

Гріненко О.О.\*

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ ПІДГОТОВКИ АСОЦІАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*Важливе значення в контексті аналізу перспектив довгострокового співробітництва України та Європейського Союзу на сучасному етапі має дослідження концептуальної правової та політичної основи цих відносин, їх структурно-інституційних характеристик, а також низки інших детермінант, які у своїй сумі становлять загал об'єктивних чинників, що визначають як динаміку поступу двосторонньої взаємодії, так і хід інтеграції України до ЄС. Адекватне відображення реальних інтересів і заявлених теоретико-концептуальних настанов сторін, правильне розуміння бачення партнерами діалогу «Україна – ЄС» у світлі, в тому числі, такої практичної інтерпретації цього бачення, як формат «асоціації» на даному етапі є ключовим.*

**Ключові слова:** асоціація, євроінтеграція, східне партнерство.

*Важное значение в контексте анализа перспектив долгосрочного сотрудничества Украины и Европейского Союза на современном этапе имеют исследования концептуальной правовой и политической основы этих отношений, их структурно-институциональных характеристик, а также иных детерминант, которые в своей сумме представляют собой объективные факторы, которые определяют как динамику двустороннего взаимодействия, так и ход интеграции Украины в Европейский Союз. Адекватное отображение реальных интересов и заявленных теоретико-концептуальных наставлений сторон, правильное понимание видения партнерами диалога «Украина -ЕС» в свете, в том числе, такой практической интерпретации этого видения, как формат «ассоциации» на данном этапе является ключевым.*

**Ключевые слова:** ассоциация, евроинтеграция, восточное партнерство.

*Great value in a context of the analysis of prospects of long-term cooperation of Ukraine and the European Union at the present stage researches conceptual legal and political have bases of these relations, their structurally-institutional characteristics, and also others a determinant which in the sum represent objective factors which define both dynamics of bilateral interaction, and a course of integration of Ukraine in the European Union. Adequate display of real interests and the declared teoretiko-conceptual manuals of the parties, correct understanding of vision by partners of dialogue «Ukraine - EU» in the light of, including, such practical interpretation of this vision as the format of «association» at the given stage is key.*

**Keywords:** association, eurointegration, east partnership.

\* кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДЧ Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Водночас, варто зазначити, що відносини України і Європейського Союзу з кожним роком набувають все більшого прагматизму, залишаючи позаду романтику та ілюзії українських євроінтеграторів і «декларативний» оптимізм єврокомісарів з питань зовнішньої політики ЄС. Треба зауважити, що Україні в працях зарубіжних аналітиків поки що відводиться місце як одному із «східних сусідів», а увага приділяється виключно в контексті розвитку власної зовнішньої політики ЄС. Вітчизняні науковці здебільшого зосереджені на дослідженні проблем, що супроводжують процес розбудови відносин між ЄС та українською державою, аналізі нормативних засад Європейської політики сусідства, а також пошуках євроінтеграційних моделей для України.

Компаративний аналіз наукових розробок і досліджень експертів з Євросоюзу та українських політологів виявляє певний дисонанс між концептуальними підходами до бачення ролі України в Європейській політиці сусідства: перші зосереджують увагу, головним чином, на інституціональних проблемах, що постали перед ЄС у процесі реалізації «політики сусідства», другим притаманне прагнення висвітлювати тематику виключно з позицій євроінтеграційної стратегії України. Це призводить до посилення тенденцій критичного оцінювання і песимістичних прогнозів щодо впровадження ЄПС, зокрема поширенню в політологічному науковому дискурсі таких визначень східних сусідів ЄС, як «периферія» і «аутсайтери» [1]. Адекватність цих термінів щодо країн-сусідів Євросоюзу є питанням скоріше внутрішнього сприйняття взаємовідносин з обох боків кордону. Чим є насправді Україна в ЄПС – «провінцією Європи» чи «партнером ЄС» – питання, яке потребує комплексного неупередженого аналізу з огляду на пріоритети і проблеми двох сторін одночасно [2]. Для того щоб визначити особливості процесів підготовки асоціації України з ЄС, необхідно розглянути реальний стан цього процесу відносно України.

