



УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС: ДОРОГОВКАЗ РЕФОРМ

**ОЛЕКСАНДР СУШКО
ОЛЬГА ЗЕЛІНСЬКА
РОБЕРТ ХОРОЛЬСЬКИЙ
ВЕРОНІКА МОВЧАН
ІРИНА СОЛОНЕНКО
ВІКТОРІЯ ГУМЕНЮК
ВАДИМ ТРЮХАН**



Konrad
Adenauer
Stiftung



Інститут Євро-
Атлантичного
співробітництва

Аналітичну доповідь підготовлено експертами, що представляють незалежні аналітичні центри України, за координації **Інституту Євро-Атлантичного співробітництва (ІЄАС)**. Керівник авторського колективу і редактор публікації – **Олександр Сушко**, науковий директор **ІЄАС**.

При підготовці використано попередній документ даної експертної групи, оприлюднений у січні 2012 року під назвою *«Угода про асоціацію - цінність, яку можна втратити»*, а також інформаційні матеріали, надані Міністерством закордонних справ України.

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС: ДОРОГОВКАЗ РЕФОРМ

Олександр Сушко
Ольга Зелінська
Роберт Хорольський
Вероніка Мовчан
Ірина Солоненко
Вікторія Гуменюк
Вадим Трюхан

ПЕРЕДМОВА

Більше ніж через п'ять років інтенсивних переговорів 30 березня 2012 року 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 всеосяжної ЗВТ (Зони вільної торгівлі).

Повний англійський текст Угоди про Асоціацію ще не є відкритим для загального доступу. За ініціативою Фонду Конрада Аденауера експерти київського Інституту Євро-Атлантичного співробітництва та їхні партнери підготували аналіз Угоди, у якому майже на 50 сторінках спробували пояснити її основні моменти.

Ніколи раніше Європейський Союз не надавав жодній із країн, що не мала статус кандидата на вступ, такої широкої та документально зафіксованої перспективи, як це зроблено в Угоді про асоціацію.

Вона охоплює такі аспекти співробітництва:

1. Зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, а також посилена участь України в програмах Європейського Союзу.
2. Транскордонне співробітництво в галузі зовнішньої політики та політики безпеки, зокрема – у попередженні конфліктів та у військовій сфері.
3. Наближення України до європейських стандартів у галузі права та внутрішніх справ шляхом сприяння розвитку принципів правової держави, демократії та прав людини в Україні, а також підтримки боротьби з корупцією, налагодження ефективної роботи органів юстиції та поліпшення захисту даних.
4. Посилення співробітництва в галузі економіки шляхом створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС і Україною, налагодження секторальної співпраці в більше ніж 30 сферах, зокрема – у сільському господарстві, промисловості, енергозабезпеченні або в захисті прав споживачів.
5. Налагодження нових форматів співробітництва, надання фінансового сприяння, створення платформи громадянського суспільства.

Переклад тексту та його остаточна юридична перевірка потребують іще декілька місяців. Наприкінці року Угода могла б бути готовою для підписання. Тоді урядам усіх країн – членів ЄС, Європейській комісії та уряду України необхідно буде в рамках офіційної зустрічі поставити свої підписи на знак повної згоди з документом. Після цього має розпочатися процес ратифікації Угоди парламентами 27 країн-членів та Європейським парламентом.

Оцінювання парламентських виборів у жовтні 2012 року матиме вирішальне значення стосовно того, за яких умов і наскільки швидко просуватиметься справа з Угодою про асоціацію. Її реалізація могла б стати великим успіхом і взірцевим прикладом здійснення політики сусідства Євросоюзу, і даний аналіз чітко це демонструє. А якщо через політичні рамкові умови її буде заморожено

на середньострокову перспективу, то все ж таки для України буде надзвичайно важливо мати вельми конкретний документ, за допомогою якого суспільство можна буде підготувати до імплементації Угоди, яка зможе відбутися швидко й успішно будь-якого часу. Фонд Конрада Аденауера і в майбутньому опікуватиметься поширенням знань про Угоду та її переваги. Для її імплементації й надалі відбудуватиметься цілеспрямована підготовка мультиплікаторів. Сподіваюся, що змогла викликати Вашу зацікавленість до цієї публікації. Бажаю приємного читання.

Габріеле Бауманн
Директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні
м. Київ, серпень 2012 р.

© Представництво Фонду Конрада Аденауера
в Україні, 2012

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА

01021 Київ вул. Шовковична, 10 кв. 4
www.kas.de/ukraine office@adenauer.kiev.ua

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС: ДОРОГОВКАЗ РЕФОРМ

Олександр Сушко
Ольга Зелінська
Роберт Хорольський
Вероніка Мовчан
Ірина Солоненко
Вікторія Гуменюк
Вадим Трюхан

Серія «Політична освіта»
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
www.kas.de/ukraine

ЗМІСТ

РОБОЧІ ВИСНОВКИ	6
ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1. ВІД ЗАВЕРШЕННЯ ПЕРЕГОВОРІВ ДО НАБУТТЯ ЧИННОСТІ	9
РОЗДІЛ 2. ЦІЛІ ТА ПРИНЦИПИ АСОЦІАЦІЇ	11
РОЗДІЛ 3. ОГЛЯД СТРУКТУРИ ТА ЗМІСТУ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ	14
РОЗДІЛ 4. СПІВПРАЦЯ З ПИТАНЬ ЮСТИЦІЇ, СВОБОДИ ТА БЕЗПЕКИ	17
РОЗДІЛ 5. ЕКОНОМІЧНЕ ТА СЕКТОРАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО, СТВОРЕННЯ ПОГЛИБЛЕНОЇ ТА ВСЕОСЯЖНОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ	21
РОЗДІЛ 6. ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС	38
РОЗДІЛ 7. ЗОВНІШНЯ ДОПОМОГА ЄС УКРАЇНІ – КАТАЛІЗАТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ	42
РОЗДІЛ 8. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ	47

РОБОЧІ ВИСНОВКИ

- УА за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом.
- УА забезпечує створення зовнішнього (тобто європейського) каркасу для розвитку української політики та економіки, фіксує зовнішні зобов'язання щодо життєво необхідних реформ. Така зовнішня мотивація є необхідною в умовах постійного дефіциту внутрішньої політичної волі та організаційної здатності до здійснення політики в інтересах суспільного блага (а не вибраних груп еліт). УА як міжнародно-зобов'язуючий документ створює кращі передумови для того, щоб постійно декларовані українською владою пріоритети щодо верховенства права, демократії та ринкової економіки дійсно реалізовувалися на практиці.
- Оскільки саме Україна наполягала, щоб «нова посилена угода» (такою була робоча назва УА до затвердження офіційної назви) була саме **угодою про асоціацію**, то ЄС правомірно очікує, що українська сторона повністю усвідомлює зміст поняття «відносини асоціації» та готова їй слідувати.
- Обсяг правового доробку (acquis) ЄС, який міститься в 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 наблизитиметься до обсягу, який зазвичай зобов'язуються виконати країни – кандидати на вступ до ЄС. За сприятливих обставин вже з 2013 року УА могла б стати дороговказом суспільно-важливих реформ, забезпечуючи незворотність європейської інтеграції України.
- Імплементация УА сприятиме зближенню регуляторного середовища України та ЄС, а відтак – усуненню не лише митних зборів, але і нетарифних торговельних бар'єрів, що сприятиме інтеграції України до європейського економічного та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС та Європейського економічного простору.
- Наслідки імплементации УА будуть комплексними. Спроби обрахувати точні показники вигод чи втрат для національного ВВП від імплементации УА є спрощеними, оскільки переважно не враховують середньострокової економічної динаміки та перспектив розвитку ринків (насамперед зовнішніх, від яких залежать базові експортоорієнтовані галузі). Крім того, такі прогнози як правило спираються лише на аналіз динаміки прибутків/збитків виробників та надавачів послуг, тоді як найбільшим бенефіціаром УА виступають широкі верстви українських споживачів, що отримують, внаслідок запровадження УА, доступ до кращих товарів/послуг за нижчу ціну.

- Серед безпосередніх вигод, що зачіпають найширші верстви населення, є доступ до ширшого асортименту продукції та підвищення безпеки товарів, які пропонуються на внутрішньому ринку, завдяки гармонізації вимог до безпеки продукції та послуг з міжнародними стандартами.
- Серед найважливіших соціально значущих результатів імплементації УА, внаслідок запровадження екологічних стандартів ЄС та стандартів праці прогнозується покращення стану екологічного середовища та умов праці. Як наслідок, слід очікувати зростання безпеки праці, зниження техногенних ризиків громадського здоров'я та підвищення середньої тривалості життя.
- Заявляючи про прагнення укласти Угоду про асоціацію з ЄС у тому вигляді, в якому вона постала внаслідок переговорного процесу, Україна тим самим заявляє про свою рішучість перейти в нову якість: від пострадянської країни, яка *вимушена* дотримуватися згаданих принципів під зовнішнім тиском, до країни – інтегральної складової цивілізованого світу, призначення якої полягає у повсякденному практикуванні, вдосконаленні та поширенні його принципів.

ВСТУП

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

Угоди про асоціацію є найбільш просунутим видом міжнародних угод, які ЄС може укладати з третіми країнами, – країнами, з якими ЄС готовий розвивати міцні тривалі союзницькі відносини, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей.

Після офіційного підписання УА, з початком набуття чинності її «економічних» розділів, УА 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, політично вмотивованого судочинства, ставлять результати переговорного процесу та подальші кроки під сумнів. Кілька країн членів ЄС вже оголосили про намір заблокувати УА у випадку, якщо проблеми із дотриманням базових принципів верховенства права в Україні не будуть усунені.

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

РОЗДІЛ 1. ВІД ЗАВЕРШЕННЯ ПЕРЕГОВОРІВ ДО НАБУТТЯ ЧИННОСТІ

Переговорний процес щодо Угоди про асоціацію Україна-ЄС (далі – УА) був розпочатий 5 березня 2007 року і тривав майже п'ять років. Назва угоди була попередньо узгоджена міністрами закордонних справ Європейського Союзу 22 липня 2008 у Брюсселі на засіданні Ради ЄС. Про **завершення переговорів** договірні сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС, що відбувся в Києві 19 грудня 2011 року. Це означало закінчення роботи у форматі пленарних сесій і робочих груп переговорних делегацій договірних сторін, проте технічна робота з редагування текстового оформлення досягнутих домовленостей активно продовжувалася і триває станом на травень 2012 року.

Парафування тексту угоди англійською мовою, що було розпочате керівниками переговорних делегацій договірних сторін у Брюсселі 30 березня 2012 року, завершило узгодження тексту УА в усіх частинах, окрім розділів із вільної торгівлі та економічної співпраці, технічне редагування яких продовжується станом на травень 2012 р.

У юридичному плані парафування, хоч і часткове, унеможлиблює внесення змістовних (а лише термінологічних, лінгвістичних) змін до вже погодженого тексту. Після завершення процесу парафування (орієнтовно до вересня 2012 р.) УА підлягає перекладу всіма офіційними мовами ЄС¹ та українською мовою. Як свідчить існуюча практика, це може бути здійснено протягом 4-6 місяців.

Наступні кроки визначаються насамперед вимогами внутрішнього законодавства договірних сторін та вищезгаданими політичними обставинами.

Якщо з точки зору українського законодавства УА вважається звичайним міжнародним договором, то установчі договори ЄС виразно виокремлюють угоди про асоціацію серед інших міжнародних угод, які укладаються Союзом, оскільки йдеться про вчинення надзвичайно важливої політичної дії. Передусім, встановлені більш суворі вимоги до процедури їх укладання завдяки залученню максимального широкого кола представників європейських народів на рівні як Євросоюзу, так і всіх його держав-членів. Україна вже встигла переконатися, наскільки прискіпливим і принциповим є ЄС, коли йдеться про укладання угоди про асоціацію.

Підписання – критично важлива подія, адже саме цей факт «народжує» конкретну угоду. УА підлягатиме підписанню представниками України, ЄС і всіх його держав-членів найвищого політичного рівня. Відповідно до позиції ЄС, підписання стане можливим лише після проведення вільних і чесних парламентських виборів в Україні восени 2012 року, які відповідатимуть міжнародним стандартам, зокрема щодо забезпечення вільного допуску опозиції до участі у виборах. ЄС зможе підписати УА лише після ухвалення відповідного рішення Радою ЄС, тобто фактично одноголосного рішення урядів усіх держав-членів. Відповідно до вимог міжнародного права після підписання Угоди кожна із її сторін буде зобов'язана «утримуватись від дій, які позбавили б договір його об'єкта й мети».

¹ Оскільки текст англійської мови вже існує, то буде здійснено переклад на 22 інші офіційні мови ЄС.

Серед іншого це означає, що Україна має утриматися від участі в будь-яких інтеграційних утвореннях, формат яких суперечитиме цьому юридичному зобов'язанню. До таких форматів, які суперечать УА, відносяться будь-які утворення рівня митних союзів, економічних союзів та спільних ринків. В той же час участь України в утвореннях рівня зони вільної торгівлі з будь-якими третіми сторонами не суперечитиме УА.

Після підписання настає стадія **ратифікації**. В Україні ця процедура здійснюється шляхом прийняття Верховною Радою закону про ратифікацію угоди. У ЄС ратифікація здійснюється на двох рівнях – союзному і національному. Від імені самого Євросоюзу рішення про ратифікацію ухвалюється одногослоно Радою ЄС (складається з представників урядів усіх держав-членів ЄС) за умови отримання попередньої згоди Європейського Парламенту. Крім того, УА повинна бути ратифікована кожною з держав-членів ЄС² відповідно до вимог її конституційного права³.

Процедура ратифікації УА може тривати кілька років – за аналогією з наразі чинною Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС і його державами-членами, яка була підписана 1994 року, але набула чинності лише у 1998 році. У зв'язку з цим ЄС традиційно практикує **тимчасове застосування** угоди про асоціацію або 1) шляхом укладання тимчасової угоди про торгівлю та пов'язані з торгівлею питання, або 2) через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди, як правило, в прикінцевих положеннях.

Якщо укладається Тимчасова угода, то вона в юридичному плані є самостійним міжнародним договором. Якщо сторони підуть цим шляхом, то Тимчасову угоду укладатимуть лише Україна і ЄС (а не країни-члени), а її зміст становитимуть ті положення УА, які охоплюються виключною компетенцією ЄС (торгівля та економічна співпраця). Тимчасова угода **підписується** одночасно із самою УА, **ратифікується** Верховною Радою України, а з боку ЄС – лише рішенням Ради ЄС, яке вона ухвалює після отримання згоди від Європейського Парламенту. Зазвичай ратифікація тимчасової угоди здійснюється у строк до півроку від дати її підписання. Відразу після набуття чинності тимчасової угоди Україна і ЄС можуть розпочати формування зони вільної торгівлі. Співвідношення процесів укладання УА та тимчасової угоди показано в нижченаведеній таблиці.

Таблиця 1. Співвідношення процесів укладання УА та тимчасової угоди

	Сторони	Дата 1	Дата 2			Дата 3
Угода про асоціацію	Україна/ЄС, держави-члени ЄС	Підписання	Ратифікація			Набуття чинності
Тимчасова угода	Україна/ЄС	Підписання	Ратифікація	Набуття чинності	Виконання	Втрата чинності

Якщо сторони вирішать піти іншим шляхом, а саме через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди, то окремі частини угоди набуватимуть чинності після ратифікації усієї УА Верховною Радою України та Радою ЄС. У цьому випадку тимчасова угода як окремий акт не укладатиметься.

² У зв'язку зі вступом Хорватії до ЄС у 2013 році ця країна також стане договірною стороною УА і повинна буде здійснити її ратифікацію.

³ Ці вимоги передбачають обов'язкове прийняття національним парламентом зобов'язуючого рішення щодо ратифікації угоди.

РОЗДІЛ 2. ЦІЛІ ТА ПРИНЦИПИ АСОЦІАЦІЇ

Виходячи із загальних правил тлумачення міжнародних договорів, **зміст поняття «асоціація»** слід розкривати через тлумачення всієї сукупності норм Угоди. Проте, як свідчить практика останніх десятиліть, застосування і тлумачення кожної з угод про асоціацію здійснюється з орієнтацією на *acquis* ЄС щодо відносин асоціації з третіми країнами. Таким чином, українській стороні слід бути готовою до того, що Угода про асоціацію буде встановлювати **особливості** відносин асоціації з Україною, що ґрунтується на вкорінених принципах і традиціях. Оскільки саме Україна наполягала, щоб «нова посилена угода» була саме угодою про асоціацію⁴, то ЄС правомірно очікує, що українська сторона повністю усвідомлює зміст поняття «відносини асоціації» та готова їй слідувати⁵. Насамперед, угоди про асоціацію є найбільш просунутим видом міжнародних угод, які ЄС може укласти з третіми країнами, – країнами, з якими ЄС готовий розвивати міцні тривалі союзницькі відносини, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей.

