

Катерина Козачук

УКРАЇНА ТА ЄС НА ШЛЯХУ ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

У статті обґрунтовується теза про те, що Угода про асоціацію стане якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною та ЄС. Однак, хоча Угода про асоціацію вважася передвісником вступу країни до Європейського Союзу, прямого правового зв'язку між асоціативними відносинами та статусом кандидата немає.

Ключові слова: Європейська політика сусідства, Східне партнерство, асоціація, Угода про асоціацію.

Катерина Козачук. Украина и ЕС на пути к Соглашению об ассоциации

В статье обосновывается тезис о том, что Соглашение об ассоциации станет качественно новым, углубленным форматом отношений между Украиной и ЕС. Однако, хотя Соглашение об ассоциации считается предвестником вступления страны в Европейский Союз, прямой правовой связи между ассоциативными отношениями и статусом кандидата нет.

Ключевые слова: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, ассоциация, Соглашение об ассоциации.

Katerina Kozachuk. Ukraine and the EU towards an Association Agreement

In the article author substantiates the argument that the Association Agreement is to become new detailed and high-quality format of relations between Ukraine and EU, however, although the Association Agreement is considered the harbinger of joining the European Union, there is no direct legal connection between associative relationship and status of candidate.

Keywords: European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, association, Association Agreement.

Україна поставила перед собою амбітну мету – завершити переговори та укласти Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Нова базова угода має замінити Угоду про партнерство та співробітництво

в якості правової бази для двосторонніх відносин. Нова угода визначатиме стратегічні цілі та формат відносин між Україною та ЄС як мінімум на найближчі десять років. Обидві сторони виходять з принципу, що нова угода повинна мати всеохоплюючий, юридично зобов'язальний та довгостроковий характер.

Актуальність теми статті викликана передусім зміною формату відносин України з ЄС, що підтверджується укладенням Порядку денного асоціації (Association Agenda) на заміну головного інструменту Європейської політики сусідства, Плану дій Україна – ЄС, та майбутнім підписанням Угоди про асоціацію (на заміну Угоди про партнерство і співробітництво).

Метою дослідження є аналіз стану розробки нового базового договору та перспектив реалізації євроінтеграційних прагнень України в результаті його прийняття.

Питання, пов'язані з майбутнім підписання Угоди про асоціацію, стали об'єктом досліджень багатьох науковців та експертів. Це, зокрема, праці вітчизняних дослідників М.Бороди, О.Мірошніченка, Є.Раздорожного, О.Сушка, О.Татаревського, Р.Хорольського, І.Шевлякова, К.Шинкарук та О.Шумило.

У 2004 році Європейським Союзом було започатковано Європейську політику сусідства (ЄПС) з метою створення на півдні і сході від нових кордонів розширеного ЄС зони стабільності, миру і добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин із сусідніми країнами. Ця політика була покликана не допустити виникнення нової лінії розподілу між розширеним ЄС та його сусідами. Починаючи із 2006 року ЄС почав приділяти особливу увагу розвитку східного напрямку ЄПС в силу нових випробувань, яких зазнала ЄПС у цьому регіоні. Це, зокрема, перебої з поставками енергоресурсів до ЄС, неврегульовані конфлікти в Придністров'ї та Нагірному Карабасі, невирішені питання Південної Осетії і Абхазії, що призвели до конфлікту в Грузії [8].

Слід наголосити, що ЄПС не влаштувала Україну, адже, поза сумнівом, Україну не можна назвати сусідом Європи, бо вона, власне, є частиною Європи. За словами Беніті Ферреро-Вальднер, колишнього європейського комісара із зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства (22 жовтня 2004 – 1 грудня 2009), «ЄПС не є політикою розширення. Вона не зачиняє двері європейським країнам, які в майбутньому можуть мати бажання стати членами ЄС, але вона також не передбачає і конкретної перспективи вступу» [1]. Україна з самого початку і надалі наголошувала на незмінності своєї позиції

щодо Європейської політики сусідства, а саме: ключові засади ЄПС не відповідають стратегічній меті України щодо набуття членства в Європейському Союзі.

