



EASTERN PARTNERSHIP Civil Society Forum

УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА

Коментарі щодо спільного Звіту Європейської Комісії та Високого представника ЄС у справах зовнішньої та безпекової політики щодо реалізації Європейської політики сусідства в Україні у 2010 році

Українська національна платформа Форуму Громадянського суспільства (далі УНП) вітає оприлюднення Звіту щодо реалізації Європейської політики сусідства в Україні за 2010 рік. На нашу думку, цьогорічний звіт є більш детальним за попередній і доволі критичний у своїх оцінках, що ми також вважаємо позитивом. Втім, УНП звертається до Європейської Комісії та Комісара Стефана Фюле з проханням звернути увагу на додаткові аспекти реалізації Європейської політики сусідства в Україні у 2010 році та оприлюдненого звіту про їх виконання.

По-перше, у 2010 році українська влада продемонструвала **брак політичної волі** до здійснення реальних реформ і дотримання європейських стандартів і **закритість у прийнятті рішень** з важливих для країни питань. Саме це, на думку УНП, стало основною проблемою і причиною негативних тенденцій в Україні. Тоді як Звіт констатує низку проблем з реалізацією ЄПС в Україні у 2010 році, він не покладає відповідальності за ці проблеми на українську владу, передусім на її небажання здійснювати реальні перетворення і враховувати думку суспільства, що знижує впливовість цього звіту.

Так, минулий рік став періодом консолідації всіх гілок влади в руках одної політичної сили, що дає винятковий шанс на впровадження системних реформ у країні. Разом з тим українська влада показала, що не має візії внутрішніх перетворень а також не веде ефективного діалогу з організаціями громадянського суспільства та соціально-економічними партнерами, які можуть у цьому допомогти.

Попри інтенсивність переговорного процесу між Україною та ЄС у останні роки, та масштабність взятих на себе зобов'язань, Український Уряд не вибудував чіткого бачення необхідних реформ, не переконав у їх необхідності населення та не створив відповідних структур та системи інформування та навчання для їх впровадження.

Українська національна платформа вважає, що в 2010 році уряд продовжив практику розробки та впровадження реформ без широких консультацій з ключовими заінтересованими сторонами, пояснення суті та змісту планованих перетворень для розвитку підтримки реформ населенням країни, що є порушенням як загальноприйнятих європейських норм так і ряду законодавчих актів України.

Впроваджений таким чином Податковий Кодекс викликав масові протести підприємців країни. Замість розширення консультацій з соціально-економічними партнерами, у порушення досягнутих домовленостей з підприємцями, Уряд порушив кримінальні справи проти організаторів протесту.

УНП звертає увагу, на те, що в результаті нового положення про громадські ради та проголошеної Президентом Оптимізації системи Центральних органів виконавчої влади, в більшості випадків було знівельовано роботу Громадських рад при ЦОБВ та місцевих органах влади.

По-друге, деякі факти, які частково знайшли своє відображення у Звіті, не отримали належної їм критичної оцінки. Так, Звіт викладає лише факти щодо змісту тих чи інших змін (наприклад, законодавчих), при цьому не вказуючи на неоднозначність тих чи інших нововведень і на реальний стан виконання тих чи інших реформ.

Наприклад, у Звіті йдеться про реформу податкового законодавства і про окремі положення нового Податкового кодексу. Втім, Звіт не містить оцінки про можливий негативний вплив нововведень, які по суті ускладняють умови для розвитку середнього і малого бізнесу і, зрештою, середнього класу, який залишається слабким в Україні. Більш того, Звіт не вказує на неоднозначність сприйняття цих змін суспільством і на альтернативні оцінки нового податкового законодавства, які були висловлені у протестах підприємців.

Інший приклад стосується Закону про державні закупівлі, ухваленого у 2010 році. Хоч Закон і відповідав певним вимогам ЄС, він залишав великі можливості зловживань при здійсненні державних закупівель. Так, ще протягом 2010 року розпочалася практика виведення окремих секторів економіки з-під вимог цього законодавства, що створило можливості для необмеженої корупції. У 2011 році ЄС зреагував на ці негативні процеси і призупинив надання наступних траншів за програмами бюджетної підтримки в рамках ENPI. Втім, Звіт не надає належної критичної оцінки реалізації тендерного законодавства.