Як видається, успішність будь-якої євроінтеграційної політики полягає не в твердженнях та деклараціях про європейський вибір, а в банальному слідуванні принципам та цілям цієї самої політики.

Майбутня Угода про асоціацію між ЄС та Україною має визначити формат двосторонніх відносин у середньостроковій перспективі. На заміну Плану дій Україна-ЄС на 2005-2008 роки, термін чинності якого був продовжений ще на один рік і завершився у 2009, уряд поклав якісно новий документ – Порядок денний асоціації (ПДА).

Цей документ, ухвалений сторонами 24 листопада 2009 року, є практичним інструментом співробітництва між Україною та ЄС.

Порядок денний асоціації визначав і визначає ключові пріоритети реформ, про які так багато говориться. Цим реформам Україна має приділити увагу задля того, щоб повною мірою скористатися можливостями поглибленої співпраці, яку передбачатиме майбутня Угода про асоціацію.

Серед таких напрямів політики – політичний діалог, економічні, безпекові, екологічні пріоритети, дотримання прав людини, розвиток медіа.

Перелік пріоритетів ПДА рік був ухвалений Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб 26 січня 2010 р. До цього переліку увійшли 78 пунктів, що належать до визначених у ПДА пріоритетних галузей.

Уряд також ухвалив постанову (№ 66758/147/1-09 від 04.02.2010) [3] стосовно розробки планів із реалізації відповідних пріоритетів. Більшість центральних органів виконавчої влади виконали відповідне урядове доручення.

Особливість цього договору про асоціацію полягає в тому, що за своїм значенням для регіонального співробітництва України та обсягом, в якому має відбуватися європейська

інтеграція України, він виходить далеко за межі всіх договорів, укладених досі ЄС із державами без статусу кандидата на вступ.

Результатом реалізації угоди, ймовірно через 10-15 років, могла б стати інтеграція України до Європейського союзу, яку можна порівняти лише з інтеграцією Норвегії або Швейцарії. Такий договір про асоціацію може стати моделлю для всіх держав-учасниць «Східного партнерства».

ЄС в різному обсязі працює з багатьма державами над укладенням і реалізацією договорів про асоціацію, які передбачають по можливості створення поглиблених і всеосяжних зон вільної торгівлі (DCFTA).

ЄС веде нині переговори щодо договору про асоціацію з п'ятьма східними партнерами, більшість з яких передбачає також укладення угод про зону вільної торгівлі (DCFTA). З певного часу ЄС виявляє посилену гнучкість, яка дає можливість відповідній державі-учасниці східного партнерства самій визначати темп, в якому вона бажає рухатися до інтеграції та здійснювати реформи. За підтримки ЄС в рамках цих угод держави-партнери, готові до сталих зусиль, можуть досягати відповідної сумісності з правовими актами, нормами та стандартами ЄС, що крок за кроком приведе їх до економічної інтеграції у внутрішній європейських ринок.

Україна є єдиною державою, яка вже веде переговори щодо укладення угоди про вільну торгівлю (DCFTA). Рада ЄС надала Європейській Комісії у червні 2011 року також мандат на переговори з Республікою Молдова. Тут розраховують на те, що ці переговори проходилимуть простіше, і республіка Молдова зможе завершити їх через два роки. Це могло б стати в нагоді й Україні, бо обидві держави могли б спільно просуватися на шляху до інтеграції в ЄС і тим самим збільшити свій вплив. Паралельно здебільшого міг би також здійснюватися і процес ратифікації. З трьома іншими державами нині йдуть переговори щодо договору про асоціацію.

