

УДК 332.135(477)

Я. Малик

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС ЯК ШЛЯХ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Висвітлено процес переговорів та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розкрито її значення, вказано на наявні проблеми, які перешкоджають її остаточному схваленню. Висвітлено роль громадянського суспільства в утвердженні принципів Угоди про асоціацію.

Ключові слова: Європейський Союз, Україна, Угода про асоціацію, переговори, підписання, громадянське суспільство.

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором із третьою країною, будь-коли укладеним Європейським Союзом. Вона повинна забезпечити створення зовнішнього (тобто європейського) каркасу для розвитку української політики та економіки, зафіксувати зовнішні зобов'язання щодо життєво необхідних для України реформ.

Питання угоди про асоціацію досліджували К. Гайліон, Г. Мелоні, К. Волчук, Дж. Шерр, К. Капусняк, А. Новак, Р. Петров, Т. Сидорук, О. Сушко, Р. Хорольський та ряд інших. Проте деякі аспекти досліджуваної проблеми залишалися поза їх увагою.

Мета статті – дослідити процес підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та її імплементації, що сприятиме інтеграції України до європейського економічного та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС та Європейського економічного простору.

Переговорний процес щодо Угоди та асоціацію Україна – ЄС був розпочатий 5 березня 2007 р. і тривав майже 5 років. Попередня робоча назва Угоди про асоціацію до затвердження офіційної назви була така “нова посилена угода”. За наполяганням української сторони вона була названа Угодою про асоціацію, що відповідає її справжньому змісту [1].

Після завершення переговорів договірні сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС, що відбувся в Києві 19 грудня 2011 р. про укладення Угоди про асоціацію, що проходить у три стадії: переговори; підписання; ратифікація.

30 березня 2012 р. у Брюсселі розпочалося парафування Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом (далі – Угода). Після підписання кожної із 160 сторінок політичного тексту 19 липня 2012 р. було парафровано 400 сторінок об'ємної політичної частини стосовно поглибленої та всеосяжної Зони вільної торгівлі [2].

Повний текст Угоди про асоціацію на англійській мові ще не є відкритим для загального доступу. За ініціативою фонду Конрада Аденацера експерти Київського Інституту Євроатлантичного співробітництва та їхні партнери підготували аналіз цієї угоди, у якому майже на 50 сторінках спробували пояснити її основні положення [3].

30 березня 2012 р. відбулося часткове парафування тексту згаданої угоди. Було парафровано майже всю Угоду включно з першими статтями розділу про зону

вільної торгівлі. Після цього тривав процес технічного опрацювання експертами частини Угоди, що включає статті щодо ЗВТ. Це опрацювання завершилося восени 2012 р. Тому наступним стане завершення парафування тексту Угоди та її переклад на 22 офіційні мови ЄС та українську, що потребує, за різними оцінками, декілька місяців. Тому підписання Угоди про асоціацію могло відбутися вже на початку 2013 р. Але в процесі укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС виникла тривала технічна перерва, яку сторони повинні були використати для вирішення поточних завдань.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС – це великий економічний та політичний проект, який повинен стати одним з інструментів модернізації Української держави. Враховуючи особливості цієї Угоди з боку політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки воно означатиме свідомий вибір української влади на користь розвитку України в рамках європейської цивілізаційної моделі. Саме тому окремі країни та політичні кола, які прагнуть продовження економічної та політичної невизначеності України, хочуть перешкодити підписанню Угоди про асоціацію і, відповідно, продовжити її перебування в статусі об'єкта геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

Підписання Угоди про асоціацію є етапом політичної дії, оскільки вона підписується на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок, адже, згідно з міжнародним правом, з моменту підписання сторони зобов'язані утримуватись від дій, які можуть зашкодити об'єкту і меті Угоди.

Підписання Угоди про асоціацію зі сторони ЄС відбуватиметься на двох рівнях: рівень ЄС та рівень держав-членів ЄС. На рівні Європейського Союзу Рада ЄС повинна одногослосно ухвалити рішення про підписання. Це означає, що кожна держава-член ЄС на цьому етапі має право вето. На цій стадії не потрібна згода Європейського парламенту, однак Європарламент певною мірою буде політично впливати на цей процес. Після підписання Угоди на рівні ЄС повинно відбутися її підписання на національному рівні кожної держави-члена ЄС. Таким чином, держави-члени мають двічі прийняти позитивне рішення щодо підписання цієї Угоди.

