

УДК 341(477+4ЄС)

Я. Малик

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПИТАННЯ РОЗРОБКИ ТА ПІДПИСАННЯ

Висвітлено процес переговорів та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Вказано на проблеми, які є перешкодою її остаточного схвалення та їх причини.

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

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

Питання УА досліджували: К. Гайліон, Г. Мелоні, К. Воячук, Дж. Шерр, К. Капусняк, А. Новак, Р. Петров, Т. Сидорук, О. Сушко, Р. Хорольський та ряд інші. Проте окремі аспекти досліджуваної проблеми залишилися поза її увагою.

Мета статті – дослідити процес розробки УА, яка сприятиме інтеграції України до європейського та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС, розкрити проблеми її підвищення.

Виходячи із загальних правил тлумачення міжнародних договорів, зміст поняття “асоціація” потрібно розкривати через тлумачення всієї сукупності норм цієї угоди. Проте, як свідчить практика останніх десятиліть, застосування і тлумачення кожної з угод про асоціацію здійснюється з орієнтацією на *acquis* ЄС щодо відносин асоціації з третіми країнами (французьке слово “*acquis*” [вимовляється: акі]) буквально перекладається як надбання, здобуток, доробок, спадщина). УА буде встановлювати особливості відносин із Україною, що ґрунтується на вкорінених принципах і традиціях. Оскільки саме Україна наполягала, щоб “нова посилена угода” була саме угодою про асоціацію, то ЄС правомірно очікує, що українська сторона повністю усвідомлює зміст поняття “відносини асоціації”, зокрема, ч. 1 ст. 1 УА вимагає від представників політичної еліти України принаймні мати уявлення про історію становлення і розвитку асоційованих відносин ЄС з третіми країнами, а також про зміст *acquis* ЄС у сфері відносин асоціації [1].

Угоди про асоціації є найбільш поширеним видом міжнародних угод, які ЄС може укладати з третіми країнами, з якими ЄС готовий розвивати міцні тривалі союзницькі відносини, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей. У практиці угоди про асоціацію найчастіше укладалися з метою підготовки асоційованої країни до набуття членства в ЄС. Це такі країни, як Греція та Туреччина (60-ті рр. XX ст.), Мальта та Кіпр (70-ті рр. XX ст.), Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія (90-ті рр. XX ст.), Албанія, Боснія і Герцеговина, Македонія, Сербія, Хорватія (2000-ні). Також вони укладалися як альтернатива членству в ЄС – Угода про європейський

економічний простір (1992 р.) з Австрією, Ісландією, Ліхтенштейном, Норвегією, Фінляндією і Швецією. Окрім того, інколи угоди про асоціацію укладаються з несвропейськими країнами з метою надання допомоги в їх розвитку.

Переговорний процес щодо УА був розпочатий 5 березня 2007 р. і тривав майже п'ять років. Назва угоди була попередньо узгоджена міністрами закордонних справ Європейського Союзу 22 липня 2008 р. у Брюсселі на засіданні Ради ЄС. Упродовж п'яти років переговорного процесу Україна та ЄС упритул підійшли до укладення наймасштабнішого та найамбітнішого двостороннього документа за всю історію двосторонніх відносин – УА. Про завершення переговорів договірні сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС, що відбувся в Києві 19 грудня 2011 р. Це означало закінчення роботи у форматі пленарних сесій і робочих груп переговорних делегацій договірних сторін, однак технічна робота з редагуванням текстового оформлення досягнутих домовленостей активно продовжувалася і тривала до осені 2012 р. [2].

Парафування тексту угоди англійською мовою, щоб було розпочате керівниками переговорних делегацій договірних сторін у Брюсселі 30 березня 2012 р., завершило узгодження тексту УА в усіх частинах, окрім розділів із вільної торгівлі й економічної співпраці, технічне редагування яких продовжувалося.

У юридичному плані парафування, хоча й часткове, унеможливило внесення змістовних (а лише термінологічних, лінгвістичних) змін до вже погодженого тексту. Після завершення процесу парафування (до осені 2012 р.) УА підлягала перекладу всіма офіційними мовами ЄС та українською мовою. Це було здійснено протягом півроку.

