

УДК 340.12:341.24:061.1ЄС

Д. О. Булгакова, здобувачХарківського національного університету внутрішніх справ
пр. 50 років СРСР, 27, Харків, 61000, Україна

ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНА — ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття присвячена аналізу сучасного стану договірних відносин між Україною та Європейським Союзом. Аналізуються процес розвитку договірних відносин, діючі договори та перспективи розвитку договірних відносин між Україною та ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, компетенція, міжнародний договір, Європейські Співтовариства, Україна, Європейська Комісія, ратифікація, переговори, підписання, асоціація.

Актуальність аналізу сучасного стану договірних відносин між Україною та Європейським Союзом (надалі — ЄС) обумовлена перш за все євроінтеграційними намірами нашої держави, які залишаються незмінними впродовж майже двох десятиліть, незважаючи на зміну при владі різних політичних сил. Європейська інтеграція і членство в ЄС є стратегічною метою України тому, що це є одним із найбільш вигідних способів реалізації національних інтересів, побудови економічно розвинутої і демократичної держави, зміцнення позицій у світовій системі міжнародних відносин. Для України європейська інтеграція — це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентної спроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС [1].

З іншого боку, існує нагальна потреба проаналізувати той рівень співробітництва, який вже є досягнутим на даний час. Необхідно підкреслити, що на сьогодні між Україною та ЄС було укладено кілька десятків різноманітних угод, які стосуються різних аспектів двосторонніх відносин [2]. На жаль, в українській правовій доктрині зазначені угоди залишаються недостатньо висвітленими, хоча, на нашу думку, такий аналіз був би достатньо корисним. Отже метою цієї статті є аналіз міжнародних договорів, що були укладені та продовжують діяти на сьогоднішній день між Україною та ЄС.

Відносно **сучасного етапу договірних відносин** між Україною та ЄС можна виділити **три основні напрямки**. По-перше, це документи загального характеру, які стосуються всіх або більшості сфер співробітництва. По-друге, це договори, пов'язані із трансграничним рухом громадян (питання міграції, візового режиму, реадмісії, біженців тощо). Та по-третє, це угоди в вузькоспеціалізованих галузях співробітництва, таких як енергетика, торгівля текстильною продукцією, угода щодо певних аспектів повітряного сполучення тощо. З іншого боку, питання міграції також можна віднести до однієї із спеціалізованих галузей співробітництва, проте, на нашу думку, цей напрямок слід виділяти окремо в силу, по-перше, широкого кола суб'єктів, яких ці питання безпосередньо стосуються, а по-друге, особливої важливості та уваги як з боку України, так і з боку ЄС.

Що стосується першого напрямку, то важливим етапом співробітництва свого часу стала Європейська політика сусідства. Зазначена політика була розроблена в 2004 р. для запобігання появі нових меж між розширеним ЄС та країнами-сусідами. Як зазначається у літературі, політика сусідства полягає в стратегічних завданнях, які були висловлені в грудні 2003 р. в рамках європейської стратегії безпеки. Однією із складових цієї стратегії було створення на схід від ЄС і вздовж його кордонів на Середземномор'ї кола країн із якісним управлінням, з якими б ЄС тісно співпрацював [3, 10]. Варто відзначити неоднозначну правову природу цієї ініціативи. З одного боку, європейська політика сусідства є односторонньою політикою, тобто ЄС самостійно її розробляє та вибирає ті країни, які, на думку його очільників, потрібно залучити для її реалізації. З іншого боку, в рамках політики для кожної окремої країни підписується відповідний План дій, який, на нашу думку, представляє собою міжнародну угоду, хоча і укладену у спрощеній формі. План дій для України був схвалений у лютому 2005 р. та спочатку був розрахований на період до 2007 р. Цей план встановлював комплексний перелік пріоритетів як в рамках, так і поза рамками Угоди про партнерство та співробітництво.

11 березня 2008 р. за результатами спільної оцінки Плану дій було подовжено термін його чинності до весни 2009 р., затверджено 23 додаткових пріоритети співробітництва та домовлено про підготовку нового практичного інструменту на заміну Плану дій Україна — ЄС. Зазначена домовленість підтверджена на Дванадцятому саміті Україна — ЄС 9 вересня 2008 р. в Парижі [4].