Те ж можна сказати про оцінку політики України з питань зміни клімату та довкілля, яка не є достатньо критичною. Висвітлення реалізації чи не виконання тих чи інших заходів є вибіркоким, не дається оцінка загального прогресу реалізації екологічних пріоритетів, не враховується перспектива розвитку окремих питань/ініціатив.

Частина Звіту, присвячена питанням освітньої політики створює суттєво завищене позитивне враження щодо розвитку галузі в 2010 році. Звіт не враховує цілу низку важливих фактів, які свідчать про **регресивний характер освітніх заходів Міністерства освіти**, зокрема нівелювання досягнень у сфері Болонського процесу та інтеграції України в Європейський освітній простір. Частина положень Звіту в частині питань освіти не відповідає дійсності.

По-третє, інтеграція України до ЄС вимагає належного інституційного забезпечення. У зв'язку з цим, УНП висловлює стурбованість скасування посади Віце-прем'єр-міністра у справах європейської та міжнародної інтеграції, а також ліквідацією Координаційного бюро Європейської та Євроатлантичної Інтеграції у складі Секретаріату КМУ України та істотним скороченням персоналу наступнику його наступника — Департаменту Європейської Інтеграції у складі Секретаріату КМУ. Окрім того, викликає поділ ліквідація Державного департаменту адаптації законодавства у Міністерстві юстиції України. Створення Департаменту європейської інтеграції у складі двох осіб в Адміністрації Президента не сприяє посиленню спроможності

України ефективно координувати політику європейської інтеграції. Таким чином, на сьогоднішній день європейська інтеграція України залишилася без належного інституційного забезпечення.

УНП очікує, що у наступному Звіті щодо реалізації ЄПС буде приділено належну увагу саме інституційному забезпеченню євроінтеграційної політики України, зокрема, у контексті підписання Угоди про асоціацію. Вироблення чіткої і зрозумілої моделі координації європейської інтеграції та виконання Угоди про асоціацію повинно передбачати механізми аналізу зобов'язань, планування, а також моніторингу та оцінювання.

Насамкінець, УНП наголошує на тому, що Звіт як важіль впливу ЄС на Україну потребує посилення у частині подання і комунікації Звіту українській владі та українському суспільству. При представленні звіту варто зробити наголос на кількох найбільш важливих проблемах і сферах, покращення ситуації у яких ЄС очікує від України наступного року. Іншими словами, йдеться про кілька ключових месиджів, які можуть бути підхоплені ЗМІ і донесені до українського суспільства. Більш того, посольства країн-членів ЄС у своїй роботі з представниками української влади мали би ретрансльовувати ці месиджі для посилення їх впливу.

Слід також привітати надання Європейською Комісією **можливості для громадськості** подавати інформацію до щорічних звітів про реалізацію Європейської політики сусідства в Україні. Втім, необхідно вдосконалити процедуру щодо врахування коментарів та пропозицій громадськості, наприклад, шляхом проміжної зустрічі представників Європейської Комісії та тих громадських організацій і їх об'єднань, які подавали коментарі до звітів.

ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ І РЕФОРМИ

Демократія і верховенство права

Звіт відображає деякі аспекти ситуації з демократією, верховенством права та дотримання прав людини, але не враховує цілу низку надзвичайно важливих моментів.

У сфері **конституційної реформи** звіт не враховує, що зміни до Конституції, які суттєво розширили повноваження Президента, були ухвалені з надзвичайно сумнівною легітимністю, через рішення Конституційного суду, який не має подібних повноважень.

Конституційна Асамблея, створена у після звітний період у січні 2011, не як основоположний механізм конституційної реформи, а як дорадча структура при Адміністрації Президента, рішення якої носять лише рекомендаційний характер.

Звіт досить критично описує умови схвалення конституційної реформи, однак утримується від власних політичних оцінок, посилаючись на оцінку Венеціанської комісії.

Звіт фіксує, що «лише обмеженого поступу вдалося досягти в питаннях зміцнення місцевого самоврядування». Однак, Звіт зовсім **не враховує практику виборів до органів місцевого самоврядування**, які спостерігачами були визнані найбільш брудними за останні роки. Вибори засвідчили використання адміністративного ресурсу, сумнівні судові рішення щодо зняття кандидатів, проблему купівлі голосів виборців та відсутність розслідувань подібних справ.

Позитивом Звіту є багаторазовий наголос на необхідності затвердження єдиного Виборчого кодексу.