Acquis ЄС щодо відносин асоціації

Сукупність положень установчих договорів ЄС та прийнятих/укладених Союзом на їх основі законодавчих актів і міжнародних угод, а також практика застосування і тлумачення цього нормативного масиву, насамперед судова практика, прийнято іменувати *acquis* ЄС⁶.

Acquis ЄС щодо відносин асоціації ґрунтується на ст. 217 Договору про функціонування ЄС, яка гласить: «Союз може укласти угоди з однією або більше третіми країнами або міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури».

У практиці ЄС угоди про асоціацію найчастіше уклалися з метою підготовки асоційованої країни до набуття членства в ЄС. Це – такі країни, як Греція та Туреччина (1960-ті), Мальта та Кіпр (1970-ті), Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія (1990-ті), Албанія, Боснія і Герцеговина, Македонія, Сербія, Хорватія (2000-ні). Також вони уклалися як альтернатива членству в ЄС – Угода про європейський економічний простір (1992) з Австрією, Ісландією, Ліхтенштейном, Норвегією, Фінляндією і Швецією. Крім того, інколи угоди про асоціацію укладаються з неєвропейськими країнами з метою надання допомоги в їх розвитку:

⁴ Згода з боку ЄС була надана на паризькому саміті Україна – ЄС у вересні 2008 р. Зокрема, це підтвердило лідерські позиції України серед країн Східного партнерства, яким автоматично було запропоновано укласти угоди про асоціацію.

⁵ Таким чином, ч. 1 ст. 1 Угоди вимагає від представників політичної еліти України принаймні мати уявлення про історію становлення і розвитку асоційованих відносин ЄС із третіми країнами, а також про зміст *acquis* ЄС у сфері відносин асоціації.

⁶ Французьке слово «acquis» [вимовляється: акі] буквально перекладається як надбання, здобуток, доробок, спадщина. Після прийняття Лісабонського договору, що припинив існування Європейського Співтовариства, термін «acquis ЄС» почав активно замінювати термін «acquis communautaire».

Угоди про партнерство з африканськими, карибськими та тихоокеанськими державами (1960-2000), з середземноморськими країнами – Алжиром, Марокко, Тунісом, Єгиптом, Сирією, Ліваном, Ізраїлем (1990-2000), з Південно-Африканською Республікою (1999) та Чилі (2002).

Як наголосив Суд ЄС, угода про асоціацію «створює спеціальні привілейовані зв'язки з країною – не членом, котра повинна, принаймні до певної міри, брати участь у системі Співтовариства [Союзу]» (справа 12/86 «Demirel»). І хоча укладання угоди не означає набуття «асоційованого членства» в ЄС (якого просто не існує), асоційована країна до певної міри долучається до реалізації завдань, для досягнення яких і був створений Союз.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС розпочинається преамбулою та двома статтями, що визначають цілі асоціації та принципи, на яких ґрунтується Угода. Ці положення встановлюють фундамент відносин асоціації та визначають той «дух», до втілення якого договірні сторони зобов'язуються прагнути при практичному застосуванні та тлумаченні всіх приписів Угоди.

Перша стаття Угоди містить два положення, перше з яких констатує, що угода запроваджує «асоціацію між Європейським Союзом і його державами-членами з одного боку та Україною – з іншого боку». У другому визначені **цілі асоціації**, реалізація яких покликана зміцнити відносини між Україною та ЄС у чотирьох вимірах:

- 1. ціннісному:** поступове зближення між сторонами, що ґрунтується на спільних цінностях та близьких і привілейованих зв'язках, а також все більша участь України у сферах політичної діяльності, програмах і агенціях ЄС;
- 2. політико-безпековому:** ведення посиленого політичного діалогу з усіх питань, що становлять взаємний інтерес сторін, а також підтримання миру та стабільності в регіональному та міжнародному масштабах на принципах ООН і ОБСЄ;
- 3. економічному:** встановлення посилених економічних і торговельних відносин, що ведуть до створення поглибленої та всеосяжної ЗВТ, а також завершення перетворення України на функціонуючу ринкову економіку, насамперед – шляхом наближення законодавства України до законодавства ЄС;
- 4. правовому:** зміцнення співпраці в галузі справедливості, свободи та безпеки з метою посилення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод.

Крім того, цей перелік є **відкритим** завдяки виокремленню такої цілі асоціації, як «створення умов для все більш близької співпраці в інших галузях, що становлять взаємний інтерес», внаслідок чого сторони можуть поширити відносини асоціації, по суті, на будь-яке питання. Тут важливо відзначити, що «посилений політичний діалог» ведеться «з усіх питань, що становлять взаємний інтерес»: це обмежує будь-які можливі тези про «втручання у внутрішні справи». Відносини асоціації ґрунтуються на логіці інтеграції, що передбачає прагнення держав спільно здійснювати свої суверенні повноваження (на відміну від традиційної для міжнародних відносин логіки абсолютного державного суверенітету).

Хоча Угода не встановлює жодної ієрархії цілей, перебіг переговорів і суспільна увага однозначно вказують на ключову роль **економічної цілі** – створення зони вільної торгівлі на основі наближення законодавства до стандартів ЄС як плацдарму для подальшої якомога більшої інтеграції України у внутрішній ринок ЄС. За відсутності згадки в Угоді перспективи членства України в ЄС досягнення саме цієї мети слугуватиме локомотивом інтеграції.

Друга стаття Угоди викладає **систему загальних принципів**, що упорядковані, як виглядає, за їх важливістю та ступенем юридичної обов'язковості:

1. «*формують основу внутрішньої та зовнішньої політики сторін, а також є суттєвими елементами Угоди*»: повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод і повага до верховенства права;
2. «*також становлять суттєві елементи Угоди*»: сприяння повазі до принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також боротьба з поширенням зброї масового ураження, пов'язаних матеріалів і засобів їхньої доставки;
3. «*відносини сторін спираються*» на принципи вільної ринкової економіки;
4. «*центральними для посилення відносин сторін*» визначені: верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності та тероризмом, сприяння сталому розвитку, ефективна багатосторонність.

Дотримання перших двох блоків принципів **забезпечується правовим механізмом**, що ґрунтується на понятті «*порушення суттєвого елементу Угоди*»: якщо таке має місце, то інша сторона має право у спрощеному порядку вжити заходів у відповідь на порушення, що можуть полягати в односторонньому призупиненні дії положень Угоди. Водночас принципово важливим для України (і новаторським для угод про асоціацію) є закріплення в Угоді зобов'язання сторін поважати принципи суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, послаблене наголосом на лише «сприянні поважати», що по суті нівелює правовий характер зобов'язання.

Також звертає на себе увагу неодноразове наголошення в тексті Угоди важливості забезпечення сторонами **верховенства права**. Для цього є суттєві причини. У ціннісному аспекті верховенство права є головним інструментом консолідації демократії, оскільки, як засвідчив досвід, у тому числі всіх пострадянських країн, встановлення самої лише електоральної демократії не забезпечує ефективності та успішності розвитку держави. В інструментальному вимірі наповнення відносин асоціації реальним змістом здійснюється за допомогою організаційно-правових механізмів, що здатні діяти лише за умови практичного втілення верховенства права.

Таким чином, цілі асоціації повинні досягатися за допомогою інтеграційних механізмів, що ґрунтуються на принципах поваги до основоположних прав і свобод, плюралістичної демократії, верховенства права, вільної ринкової економіки на основі чесної конкуренції. Ігнорування цих принципів договірною стороною перетворює угоду на нежиттєздатний документ. Саме тому кожна угода про асоціацію передбачає процедури припинення її дії.

Отже, укладаючи Угоду про асоціацію, Україна заявляє про свою рішучість перейти в **нову якість**: від пострадянської країни, яка вимушена дотримуватися згаданих принципів під страхом бути ізольованою від цивілізованого світу, до країни – інтегральної складової цивілізованого світу, призначення якої полягає у вдосконаленні цих принципів і їх поширенні серед інших народів.

РОЗДІЛ 3. ОГЛЯД СТРУКТУРИ ТА ЗМІСТУ 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 поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (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 і незалежності.

Саме в цій частині міститься положення стосовно майбутнього відносин Україна-ЄС, дискусії про яке були найбільш тривалими, і крапку в яких було поставлено лише під час саміту 19 грудня 2011 року. Оскільки на даному етапі Європейський Союз не готовий надати Україні перспективу членства, було вирішено, що сторони визнають «європейську ідентичність України». Для України така формула є непрямим способом фіксації власної європейської перспективи, у той час як 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. У той же час 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 непо-рушності 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 її 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.

Сторони також зобов'язуються співпрацювати в галузі 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.

Велика 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 замінює 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 в переважній більшості секторів економіки та суспільного життя України.

Положення Угоди про асоціацію в частині **енергетичного співробітництва** запровадять гармонізований правовий режим для діяльності підприємств відповідної 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 та дистрибуції енергоносіїв. При цьому в разі наявності розбіжностей між правовими режимами, що встановлюються Угодою та нормами Енергетичного Співтовариства, останні матимуть переважну силу. Зазначені положення мають забезпечити, зокрема, відповідність будь-яких форматів газових врегулювань між Україною та Російською Федерацією європейським стандартам, зокрема щодо запобігання монополізації транзитних та розподільчих мереж.

Розділ щодо поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі охоплюватиме 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 українських експортерів до внутрішнього ринку ЄС і навпаки – європейських експортерів до українського ринку.

Загальні, інституційні та прикінцеві положення. У цьому розділі запроваджуються нові формати та рівне співробітництво 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. 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 її всебічного перегляду, у т.ч. що стосується її цілей протягом п'яти років від набуття нею чинності, а також у будь-який час за взаємною згодою Сторін. Дане положення створює передумови 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.

РОЗДІЛ 4. СПІВПРАЦЯ З ПИТАНЬ ЮСТИЦІЇ, СВОБОДИ ТА БЕЗПЕКИ

У Європейському Союзі завдання побудови **простору юстиції, свободи та безпеки** було запроваджене до установчих договорів ЄС Амстердамським договором 1997 року для створення комплексного правового інструментарію, здатного забезпечити кожному громадянину ЄС справедливість, свободу та безпеку після запровадження вільного (без віз і без перевірок на державних кордонах) пересування громадян ЄС між його державами-членами. У зв'язку з цим на ЄС покладено завдання «надати своїм громадянам простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб у поєднанні з належними заходами щодо контролю на зовнішніх кордонах, притулку, імміграції та попередження і боротьби зі злочинністю» (ч. 2 ст. 3 Договору про ЄС).

Проте, значення простору юстиції, свободи та безпеки не обмежується утилітарною метою забезпечення вільного руху громадян ЄС, оскільки створення відповідного правового інструментарію становить невід'ємну частину розвитку принципів верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод. Через це дані питання перебувають у самому осерді ЄС, адже свобода, рівність, верховенство права та повага до прав людини згадані серед цінностей, на яких засновано Союз і які є спільними для всіх держав – членів ЄС у суспільстві, де панує, зокрема, недискримінація та справедливість (ст. 2 Договору про ЄС).

Угода про асоціацію при визначенні змісту співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки слідує вищезгаданій логіці, виокремлюючи як її загальний, так і спеціальний виміри.

У перших статтях Угоди, що встановлюють її цілі та загальні принципи, однією з **цілей асоціації** визначено зміцнення співпраці в галузі юстиції, свободи та безпеки з метою посилення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод. Договірні сторони також зобов'язалися, що повага до прав людини й основоположних свобод та повага до принципу верховенства права становитимуть «основу їх внутрішньої та зовнішньої політики». Вони також є «суттєвими елементами Угоди», що означає можливість призупинення дії Угоди однією із її сторін, якщо інша сторона допускає порушення хоча б одного з таких елементів. Більше того, верховенство права, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності та тероризму фігурують серед елементів, які визнані «центральними для посилення співпраці сторін».

Проте основний масив норм щодо співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки зосереджено в спеціальному розділі Угоди, які можна згрупувати у **п'ять блоків питань**:

1. верховенство права та повага до прав і свобод людини як ключовий напрямок співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки;
2. захист персональних даних;
3. мобільність громадян (режим в'їзду і перебування громадян сторін на їхніх територіях, а також міграція, притулок, управління кордонами);

4. попередження та боротьба з різноманітними злочинами, що зачіпають співпрацю сторін;
5. правова співпраця з цивільних і кримінальних справ.

Як зазначалося вище, зобов'язання щодо **верховенства права та поваги до прав і свобод людини** сприймаються сторонами як основоположні для всієї Угоди. При цьому сторони зобов'язалися приділяти особливу увагу консолідації верховенства права, а також зміцненню державних органів усіх рівнів, особливо тих, що здійснюють правосуддя та правоохоронну діяльність. Спеціально виокремлено мету зміцнення судової системи, покращення її ефективності, гарантування її незалежності та безсторонності і боротьби з корупцією. Відзначимо, що успішна реалізація Україною цього блоку завдань дозволить, серед іншого, значно покращити спроможність виконувати Угоду в цілому (наприклад, завдяки більшій ефективності органів виконавчої влади і більш надійному захисту положень Угоди судами).

Співпраця щодо **захисту персональних даних** спрямована на забезпечення належного рівня захисту відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, у тому числі розроблених у рамках Ради Європи. Ця співпраця має вкрай важливе практичне значення: в сучасних умовах механізми вирішення конкретних практичних потреб державного управління часто ґрунтуються на використанні баз персональних даних, наприклад, шляхом автоматизованого аналізу ризиків. Тому для досягнення суттєвого прогресу у виконанні багатьох зобов'язань за Угодою – наприклад, у митній співпраці, що дозволить спростити доступ українських товарів на внутрішній ринок ЄС – Україні важливо приєднатися до діючих у ЄС баз даних або розширити обсяг обміну інформацією, необхідною передумовою чого є забезпечення найвищих стандартів захисту персональних даних в Україні.

В Україні **мобільність громадян** сприймається не лише як головне практичне питання співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки, але й виступає ключовим засобом європейської інтеграції України та індикатором її успішності. Угода ще раз наголошує на зобов'язанні «забезпечити повне виконання» чинних угод про спрощення видачі віз і реадмісію осіб, укладених між Україною та ЄС у 2007 році. Що стосується запровадження безвізового режиму для поїздок громадян України, то Угода обмежується встановленням досить абстрактного зобов'язання сторін докласти всіх можливих зусиль для досягнення прогресу в діалозі, який вони ведуть з метою визначення умов встановлення безвізового режиму відповідно до законодавства ЄС. Важливо, що ця мета не лише не була визначена як «довгострокова перспектива», але вже фактично реалізована внаслідок затвердження в 2010 році Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Цей документ є юридично незалежним від Угоди, а тому його виконання не залежить від набуття нею чинності. В Угоді про асоціацію була закріплена частина зобов'язань, передбачених у цьому Плані дій, зокрема, щодо міграції, надання притулку, а також управління кордонами. Зокрема, сторони наголосили на важливості спільного управління міграційними потоками, підтримання всеосяжного діалогу з усіх пов'язаних із міграцією питань, а також ефективної реалізації принципу інтегрованого управління кордонами.

Попередження та боротьба зі злочинами, що мають міжнародний характер, становить важливу частину розділу Угоди щодо співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки. Зобов'язання сторін зводяться до встановлення обов'язку криміналізувати певні типи злочинів, а також надавати взаємну допомогу з їх

попередження та переслідування злочинців згідно із визначеними стандартами (якими переважно виступають універсальні міжнародні конвенції). Зокрема, передбачається співпраця в рамках Європолу (Європейське поліцейське бюро, що має статус агенції ЄС). Розділ стосується чотирьох груп злочинів: (1) відмивання коштів і фінансування тероризму, (2) незаконний обіг наркотиків, прекурсорів і психотропних речовин, (3) злочинність і корупція, що серед іншого включає торгівлю людьми і зброєю, контрабанду, економічні злочини включно зі сферою оподаткування, корупція у приватному та публічному секторах, підробка документів, кібер-злочини, (4) тероризм. Крім того, співпраця щодо попередження і боротьби з окремими злочинами, що становлять загрозу для міжнародного миру та безпеки, є частиною зобов'язань сторін, закріплених у розділі про політичний діалог (поширення зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів її доставки; незаконний обіг зброї, в тому числі малої та легкої; тероризм).