Відтак гостро постала необхідність виокремлення південного і східного напрямків ЄПС, що й мало місце. Першим було виокремлено південний напрямок, який, за ініціативи Франції, спочатку набув обрисів Середземноморського Союзу, а пізніше трансформувався в «Союз для Середземномор'я». Виокремлення південного напрямку ЄПС остаточно започаткував саміт Союзу для Середземномор'я 13 липня 2008 року.

В ЄС, особливо в країнах-членах з Центральної та Східної Європи, розуміли, що відсутність перспективи для надання членства країнам у Східній Європі може перешкоджати стабілізації і подальшому розвитку країн регіону, як це відбувалось у рамках попереднього розширення ЄС на Схід. 26 травня 2008 року була представлена і схвалена на засіданні Ради ЄС із загальних справ і зовнішніх відносин польсько-шведська пропозиція «Східне партнерство», що була підтримана того ж року на червневому засіданні Європейської Ради. Згідно з рішенням Європейської Ради 3 грудня 2008 року Європейська Комісія надала пропозиції із розвитку Східного партнерства, зафіксовані у відповідній Комунікації «Східне партнерство» [1]. Невдовзі, 20 березня 2009 року, Європейська Рада затвердила Східне партнерство.

Можна припустити, що без створення Східного партнерства Південний вимір ЄПС був би невиправдано привілейованим напрямком, і регіон Східної Європи та Південного Кавказу міг би зазнавати більшої політичної експансії з боку Російської Федерації.

Тодішній європейський комісар із зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер напередодні засідання Ради ЄС, яке відбулося 19-20 березня 2009 року і яке офіційно затвердило нову ініціативу ЄС, підкреслила, що Східне партнерство є шляхом посилення ЄПС і спрямоване на реалізацію найбільш амбітної програми інституційного будівництва.

Східне партнерство характеризується принципами умовності і диверсифікації, що означає, що ступінь залучення і надання допомоги ЄС залежить від ситуації у відповідній країні та її зусиль з адаптації стандартів ЄС. Водночас, кожна країна може оцінюватись окремо, що особливо сприятливо для України, з тієї точки зору, що вона досягла найбільшого рівня співробітництва та інтеграції з ЄС та є лідером серед країн-партнерів в рамках ініціативи.

Жозе Мануель Баррозу, Президент Європейської Комісії (від 23

листопада 2004 року), заявив: «Лише за наявності сильної політичної волі та рішучості з обох сторін Східне партнерство може досягнути своєї цілі політичної асоціації та економічної інтеграції. Нам потрібно ще більше інвестувати у спільну стабільність і процвітання. Така інвестиція швидко компенсується важливими політичними та економічними перевагами і сприятиме підвищенню стабільності та безпеки як ЄС, так і наших східних партнерів» [3].

Важливо зауважити, що ініціатива Східне партнерство не стала альтернативою повноправному членству України в ЄС, проте істотно змінила формат співробітництва з односторонніми зобов'язаннями України, запропонованими Планом дій Україна – ЄС, що був головним інструментом в рамках ЄПС, на формат співробітництва зі взаємними зобов'язаннями України та ЄС, який буде вираженим в Угоді про асоціацію.

Отже, ініціатива Східного партнерства сприяє укладенню угоди про політичну асоціацію. Така угода повинна закріпити на міжнародно-правовому рівні прогрес у розвитку двосторонніх відносин ЄС та України, факт наближення України до європейських стандартів верховенства права, демократичного політичного режиму та належного урядування, а також установити особливі взаємні права і обов'язки сторін щодо майбутньої повноцінної інтеграції України до ЄС.

Угода про асоціацію встановлює особливі відносини держави з ЄС, оскільки створює «спеціальні, привілейовані зв'язки з країною-членом, яка повинна, принаймні якоюсь мірою, брати участь у системі Співтовариства». Поняття «Угода про асоціацію» є поняттям права ЄС, в той час, коли українське законодавство не виокремлює такого типу міжнародних договорів. У Договорі про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 1957 року термін «асоціація» в аспекті зовнішніх відносин Співтовариства вживається у двох значеннях: як специфічний правовий статус неєвропейських країн і територій, що перебувають під суверенітетом окремих держав-членів ЄЕС (міжнародні угоди з такими територіями не укладаються, а зміст асоціації визначається правовими актами ЄС) та як режим відносин з державами, що не є членами ЄЕС. Стаття 310 Договору про Європейський Союз уповноважує Європейське Співтовариство укладати «угоди про встановлення асоціації, яка передбачає взаємні права та зобов'язання, спільні дії та особливі процедури» [7, 16].