У процесі вступу до СОТ у 2008 році, який рішуче обстоював Європейський союз, Україна взяла на себе зобов'язання поетапно знизити своє експортне мито, не скасовуючи повністю експортні збори. Водночас, ЄС та Україна домовилися про те, щоб відразу ж після вступу до СОТ скасувати всі експортні збори в угоді про вільну торгівлю між ЄС та Україною. Зобов'язання, взяті в рамках СОТ, забороняють Україні брати участь у митному союзі, створеному Росією, Казахстаном і Білоруссю. Якщо Україна все ж вступить до митного союзу, на неї можуть чекати штрафні санкції, що нівелюють можливі економічні переваги.

Рішення розпочати переговори щодо нового договору про асоціацію ЄС - Україна, який включатиме угоду про зону вільної торгівлі (DCFTA) між ЄС та Україною, було ухвалене ще у березні 2007 року. Відповідні переговори почалися у лютому 2008 року. Визнаючи той факт, що заявка на вступ до ЄС на той момент часу була б безперспективною, Україна звернулася із клопотанням до ЄС розпочати переговори щодо договору про асоціацію, який був би максимально наближеним до договору про вступ [4].

Конкретно це означає, що Україна нині веде переговори про договір, який в разі його цілковитої реалізації після перехідного періоду тривалістю у понад 10 років може призвести до запровадження 80% правового доробку (*Acquis communautaire*), тобто законодавства ЄС. Метою угоди про зону вільної торгівлі (DCFTA) є поетапне усунення торгових бар'єрів та гармонізація правових норм у важливих для торгівлі секторах, до яких, зокрема, належить антимонопольне законодавство та державні закупівлі, а також ветеринарний контроль тварин і рослин, захист тварин і митні процедури та процедури прикордонного контролю.

Відкриття ринків у всіх сферах відбувається поетапно і буде здійснюватися паралельно із поступовим приведенням українського законодавства у відповідність до європейського права, а також інституційними реформами. Те, наскільки відкритим буде ринок ЄС, залежатиме від здійснення економічних та адміністративних реформ в Україні.

Істотну роль у договорі про асоціацію з Україною відіграють положення про торгівлю, проте не менший потенціал для реформ в економіці та суспільстві криється також і в інших його розділах. Окрім розділів «торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», «енергетика», а також «економіка» і «секторальне співробітництво», рівно вагомими є й розділи договору про асоціацію під назвою «політичний діалог і реформи», «юстиція», «внутрішні справи» та «безпека. Розділи «юстиція» та «внутрішні справи» мають своїм змістом, зокрема, також і реалізацію плану дій щодо спрощення візового режиму. Громадяни України називають скасування візового режиму, а тим самим і свободу пересувань, найважливішим завданням у відносинах з Європейським союзом. Тому уряд України отримав неабиякий стимул до якомога швидшого здійснення реформ у сферах правосуддя і внутрішніх справ, пов'язаних із планом дій щодо лібералізації візового режиму. У повідомленні Європейської Комісії про нову орієнтацію у політиці сусідства підкреслено величезне значення мобільності та особистих контактів для зміцнення взаєморозуміння та сприяння економічному розвитку.

Обидві сторони планують завершити переговори до зустрічі на вищому рівні ЄС-Україна у грудні 2011 року. Після цього процедурами ЄС передбачений правовий аналіз всього тексту юридичними службами ЄС та України. Оскільки договір є найбільшим правовим документом, що став предметом переговорів поза рамками процедур вступу, на підписання цього договору можна розраховувати не раніше початку літа 2012 року.

З огляду на те, що в Україні у жовтні 2012 року пройдуть парламентські вибори, українська сторона заявила про своє бажання ратифікувати договір про асоціацію разом із Угодою про створення зони вільної торгівлі як його невід'ємною частиною ще до виборів. Це, з точки зору української сторони, можливо, якщо допустити, що як партії більшості, так і опозиційні партії, у своїй політиці залишатимуться вірними ідеї європейської інтеграції.