Розділ також містить низку положень щодо **правової співпраці з цивільних і кримінальних справ**. Така співпраця повинна ґрунтуватися на принципах правової визначеності та праві на справедливий судовий процес, а також здійснюватися шляхом спільної участі сторін у міжнародних конвенціях. Серед пріоритетів співпраці в кримінальних справах вказуються надання взаємної правової допомоги та екстрадиція, участь у Римському статуті Міжнародного кримінального суду (для досягнення прогресу потрібно вносити зміни до тексту Конституції України), а також співпраця в рамках Євроюсту (має статус агенції ЄС). Взаємодопомога судів і правоохоронних органів традиційно є «чутливим» політичним питанням, оскільки є не лише важливим інструментом забезпечення національної безпеки, але і може безпосередньо впливати на перебіг політичної боротьби в конкретній державі. Тому глибина співпраці України та ЄС з цих питань є надійним індикатором, що свідчить про ступінь взаємної довіри та, відповідно, інтегрованості України в безпековий і правовий європейський простір.

Важливо, що положення розділу сформульовані як **взаємні зобов'язання**. Проте, зважаючи на суттєву відмінність у рівні розвитку сторін, у більшості випадків вони автоматично розуміються радше як зобов'язання України, ніж ЄС і його держав-членів. Однак слід мати на увазі, що ЄС і його члени також постійно мають проблеми із виконанням міжнародних зобов'язань чи власного *acquis*, які до того ж постійно зазнають реформування. У цьому аспекті положення Угоди створюють підставу для правомірності вимог України бути залученою у процес прийняття відповідних рішень у Європейському Союзі (в максимальному обсязі, дозволеному для держави, що не є його членом), а також щоб ЄС зважав на позицію України при вжитті спільних дій на міжнародній арені (наприклад, при розробці міжнародних конвенцій або ухваленні рішень у міжнародних організаціях). Це означає, що завдяки Угоді Україна отримує додатковий привід спільно з ЄС брати участь у розробці світових стандартів у сфері юстиції, свободи та безпеки, а також здійснювати їх практичне впровадження.

Варто зауважити, що всі положення Угоди, які стосуються співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки, сформульовані як зобов'язання виключно договірних сторін, а також встановлюють досить загальні цілі, для досягнення яких сторони повинні будуть вживати належних заходів на національному рівні, включаючи ухвалення відповідного законодавства. Крім того, у цих положеннях часто містяться посилання на міжнародні юридичні та політичні документи як на джерело стандартів, згідно з якими повинна здійснюватися співпраця сторін чи досягатися її цілі.

Звідси випливає, що ці положення безпосередньо не встановлюють суб'єктивних прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, а тому **позбавлені прямої дії**. Це означатиме, зокрема, що ці положення Угоди не можуть бути примусово здійснені шляхом звернення фізичних чи юридичних осіб до національних судів договірних сторін, а тому проблеми з невиконання зобов'язань можуть бути розв'язані лише в рамках загальних процедур вирішення спорів, встановлених у самій Угоді.

Положення розділу Угоди щодо співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки **не увійдуть до тимчасової угоди**, а тому набудуть юридичної сили для України та ЄС лише після набуття чинності Угодою. Хоча цей факт потенційно може створити певні обмеження для обміну інформацією, експертами і надання технічної допомоги, він не може стати непереборною перешкодою для практичної реалізації взятих зобов'язань. По-перше, ніщо не заважає сторонам реалізовувати зобов'язання в односторонньому порядку. По-друге, зобов'язання в частині запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до країн ЄС реалізуються на базі Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України 2010 року, що є незалежним від Угоди про асоціацію документом. По-третє, сторони можуть оновити зміст Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки 2007 року, щоб відобразити досягнуті домовленості, а значна кількість зобов'язань може бути реалізована шляхом виконання Україною міжнародних договорів або рішень міжнародних організацій, згаданих у розділі.

РОЗДІЛ 5. ЕКОНОМІЧНЕ ТА СЕКТОРАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО, СТВОРЕННЯ ПОГЛИБЛЕНОЇ ТА ВСЕОСЯЖНОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ

Загальний контекст

Економічна, секторальна та торговельна частини є найбільшими за обсягом та найскладнішими за рівнем деталізації складовими УА. Разом з тим саме ця складова УА, не применшуючи значення інших частин, може принести найбільш відчутні результати для України – для споживачів, бізнесу тощо – вже в найближчій перспективі. Проте ці частини також несуть у собі найбільші ризики, вони матимуть серйозні макроекономічні наслідки для економіки України, а також передбачають масштабні зміни українського законодавства за багатьма напрямками і секторами економіки, оскільки пов'язані з необхідністю проведення великої кількості реформ. Тільки прорахована довгострокова економічна політика та реальний прогрес у ринкових перетвореннях дозволять Україні повністю скористатися усіма перевагами створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі і мінімізувати основні ризики.

Звідси випливає, що економічна, секторальна та торговельна частини УА можуть не просто регулювати двосторонню торгівлю між сторонами, а й – за наявності політичної волі та за підтримки суспільства – закласти певною мірою основи для нової моделі соціально-економічного розвитку України.

Економічне та секторальне співробітництво

Частина Угоди про асоціацію «Економічне та секторальне співробітництво» містить положення щодо цілей, завдань, напрямів та форм співпраці між Україною та ЄС у 28 сферах, зокрема – таких:

1. Співпраця у сфері енергетики, включаючи ядерну;
2. Макроекономічна співпраця;
3. Управління публічними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит;
4. Оподаткування;
5. Статистика;
6. Довкілля;
7. Транспорт;
8. Космос;
9. Співпраця у сфері досліджень і розвитку;
10. Промислова політика і політика щодо підприємств;
11. Співробітництво у видобувній та металургійній галузях;
12. Фінансові послуги;
13. Право компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік і аудит;
14. Інформаційне суспільство;
15. Аудіовізуальна політика;

16. Туризм;
17. Сільське господарство і розвиток сільської місцевості;
18. Морська політика та політика у сфері рибальства;
19. Співробітництво щодо ріки Дунай;
20. Захист споживачів;
21. Співпраця щодо зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей;
22. Охорона здоров'я;
23. Освіта, навчання та молодь;
24. Культура;
25. Співпраця у сфері спорту та щодо розвитку фізичної активності;
26. Співпраця щодо розвитку громадянського суспільства;
27. Транскордонна та регіональна співпраця;
28. Участь у програмах та агенціях ЄС.

Майже кожен із вказаних розділів міститиме визначений перелік, відповідні етапи та терміни імплементації актів законодавства ЄС, які Україна зобов'язалась імплементувати у національне законодавство. Ідеться переважно про основні та найважливіші акти ЄС у відповідних сферах. Загалом вищезазначена частина Угоди містить зобов'язання щодо імплементації та практичного впровадження понад 300 регламентів і директив ЄС, а також інших актів *acquis* ЄС, у т.ч. повідомлень та роз'яснень Європейської Комісії та міжнародних договорів. Строки імплементації актів законодавства ЄС складають 2-3-5-7 років з моменту набуття чинності Угодою, при цьому близько двох третин актів має бути імплементовано протягом 2-5 років.

Як ми бачимо із зазначеного вище переліку сфер, співпраця в яких є предметом частини «Економічне та секторальне співробітництво», остання містить не лише положення щодо співпраці в окремих секторах чи галузях економіки, а й положення щодо співпраці в інших сферах суспільного життя. Це дасть змогу поряд з безпосереднім розвитком відповідних галузей та секторів економіки залучати також контекст відносин з ЄС, у тому числі його найкращі практики та правове регулювання, до розвитку та реформ у таких сферах, як інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, охорона здоров'я, освіта, навчання та молодь, культура, розвиток спорту та фізичної культури, розвиток громадянського суспільства, транскордонної та регіональної співпраці.

Окрему частину Угоди про асоціацію складатимуть положення щодо фінансової співпраці між сторонами, включаючи положення щодо боротьби з шахрайством. Відповідно до цієї частини ЄС в рамках своїх відповідних фінансових інструментів зобов'язується надавати допомогу Україні для досягнення цілей УА. В той же час надання такої допомоги здійснюватиметься у відповідності до принципів раціонального та розважливого фінансового управління та передбачатиме ефективне здійснення визначених заходів щодо попередження та боротьби із шахрайством, корупцією тощо. Для цього Україна буде зобов'язана належно імплементувати відповідні положення *acquis* ЄС щодо:

- відповідальності, у т.ч. кримінальної, за порушення законодавства щодо отримання і використання допомоги ЄС;
- відповідальності за корупцію у цій сфері;
- відмивання грошей.

Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею

Частина УА щодо поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) – «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» – передбачає лібералізацію торгівлі товарами, послугами, руху капіталів і поточних платежів та, частково руху робочої сили.

Як відомо, на сьогодні ЄС є одним із найбільших торговельних партнерів України. Близько третини зовнішньоторговельного обороту України припадає на торгівлю з країнами ЄС-27. Крім того, за даними Державної служби статистики обсяг прямих інвестицій в економіку України з країн ЄС на 1 жовтня 2011 р. становив 38,8 млрд. дол. США, що складає 80 % загального обсягу інвестицій в Україну.

Метою положень щодо створення ПВЗВТ як угоди про зону вільної торгівлі «нової генерації» є не тільки скасування чи суттєве зменшення митних тарифів для більш ніж 95% тарифних позицій та далекосяжна лібералізація торгівлі послугами, що охоплює всі способи надання послуг, а й положення щодо інвестицій, охорони інтелектуальної власності, у т. ч. географічних зазначень, державних закупівель, правил конкуренції, прозорості регулювання, сталого та гармонійного розвитку. Також частина Угоди щодо ПВЗВТ міститиме положення щодо усунення та попередження нетарифних обмежень у торгівлі, зокрема технічних бар'єрів, стандартизації, метрології, акредитації та оцінки відповідності, а також санітарних та фітосанітарних заходів.

Окрім вищезазначених 15 розділів, частина «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» містить понад два десятки протоколів, додатків, доповнень та декларацій, що більш детально визначають параметри лібералізації двосторонньої торгівлі, наприклад, ставки митних тарифів і графік їх зниження, специфікацію положень щодо правил походження та щодо митної співпраці, питання адаптації (наближення) законодавства у сферах нетарифного регулювання, санітарних та фітосанітарних заходів, торгівлі послугами, електронної комерції, державних закупівель, правил конкуренції тощо.

Важливою відмінністю частини «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» від аналогічних положень у інших Угодах ЄС такого типу є те, що значна частина розділів міститимуть зобов'язання України щодо поступового наближення та/або адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, з якими напряду пов'язується відкриття повного доступу до внутрішнього ринку ЄС, насамперед у таких сферах, як санітарні та фітосанітарні заходи, торгівля послугами, електронна комерція, технічні бар'єри в торгівлі тощо.

Загалом положення цієї частини Угоди містять зобов'язання щодо імплементації та практичного впровадження близько 150 регламентів та директив ЄС, а також інших актів *acquis* ЄС та міжнародних договорів і стандартів. І це – не враховуючи загальних положень щодо ефективного застосування вже ратифікованих Україною міжнародних угод або матеріальних норм, які Україна буде зобов'язана транспонувати та ефективно застосовувати у внутрішньому правопорядку.

Частина «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» містить наступні розділи:

1. Національний режим та доступ до ринку товарів

У розділі визначено загальні положення щодо національного режиму, скасування митних зборів та платежів, заходів нетарифного регулювання, адміністративної співпраці.

Положення розділу щодо скасування митних платежів і зборів застосовуватимуться до товарів походженням з однієї сторони, що експортуються до іншої. Правила визначення країни походження товару закріплено в окремому протоколі.

Ввізне мито та тарифні квоти: На сьогодні середньозважені ставки ввізних мит, які застосовуються в торгівлі товарами між Україною та ЄС, є відносно низькими (Таблиця 2). Традиційно вищі ставки спостерігаються в торгівлі сільськогосподарськими товарами, причому ринок ЄС захищений сильніше, ніж ринок України. Низький рівень захисту промислового ринку ЄС значною мірою зумовлюється існуванням Генеральної системи преференцій (ГСП) ЄС, бенефіціаром якої є Україна.⁷

Таблиця 2. Ставки ввізного мита, що застосовувались у торгівлі між Україною та ЄС у 2011 році

	Ввізні мита, що застосовуються в ЄС щодо товарів походженням з України (середньозважене значення)	Ввізні мита, що застосовуються в Україні щодо товарів походженням з ЄС (середньозважене значення)
Ввізні мита на сільськогосподарську продукцію	7,42	6,41
Ввізні мита на промислові товари	1,19	2,45

Джерело: *Market Access Map*⁸

В рамках ПВЗВТ передбачається взаємна лібералізація торгівлі як промисловими, так і сільськогосподарськими товарами, що сприятиме зниженню фактичних та адміністративних витрат бізнесу. Скасування чи суттєве зменшення ввізних мит передбачено для більш ніж 95% тарифних позицій.

Стосовно окремих товарів, щодо яких не було досягнуто домовленості про повну лібералізацію, сторони домовилися зменшувати або скасовувати мито на імпорт таких товарів у рамках цього розділу та відповідно до визначеного графіку.

Так, наприклад, Україна поступово скасує мито на імпорт вживаного одягу протягом 5 років, знижуючи його на 1 % до досягнення нульової ставки мита на п'ятому році. Одночасно Україна матиме можливість запровадити систему вхідних цін. Вхідна ціна буде розраховуватися на підставі даних про контактну вартість готових швейних виробів, що експортувалися в Україну протягом попередніх трьох років, а саме 30 % від середньої митної вартості по готовій продукції за визначеним переліком. Відповідно «секонд-хенд» з країн ЄС буде ввозитися в Україну за ціною, яка не є нижчою за розрахункову вхідну ціну.

Також щодо окремих сільськогосподарських товарів не передбачено повного скасування ввізного мита, натомість встановлено безмитні тарифні квоти на ключові товари походженням з України. Зокрема, за інформацією Міністерства аграрної політики і продовольства передбачаються такі квоти на безмитний експорт в ЄС:⁹

- 1,6 млн. т зернових у перший рік дії положень про ЗВТ з поступовим збільшенням до 2,0 млн. т за п'ять років. Квота на експорт в ЄС пшениці становить

⁷ Див. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/march/tradoc_145943.pdf

⁸ Див. <http://www.macmap.org/Applied.Tariffs.aspx>

⁹ Див. http://news.dt.ua/ECONOMICS/ukrayina_i_es_domovilisya_pro_kvoti_na_bezmitniy_eksport_agroproduktsiyi-88464.html

950 тис. т (1 млн. т через п'ять років), кукурудзи – 250 тис. т (350 тис. т), ячменю – 400 тис. т (650 тис. т);

- 20 тис. т заморожених тушок курей і 16 тис. т обробленої продукції у перший рік з поступовим збільшенням до 20 тис. т за п'ять років;
- 3 тис. т яєць у шкаралупі та 3 тис. т продуктів переробки яєць;
- 12 тис. т яловичини;
- 40 тис. т свинини (порівну обробленої свинини та тушок);
- 30 тис. т цукру, 27 тис. т м'яси та цукрового сиропу.

Також тарифні квоти застосовуватимуться до інших продуктів, як-то мед, часник, томатна паста, соки тощо.

Вивізне (експортне) мито: Скасування Україною вивізних мит було однією з ключових вимог ЄС в рамках переговорів щодо створення ЗВТ. Станом на травень 2012 року в Україні застосовуються експортні (вивізні) мита до кількох груп товарів, зокрема до насіння олійних культур, живої великої рогатої худоби, шкір, брухту чорних та кольорових металів, природного газу. В цілому близько 1 % українського експорту в ЄС обкладалося вивізним митом у 2011 році.

Відповідно до положень розділу сторони не продовжують накладати та не будуть встановлювати жодного мита або інших заходів, що мають еквівалентну дію, у зв'язку зі здійсненням експорту з України до ЄС та навпаки. Існуючі заходи, що застосовуються Україною, завершать свою дію протягом визначеного перехідного періоду – протягом 10 років з моменту набрання чинності УА (за винятком насіння соняшнику – скасування протягом 15 років).

У той же час протягом 15 років Україна зможе застосовувати спеціальний захисний механізм (стягнення додаткового збору у певних визначених межах) для окремих товарів, зокрема – насіння соняшнику, шкірсировини, деяких видів металобрухту. Для кожного з цих товарів буде застосовуватись різний режим, хоча загальна ідеологія захисту залишатиметься незмінною.

У випадку насіння соняшнику ставка додаткового збору буде встановлюватися таким чином, щоб сума експортного мита та додаткового збору складала 10 %. Ставка вивізного (експортного) мита буде поступово знижуватися протягом 10 років відповідно до досягнутих домовленостей з ЄС, поступово зростатиме ставка додаткового збору, заміщуючи експортне мито і компенсуючи це зниження.

Таким чином, протягом п'ятнадцяти років після набуття чинності домовленостями щодо ЗВТ українські виробники кількох чутливих товарів матимуть додатковий захист, що дозволить їм краще підготуватися до збільшення конкуренції у майбутньому.

Експортні субсидії: З моменту набрання чинності Угодою жодна сторона в торгівлі з іншою стороною не застосовуватиме експортні субсидії або заходів, які мають еквівалентну дію щодо сільськогосподарських товарів. Також за певними винятками скасовуються (зокрема – відповідно до статті XI ГАТТ 1994) кількісні обмеження щодо імпорту.