На сьогодні ЄС має угоди про асоціацію з близько ста країнами світу: як з тими, що розвиваються, так і з високорозвиненими (учасниками Європейського економічного простору – Ісландією, Ліхтенш-

тейном і Норвегією). Угоди про асоціацію вперше були укладені з Грецією і Туреччиною на початку 1960-х років, щоб підготувати їхній вступ до Співтовариств.

Слід зауважити, що в назві угоди про асоціацію не завжди міститься саме слово «асоціація». Насправді тип угоди визначається правовою підставою її укладання. Тому, виходячи з багаторазово використовуваної практики ЄС, важливо, щоб європейська сторона зобов'язалась ратифікувати договір як угоду про асоціацію, тобто з посиланням на ст. 188L Лісабонської угоди [4, 127]. Лише в такому випадку новий договір буде означати саме «угоду про асоціацію», незалежно від формулювань у його назві.

Переговорний процес стосовно укладення Угоди про асоціацію, яка має базуватися на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» та включатиме положення про створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ), є ключовим питанням порядку денного відносин Україна – ЄС.

Перший раунд переговорів по Угоді про асоціацію відбувся 5 березня 2007 р. у м. Брюссель, Бельгія. Станом на квітень 2010 р. відбулося 14 раундів переговорів (відповідно, 5 березня 2007 р., м. Брюссель; 2-3 квітня 2007 р., м. Київ; 23-24 травня 2007 р., м. Брюссель; 2-4 липня 2007 р., м. Київ; 16-18 жовтня 2007 р., м. Брюссель; 25-31 січня 2008 р., м. Київ; 12-14 березня 2008 р., м. Брюссель; 2-4 червня 2008 р., м. Київ; 16-17 липня 2008 р., м. Брюссель; 21 листопада 2008 р., м. Київ; 22 квітня 2009 р., м. Київ; 16 липня 2009 р., м. Брюссель; 5 жовтня 2009 р., м. Київ та 25 листопада 2009 р., м. Брюссель). За результатами перших чотирьох та наступних п'яти раундів були погоджені, відповідно, I, II та III спільні звіти про прогрес у переговорах, які були представлені на Одинадцятому (14 вересня 2007 р., м. Київ), Дванадцятому (9 вересня 2008 р., м. Париж) та Тринадцятому (4 грудня 2009 р., м. Київ) самітах Україна-ЄС.

З набранням чинності нового практичного інструменту відносин Україна – ЄС «Порядок денний асоціації Україна – ЄС» (ПДА) та з його реалізацією Україна розпочне виконання вже погоджених положень майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ще до її укладення. Проект ПДА схвалений 5 червня 2009 р. українською частиною Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. 16 червня 2009 р. ПДА було схвалено на спільному засіданні Ради з питань співробітництва. 26 жовтня 2009 р. документ схвалено Радою ЄС. 23 листопада 2009 р. із завершенням обміну нотами між сторонами щодо виконання відповідних внутрішніх процедур ПДА набув чинності. У

«Порядку денному» зазначається, що переговори та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС займуть трохи більше років, перш ніж усі положення Угоди набудуть чинності [2]. Проте передбачається, що Тимчасова Угода, яка охоплює положення Угоди про асоціацію щодо ЄС, набуде чинності значно раніше. Цей інструмент, Порядок денний асоціації, підготує до та сприятиме процесові набуття чинності Угоди про асоціацію. Нова Угода про асоціацію та Порядок денний асоціації сприятимуть подальшій політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом започаткування всебічного і практичного співробітництва, завдяки якому ці основні завдання можуть бути реалізовані.

Загалом за результатами 14 раундів було досягнуто прогресу, який полягає в, найперше, погодженні назви Угоди як «Угода про асоціацію»; розпочато діалог з метою запровадження безвізового режиму короткострокових поїздок громадян України до держав-членів ЄС; домовлено про відображення цього питання у тексті Угоди; також на експертному рівні погоджено тексти переважної більшості розділів Угоди, за виключенням розділу щодо створення Зони вільної торгівлі, переговори стосовно якого триватимуть у 2010 р.; чітко зафіксовано спірні положення Угоди про асоціацію, що виходять за рамки повноважень переговорних делегацій та можуть вимагати окремих домовленостей на найвищому політичному рівні з наближенням до завершення переговорного процесу щодо положень про створення Зони вільної торгівлі; підтверджено спільну налаштованість закласти нову основу для подальших відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації і економічної інтеграції», що підтримуватиметься потужними інституціями та відповідатиме європейським очікуванням українців.

