

Євроінтеграція-2020: що має стати пріоритетом у виконанні Угоди з ЄС

Чи виконає Україна вчасно своє "домашнє завдання" з євроінтеграції?

Питання не риторичне, адже роботу над виконанням Угоди про асоціацію в частині секторальної інтеграції Україна має завершити не пізніше кінця 2023 року, а загалом всі положення Угоди, щодо яких визначені терміни виконання, мають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 року.

Іншими словами, більшість положень Угоди має бути виконано до кінця каденції президента Володимира Зеленського і нової Єврокомісії.

Саме тому принципово важливим стане темп євроінтеграційної роботи у 2020-му – першому повному році, коли за виконання Угоди буде повністю відповідати нова українська влада.

Чи буде на практиці реалізований озвучений ними курс на набуття критеріїв членства у ЄС? Чи навпаки, євроінтеграція залишиться лише на папері та в обіцянках?

Завдання-2020

Хоч і з запізненням, але Україна виконує своє "домашнє завдання". Отже, дедалі більше поставатиме питання про прийняття рішень ЄС про інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС у відповідних секторах, як це передбачено Угодою про асоціацію.

Першим таким очікуваним рішенням має стати Угода АСАА, але далеко не лише вона.

У 2020 році можна очікувати наступного прогресу в секторальній інтеграції у рамках Угоди:

- укладення угоди АСАА;
- визнання еквівалентності систем санітарного та фітосанітарного захисту у ключових секторах сільськогосподарських товарів;
- визнання авторизованих економічних операторів;
- приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС (NCTS);
- оновлення Додатку XVII-3 та укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- рішення органів асоціації про доступ до ринку державних закупівель на рівні завершеного третього етапу Індикативного плану;
- підписання угоди про спільний авіаційний простір (після Brexit).

Разом з тим, уже зараз можна вносити зміни до положень Угоди – на практиці, лише до додатків до неї, що не потребує ратифікації країнами-членами ЄС.

Починаючи з 2018 року, вже було чотири випадки внесення змін до додатків:

- уточнення розрахунку термінів у Додатку I-A (тарифний графік) (2018 рік);
- зміни порогових значень у Додатку XXI (державні закупівлі) (2018);
- оновлення зобов'язань та посилення моніторингу у Додатку XXVII (енергетика) (2019);
- зміни тарифних квот на м'ясо птиці у Додатку I-A (тарифний графік) (2019).

Потреба оновлення додатків до Угоди є очевидною через те, що законодавство ЄС значно еволюціонувало з часів завершення переговорів між Україною і ЄС щодо УА (2011 рік).

Тому на засіданні Ради асоціації у грудні 2018 року сторони погодились розпочати роботу щодо оновлення додатків до Угоди про асоціацію для узгодження з розвитком права ЄС.

Першим у 2019 році було оновлено Додаток XXVII стосовно енергетики.

Експертна місія ЄС зараз напрацьовує пропозиції щодо оновлення змісту Додатку XVII-3 про телекомунікаційні послуги. Як уже було зазначено вище, так само існує потреба оновлення Додатку XVII-2 про фінансові послуги, а також більшості інших додатків до УА.

Слід відзначити нещодавній ініційований ЄС перегляд Додатку I-A у частині тарифних квот на м'ясо птиці.

Цей прецедент український уряд буде намагатися використати для ініціювання змістовного перегляду (подальшої лібералізації) всіх інших наявних тарифних квот ПВЗВТ. Адже з моменту завершення переговорів про УА також відбулися значні зміни в економіці України, що вимагають оновлення Угоди, у першу чергу саме у її тарифній частині.

Плани на перегляд

Варто нагадати, Угода передбачає, що за п'ять років з дати набрання нею чинності сторони повинні здійснити "всебічний огляд досягнення її цілей".

Читайте також



[Євроінтеграція на стику влад: чи є успіхи України у впровадженні реформ](#)

Оскільки "дату набрання чинності УА" слід читати як "дату, з якої здійснюється її тимчасове застосування", то для багатьох положень УА (у т.ч. у сферах енергетики та транспорту) "всебічний огляд досягнення цілей УА" мав би бути проведений після 1 листопада 2019 року, але для положень про зону вільної торгівлі – після 1 січня 2021 року.

