остаточної завершеності така реформа набуде лише після виборів президента 2009 року.

Ми поступово вступаємо в період політичного прагматизму – час майбутніх не корумпованих політиків і бізнесменів, час політично структурованого суспільства, час чітких програм і пріоритетів, час майбутніх суспільно-економічних і політичних звершень. Переконаний: Україна скористається своїм шансом. Адже більшість сьогоденних проблем пов'язані з тим, що ми не виконуємо в повній мірі тих найважливіших геополітичних загальноцивілізаційних завдань, які самим часом поставлені перед українською нацією. ■

ДЕПУТАТСЬКІ ГРУПИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З МІЖПАРЛАМЕНТСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ У ПАРЛАМЕНТІ ЧЕТВЕРТОГО СКЛИКАННЯ

Андрій ШЕВЧУК

Незважаючи на великий та щоденний інтерес до роботи єдиного законодавчого органу держави, не всі грані діяльності парламенту відомі як виборцям, так і більш посвяченим у парламентські справи журналістам та аналітикам. Кожен народний депутат працює у Верховній Раді немов би у кількох вимірах: він одночасно член відповідного Комітету парламенту (це, так би мовити, галузевий або фаховий вимір), як правило, входить до депутатської фракції або групи (політичний вимір), велику увагу приділяють також депутати і роботі у виборчих округах (зрозуміло це стосується передусім мажоритарників, але і обрані за партійними списками депутати закріплюються рішенням фракції за областями і працюють на місцях) – цей напрямок роботи можна вважати територіальним виміром.

Однак є ще одна важлива складова депутатської діяльності, а саме зовнішньополітична активність членів парламенту. Вона звичайно в першу чергу проявляється в ухваленні Верховною Радою засад зовнішньої політики України (це визначено пунктом 5 статті 85 Конституції) та ратифікацією та денонсацією міжнародних договорів України (пункт 32 статті Конституції), а також розробкою та затвердженням відповідних законів та постанов, які визначають державну політику у стосунках із закордонними країнами. Відразу два комітети парламенту займаються цими проблемами (крім провідного Комітету Верховної Ради у закордонних справах, у цьому скликанні створений Комітет з питань європейської інтеграції, що свідчить про важливість європейського вектору зовнішньої політики України).

Крім того, у Верховній Раді (як і в більшості парламентів інших країн) існує такий важливий для міжнародного співробітництва інститут, як групи з міжпарламентських зв'язків з закордонними країнами. Станом на 20 червня 2004 року створено 70 таких міжпарламентських депутатських груп. Ця публікація не ставить за мету досліджувати ефективність роботи цих утворень, однак слід зазначити, що навіть сам факт наявності (чи відсутності) груп зі співпраці з певними закордонними країнами говорить про рівень міждержавних стосунків. До того ж, практично завжди саме міжпарламентські групи беруть активну участь у підготовці прямих

контактів на найвищому парламентському рівні. До речі, Голова Верховної Ради Володимир Литвин, який протягом двох років відвідав з офіційними візитами на чолі парламентських делегацій більше 20 країн, майже завжди включає у склад делегацій Верховної Ради представників відповідних міжпарламентських груп. Наприклад, під час останнього візиту до Угорської Республіки (1 червня) з чотирьох народних депутатів, що супроводжували спікера, троє були членами депутатської групи з міжпарламентських зв'язків з Угорською Республікою (в тому числі керівник групи «Україна-Угорщина» Орест Климпуш).

Діяльність груп з міжпарламентських зв'язків з зарубіжними країнами не визначена у спеціальних статтях чинного Регламенту Верховної Ради, однак парламентська практика протягом чотирьох скликань виробила певні механізми, за якими такі групи функціонують. Кожна міжпарламентська група створюється розпорядженням Голови Верховної Ради за поданням Комітету ВР у закордонних справах. Слід зазначити, що практично не існує жодних обмежень у принципах формування груп (наприклад, на відміну від членства у Комітетах Верховної Ради і депутатських фракціях (групах) народний депутат має право входити у необмежену кількість груп, немає точно встановленої мінімальної або максимальної кількості народних депутатів, що можуть утворити депутатську групу у зв'язках з іншою країною). Тому, якщо народний депутат В. Литвин входить до найбільшої кількості міжпарламентських груп (він зареєструвався відразу у 22 групах), то 70 народних депутатів не увійшло до жодної з груп.