Наступні кроки визначалися, насамперед, вимогами внутрішнього законодавства договірних сторін та політичними обставинами. Якщо, у контексті українського законодавства, УА вважається звичайним міжнародним договором, то установчі договори ЄС виразно виокремлюють угоди про асоціацію серед інших міжнародних угод, які укладаються Європейським Союзом, оскільки йдеться про вчинення надзвичайно важливої політичної дії. Передусім, встановлені більш суворі вимоги до процедури їх укладання завдяки залученню максимально широкого кола представників європейських народів на рівні як Євросоюзу, так і всіх його держав-членів. Україна переконалася, наскільки прискіпливим є ЄС, коли йдеться про асоціацію [3].

Підписання УА – предмет політичного рішення. УА – великий політичний проект, який було розпочато у 2007 р. і який на сьогодні може стати одним із інструментів модернізації Української Держави. Враховуючи особливість цієї угоди з точки зору політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки воно буде означати свідомий вибір української влади на користь розвитку України в рамках європейської цивілізаційної моделі [4]. Саме тому підписання УА як здійснення акту політичної дії є неприйнятним для тих політичних кіл та третіх держав, які прагнуть продовження стану економічної та політичної невизначеності України, а відповідно – її слабкості та перебування в статусі об'єкта геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

Міжнародну угоду зумовлює саме підписання. Підписання є актом політичної дії, оскільки вчинюється на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок – 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 повинно було стати надзвичайно важливою подією, адже саме в результаті саме цього факту “народжувалася” конкретна угода. УА підлягала підписанню представниками України, ЄС і всіх його держав-членів найвищого політичного рівня. Відповідно до позиції ЄС, угода могла бути підписана лише після проведення вільних і чесних виборів до парламенту в Україні восени 2012 р., які відповідатимуть міжнародним стандартам, зокрема щодо вільної участі у виборах опозиції, а також звільнення лідера опозиції Ю. Тимошенко.

Щодо парламентських виборів, то вони міжнародною громадськістю були визнані вільними і здебільшого чесними, хоча із низкою порушень. Стосовно Ю. Тимошенко, то її звільнення було найпершою вимогою лідерів ЄС. Важливим також було пришвидшення реалізації програми реформ [5].

Було також обумовлено, що ЄС зможе підписати УА лише після ухвалення відповідного рішення Радою ЄС, тобто фактично одноголосного рішення урядів всіх держав-членів. Відповідно до вимог міжнародного права, після підписання УА кожна з її сторін буде зобов’язана “утримуватись від дій, які позбавили б договір його об’єкта й мети” [6].

Це, серед іншого, означало, що Україна повинна утриматися від участі в будь-яких інтеграційних утвореннях, формат яких буде суперечити УА. До таких форматів, що суперечать УА, належать будь-які утворення рівня митних союзів, економічних союзів та спільних ринків. Водночас участь України в утвореннях рівня зони вільної торгівлі з будь-якими третіми сторонами не суперечитиме УА.

Після підписання УА настає стадія її ратифікації. В Україні ця процедура буде здійснюватися шляхом прийняття Верховною Радою закону про ратифікацію Угоди. У ЄС ратифікація здійснюється на двох рівнях – союзному і національному. Від імені самого Євросоюзу рішення про ратифікацію повинно бути ухвалено одноголосно Радою ЄС (складається з представників урядів усіх держав-членів ЄС) за умови отримання попередньої згоди Європейського Парламенту. Окрім того, УА повинна бути ратифікована кожною з держав-членів ЄС відповідно до вимог її конституційного права.

Процедура ратифікації УА може тривати декілька років – за аналогією з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, яка була підписана 1994 р., але набула чинності лише у 1998 р. У контексті чого ЄС практикує тимчасове застосування угоди про асоціацію або шляхом укладання тимчасової угоди про торгівлю та пов’язані з торгівлею питання, або через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди в прикінцевих положеннях.

Якщо укладається тимчасова угода, то вона в юридичному плані є самостійним міжнародним договором. Якщо сторони йдуть цим шляхом, то Тимчасову угоду укладають лише Україна і ЄС (а не країни-члени), а її зміст становитимуть ті положення УА, які охоплюються виключно ЄС (торгівля та економічна співпраця). Тимчасова угода підписується одночасно із самою УА, ратифікується Верховною Радою України, а з боку ЄС – лише рішенням Ради ЄС, яке вона ухвалює після отримання згоди від Європейського парламенту. Здебільшого ратифікація тимчасової угоди здійснюється у термін до півроку від дати її підписання. Відразу після набуття чинності тимчасової угоди Україна і ЄС можуть розпочати формування зони вільної торгівлі.

