УДК 341.171: 341.217(4)
DOI https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.24

Ярослав Костюченко,
канд. юрид. наук,
докторант кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МОДЕЛЬ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

У статті з'ясовано, що Україна, як молода європейська країна, наприкінці XX століття стала частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу. З того часу співпраця нашої держави з Євросоюзом значно поглибилася. Її основний зміст було змінено з вектору Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами на вектор Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Виявлено, що інституційне забезпечення базується на Розділі VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» даного документа. Варто зазначити, що загалом дана структура є схожою на традиційні зразки у європейському політичному середовищі, оскільки вона передбачає проведення періодичних зустрічей як на найвищому рівні (глава та уряд держави), так і на нижчих рівнях (парламент та представники громадськості). Відповідно до угоди, політична взаємодія на найвищому рівні між Україною та Європейським Союзом повинна відбуватися на рівні самітів, які проводяться один раз на рік. Ці саміти проводяться з метою здійснення загального нагляду за статусом виконання Угоди. Крім того, у рамках самітів обговорюються будь-які двосторонні та міжнародні питання, які є вираженням спільних інтересів. Зроблено висновок, що удосконалення та ефективна реалізація інституційного забезпечення Угоди про асоціацію є потужним фактором трансформації державного менеджменту України за європейським вектором розвитку, оскільки, по-перше, співпраця спільних інститутів відбуватиметься на принципах демократичного ладу та адміністративних принципах Європейського Союзу; по-друге, належна професійна підготовка публічних службовців на виконання вимоги Угоди буди сприяти процесам наближення національної публічної служби до європейських стандартів; по-третє, впровадження європейських зразків інституційних структур забезпечить формування нового підходу до побудови урядом інституційних систем управління і в інших сферах державотворення.

Ключові слова: держава, державне управління, асоціація, інтеграція, євроінтеграція, Євросоюз, інституційне забезпечення, органи влади.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України має велике значення як у політичному, так і в практичному плані, адже основне завдання інституційної структури Угоди про асоціацію – це гарантована належна та вчасна реалізація тверджень, що містяться в цьому документі. Зважаючи на вищевикладене, потрібно невідкладно з'ясувати головні складники, що передбачає інституційна структура Угоди, та дослідити, як вони функціонують. Особливу увагу слід приділити дослідженню того, як взаємодіють інституційна структура Угоди та система інституційного забезпечення в ході євроінтеграції України загалом, чи впливатиме можлива європеїзація на українську систему державного управління взагалі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню даного питання приділили увагу такі науковці, як С. Мосьондз, Е. Казмірішин, О. Рудік, І. Климпуш-Цинцадзе, М. Кузьо, Р. Хорольський, Д. Черніков та інші. Однак, зважаючи на продовження процесу євроінтеграції, дослідження у даній сфері залишаються доцільними та актуальними.

Метою є з'ясування моделі інституційного забезпечення реалізації угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Виклад основного матеріалу. Україна, як молода європейська країна, наприкінці XX століття стала частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу. З того часу співпраця нашої держави з Євросоюзом значно поглибилася. Її основний зміст було змінено з вектору Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та

© Ю. Костюченко, 2020

Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами на вектор Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Так, Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р., яка була першим базовим документом, що визначав основи співробітництва між Україною та ЄС, визначаючи цілі такого співробітництва, говорила, по-перше, про зміцнення та розширення зв'язків між сторонами Угоди, а по-друге, про встановлення між сторонами Угоди партнерства та співробітництва [1]. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [2], замінила Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами членами від 16 червня 1994 р., визначила інші пріоритети [3].

Зважаючи на те, що засади Угоди слід обов'язково виконувати, зазначений документ передбачає формування спеціальних робочих установ. Крім того, також визначено процес розв'язання конфліктів. Його використовуватимуть тоді, коли хтось зі сторін не виконуватиме своїх зобов'язань; частина ГВЗВТ передбачає і додаткову обов'язкову процедуру розв'язання конфліктів, які пов'язані з торгівлею, що має вигляд відповідного протоколу, котрий базується на традиційних способах врегулювання суперечок в межах Світової організації торгівлі.