Ще одним негласним правилом є те, що кожна група обов'язково повинна мати керівника (у двох групах – «Україна – Польська Республіка» та «Україна – Федеративна Республіка Німеччини» – працюють двоє співголів). Більшість груп мають також заступників керівника (від одного до чотирьох), а також секретаря групи. Слід відзначити, що функції секретаря можуть виконувати не лише народні депутати, а й працівники Апарату Верховної Ради, а також помічники-консультанти народних депутатів. Оскільки не існує заборони одному і тому ж народному депутату очолювати дві і більше міжпарламентських групи, то деякі депутати скориста-

лися такою можливістю. Лідером у цьому плані є народний депутат В. Шибко (він керівник груп у співпраці з Алжирською Народно-Демократичною Республікою, Республікою Македонією та Королівством Швеція), троє народних депутатів є керівниками двох міжпарламентських груп: С.Лапін – Держава Кувейт, Республіка Сінгапур, І.Осташ – Італійська Республіка, Королівство Саудівська Аравія, та вже згадуваний В. Литвин – Арабська Республіка Єгипет, Португалія.

Нижче вашій увазі представлений перелік усіх груп із зазначенням керівників (співголів) груп (у двох групах вказані колишні керівники, депутатські повноваження яких нещодавно припинено) та кількості народних депутатів, що входять до складу міжпарламентських груп. З огляду на добровільний характер формування таких об'єднань, наведені дані дають можливість проаналізувати зовнішньополітичні пріоритети всього депутатського корпусу. Зараз найчисельнішою є міжпарламентська група «Україна – Федеративна Республіка Німеччина» (111 народних депутатів), найменшою – група «Україна – Республіка Ангола» (5 осіб). До речі, ця група остання і за часом створення (24 травня 2004 року). Не можна не згадати унікальну групу у зв'язках відразу з трьома західноафриканськими країнами: Республікою Гвінеєю-Бісау, Гвінейською Республікою та Республікою Ліберією. Це єдиний виняток, адже всі групи з міжпарламентських зв'язків утворюються для розвитку співпраці з однією країною.

Країни у таблиці розташовані за кількістю народних депутатів, що працюють у групах з міжпарламентських зв'язків. Дві найбільші групи, що об'єднують майже четверту частину всього складу парламенту створені для співпраці з Федеративною Республікою Німеччини (111 осіб) та Російською Федерацією (110). До десятки найчисельніших груп увійшли групи зі співробітництва з Китаєм (70), США (53), Японією (46), Польщею (45), Великою Британією (43), Туреччиною (40), Італією (38) та Грузією (37).

Цікаво порівняти наявність та чисельність депутатських груп з різними країнами за довільно обраними ознаками (географічними, історичними або геополітичними). Так, у

Верховній Раді створені міжпарламентські депутатські групи з усіма країнами, що мають з Україною спільний сухопутний кордон. Таких країн сім, загальна чисельність депутатів, що входять до цих груп – 251 особа (Росія (110), Білорусь (31), Польща (45), Словаччина (17), Угорщина (9), Румунія (7), Молдова (32)). Якщо додати до цих країн, ще три чорноморські держави – Болгарію (13), Туреччину (40) та Грузію (37) – то побачимо, що інтерес до співробітництва з сусідами досить великий (всі 10 країн та 341 депутат).

З огляду на європейський вибір України логічним виглядає те, що в парламенті створені міжпарламентські групи практично з усіма країнами членами Європейського Союзу за винятком Люксембургу, Ірландії, Кіпру та Мальти, при цьому загальна чисельність депутатів, котрі заявили про свою участь у цих групах, складає 513 (382 особи зі «старими» членами ЄС і 131 з країнами, що увійшли до ЄС 1 травня цього року). Таким чином цифра прихильників європейської інтеграції складає більше ніж третину від загальної кількості депутатів, що зафіксували своє членство в усіх групах.

Значна частина депутатів увійшли до міжпарламентських депутатських груп з колишніми країнами СРСР – 323. З 14 колишніх радянських республік групи утворені з 12 (за винятком Туркменістану та Таджикистану).