Проте, коли підготовка Угоди про асоціацію завершувалася, ЄС поставив прийняття рішення про її підписання в залежність від здійснення внутрішньополітичних кроків в Україні. Так, у травні 2013 р. міністр закордонних справ Данії В. Сьовндал, який був головою на засіданні Ради зі співробітництва між Україною та ЄС, серед вимог, які ЄС офіційно висунув Україні, назвав [4]:

1) ліквідацію вибіркового правосуддя (проблема стосувалася засудження декількох впливових у минулому політичних лідерів) та проведення широкої судової реформи;

2) проведення вільних та чесних парламентських виборів;

3) пришвидшення реалізації програми реформ.

Серед названих найбільш конкретною вимогою є перша. Проблема засудження та ув'язнення колишніх високопосадовців, яких у ЄС вважають лідерами опозиційних політичних сил в Україні, є предметом постійної уваги з боку країн ЄС та інших держав, зокрема США та Російської Федерації. Занепокоєння щодо ситуації, яка склалася навколо судового процесу і ув'язнення Ю. Тимошенко висловлювали президент Франції Ф. Оланд, міністр закордонних справ Великобританії В. Хейг, держсекретар США Х. Клінтон та інші. Вони вказували, що

ув'язнення Ю. Тимошенко може стати великою перешкодою для підписання й ратифікації Угоди про асоціацію та Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС. Політики зарубіжних країн прямо заявляли, що Тимошенко “має бути звільнена”.

Активізувалася увага до України напередодні саміту Україна – ЄС, що повинен був відбутися у Брюсселі 25 лютого 2013 р. Оцінюючи його значення, європейський комісар із питань розширення і європейської політики сусідства Ш. Фюле заявив, що саміт має стати гарантією виконання українською владою зобов'язань, які дозволять підписати у листопаді у Вільнюсі Угоду про асоціацію.

На комплексі проблем між ЄС та Україною Ш. Фюле зупинився під час свого візиту в Україну 7 – 8 лютого. Він дав зрозуміти, що строки, протягом яких офіційний Київ має продемонструвати виконання умов, які дозволять підписати угоду про асоціацію, обмежені політичним календарем Брюсселя – навесні Єврокомісія має передати документ країнам-членам ЄС і отримати мандат на його підписання. Зокрема, він сказав: “У нас є чітке розуміння, що має бути зроблено, і є конкретний політичний календар, якого слід дотримуватися, щоб мати можливість підписати Угоду про асоціацію у Вільнюсі. Це не означає, що: а) ми можемо чекати до останніх днів чи тижнів перед самітом, а потім, кажучи про важливість цього документа, створювати якісь спеціальні механізми і підштовхувати країни-члени ЄС знизити планку політичних вимог; б) це також не означає, що хтось чекає, що наприкінці січня чи на початку лютого Україна буде цілковито готова розв'язати означені проблеми” [5].

Одночасно Ш. Фюле, проголошуючи готовність підписати з Україною Угоду про асоціацію, вказав на три сфери, де має бути досягнуто прогресу. Він підкреслив: “Так зване політично вмотивоване правосуддя – одна з них. Друга – усунення пробілів у виборчому законодавстві і третє – проведення реформ, закладених у порядок денний асоціації” [6].

Вже напередодні саміту, 24 лютого 2013 р., Президент Європейської Ради Г. Ван Ромпей і Президент Європейської Комісії Ж.-М. Баррозу в інтерв'ю “Українській правді” підкреслили, що зараз Україна мусить продемонструвати свою чітку політичну волю та зробити рішучі кроки задля того, аби стати ще ближчим партнером Європейського Союзу [7].

Проведення XVI саміту Україна – ЄС 25 лютого 2013 р. у Брюсселі було успішним. Про це свідчила спільна заява, яку прийняли за його підсумками [8]. А після саміту посилилась жорстка риторика та безкомпромісна позиція політиків держав-членів ЄС щодо проблеми засудження та ув'язнення членів колишнього уряду Ю. Тимошенко, що дає підстави зробити висновок, що це питання для європейських політиків вийшло за межі виключно правових рамок та набуло виразного політичного звучання. Відповідно, будь-які подальші слідчі дії та судові вироки щодо членів колишнього уряду Ю. Тимошенко, а особливо щодо неї самої, розглядаються європейськими політиками як політично вмотивовані, незалежно від наявності чи відсутності доказової бази правопорушення. Такий підхід європейських політиків та офіційних органів ЄС сам по собі став політичним чинником. Таким чином, проблема вибіркового правосуддя набула політичного спрямування, і її вирішення має відбуватися через політичний процес, що потребує пошуку компромісного рішення.