Якщо сторони вирішать піти іншим шляхом, а саме через спеціальне положення про тимчасове застосування, що містить у тексті Угоди, то окремі

частини Угоди набуватимуть чинності після ратифікації усієї УА Верховною Радою України та Радою ЄС. У цьому випадку тимчасова угода як окремий акт не укладатиметься.

За попередньою інформацією, у випадку з Україною буде використано тимчасове застосування УА. Воно не передбачає укладання тимчасової угоди, це просто рішення про тимчасове застосування самої УА в тій частині, яка стосується компетенції ЄС. Важливо, що тимчасовому застосуванню підлягають ті положення, які охоплюються повноваженнями держав-членів, мають пройти процедуру національної ратифікації [7].

Технічно тимчасове застосування УА здійснюється таким чином: 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 Європарламенту на тимчасове застосування УА формально не потрібна, однак з політичної точки зору Рада ЄС буде чекати схвалення Європарламенту. Радою ЄС рішення приймаються одногосно. В цьому рішенні також має бути зазначено, які саме положення УА будуть підлягати тимчасовому застосуванню, яке триватиме, аж поки не набуде чинності сама УА.

Однак необхідно вказати, що тимчасова угода є більш надійним інструментом, ніж тимчасове застосування УА, оскільки в першому випадку йдеться про самостійний договір, а в другому випадку – це рішення, яке можна досить швидко змінити.

У процесі переговорів щодо УА вже долучалося громадянське суспільство України. Проте його роль на етапі здійснення переговорів була вкрай обмеженою з двох причин. По-перше, переговорний процес був закритим, тому через неможливість отримати інформацію про переговорні позиції та зміст переговорів можливість вплинути на них була вкрай обмеженою. По-друге, громадянському суспільству бракувало спроможності професійно долучатися до неї, оскільки УА є дуже технічним текстом із глибоким розкриттям різних секторів, й експертиза потрібна саме секторальна і така, що відображала б розуміння стандартів й вимог ЄС у певному секторі, а також така, що відображає розуміння проблем і потреб розвитку певного сектора в Україні. Проте в Україні майже немає громадських об'єднань, які б одночасно знали і розуміли стандарти та вимоги ЄС (не загалом, а детально, на рівні директив, регулювань тощо) у певних секторах, а також потреби і проблеми в Україні.

Громадянське суспільство в Україні активно долучилося до обговорення рішення про парафування УА в принципі, зважаючи на політичні процеси в Україні. Рішення про парафування значною мірою стало результатом системного аргументованого захисту, що здійснювався низкою громадських організацій та громадських лідерів, об'єднаних навколо Національної платформи Громадського форуму Східного Партнерства. Громадянське суспільство також проводить роз'яснювальну роботу, яка сприяє попиту на УА в українському суспільстві.

УА пропонує громадянському суспільству України стати більш впливовим гравцем як у розвитку відносин між Україною та ЄС, так і в здійсненні реформ, що наближаються в Україні та ЄС. Необхідно зауважити, що реалізація УА буде вимагати прискіпливого моніторингу та забезпечення виконання відповідних зобов'язань реформ у багатьох сферах. Увесь обсяг перетворень, який Україні необхідно буде здійснити на виконання УА, необхідно ще буде визначити.

Завдання громадянського суспільства повинно полягати у тому, щоб забезпечити незалежний зовнішній контроль за прийняттям відповідних рішень, а також у залученні власних експертів до вироблення цих рішень і пропозицій щодо їх оптимального виконання.

Громадянське суспільство України вже має напрацьований роками досвід незалежного моніторингу дій влади як в окремих випадках, так і на предмет виконання двосторонніх домовленостей з ЄС. Серед таких прикладів можна назвати проект Центру Разумкова, що із залученням низки громадських експертів здійснював моніторинг виконання Плану дій Україна – ЄС протягом 2005 – 2008 рр. Серед секторальних моніторингових ініціатив варто зазначити ініціативу ГО “Європа без бар’єрів”, що системно відслідковує виконання Україною своїх зобов’язань в рамках Плану дій візової лібералізації. Можна говорити і про низку інших ініціатив. Усі вони системно підтримуються Міжнародним фондом “Відродження”.