Наведений нижче список дозволяє робити висновки щодо інших пріоритетних регіонів, з якими співпрацюють українські парламентарі, і цілих континентів, де український парламент практично не має власних інтересів. Наприклад, 9 депутатських груп створені з арабськими країнами (104 члени), 6 груп (8 країн) з африканськими країнами (66 членів), і лише 4 з країнами Латинської Америки (Аргентина, Бразилія, Куба та Чилі).

На завершення слід додати, що зараз в світі приблизно 200 незалежних країн, 191 з яких входить до ООН. З 169 з них Україна встановила дипломатичні відносини, і з 72 у Верховній Раді утворені міжпарламентські депутатські групи.

**У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЧЕТВЕРТОГО СКЛИКАННЯ УТВОРЕНІ ДЕПУТАТСЬКІ ГРУПИ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З МІЖПАРЛАМЕНТСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ
З ТАКИМИ ЗАРУБІЖНИМИ КРАЇНАМИ**

Станом на 20 червня 2004 року

За даними офіційної веб-сторінки Верховної Ради України (www.rada.gov.ua)

Країна	Керівник міжпарламентської групи	Кількість народних депутатів України, що входять до групи
Федеративна Республіка Німеччина	Горбаль В.М. ("Регіони України"), Онопенко В.В. (Блок Юлії Тимошенко)	111
Російська Федерація	Ткаченко О.М. (КПУ)	110
Китайська Народна Республіка	Пономаренко Г.Г. (КПУ)	70
Сполучені Штати Америки	Осика С.Г. ("Демократичні ініціативи - Народовладдя")	53
Японія	Жеваго К.В. ("Регіони України")	46
Польська Республіка	Жулинський М.Г. ("Наша Україна") Макеєнко В.В. ("Регіони України")	45
Об'єднане королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Сулковський П.Г. ("Регіони України")	42
Турецька Республіка	Чубаров Р.А. ("Наша Україна")	40
Італійська Республіка	Осташ І.І. ("Наша Україна")	38
Грузія	Шевчук С.В. (НДП-ПППУ)	37
Французька Республіка	Терьохін С.А. ("Наша Україна")	36
Канада	Касьянов С.П. (НАПУ)	34
Королівство Малайзія	Лебедівський В.А. ("Наша Україна")	34
Республіка Молдова	Порошенко П.О. ("Наша Україна")	32
Португалія	Литвин В.В. ("Трудова Україна")	32
Республіка Білорусь	Грачов О.О. (КПУ)	31
Королівство Норвегія	Шкіль А.В. (Блок Юлії Тимошенко)	28
Австралія	Чорновіл Т.В. ("Центр")	27
Республіка Ірак	Левцун В.І. (Блок Юлії Тимошенко)	27
Королівство Швеція	Шибко В.Я. (СПУ)	26
Південно-Африканська Республіка	Римарук О.І. ("Регіони України")	25
Швейцарська Конфедерація	Майко В.І. (НДП-ПППУ)	25
Федеративна Республіка Бразилія	Франчук І. А. (СДПУ(о))	22
Республіка Австрія	Хомутиннік В.Ю. ("Регіони України")	21
Королівство Іспанія	Бичков С.А. ("Центр")	21
Республіка Куба	Алексєєв І.В. (КПУ)	20
Сербія і Чорногорія	Кафарський В.І. (НДП-ПППУ)	20
Латвійська Республіка	Танюк Л.С. ("Наша Україна")	19
Республіка Індія	Єхануров Ю.І. ("Наша Україна")	18
Республіка Казахстан	Калетнік Г.М. (СДПУ (о))	18
Королівство Таїланд	Фіалковський В.О. (позафракційний)	18