За структурою Угода про асоціацію складатиметься з таких розділів: (i) преамбула; (ii) загальні цілі та принципи; (iii) політичний діалог та реформи, політична асоціація, конвергенція у сфері зовнішньої і безпекової політики; (iv) юстиція, свобода та безпека; (v) економічне та секторальне співробітництво, розвиток людського потенціалу; (vi) поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі; (vii) загальні, інституційні та прикінцеві положення.

У тексті Спільної заяви за результатами Дванадцятого Саміту (9 вересня 2008 р., м. Париж) лідери України та Європейського Союзу закріпили домовленість про те, що нова угода між Європейським Союзом і Україною буде угодою про асоціацію, яка залишає відкритим шлях для подальшого прогресивного розвитку у відносинах між

Україною та ЄС. Було визнано, що «Україна як європейська держава поділяє з країнами Європейського Союзу спільну історію та спільні цінності». Лідери ЄС підтвердили визнання європейських устремлінь України і привітали її європейський вибір [68]. Було домовлено, що Угода про асоціацію оновить спільні інституційні рамки, сприятиме поглибленню відносин у всіх галузях, посилить політичну асоціацію та економічну інтеграцію між Україною і Європейським Союзом на основі взаємних прав та обов'язків.

Створення всеохоплюючої та поглибленої зони вільної торгівлі з масштабним сегментом наближення регуляторного законодавства України до стандартів ЄС сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС. Порівняно з існуючою Угодою про партнерство та співробітництво, Угода про асоціацію з ЄС стане якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною та ЄС. В основі політичної асоціації – конвергенція позицій України та ЄС з усіх питань міжнародного миру та безпеки, забезпечення безпосередньої участі України у політиках, агенціях та програмах ЄС, спільність дій з метою забезпечення інтересів національної безпеки Української держави. В основі економічної інтеграції – створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі Україна – ЄС на основі чотирьох свобод, що буде вести до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Євросоюзу, де всеохоплююча ЗВТ – означає лібералізацію торгівлі не лише товарами (включаючи продукцію сільськогосподарського виробництва та іншу чутливу продукцію), але й лібералізацію торгівлі послугами, вільний рух капіталу, а поглиблена ЗВТ – означає поступову конвергенцію з ЄС у регуляторних та інших сферах (стандарти, оцінка відповідності, санітарні та фітосанітарні правила, конкурентна політика, державні закупівлі, тощо).

Досягнуті з часу проведення Паризького саміту результати були належним чином відображені у Третньому спільному звіті про прогрес у переговорах стосовно Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ухваленому на Тринадцятому саміті Україна – ЄС (4 грудня 2009 р., м. Київ) [6]. Під час Київського саміту лідери України та ЄС підтвердили також, що розглядають завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію ключовим завданням на короткострокову перспективу. Водночас, вказано на те, що вирішальним вихідним положенням у цьому зв'язку має залишатись «якість та життєздатність» майбутньої Угоди про асоціацію.

Інструментарій Угоди про асоціацію повинен забезпечувати ефективний контроль за виконанням Україною взятих на себе зобов'язань,

що передбачатиме в тому числі кооперацію ЄС з українськими суспільними силами, зацікавленими в проведенні реальних реформ. Наприклад, цьому сприятиме встановлення коротко- та середньострокового планування виконання Україною своїх зобов'язань і його постійний моніторинг. У цьому процесі активну роль має відігравати і українське організоване громадянське суспільство (зокрема, через максимальний доступ до інформації стосовно виконання Угоди й участі в моніторинговому процесі). Ще одним важливим інструментом мають стати ефективні процедури вирішення суперечок, які виникатимуть у зв'язку з виконанням договору (приміром, арбітраж).

