

Т. Панфілова

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС В УКРАЇНІ

Зазначено, що угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом підписана в повному обсязі, чому передував період інтенсивних переговорів. Доведено, що сам факт підписання цієї угоди в нинішніх умовах має надзвичайне політичне та міжнародне значення, бо чітко визначає інтеграційні пріоритети України і засвідчує рух у напрямку ЄС. Обґрунтовано, що сучасний етап характеризується необхідністю створення належних умов та організацією чіткого планомірного виконання зобов'язань держави щодо свого європейського майбутнього.

Ключові слова: Угода про асоціацію, європейська інтеграція, Україна, Європейський Союз, ратифікація, адаптація законодавства, імплементація, фундаментальні цінності.

З часу проголошення незалежності України розпочався новий етап держави – формування стратегії розвитку на майбутнє та пошук партнерів, однодумців, гарантів миру і безпеки. Відтоді започатковані нові відносини з Європейським Союзом та країнами-сусідами. Хронологія подій характеризує плавний перехід від політичних декларацій, надання технічної, економічної і фінансової допомоги до динамічної співпраці у всіх сферах буття. Ці господарські відносини поступово переростають в узгоджені наміри урядів і громадськості на перспективу та розуміння спільного майбутнього, побудову прозорих кордонів, системи безпеки технічної, військової, економічної тощо.

Мета статті полягає у розкритті історичного курсу України щодо побудови стратегічних планів на коротко- та довготривалу перспективу з європейським вектором економічного, технічного, інноваційного, господарського та безпекового розвитку, що обумовлює забезпечення належних організаційних передумов для цього.

28 країн-членів об'єдналися у Європейський Союз, долучивши до спільноти свої знання, ресурси й долі, з метою створення простору стабільності, демократії та сталого розвитку, водночас утверджуючи культурне розмаїття, толерантність та індивідуальні свободи. Європейський Союз розділяє свої досягнення та цінності з країнами та людьми за межами своїх кордонів [1].

Співпраця з Європейським Союзом має стратегічне значення для становлення України як повноцінного суб'єкта міжнародних відносин та активного члена світового співтовариства. Поступово формується нормативно-правова база відносин між Україною та ЄС. Зокрема, 1993 р. Постановою Верховної Ради “Про основні напрями зовнішньої політики України”, визначено прагнення українського народу щодо набуття повноправного членства у Європейському Союзі [2]. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, підписана 1994 р. [3], сприяла створенню широкої правової та інституційної основи для співпраці.

1998 р. ознаменований укладенням Угоди про партнерство та співробітництво та Планом дій Україна – ЄС. Таким чином, від намірів та декларацій сторони перейшли до юридичного оформлення відносин, забезпечуючи правову базу для співпраці України з ЄС. Згодом події 2004 р.: “Помаранчева революція”, демонстрація прагнень української

молоді та й усього громадянського суспільства загалом наблизили відносини між Україною та ЄС, демонструючи, таким чином, прагнення до внутрішніх демократичних перетворень. Унаслідок подальшого розширення ЄС 1 травня 2004 р., встановлення безпосереднього кордону між Україною та ЄС, намітився вектор руху в напрямку до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації. У березні 2007 р. почались переговори про заміну Угоди про партнерство та співробітництво новим договором, унаслідок якого у травні 2008 р. Україна вступила до Світової організації торгівлі з перспективою створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Як відомо, Європейський Союз і Україна почали переговори щодо Угоди про асоціацію у 2007 р., а 16 травня 2008 р. Україна стала 152-м офіційним членом Світової організації торгівлі. Це дало змогу включити до переговорів з ЄС питання створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між сторонами, яка є інтегральною частиною Угоди [4].

30 березня 2012 р. в Брюсселі розпочалося парафування Угоди про асоціацію між Євросоюзом і Україною. Після підписання кожної зі 160 сторінок політичного тексту 19 липня 2012 року було парафровано 1100 сторінок об'ємної політичної частини стосовно створення поглибленої та всеохопної ЗВТ [5].

