

Юлія Олійник

Національний університет "Львівська політехніка"

## ПОРЯДОК ДЕННИЙ АСОЦІАЦІЇ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Висвітлено основні етапи становлення відносин України з Європейським Союзом. Особлива увага надається Угоді "Про асоціацію" та особливостям її підписання, а також Порядку денному асоціації (ПДА), що передує парафуванню цієї угоди. Проаналізовано кроки вітчизняних правових інституцій України у процесі реформування, які передбачені у ПДА, інструменти, які ЄС використовуватиме для допомоги Україні у процесі імплементації цілей та пріоритетів, визначених у ПДА. Зазначена необхідність інтенсифікації процесу виконання пунктів ПДА, оскільки його моніторинг свідчить про недоопрацювання та недовиконання частини із них.

*Ключові слова:* Україна, Європейський Союз, Порядок денний асоціації, Угода про асоціацію.

Yuliya Oliynyk

## ASSOCIATION AGENDA: STATE AND PROSPECTS OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND EUROPEAN UNION

Elucidated main stages of relations between Ukraine and European Union. Particular attention is paid to the Association Agreement, and it features signatures, as well as (AA), which precedes the initialling of this agreement. Analyzed the institutional steps which are in the process of the reform envisaged in the AA, and tools which European Union involved to help Ukraine in implementing the goals and priorities identified in the AA. At the same time, highlighted the necessity to intensify the process of implementation of the above AA, as the monitoring shows that there are not finishing and failure.

*Key words:* Ukraine, the European Union, Association Agenda, the Association Agreement.

Підписання Угоди "Про асоціацію" між Україною та Європейським Союзом займає чільне місце серед зовнішньополітичних пріоритетів України як за змістом, так і за своїм символічним значенням. Вона має вивести Україну на новий щабель її євроінтеграційних прагнень, адже саме від цієї угоди залежатиме характер відносин України і ЄС на середньо- та довгострокову перспективу, а якість її виконання дасть відповідь на питання, чи вдасться Україні реалізувати своє прагнення наблизитися до вимог, які необхідні для кандидатів на вступ до ЄС, чи справді вона є гідною членства, та має право стати повноправною частиною європейської спільноти.

У цьому контексті 2011 р. є визначальним для України, оскільки парафування Угоди "Про асоціацію" та зону вільної торгівлі заплановане на кінець року. Це питання, має вагоме економічне, соціальне та цивілізаційне значення [1]. Парафування угоди остаточно визначить євроінтеграційний вектор політичного, соціального та економічного розвитку України, спричинить впровадження у політичній і соціально-економічній практиці сучасні європейські стандарти (вимоги демократизації, становлення ефективної правової системи, захист правовласника, інвестора тощо), і відповідно формування європейської ідентичності України. Угоди "Про асоціацію" та зону вільної торгівлі також сприятимуть становленню та розвитку сучасної конкурентоспроможної економіки.

Актуальністю цієї теми є те, що сьогодні Україна знаходиться на етапі підписання Угоди "Про асоціацію" з ЄС. Ця угода не лише фіксує особливі взаємовідносини України та ЄС, але й відкриває перспективи для України стати складовою частиною європейського політичного, економічного і культурного простору [8].

Проблема пошуку нових, особливих варіантів співробітництва між Україною та ЄС досі потребує всебічного і глибокого аналізу.

**Мета роботи** – розглянути “Порядок денний” асоціації як важливий етап становлення стосунків України з Європейським Союзом та визначити їхні можливі перспективи.

У науковій літературі “Угода про асоціацію” отримала передусім правову оцінку, зокрема у працях В. Муравйова, Г. Друзенка, Г. Перепелиці. Окремі аспекти цього питання висвітлені у коментарях переговорників, що потребують подальшого аналізу.

