



ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТНА РАДА
ПРИ УКРАЇНСЬКІЙ ЧАСТИНІ КОМПІТЕТУ
З ПИТАНЬ СПІВРОБІТНИЦТВА
МЕЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС



УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ - ЦІННІСТЬ, ЯКУ МОЖНА ВТРАТИТИ

Аналітична записка

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ - ЦІННІСТЬ, ЯКУ МОЖНА ВТРАТИТИ

Аналітична записка

Київ, січень 2012 року

Документ підготовлено членами **Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва Україна-ЄС**, діяльність якої здійснюється у рамках проекту «Платформи аналізу євроінтеграційної політики України», що реалізується в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), який виконується Раєт в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та проекту «Створення платформи аналізу євроінтеграційної політики України в рамках діяльності Громадсько-експертної ради при УЧК» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та за координації **Інституту Євро-Атлантичного співробітництва**.

У документі використано інформаційні матеріали, надані **Міністерством закордонних справ України**.

Зміст

Вступ	5
I. Від завершення переговорів до набуття чинності	6
II. Політичні ризики	7
III. Структура Угоди про асоціацію	8
IV. Інституційні рішення та координація: як готуватися до виконання УА?	12

ВСТУП

Робота над текстом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС майже завершена. За сприятливих обставин вже з наступного року ця угода могла б стати дороговказом суспільно-важливих реформ, забезпечуючи незворотність європейської інтеграції України, підтверджуючи остаточний вибір на користь європейської моделі суспільного та економічного розвитку. Однак політичні ризики, що виникли внаслідок ерозії демократії в Україні, ставлять результати переговорного процесу та подальші кроки під сумнів.

Нині важливо осмислити зміст Угоди, щоб правильно оцінити масштаб можливих втрат для майбутнього України, якщо Угоду про асоціацію з ЄС буде заблоковано на тривалий строк.

УА за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та одним з найбільш всеосяжних міжнародних договорів з третьою країною, що коли-небудь укладав Європейський Союз

Після п'яти років переговорного процесу Україна та ЄС упритул підійшли до укладання наймасштабнішого й найамбітнішого двостороннього документа за весь період двосторонніх відносин – Угоди про асоціацію (УА).

УА за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та одним з найбільш всеосяжних міжнародних

договорів з третьою країною, що коли-небудь укладав Європейський Союз.

Обсяг правового доробку (acquis) ЄС, який міститься у додатках до УА (передусім у розділі про Поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі – ПВЗВТ) і має бути інкорпорований у законодавство України, стане безпрецедентним для угод про асоціацію. Він наблизатиметься до обсягу, який зазвичай зобов'язуються виконати країни – кандидати на вступ до ЄС.

I. Від завершення переговорів до набуття чинності

Про завершення переговорного процесу щодо УА сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС у Києві 19 грудня 2011 року.

Процес укладання та набуття чинності УА передбачає кілька етапів.



Парафування

Передусім УА має бути парафувана, що означає остаточне погодження її тексту сторонами. Парафування, що здійснюється керівниками переговорних делегацій сторін, може відбутися впродовж найближчих місяців. Далі текст УА перекладатимуть усіма офіційними мовами Євросоюзу та українською і готуватимуть до підписання. Для підписання потрібне політичне рішення Ради ЄС, тобто фактично урядів усіх держав-членів.

Процес ратифікації

Після офіційного підписання настає стадія ратифікації, яка поділяється на два етапи. Ті розділи, зміст яких перебуває у виключній компетенції ЄС (а це - торгівля та економічна співпраця), набуватимуть чинності через механізм Тимчасової угоди, яку підписують одночасно із самою УА, і яка не підлягає ратифікації державами – членами ЄС, а лише Радою ЄС та Верховною Радою України. Таким чином, практично одразу після набуття нею чинності (зазвичай у строк до півроку від дати підписання) розпочнеться формування ПВЗВТ між Україною та ЄС.

Для набуття чинності УА в цілому (передусім «політичної частини») необхідно здійснення її ратифікації Радою ЄС (за умови отримання згоди Європейського Парламенту) та всіма державами – членами ЄС. Ця процедура може тривати кілька років – за аналогією з чинною Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, яка була підписана 1994 року, але набула чинності лише 1998 року.