Технічною передумовою цього процесу є своєчасний початок Україною перекладу юридичного документа, що налічує понад тисячу сторінок. Парламент України ратифікує лише увесь документ, що й підтвердив головуєчий на переговорах від України Валерій П'ятницький відразу після завершення 16-го раунду переговорів у Брюсселі. Угода про створення зони вільної торгівлі є твердою складовою частиною цього договору. Двох окремих і незалежних договорів не буде; існує лише один загальний пакет - договір про асоціацію - в якому окрім економічних перспектив, які відкриває Угода про зону вільної торгівлі, передбачені також чіткі зобов'язання щодо побудови демократичних структур і правової держави. По-іншому ситуація виглядає з боку ЄС. Питання внутрішнього ринку перебувають у виключній компетенції європейських інституцій, натомість договір про асоціацію потребує ратифікації парламентами 27 держав-членів ЄС та Європейського парламенту. Тому, вже сьогодні намітилися ознаки того, що (як це вже було у випадку укладання угоди про вільну торгівлю з Кореєю) Європейська Комісія на додаток до договору про асоціацію надасть на розгляд Ради ЄС та Європейського парламенту ще й тимчасовий договір, в якому міститимуться питання, що стосуються внутрішнього ринку ЄС.

Якщо вдасться дотриматися такого графіка, а з точки зору загальної політичної волі цей процес в Україні могли б зупинити лише дуже серйозні політичні проблеми, то рада ЄС передасть на розгляд Європейського парламенту і національних парламентів держав-членів ЄС текст договору про асоціацію, перекладений усіма офіційними мовами, що-

найпізніше наприкінці 2013 року. Сама Європейська Комісія вважає, що для перекладу знадобиться не менше 18 місяців часу. В будь-якому разі, європейські інституції мають намір ратифікувати тимчасовий договір з питань торгівлі ще до виборів до Європейського парламенту в червні 2014 року. Якщо із якихось непередбачуваних причин ратифікація до того часу виявиться неможливою, ця процедура, з огляду на європейські вибори та нові вибори Європейської Комісії, затягнеться принаймні ще на один рік, чого прагнуть уникнути обидві сторони.

Після ратифікації договору про асоціацію діалог з Україною відбуватиметься більш активно, ніж досі. Політики, державні службовці та інші важливі представники суспільства регулярно будуть зустрічатися із своїми партнерами в Європі на засіданнях ради і Комітету з питань асоціації, парламентського комітету, а також різноманітних робочих груп. Ця форма структурованого діалогу у свою чергу сприятиме підтримці реформ в Україні.

Разом з тим, все вище перераховане стане можливим, як уже згадувалося вище, за умови відсутності як ми їх назвали «непередбачуваних причин», котрі можуть унеможливити ратифікацію договору. Такі причини останнім часом з'явилися і, як видається, увесь їхній загальний може бути диференційований на дві групи:

1) внутрішньополітична ситуація в Україні, яка, з точки зору ЄС, критично загострилася після проголошення 11 жовтня 2011 р. обвинувального вироку колишньому Прем'єр-Міністрові України Ю.В. Тимошенко українським судом та засудженню її до відбуття покарання у кримінальній справі строком на сім років;

2) намагання України за будь-яких умов зафіксувати у тексті договору з ЄС норму щодо перспектив для України членства у Європейському Союзі.

І перша, і друга проблеми видаються критично важливими для Європейського Союзу. Зокрема, що стосується обвинувачення Ю.Тимошенко, то упродовж 11-15 жовтня (тобто лише протягом п'яти днів з моменту оголошення обвинувального вироку) із критикою цього рішення виступили практично всі лідери держав-членів ЄС [5]. Тональність цих виступів дозволяє припустити, що залишення в силі рішення українського суду щодо обвинувачення Ю. Тимошенко стане серйозною загрозою на шляху успішного завершення переговорів України з ЄС. Навіть більше того, якщо розглядати, наприклад, позицію США [6] (тобто країни, яка хоча й не є членом ЄС, проте справляє надзвичайний вплив на формування так званої «консолідованої позиції» ЄС з ключових питань), то можна зробити висновки, що «ЄС може відмовитися від парафування угоди про асоціацію з Україною» [7]. Більшість у Європарламенті на разі виступає за продовження переговорів щодо Угоди про асоціацію, але пропонує не підписувати її, якщо ситуація в Україні не зміниться [8].