Після відновлення незалежності Україна розпочала з ЄС переговори з питання встановлення особливих відносин співробітництва. Поштовхом для цього стало спільне розуміння Україною та державами Об'єднаної Європи того, що процвітання, стабільності та безпеки як України, так і ЄС, можна досягнути лише завдяки тісному співробітництву. Як наслідок, Україна і ЄС постійно заявляють про необхідність динамічного розвитку відносин партнерства. Сторони співробітництва стверджують, що стосунки України з ЄС від початкових політичних декларацій та надання технічної і фінансової допомоги ЄС, повинні перейти до повноцінного співробітництва з широкого кола економічних, політичних, правових, культурних питань із залученням значної кількості представників урядових, ділових та громадських кіл.

У 1998 р. Україна і ЄС зробили перший рішучий крок до покращання взаємної співпраці шляхом укладення Угоди “Про партнерство та співробітництво” (УПС). УПС була розрахована на 10-річний період, разом із “Планом дій” Україна – ЄС забезпечили правову і практичну основу для подальшого розвитку стосунків Україна – ЄС [2, с. 224].

З одного боку, коли було продемонстровано прагнення України поглибити процес проведення внутрішніх демократичних реформ, події 2004 р. допомогли прискорити зближення між Україною та ЄС. З іншого, – в результаті подальшого розширення ЄС на Схід, яке відбулось 1 травня 2004 р., Україна стала безпосередньо межувати з Європейським Союзом. Обидві ці події надали можливість Україні та ЄС вийти за межі галузевого співробітництва, рухатися у напрямі поступової економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації.

У березні 2007 р. були розпочаті переговори щодо укладення нової угоди на заміну угоди “Про партнерство та співробітництво”. Після вступу України до Світової Організації Торгівлі у травні 2008 р. її МЗС наголосило на необхідності прописати у новій угоді перспективи створення поглибленої і всеохопної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС [3, с. 33].

Напередодні парафування угоди “Про зону вільної торгівлі” Україна і ЄС потребують переоцінки подальших перспектив їх відносин. Вихідним пунктом цієї оцінки повинно бути те, що Україна як європейська держава “поділяє” з країнами ЄС спільні історію та цінності, а ЄС визнає європейські прагнення України та “вітає” її європейський вибір. Підписання угоди “Про асоціацію” означає прогрес у двосторонніх переговорах через оновлення “спільних інституційних рамок” співпраці України та ЄС, поглиблення стосунків в усіх сферах, зокрема, посилення її політичної складової та економічної інтеграції через уніфікацію спільних прав і зобов'язань, а у подальшому визначить перспективу поступового зближення України з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах [4].

Під час підготовки угод “Про асоціацію” та “Створення зони вільної торгівлі” особливої ваги обидві сторони надали виробленню практичного інструмента взаємовідносин – “Порядку денного” асоціації. Він був ухвалений 24 листопада 2009 р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. “Порядок денний” асоціації Україна – ЄС (ПДА) – це базовий документ, що регулює відносини між Україною та ЄС на період до набуття чинності нової угоди “Про асоціацію”. У ньому визначено ключові напрями відповідних реформ, яким Україна має приділити увагу задля того, щоб повною мірою скористатися можливостями поглибленої співпраці з ЄС. Практична мета ПДА полягає у чіткому визначенні пріоритетів внутрішньо- та зовнішньополітичної діяльності до офіційного підписання угоди “Про асоціацію”. Окрім того, створено Спільний комітет на рівні вищих посадових осіб України та ЄС, який контролює хід реалізації цих пріоритетів, періодично

подає нову інформацію щодо їх реалізації. Цей комітет регулярно звітує Раді з питань співробітництва Україна – ЄС.

Для реалізації практичної мети ПДА вимагає постійного моніторингу змін та доповнень наведених у документі пріоритетів за згодою між Україною та ЄС. Із цього переліку щорічно виокремлюють ті, що мають особливе значення саме впродовж визначеного року. Зокрема, перелік пріоритетів “Порядку денного” асоціації на 2010 р. був ухвалений Спільним комітетом на рівні вищих посадових осіб 26 січня 2010 р. До нього увійшли 78 пунктів, що належать до визначених у ПДА пріоритетних галузей [7].