Додатковою контрольною відміткою для ЄС стали парламентські вибори в Україні, що відбулися наприкінці жовтня 2012 р. Незважаючи на те, що чиновники, політики та експерти з боку ЄС неодноразово заявляли, що чесні та демократичні

парламентські вибори в Україні матимуть важливий позитивний вплив на перебіг процесу підписання Угоди про асоціацію, мали місце випадки порушень при визнанні переможця на раді мажоритарних округів [9].

Важливими аспектами, за допомогою яких збурювали громадську думку противники Угоди про асоціацію, стали юридичні аспекти її підготовки та майбутнього підписання. По-перше, була спроба збурити суспільство на основі того, що договір укладався не на основі ст. 217 Договору про функціонування ЄС, як була звичайна практика, а було запропоновано новий шлях – створити новий тип Угод про асоціацію на основі ст. 8. Це заклало початок новому поколінню угод про асоціацію. По-друге, сум'яття в суспільстві зроблено спробу викликати шляхом поширення думки, що Угода про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС – це двосторонній міжнародний договір між Україною, з одного боку, і великою кількістю суб'єктів міжнародного права – з іншого. Наявність множинності суб'єктів міжнародного права (27 держав-членів + ЄС) із боку однієї сторони значно ускладнює саму процедуру укладання міжнародного договору. Але після підписання Угода про асоціацію потребує ратифікації. Спочатку Угода має бути ратифікована на національному рівні усіх держав-членів ЄС. Наступний етап – отримання згоди Європейського Парламенту на ратифікацію Угоди та одностороннє прийняття рішень щодо її ратифікації в Європейській Раді. Тому весь процес ратифікації може зайняти від 3 до 5 років. Окрім того, як він буде завершений, повинен відбутися обмін ратифікаційними грамотами. Лише тоді Угода набуде чинності. А це дуже довгий бюрократичний процес [10].

Європейський Союз розглядає Угоду про асоціацію з Україною як змішану. Такий термін застосовується до угод, де обов'язково вимагається залучення як держав-членів ЄС, так і Європейського Союзу, оскільки предмет Угоди виходить за межі компетенції ЄС. Відповідно, це має три ключові наслідки для процесу укладання Угоди:

- по-перше, держава-член ЄС двічі висловлює свою позицію щодо Угоди через голос в Раді ЄС і на національному рівні;
- по-друге, якщо в Україні щодо Угоди про асоціацію застосовується законодавство про міжнародні договори, то з боку ЄС процедури мають складніший тип, оскільки кожне рішення передбачає залучення трьох інституцій ЄС: Європейської Комісії, Ради ЄС, Європейського Парламенту;
- по-третє, після підписання і ратифікації Угоди про асоціацію на міжнародному рівні дії України, з одного боку, і дії ЄС та його держав-членів, з іншого боку, регулюватимуться правом міжнародних договорів, які укладаються між державами [11].

Важливим елементом політичних процесів навколо укладання Угоди про асоціацію є суто юридичний чинник, який однак має політичне значення. Передбачається, що з Україною буде використано тимчасове використання Угоди про асоціацію, тобто буде прийнято рішення про тимчасове використання в тій частині, яка стосується компетенції ЄС. Технічно тимчасове застосування Угоди про асоціацію здійснюватиметься так: Рада ЄС під час прийняття рішення на другому етапі підписання (після підписання усіма державами членами ЄС) додає слова: “підписання і тимчасове застосування Угоди про асоціацію”. Згода Європейського Парламенту на тимчасове застосування Угоди про асоціацію формально не потрібна, однак з політичного боку ЄС буде чекати схвалення Європарламенту. Рада ЄС повинна прийняти рішення односторонньо. У ньому повинно бути зазначено, які саме

положення Угоди про асоціацію підлягатимуть тимчасовому застосуванню, що триватиме до того часу, поки не набуде чинності сама Угода [12].

Угоду про асоціацію важко переоцінити. Ніколи раніше Європейський Союз не надавав жодній із країн, що не мала статусу кандидата на вступ, такої широкої та документально зафіксованої перспективи, як це зроблено в Угоді про асоціацію. Вона охоплює такі аспекти співробітництва [13]:

1.Зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, а також посилена участь України в програмах Європейського Союзу.

2.Транскордонне співробітництва в галузі зовнішньої політики та політики безпеки, зокрема у попередженні конфліктів у військовій сфері.