Королівство Бельгія	Самофалов Г.Г. ("Регіони України")	17
Словацька Республіка	Шуфріч Н.П. (СДПУ (о))	17
Естонська Республіка	Потапов В.І. ("Регіони України")	16
Держава Ізраїль	Гурвіц Е.Й. ("Наша Україна")	16
Королівство Нідерландів	Зарубінський О.О. (НДП-ПППУ)	16
Чеська Республіка	Гаврилук В.В. ("Центр")	16
Ісламська Республіка Іран	Петренко В.С. (КПУ)	15
Республіка Чилі	Коваль В.С. ("Наша Україна")	15
Республіка Вірменія	Мхитарян Н.М. ("Трудова Україна")	14
Республіка Філіппіни	Стретович В.М. ("Наша Україна")	14
Республіка Болгарія	Зубов В.С. (Блок Юлії Тимошенко)	13
Держава Кувейт	Лапін Є.В. ("Регіони України")	13
Республіка Сінгапур	Лапін Є.В. ("Регіони України")	13
Грецька Республіка	Курас І.Ф. ("Регіони України")	12
Республіка Корея	Петров О.В. (НДП-ПППУ)	12
Сирійська Арабська Республіка	Доманський А.І. (КПУ)	12
Велика Соціалістична Народна Лівійська Арабська Джамахірія	Соломатін Ю.П. (КПУ)	11
Об'єднані Арабські Емірати	<i>Злочевський М.В. (СДПУ (о)) повноваження припинено 20.05.2004</i>	10
Гвінейська Республіка, Республіка Сьера-Леоне та Республіка Гвінея-Бісау	Мазуренко В.І. (СДПУ (о))	10
Королівство Данія	Веретенников В.О. (позафракційний)	10
Киргизька Республіка	Катеринчук М.Д. ("Наша Україна")	10
Литовська Республіка	Третяков О.Ю. ("Наша Україна")	10
Королівство Саудівська Аравія	Осташ І.І. ("Наша Україна")	10
Фінляндська Республіка	Семенюк В.П. (СПУ)	10
Республіка Хорватія	Шевченко О.О. (НАПУ)	10
Аргентинська Республіка	Лісін М.П. (СДПУ (о))	9
Корейська Народно-Демократична Республіка	Гінзбург О.П. (КПУ)	9
Угорська Республіка	Климуш О.Д. ("Демократичні ініціативи - Народовладдя")	9
Республіка Узбекистан	<i>Толстоухов А.В.(НДП-ПППУ) повноваження припинено 3.06.2004</i>	9
Соціалістична Республіка В'єтнам	Цибенко П.С. (КПУ)	8
Арабська Республіка Єгипет	Литвин В.В. ("Трудова Україна")	8
Республіка Словенія	Мартинівський В.П. (НАПУ)	8
Республіка Азербайджан	Раханський А.В. ("Трудова Україна")	7
Алжирська Народно-демократична Республіка	Шибко В.Я. (СПУ)	7
Румунія	Бауер М.Й. ("Трудова Україна")	7
Республіка Македонія	Шибко В.Я. (СПУ)	6
Нова Зеландія	Деркач Л.В. (позафракційний)	6
Палестина	Бондарчук О.В. (КПУ)	6
Республіка Ангола	Демьохін В.А. ("Демократичні ініціативи- Народовладдя")	5

PARTNERSHIP AND COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITIES AND THEIR MEMBER STATES, AND UKRAINE: IMPLEMENTATION PROBLEMS

Gabriel ASLANIAN
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

When back in 1994 the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and Their Member States, and Ukraine (PCA) was signed, it was if not a breakthrough, than a big step forward for the young Ukrainian state in the all-European space. It also reflected main foreign policy priorities and in particular the aspiration of full-scale integration into the European economic, social, political, and cultural space. At least such were the ambitious objectives proclaimed at the time when the PCA was signed.

Ukraine became the first country to have successfully completed monitoring of the PCA implementation together with its European partners. Today it calls for replacement of the existing relations by an "exclusive" format of its contacts with the EU after the Union has accomplished the biggest in its history Enlargement and has come up to the doorstep of Ukraine. The desire of the Ukrainian authorities to develop a new content of relations is understandable. However, it is the relations that entitle the EU to require that Ukraine ensure coherent and full-fledged implementation of the PCA and make fundamental internal transformations. Analysis of the Joint Report on the Implementation of the PCA published in March 2003, as well as field studies of the political and economic situation in Ukraine prove that there is a number of issues that hinder both further integration of Ukraine into the European Union and development of a relevant format of bilateral relations.