II. Політичні ризики

Судові процеси над лідерами опозиції, які в ЄС однозначно сприймають як прояви «вибіркового судочинства», та інші прояви згорання демократичних процесів в Україні зумовили гальмування процесу укладання УА.

Якщо недавно передбачалося, що УА може бути офіційно підписана влітку 2012 р. та набути чинності в частині «економічних» розділів і ПВЗВТ уже на початку 2013 року, то нині такий сценарій видається нереальним.

Більшість держав – членів ЄС вважають за неможливе укладення такої масштабної і важливої для ЄС угоди з країною, яка демонстративно нехтує своїми зобов'язаннями у сфері дотримання стандартів демократії і чії євроінтеграційні декларації так демонстративно не збігаються з реальними діями.

Найближчим сприятливим часом для підписання УА є період одразу після парламентських виборів, що відбудуться 28 жовтня 2012 року, в разі, якщо вони будуть визнані міжнародними спостерігачами (передусім місією ОБСЄ) такими, що відповідають міжнародним стандартам

За таких умов найближчим сприятливим часом для підписання УА є період одразу після парламентських виборів, що відбудуться 28 жовтня 2012 року, в разі, якщо вони будуть визнані міжнародними спостерігачами (передусім місією ОБСЄ) такими, що відповідають міжнародним

стандартам.

Є й інші політичні ризики, зокрема, посилення тиску на Україну з боку Російської Федерації з метою схилити Київ до відмови від УА з Євросоюзом і приєднання до керованого Росією Митного/Євразійського союзу. Оскільки членство України у будь-якому митному союзі позбавляє її права самостійно укладати угоди про вільну торгівлю, такий крок унеможливить укладання Угоди про асоціацію з ЄС.

III. Структура Угоди про асоціацію

За своєю структурою Угода про асоціацію складається з таких частин:

- Преамбула, загальні цілі та принципи
- Політичний діалог
- Юстиція, свобода та безпека
- Економічне та секторальне співробітництво
- Енергетика
- Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі
- Загальні, інституційні та прикінцеві положення

У частині **«Преамбула, загальні цілі та принципи»** визначені цілі Угоди, серед яких – створення асоціації, поступове зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, поглиблення економічних та торговельних відносин, зокрема, шляхом створення ПВЗВТ, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи і безпеки.

Закріплюються основні принципи, які лежатимуть в основі асоціації, передусім забезпечення прав людини та основоположних свобод, повага до принципу верховенства права, дотримання принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів та незалежності.

З формальної точки зору Угода про асоціацію ані передбачає, ані виключає майбутнього членства України в ЄС

Саме у цій частині міститься положення щодо майбутніх відносин Україна-ЄС, дискусії навколо якого були найбільш тривалими, і

крапку у яких було поставлено лише під час саміту 19 грудня 2011 року. Оскільки на даному етапі Європейський Союз не готовий надати Україні перспективу членства, вирішено, що сторони визнають «європейську ідентичність України». Для України така формула є непрямим способом фіксації власної європейської перспективи, також для ЄС вона не містить зобов'язань, що впливають із визнання перспективи членства.

Отже, з формальної точки зору Угода про асоціацію ані передбачає, ані виключає майбутнього членства України в ЄС. Водночас сам зміст Угоди недвозначно свідчить про її інтеграційний характер: внаслідок виконання Угоди Україна інтегрується до внутрішнього ринку ЄС і впритул підійде до виконання Копенгагенських критеріїв членства в ЄС. Це дозволить створити міцне підґрунтя для результативного порушення питання про членство і здобуття необхідної підтримки серед держав – членів ЄС.

Розділ **«Політичний діалог»** містить положення, присвячені розвитку і зміцненню політичного діалогу в різних сферах, який, зокрема, має

сприяти поступовій конвергенції України з ЄС у зовнішній та безпековій політиці. Визначено, що основним двостороннім органом, який забезпечуватиме реалізацію Угоди, буде Рада Асоціації.

У розділі окреслені цілі політичного діалогу, ключовою з яких є запровадження політичної асоціації між Україною та ЄС. Серед інших цілей - поширення міжнародної стабільності та безпеки, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного урядування, прав людини та основоположних свобод, принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів, співробітництво у сфері безпеки і оборони.