Оцінка Звіту щодо обмеженого поступу в питаннях зміцнення місцевого самоврядування викликає заперечення. Навпаки, варто говорити про погіршення ситуації щодо гарантування місцевого самоврядування в Україні. Про це зокрема свідчать ухвалені зміни до Бюджетного кодексу, який в значній мірі обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та посилює невиправданий державний контроль в цих питаннях. Це в свою чергу позбавляє органи місцевого самоврядування економічної основи власної самостійності.

Зміни в законі України «Про місто-герой Київ» щодо розмежування посад міського голови та голови місцевої державної адміністрації, про які згадується в Звіті як позитивні, фактично призвели до обмеження прав киян на здійснення місцевого самоврядування, а також посилили президентську вертикаль влади.

Звіт не фіксує важливий момент, що влада повернулася до **надзвичайно непрозорого процесу прийняття рішень**, відкидаючи будь-які громадські пропозиції. Подібна практика проведення реформ викликала суттєві суспільні заворушення, зокрема протести проти податкової реформи.

Звіт не звертає увагу на те, що **боротьба з корупцією** дуже часто стала лише способом боротьби з політичними конкурентами, оскільки переважна більшість справ було порушено проти політичних супротивників владної команди.

У цій сфері у 2010 році фактично було здійснено ряд кроків назад. Незважаючи на прийняття досить прогресивного пакету законів в сфері боротьби з корупцією, ухваленого ще в 2009 році, протягом 2010 року двічі планувалось та відкладалось введення його в дію (1 квітня 2010 року та 01 січня 2011 року). Хоча дана подія виходить за межі звітнього періоду, однак потрібно зазначити, що на початку січня 2011 року пакет антикорупційних законів було скасовано Президентом України в зв'язку із внесенням на розгляд його президентського законопроекту. Тим самим, з 04 січня 2011 року на Україні немає жодного чинного законодавчого акту в сфері боротьби з корупцією.

Також, слід наголосити, що закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який мав замінити Закон «Про боротьбу з корупцією», у разі набрання ним чинності перебував би у конфлікті із діючим законом «Про державну службу».

У сфері **реформування державного управління** у звіті відмічено про скорочення кількості міністерств і виконавчих органів та, відповідно їхнього персоналу, проте це не супроводжувалося одночасними заходами із підвищення ефективності та результативності роботи державного апарату.

На думку УНП, проведення реформи системи державного управління було розпочате без чіткого бачення завдань нових органів влади та широких консультацій з організаціями громадянського суспільства. Реформування системи **державного управління** фактично не відбувається. Свідченням цьому є наступні факти:

- задекларована Програма економічних реформ Президента України на 2010-2014 «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» передбачала до осені 2010 року розробку програми модернізації системи державного управління, однак цього комплексного документу опрацьовано та схвалено ані урядом,

ані Президентом не було. Не було опрацьовано і цього документу в процесі реформування центральних органів виконавчої влади.

- Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», схваленого в грудні 2010 року було прийнято рішення про реорганізацію органів та виокремлення чотирьох основних типів органів — міністерства, державні служби, державні агентства та державні інспекції, скорочення органів влади та кількості державних службовців. Фактично лозунгом реформи стало зменшення бюрократичного апарату. Кількість міністерств зменшилась з 19 до 16 (тому про радикальну реструктуризацію мова поки що не йде), скорочення кількості працівників відбувалось за принципом 30% задекларованої в Указі цілі, а не за принципом усунення дублювання функцій між існуючими відомствами (фактично були звільнені всі працюючі пенсіонери державні службовці та нелояльні державні службовці). По-друге, перенайменування органів з комітетів в агентства або інспекції відбулось за 4 місяці до прийняття закону «Про центральні органи виконавчої влади» (прийнятий в березні 2011 року), де було законодавчо визначено перелік функцій, за які відповідає кожен із чотирьох типів органів. Такий підхід до реформування аж ніяк не свідчить про підвищення ефективності функціонування системи, а про параліч системи у зв'язку з масовими не підготовленими звільненнями та неможливістю нормального функціонування реорганізованих органів (останнє положення про міністерство економічного розвитку та торгівлі було схвалено лише 31 травня 2011 року)

Процес оптимізації відбувається без розуміння потреби та об'єму регулювання секторів економіки, та скасування дублюючих функцій сьгоднішніх ЦОВВ.

Зміни у секторі практично не вплинули на зменшення рівня бюрократичного контролю.