Таким чином, часткова, на перший погляд внутрішньополітична проблема України, з точки зору провідних політичних акторів ЄС, є, насправді, фундаментальною у процесі успішного завершення переговорів між ЄС та Україною.

Інша проблема є не менш актуальною та важливою і зводиться до вона до сформульованої 29 вересня 2011 р. Президентом України В. Януковичем тези про те, що Україна наполягатиме, щоб в угоді з ЄС про асоціацію було передбачено перспективу її членства: «Ми наполягали і будемо наполягати, щоб в цій угоді (про асоціацію) була відображена перспектива вступу України в ЄС, хоча ми добре розуміємо, що під час ратифікації в кожній європейській країні, кожним парламентом, це питання буде дуже чутливим для наших сторін», - сказав В.Янукович під час саміту «Східного партнерства» у Варшаві [9].

На противагу такій принциповій позиції української сторони не менш принциповою виглядає й поки що консолідована відповідь Європейського Союзу. Зокрема, 20 вересня комісар із питань розширення Євросоюзу Стефан Фюле однозначно заявив, що в угоду про

асоціацію не ввійде згодка про перспективу членства України в ЄС або про ст. 49 Європейського договору, який гарантує таку перспективу [10].

Отже, підбиваючи окремі підсумки вищезазначеному, слід звернути увагу на наступне:

1. Укладання договору про асоціацію України та ЄС стане надзвичайно потужною інституціональною основою для подальших відносин двох сторін. Для України ця Угода має фундаментальне значення, оскільки дозволить інтенсифікувати торговельно-економічні, соціальні, політичні та ін. зв'язки з ЄС.

2. Текст Угоди на разі є практично узгодженим і до недавнього часу існувала величезна та цілком реальна перспектива завершити переговорний процес і парафувати Угоду до кінця 2011 року.

3. Унеможливити такий бажаний для України сценарій розвитку подій можуть дві причини: ухвалення обвинувального вироку та засудження у кримінальній справі колишнього Прем'єр-Міністра України Ю. Тимошенко та принциповість позиції України щодо включення до тексту майбутньої Угоди положення про перспективу членства України в ЄС.

4. Таким чином, реальність перспектив щодо закінчення переговорного процесу між Україною та ЄС і парафування Угоди про асоціацію України та ЄС до кінця 2011 року означають на разі не міжнародно-правові чи міжнародно-економічні, а суто політичні аспекти. Варіанти їх вирішення на разі видаються багато варіативними, проте, повторимося, саме вибір якогось із них або детермінує парафування Угоди, або унеможливить його.

### Література

1. Brzezinski, Zb. Living with a New Europe // The National Interest. - 2000. - № 60. - P. 16-27.
2. Чуприна О.Б. Історія розвитку інтеграційних процесів в Європі та аналіз їх взаємозв'язку з процесами глобалізації // Зовнішня торгівля: право та економіка. - 2007. - № 1. - С. 56-62.
3. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN54072.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN54072.html)
4. European Commission: COM(2008) 79 final 2008/0031 (ACC) 2008/0031 (ACC) Proposal for a COUNCIL DECISION on the conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and Ukraine concerning the elimination by Ukraine of export duties on trade in goods. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0079:FIN:DE:PDF>
5. Див., наприклад: Лещенко С. Лукашенко – Януковичу: Добро пожаловать в клуб «последних диктаторов Европы» [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/4e949b6cd36a5/>
6. США готові працювати з Україною за «демократичною траєкторією» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/10/12/6660525/>
7. В ЄС поставили умову для угоди з Україною до кінця року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/10/13/6665016/>
8. Європейці пропонують обміняти асоціацію на зміни [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/10/13/6665016/http://www.pravda.com.ua/news/2011/10/12/6662082/>
9. Греція «в цілому» підтримує євроінтеграцію України, але... [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-460467.html>
10. Там само.