Логічно очікувати, що внаслідок такого огляду сторони повинні були би переглянути положення Угоди з метою забезпечення ефективнішого досягнення її цілей.

Відповідно, сторонам УА слід розглянути можливість не лише перегляду (подальшої лібералізації) тарифних положень, але й посилення двосторонніх зобов'язань стосовно секторальної інтеграції.

Зокрема, ЄС слід ухвалити рішення про готовність до укладення угод з Україною у галузях автомобільного, залізничного та внутрішнього водного транспорту.

"Політична асоціація"

Зважаючи на те, що УА є угодою про "політичну асоціацію та економічну інтеграцію". У той час як "економічна інтеграція" є усталеним терміном, термін "політична асоціація" жодним чином не пояснений у тексті Угоди, невідомий праву ЄС і не досліджений в академічній літературі.

Парадокс, але ті питання, які ЄС у політичному діалозі з Україною визначає як пріоритетні, від яких залежить оцінка бізнес-клімату, перспектива залучення інвестицій та успіх економічного розвитку – майже ніяк не врегульовані в УА.

Це пояснюється тим, що у питаннях боротьби з корупцією та верховенства права ЄС практично не має свого законодавства, до норм якого Україна могла би проводити наближення. Тому відповідні статті Розділу II "Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики" та Розділу III "Юстиція, свобода та безпека" УА містять лише загальні формулювання.

Разом з тим, не слід забувати, що низка політичних принципів визначена у тексті Угоди як "основні елементи" угоди, дотримання яких є передумовою наявності ПВЗВТ:

- повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод;
- повага до принципу верховенства права;
- повага до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності;
- протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки.

У разі порушення однією зі сторін цих основних елементів Угоди інша сторона може призупинити дію положень режиму вільної торгівлі.

Більше того, мова цих "політичних" положень Угоди нагадує формулювання першого – політичного – Копенгагенського критерію членства у ЄС: "Стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин".

Іншими словами, виконання політичної частини ("політичної асоціації") мало би **наблизити Україну до відповідності першому критерію членства у ЄС**, виконання якого потрібне ще перед початком переговорів про вступ.

Визначення зобов'язань у політико-правовій сфері у формі додатку до Угоди виглядає кращим варіантом, у той час як уже плани імплементації цих зобов'язань можуть бути, за потреби, оформлені у вигляді "планів дій" чи "дорожніх карт".

Це може бути і не один, а кілька додатків, змістом яких можуть бути як питання співпраці (зокрема, між правоохоронними органами – у сферах боротьби зі злочинністю, інтегрованого управління кордоном, кібербезпеки, забезпечення дотримання санкційних режимів тощо), так і виконання Україною відповідного "домашнього завдання".

Хоча ЄС не має власного законодавства у сферах боротьби з корупцією та судової реформи, але, з іншого боку, ЄС розробив найкращі інструменти для вимірювання прогресу країн-членів у цих сферах. Так, регулярну оцінку стану судової системи України найкраще було би проводити за методологією EU Justice Scoreboard, а регулярну оцінку стану боротьби з корупцією в Україні – за методологією EU Anti-Corruption Report, причому незалежно від того, чи буде продовжено її застосування у самому ЄС.

Прецедент подібного застосування внутрішньої методології ЄС для оцінки стану справ у певному секторі в Україні створюється сьогодні, коли, як було згадано вище, обговорюється можливість включення України як першої країни – не члена ЄС до Індексу цифрової економіки і суспільства (DESI), який вимірює прогрес країн-членів ЄС у різних вимірах Європейського цифрового ринку.



Автор: Дмитро Шульга,

директор Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження"

Стаття підготовлена на основі [аналітичного звіту "Інтеграція у рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною та ЄС"](#), підготовленого Європейською програмою Міжнародного фонду "Відродження" із залученням експертів Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС та інших незалежних експертів у рамках проекту "Громадська синергія", що фінансується Європейським Союзом.

Більше розібратися у змісті положень Угоди про асоціацію можна за допомогою навчального [онлайн-спецпроєкту "Угода про асоціацію Україна-ЄС"](#)