Протягом тривалого часу українська дипломатія домагалась отримання формальної перспективи членства в Європейському Союзі у відповідності до стратегічної мети, закріпленої в законодавстві України. Однак, в ході переговорного процесу виявилось, що на даному етапі внаслідок внутрішніх проблем як в самому Європейському Союзі, так і в Україні, отримання перспективи членства не є можливим. Питання перспективи вступу України в ЄС не буде зафіксоване прямою мовою в Угоді про асоціацію, що, втім, не позбавляє Україну права в перспективі скористатись статтею 49 Договору про Європейський Союз і подати відповідну заявку щодо членства.

Цінність для України укладення угоди про асоціацію визначається насамперед тим, що саме цей тип угод використовується для підготовки майбутнього вступу країн до ЄС. В той же час прямого правового зв'язку між асоціативними відносинами та підготовкою до членства чи статусом кандидата – немає. Тож рішення Ради ЄС укласти майбутню угоду як Угоду про асоціацію є проявом компромісу: асоціативні відносини можуть сприяти максимальному наближенню країни до членства в ЄС, однак самого зобов'язання розглядати дану країну як потенційного члена в ній може і не міститися.

Угода про асоціацію не гарантує і навіть не передбачає перспективу членства, але і жодним чином не заперечує такої можливості. Отже, укладання Угоди про асоціацію жодним чином не зобов'язує Україну утримуватись від здійснення процедур, необхідних для початку процесу набуття членства, насамперед, подання офіційної заявки на членство в ЄС.

Отже, Україна та Європейський Союз перебувають на стадії формування та реалізації нового типу взаємин, що отримав назву «асоціація», або, у розширеній версії терміну, «політична асоціація та економічна інтеграція». Нормативно-правове оформлення асоціативних відносин має відбутися через укладання Угоди про асоціацію між

ЄС та Україною, переговорний процес щодо якої станом на вересень 2009 року увійшов у заключну стадію (переговори було розпочато у березні 2007 року). Імовірно, підписання Угоди про асоціацію відбудеться у 2011 році, а беручи до уваги час, необхідний для процедури ратифікації, формального вступу Угоди в дію слід очікувати не раніше 2012 року.

Нова угода Україна-ЄС має стати асоціативною угодою «четвертого покоління», що спиратиметься на попередній досвід ЄС, але виходитиме за його межі у частині сприяння політичним та економічним реформам, необхідним для досягнення Україною європейських стандартів, які значною мірою співпадатимуть із критеріями членства в Європейському Союзі. Тому очікується, що Угода про асоціацію стане якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною та ЄС. Угоди такого типу були укладені Європейським Союзом свого часу з країнами Центральної та Східної Європи. Власне цінність для України укладання Угоди про асоціацію визначається насамперед тим, що саме цей тип угод використовується для підготовки майбутнього вступу країн до ЄС. В той же час прямого правового зв'язку між асоціативними відносинами та підготовкою до членства чи статусом кандидата – немає. Тож рішення Ради ЄС укласти майбутню угоду як Угоду про асоціацію є проявом компромісу: асоціативні відносини можуть сприяти максимальному наближенню країни до членства в ЄС, однак самого зобов'язання розглядати дану країну як потенційного члена в ній може і не міститися.

Джерела та література

1. Communication from the Commission. Wider Europe – Neighbourhood: New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Commission of the European Communities, COM (2003) 104 final [Electronic resource] // Access mode: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.
2. EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement [Electronic resource] // Access mode: http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf.
3. Pan-European Corridors (Rehabilitation of The Road) [Electronic resource] // Access mode: <http://www.ebrd.com/oppo/procure/oppo/goods/general/100421a.htm>.
4. Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal. Series C. – 2007. – Vol. 50. – № 306. – 271 p.
5. Мартинюк В. 12-й саміт Україна – ЄС: крок вперед без чітких на-

дій [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.ea-ua.info/main.php?parts_id=5&news_id=10726&news_show_type=1.

6. Спільна заява міністрів закордонних справ країн Європейського Союзу та великого Чорноморського регіону, Київ, 14 лютого 2008 р.

7. Сушко О., Хорольський Р., Шумило О., Шевляков І. Новий базовий договір між Україною та ЄС: пропозиції українських експертів / О.Сушко, Р.Хорольський, О.Шумило, І.Шевляков. – К.: Представництво Фонду Конрада Аденауера, 2007. – 28 с.

8. Чорноморсько-Каспійський регіон: регіональні структури безпеки та демократичний контроль. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://pomos.com.ua/content/view/57/77/>.