На рис. 1 наведено модель інституційного забезпечення реалізації угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Щоб досягти цілей Угоди, Рада асоціації має право приймати рішення (одностайно), вони обов'язкові для сторін (приміром, ті, що стосуються внесення поправок, виправлень у безмитні тарифні квоти, перехідних періодів щодо чутливих товарів і інших тез відповідно до розділу IV «Торгівля та торгівельні питання» Угоди). Згідно з метою послідовного підходу українського законодавства до права Євросоюзу, Рада стане місцем, де можна буде обмінятися інформацією щодо законодавчих актів сторін. Для цього Рада може робити актуальними чи додавати поправки у додатки Угоди, при цьому враховувати розвиток права Євросоюзу та загальноприйнятих правил, які використовуються.

Інавгураційне засідання Ради асоціації відбулося 15 січня 2014 р. в Брюсселі (Бельгія). На першому засіданні був ухвалений Регламент Ради асоціації, Комітету асоціації та його підкомітетів [4]. Засідання проводитимуться щонайменше один раз на рік у Брюсселі (місце проведення Ради асоціації не підпадає під ротацію, тому цей захід завжди проходитиме в тому ж місті, де відбувається засідання Ради ЄС у закордонних справах – у Брюсселі або в Люксембурзі), а також за необхідністю. Головування в Раді асоціації здійснюватиметься по черзі представником України і представником ЄС упродовж одного року [5].

Згідно з регламентом, у разі неможливості безпосередньої участі в засіданні член Ради асоціації може направити свого представника, який матиме всі права цього члена. Членів Ради асоціації можуть супроводжувати офіційні особи. За згодою сторін, на засідання Ради асоціації як спостерігачі або для надання інформації з конкретних питань можуть бути запрошені представники інших органів ЄС та України або незалежні експерти в певній галузі. Якщо інше не буде вирішено сторонами, засідання Ради асоціації не будуть відкритими для громадськості. Офіційний представник Генерального секретаріату Ради ЄС та посадова особа уряду України спільно діятимуть як секретарі Ради Асоціації. Офіційними мовами Ради асоціації є офіційні мови сторін. Сторони самостійно відшкодовують витрати на участь у засіданнях Ради Асоціації (персонал, транспорт, добові, пошта, телекомунікаційний зв'язок). Витрати, пов'язані із синхронним перекладом на засіданнях, письмовим перекладом і тиражуванням документів, взяв на себе ЄС [6, p. 3-7].

Угодою засновується також Комітет асоціації (ст. 464-466 Угоди), який у складі представників обох сторін (головним чином на рівні вищих посадових осіб) надаватиме допомогу Раді асоціації у виконанні нею своїх обов'язків, зокрема, шляхом підготовки її засідань. Рішення Комітету, у тому числі в межах делегованих Радою повноважень, є обов'язковими для сторін. Засідання Комітету асоціації проводитимуться щонайменше один раз на рік. У Комітеті по черзі головуватимуть представник України і представник Союзу. За можливості чергове засідання Комітету асоціації скликається напередодні чергового засідання Ради асоціації. Як виняток і за згодою сторін засідання Комітету асоціації може бути проведено за допомогою будь-яких узгоджених технологічних засобів, зокрема у режимі відеоконференцзв'язку. Комітет асоціації звітує перед Радою асоціа-

ції щодо своєї діяльності, а також діяльності підкомітетів, робочих груп та інших органів на кожному черговому її засіданні [6, р. 9-14].

Комітету асоціації допомагають підкомітети. На підставі рекомендації Ради Євросоюзу та Єврокомісії на 1-му зібранні Ради асоціації створили 2 підкомітети – щодо питання правосуддя, свободи та безпеки (JFS) і щодо економічної та іншої секторальної співпраці. Завдяки організації підкомітетів спеціалісти розпочнуть розгляд основних питань, що стосуються тимчасового застосовування Угоди. Підкомітети не користуватимуться сталим порядком денним з обов'язковими питаннями у ньому в тому разі, коли будуть розглядати їх щороку. У своїй роботі вони повинні сконцентруватися на тих питаннях, з яких сподіваються досягти конкретних результатів.

Пізніше за згодою сторін можуть бути утворені додаткові підкомітети [7, р. 3-4]. Засідання підкомітетів матимуть гнучкий графік, тобто скликатимуться за потребою, і проходитимуть або в Брюсселі, або в Україні, або, наприклад, у режимі відеоконференцзв'язку. Підкомітети слугуватимуть платформою моніторингу поступу в наближенні в конкретних сферах Угоди, а також форумом обговорення певних питань і проблем, що виникають у цьому процесі. Якщо інше не буде погоджено сторонами, підкомітети мають право надавати Комітету асоціації лише рекомендації та оперативні висновки [6, р. 14-15].