2. Засоби захисту торгівлі

Відповідно до положень розділу сторони залишили в силі режим відповідно до статті XIX ГАТТ 1994 Угоди СОТ про захисні заходи. ЄС також залишив для

себе в силі відповідні права та зобов'язання, що випливають зі статті 5 Угоди СОТ про сільське господарство, за винятком торгівлі сільськогосподарськими товарами, що охоплюватимуться преференційним режимом відповідно до положень УА. Також закріплено положення, відповідно до якого сторони, застосовуючи захисні заходи, намагатимуться завдати якнайменше шкоди двосторонній торгівлі.

Окремо врегульовано питання застосування Україною захисних заходів щодо пасажирських автомобілів. Так, Україна може після проведення розслідування компетентними органами та повідомлення ЄС застосовувати захисні заходи у вигляді вищого мита (до 10 %, але не вище мита, встановленого в рамках режиму найбільшого сприяння) до пасажирських автомобілів походженням з ЄС, якщо імпорт цих автомобілів перевищив граничні значення за двома параметрами. Ці параметри – загальна кількість ввезених пасажирських автомобілів з ЄС протягом року та частка ринку, яку займають пасажирські автомобілі, імпортовані з ЄС, від зареєстрованих в Україні нових автомобілів порівняно з попереднім роком. Відповідні граничні значення становлять для кількості ввезених з ЄС автомобілів – 45000 одиниць, для частки на ринку – 20% протягом перших двох років після набуття чинності домовленостями щодо ПВЗВТ, 21% у третьому році, 22% в четвертому і так до 25%. Право застосовувати відповідний захисний механізм діятиме протягом 15 років і не застосовуватиметься протягом першого року дії положень щодо ПВЗВТ.

Стосовно антидемпінгових та компенсаційних заходів сторони загалом підтвердили свої права та зобов'язання в рамках СОТ, зокрема відповідно до статті VI ГАТТ 1994, Угоди СОТ щодо імплементації статті VI ГАТТ 1994 та Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи. Додатково Україна та ЄС встановили вимоги щодо прозорості застосування захисних заходів, врахування публічного інтересу, застосування правила меншого розміру антидемпінгового чи компенсаційного збору, механізму перегляду та консультацій.

3. Технічні бар'єри в торгівлі, стандартизація, метрологія, акредитація та оцінка відповідності

Розділ регулює питання, пов'язані з підготовкою, прийняттям та застосуванням стандартів, технічних регламентів, а також процедурами оцінки відповідності в розумінні Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі, що можуть мати вплив на торгівлю товарами між сторонами.

З метою підвищення взаємної сумісності відповідних систем України та ЄС у сфері технічного регулювання та з метою сприяння доступу до їх ринків сторони домовилися посилювати співпрацю у сфері стандартів, технічних регламентів, метрології, ринкового нагляду, процедур акредитації та оцінки відповідності. Для цього, зокрема, можуть започатковуватися діалоги з регуляторних питань як на горизонтальному, так і на секторальному рівнях.

Україна у свою чергу зобов'язується вжити необхідних заходів для поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС, Європейськими процедурами стандартизації, метрології, акредитації та оцінки відповідності та системою ринкового нагляду, а також впроваджувати принципи і практику, що закріплена у відповідних регламентах та директивах ЄС.

Для досягнення вказаної мети Україна відповідно до погодженого графіку інкорпорує відповідне *acquis* ЄС в законодавство України, здійснить адміністративні та інституційні реформи, необхідні для імплементації УА та Угоди про оцінку

відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), забезпечить функціонування необхідної для реалізації цього розділу ефективну і прозору адміністративну систему.

Також Україна повністю забезпечить участь її відповідних органів влади в Європейських та міжнародних організаціях зі стандартизації, правової та фундаментальної метрології та оцінки відповідності.

Крім того, Україна поступово транспонує корпус Європейських стандартів в національні стандарти, скасує національні стандарти, що суперечать таким стандартам, включаючи міждержавні стандарти (ГОСТи), схвалені до 1992 року. Україна також має забезпечити досягнення усіх інших вимог, що висуваються для отримання повного членства в Європейській організації зі стандартизації.

Крім того, сторони узгодили включення Угоди АСАА як додаткового протоколу, що охопить один або кілька секторів, визначених у відповідному додатку, після повного узгодження українського секторального та горизонтального законодавства, інституцій та стандартів з *acquis* ЄС. Включення Угоди АСАА як додатку передбачатиме, що торгівля між сторонами товарами в секторах, що охоплені цією Угодою, буде проводитися на умовах, що застосовуються в торгівлі між країнами – членами ЄС. Після перевірки з боку ЄС та досягнення домовленості про стан узгодження відповідного українського законодавства щодо технічного регулювання, стандартів та інфраструктури АСАА повинна бути додана як протокол до цієї Угоди за згодою між сторонами у відповідності з процедурою внесення поправок до Угоди.

Передбачається, що дія АСАА в кінцевому підсумку буде поширюватися на всі сектори, визначені у відповідному додатку, у тому числі горизонтальне законодавство та секторальне:

- горизонтальне законодавство (загальна безпека продукції, встановлення вимог для акредитації та ринкового нагляду, загальна структура (система) маркетингу продукції, одиниці виміру, відповідальність за браковану продукцію),
- секторальне законодавство (машини, електромагнітна сумісність, прості посудини високого тиску, обладнання, що працює під тиском, пересувне обладнання, що працює під тиском, ліфти, безпека іграшок, електричне обладнання, розраховане на певні граничні значення напруги, вимоги до коефіцієнта корисної дії нових водонагрівальних котлів, що працюють на рідкому чи газоподібному паливі, прилади, що працюють на газоподібному паливі, засоби індивідуального захисту, технічні вимоги щодо енергоспоживання електричних побутових холодильників та морозильних камер, неавтоматичні зважувальні прилади, зважувальні прилади, суднове обладнання, медичні пристрої, активні імплантовані медичні пристрої, *in vitro* діагностичні медичні пристрої, обладнання систем захисту, призначених для застосування у вибухонебезпечній атмосфері, радіо- і телекомунікаційне термінальне обладнання та взаємне визнання його відповідності, канатні установки для перевезення людей, прогулянкові судна, будівельні вироби, включаючи їх імплементаційні заходи, пакування та відходи, вибухові речовини цивільного призначення, зазначення маркування та стандартної інформації щодо споживання енергії та інших ресурсів, пов'язаних із енергетичними продуктами, високошвидкісні залізні дороги).

Після охоплення Угодою АСАА відповідних секторів, що перелічені вище, сторони зобов'язалася розглянути можливість розширення цих сфер, щоб охопити

також інші промислові сектори. До того, як товари будуть охоплені Угодою АСАА, повинно застосовуватися чинне законодавство сторін з урахуванням положень Угоди СОТ щодо технічних бар'єрів в торгівлі.

4. Санітарні та фітосанітарні заходи

Метою розділу є:

- сприяння здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами (СФЗ) між сторонами, при забезпеченні охорони здоров'я людей, тварин та рослин, шляхом наближення законодавчої системи України до законодавчої системи Європейського Союзу;
- визнання режиму охорони здоров'я сторін та застосування принципу регіоналізації, встановлення механізму визнання еквівалентності санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються сторонами;
- встановлення механізмів і процедур щодо сприяння торгівлі;
- покращення співпраці між сторонами з питань санітарних та фітосанітарних заходів.

Україна має наблизити своє законодавство щодо СФЗ та благополуччя (добробуту) тварин до законодавства Європейського Союзу відповідно до визначеного в Угоді переліку актів *acquis* ЄС.

Положення розділу передбачає необхідність співпраці не тільки щодо наближення законодавства, а й стосовно розбудови відповідної інституційної спроможності.

Розділом передбачено створення Комітету з управління СФЗ, який регулярно проводитиме моніторинг імплементації процесу наближення та надаватиме відповідні рекомендації.

Крім того, протягом трьох місяців після вступу у дію УА Україна повинна надати вказаному Комітету комплексну стратегію імплементації положень розділу щодо СФЗ, яка слугуватиме довідковим документом стосовно цілей імплементації.

Еквівалентність санітарних та фітосанітарних заходів може бути визнана у відповідності до індивідуальних заходів або групи заходів або системи, що прийнята до сектору, підсектору, товару або групи товарів. Еквівалентність визначається відповідно до визначеної в додатку до розділу процедури та може включати інспектування або верифікацію.

Наблизення законодавства, встановлене в результаті спеціальної процедури моніторингу, також розглядатиметься як запит України щодо початку процедури визнання еквівалентності відповідних заходів.

Офіційно еквівалентність визнає Комітет з управління СФЗ за результатами процедури консультацій. Це рішення Комітету також має передбачати скорочення фізичних перевірок на кордоні, спрощення отримання сертифікатів і полегшення процедури схвалення виробничих потужностей.

5. Митні питання та сприяння торгівлі

Відповідно до положень розділу сторони погодились посилити співпрацю щодо митних питань та сприяння торгівлі з метою забезпечення дії відповідного законодавства та процедур, а також розвиток необхідної адміністративної спроможності відповідних органів, досягнення цілей ефективного контролю та сприяння законній торгівлі.

Україна та ЄС погодились, що відповідне торговельне та митне законодавство має бути стабільним та всеосяжним, а також пропорційним, прозорим та передбачуваним, недискримінаційним, безстороннім та застосовуватись однаково та ефективно. Також Україна взяла на себе зобов'язання щодо поступового наближення згідно із визначеним графіком та переліком актів законодавства ЄС, свого митного законодавства до *acquis* ЄС.

Водночас сторони передбачили відповідні положення щодо співпраці з метою надання технічної допомоги для розвитку потенціалу та сприяння проведенню реформ у цій сфері.

6. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція

Положення розділу охоплюють усі способи надання послуг і закладають необхідні підстави для поступової взаємної лібералізації заснування підприємницької діяльності, транскордонного надання послуг, співпраці щодо електронної комерції, вони регулюватимуть засади торгівлі іншими видами послуг, зокрема комп'ютерними, поштовими та кур'єрськими, телекомунікаційними, фінансовими, транспортними тощо.

Стосовно заснування підприємницької діяльності та транскордонного надання послуг, то положення розділу охоплюють лібералізацію усіх видів такої діяльності та послуг, окрім видобутку, виробництва та переробки ядерних матеріалів, виробництва або торгівлі зброєю, боєприпасами та військовими матеріалами, аудіовізуальних послуг, національного морського каботажу та регулярних або нерегулярних міжнародних повітряних перевезень та перевезень в межах країни, перевезень, що безпосередньо пов'язані з реалізацією комерційних прав на перевезення, інших ніж ремонт та сервісне обслуговування літака, під час яких літак не здійснює перевезення, продаж послуг із повітряних перевезень, послуги комп'ютерних систем бронювання (КСБ), послуги з наземного обслуговування, послуги з експлуатації аеропортів.

Для цих способів надання послуг буде встановлено національний режим та режим найбільшого сприяння в залежності від того, який кращий.

Також положення розділу лібералізують заходи сторін стосовно в'їзду та тимчасового перебування на їх території таких категорій фізичних осіб, надавачів послуг: ключового персоналу, бізнес-відвідувачів, керівників, спеціалістів, випускників-стажерів продавців бізнес-послуг, надавачів договірних послуг, незалежних фахівців.

Також положеннями розділу визначаються регуляторні рамки для внутрішнього регулювання (умови та процедури ліцензування) та положення загального застосування (взаємне визнання, прозорість, відкриття конфіденційної інформації).

7. Поточні платежі та рух капіталу

Відповідно до положень розділу сторони зобов'язуються не обмежувати і дозволяти здійснювати будь-які платежі та перекази на поточний рахунок платіжного балансу між ЄС та Україною у вільно конвертованій валюті та відповідно до положень Статті VIII Статуту Міжнародного валютного фонду.

З моменту набрання чинності УА сторони повинні забезпечувати вільний рух капіталу, пов'язаного з надходженням прямих інвестицій відповідно до законодавства приймаючої країни та інвестуванням відповідно до положень розділу про

заснування компаній, торгівлю послугами та електронну комерцію й ліквідацію або репатріацію цих інвестицій та будь-якого прибутку, що отримується з них.

Також із моменту набуття чинності УА сторони повинні забезпечувати вільний рух капіталу, пов'язаного з наданням кредитів, які стосуються комерційних операцій або наданням послуг, у яких громадянин однієї зі сторін бере участь, а також вільний рух капіталу, пов'язаного з інвестиційним портфелем і фінансовими позиками та кредитами інвесторів іншої договірної сторони.

Положеннями розділу також передбачена можливість введення захисних заходів щодо руху капіталу між ЄС і Україною на термін, що не перевищує шість місяців, якщо такі заходи є вкрай необхідними. Сторона, яка вживає захисних заходів, повинна негайно інформувати іншу сторону про такі захисні заходи та по можливості – про часові рамки для його скасування.

8. Державні закупівлі

Розділ передбачає забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для укладення державних контрактів і концесій у традиційних галузях економіки, а також у сфері послуг загального користування та інфраструктури. Забезпечення такого доступу передбачає послідовну адаптацію законодавства України у сфері державних закупівель до відповідного законодавства ЄС, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективною системи державних закупівель на основі принципів, якими регулюються державні закупівлі в Європейському Союзі, а також понять та визначень, встановлених у Директивах ЄС № 2004/18/ЄС та № 2004/17/ЄС.

Розділом визначені сфера застосування положень щодо державних закупівель, коло суб'єктів, на яких поширюється дія розділу, а також встановлено види контрактів, які підпадають під лібералізацію цієї сфери, зокрема, визначено граничну вартість контрактів, починаючи з яких, на ці контракти поширюється дія положень щодо державних закупівель (наприклад, мінімальний ціновий поріг для державних контрактів на поставку товарів та надання послуг, що укладаються центральними органами державної влади, за винятком державних контрактів на надання послуг, становитиме 130 тис. євро).

У рамках інституційної реформи Україна, зокрема, повинна визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за цей напрямок, із забезпеченням послідовної політики з усіх аспектів, пов'язаних із державними закупівлями. Такий орган повинен сприяти впровадженню положень розділу, адаптації законодавства та координації політики в цій сфері, бути неупередженим та незалежним, здійснювати контроль за законністю рішень, прийнятих державними органами чи суб'єктами господарювання – замовниками в процесі укладання контрактів.

Також розділом визначені базові стандарти, що регулюють процес укладення державних контрактів, вимоги щодо інформування про проведення закупівель, визначення виконавців контракту, засобів судового захисту.

Відповідно до вимог розділу Україна повинна поступово забезпечити сумісність свого чинного та майбутнього законодавства з *acquis* ЄС у сфері державних закупівель. Цей процес здійснюватиметься поетапно, з переходом до наступного етапу після здійснення оцінки попереднього.

Ефективне та взаємне відкриття ринків сторін здійснюватиметься поступово та одночасно й залежатиме від успішності здійснення адаптації законодавства.

9. Інтелектуальна власність

Метою розділу є посилення процесу виробництва та комерціалізації інноваційних товарів та винаходів, а також посилення належного та ефективного рівня охорони та реалізації прав інтелектуальної власності.

Згідно з положеннями розділу сторони повинні забезпечити належну та ефективну імплементацію міжнародних договорів у сфері інтелектуальної власності, сторонами яких вони є, включаючи Угоду СОТ про торговельні аспекти інтелектуальної власності. Загалом розділ доповнює та деталізує права та зобов'язання сторін відповідно до вказаної Угоди й інших міжнародних угод у цій сфері.

Положення розділу визначають правову основу співробітництва між Україною та ЄС, передбачають відповідні зобов'язання України щодо наближення свого законодавства до законодавства ЄС і охоплюють такі об'єкти права інтелектуальної власності, як авторські права, включаючи авторські права щодо комп'ютерних програм та їх баз даних і права, що пов'язані із авторським правом, права, пов'язані із патентами на біотехнологічні винаходи, торговельні марки, торговельні назви, дизайн, положення щодо охорони нерозкритої інформації та захисту від нечесної конкуренції, а також положення щодо захисту географічних зазначень ЄС в Україні (близько 3000 найменувань, зокрема такі, як коньяк, шампанське, деякі марки сиру) та навпаки, включаючи положення щодо визначення походження, зазначення джерел і різновидів рослин, перехідних періодів, механізму та обсягів відшкодувань.

Водночас Україна домовилася про десятирічний перехідний період і компенсаційний пакет для модернізації підприємств, яких торкнеться зміна назви продукції внаслідок захисту географічних зазначень і просування української продукції під новими брендами на ринки ЄС.

10. Конкуренція (антиконкурентні дії та злиття; державна допомога)

Положення розділу ґрунтуються на тому підході, що антиконкурентні бізнес-практики можуть викривити належно функціонуючі ринки і загалом підірвати вигоди від лібералізації торгівлі.