A summary of the data received as a result of the progress analysis of the PCA implementation in certain areas proves that:

- The PCA potential has not been fully used. This is i.a due the drawbacks of the Agreement itself. However, the main problem here is the lack of the political will among the Ukrainian authorities for the PCA implementation which resulted in insufficient legislative work at the early stages of the PCA implementation, as well as poor implementation of the legislation adopted.
- The necessity to eliminate the PCA drawbacks and improve the further monitoring of how mutual commitments are met called forth the need to negotiate a new bilateral document. This document that is now under development will be called the EU-Ukraine

Action Plan. The Action Plan shall provide for accurate and specific regulation of mutual commitments with clear content and timeline progress criteria.

- Ukraine is not coherent in fulfilling its intentions of the European integration which is proved in particular by its participation in the Single Economic Space the fundamental principles of which are contradictory to the idea of extending the EU Single Market four freedoms to Ukraine.
- General approaches of the Ukrainian authorities to the development of Ukraine's foreign policy strategy do not meet the EU Member State standards. This primarily concerns poor dissemination of public information on adoption of socially important decisions in foreign policy. This means that further progress of the EU-Ukraine relations is dependant on activation of democratic transformations in Ukraine.

PROSPECTS OF FURTHER EU-UKRAINE COOPERATION

The Partnership and Cooperation Agreement was signed for 10 years with a possibility of annual prolongation. It covers the majority of bilateral relation areas and is a key legal document that makes the contractual basis for such bilateral relations between the EU and Ukraine.

However, despite of the integral nature of the Agreement, requirements set by the both Parties therein lack specific timescale for their implementation. In addition, the PCA does not provide for progress criteria causing different interpretation of the requirements by the Parties and provoking additional requirements mostly set by the EU in relation to Ukraine. The practice of bilateral cooperation also proves that it often goes beyond the PCA framework (e.g. as concerns justice and home affairs).

These reasons, as well as the new conditions associated with the Enlargement and the EU's direct neighborhood with Ukraine call for additional legal regulation or development of a new legal basis for bilateral relations. With due consideration of the above, on March 11, 2003 the European Commission published its Wider Europe – Neighborhood Communication to the Council and the European Parliament where the Commission set its vision of the EU's rela-

tions with the neighboring Non-Member States with no membership perspectives at that time. The main message of the Communication is a possibility to liberalize trade relations with neighboring countries, as well as to extend the four freedoms present in relations between the EU Member States to such countries (free movement of goods, services, capital, and people). The main condition for introduction of such preferential relations is successful implementation of individual Action Plans developed by both parties together. The Communication of the European Commission provides for the following procedure for development and implementation of the action plans:

1) Dialogue within the framework of the existing relationship (for Ukraine – the PCA) with joint analysis of achievements and failures of reforms (Ukraine already has a relevant result in the area, the Joint Report on the PCA Implementation).

2) Joint development of an action plan to set general objectives, assessment criteria and timescale for their achievement (this issue is now in progress: the common EU-Ukraine Action Plan is expected to be finalized this mid-summer).

3) Annual progress reports on implementation of the Action Plan. Provided there is a positive EU opinion, it will allow a partner country to get the Union loans for implementation of political and economic reforms.

Such an Action Plan, however, should not be expected to replace completely the basis of the contractual relations that was set up in the 1990s. It will rather be its supplement and specification. The Communication requires the action plans to be political documents to incorporate the existing and future measures that cover all the range of EU relations with its neighboring countries in order to define the main strategic policy aims and progress criteria. These documents shall be concise and, if necessary, be supplemented by more detailed cooperation plans for each sector. In such a way, the action plans will not be legal documents and will not establish international legal obligations. However, their failed implementation will prevent the neighboring countries from getting the desired outcome, specifically the preferential relations with the EU.

One of the important innovations proposed by action plans that favorably differentiate them from the current contractual and legal basis is introduction of progress criteria in various cooperation areas. This shall protect the bilateral relations from appearance of new requirements that do not proceed directly from the text of the arrangement.

The last version of the joint priorities

approved at the sixth meeting of the EU-Ukraine Cooperation Council on March 18, 2003 (simultaneously with publication of the Joint Report on the PCA Implementation) included the following areas: energy; trade and investments; home affairs; adaptation of the Ukrainian legislation to the EU norms and standards; environmental protection; transport; regional and crossborder cooperation; science and technology; and space research.