Для проведення зустрічей та обміну думками між членами Верховної Ради України і Європейського Парламенту ст. 467-468 Угоди передбачено створення Парламентського комітету асоціації (ПКА), який самостійно визначатиме регулярність проведення своїх засідань. ПКА має бути поінформований про рішення та рекомендації Ради асоціації; він може надавати Раді асоціації рекомендації. Головування здійснюється по черзі представником Верховної Ради України і представником Європейського Парламенту. Українська частина ПКА сформована наприкінці грудня 2014 року, а перше засідання відбулося вже у січні 2015 року [8].

Відповідно до статей 469-470 Угоди, Україна та Євросоюз підтримуватимуть проведення систематичних зібрань представників громадянського суспільства сторін для того, щоб інформувати про реалізацію Угоди і враховувати їхній внесок у її втілення. З цією метою організовано Платформу громадянського суспільства (ПГС). Наскільки регулярними будуть засідання, Платформа визначатиме сама. ПГС повинна отримувати

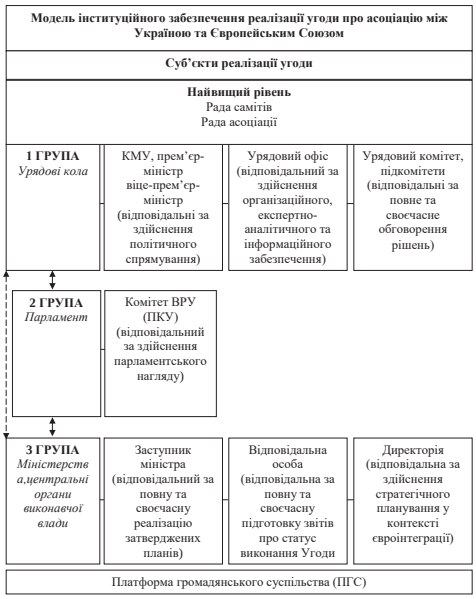

Рис. 1. Модель інституційного забезпечення реалізації угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Джерело: згруповано автором

інформацію про рішення та рекомендації, які ухвалює Рада асоціації; вона має право подавати Раді асоціації пропозиції.

Розвиток в Україні інституційної структури Угоди за ініціативою громадських об'єднань розпочався якраз зі створення української частини Платформи громадянського суспільства. 2014 року, в травні, сформували ініціативну групу, а після підписання Угоди про асоціацію, вже в липні, – Організаційний комітет Установчих зборів української платформи ПГС. 7 листопада 2014-го року в Києві було проведено установчі збори. Загалом організація української частини Платформи громадянського суспільства була прозорою, інклюзивною та відкритою. Для створення ПГС залучили більше двохсот громадських організацій, 165 з них особисто приєдналися до Установчих зборів.

Представником Європейської сторони Платформи громадянського суспільства є Економіко-соціальний комітет (ЕСК). Він є консультативним органом Євросоюзу та складається з представників роботодавців, найманих працівників та організованого громадянського суспільства з усіх країн, які є членами ЄС. У зв'язку з цим організація співробітництва з Економіко-соціальним комітетом була основним завданням Організаційного комітету з того часу, як розпочався установочний процес. Зважаючи на

це, в установчому процесі головним завданням встановлено визначення прозорого та інклюзивного механізму відбору 15 представників. Вони увійдуть до першого складу української частини Платформи громадянського суспільства. Для цього створили п'ятнадцять робочих груп, напрями їхньої діяльності збігаються з основними напрямами Угоди.

Інтереси меншості були забезпечені шляхом автоматичного призначення особи, що посіла друге місце на виборах координатора, його заступником (дублером), який матиме право голосу в ПГС за відсутності координатора та/або за його дорученням. Заступник також є першим претендентом на ротацію керівника групи у разі прийняття відповідного рішення. Термін дії мандата обраних членів ПГС від України – один рік [9].

Створений постановою КМУ № 346 від 13 серпня 2014 р. Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції було перетворено на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до постанови Уряду № 759 від 4 жовтня 2017 р. До завдань Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції належить: координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію, контроль за виконанням Угоди та координація процесу адаптації законодавства України до права ЄС [10].