Серед ключових напрямків взаємодії – співробітництво з метою поширення регіональної стабільності; зміцнення миру та міжнародного правосуддя, зокрема, шляхом імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду; забезпечення поступової конвергенції у сфері зовнішньої і безпекової політики, включаючи Спільну політику безпеки та оборони, попередження конфліктів, нерозповсюдження, роззброєння та контроль за озброєнням, боротьбу з тероризмом тощо.

У розділі Угоди «**Юстиція, свобода і безпека**» окреслюються питання правосуддя, правоохоронної системи, міграційного менеджменту, захисту персональних даних, утвердження верховенства права, насамперед зміцнення судової системи, покращення її ефективності, гарантування незалежності та неупередженості.

З метою управління міграційними потоками Угодою буде запроваджений всеохоплюючий діалог щодо ключових питань у сфері міграції, включаючи нелегальну та легальну міграцію, протидію торгівлі людьми тощо. Окремі статті присвячені створенню належних умов для працівників, які на законних підставах працюють за кордоном.

Важлива увага надається забезпеченню мобільності громадян, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після створення належних умов

Сторони також зобов'язуються співпрацювати з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиватимуть співробітництво у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах.

Важлива увага надається забезпеченню мобільності громадян, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після створення належних умов, визначених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму

для України (надано у листопаді 2010 р). В той же час Угода не заміняє собою згаданий План дій, а тому терміни запровадження безвізового режиму не залежать від термінів набуття чинності та імплементації Угоди про асоціацію.

Розділ Угоди **«Економічне та секторальне співробітництво»** містить положення про умови, модальності та часові рамки наближення законодавства України до законодавства ЄС, зобов'язання України щодо реформування інституційної спроможності відповідних органів державної влади та принципи співробітництва між Україною, ЄС та його державами-членами у низці секторів економіки та напрямків реалізації державної галузевої політики. 27 глав цього розділу Угоди передбачають відповідні заходи у таких секторах як оподаткування, транспорт, навколишнє середовище, промислова політика та підприємництво, туризм, аудіовізуальна політика, космічні дослідження, охорона здоров'я, культура, освіта тощо.

Імплементація цього розділу Угоди дасть змогу, по-перше, забезпечити більш поглиблене виконання положень Угоди щодо зони вільної торгівлі, оскільки сприятиме зближенню регуляторного середовища України та ЄС, а відтак – усуненню нетарифних торговельних бар'єрів, а, по-друге, сприяти інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС та європейського регуляторного простору у більшості секторів економіки та суспільного життя України.

Положення Угоди про асоціацію у частині **енергетичного співробітництва** запровадять гармонізований правовий режим для діяльності підприємств галузі на території України та ЄС. Положення закріплюють спільні принципи такого режиму, запозичені з енергетичного законодавства ЄС, а саме принципи розподілу функцій із видобутку, транспортування, транзиту та кінцевого продажу енергоносіїв, принципи недискримінації, національного поводження з підприємствами сторін, прозорості процедур надання дозволів та ліцензій на видобуток, транспортування і дистрибуції енергоносіїв. При цьому у разі наявності розбіжностей між правовими режимами, що встановлюються Угодою та нормами Енергетичного Співтовариства, останні матимуть переважну силу. Зазначені положення мають забезпечити відповідність будь-яких форматів газових врегулювань між Україною та Російською Федерацією до європейських стандартів, зокрема, щодо запобігання монополізації транзитних та розподільчих мереж.

Розділ щодо **поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі** включатиме такі основні сфери: торгівля товарами, в т. ч. технічні бар'єри в торгівлі; інструменти торговельного захисту; санітарні та фітосанітарні заходи; сприяння торгівлі та співробітництво в митній сфері; адміністративне співробітництво в митній сфері; правила походження товарів; торговельні відносини в енергетичній сфері;

послуги, заснування компаній та інвестиції; визнання кваліфікації; рух капіталів та платежів; конкурентна політика (антимонопольні заходи та державна допомога); права інтелектуальної власності, в т. ч. географічні зазначення; державні закупівлі; торгівля та сталий розвиток; транспарентність; врегулювання суперечок.

ПВЗВТ передбачає лібералізацію торгівлі як товарами, так і послугами, лібералізацію руху капіталів та до певної міри – руху робочої сили. Відмінною рисою ПВЗВТ між Україною та ЄС буде здійснення комплексної програми наближення секторальних законодавчих та підзаконних актів України (транспорт, енергетика, послуги, сільське господарство тощо) до відповідних стандартів ЄС. Це дозволяє значною мірою усунути нетарифні (технічні) бар'єри у торгівлі між Україною та ЄС та забезпечити розширений доступ до внутрішнього ринку

ЄС для українських експортерів і навпаки – європейських експортерів до українського ринку.