It can be expected that the EU-Ukraine Action Plan will also focus on the same areas. Over the time that has passed since the approval of the joint priorities, some of the tasks have already been achieved by Ukraine. However, the majority of the above issues are still on the agenda with the key of them being as follows: Ukraine's accession to the WTO, solution of problematic issues in the bilateral trade and investments, conclusion of readmission agreements with the EU and Russia, improvement of the border management system, development of border infrastructures, migration, judicial reform, rule of law, adaptation of the Ukrainian legislation to the EU norms and standards.

Implementation of the above will allow Ukraine to hope for the further progress in the relations with the EU. However, the previous experience suggests that our European partners have not been inclined to give too many promises. It is rather vice versa. It is hardly possible to expect a proper balance and all wishes of the Ukrainian side to be included into the Action Plan. It concerns, in particular, specific definition of terms for conclusion of a new agreement that would replace the PCA, creation of a free trade area (FTA), and provision of the association membership status to Ukraine, as well as application of preferential treatment to Ukrainian citizens moving abroad. Today, there is a number of both objective, and subjective barriers to this.

It is possible to raise the FTA issues only after Ukraine acquires the market economy status, becomes a WTO member, and fully implements the PCA (including the provision on adaptation of the national legislation to the EU *acquis*). As concerns the associated membership, the discussions thereon can be launched only upon Ukraine meets the preliminary conditions while the EU adjusts its strategy towards Ukraine.

Today, the EU is not interested in undertaking additional commitments in relation to Ukraine especially since Ukraine is not fully prepared (in particular in psychological sense) to meet the requirements set to the "first row" states that are expected to join the EU sometime in the next decade of years. However,

there is one more reason to this, namely that the EU has undertaken a heavy burden of the recent Enlargement and expected accession of a number of other Eastern and Southern Europe states. Big size of Ukraine and its population will require huge EU resources which are now quite limited.

Another issue also is whether Ukraine will be able to do all the transformations without the EU assistance. The experience of the new EU Member States suggests that it is fairly doubtful. This is because the level of the EU technical and financial support to the former candidate states was very high and a number of times exceeded the assistance provided to Ukraine under the Tacis program. It would be desirable to develop a special assistance program for Ukraine based on the programs that functioned in the former and current candidate countries. Since the Wider Europe concept envisages a potential extension of a number of the Single Market freedoms to the partner states such a measure would be quite justifiable (especially, since there is a reference to it in the concept). However, due to a wide geographic scale of the program, the EU has conditioned technical assistance on the implementation progress of the bilateral Action Plan which is quite logic.

Conclusions

In many respects, the present day Ukraine is not ready for the integration with the

European Union as current system of political and economic relations set up in Ukraine does not yet meet its requirements. This holds our Western partners back from development of a clear and customized strategy for Ukraine. This is proved by the fact that Ukraine was included to the number of Wider Europe beneficiary countries that do not in any way associate their future with the EU membership. Even though this concept does not close the EU for Ukraine, it in fact establishes a moratorium for the discussion of the issue over a number of years to come while the bilateral Action Plan is implemented. It is obviously associated with the EU's wish to fully incorporate the new Member States or at least assess the consequences of its biggest Enlargement that is a serious challenge to the Union. Under the combination of all these circumstance, Ukraine should not probably speed up its efforts on the associated membership in the short term. It is now more important to prove its true capacity to active its internal transformations and adequate implementation of the European standards? and receive a maximum positive result from the fulfillment of the Wider Europe concept. This shall be closely linked to proper implementation of the Action Plan and the PCA. In addition, Ukraine has a number of other issues on its agenda: acquisition of the market economy status from the EU and accession to the WTO.

HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN UKRAINE: STATUS AND REFORM PROSPECTS

Prepared by the Agency for Legislative Initiatives for the Efficient Public Policy: Cooperation of Independent Think Tanks, Citizens and Public Authorities for Development of Legislative and Governance Decisions through Modern Information Technologies Project supported by the International Renaissance Foundation

There are a few thousands of housing and communal service providers that belong to different owners and deliver over 40 kinds of services for the total annual value of more than 6 bln UAH. Almost one fourth of public fixed assets are used by this sector that employs 5% of the able-bodied people.