Іншим важливим етапом стало запровадження «Східного партнерства» — польсько-шведської ініціативи, яка була підтримана усіма країнами-членами ЄС (зокрема мова йде про Рішення Ради ЄС від 20 червня 2008 р., Комунікацію Єврокомісії «Східне партнерство» від 3 грудня 2008 р. та рішення Празького саміту 7 травня 2009 р.). Варто зазначити, що для реалізації цієї ініціативи використовувався механізм, аналогічний механізму реалізації політики сусідства — між ЄС та кожною із держав-партнерів укладались двосторонні договори. Проте особливістю «Східного партнерства» є його інституційний механізм, який передбачає координацію співпраці на чотирьох рівнях (п. 4.1 Комунікації Єврокомісії):

- зустрічі глав держав і урядів «Східного партнерства» (кожні два роки);
- щорічні весняні зустрічі міністрів закордонних справ держав-членів ЄС і країн-партнерів (ознайомлення з досягнутим прогресом і встановлення політичних орієнтирів) — чотири тематичні платформи відповідно до основних напрямків співпраці (1. «Демократія, належне врядування та стабільність»; 2. «Економічна інтеграція та наближення до політик ЄС»; 3. «Енергетична безпека»; 4. «Міжлюдські контакти») — зустрічі проводяться двічі на рік на рівні вищих профільних посадовців;
- панелі для підтримки роботи платформ у конкретних сферах. Формат і учасники таких панелей визначаються відповідно до потреб [2].

Проте, необхідно визнати, що як європейська політика сусідства, так і «Східне партнерство» не можуть розглядатись у якості повноцінної заміни базової угоди між Україною та ЄС, яка на сьогодні відсутня в силу того, що термін дії Угоди про партнерство і співробітництво закінчився 1 березня 2008 р.

На сьогоднішній день тривають переговори щодо укладення принципово нового договору («нова посилена угода»). Основними положеннями цього договору є створення зони вільної торгівлі та питання асоціації між Україною та ЄС. Варто підкреслити, що цінність для України укладання нової угоди як договору про асоціацію визначається насамперед тим, що саме цей тип угод використовується для підготовки майбутнього вступу країн до ЄС. В той же час прямого правового зв'язку між асоціативними відносинами та підготовкою до членства чи статусом кандидата — немає.

Україна та ЄС розпочали неформальні консультації щодо нового базового договору ще у травні 2006 р. Офіційні переговори були започатковані під час візиту Трійки ЄС до Києва 6 лютого 2007 р. [5].

22 лютого 2007 р. Верховна Рада України прийняла Заяву «Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо укладення нового базового договору», у якій висловились за те, що новий договір повинен констатувати відкритість ЄС для членства України, відповідати наявній договірній практиці ЄС щодо країн Центральної та Східної Європи із урахуванням сучасних викликів та реалій та забезпечити трансформацію відносин Україна — ЄС із формату партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [6, 124].

Загалом проведено 14 раундів переговорів у рамках 3 робочих груп: 1) з політичного діалогу, зовнішньої політики; 2) юстиції, свободи та безпеки; 3) з економічних, секторальних питань та питань розвитку людського потенціалу.

Знаходяться на різних стадіях обговорення проекти таких розділів, як оподаткування; фінансова допомога.

На виконання цих домовленостей сторонами підготовлено та схвалено на засіданні Ради з питань співробітництва Україна — ЄС 23 листопада 2009 р. «Порядок денний асоціації Україна — ЄС». Цей документ замінює попередній План дій Україна — ЄС і є новим інструментом, який готуватиме до вступу в силу Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Він визначає ключові пріоритетні реформи, яким Україна має приділити увагу протягом наступних років та передбачає створення Спільного комітету на рівні вищих посадових осіб для здійснення огляду розвитку в реалізації пріоритетів у процесі реформ, визначених у документі.

Договори, що стосуються трансграничного руху громадян, складаються із двох базових договорів — Угоди про реадмісію 2007 р. та Угоди про спрощення оформлення віз 2008 р.

Окремо слід сказати, що українські посадовці неодноразово наголошували на тому, що метою співробітництва з ЄС у даній сфері є впровадження безвізового режиму для громадян України. З іншого боку, громадяни всіх країн ЄС перетинають кордони України без необхідності отримання віз (строк перебування до 90 днів) з 1 вересня 2005 р. згідно із указом Президента В. Ющенка № 1131/2005 від 26 липня 2005 р. Проте ЄС не лише не квапиться із наданням безвізового режиму, але й взагалі не розглядає це питання у короткостроковій та навіть середньостроковій перспективі. Незважаючи на той факт, що 29 жовтня 2008 р. у Брюсселі офіційно започатковано безвізовий діалог між Україною та ЄС, на жаль, далі попередніх консультацій на рівні експертів процес не йде. Залишається питанням, чому гарант прав громадян України, яким згідно із статтею 102 Конституції України є її Президент, не лише забув про принцип взаємності, який є одним із основних принципів відносин між країнами, але й позбавив дипломатичну службу України важелів впливу на ЄС у переговорах щодо цього питання.

Прем'єр-міністр України Микола Азаров на зустрічі з членом європейської Комісії з питань розширення та європейської політики сусідства Стефаном Фюле зазначив, що Україна чекає активізації з боку ЄС: «Для громадян України, які позитивно сприймають ідею європейської інтеграції і знають, що візовий режим для громадян ЄС скасований п'ять років тому, достатньо незрозумілою є відсутність кроків назустріч, натомість збереження часто принизливої процедури отримання віз. Ми чекаємо активізації рішення Європейської комісії у цьому питанні».