Для України надзвичайне політичне і міжнародне значення має підписання згадуваної угоди, оскільки зняті сумніви щодо інтеграційних пріоритетів і вектора руху нашої країни до ЄС, цим також засвідчується факт неповернення України до радянського минулого.

У вересні 2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію, і з цього моменту почався процес забезпечення ефективного виконання міжнародно-правових зобов'язань органами влади, уповноваженими в сфері європейської інтеграції. Стрижневим елементом Угоди є адаптація законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію – це 355 актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути імплементовані у національну правову основу України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України загалом [6].

На першому засіданні Ради асоціації між Україною та ЄС 15 грудня 2014 р. сторони домовилися актуалізувати Порядок денний асоціації Україна – ЄС. Порядок денний асоціації (далі – ПДА) – це практичний інструмент відносин Україна – ЄС, який був розроблений сторонами з метою підготовки умов і сприяння ефективній імплементації положень Угоди про асоціацію.

Передбачено, що ЄС надаватиме Україні підтримку у виконанні нею цілей і пріоритетів ПДА через застосування всіх наявних ресурсів допомоги ЄС, а також через обмін досвідом, поширення кращих практик та ноу-хау. Група підтримки України при Європейській комісії, заснована у 2014 р., надає інформаційну та технічну допомогу органам державної влади України щодо порядку денного реформ у тісній координації з Європейською службою зовнішньої діяльності, представництвом ЄС у Києві та державами-членами. Україна користується допомогою консульської місії ЄС з реформування сектора громадської безпеки як частини комплексної допомоги ЄС у процесі реформування. ЄС також заохочує та ініціює координацію підтримки з боку інших партнерів України. Для виконання ПДА діють відповідні європейські фінансові інструменти. Реалізація Порядку денного асоціації є предметом і частиною процесу щорічного звітування, моніторингу та оцінки.

Інтеграція України в європейський політичний, економічний та правовий простір задля набуття членства в ЄС закріплена як мета у Законі України “Про засади внутрішньої та зовнішньої політики”. Основні пріоритети зовнішньої політики України – це: “...забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі” [7]. У ст. 6 Закону України “Про основи національної безпеки України” [8] бачимо аналогічний текст.

Угоди про асоціацію з ЄС належать до групи зовнішніх, укладених відповідно до “змішаної зовнішньої компетенції” ЄС (тобто разом з усіма державами-членами ЄС) та укладаються згідно зі ст. 217 Договору про функціонування ЄС, в якому зазначено: “Союз може укладати з однією чи кількома третіми країнами, чи міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, яка характеризується взаємними правами та обов’язками, спільними діями і особливими процедурами”. Принцип укладення угод про асоціацію закріплений в рішенні Суду ЄС у справі *Demigel*, в якому встановлено, що Угода про асоціацію передбачає “формування особливих відносин з країною не членом, яка зобов’язана, принаймні в певних межах, брати участь у системі ЄС” [9].

Угоди про асоціацію мають певні ознаки, закріплені правом ЄС: 1) взаємні права та обов’язки; 2) спільні дії та спеціальні процедури; 3) особливі відносини між ЄС та третьою країною; 4) участь третьої країни у системі ЄС. Статті про взаємні права та обов’язки і можливість набуття повноправного членства в ЄС роблять такі двосторонні договірні відносини особливо вигідними для третьої країни. Угода про асоціацію між ЄС і Україною не має аналогів серед уже наявних угод про асоціацію, укладених між ЄС та іншими країнами. Вона оновлює систему спільних інститутів, поглиблює двосторонні відносини в усіх сферах співпраці, посилює політичну асоціацію та економічну інтеграцію, закріплюючи взаємні права і обов’язки. Угода про асоціацію між ЄС і Україною займає місце, відмінне від зовнішніх угод ЄС, і є прототипом нової групи зовнішніх угод ЄС з державами-учасниками ЄПС – угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами [10].