Положеннями розділу визначено практики та економічні операції, що є несумісними з угодою тою мірою, якою вони впливають на торгівлю між сторонами, зокрема – такі:

- угоди та узгоджені дії між підприємствами, метою або наслідком яких є попередження чи суттєве послаблення конкуренції;
- зловживання одним або декількома підприємствами домінуючим положенням;
- концентрація суб'єктів господарювання, наслідком якої є монополізація чи значне обмеження конкуренції на ринку.

Також положеннями розділу закріплено зобов'язання України щодо наближення свого конкурентного права та правозастосування до відповідного *acquis* ЄС, перелік відповідних актів законодавства ЄС та строки їх імплементації.

Важливими положеннями розділу є норми щодо державних підприємств і підприємств, яким надані спеціальні або виключні права, згідно з якими сторони забезпечують застосування до таких підприємств відповідного конкурентного законодавства тією мірою, щоб застосування зазначеного вище конкурентного законодавства та принципів не перешкождали здійсненню конкретних завдань, які покладено на зазначені підприємства.

Також розділ регулюватиме правовідносини, пов'язані з державною допомогою, зокрема, визначено як несумісну з положеннями УА державну допомогу, що надається з державних ресурсів та викривляє або може викривити конкуренцію через надання переваг певним підприємствам або виробництву певних товарів, окрім таких випадків, коли допомога має соціальний характер і надається індивідуальним споживачам на недискримінаційній основі або є допомогою на відшкодування шкоди, спричиненої природними катастрофами або надзвичайними обставинами.

Крім того, наступні випадки допомоги також можуть розглядатись як сумісні з належним функціонуванням УА:

- 1) допомога для сприяння економічному розвитку областей із рівнем життя нижче середнього або із суттєвим рівнем безробіття;
- 2) допомога для сприяння виконанню важливого проекту задля спільного Європейського інтересу або для виправлення серйозного дисбалансу в економіці однієї з країн – членів ЄС чи України;
- 3) допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних галузей, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі між сторонами такою мірою, щоб суперечити інтересам сторін;
- 4) допомога для підтримки культури та збереження спадщини, якщо ця допомога не впливає негативно на умови торгівлі та не суперечить інтересам сторін.
- 5) допомога, надана згідно з правилами для досягнення цілей, встановлених відповідно до горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і секторальної державної допомоги ЄС;
- 6) допомога інвестиціям для забезпечення відповідності обов'язковим стандартам директив ЄС, вказаних у додатках до УА, протягом зазначеного в них періоду імплементації;
- 7) допомога інвестиціям, пов'язаним із адаптацією підприємств та обладнання до нових вимог, вказаних у додатках до УА (може бути дозволена в обсязі до 40 % від загальних витрат).

Для виконання вказаних зобов'язань Україна має протягом трьох з років з моменту набрання чинності УА адаптувати своє законодавство в цій сфері до законодавства ЄС та створити належну та ефективну інституційну систему, включаючи операційно незалежний орган з необхідними повноваженнями, систему контролю надання та використання державної допомоги, включаючи забезпечення відповідної статистичної інформації.

11. Енергетика, пов'язана з торгівлею

Розділ врегульовує питання тимчасових заходів та процедур примирення у випадку збоїв у постачанні енергоносіїв і передбачає насамперед використання загальних процедур врегулювання суперечок, незастосування будь-яких фінансових санкцій при розв'язанні згаданих суперечок, скорочення тривалості процедур.

Також у розділі містяться положення щодо внутрішнього регулювання цін, заборони подвійного ціноутворення, митних зборів і платежів та кількісних обмежень, транзиту і транспортування, співпраці щодо розвитку інфраструктури, не-санкціонованого відбору енергетичних товарів тощо.

Окремим додатком до розділу передбачено створення механізму раннього попередження, метою якого є закріплення практичних заходів, націлених на попередження та швидке реагування на надзвичайні ситуації чи загрозу надзви-

чайної ситуації. Це передбачає ранню оцінку потенційних ризиків та проблем, пов'язаних з попитом та пропозицією на природний газ, нафту чи електричну енергію та попередження і швидку реакцію у випадку надзвичайної ситуації чи загрози надзвичайної ситуації, під якою розуміється ситуація, наслідком якої є значний збій та/або фізична зупинка у постачанні природного газу, нафти чи електроенергії між Україною та Європейським Союзом.

12. Транспарентність (прозорість)

Розділ містить положення щодо так званих заходів загального застосування та зацікавлених осіб і спрямований на створення та підтримку ефективного й передбачуваного законодавчого поля для суб'єктів, що ведуть бізнес на своїй території, особливо малий бізнес, а також на належне врахування вимог принципів правової визначеності та пропорційності.

Положення розділу, підтверджуючи відповідні зобов'язання України та ЄС згідно з Угодами СОТ, розвивають та деталізують положення, спрямовані на забезпечення прозорості, проведення консультацій і кращого управління заходами загального застосування, оскільки останні можуть впливати на будь-які питання, охоплені Угодою.

Згідно з положеннями розділу кожна сторона повинна дбати, щоб заходи загального застосування були доступними зацікавленим особам на недискримінаційній основі через офіційно визначені джерела інформації та по можливості через електронні засоби. Відповідна інформація має розміщуватися таким чином, щоб у зацікавленої особи та іншої сторони була можливість ознайомитися з нею, отримати пояснення цілей та обґрунтування відповідних заходів, враховуючи також те, що відповідні заходи повинні передбачати достатній час між опублікуванням та набуттям чинності, окрім випадку, коли це не є можливим у зв'язку з надзвичайною ситуацією.

Також розділ охоплює питання якості регуляторних заходів та урядування і належної адміністративної поведінки, маючи на меті сприяти розвитку стандартів у цій сфері, у тому числі шляхом обміну інформацією і кращими практиками щодо процесу здійснення регуляторних реформ та оцінки регуляторного впливу.

13. Торгівля та сталий і гармонійний розвиток

Розділ містить положення, метою яких є зміцнення зв'язків у сфері торгівлі, охорони довкілля і соціальної політики та подальше сприяння розширенню торгівлі між Україною та ЄС. Розділ також спрямований на врахування та взаємоузгодження економічних, соціальних і екологічних інтересів у розвитку держави та суспільства, при цьому – не тільки для теперішнього покоління, а й для майбутніх поколінь.

З цією метою положення розділу визначають засади забезпечення взаємоповнюваності економічного розвитку, охорони довкілля та соціальної політики, а також підтверджують необхідність ефективного застосування існуючих міжнародних інструментів у сфері соціальної політики та охорони довкілля.

14. Врегулювання суперечок та (15) Механізм посередництва.

Розділ містить положення щодо добросовісного розв'язання будь-якої суперечки між сторонами щодо застосування положень УА в частині ПВЗВТ, якщо в таких розділах не зазначено інше, а також щодо досягнення, якщо це можливо, відповідних взаємоузгоджених рішень.

Також розділ визначає правила та процедуру арбітражного врегулювання суперечок, порядок дії та виконання арбітражних рішень.

Згідно з положеннями розділу, якщо під час арбітражного розв'язання суперечки виникає питання щодо тлумачення актів інституцій ЄС, арбітражний трибунал звертається з відповідним запитом до Суду ЄС, рішення якого будуть обов'язковими для арбітражного трибуналу.

Розділ про механізм посередництва врегульовує питання, пов'язані з процедурою досягнення взаємоприйняттого рішення щодо суперечок шляхом всеосяжної та швидкої процедури із залученням посередника.

Основні наслідки імплементації економічної складової УА

Економічна складова УА, тобто розділи «Економічне та секторальне співробітництво» та «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею», є не лише найбільшими за обсягом текстів, але й мають потенціал бути найшвидше реалізованими завдяки спрощеній процедурі ратифікації в ЄС домовленостей, які стосуються питань торгівлі та пов'язаних з торгівлею питань.

Імплементація розділу Угоди «Економічне та секторальне співробітництво» матиме своїм наслідком:

1. модернізацію рамок правового регулювання в Україні та співпраці з ЄС у вищезазначених 28 сферах,
2. забезпечення глибокого виконання положень Угоди в частині формування ПВЗВТ, оскільки імплементація розділів, у тому числі за фінансової допомоги Європейського Союзу, сприятиме зближенню регуляторного середовища України та ЄС, а тому – і усуненню нетарифних торговельних бар'єрів,
3. сприяння інтеграції України до європейського економічного та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС та Європейського економічного простору.

Враховуючи активну політику ЄС щодо підписання так званих двосторонніх угод про вільну торгівлю «нової генерації», створення ПВЗВТ відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС дозволить у разі успішної імплементації відповідних зобов'язань створити регуляторний простір, сумісний з правилами, узгодженими в рамках угод між ЄС і третіми країнами.

Так, ЄС було укладено або ведуться переговори про укладення угод щодо зон вільної торгівлі (як частин більш масштабних угод чи лише щодо вільної торгівлі) практично з усіма економічно важливими країнами та торговельними об'єднаннями. Європейський Союз розглядає таку стратегію як спосіб вирішення у звичайний спосіб світових торговельних проблем, формування глобального торговельного порядку денного і пошуку шляхів та підходів, які дали б можливість сформувати глобальну відповідь на основні виклики світової торговельної системи з максимальним врахуванням його основних інтересів.

Неодноразово зазначалося, що безпосереднім результатом створення ЗВТ має стати взаємовигідне відкриття ринків України та ЄС. Тут визначального значення набуватиме питання адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Тільки за умови відповідності нашого законодавства *acquis* ЄС можна буде говорити про можливість суттєвого розширення ринків збуту української продукції та торгівлі послугами за рахунок держав – членів ЄС. Це також дозволить привести умови ведення бізнесу в Україні до стандартів ЄС, що в свою чергу сприятиме залученню іноземних інвестицій в економіку України не тільки з країн – членів ЄС, а й з усього світу. Разом з тим визначений графік адаптації законодавства

України до *acquis* ЄС дозволить бізнесу чітко спланувати свою стратегію приготування до нових умов.

Як свідчить ряд досліджень щодо передумов та ймовірного впливу створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС на українську економіку, саме формат ПВЗВТ матиме в середньостроковій та довгостроковій перспективі найбільш позитивний вплив, а у поєднанні з продуманою економічною політикою надасть відчутний імпульс внутрішнім реформам та структурним перетворенням в країні, а звідси – і зростанню добробуту.

Утім, оцінки можливого впливу створення ЗВТ різняться, насамперед – за окремими секторами економіки. Аналіз розроблених у вказаних дослідженнях моделей та сценаріїв лібералізації торгівлі між Україною та ЄС показує, що хоча оцінка впливу на економіку України загалом є позитивною, передусім – у довгостроковій перспективі, то для окремих її секторів переваги будуть різними. Найбільш однозначними та оптимістичними є оцінки впливу утворення зони вільної торгівлі на металургію та текстильну промисловість. Усі дослідження показали зростання виробництва у цих галузях.

За прогнозами лібералізація торгівлі між Україною та ЄС загалом сприятиме зростанню у 5 секторах і галузях, інколи – майже в півтора-два рази. Загальний обсяг зростання економіки України за сценарієм ПВЗВТ в середньому становитиме близько 11 %. Втім, можемо також зауважити, що у зв'язку з глобальною фінансово-економічною кризою та відмінностями у методологіях вищезазначених досліджень ці прогнози потребують суттєвих уточнень.

Наслідки створення ПВЗВТ для окремих інституційних одиниць економіки країни (бізнес, споживачі, держава) будуть різними. Зокрема, **для бізнесу** імплементація економічної складової УА, зокрема створення ПВЗВТ, означатиме:¹⁰

А. Нові можливості для експорту в ЄС завдяки зниженню тарифних та, що найважливіше, нетарифних бар'єрів для виходу на ринок ЄС, який на сьогодні є найбільшим регіональним ринком і одним з двох найбільших торговельних партнерів України.

Потенційні економічні вигоди від будь-якого регіонального інтеграційного проекту напряму пов'язані з розмірами ринку, із яким ця інтеграція відбувається. Іншими словами – чим більшим є ринок, з яким укладається угода про створення ПВЗВТ, тим більшими в абсолютному вимірі є потенційні виграші.

Б. Поліпшення доступу на ринки третіх країн завдяки гармонізації українських технічних регламентів та стандартів із відповідними нормативними актами ЄС, що означатиме перехід на міжнародні стандарти, а також завдяки входженню в згаданий вище регуляторний простір, сумісний з правилами узгодженими в рамках угод між ЄС і третіми країнами.

Для підприємств, які вже зараз орієнтовані на експорт, гармонізація українських стандартів із міжнародними означатиме спрощення ведення бізнесу. Для підприємств, які наразі орієнтовані на внутрішній ринок внаслідок різних вимог, які діють на внутрішньому й на зовнішньому ринках, створюється унікальна можливість вийти на нові ринки.

¹⁰ Аналіз значною мірою базується на дослідженнях: Мовчан В., Джуччі Р., Куценко К. (2010) "Торговельна політика України: стратегічні аспекти та наступні кроки, які треба здійснити", консультаційна робота ІЕД, квітень 2010. див.: www.ier.com.ua; Мовчан В., Джуччі Р. (2011) Кількісна оцінка варіантів регіональної інтеграції України: глибока та всеосяжна зона вільної торгівлі з ЄС чи митний союз з Росією, Білоруссю та Казахстаном. консультаційна робота, листопад 2011 року. див.: http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy_work/?pid=3107

В. Кращий внутрішній бізнес-клімат, оскільки пристосування до норм і правил ЄС буде означати зміни в національному законодавстві. В свою чергу ці зміни зумовлять появу прозорих правил, знайомих для іноземних інвесторів, що зробить умови на внутрішньому ринку більш привабливими для них та стимулюватиме притік іноземних інвестицій у країну, що знизить вартість капіталу.

Г. Поступове зростання внутрішньої конкуренції за рахунок поступової лібералізації тарифних і нетарифних обмежень торгівлі. Це приведе до перерозподілу ресурсів, тобто праці й капіталу, між підприємствами або й між секторами економіки. У виграші будуть більш конкурентоздатні підприємства. У довгостроковій перспективі це матиме оздоровлюючий вплив на економіку країни, підвищивши її ефективність та стійкість. Водночас саме тут буде необхідна участь держави, спрямована на нівелювання потенційних негативних наслідків торговельної лібералізації.

Д. Зростання витрат на дотримання «соціальних» стандартів, зокрема – вимог безпеки праці, екологічних стандартів, надання певного рівня соціального забезпечення тощо. Дотримання певних мінімальних соціальних вимог розглядається в частині домовленостей щодо ПВЗВТ, присвяченій торгівлі та сталому розвитку.

Для споживачів створення ПВЗВТ з ЄС означатиме:

А. Зростання доходів за рахунок створення нових робочих місць і зростання обсягів виробництва. Водночас це зростання доходів буде розподілено нерівномірно та залежатиме від підприємства чи галузі, де працює людина. Ринок праці відповідно зазнає певних змін, які у реалізації домовленостей щодо створення ПВЗВТ будуть розтягнуті в часі на тривалі перехідні періоди.

Б. Підвищення рівня соціальної захищеності за рахунок внесення у текст домовленостей щодо ПВЗВТ питань, пов'язаних із забезпеченням безпеки й стандартів праці, соціальним забезпеченням, екологічних вимог тощо.

В. Доступ до ширшого асортименту продукції завдяки зниженню тарифних та нетарифних обмежень у торгівлі з ЄС. Повною мірою скористатися перевагами скасування обмежень споживачі в Україні зможуть лише через п'ятнадцять років після набуття чинності домовленостями щодо ПВЗВТ, коли завершиться дія всіх перехідних періодів та тимчасових захисних заходів.

Г. Підвищення безпеки товарів, які пропонуються на внутрішньому ринку, завдяки гармонізації вимог до безпеки продукції з міжнародними стандартами. Це є надзвичайно важливим для країни, яка потерпає від проблем, пов'язаних із неналежним контролем за безпекою, і в першу чергу – харчової продукції.

Д. Нові вимоги до кваліфікації, оскільки конкурентоспроможні підприємства вимагатимуть більшої ефективності від своїх працівників, здатності виконувати вимоги нових стандартів, наприклад, у харчовій промисловості. Тут важливою є активна політика держави на ринку праці, спрямована на навчання і перенавчання робочої сили відповідно до нових вимог ринку.

Для уряду наслідки створення ПВЗВТ включають:

А. Додаткові доходи в бюджет завдяки активізації економічної діяльності в країні. Як зазначалось, моделювання сценарію створення ПВЗВТ дає оцінку зростання реального ВВП на 11 % у довгостроковій перспективі за рахунок як зниження тарифних бар'єрів у торгівлі, так і – більшою мірою – зниження нетарифних обмежень.