Великий обсяг завдань, що має виконати Україна в межах втілення Угоди, – організувати 5 тисяч заходів до 2020 року – зумовлюють необхідність постійної оцінки процесу оцінки реалізації. До постійного процесу спостереження за виконанням Угоди залучено урядові та неурядові організації. З боку Євросоюзу зроблено 3 звіти Єврокомісією і 2 виконано Європарламентом.

Як показує практика втілення Угоди про асоціацію з ЄС, вразливим місцем залишається ухвалення потрібних рішень у Верховній Раді України. Через низку причин значна частина законодавства, яка пов'язана з інтеграцією в Євросоюз, затримувалася на багато років. Внаслідок цього країна не дотримувалася значної частини своїх зобов'язань. Отже, реалізація продуктивного діалогу й результативна узгоджена робота між Парламентом і Урядом, що насамперед базується на Дорожній карті, стануть вирішальними для того, щоб успішно виконати Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Висновки

Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок, що удосконалення та ефективна реалізація інституційного забезпечення Угоди про асоціацію є потужним фактором трансформації державного менеджменту України за європейським вектором розвитку, оскільки, по-перше, співпраця спільних інститутів відбуватиметься на принципах демократичного ладу та адміністративних принципах Європейського Союзу; по-друге, належна професійна підготовка публічних службовців на виконання вимоги Угоди буди сприяти процесам наближення національної публічної служби до європейських стандартів; по-третє, впровадження європейських зразків інституційних структур забезпечить формування нового підходу до побудови урядом інституційних систем управління і в інших сферах державотворення.

Список використаних джерел:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012. (дата звернення: 01.12.2019).

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83.

3. Мосьондз С. О., Казміришин Е. О. Стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 32-38.

4. Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/ pressdata/EN/foraff/146300.pdf (дата звернення: 01.12.2019).

5. Рудік О. М. Інституційне забезпечення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9-10. С. 5-11.

6. Proposal for a Council and Commission Decision. - Brussels, 10.11.2014 COM(2014) 698 final. URL : http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/ rep/1/2014/EN/1-2014-698-EN-F1-1.Pdf. (дата звернення: 01.12.2019).

7. Annexes to the Proposal for a Council and Commission Decision. - Brussels, 10.11.2014 COM(2014) 698 final. URL: http://ec.europa.eu/ transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-698-EN- F1-1-ANNEX-1.Pdf. (дата звернення: 11.12.2019).

8. Міжпарламентський комітет асоціації Україна – ЄС запрацює у січні. URL: http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/12/9/7028596. (дата звернення: 11.12.2019).

9. Українська частина Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС розпочинає роботу. URL: http://eap-csf.org.ua/778. (дата звернення: 11.11.2019).

10. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та європейським союзом, 2019 / Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/ association-agreement-implementation-report-2018.pdf. (дата звернення: 11.11.2019).

It is determnined in the article, that Ukraine, as a young European country, became part of the process of integration into the European Union at the end of the twentieth century. Since then, our country's cooperation with the European Union has grown significantly. Its main content has been changed from the vector of the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their Member States to the vector of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States on the other. Institutional support was found to be based on Title VII, Institutional, General, and Final Provisions of this document. It should be noted that, overall, this structure is similar to traditional patterns in the European political environment, since it provides for periodic meetings at both the highest level (Head of State and Government) and the lower levels (Parliament and members of the public). According to the agreement, political cooperation at the highest level between Ukraine and the European Union should take place at the summit level, which is held once a year. These summits are held to oversee the status of implementation of the Agreement. In addition, the Summits discuss any bilateral or international issues that express common interests. It is concluded that the improvement and effective implementation of the Association Agreement institutional support is a powerful factor in the transformation of Ukraine public management into the European vector of development, since: first, the cooperation of the joint institutions will take place on the principles of the democratic system and the administrative principles of the European Union; secondly, the proper professional training of public officials, when required by the implementation of the Agreement, will facilitate the process of approximation of the national public service to European standards; third, the introduction of European models of institutional structures will provide the formation of a new approach to the establishment of institutional systems of government in other spheres of state formation.

Key words: state, state administration, association, integration, European integration, European Union, institutional support, authorities.