Серед інструментів, які Європейський Союз залучає як допомогу Україні в імплементації цілей та пріоритетів, вказаних у ПДА, зокрема, визначено такі: обмін технічними експертними оцінками і рекомендаціями, найкращими практиками та ноу-хау; обмін інформацією; підтримка у розбудові та посиленні інституційної спроможності органів влади; також передбачається можливість залучення консультативної допомоги у процесі наближення законодавства України до законодавства ЄС і започаткування секторальних діалогів в окремих сферах. Крім того, для імплементації “Порядку денного” асоціації залучаються інструменти Східного Партнерства. Європейська Комісія також наголосила, що у разі необхідності також заохочуватиме своїх міжнародних урядових, ділових та громадських партнерів до реалізації цілей та пріоритетів ПДА, а також сприятиме їм у реалізації цих завдань [5].

Імплементація пріоритетів ПДА контролюється громадським моніторингом, що здійснювався Громадським Консорціумом аналітичних центрів у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центру політико-правових реформ (ЦППР) за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду “Відродження”. Медійну підтримку проекту надає МГО “Інтерньюз-Україна”. Проект здійснюється у співпраці з Громадською експертною радою при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

За підсумками II етапу громадського моніторингу виконання “Порядку денного” асоціації за жовтень 2010 року Україна виконала лише 4 з понад 60 зазначених та проаналізованих пріоритетів реформ, передбачених “Порядком денним” асоціації. На момент звіту на стадії виконання перебували 55 пріоритетів, 10 пріоритетів не було виконано взагалі [4]. Виконаними у 2010 р. експерти визнали окремі пріоритети у сфері торгівлі та питань, пов’язаних із нею, співробітництвом у сфері енергетики, включаючи ядерні питання. Утім було наголошено, що у окремих сферах (розробка необхідних інституційних, зокрема, правових рамок у сфері управління міграцією, у частині створення Державної міграційної служби або іншого органу, уповноваженого здійснювати державну міграційну політику) ситуація залишалася незмінною. Як “невиконані” були оцінені питання, пов’язані з окремими складовими політичного діалогу; забезпеченням дотримання прав людини та її основних свобод; державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту і контролю; розвитку інформаційного суспільства; охорони довкілля тощо. Аналізуючи реалізацію ПДА з липня по жовтень 2010 року аналітики зазначили, що цей період відзначився як позитивними зрушеннями у справі виконання ПДА, так і “стагнацією” політичного діалогу України з ЄС, зокрема, через проблеми у сферах забезпечення прав людини та дотримання органами влади демократичних процедур прийняття і реалізації рішень (політичних і адміністративних) [4].

Черговий моніторинг проводився протягом 2011 р. з виконання українською державою пріоритетів ПДА у сферах політичного діалогу, юстиції, безпеки, торгівлі, енергетичних питань тощо. Аналіз реалізації пріоритетів “Порядку денного” асоціації (ПДА) у 2011 р. (січень–вересень) засвідчив регрес у реалізації пріоритетів у сферах політичного діалогу, забезпечення дотримання основних прав і свобод людини, забезпечення незалежного судочинства та ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема судів і прокуратури, а також сповільненням темпів реалізації заходів щодо здійснення пріоритетів у сферах забезпечення свободи слова, зібрань та об’єднань, співробітництва з питань громадянського суспільства. Зафіксовані “неоднозначні”, навіть “контroversійні” тенденції в імплементації державою політики, зокрема у судовій сфері, які не сприяють її наближенню до стандартів ЄС та реалізації принципів верховенства права. Утім

експерти прослідковують позитивні тенденції у виконанні пріоритетів у безпековій сфері: міграційній, питаннях, пов'язаних з реалізацією плану з лібералізації візового режиму [8].