Також, поки що бюджетний процес недостатньо пов'язаний із системою стратегічного планування в Україні. Принцип прозорості не повною мірою дотримується в діяльності органів державної влади. Інтернет ресурси державних органів містять недостатньо інформації про результати виконання державних програм та витрачені на це бюджетні кошти.

Права та основні свободи людини

УНП поділяє висновок ЄК про погіршення ситуації з дотриманням прав людини.

В 2010 році поширилася практика винесення судових заборон на проведення протестних акцій опозиційних сил що є прямим обмеженням свободи зібрань. У той же час, дозволялися акції у підтримку діючої влади.

Звіт неповно оцінює реалізацію політики рівного ставлення. Створення між міністерської комісії розгляду скарг не змінює факту практичної відсутності жінок на керівних посадах всіх гілок влади сьгоднішньої керівної коаліції.

У березні 2010 було ліквідовано Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС а його регіональні працівники звільнено. Управління організувало роботу мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, підпорядкованих МВС, які впливали на покращення умов перебування в ізоляторах тимчасового затримання.

Звіт обмежено згадує зафіксовано дії влади щодо **переслідування представників опозиції та громадських активістів**, зокрема учасників акцій протесту проти Податкового кодексу. Фактично, внаслідок зумисних дій влади, декілька осіб залишаються в СІЗО вже понад 6 місяців із звинуваченнями у адміністративних порушеннях, а саме нищення тротуарної плитки на Майдані, бо свідки правопорушення — міліціонери, не являються на судові слухання.

У 2010 у першому читанні прийнято проект закону про судовий збір, яким передбачено, що всі послуги судів будуть платні. За відсутності державної правової допомоги для соціально незахищених, прийняття такого закону призведе до того, що значна частина громадян України не зможе звернутися в суд.

16 вересня 2010 р. Президент прийняв Указ, яким було затверджено Положення про порядок здійснення помилування. Цей акт, на відміну від його попередника, звужив і без того дуже обмежену можливість користування інститутом помилування.

Україна прогала справу в Європейському суді з прав людини Харченко проти України. У рішенні було визнано, що умови утримання в СІЗО є такими, що принижують людську гідність. Зобов'язання змінити внутрішній розпорядок утримання в СІЗО не було виконано.

Реформування судочинства та ухвалення нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ухвалені без врахування рекомендацій Венеціанської комісії. Новий статус Вищої ради юстиції та її теперішній склад фактично посилює залежність суддів від виконавчої гілки влади і зменшили їх самостійність, незалежність у відправленні правосуддя.

УНП висловлює також стурбованість поблажливістю властей до діяльності ультраправих та ультралівих угруповань в країні. У пост-звітній період, під час відзначення 9-го травня у Львові, за прямого провокування працівниками МВС України відбулися сутички між цими угрупованнями. Вважаємо, що згадані угруповання свідомо використовуються властями для створення інформаційних приводів та відвертання уваги суспільства від важливіших проблем.

Правоохоронні органи не відкрили кримінальної справи за фактом зафіксованого використання вогнепальної зброї колишнім працівником МВС, який брав участь у провокаціях.

Звіт не містить згадок щодо проблеми виконання Конвенції ООН про права інвалідів. В той час, коли архітектурні та інші бар'єри, які унеможливають повноцінну участь інвалідів у різних сферах суспільного життя залишаються великою проблемою, особливо в малих містах та сільській місцевості.

«Співробітництво в питаннях юстиції, свободи та безпеки».

Звіт щодо даної частини державної політики загалом відображає більшість ключових рішень та подій, що відбулись у 2010 році. Однак характеристика основних тенденцій сфери ЮСБ містить переважно описову форму без належного аналізу. Окремі напрямки політики у даній сфері висвітлено фрагментарно та вибірково, з акцентом на ті події, в яких не відбулось прогресу.

Зокрема, в частині демаркації кордонів відсутня згадка про зрушення (певний прогрес) **демаркації українсько-російського та українсько-білоруського кордонів.**

Не відзначено позитивних зрушень у виконанні Україною **угоди про реадмісію**, про що йдеться у Плані дій з візової лібералізації Україна — ЄС.

Відсутня згадка про результати адміністративної реформи, зокрема щодо указу президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (9 грудня 2010), в результаті чого було створено **Державну службу із захисту персональних даних** та **Державну міграційну службу**, що є ключовими інституційними нововведеннями у сфері ЮСБ за вказаним періодом.