The sector, however, is the most economically backward in Ukraine. With 1.3% of the goods and services share in the Ukrainian economy, it makes up:

- * 43% of energy supply debts,
- * 5.5% of all economic losses,
- * 4% of all accounts receivable,
- * 4% of salary arrears; and
- * 3% of all accounts payable.

While the general economic profitability has more than doubled over the period from 2000 till 2003, the housing and community sector profitability has fallen by 1.6 times. The

sector remains continuously loss-making. In 2003, the losses increased by 12% and made up about 1 bln UAH (in 2002 the losses became 1.4 times as big as in 2001 and made up 891 mln UAH). The accounts payable of the sector come up to 8.3 bln UAH with accounts receivable being 8.6 bln UAH.

Constant losses made by this sector can be explained by the following factors:

1. There is a considerable discrepancy between the rates and actual cost of service development to providers. On average, the current rates cover about 77-91% of such costs. For a number of years this gap has not been offset by local budgets, even though local public revenues have been increasing and made up a 18% rise in 2003. Today, the Parliament considers a governmental bill on mandatory offsets to be made by local self-governments to the sector (amendments to the Price and Pricing Act).

2. Private arrears have been continuously rising. Even though in 2003, private payments increased to 96%, private debts have also increased by 2.2% and made more than 7.7 bln UAH on April 1, 2004.

3. Cost of service has become higher due to obsolete fixed assets and increased technical water and heating inputs. In the majority of the regions water inputs come up to 30-60% of network supplies. The obsolescence of fixed assets is 1.5-2 times higher in the sector if compared to all other economic sectors. One third of water supply, collecting and heating networks are in emergency, and over 70% of the urban electric transport is already over its depreciation period.

4. Housing and communal service providers are not interested in decreasing their resource and technical costs and improving efficiency of their services.

Over a long time, at least beginning with 1999 when the first important program instrument of housing and communal sector reform was signed (Presidential Decree No. 1351 on Accelerating Housing and Communal Sector Reform as of October 19, 1999 that approved Main Priorities of the Housing and Communal Sector Reform), no other important steps to improve the financial and economic conditions in the sector and speed up market transformations were made. To implement the Presidential Decree No. 1351/99, on February 14, 2002 the Cabinet of Ministers issued its resolution to approve the Program for the Housing and Communal Sector Reform and Development 2002-2005 and until 2010. Implementation of the above decisions made it possible to avoid further deterioration of the economic conditions in the sector. In addition, those regions that risked independent reforms of the housing and communal sector have yielded considerably positive experience having adapted the sector to the operation under the market conditions.

The following priorities of development and establishment of housing sector management systems have proved to be most efficient today:

- Public involvement in management and investment into the housing sector development through involvement of apartment

owners and house managers and setup of apartment co-owner committees;

- Creation of transparent and open cooperation relations between the authorities, the people, and the service providers;
- Creation of single client services, separation of functions of the client, the contractor and the manager;
- Individualization of each building: each building shall be singled out as a separate subject of relations with the client and the contractor;
- Modified approaches to development of communal service rates and search for non-traditional solutions.

At the same time, profound sector reforms are kept aback by incoherence of actions both between central executive authorities, and between public executive authorities and local self-governments. It is expected that the reform will be expedited by the Nationwide Program for Housing and Communal Sector Reform and Development 2004-2010 passed by Parliament on June 24, 2004, as well as certain other legislative acts that regulate relations in the housing and communal sector debated by lawmakers. However, one of such acts, a draft Housing Code, was considered and declined by Parliament in April 2004.

However, implementation of the above Program will start at best in 2005. Besides, consideration of its draft by the Government and ministries resulted in elimination of the sections on its implementation and funding sources. This was done even though the State Housing and Communal Committee calculated the expected amount of financial support to the Program implementation from all the sources to make up about 34.3 bln UAH, including 12.4 bln UAH of local public funds and 8.3 bln UAH of corporate funds.

This means that development of pre-conditions for the housing and communal sector reform depends on introduction of economically grounded and transparent rates and services, elimination of private arrears and encouragement of in-time payments, accelerated adoption and implementation of structural transformations in the sector, as well as development of a competitive environment and improvement of the quality of service.