Аналітики зазначають, що проблемою у впровадженні пріоритетів ПДА є відсутність координації зусиль органів державної влади України на вищому рівні. Йдеться про необхідність вироблення єдиних структури та механізму забезпечення реалізації пріоритетів ПДА. Ця тема набуває більшої актуальності не лише у контексті подальшої реалізації потенційних реформ, але й за умови позитивного завершення двосторонніх переговорів стосовно угоди “Про асоціацію” та появи у зв'язку з цим потреби у здійсненні органами влади політики стосовно Національної програми імплементації угоди “Про асоціацію” (НП), включаючи визначення чітких повноважень координуючого органу та його підрозділів, відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції у Центральних Органах Виконавчої Влади (ЦОВВ).

Водночас спостерігається погіршення рівня поінформованості громадян про діяльність органів влади з реалізації пріоритетів порівняно з 2010 р.; залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації державної політики у сфері політичного діалогу, посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування інститутів, які забезпечують впровадження демократії та верховенства права, забезпечення дотримання прав людини та основних свобод. Пріоритети подекуди є “широкими” та “неконкретними”, що унеможлиблює провести повноцінний аналіз їх ефективності. Відсутність належного оприлюднення органами влади результатів реалізації ПДА на 2011–2012 рр. демонструє брак відкритості та доступності інформації про діяльність українських органів державної влади у контексті європейської інтеграції. Незначні темпи реалізації політики у виконанні цих пріоритетів стають на заваді проведенню модернізаційних, зокрема інституційних, реформ за європейською моделлю розвитку.

Переважна більшість пріоритетів стосується питань реалізації політики у сферах: політичного діалогу, прав людини, торгівлі, екологічної політики. Вони потребують пролонгації термінів їх виконання, адже відповідні напрями реформ оцінюються як такі, що знаходяться на стадії виконання. Важливою складовою відповідних реформ є оцінка результатів їхньої імплементації та коригування політичних змін.

Варто зазначити, що з боку української сторони безпосередні пріоритети ПДА на 2011–2012 рр. широко не висвітлюються. Відсутня публічна інформація про їхнє узгодження, не оприлюднюються публічні плани центральних органів влади, направлені на їхню реалізацію. Відповідна інформація про пріоритети оприлюднена тільки з боку Європейської Комісії (ЕК) [11].

25 жовтня 2011 р. відбувся XX, ювілейний раунд переговорів щодо угоди “Про асоціацію” між Україною та Європейським Союзом. За задумом організаторів він повинен був стати останнім у переговорному процесі, що триває з весни 2007 р. Проте цей раунд не досягнув поставленої з обох сторін мети. Це підтвердив і керівник переговорної групи Євросоюзу, керуючий директор Європейської дипломатичної служби щодо Росії, східних сусідів ЄС і Західного Балкану Мирослав Лайчак: “Важко назвати його успішним. Він пройшов у діловій атмосфері, але я очікував, що ми зможемо просунути деяких питань далі, ніж у нас вийшло” [9].

Особливо суперечливою стала вимога МЗС України зафіксувати у проекті документа перспективу членства України в ЄС. Утім цей пункт відсутній в усіх подібних угодах Європейського Союзу з іншими державами. Хоча 27 жовтня 2011 р. Європарламент ухвалив резолюцію, в якій висловлюється необхідність надати Україні перспективу членства у Євросоюзі за умови досягнення нею усіх критеріїв, включаючи: принципи демократії, поваги прав людини, фундаментальних свобод і верховенства права. Водночас у резолюції Європарламенту було зазначено принципову застережну умову: “...якщо вирок стосовно Тимошенко не буде переглянутий, це поставить під загрозу укладення Угоди про асоціацію і її ратифікацію, віддаляючи країну ще далі від здійснення своєї європейської перспективи” [10].