У звіті не відображено тенденцій, що відбулись у сфері **безпеки документів**, що є одним із напрямків реформування сфери ЮСБ.

Звітом не охоплено участь, роль та вплив НУО в процесі співробітництва України та ЄС у визначеній сфері.

ЕКОНОМІЧНА ТА СОЦІАЛЬНА РЕФОРМИ

Оцінка економічного прогресу України у Звіті є неоднозначною і містить більше умовних, ніж реальних досягнень.

У «Загальній оцінці» зрушення в економічній сфері оцінюються більш позитивно, ніж у політичній. Але із досягнень відзначено лише відновлення співпраці з МВФ (яка нині припинена), ухвалення Закону «Про державні закупівлі» і «Про реформування газового сектору», а також технічне сприяння реформам з боку ЄС. При цьому всі оцінки містять посилення на потенціал, який може бути реалізований лише у перспективі за умови проведення ключових реформ. Основні економічні проблеми сформульовані через внутрішні чинники (корупція, податки, митні процедури) та зовнішні (правове середовище, судова система).

Концентрація оцінок Звіту в першу чергу навколо прийнятих чи переглянутих в Україні нормативно-правових актів з одного боку є виправданою відповідно до традиційного набору інструментів державної політики, але з іншого боку вносить суттєву системну похибку у загальну оцінку звіту, так як з боку органів державної влади продовжується масштабна та довготривала практика вибіркового виконання національного законодавства. З урахуванням цієї позиції оцінка, що базується лише на формальному аспекті схвалення Парламентом того чи іншого закону є лише оцінкою щодо декларацій та намагань, але без оцінки стану реального впровадження нової нормативної бази та її належного виконання оцінка є неповною та однобокою.

Деталізація досягнень України в економічній сфері представлена трьома основними тезами, які у внутрішньому вимірі такими не виглядають:

- зовнішньоекономічна стабілізація;
- контролювання інфляції;
- зниження безробіття.

Натомість, розділи, що стосуються торгівлі, ринку, регулятивної системи, транспорту, енергетики, навколишнього середовища, інформаційного суспільства, науково-дослідної і

конструкторської діяльності викладені в риториці занепокоєння, непевності, нестійкості, відсутності прогресу, незначних успіхів тощо.

У звіті не згадано неспроможності сформулювати, пояснити населенню та провести Пенсійну Реформу. Вся діяльність Уряду щодо цієї проблеми здійснюється виключно за тиску міжнародних партнерів. Внаслідок обмежених часових рамок (січень-грудень 2010 року) у документі не відображена в повній мірі складна ситуація з Законом про державні закупівлі, втім, Звіт містить загальний огляд розвитку ситуації навколо Закону у 2011 році, зміни до якого викликали занепокоєння ЄС та призупинення бюджетної підтримки для України.

Не врахування у звіті реального рівня перерозподілу ВВП країни через державний бюджет, у тому числі врахування покриття дефіциту бюджету Пенсійного Фонду України з коштів Державного бюджету України, призводить до неповної та недостатньо об'єктивної оцінки щодо макроекономічних показників.

Умови для ведення малого та середнього бізнесу погіршилися з прийняттям нового Податкового кодексу. За ним, зокрема, контролюючі органи отримали більше можливостей для перевірок підприємців, у той час як вони не отримали більше можливостей у відстоюванні своїх прав. Великою залишається проблема корупції серед контролюючих органів та вимагання ними хабарів з підприємців. Також поширеною практикою є адміністративний тиск місцевої влади на підприємців, за допомогою контролюючих органів, для забезпечення їхньої лояльності. Загалом, ніякого покращення бізнес-клімату не відчувається, принаймні, для незалежного від влади малого та середнього бізнесу

Теза Звіту про те, що «Державний реєстр підприємств наразі спрощується, так само як і перевірки підприємств» не зовсім відповідає дійсності. Вважаємо за доцільне звернути увагу, що рішення Уряду України щодо спрощення умов підприємницької діяльності і в першу чергу для суб'єктів малого та середнього підприємництва, не стосуються Державного реєстру суб'єктів господарювання. Окремі урядові рішення щодо скасування свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів господарювання та скасування дозволу на виготовлення печатки суб'єкта господарювання за одночасного рішення щодо закриття вільного Інтернет-доступу до відкритих даних Державного реєстру суб'єктів господарювання призвели не до спрощення, а до реального ускладнення ведення підприємницької діяльності та значного посилення непродуктивного фінансового та часового тиску на суб'єктів господарювання, що є особливо критично для суб'єктів малого підприємництва.