Б. Підвищення ефективності управління публічними фінансами завдяки проведенню реформ в сфері бюджетної політики, внутрішнього контролю та аудиту, державної допомоги та державних закупівель, де очікується значне наближення українського законодавства до відповідного *acquis* ЄС.

В. Стимул та додаткові можливості для завершення вже розпочатих соціально-економічних реформ. Наприклад, реформи системи технічного регулювання та санітарного й фітосанітарного контролю та їх приведення у відповідність до міжнародних правил та норм, у тому числі європейських, вже давно стоїть на порядку денному країни. Більше того, країна досягла значного прогресу в їх реалізації. Домовленості в рамках УА не лише знову актуалізують ці зобов'язання України, але й дають можливість отримати допомогу – технічну і фінансову – від ЄС для завершення цих затратних реформ.

В. Додаткові витрати на швидку реалізацію реформ. Як зазначалося вище, строки імплементації актів законодавства ЄС, які Україна зобов'язалася практично впровадити в рамках гармонізації законодавства з нормами ЄС, складають від 2 до 7 років із моменту набуття Угодою чинності. Водночас країна має можливість отримати технічну і фінансову допомогу від ЄС.

Г. Витрати на пом'якшення наслідків створення ПВЗВТ, у першу чергу – на проведення активної політики на ринку праці, яка буде необхідна для пом'якшення процесу пристосування економіки країни до нових умов. Отже, підсумовуючи, можемо зазначити, що положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в частині економічного та секторального співробітництва, торгівлі та пов'язаних із нею питань не тільки відповідають цілям Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» щодо пріоритетної мети зовнішньої політики України – інтеграції в європейський економічний та правовий простір, а є також доброю основою для ширшої економічної та зовнішньоекономічної політики України, у т.ч. стосовно покращення інвестиційного клімату. Також Україна зможе діяти в рамках правил, що формуються одним із найбільших і найпотужніших суб'єктів створення та поширення правил вільної торгівлі – Європейським Союзом. Поряд із членством України в СОТ, створення ПВЗВТ України та ЄС надає Україні широкі можливості та перспективи щодо участі у формуванні та використанні світових і регіональних правил торгівлі, впливати на глобальний торговельний порядок денний. Такої доданої вартості не може запропонувати жодне інше інтеграційне об'єднання в регіоні.

РОЗДІЛ 6. ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

На даний момент в Україні ще не почалася підготовка до виконання УА. Більше того, зі зміною влади після останніх президентських виборів зупинився процес побудови централізованої системи горизонтальної координації політики європейської інтеграції. Наразі в Україні відновлено неефективну децентралізовану модель координації європейської інтеграції, яка існувала ще до 2008 року.

Інституції, які відповідають за європейську інтеграцію

На перший погляд Україна має достатньо часу для підготовки до її виконання. Проте варто взяти до уваги те, що формування ПВЗВТ за оптимістичним сценарієм може розпочатися вже наступного року, а підготовка до цього – вже зараз, оскільки вона є доволі дорогим і складним процесом.

У чому ж полягає сутність міжнародних зобов'язань, які бере на себе Україна? Обсяг *acquis* ЄС, яке містяться в додатках до УА (у першу чергу в розділі щодо ПВЗВТ) і має бути інкорпороване в законодавство України, стане безпрецедентним для неї. Він ще не відповідатиме тому обсягу, який зазвичай беруть на себе країни – кандидати на вступ до ЄС, проте наблизатиметься до нього. На думку українських експертів, УА за своїм змістом «не буде мати аналогів серед вже існуючих угод про асоціацію, укладених ЄС із іншими країнами»¹¹.

Водночас органи державної влади виявляють повну неготовність не лише до виконання УА, а й до підготовки Національної програми її імплементації – документа, який розробляли, наприклад, всі Балканські країни – нинішні кандидати на вступ до ЄС¹².

Колегіальні органи

З 2002 до 2005 року в Україні функціонувала Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на чолі з Президентом України, яка збиралася щоквартально для розгляду стратегічних питань відносин Україна – ЄС і ухвалення найважливіших політичних рішень у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. На даний момент такого колегіального органу високого рівня не існує. Більше того, протягом 2010-11 років глава держави проводив наради, присвячені відносинам Україна – ЄС, лише тричі. Перша з них отримала гучну назву – «перше засідання Комітету з питань європейської інтеграції»¹³, – неіснуючої на той момент і не формалізованої донині інституції. Друга пройшла

¹¹ «Транспозиція «acquis» Європейського Союзу в правові системи третіх стран» / Р.А.Петров.- К.: Издательство «Истина», 2011, с.305.

¹² Див. детальніше дослідження Міжнародного центру перспективних досліджень «Оцінка потенціалу органів влади до організації виконання Угоди про асоціацію», http://www.icps.com.ua/files/articles/57/50/SIDA_3_2010_UKR.pdf.

¹³ Відбулося 28 травня 2010 року і було присвячено розгляду стану переговорів з ЄС щодо Угоди про асоціацію, більш детально на сайті, – <http://www.president.gov.ua/news/17256.html>

як суто робочий захід за участю глави держави¹⁴. Третя була присвячена підготовці до грудневого саміту 2011 року й відбулася напередодні його без оголошення про її результати.

Згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами мають функціонувати також такі органи як Українська частина Ради та Українська частина комітету (УЧК) з питань співробітництва Україна – ЄС. Перший орган очолюється прем'єр-міністром і виконує формальні функції, збираючись один раз на рік, як правило, напередодні спільного засідання Ради. Другий – в різні часи віце-прем'єр-міністром чи міністром економіки. У 2008-10 рр. УЧК по-справжньому відіграла роль координуючого органу у сфері європейської інтеграції, збираючись два рази на квартал і розглядаючи найважливіші питання у відносинах Україна – ЄС. Зі зміною влади статус цього органу був значно понижений, оскільки відтепер його очолює заступник міністра закордонних справ – керівник апарату. В результаті він став декоративним непрацюючим органом.

На окрему увагу заслуговує питання організації адаптації законодавства до надбання Спільноти, якому будь-яка європейська країна, що укладає угоду про асоціацію з ЄС, приділяє першочергову увагу.

У 2000 році було утворено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Президентом України, діяльність якої невдовзі почала дублюватися згаданою Державною радою, а також Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Прем'єр-міністром, утвореною у жовтні 2004 року. Обидва «президентські» органи було ліквідовано у травні 2006 року та листопаді 2005 року відповідно. Таким чином, на даний момент де-юре функціонує згадана Координаційна рада, яка до останнього часу регулярно проводила свої засідання, хоча й один раз на рік, а не два, як визначено Положенням про неї. Водночас, починаючи з березня 2010 року, тобто після останнього засідання, її діяльність була фактично заморожена. При цьому вперше з моменту її утворення ключові щорічні документи, які вона має схвалювати, – план заходів із виконання Програми адаптації на 2011 рік та доповідь про стан виконання Програми у 2010 році, – були затверджені з використанням процедури «шляхом опитування членів Координаційної ради».

Таким чином, координація європейської інтеграції включно з питаннями адаптації у 2010-11 роках колегіальним органом на чолі з главою держави або уряду фактично вже не здійснюється.

Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють координацію європейської інтеграції на оперативному рівні

В Україні фактично відновлено неефективну децентралізовану модель координації, яка існувала до 2005 року і зберігалася з незначними змінами до 2008 року. Сутність її полягає в тому, що три міністерства уповноважено координувати головні сфери європейської інтеграції. Зокрема, МЗС координує питання зовнішньої та безпекової політики, а також переважну більшість питань, пов'язаних з переговорами з ЄС, зокрема й стосовно УА; Мінекономрозвитку – торговельно-економічні та секторальні питання, а також управління технічною допомогою ЄС;

¹⁴ Відбулася 2 лютого 2011 року і була присвячена стану переговорів з ЄС щодо зони вільної торгівлі, більш детально на сайті, – <http://www.president.gov.ua/news/19295.html>

Мінюст – співробітництво з ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, а також адаптацію законодавства України до законодавства ЄС.

Крім того, Нацдержслужба, як і раніше, починаючи з 2005 року, здійснює координацію співробітництва з ЄС при використанні інструментів технічної допомоги TAIEХ та Twinning, а також виконання Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки, термін дії якої було нещодавно пролонговано до 2015 року. Держкомтелерадіо, у свою чергу, координує виконання Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції на 2008-11 роки та підготовки такого ж документа на наступні три роки.

Цілком очевидно, що описана ситуація не є прийнятною для держави, адже може призвести до зриву виконання домовленостей Україна–ЄС, а також до невиконання заяв, проголошених Президентом. Першими прикладами, які підтверджують тенденцію, стали слабкі результати виконання Порядку денного асоціації Україна–ЄС, суттєві затримки у виконанні Плану дій з візової лібералізації (наданого Євросоюзом Україні 22 листопада 2010 року) та, вочевидь, затягнутий процес парафування УА, який мав бути завершений наприкінці 2011 року, але фактично лише розпочався 30 березня 2012 р.

Модель горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні

На даний момент існує принаймні дві платформи, на базі яких відбувається підготовка проектів рішень щодо моделі горизонтальної координації політики європейської інтеграції. Роль першої відіграє Нацдержслужба, в якій готується проект Плану інституційної реформи у сфері «сприяння виконанню Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, переговори щодо укладення якої тривають». Паралельно реалізується проект «Національний Конвент України щодо ЄС»¹⁵, ініціаторами якого стали Національний інститут стратегічних досліджень спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень у партнерстві з Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики (м. Братислава). Останній проект патрунується Адміністрацією Президента, Міністерством закордонних справ та Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, що давало підстави для сподівань у його ефективності (наразі несправджені).

Існує як мінімум чотири моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції.

Перша модель. *Децентралізована, нині існуюча.* За таким варіантом більшість завдань, пов'язаних з координацією, мали б лягти на плечі МЗС.

Друга модель. *Жорстко централізована або «президентська».* Роль центру вироблення рішень відіграє підрозділ з питань європейської інтеграції, утворений безпосередньо в Адміністрації Президента.

Третя модель. *Централізована – урядова.* Нещодавній досвід функціонування у складі Секретаріату Кабінету Міністрів Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції засвідчив, що завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватися підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду.

¹⁵ Детальніше про проект див. сайт: <http://www.euconvention.org.ua/>

Четверта модель. *Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.* У 2008 році було вперше предметно обговорено ідею створення в Україні централізованої системи координації європейської інтеграції за прикладом колишніх та нинішніх країн – кандидатів на вступ до ЄС. Проте, в силу певних вузьковідомчих інтересів трьох ключових міністерств рішення ухвалено не було.

Наразі при опрацюванні питання інституційного забезпечення європейської інтеграції доцільно брати до уваги досвід забезпечення підготовки України до проведення чемпіонату з футболу Євро-2012. Протягом 2010–2011 рр. Україна надолужила попереднє відставання у підготовці до чемпіонату, що стало можливим завдяки побудові чіткої вертикалі та горизонталі інститутів влади, відповідальних за опрацювання всіх питань, пов'язаних з підготовкою до Євро-2012.

За умови спрямування Кабінетом Міністрів України через Першого віцепрем'єр-міністра діяльності відповідного координаційного євроінтеграційного органу (за назвою це може бути Національне агентство чи міністерство європейської інтеграції) вірогідність досягнення позитивних результатів виглядає найвищою у порівнянні з першими трьома моделями.

Колегіальні органи

Перед обранням та детальним обґрунтуванням однієї зі згаданих моделей перш за все необхідно вирішити питання щодо створення колегіального органу на чолі з Президентом України, який розглядав би стратегічні питання відносин України з ЄС та ухвалював би рішення щодо пріоритетних завдань у сфері європейської інтеграції.

Існує два альтернативні варіанти розв'язання цього питання:

- утворення Державної ради з питань європейської інтеграції, як це пропонується, зокрема, й Верховною Радою України¹⁶;
- визначення за Комітетом із економічних реформ компетенції щодо розгляду питань європейської інтеграції та внесення відповідних змін до його Положення.

Обидва ці варіанти є прийнятними, проте другий виглядає на порядок ефективнішим, оскільки вирішує вже давно назріле питання – поєднання в одному центрі як управління реформами, так і координацію імплементації політики європейської інтеграції.

Після вирішення питання створення (чи реорганізації – другий варіант) колегіального органу на чолі з главою держави доцільно на першому ж його засіданні ухвалити політичне рішення щодо інституційної моделі забезпечення підготовки до імплементації Угоди про асоціацію і надолужувати час, згаяний після того, як було ліквідоване згадане вище Координаційне бюро. Адже для реалізації цілі щодо вступу до ЄС, задекларованої в згаданому Законі, необхідна наявність відповідних інституцій.

¹⁶ Постанова Верховної Ради України від 19 травня 2011 року № 3400 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом», <http://www.nau.kiev.ua/druk.php?name=367220-19052011-0.txt>.

РОЗДІЛ 7. ЗОВНІШНЯ ДОПОМОГА ЄС УКРАЇНІ – КАТАЛІЗАТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

У разі підписання Україною та Європейським Союзом Угоди про асоціацію перед Україною постануть якісно нові завдання, які до цього часу Україна не виконувала. Оскільки УА слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення соціально-економічної політики в Україні, процес її виконання вимагатиме консолідації усіх ресурсів країни: внутрішніх і зовнішніх, в тому числі й ресурсів міжнародної або зовнішньої допомоги.

Беручи до уваги знання та досвід ЄС у реформуванні країн, – оскільки саме ЄС успішно увідповіднював до своїх стандартів державні інституції країн, які приєднувалися до європейської сім'ї, – важко буде недооцінити роль та важливість саме допомоги ЄС у процесі перетворень.

Безсумнівно, впровадження програм та проектів зовнішньої допомоги допомагає розв'язанню тих проблем, які Україна сьогодні не в змозі вирішити самостійно, зменшує навантаження на державний бюджет, сприяє створенню робочих місць та постачає знання, інноваційні управлінські моделі.

Європейський Союз є одним з найбільших донорів в Україні з часів її незалежності. Обсяг допомоги ЄС за різними підрахунками, починаючи з 1991 року, може сягати 4 мільярди Євро. Тільки Національні бюджети програм співпраці між Україною та ЄС збільшилися втричі за останні роки: з 40 мільйонів Євро у 2002 році до 138,6 мільйонів Євро 2008 року. У світлі глобальної економічної кризи та обмежених ресурсів зовнішня допомога набуває ще більшої ваги. Тому постають питання: Чи ефективно Україна управляє наявними ресурсами допомоги? Чи здатна система управління зовнішньою допомогою спрямувати ці ресурси на реформи, розбудову інституцій на інфраструктуру?

Зовнішня допомога ЄС Україні: короткий огляд та погляд в майбутнє

Умовно весь період надання зовнішньої допомоги ЄС Україні можна розділити на два великі етапи: це етап програми TACIS¹⁷, який тривав з 1991 по 2006 рік та семирічний етап функціонування Європейського Інструменту Сусідства й Партнерства (ЄІСП) з 2007 по 2013 рік.

Упродовж 1991–2006 років Україна отримала від Європейської Комісії приблизно 2,5 млрд. євро технічної допомоги. Серед найважливіших програм – Національна програма TACIS, TACIS Ядерна безпека і Макрофінансова допомога. Нині технічна допомога становить суттєву частку виділених Україні коштів у рамках національної програми ЄІСП, а також всю допомогу, що надходить у межах регіональних програм і програм транскордонної співпраці (Таблиця 3 містить інформацію про програми ЄІСП, у яких Україна бере участь).

¹⁷ Програма TACIS – Технічна допомога Співдружності Незалежних Держав – програма Європейського Союзу на допомогу новим незалежним державам Східної Європи і Центральної Азії (колишні республіки Радянського Союзу, крім країн Балтії) в перехідний період. Розпочалася 1991 року; до 2003 року включала і Монголію.

Європейський інструмент сусідства та партнерства (2007-2013)

ЄІСП – фінансовий інструмент Європейської політики сусідства (2004), запуск якого відбувся 2007 року, має на меті зміцнити відносини між ЄС та його сусідами. Характер ЄІСП є свідченням посилення уваги ЄС до поліпшення врядування у регіоні. А це потребує затвердження політичної стратегії, націленої на підтримку пріоритетів внутрішнього розвитку країни-партнера і посилення національної відповідальності у сфері фінансового й технічного співробітництва.

Таблиця 3. ЄІСП: програми за участю України (млн. євро)

Програми	2007 – 2010 рр.	2011-2013 рр.
Національна ¹	494	470
Регіональна (Східна та міжрегіональна)	777,4	1106,3
Транскордонного співробітництва	208	190,8
РАЗОМ	1479,4	1767,1

Незважаючи на те, що ЄІСП формально не є інструментом підготовки до вступу в ЄС, він все ж таки дозволяє Україні розвиватися в напрямку інтеграції з Євросоюзом. ЄІСП містить безліч інструментів, покликаних підтримувати демократизацію та ефективне врядування, які відносно недавно були доступні тільки країнам – кандидатам на вступ до ЄС і яких Україна домогалася роками.