Мета зазначеної вище угоди полягає в продовженні політичного діалогу між ЄС і Україною щодо встановлення демократичних свобод, захисту прав людини, забезпечення свободи преси і засобів масової інформації. А для цього необхідно, як видно з преамбули цієї угоди, толерувати цінності ЄС і принципи, зазначені в установчих договорах ЄС та прописаних у Хартії ООН та Гельсінських і Паризьких документах ОБСЄ.

Серед головних цілей Угоди про асоціацію між ЄС і Україною є надання українським суб’єктам господарювання доступу на внутрішній ринок ЄС та створення поглибленої та всебічної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Створення конкурентної ринкової економіки, запровадження міжнародних правових норм і стандартів ЄС, виконання спільних демократичних та економічних параметрів ЄС та забезпечення належного функціонування поглибленої й всебічної зони вільної торгівлі – це сучасне завдання України.

Враховуючи географічне розташування України як транзитної території та її індустріальний потенціал, передбачається поглиблене секторальне співробітництво з питань правосуддя і внутрішніх справ, контролю над нелегальною імміграцією, у галузі транспорту, енергетики, інформаційного суспільства, охорони навколишнього середовища, інноваційних технологій і космічного простору.

Угода про асоціацію між ЄС та Україною визначає структуру і склад спільних інститутів асоціації. Мета поглибленого політичного діалогу між ЄС і Україною зумовлює

існування трьохопорної інституційної структури: Рада, Комітет і Парламентський комітет. На жаль, Угода про асоціацію між ЄС та Україною не запроваджує неформальну участь України у процедурі прийняття рішень ЄС. Замість цього цей акт пропонує розширений обмін інформацією щодо законодавства ЄС, яке набуло чинності або обговорюється в законодавчих інститутах ЄС.

З початком підготовки до вступу в ЄС нові держави-члени стають об'єктом досить ретельного контролю з боку наднаціональних інституцій. Тому у випадку країн-кандидатів цей чинник нівелюється. За інших обставин добровільне зближення не означає створення спільного правового простору між ЄС та третіми країнами. Якщо розглядається можливість створення спільного правового поля, ситуація є відмінною. Зокрема, у значній частині міжнародних договорів, які були укладені за участю ЄС та сусідніх держав, передбачено застосування окремих частин комунітарного доробку. Це призводить до виникнення феномена правової інтеграції без отримання членства [11].

Таким чином, Україна зобов'язалася своєчасно інформувати ЄС про нові закони і нормативно-правові акти, що впливають на асоційовані відносини з ЄС, та про створення спільних інститутів, наділених правом приймати рішення з обов'язковою юридичною силою, які будуть частиною національного законодавства України. Це забезпечить спільним інститутам значну перевагу для процесуальної транспозиції "acquis" ЄС в українську правову систему.

Україна зацікавлена в сприятливому середовищі, яке дасть інтеграція у світовий економічний простір, це спрощувало б доступ до зовнішніх ринків і забезпечило б стабільні торговельні потоки на основі постійного підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, а Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом – це новий формат відносин, спрямований на створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі Україна – ЄС і поступова інтеграція України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

Імплементация положень європейського законодавства, передбачена економічною частиною Угоди про асоціацію, є поштовхом для проведення реформ, оскільки положення цієї угоди можуть та повинні слугувати основою для нової моделі соціально-економічного розвитку України [12].

Отже, з моменту набрання чинності угоди протягом 10 років повинна бути створена поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі. Для того, щоби вона почала діяти, Україна повинна імплементувати приблизно 200 нормативно-правових актів ЄС, міжнародних договорів та стандартів. Для імплементации європейського законодавства в Україні необхідно провести низку реформ:

- реформа державної служби, завдяки якій модернізується адміністративний механізм, який забезпечить успішність реформ. Адміністративна вертикаль забезпечить виконання реформ на всіх рівнях чиновницького апарату;

- реформа антикорупційного законодавства. Цією реформою передбачається очистити державу від корупції, завдяки системі покарання за вчинення корупційних діянь та розмежуванню капіталу і політики;

- дерегуляційна реформа, яка створить нову регуляторну систему для існування ринкової економіки та, як наслідок, створить умови для інвестиційного клімату;

- податкова реформа для спрощення адміністрування податків, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати та скасування системи авансових податкових платежів.