3.Наближення України до європейських стандартів у галузі права та внутрішніх справ шляхом сприяння розвитку принципів правової держави, демократії та прав людини в Україні, а також підтримки боротьби з корупцією, налагодження ефективної роботи органів юстиції та поліпшення захисту даних.

4.Посилення співробітництва в галузі економіки шляхом створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Україною, налагодження секторальної співпраці в більш ніж 30 сферах, зокрема у сільському господарстві, промисловості, енергозбереженні, в захисті прав споживачів.

5.Налагодження нових форматів співробітництва, надання фінансового сприяння створення платформи громадянського суспільства.

У разі підписання Україною та Європейським Союзом Угоди про асоціацію в Україні виникнуть якісно нові завдання, які до цього часу вона не виконувала. Оскільки Угода слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення соціально-економічної політики в Україні, процес її виконання вимагатиме консолідації всіх ресурсів міжнародної та зовнішньої допомоги.

Беручи до уваги знання та досвід ЄС у реформуванні країн, оскільки саме ЄС успішно наближував до своїх стандартів державні інституції країн, які приєднувалися до “європейської сім’ї”, важко буде недооцінити роль та значення допомоги ЄС у процесі перетворень.

Європейський Союз є одним із найбільших донорів в Україні з часів її незалежності. Обсяг допомоги ЄС, за різними підрахунками, від 1991 р. може сягати 4 млрд євро. Тільки національні бюджети програм співпраці між Україною та ЄС збільшилися за останні роки втричі: з 40 млн євро у 2002 р. до 138,6 млн євро 2008 р. [14].

У забезпеченні підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС відіграє громадянське суспільство. Воно вже мало можливість долучитися до процесів, що відбулися і відбуваються навколо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. За умов, коли Угода набуде чинності (принаймні частково), громадянське суспільство матиме змогу відігравати ще більшу роль.

На етапі здійснення переговорів роль громадянського суспільства України була досить обмеженою. По-перше, переговорний процес був достатньо закритим, а інформація про переговорні позиції та зміст переговорів була вкрай обмеженою. А, по-друге, громадянському суспільству бракувало і досі бракує спроможності долучитися професійно, бо Угода є значною мірою дуже технічним текстом із глибоким розкриттям різних секторів, потрібна така експертиза, що відображає розуміння проблем і потреб розвитку того чи іншого сектора в Україні [15].

На жаль, в Україні майже немає громадських об'єднань, які б одночасно знали і розуміли стандарти та вимоги ЄС у тих чи інших секторах, а також потреби і проблеми відповідних секторів в Україні.

Громадянське суспільство активно долучилося до обговорення рішення про парафування Угоди в принципі, зважаючи на політичні процеси в Україні. Рішення про парафування, що було оголошено під час саміту Україна – ЄС 12 грудня 2011 р., значною мірою стало результатом системного та аргументованого впливу, здійснюваного низкою громадських організацій та громадських лідерів, об'єднаних навколо Національної платформи Громадянського форуму Східного партнерства. Громадянське суспільство також прикладає всіх зусиль, щоб Угода про асоціацію була підписана на Вільнюському саміті ЄС у листопаді 2013 р.

Література

1. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ [Текст] / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський [та ін.]. — К. : Фонд Конрада Аденацера ; Інститут Євроатлантичного співробітництва, 2012. — С. 6.

2. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all-news/2012/2012_05_16_2_en.htm.

3. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ... — 54 с.

4. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування...

5. Фюле: Україна має зважати на політичний календар ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : eu.prostir.ua/view/256433.html.

6. Там само.

7. Ключовий крок для відносин між ЄС та Україною // Українська правда [Текст]. — 2013. — 24 лют.

8. Спільна заява XVI саміту Україна – ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/26963.html>.

9. Підсумки виборів 2012: Україна отримала чергову негативну оцінку від міжнародних спостерігачів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rdc.ua/ukr/top/show.

10. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ... — С. 9—11.

11. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування...

12. Там само.

13. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ... — С. 2.

14. Там само. — С. 42.

15. Там само. — С. 47.

Ya. Malyk

**ASSOCIATION AGREEMENT UKRAINE – EU
AS A WAY OF UKRAINIAN SOCIETY REFORMING**

The process of negotiation and signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU is highlighted, its importance is revealed, the problems that hinder its final approval are shown. The role of civil society in the establishment of the Association Agreement is highlighted.

Key words: European Union, Ukraine, Association Agreement, negotiations, signing, civil society.