Звіт оминає питання широкого державного втручання у ціноутворення, а також не дає оцінки стану прозорості приватизації.

Очевидно, що останнім часом в Україні в рамках проголошених реформ з боку держави відбувається наступ на основні економічні права громадян, такі як: право на приватну власність, соціальний захист, підприємницьку діяльність, працю, страйк, відпочинок тощо. Тому вважаємо за доцільне включити до Звіту позицію Європейської Комісії щодо зазначених тенденцій.

ЕНЕРГЕТИКА

Звіт дає фрагментарну оцінку співробітництва з питань енергетики між Україною та ЄС, складений в основному на основі документообігу між Києвом та Брюсселем без урахування реалій та процесів в сфері енергетичного співробітництва та тенденцій в українському енергосекторі.

Новий закон «Про засади функціонування ринку природного газу» прийнятий лише за під тиском ЄС і його практична реалізація блокується. Крім цього,

- поправки, внесені до закону, дозволяють нехтувати правом споживачів вільно обирати постачальників газу;
- на виконання положення закону про вільний доступ до ГТС не затверджені Порядок доступу до ГТС України (відповідальність НКРЕ) та Методика визначення наявності або відсутності вільної пропускної потужності ГТС України (відповідальність Міненергетики);
- не регламентовано створення технологічних умов прийняття газу в українську ГТС на українсько-російському кордоні через будівництво відповідних ГВС;
- не визначено чітку процедуру розмежування сфер видобутку, транспортування, розподілу відповідно до третього газового пакету ЄС.

Збільшення на 50% вартості газу не покращило фінансове становище НАК «Нафтогаз України» через низьку платіжну дисципліну облгазенерго, а також не призвело до збільшення внутрішнього газовидобутку.

Програма енергоефективності освоїла в 2010 близько 20% від очікуваного фінансування 900 млн. грн. (з яких понад 90% — витрати на відновлювану енергетику і менше 9% на санацію будівель), тобто відбувається заміна типу енергоносіїв без ефективних дій зі зменшення споживання енергії.

Прийнята Україною програми енергоефективності є нереалістичною з огляду на відсутність законодавчого стимулювання, нереалістичного фінансового забезпечення а також відсутності програми підготовки фахівців у цій сфері. Урядом не розроблено ефективних механізмів виконання Програми енергоефективності, та заохочення скорочення втрат у генерації, транспортуванні та використанні теплової енергії, на яку використовується понад 40% споживаного газу. Урядові субсидії та міжбюджетні трансферти як і раніше стимулюють надмірне і екстенсивне використання енергоносіїв. Верховна Рада не організувала широкого обговорення та не прийняла Закону про енергетичну ефективність у будівлях, який є наріжним каменем в організації процесу енергозбереження в ЖКГ, що ставить під сумнів виконання Програми енергоефективності.

Звіт не містить оцінки:

- можливого впливу Харківських домовленостей на енергетичні відносини України та ЄС;
- максимального уповільнення виконання Брюссельської Декларації щодо модернізації газотранзитної системи України на тлі інтенсивних контактів з РФ в газовій сфері;
- ігнорування урядом імплементації Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) в Україні відповідно до Постанови КМУ №1098 від 30 вересня 2009 року;
- відсутності предметного співробітництва у сфері безпеки постачань вуглеводнів після кризи 2009 року з основним європейським партнером України по газовому транзиту до ЄС – Словаччиною;

- відсутності реального прогресу у скороченні енергоспоживання.
- перекриття постачання газу (у вересні 2010-го) до Польщі по газопроводу Устілуг – Грубешів.

Також у звіті не проаналізовано ефективність використання урядом України фінансової допомоги ЄС для реформування енергосектору.

ПИТАННЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Висвітлення питань зміни клімату та довкілля у Звіті Комісії є традиційним для такого роду документів. Вже вкотре зазначаються основні проблеми у сфері екологічної політики та її реалізації, тим не менше оцінка тих чи інших питань не є достатньо критичною. Причиною цього, на нашу думку, є **відсутність чіткої та зрозумілої методології підготовки такого звіту**. Висвітлення реалізації чи не виконання тих чи інших заходів є вибіркоким, не дається оцінка загального прогресу реалізації екологічних пріоритетів, не враховується перспектива розвитку окремих питань/ініціатив.