Загальні, інституційні та прикінцеві положення.

У цьому розділі запроваджуються нові формати та рівні співробітництва між Україною та ЄС після набуття чинності Угодою про асоціацію, зокрема Саміти, Рада асоціації, Комітет асоціації, Парламентський комітет асоціації. Передбачено запровадження механізму моніторингу та врегулювання спорів. З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства передбачається створення Платформи громадянського суспільства.

З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства передбачається створення Платформи громадянського суспільства. Це положення є інноваційним для угод про асоціацію з європейськими країнами і створює передумови для глибокого і системного залучення громадського сектора до усього спектру відносин між Україною та ЄС

Це положення є інноваційним для угод про асоціацію з європейськими країнами і створює передумови для глибокого і системного залучення громадського сектора до усього спектру відносин між Україною та ЄС.

У зв'язку з необмеженим строком дії Угоди було передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, у т.ч. стосовно її цілей протягом п'яти років від набуття чинності, а також у будь-який час за взаємною згодою Сторін. Дане положення створює передумови також і для можливої формальної фіксації більш амбітних цілей (насамперед перспективи членства) у випадку, якщо Україна продемонструє відчутний прогрес у імплементації Угоди, а в ЄС складуться відповідні внутрішні передумови для ухвалення такого рішення.

IV. Інституційні рішення та координація: як готуватися до виконання УА?

Незважаючи на зазначені політичні ризики і власне задля їхнього зменшення, Україна має вже зараз розпочати підготовку до практичної реалізації УА.

Існує мінімум 4 моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції загалом та імплементації УА зокрема.

Модель 1.	Децентралізована , наявна нині. За таким варіантом більшість завдань, пов'язаних з координацією, мали б лягти на плечі МЗС.
Модель 2.	Жорстко централізована, або «президентська». Роль центру вироблення рішень відіграє підрозділ з питань європейської інтеграції, створений безпосередньо в Адміністрації Президента.
Модель 3.	Централізована – урядова. Недавній досвід функціонування у складі Секретаріату Кабінету Міністрів Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції засвідчив, що завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції доволі успішно може виконувати підрозділ, створений безпосередньо в апараті уряду.
Модель 4.	Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. 2008 року було вперше предметно обговорено ідею створення в Україні централізованої системи координації європейської інтеграції за прикладом колишніх і нинішніх країн – кандидатів на вступ до ЄС. Проте через певні вузьковідомчі інтереси трьох ключових міністерств рішення ухвалено не було.

Наразі під час опрацювання питання інституційного забезпечення європейської інтеграції доцільно брати до уваги досвід забезпечення підготовки України до проведення чемпіонату з футболу ЄВРО–2012. Упродовж 2010–2011 років Україна надолужила попереднє відставання у підготовці до чемпіонату, що стало можливим завдяки побудові чіткої вертикалі і горизонталі інститутів влади, відповідальних за опрацювання всіх питань, пов'язаних з підготовкою до ЄВРО–2012.

За умови спрямування Кабінетом Міністрів України через першого віце-прем'єр-міністра діяльності відповідного координаційного євроінтеграційного органу (за назвою це може бути Національне агентство чи міністерство європейської інтеграції) вірогідність позитивних результатів його діяльності видається найвищою, порівняно з першими трьома моделями.

Перед обранням і детальним обґрунтуванням однієї із зазначених моделей передусім потрібно вирішити питання створення колегіального органу на чолі з Президентом України, який розглядав би стратегічні питання відносин України з ЄС та ухвалював рішення щодо пріоритетних завдань у сфері європейської інтеграції.

Отже, існує два альтернативні варіанти вирішення цього питання:

- створення Державної ради з питань європейської інтеграції, як це пропонує, зокрема, й Верховна Рада України;
- надання Комітету з економічних реформ компетенції щодо розгляду питань європейської інтеграції та внесення відповідних змін до його Положення.

Обидва ці варіанти прийнятні, проте другий видається набагато ефективнішим, оскільки вирішує вже давно назріле питання поєднання в одному центрі і управління реформами, і координування імплементацією політики європейської інтеграції.