Урядова система координації та організації виконання угоди про асоціацію України і ЄС представлена як система у трьох вимірах:

– інституційному та функціональному – як структури та посади всередині системи виконавчої влади, їх завдання і функції, та ролі в процесі організації роботи двосторонніх органів Асоціації;

– програмному – як от сукупність планів заходів для виконання згадуваної угоди та впровадження норм права ЄС, передбачених додатками до цієї угоди.

Інституційна та функціональна складові системи координації в гільці виконавчої влади складається з таких рівнів:

– Кабінет Міністрів України, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– Урядовий комітет з питань економічної політики та європейської інтеграції;

– Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який виконує низку функцій щодо координації, моніторингу та контролю підготовки й виконання програмних документів, експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснює функції секретаріату Ради та Комітету Асоціації Україна-ЄС.

Заступники міністрів з питань європейської інтеграції та профільні підрозділи міністерств відповідальні за формулювання та реалізацію державної політики у сферах своєї компетенції, підготовку проектів актів законодавства у сфері європейської інтеграції та їх імплементацію, взаємодію з відповідними структурними підрозділами інституцій та агентств ЄС [13].

Урядовий комітет з питань європейської інтеграції на щотижневих нарадах розглядає проекти законодавчих актів. Експертизу та координацію підготовки проектів проводить Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який постійно співпрацює з міністерствами, в яких діє інститут заступників міністрів з питань європейської інтеграції. Офіс узгоджує роботу міністерств та експертів Європейської Комісії. Зачасне та належне виконання заходів, відповідність нормам та вимогам права ЄС відповідають міністерства [14].

Діяльність двосторонніх органів Асоціації, передбачених Угодою Ради та Комітету Асоціації, відображена в урядових процедурах. Своєю постановою Кабінет Міністрів України забезпечив проведення спеціальних засідань Уряду та урядового комітету для розгляду цих питань. З представників міністерств створюються кластерні робочі групи на рівні організації підкомітетів [15]. Так було створено механізм підготовки та попереднього схвалення проектів рішень Ради та Комітету Асоціації.

На завершенні виконання плану заходів із імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 рр. [16], в якому передбачені завдання як організаційного, так і нормотворчого спрямування. Плани імплементації чітко визначають заходи міністерства для належної адаптації положень права ЄС, які впроваджуються відповідно до Угоди.

Тільки за період 2014–2015 рр. за планом Уряд України схвалив понад 190 норм права ЄС, а станом на липень 2015 р. – понад 130, що становило майже половину актів, які необхідно імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію. Усього до кінця 2017 р. передбачається затвердити плани імплементації 180 актів законодавства.

Така урядова практика координації запозичена з досвіду держав-членів ЄС. В Україні спостерігається певний прогрес у розробці та імплементації головних механізмів забезпечення євроінтеграційної політики – гармонізації законодавства, напрацювання

освітніх, організаційних, правових засад наближення українського суспільства до європейських стандартів.

Для діяльності міністерств характерна нормотворчість і як головний продукт – нормативно-правовий акт, а не документи стратегічного і програмного спрямування. Регламент КМУ передбачає підготовку міністрами політичних пропозицій та концепцій проектів законів України для Уряду, але цими інструментами майже не користуються через інтенсивну нормотворчу роботу. Внаслідок чого приймаються повторні акти або з додатковим регуляторним навантаженням. Висока інтенсивність законотворчої роботи у Верховній Раді України є зворотною стороною цього явища. Протягом п'яти років сторони зобов'язані провести комплексний аналіз досягнення цілей Угоди про асоціацію між ЄС і Україною.