Попередньо наголошувалося, що саміт Україна–ЄС має відбутися 19 грудня 2011 р., на якому повинен завершитися переговорний процес щодо підписання угоди “Про асоціацію” України та ЄС. Водночас Президент України Віктор Янукович заявив, що Україна готова перенести і підписання вищезазначеної угоди на пізніший термін, в разі, якщо європейські лідери не будуть готові

парафувати проект угоди, з огляду на справу Юлії Тимошенко [10]. У відповідь на цю заяву офіційний представник ЄС – комісар ЄС із питань розширення і Європейської політики сусідства Штефан Фюле підкреслив, що причина можливих ускладнень полягає у порушенні Україною основних принципів демократії та вимог ЄС взагалі, а не безпосередньо у справі Юлії Тимошенко. Європейський Союз готовий до співпраці з Україною лише за умови дотримання нею європейських стандартів [9].

Європейський вектор є основним пріоритетом зовнішньої політики України. На цьому етапі стосунків між Україною та ЄС проводяться переговори щодо підписання угоди “Про асоціацію”. Ймовірно, що підписання такої угоди відбудеться у 2012 р., проте, враховуючи час, необхідний для здійснення процедури ратифікації, формального вступу угоди в дію слід очікувати не раніше другої половини 2012 р. Очікується, що угода “Про асоціацію” започаткує якісно новий формат відносин між Україною та ЄС. Адже саме угоди такого типу, які уклалися з державами Центральної та Східної Європи, передували їх підготовці до майбутнього членства в ЄС. Однак у випадку України асоціативні відносини можуть сприяти як набуттю членства в ЄС, так і не призвести до набуття нею членства Європейського Союзу.

11 листопада 2011 р. українська та європейська переговорні команди завершили останній XX раунд переговорів щодо угоди “Про асоціацію”. 19 грудня 2011 р. на Саміті Україна – ЄС прихильники інтеграції з обох сторін сподіваються на парафування угоди. При цьому очікування на цю процедуру не затьмариться тим фактом, що візування кожної із сторінок угоди є суто технічною процедурою, яка засвідчує згоду сторін з напрацьованим текстом угоди. Лише наступним етапом має стати тривала підготовка обох сторін до підписання і узгодження угоди Україною та усіма державами-членами ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Євродепутати: Україна має поважати верховенство права [Електронний ресурс] // Українська служба BBC: Новини. – Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2011/11/111117\\_europarliament\\_vote\\_dt.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2011/11/111117_europarliament_vote_dt.shtml).
2. Коніюка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: навч. посіб. / В.В. Коніюка, Т.І. Шинкаренко. – К.: “Ін Юре”, 2001. – 448 с.
3. Національна стратегія інтеграції України до ЄС: Указ Президента України. (червень 1998) // Політика і час. – 2000. – №3–4 (специвипуск). – С. 30–35.
4. Порядок денний асоціації між Україною і ЄС: Громадський експертний моніторинг [Електронний ресурс] // Україна–ЄС результати громадського моніторингу. – Режим доступу: <http://www.es-ukraine.blogspot.com/>.
5. Представництво Європейського Союзу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/political\\_relations/index\\_uk.htm](http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/index_uk.htm).
6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс] // МЗС України: Офіційна сторінка. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/47340.htm>.
7. Порядок денний асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс] // Вікіпедія: Вільна енциклопедія. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Порядок\\_денний\\_асоціації\\_Україна\\_-\\_ЄС](http://uk.wikipedia.org/wiki/Порядок_денний_асоціації_Україна_-_ЄС).
8. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України [Електронний ресурс] // ВРУ: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=494%2F2011>.
9. 20-й раунд переговорів про асоціацію завершився провалом [Електронний ресурс] // Українські національні новини: Новини. – Режим доступу: <http://unn.com.ua/ua/news/11-11-2011/523998/>.
10. Yanukovych Dismisses EU Protests Over Ukraine's Imprisonment of Tymoshenko [Електронний ресурс] // Bloomberg.com: News. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/news/2011-10-17/ukrainian-president-dismisses-eu-protest-over-tymoshenko-verdict.html>.
11. LIST of the EU-Ukraine Association Agenda priorities for 2011–2012, Agreed by the Joint Committee at Senior Official's Level of EU-Ukraine Association Agenda on 20 May 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011\\_12\\_eu\\_ukraine\\_priorities\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011_12_eu_ukraine_priorities_en.pdf).