Важливо, що впровадження ЄІСП означає вагомий зміни в самій природі надання зовнішньої допомоги ЄС Україні. Водночас програми TACIS пропонували суто технічну допомогу, а ЄІСП надає країнам-партнерам як технічну допомогу, так і бюджетну підтримку, заохочуючи національну відповідальність щодо використання допомоги Європейської комісії (ЄК).

Загалом ЄІСП містить такі інструменти:

• Програми бюджетної підтримки

Бюджетна підтримка (БП) – це тип фінансової допомоги, що надається в рамках ЄІСП та визначається як:

«...перерахування фінансових ресурсів відомством, що здійснює зовнішнє фінансування, у державний бюджет країни-партнера за умови, що остання дотримується узгоджених умов платежу. Отримані таким чином фінансові ресурси є частиною загальних ресурсів країни-партнера, що використовуються відповідно до системи управління державними фінансами країни-партнера»¹⁸.

Бюджетна підтримка може бути загальною і секторальною:

- Загальна бюджетна підтримка передбачає перерахування коштів на виконання національних програм розвитку чи стратегічне реформування.
- Секторальна бюджетна підтримка передбачає перерахування коштів на виконання програм, спрямованих на розвиток конкретних секторів економіки.

• Технічна допомога

Згідно з визначенням ЄК технічна допомога (ТД) – це надання ресурсів для допомоги країнам-партнерам у «розробленні структури, стратегії, залученні людських ресурсів і поліпшенні навиків управління, необхідних для посилення їхньої економічної, соціальної, регуляторної та адміністративної спроможності»¹⁹.

¹⁸ Див. OECD/DAC. *Гармонізація донорської практики для ефективного надання допомоги*. Том 2, 2006 р.

¹⁹ Див. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

Визначаючи конкретніше, технічна допомога Україні має на меті підтримати інституційні, правові й адміністративні реформи, сприяти розвитку приватного сектору й економіки загалом, а також допомогти у розв'язанні соціальних проблем²⁰. Чимало з цих коштів було виділено європейським компаніям для надання в Україні послуг у цих сферах.

Серед основних інструментів технічної допомоги є такі:

- **Окремі проекти технічної допомоги.** Їх виконують зовнішні підрядники, яких залучають для сприяння розбудові спроможності в державному апараті.
- **TAIEX** (Інструмент технічної допомоги й обміну інформацією). «Надає короткострокову технічну допомогу, якою керують на центральному рівні, у сфері наближення, застосування й забезпечення дотримання законодавства Європейського Союзу»²¹.
- **Twinning**, що має на меті сприяти «розвитку сучасних та ефективних органів влади»²² через довготривале відрядження державних службовців з держав-членів ЄС до державних органів влади країн-бенефіціарів. Україна першою з країн СНД скористалася цим інструментом.
- **SIGMA** (Підтримка вдосконалення в урядуванні й управлінні), спільна ініціатива ЄС та ОБСЄ (фінансована здебільшого Євросоюзом), роль якої полягає в «оцінці поступу реформ [і] органів влади бенефіціарів [у впровадженні] ефективних практик і процедур у державному секторі»²³.

Поза сумнівом, ЄІСП надав доступ до технічних інструментів, якими раніше могли користуватися тільки країни-кандидати.

На відміну від технічної допомоги, моніторинг якої здійснює здебільшого ЄК, управління бюджетною підтримкою перебуває безпосередньо в компетенції національних органів влади. Враховуючи, що бюджетна підтримка, за очікуваннями, становитиме більше 70 % у загальному обсязі допомоги Україні впродовж 2007–2013 років в рамках національної складової, **можна констатувати фундаментальну зміну** в розподілі відповідальності щодо планування, використання, моніторингу та оцінки допомоги Україні з боку ЄК.

Європейський інструмент сусідства (2014-2020)

З підписанням Україною УА характер надання ЄС допомоги Україні не зміниться. Україна продовжуватиме отримувати ресурси в рамках реалізації ЄПС.

Наприкінці 2011 року в контексті оновленого підходу Європейської політики сусідства (ЄПС) було розроблено **Європейський Інструмент Сусідства (ЄІС)** – новий фінансовий інструмент реалізації політики ЄПС. Обсяг допомоги ЄС країнам-сусідам визначено на рівні **€18,182 млрд**. У порівнянні з попереднім періодом цифра на допомогу країнам-партнерам зросла майже на 40%. Остаточне рішення про виділення такого бюджету допомоги ЄС країнам-партнерам прийматиме Європейський парламент та Рада міністрів ЄС всередині 2012 року

²⁰ Презентація "Європейський Союз та його допомога Україні", проведена в Національній академії державного управління України 15 травня 2007 року: twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=259&Itemid

²² Див. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

²³ Див. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm.

Маючи за основу досягнення попереднього фінансового інструменту (2007-2013 років), ЄІС має на меті зміцнення двосторонніх стосунків з країнами-партнерами та досягнення конкретних результатів у таких сферах, як демократія та права людини, верховенство права, належне врядування та сталий розвиток. Система надання допомоги через національні та регіональні програми, а також програми транскордонного співробітництва, зберігається.

Принцип диференціації «чим краще, тим більше» – це основна інновація ЄІС, який запроваджує обумовленість надання допомоги ЄС на реформи від якості процесу демократизації в країнах-партнерах ЄС. Тобто країни, перетворення в яких ЄС оцінюватиме найбільш успішно, матимуть шанс отримати більший обсяг допомоги ЄС на подальші перетворення.

Спрощення процесу розробки програм допомоги, чітке зосередження на пріоритетах країн-партнерів, розвиток тісніших зв'язків з внутрішніми інструментами та сферами політичної діяльності ЄС, а також надання Росії можливості брати участь в програмах регіонального та транскордонного співробітництва – це ті нововведення, які роблять ЄІС відмінним від його попередника.

За попередніми оцінками в наступній фінансовій перспективі Європейського Союзу Україна може розраховувати на отримання близько мільярда євро допомоги. А чи готова Україна до допомоги, яку зараз їй надає ЄС? Чи здатна державна машина України ефективно управляти ресурсами допомоги? Далі подано нашу відповідь на ці запитання.

Система управління зовнішньою допомогою в Україні

Загалом, передумовою ефективного залучення та використання зовнішньої допомоги є наявність трьох речей:

1. підтримка процесу на високому політичному рівні;
2. чітко визначені середньострокові стратегічні пріоритети розвитку країни, на які накладаються пріоритети залучення допомоги;
3. ефективна система (наявність процедур та механізмів) управління допомогою.

Сьогодні **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України** здійснює загальну координацію діяльності, пов'язаної із залученням, використанням і моніторингом міжнародної технічної допомоги відповідно до Указу Президента від 1 листопада 2003 р. № 1238, постанов Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 та від 26 травня 2007 р. № 777. У рамках Міністерства відповідальність за питання міжнародної технічної допомоги покладено на Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації міжнародної технічної допомоги.

Окрім того, Міністр економічного розвитку і торгівлі виконує функцію **Національного координатора (НК) технічної допомоги ЄС** (якою опікується Європейська Комісія)²⁴. З 2007 року НК відповідає за допомогу ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП). Таким чином, НК слугує «єдиним вікном» для Європейської Комісії.

22 лютого 2012 року було відновлено посаду Першого віце-прем'єр-міністра України, який також відповідатиме за євроінтеграційні зусилля України. Така зміна може підвищити рівень політичної підтримки процесу залучення та використання зовнішньої допомоги ЄС. Проте формальне закріплення ролі НК за посадою Першого віце-прем'єр-міністра України донині не відбулося.

²⁴ Відповідно до Указу Президента від 1 листопада 2003 р. № 1238.

Оскільки стратегічних пріоритетів розвитку країни немає у вигляді єдиного документу, саме УА могла б стати такою «матрицею реформ», яка б і сформувала чіткі орієнтири, в тому числі й для залучення ресурсів зовнішньої допомоги.

Новий контекст надання допомоги вимагає змін

Саме починаючи з 2007 року, Європейський Союз змінює підхід до надання допомоги третім країнам. Два документи – «Європейський консенсус щодо розвитку» («The European Consensus on Development») і Паризька декларація²⁵ щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги є основою надання допомоги ЄС, його держав-членів та інших донорів.

В основі міжнародних зобов'язань містяться такі принципи управління зовнішньою допомогою:

- **відповідальність країни-отримувача (ownership)** – Україна повинна мати національний документ розвитку з чіткими стратегічними пріоритетами;
- **належне управління державними фінансами** – необхідність приведення системи державних закупівель та управління державними фінансами у відповідність до широко визнаних міжнародних норм;
- **узгодженість** пріоритетів допомоги з пріоритетами національного розвитку України;
- **управління, орієнтоване на результат** – потреба в розробці системи аналізу результатів впровадження проектів та їхньої відповідності до запланованих стратегічних напрямів.

Отже, аби забезпечити виконання УА між Україною та ЄС, очевидною є потреба значного вдосконалення системи залучення та використання допомоги ЄС на різних етапах.

Так, на етапі планування проектів та програм допомоги ключовим моментом є забезпечення узгодженості пріоритетів стратегій розвитку України і програм залучення допомоги, залучення майбутніх бенефіціарів до процесу планування. Звісно, зміст УА може стати основою для визначення пріоритетів внутрішнього розвитку України, на реалізацію яких і будуть консолідуватися усі ресурси включно з ресурсами допомоги ЄК.

Більше того, має бути створений інститут Національного координатора всієї зовнішньої допомоги, до якого б входили і допомога ЄС, і допомога окремих країн-донорів, а також Міжнародних фінансових організацій. Підняття політичного рівня посади Національного координатора на рівень Першого віце-прем'єр-міністра України може підвищити ефективність роботи інституту НК в цілому.

На етапі реалізації необхідним є підвищення інституційної спроможності державної машини розробляти стратегічні програми, координувати донорів, швидко реєструвати проекти та програми допомоги, забезпечувати прозорість і підзвітність усього процесу реалізації програм та проектів зовнішньої допомоги.

Етап моніторингу та оцінки, який на сьогодні практично відсутній, повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного оцінювання (поточного та заключного) й забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації про стан співробітництва з окремими державами-донорами, ЄС, іншими МФО.

²⁵ Паризька декларація містить основні зобов'язання провідних країн світу щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Декларацію прийнято 2 березня 2005 року (на момент підписання приєдналися 91 країна, 26 міжнародних організацій і 14 громадських організацій, нині – 125 країн, 27 міжнародних організацій, 14 громадських організацій). Україна приєдналася до Паризької декларації у квітні 2007 року. (Указ президента України від 19 квітня 2007 року №325)

РОЗДІЛ 8. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

Роль громадянського суспільства на етапі переговорів та прийняття рішення про парафування Угоди про асоціацію

Громадянське суспільство України вже мало можливість долучитися до процесів, що відбувалися і відбуваються навколо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. За умов, коли Угода набуде чинності (принаймні частково) громадянське суспільство матиме змогу відігравати ще більшу роль.

Роль громадянського суспільства України на етапі здійснення переговорів була вкрай обмеженою з двох причин. По-перше, сам переговорний процес був достатньо закритим. За умов неможливості отримання інформації про переговорні позиції та зміст переговорів можливість долучення була вкрай обмеженою.

По-друге, громадянському суспільству бракувало і досі бракує спроможності долучитися у професійний спосіб. Оскільки Угода є значною мірою дуже технічним текстом з глибоким розкриттям різних секторів, експертиза потрібна саме секторальна й така, що відображала б розуміння стандартів і вимог ЄС у тому чи іншому секторі, а також така, що відображає розуміння проблем і потреб розвитку того чи іншого сектору в Україні. Більше того, має бути розуміння як потреб на рівні регуляторного (інституційного) забезпечення, так і на рівні адаптації законодавства. В ідеалі також потрібне знання того, як виконання вимог ЄС у тих чи інших секторах у країнах Центрально-Східної Європи та Західних Балкан вплинуло на ці сектори, на процес реформ у цих країнах загалом і на те, як увесь процес позначився на людях.

В Україні майже немає громадських об'єднань, які б одночасно знали і розуміли стандарти і вимоги ЄС (йдеться не про загальне розуміння, а розуміння глибоке, на рівні директив, регулювань тощо) у тих чи інших секторах, а також потреби і проблеми відповідних секторів в Україні. До винятків – швидше ніж правил – можна віднести такі сектори, як енергетика, питання, що стосуються юстиції, свободи та безпеки (Justice, Freedom and Security), а також екологія та сталий розвиток. Тут є потужні громадські організації, що здійснюють системну адвокацію. Діяльність громадськості у цих двох сферах полегшується тим, що здійснення реформ у цих секторах вже регулюється двосторонніми юридичними чи політичними документами між Україною та ЄС. У випадку з енергетикою Україна як член Європейської енергетичної спільноти вже взяла на себе низку правових зобов'язань, тоді як у сфері юстиції, свободи та безпеки є План дій з візової лібералізації, що теж передбачає ряд внутрішніх перетворень.

Громадянське суспільство України активно долучилося до обговорення рішення про парафування Угоди в принципі, зважаючи на політичні процеси України. Рішення про парафування, що його було оголошено під час саміту Україна-ЄС 19.12.2011 р., значною мірою стало результатом системної та аргументованої адвокації протягом вересня-грудня 2011 року, що здійснювалася низкою громадських організацій та громадських лідерів, об'єднаних навколо Національної платформи Громадського форуму Східного Партнерства. Громадянське суспільство також

висловлює готовність до роз'яснювальної роботи, яка б сприяла формуванню попиту на Угоду в українському суспільстві.

Також громадянське суспільство України відіграло важливу роль у забезпеченні положення в Угоді про **двосторонню громадську платформу** як повноцінну інституцію в рамках Угоди. Важливо, що відповідне положення було запропоноване громадськими експертами ще у 2008 році. На етапі завершення переговорів щодо інституційної складової Угоди МЗС України консультувалося з громадськими експертами щодо формулювання відповідних положень. Вже сьогодні в рамках Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС сформована робоча група, яка має на меті вироблення правил і процедур формування і діяльності української частини двосторонньої громадської платформи, тоді як за формування частини з боку ЄС відповідає Європейський економіко-соціальний комітет.

Можливості для громадянського суспільства України в рамках Угоди про асоціацію

Угода про асоціацію пропонує громадянському суспільству України стати більш впливовим гравцем як у розвитку відносин між Україною та ЄС, так і у здійсненні реформ/внутрішніх перетворень, що, власне, наближують Україну до ЄС.

По-перше, Угода відводить громадянському суспільству роль суб'єкта у процесі належної реалізації Угоди через створення вищезгаданої інституції – двосторонньої громадської платформи. Згідно з Угодою платформа має виконувати роль форуму для зустрічей та обміну думками. Більш важливо, що запропонована в Угоді платформа не існуватиме автономно, а буде вписана у загальну інституційну архітектуру в рамках Угоди. Таким чином, передбачено взаємодію громадської платформи з іншими інституціями. Зокрема, згідно з УА Рада асоціації, основна інституція для здійснення політичного діалогу між сторонами на міністерському рівні, повинна інформувати громадську платформу про свої рішення та рекомендації. Окрім того, передбачено, що громадська платформа надаватиме свої рекомендації Раді асоціації. Насамкінець, передбачено, що Комітет з питань асоціації та Комітет з питань парламентської асоціації – інші дві інституції в рамках Угоди – знаходитимуться в постійному зв'язку з громадською платформою з метою отримання оцінок, які є важливими для належного виконання Угоди. Таким чином, **вперше у відносинах між Україною та ЄС громадянське суспільство отримує інституціолізований механізм впливу на прийняття рішень в рамках Угоди**. Рівень впливовості залежатиме як від спроможності самого громадянського суспільства пропонувати професійні рішення і доносити їх до уваги керівних інституцій в рамках Угоди, так і від відкритості з боку самих керівних інституцій. Іншими словами – це шанс для громадянського суспільства, але і відповідальність за використання цього шансу повною мірою.

По-друге, реалізація угоди вимагатиме прискіпливого моніторингу та адвокації виконання відповідних зобов'язань/реформ у низці сфер. Увесь обсяг перетворень, який Україні належить здійснити на виконання Угоди про асоціацію, ще має бути визначений. Іншими словами, потрібна розробка імплементаційного документу, що в ідеалі мав би бути стратегією реформ України чи стратегією розвитку/модернізації України, який би визначав, як ті чи інші зобов'язання, передбачені Угодою, мають бути перетворені на внутрішньоукраїнські рішення законодавчого чи інституційного характеру, а також як і коли ці рішення виконуватимуться.

Завдання громадянського суспільства і мало би полягати у тому, аби забезпечити незалежній зовнішній контроль за прийняттям відповідних рішень, а також у залученні власних експертів до вироблення цих рішень і пропозицій щодо їх оптимального виконання.