Що стосується **зміни клімату**, викликає критику громадськості позиція України щодо нової угоди, яка полягає у фактичному збільшенні викидів парникових газів Україною. Відсутня інформація про факт відхилення Секретаріатом Кіотського протоколу Національного кадастру викидів парникових газів за 2010 рік.

Жодним чином у документі не згадуються наміри України **знищити державну екологічну експертизу** — один з основних інструментів управління у сфері охорони навколишнього середовища і реалізації принципу превентивності. Перший проект Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» був оприлюднений у листопаді 2010 року, у пояснювальній записці до якого було зазначено, що даний проект не потребує консультацій з громадськістю. Прийнятий 17 лютого 2011 року, даний закон скасував обов'язкову державну екологічну експертизу проектів будівництва. Робоча група громадських організацій України з екологічної інтеграції «Екоінт» у своїх пропозиціях до звіту, що були надіслані Європейській Комісії, приділила особливу увагу цьому питанню. Проте, ці пропозиції не було враховано.

Що стосується висновків щодо реалізації в Україні **Орхуської конвенції та Конвенції Еспо**, то вони є завищено позитивними. Україна не виконана більшість взятих на себе зобов'язань відповідно до рішень Комітету з дотримання Орхуської конвенції та Комітету з впровадження Конвенції Еспо. В результаті цього, у червні-липні 2011 року на нарадах сторін відповідних конвенцій Україну очікують чи не найжорсткіші рішення з часу роботи відповідних механізмів контролю за дотриманням.

Документ не містить жодної оцінки прогресу щодо питань **адаптації законодавства України до законодавства** Європейського Союзу у сфері охорони довкілля, а цей напрямок є особливо актуальним з огляду на наміри підписати Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

У Звіті не зазначено проблемне **питання доступу до інформації та документів** у сфері охорони довкілля, яке останнім часом набрало особливої актуальності. Зокрема, місяцями немає доступу до вже прийнятих законів, постанов, програм, результатів роботи комісій, робочих груп та ін.

Прийняття Верховною Радою України **Стратегії національної екологічної політики на період до 2020 року** стало однією з найголовніших подій у сфері екологічної політики в Україні у 2010 році, про що відповідним чином згадує Звіт. Проте, жодного прогресу не досягнуто у розробці Стратегії сталого розвитку, яку Україна зобов'язалася прийняти ще в рамках попереднього Плану дій Україна-ЄС.

ОСВІТА

Звіт містить огляд і оцінку кроків Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, спрямованих на зміну системи освіти в Україні. Звіт констатує позитивні тенденції, зокрема щодо спрощення визнання дипломів про вищу освіту, прийняття ряду державних програм з метою підвищення якості освіти, врахування в проекті Закону «Про вищу освіту» основних аспектів Болонського процесу та участь України в міжнародних програмах обміну. Разом із тим у звіті не враховано ряд важливих моментів.

Зокрема не враховано, що перехід середньої школи на 11-річний термін навчання з 12-річного є кроком, який інтегрує українську освітню систему до стандартів Росії. Натомість більшість країн Євросоюзу сьогодні мають 12-14 річні системи середньої освіти.

Модифікація засад проведення зовнішнього незалежного оцінювання перекреслила реформу, котра створювала реальні можливості рівного доступу до вищої освіти і мала високий рівень суспільної підтримки. Звіт не зазначає, що у законопроекті «Про вищу освіту» робиться спроба на законодавчому рівні нівелювати можливості рівного доступу до вищої освіти — за допомогою вступних іспитів, ВНЗ отримують законодавчо закріплену можливість деформувати рейтинг абітурієнтів після ЗНО. Скасування вимоги скласти ЗНО для вступу на заочну форму навчання перекреслює спроби підвищити якість заочної освіти.

Звіт не враховує різкі зміни у політиці відкритості Міністерства освіти і науки, фактичне скасування раніше впровадженої політики державно-громадського управління освітою і усунення громадськості від процесу обговорення реформ. Припинено публікацію важливих нормативних актів на сайті МОН, зафіксовано випадки спотворення результатів громадських обговорень проектів нормативних актів.