Громадянське суспільство активно долучалося до формування рішень, де це було можливим. Прикладом є діяльність Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, яка долучається до роботи окремих Підкомітетів із питань співробітництва між Україною та ЄС і загалом намагається впливати на процес прийняття рішень у питаннях, які стоять на порядку денному відносин Україна – ЄС.

Виклик, який становить УА, полягає у необхідності виходу на більш широкий і технічний рівень, де громадянське суспільство ще не досягає відповідного експертного рівня або не є достатньо обізнаними з європейськими стандартами.

По-третє, УА як міжнародно-правовий документ передбачає механізми врегулювання спорів. Передусім це є питаннями юристів, і більшою мірою цю нішу повинні б зайняти юридичні компанії, які ще мають вивчити можливості, що їх пропонує угода. Але в окремих випадках доцільно підключитися й громадським адвокатам, вирішення справ якими може мати прецедентне і реформотворче спрямування, тобто від вирішення яких зможе отримати вигоду широке коло громадян. Серед них можуть бути питання мобільності, доступу до системи соціального захисту громадян України у ЄС, а також питання податкової політики і регуляторного середовища у широкому сенсі. У таких ситуаціях юридичні та фізичні особи зможуть стати суб’єктами здійснення реформ через домагання виконання положень УА в державі Україна.

Можна зауважити, що формування попиту на реформи і на виконання УА – це завдання громадянського суспільства, яке значною мірою досягається шляхом використання ЗМІ. Першочерговим завданням на сучасному етапі для громадських експертів є вироблення чітких і простих повідомлень про те, що різні групи інтересів і різні сегменти українського суспільства отримують від виконання УА і що, відповідно, втрачатимуть від її виконання. При цьому не варто приховувати втрат, які доведеться заплатити суспільству та економіці країни у короткотерміновій перспективі. Однак необхідно наголосити, що інвестування у модифікацію країни та її розвиток сприятиме її зростання, тоді як нездійснення реформ призведе до ще більших втрат та відсталості в перспективі.

УА може стати чинником розвитку громадянського суспільства. Низка громадських об’єднань в Україні можуть отримати “друге дихання” і потужніший інструмент впливу на перетворення у своїх сферах через введення стандартів та вимог ЄС, що будуть зафіксовані в УА. Таким чином, громадські організації, які до

цього керувалися виключно внутрішнім порядком денним, мають можливість розширити арсенал впливу на реформи у своїх сферах, а також розширити контакти з аналогічними за профілем роботи організаціями в ЄС для кращого розуміння стандартів Євросоюзу у своїй сфері і доступу до інституцій ЄС.

Зрештою, УА може стати чинником поглиблення партнерства і конструктивної взаємодії влади та громадянського суспільства. При умові наявності політичної волі до виконання положень УА і затребуваності громадської експертизи формат взаємодії “Громадянська платформа – Інституції Угоди” може стати моделлю залучення громадської експертизи до формування рішень, аж до участі неурядових експертів у роботі українських частин інституцій Україна – ЄС, передбачених УА. На сучасному етапі певний досвід у цьому напрямку є: принаймні експерти Громадської експертної ради інколи можуть долучатися до роботи українських частин Підкомітетів у рамках УА.

Підписання УА у Вільнюсі на саміті Східного партнерства 29 листопада 2013 р., на жаль, не відбулося. Причинами її не підписання були:

- низька професійна кваліфікація українського уряду, зокрема його економічного блоку;
- економічний та політичний тиск на Україну з боку Росії;
- надання переваги Прем’єр-міністром України Митному Союзу.

Однак, як підтвердив Президент України, УА найближчим часом буде підписана.

Література

1. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ [Текст] / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський [та ін.]. — К. : Фонд Конрада Аденауера ; Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2012. — С. 11.

2. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press-corner/all_neus/neus/2012/2012_05_12_en.htm.

3. Там само.

4. Там само.

5. Там само.

6. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ... — С. 11.

7. Інформаційна довідка стосовно Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, включаючи створення зони вільної торгівлі [Текст] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. — К. : [б. в.], 2013. — 18 с.

Ya. Malyk

THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: THE QUESTION OF DEVELOPMENT AND SIGNING

The process of negotiation and signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU are highlighted, the problems that are the challenge to its final approval and their reasons are identified.

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