Громадянське суспільство України вже має напрацьований роками досвід незалежного моніторингу дій влади як в окремих сферах, так і на предмет виконання двосторонніх домовленостей з ЄС. Серед таких прикладів можна назвати проект Центру Разумкова, що із залученням низки громадських експертів здійснював моніторинг виконання Плану дій Україна-ЄС протягом 2005-2008 років. Інший приклад – консорціум аналітичних центрів України у складі Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Інституту економічних реформ та політичних консультацій в Україні та Центру політико-правових реформ, – що протягом 2010-11 років здійснював моніторинг Порядку денного асоціації, документа – наступника Плану дій Україна-ЄС. Серед секторальних моніторингових ініціатив варто зазначити ініціативу ГО «Європа без бар'єрів», що системно відслідковує виконання Україною своїх зобов'язань в рамках Плану дій візової лібералізації та ініціативи ГО «Діксі-груп» з моніторингу виконання Україною зобов'язань, передбачених Договором про енергетичну спільноту, до якого також свого часу (у лютому 2011) приєдналася Україна. Усі ці ініціативи системно підтримуються Міжнародним фондом «Відродження» (МФВ). Можна говорити і про низку інших ініціатив у сфері прозорості державних закупівель, реалізації екологічної політики, дотримання основних свобод та прав людини в Україні тощо.

Окрім того, громадянське суспільство активно долучалося і долучається до формування рішень, де це є можливим. Одним із прикладів є діяльність Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, яка долучається до роботи окремих Підкомітетів із питань співробітництва між Україною та ЄС (ГЕР) і загалом намагається впливати на процес прийняття рішень у питаннях, які стоять на порядку денному відносин Україна-ЄС. Інша справа, що бракує належного попиту на таку експертизу, оскільки за тими чи іншими рішеннями стоять інтереси вузького кола осіб. Тим не менше, ГЕР фактично є прототипом української частини громадської платформи в рамках Угоди про асоціацію. Отже, громадянське суспільство вже мало змогу наростити м'язи і отримати досвід, який може стати важливою основою для схожої роботи, спрямованої на належне виконання Угоди про асоціацію.

Виклик, який становить Угода про асоціацію, полягає у необхідності виходу на більш глибокий і технічний рівень, де громадянське суспільство ще не досягає відповідного експертного рівня або не є достатньо обізнаним з європейськими стандартами. Отже, для залучення громадянського суспільства до виконання Угоди про асоціацію виникне необхідність оновлення і розширення кола акторів громадянського суспільства за рахунок тих, які поки що залишалися на периферії, а також поглиблення експертизи вже активних на цьому полі гравців у бік розуміння положень *acquis* Європейського Союзу та на його застосування в Україні.

По-третє, Угода як міжнародний правовий документ передбачає механізми врегулювання спорів. Передусім це питання фахових юристів, і більшою мірою цю нішу мали б зайняти юридичні компанії, які ще мають вивчити можливості, які пропонує Угода. Втім, в окремих ситуаціях і громадським адвокатам варто братися за справи, вирішення яких може мати прецедентний і реформотворчий

характер, тобто від вирішення яких зможе отримати вигоду широке коло громадян. Це можуть бути питання мобільності, доступу до системи соціального захисту громадян України у ЄС, але також і питання податкової політики і регуляторного середовища у ширшому сенсі. В таких ситуаціях юридичні та фізичні особи зможуть стати суб'єктами здійснення реформ через виборювання виконання положень Угоди в держави Україна. Варто вивчити прецеденти використання таким чином Угод про асоціацію між Туреччиною та ЄС, країнами Південного Середземномор'я та ЄС, а також Угоди про стабілізацію та асоціацію між країнами Західних Балкан і ЄС і, у певному сенсі, Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Росією та ЄС. Що стосується останнього, є приклади виборювання у судах РФ рішень з посиланнями на положення УПС.

По-четверте, формування попиту на реформи і на виконання Угоди – це завдання громадянського суспільства, яке значною мірою досягається через використання ЗМІ. Першочерговим завданням сьогодні для громадських експертів є вироблення простих і чітких повідомлень про те, що різні групи інтересів і різні сегменти українського суспільства отримують від виконання Угоди і що, відповідно, втрачуть від її невиконання. При цьому не варто приховувати витрат, які доведеться заплатити суспільству та економіці країни у короткотерміновій перспективі. Втім, варто правильно розставити акценти: йдеться про інвестування у модернізацію країни та її розвиток, тоді як нездійснення реформ призведе до ще більших витрат та відсталості в перспективі.

По-п'яте, Угода може стати чинником розвитку громадянського суспільства. Низка громадських об'єднань в Україні можуть отримати «друге дихання» і більш потужний інструмент впливу на перетворення у своїх сферах через введення стандартів та вимог ЄС, що будуть прописані в Угоді. Таким чином, громадські організації, які до цього керувалися виключно внутрішнім порядком денним, мають можливість розширити арсенал впливу на реформи у своїх сферах, а також налагодити контакти з аналогічними за профілем роботи організаціями в ЄС для кращого розуміння стандартів Євросоюзу у своїй сфері і доступу до інституцій ЄС.

Насамкінець, Угода може стати чинником поглиблення партнерства і конструктивної взаємодії влади та громадянського суспільства. За умов наявності політичної волі до виконання положень Угоди і затребуваності громадської експертизи формат взаємодії «Громадська платформа – Інституції Угоди» може стати моделлю залучення громадської експертизи до формування рішень, аж до участі неурядових експертів у роботі українських частин інституцій Україна-ЄС, передбачених Угодою. Сьогодні певний досвід у цьому напрямку є: принаймні експерти ГЕР інколи можуть долучатися до роботи українських частин Підкомітетів в рамках Угоди про партнерство та співробітництво. Більш вартим уваги може бути досвід Молдови, де громадські експерти можуть брати участь у засіданнях Уряду і висловлювати свої думки.

У більш віддаленій перспективі можна говорити і про підвищення рівня добробуту в Україні та розвитку середнього класу, чому мало б сприяти реформоване регуляторне середовище, зменшення рівня корупції та здійснення інших реформ, передбачених Угодою. Також напевно можна прогнозувати розвиток незалежного судочинства у випадку належного виконання Угоди. Усе це також сприятиме і розвитку громадянського суспільства та посилення його впливу на процеси європеїзації в Україні.

Виконання Угоди про асоціацію як виклик для громадянського суспільства: секторальних підхід

Як вже зазначалося вище, специфіка Угоди про асоціацію полягає у її технічному і дуже детальному характері. Основний зміст Угоди – це не стільки сам текст Угоди, скільки додатки, які містять перелік *acquis*, який Україні потрібно буде адаптувати мовою внутрішнього законодавства, а також забезпечити належні інституційні зміни. Це становить певний виклик для громадянського суспільства.

По-перше, серед громадських організацій, які вже деякий час працюють у ніші європейської інтеграції, дуже мало здатних продукувати вузьку секторальну експертизу. Є лише окремі винятки, про які вже йшлося вище. Втім, зусиль останніх недостатньо для потужної та ефективної адвокації, отже, очевидно, має йтися про розширення кола партнерів. По-друге, ті сегменти громадянського суспільства, які мають глибоку експертизу секторальних процесів і реформ, як правило, не обізнані з порядком денним ЄС та із зобов'язаннями України перед ЄС. По-третє, можна говорити і про досить великий сегмент громадянського суспільства України, що потенційно має бути зацікавлений у здійсненні реформ, передбачених Угодою. Втім, цей сегмент якщо і знає проблеми у «своєму» секторі, не має досвіду адвокаційної діяльності і не усвідомлює, що Угода про асоціацію пропонує інструменти для розв'язання проблем даного сектора. Для допомоги у згуртуванні відповідних груп інтересів невдовзі за сприяння Європейської програми МФВ мають з'явитися кілька тематичних громадських коаліцій, що стануть активними гравцями у своїх нішах.

Варто виділити наступні сфери реформ, у яких Угода про асоціацію може мати великий вплив і навколо яких можна мобілізувати різні сегменти громадянського суспільства, а також суспільство в цілому.

По-перше, Угода передбачає, що Україна поступово перейде до європейських **санітарних та фітосанітарних стандартів**. Йдеться про якість і значною мірою про безпеку харчових і промислових продуктів. В Україні є Асоціації споживачів, які дещо активізувалися завдяки тривалому спільному проекту ЄС та Програми розвитку ООН «Спільнота споживачів та громадські об'єднання». В рамках проекту також діє активний Портал споживача (<http://www.consumerinfo.org.ua>), який містить як цікаву і корисну інформацію для споживачів, так і контакти різних організацій включно з тими, що опікуються захистом прав споживачів на місцевому рівні. Загалом рух за права споживачів в Україні є слабо структурованим і неконсолідованим. Більшою мірою він орієнтується на захист прав споживачів, підвищення обізнаності, але не є активним у сенсі системного впливу на законодавчі та регуляторні норми, які б наблизили Україну до європейських стандартів.

Іншою нішою реформ, яка стане предметом впливу Угоди про асоціацію, є **податкове законодавство та бізнес-клімат** у цілому. В Україні діють різноманітні асоціації малого і середнього бізнесу чи асоціації в окремих сферах виробництва, але вони, як правило, не знайомі з порядком денним ЄС і змістом зобов'язань у цих сферах, які Угода про асоціацію поставить перед Україною. Окрім того, такі асоціації більшою мірою зосереджені на наданні послуг своїм членам і значно меншою мірою здійснюють підтримку реформ, які б якісно змінили середовище ведення бізнесу. Значний потенціал у цьому плані мав так званий «Податковий Майдан», що відбувся у листопаді 2010 року. Проблема цього Майдану полягала в тому, що він мав протестний настрій (організований у знак протесту проти ухваленого ВР України Податкового кодексу), але не висунув конструктивних вимог, спрямованих на удосконалення податкового законодавства України. Організатори протестів

звернулися за підтримкою до Європейського Союзу. Втім, їм не вдалося аргументовано пов'язати проблеми податкового законодавства України зі стандартами ЄС, що Україна мала б імплементувати як країна, що здійснює переговори щодо зони вільної торгівлі з ЄС і загалом прагне стати членом ЄС. Отже, Податковий Майдан засвідчив, що в Україні є запит на європеїзацію податкового законодавства та бізнес-клімату. Втім, цей запит потрібно консолідувати та структурувати, посилити здатність до незалежної експертизи та лобювання необхідних змін.

Управління державними фінансами (державні закупівлі й субсидії з державного бюджету) та антикорупційне законодавство й політика – це інше коло питань, які стосуються широкого спектру громадських організацій. В Україні з минулого року діє потужне громадське об'єднання – Партнерство «За добросовісні державні закупівлі» (<http://integrity.pp.ua>), яке є прикладом поєднання експертизи українських проблем і потреб у цій сфері, розуміння вимог ЄС з професійною адвокаційною діяльністю і апелюванням до інтересів громадян. Власне, діяльність цього об'єднання у поєднанні з тиском з боку ЄС у вигляді цілеспрямованої критики та навіть замороження фінансування України привела до позитивних законодавчих зрушень у цій сфері. Антикорупційне законодавство та політика були і є предметом діяльності низки громадських організацій і міжнародних проектів в Україні. Серед них – творче об'єднання «Торо» яке є контактною групою в Україні Transparency International (<http://www.toro.org.ua>). При Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики діє Громадська рада, до складу якої входять усі основні громадські експерти, які опікуються питаннями корупції. Вартим уваги є портал «Наші гроші» (<http://nashigroshi.org>), який теж більшою мірою стосується державних закупівель. Є також інші громадські актори, які працюють за підтримки міжнародних донорів. Вплив громадянського суспільства на антикорупційну політику в ширшому сенсі є більшою мірою сегментарним і пов'язаний із конкретними темами. Також активну роль у цій темі відіграють журналісти, зокрема Бюро журналістських розслідувань (www.svidomo.org). Таким чином, наступним кроком мала б стати консолідація різних ініціатив, вивчення ними зобов'язань, що передбачені Угодою про асоціацію, і побудова навколо них системної адвокаційної кампанії.

Захист від дискримінації є іншою темою, якій відводиться серйозна роль у ЄС. Низка положень Угоди про асоціацію прямо чи опосередковано стосуватиметься цієї теми. Більш того, ця тема присутня вже сьогодні в окремих положеннях Плану дій із візової лібералізації, які стосуються, зокрема, рівних можливостей у доступі до отримання документів. Антидискримінаційний громадський рух в Україні є відносно новим явищем. Підхід до цієї теми в Україні був радше вибіркоким. Можна говорити про кілька ніш, в кожній з яких є свої актори. Це – питання гендерної рівності та захисту прав жінок, питання прав національних меншин, ЛГБТ-спільнота, об'єднання людей з фізичними та іншими вадами тощо. Втім, останнім часом розвивається комплексний підхід до дискримінації як явища. Так, у квітні 2011 року була створена Коаліція з протидії дискримінації в Україні (<http://antidi.org.ua>), до якої увійшла низка громадських організацій. Коаліція має яскравий адвокаційний профіль, оскільки чітко заявляє про свою основну мету, яка полягає у вдосконаленні політики (як на рівні внесення змін до Конституції, так і на рівні прийняття базового законодавства). Також в Україні є досить розвинутий правозахисний рух, серед найбільш потужних акторів якого варто відмітити Українську Гельсінську спілку з прав людини (<http://helsinki.org.ua>). Можна згадати й Асоціацію українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (<http://umdpl.info>), оскільки багато

дискримінаційних випадків трапляються саме під час контактів з правоохоронцями. Іншими словами, ситуація тут дещо краща, ніж у інших сферах – не в останню чергу через те, що відповідними питаннями активно опікується Рада Європи, а Україна як її член уже взяла на себе низку зобов'язань, що також будуть відображені в Угоді про асоціацію. Звернення до норм Угоди про асоціацію та залучення зовнішнього тиску лише надасть громадському руху в цій сфері додаткових важелів впливу.

Важливою сферою, якої торкнеться Угода про асоціацію, є тема сталого розвитку і навколишнього середовища. У рамках Угоди Україна бере на себе зобов'язання привести екологічні стандарти виробництва до вимог ЄС. Екологічна політика є однією зі сфер, у якій ЄС має дуже розвинуту *acquis communautaire*, напрацьовану роками. Адаптація до цих стандартів потребуватиме значних інвестицій з боку держави та виробників, багато з яких сьогодні до цього не готові. Велику роль тут зможуть відіграти екологічні організації, що зможуть пояснити суспільству, як адаптація до відповідних стандартів позначиться на якості його життя. В Україні є досить потужні актори у цій сфері, які, зокрема, добре обізнані зі стандартами і вимогами Європейського Союзу. Серед найбільш активних – громадське об'єднання «Мама-86» (<http://www.mama-86.org.ua>) чи громадська організація «Екологія. Право. Людина» (<http://epl.org.ua>).

Це – далеко не вичерпний перелік сфер реформ та ніш громадянського суспільства, які могли б активізувати свою діяльність, використовуючи Угоду про асоціацію. На цьому етапі можна говорити лише про перші кроки з вивчення прямо чи опосередковано закладених у ній можливостей.

Порядок денний для громадянського суспільства

Таким чином, Угода про асоціацію відкриває широке поле для діяльності громадянського суспільства. При цьому лише у незначній кількості сфер реформ є потужні громадські актори, які одночасно знають і український порядок денний, і вимоги та стандарти ЄС. У ще меншій кількості сфер ці громадські актори здійснюють ефективну адвокацію і використовують інструменти співпраці з ЄС для посилення зовнішнього тиску. Отже, сьогодні більшою мірою йдеться про долучення широких сегментів громадянського суспільства до виміру питань, пов'язаних з відносинами з ЄС. У багатьох сферах якщо і є групи інтересів, то вони часто не усвідомлюють себе як такі і не знають про те, що Угода може надати їм важелі захисту їхніх інтересів.

Таким чином, порядок денний для громадянського суспільства сьогодні виглядає наступним чином:

- має відбутися формування коаліцій за сферами реформ, у яких Угода про асоціацію може бути використана як додатковий інструмент впливу;
- громадські організації та експерти, які вже працюють з тематикою відносин між Україною та ЄС і ЗМІ, повинні вже зараз працювати над виробленням повідомлень для різних цільових аудиторій в Україні з метою підвищення запиту на саму Угоду (що означає виконання Україною політичних умов), а згодом – на її належне виконання;
- має відбутися вивчення прецедентів використання Угод про асоціацію між Туреччиною та ЄС, країнами Південного Середземномор'я та ЄС, а також Угоди про стабілізацію та асоціацію між країнами Західних Балкан та ЄС і певною мірою – Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною та ЄС і Росією та ЄС для визначення можливостей залучення механізмів з врегулювання спорів у разі невиконання Угоди/недотримання її норм.