Оцінюючи міжнародно-стратегічну доцільність подальшого розширення ЄС, необхідно розуміти, що з'являються як нові можливості, так і виклики, а сценарій розвитку подій залежатиме передусім від шляху розвитку, обраного власне ЄС. Найпривабливішою рисою Європейського Союзу для країн-претендентів на вступ є високий політичний розвиток, заснований на фундаментальних цінностях: верховенстві закону, демократії та правах людини. І членство цих країн у єдиному європейському просторі відкриватиме перспективу демократичного оточення та забезпечення демократичності усім політичним системам [17].

Для успішної реалізації євроінтеграційних реформ потрібні певні передумови, зокрема політична воля та інституційна спроможність державного апарату. Теперішня влада в Україні демонструє політичну волю модернізувати систему. Що стосується спроможності державного апарату, в процес євроінтеграції залучені Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, секторальні міністерства, парламентський Комітет з питань євроінтеграції. Представництво ЄС тісно співпрацює з Урядовим офісом з метою зміцнення інституційної спроможності. В Україні, як виявилось, є активне громадянське суспільство, яке постійно моніторить роботу органів влади. Загальна мета реформ – це покращення життєвих стандартів українців, і спільними зусиллями можливість досягти значного прогресу на цьому шляху, щоб модернізувати Україну і забезпечити їй демократичну стабільність та економічне зростання [18].

Список використаної літератури

1. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. К. : ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив", 2015. 50 с.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
3. Урядовий портал. Угода про асоціацію, включаючи створення ЗВТ. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fartid=224167817&catid=223345034>.
4. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL : http://reforms.in.ua/Content/Download/tasks-performance-status/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf.
5. Сушко О., Зелінська О., Хорольський Р., Мовчан В., Солоненко І., Гуменюк В., Трюхан В. Угода про асоціацію. Україна – ЄС: дороговказ реформ. URL : <http://www.kas.de/ukraine/ukr/publications/32048>.

6. Гнидюк Н., Павлюк С. Наближення законодавства України до права ЄС відповідно до Угоди про асоціацію: між правовими зобов'язаннями та аналізом політики? К. : Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 39 с.

7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. URL : www.portal.rada.gov.ua.

8. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964 від 01.06.2003 р. URL : www.portal.rada.gov.ua.

9. Договір про функціонування ЄС. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

10. Петров Р., Головка-Гавришева О., Кузьо М., Черніков Д. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. К., 2015. С. 22.

11. Калитчак Р., Барна Б. Угода про асоціацію з Україною у контексті основних форматів розбудови Європейським Союзом відносин із третіми країнами // Вісник Львівського університету. 2016. Вип. 38. С. 50—52. (Серія “Міжнародні відносини”).

12. URL : pidruchniki.com/71357/politologiya/vstup_implementation...tsiyu_ukrayinoyu_yes.

13. URL : www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/europrav2015.pdf.

14. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України № 346 від 13.08.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України № 700 від 10.12.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

16. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 847-р від 17.09.2014 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/217-2016-%D1%80>.

17. URL : www.ronl.ru/referaty/raznoe/556662.

18. URL : eu-ua-csp.civic-synergy.org.ua/uk/2017-assembly.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2017

Схвалена до друку редколегією 24.10.2017

T. Panfilova

ORGANIZING FULFILLMENT OF THE EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT IN UKRAINE

This article mentions the fact that the EU-Ukraine Association Agreement has been fully signed after a period of intensive negotiations. This fact is of significant political and international importance in the current conditions, since it clearly defines the integration priorities of Ukraine and confirms the movement towards the EU. The author proves that the present stage is characterized by the necessity of creating proper conditions and organizing clear and systematic performance of the State's obligations as to its European future.

Key words: Association Agreement, European integration, Ukraine, European Union, ratification, legislation adaptation, implementation, fundamental values.