Звіт констатує, що проект закону «Про вищу освіту» створює умови для зміцнення університетської автономії, що не відповідає дійсності. Зокрема, законопроект не передбачає можливості появи міждисциплінарних програм та самостійності ВНЗ у створенні навчальних програм та планів, не дозволяє, згідно європейської практики, університетам присвоювати вчені звання та наукові ступені, не передбачає залучення громадськості та незалежних експертів до проведення ліцензування та акредитації (хоча в попередні роки така практика була впроваджена в життя), розподіл державного замовлення залишається виключно адміністративним, без реальної участі університетів та працедавців, не впроваджено жодних механізмів фінансової самостійності університетів.

Звіт не враховує, що в 2010 році були скасовані Накази МОН, спрямовані на посилення університетської автономії, які впроваджували європейські стандарти мобільності студентів та реалізовували право на самостійне формування професійних складових освіти, що створювало

стимули для внутрішньої конкуренції між викладачами і університетами.

У 2010 році МОН повернулося до попередньої практики необґрунтованого спрощення процедури та зниження вимог до атестації наукових працівників.

Звіт не враховує, що впровадження обов'язкового навчання дітей з п'ятирічного віку, за існуючого дефіциту місць у дитячих садках, не підкріплено належною інфраструктурою. Незважаючи на прийняття Концепції Державної цільової програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року, сама програма не прийнята, а наданий до громадського обговорення її проект не містить жодних фінансових розрахунків.

Звіт не дає оцінки конфліктній мовній політиці МОН в системі середньої освіти (проект концепції мовної освіти, концепція літературної освіти), вищої освіти та науки (скасування державних іспитів з державної мови, для вступу в аспірантуру та для кандидатів наук), яка спровокувала значну негативну суспільну реакцію. Практика проведення ЗНО недержавною мовою, спроба перевести вищу школу на недержавну мову викладання, створює різницю у можливостях отримати якісну вищу освіту у вибраному університеті для представників національних меншин, знижує мобільність студентів, фактично фіксує майбутню робочу силу у регіонах компактного проживання національних меншин. В довгостроковій перспективі це може призвести до посилення регіональної ізоляваності, що створить ґрунт для зростання безробіття, нерівномірного розподілу робочої сили, обмеження зайнятості спеціалістів вузької кваліфікації.

Також збільшення навчання мовами національних менших за рахунок скорочення вивчення державної мови є прямим порушенням Європейської Хартії міноритарних та регіональних мов.

У звіті позитивно оцінено продовження роботи МОН із залучення роботодавців та професійних спілок до вироблення державної політики у сфері професійно-технічної освіти, проте твердження, що це розпочато після п'ятирічної перерви не відповідає дійсності.

Звіт згадує про переваги програми «Молодь у дії», проте оминає той факт, що в Україні до цих пір немає регулювання довгострокового перебування волонтерів Європейської волонтерської служби, що дозволило б їм реалізовувати довготривалі проекти. Нова постанова про візовий режим ще повністю обмежує можливості реалізації міжнародних проектів цієї програми в Україні.

У 2010 році численні волонтери, які знаходилися в Україні в рамках Європейської волонтерської служби програми «Молодь в дії», мали труднощі при клопотанні про візи в своїх країнах і при отриманні реєстрації для тривалого перебування в Україні. Місцеві органи влади відмовляли в реєстрації волонтерам.

Звіт не згадує про те, що в Україні немає визнання неформальної освіти.

Експерти:

- Андрій Чубик, Центр глобалістики «Стратегія ХХІ»
- Андрій Козут, Лабораторія законодавчих ініціатив, Центр правових та політичних досліджень «СІМ»
- Вікторія Сюмар, Інститут масової інформації
- Володимир Купрій, Творчий центр ТЦК
- Ганна Голубовська-Онісімова, ВЕГО «Мама-86»
- Галина Сенік, незалежний експерт з прав людини
- Ірина Кравчук, ГО «Українська альтернатива»
- Ірина Солоненко, Міжнародний фонд «Відродження»
- Ірина Сушко, ГО «Європа без бар'єрів»
- Ігор Козут, Лабораторія законодавчих ініціатив
- Катерина Шинкарук, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
- Дмитро Ляпін, Інститут власності і свободи
- Дмитро Шульга, Міжнародний фонд «Відродження»
- Михайло Гончар, Центр «НОМОС»
- Наталія Андрусевич, Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»
- Святослав Павлюк, Фундація ПАУСІ
- Юрій Вдовенко, Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень
- Ярина Боренько, Центр освітніх ініціатив
- Ярина Ясиневич, Центр правових та політичних досліджень «СІМ»