"Орієнтири виборця - парламентський моніторинг"

Парламентський моніторинг - це:

- ✓ парламентські події;
- ✓ експертиза законопроектів;
- ✓ аналіз ключових суспільних та державних проблем;
- ✓ ексклюзивні коментарі українських політиків та експертів.



» ENG » ГОЛОВНА СТОРІНКА

Орієнтири виборців - парламентський моніторинг

У базі зареєстр. 646 зак-т(ів), станом на 13.01.2004

- 2 **Правова політика**
- 2 **Державне будівництво та місцеве самоврядування**
- 2 **Економічний розвиток**
- 2 **Зовнішня політика**
- 2 **Соціальна політика**
- 2 **Інформаційна політика**
- 2 **Національна безпека і оборона**
- 2 **Зовнішня політика**



НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

◆ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

13-01-2004 || 8:58

У царині управління сферою телебачення і радіомовлення очікуються радикальні законодавчі зміни

У порядку денному засідання Верховної Ради України 13 січня стоїть проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" (нова редакція). Згаданий документ цікавий своїм виразно демократичним та радикальним підходом до реформування системи управління телерадіомовною галуззю України.

Детальніше

13-01-2004 || 8:56

Чергова спроба - Закон про Фонд державного майна України

На розгляд парламенту введено проект закону "Про Фонд державного майна України", який є головним органом приватизації, що забезпечує значні надходження до бюджету. Чи цього часу діє на підставі Тимчасового положення 1992 року. Чи зміниться ситуація цього разу?

Детальніше

12-01-2004 || 17:29

Нові пропозиції щодо змін до Держбюджету'2004: пропонується зняти мораторій на створення та розширення вільних економічних зон

12-01-2004 || 14:31

Фракції "Регіони України" та комуністів підтримують передачу нафтопроводу "Одеса-Броди" у концесію

Довідник «Орієнтири виборця»

Часопис ПАРЛАМЕНТ

Лабораторія законодавчих ініціатив

04070, м.Київ,

вул. Волоська 8/5, к. 133-134

т./ф.: (044) 238 24 69

E-mail: info@laboratory.kiev.ua

www.parliament.org.ua

Фонд підтримки демократії



Національний фонд підтримки демократії США (NED) як недержавна неприбуткова організація була створена в 1983 році для зміцнення демократичних інституцій у всьому світі шляхом проведення недержавних ініціатив. Діяльність Фонду керується незалежною Радою директорів і фінансується за рахунок громадських коштів, розмір яких щороку визначається Конгресом США.

Ці кошти використовуються для надання сотень грантів у багатьох регіонах світу, включаючи Східну Європу та країни колишнього Радянського Союзу.

20 років існування Фонду підтвердили його ефективність та успіх, які базуються на п'яти принципах діяльності:

- **регіональний підхід** - Фонд ефективно і гнучко визначає правильні пріоритети у кожному з регіонів;
- **багатосекторний підхід** - діяльність Фонду зосереджена на правах людини та меншин, громадській освіті, незалежних ЗМІ, верховенстві законів;
- **допомога низу** - Фонд допомагає організаціям, що є безпосередньою основою громадянського суспільства: громадські

- організації та ініціативи, професійні спілки, політичні партії, тощо;
- **невеликі гранти** - якомога більшої кількості реальних громадських проектів, що створює основу для поширення ідей демократії;
- **створення зв'язків** - велика кількість отримувачів грантів Фонду створює передумови для активнішого обміну досвідом між ними.

1101 Fifteenth Street, NW, Suite 700 Washington, DC, 20005, USA
202.293.9072 Fax: 202.223.6042
E-mail: info@ned.org, WEB-site: www.ned.org

Фракційна структура Верховної Ради України станом на 5 липня 2004 року

■ Фракція «Наша Україна»	100
■ Фракція «Регіони України»	63
■ Фракція комуністів	59
■ Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	40
■ Фракція партії «Трудова Україна»	29
■ Фракція Соціалістичної партії України	20
■ Фракція Блоку Юлії Тимошенко	19
■ Група «Демократичні ініціативи – Народовладдя»	30
■ Група «Центр»	17
■ Фракція Аграрної партії України	21
■ Фракція НДП та ПППУ	17
■ Група «Союз»	17
■ Позафракційні	18