У свою чергу член європейської Комісії з питань розширення та європейської політики сусідства Стефан Фюле підкреслив, що ЄС готовий й надалі працювати над цим питанням. Крім того, він зазначив, що ЄС має позитивний досвід впровадження дорожніх карт для досягнення безвізового режиму із західно-балканськими країнами. За словами Стефана Фюле, на сьогодні є всі передумови для того, щоб Україна виконала конкретні дії для погодження дорожньої карти.

Повертаючись до вказаних угод, варто підкреслити, що Угода про реадмісію осіб, ратифікована Верховною Радою України 15 січня 2008 р., регулює процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. Зазначеною угодою передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії, визначаються документи, що підтверджують походження нелегального мігранта, встановлюються часові рамки виконання запитів щодо реадмісії. Принциповим в угоді є досягнення сторонами компромісу щодо встановлення дворічного перехідного періоду стосовно повернення в Україну мігрантів з третіх країн, що дасть додатковий час для створення відповідних інституційних можливостей у сфері управління міграцією та зміцнення прикордонного контролю.

Важливість для України Угоди про реадмісію осіб зумовлена необхідністю протидії нелегальній міграції. У цьому контексті набуває актуальності питання підготовки українською стороною якісних проектів в галузі міграційного менеджменту та боротьби з нелегальними мігрантами; Євросоюз, у свою чергу, висловив готовність сприяти наданню Україні додаткової фінансової та технічної допомоги, спрямованої для цих потреб.

Угода про спрощення оформлення віз набула чинності 1 січня 2008 р. Документ встановлює спрощений механізм видачі віз українським громадянам консульськими установами держав-членів ЄС в рамках Шенгенського законодавства. Важливими елементами угоди є положення про перспективу запровадження взаємного безвізового режиму, безвізовий режим для власників дипломатичних паспортів, видачу багаторазових віз (строком від 1 до 5 років) широкому колу громадян України (журналістам, спортсменам, учасникам наукових, культурних і мистецьких заходів), видачу безкоштовних віз для низки категорій осіб.

З метою моніторингу виконання положень було створено Спільний візовий комітет (СВК) Україна — ЄС, засідання якого відбуваються двічі на рік у Києві та Брюсселі. На засіданнях комітету обговорюються питання реалізації угоди та пропозицій України щодо розширення категорій громадян України, які могли б скористатися спрощеною візовою процедурою у рамках цієї Угоди. Окремо українською стороною було висунуто ініціативу стосовно скасування візових зборів за оформлення шенгенських віз усім категоріям громадян України в контексті поступової лібералізації візового режиму між Україною та ЄС.

Серед договорів між Україною та ЄС, угод у вузькоспеціалізованих галузях співробітництва особливе місце займають ті з них, що стосуються енергетичного сектору економіки. До цієї групи договорів належать: Угода між Урядом України та Європейським Співтовариством стосовно фінансування проектів з енергоефективності (2004 р.), Угода про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки (2002 р.), Угода про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії в галузі керованого термоядерного синтезу (2002 р.), Рамкова угода про інституційні засади створення міждержавних систем транспортування нафти та газу (2001 р.) тощо. Незважаючи на те, що в основному ці документи містять положення технічного та фінансового характеру, сам факт наявності значної кількості документів говорить як про взаємний інтерес щодо співробітництва у цій сфері, так і про налагодження тісних робочих відносин між сторонами.

У цьому контексті також хотілось зазначити, що стратегію співпраці України з ЄС у сфері енергетики закладено в положеннях Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі, підписаного 1 грудня 2005 р. Головне значення цього меморандуму полягає в наявності спільних завдань енергетичної політики ЄС та України, які зорієнтовані на втілення стратегічних інте-

ресів у сфері диверсифікації та безпеки постачання енергоресурсів, а також електроенергетики.

З метою оцінки стану виконання Меморандуму сторонами щороку схвалюється відповідний звіт. Третій спільний звіт щодо імплементації Меморандуму було схвалено на Саміті Україна — ЄС у вересні 2008 р.

На виконання Меморандуму у другій половині липня 2008 р. українську сторону було поінформовано щодо надання мандату ЄК на переговори з Україною про набуття членства нашої держави в Енергетичному Співтоваристві. У квітні 2008 р. підписано Дорожню карту з енергоефективності, використання відновлюваних джерел енергії та заходів щодо подолання зміни клімату.

Продовжується робота з виконання проекту синхронізації ОЕС України з системою УСТЕ (Союз з координації передачі електроенергії).

У контексті розбудови взаємодії у сфері управління кордонами 11 червня 2007 р. підписано Робочі домовленості про оперативне співробітництво між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Європейським Агентством з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX).

Україна співпрацює і з спеціалізованими інституціями, такими як Європол та Євроюст. Проект угоди між Україною та Європолом про стратегічне співробітництво опрацьований українською стороною (МВС України) і надісланий до штаб-квартири Організації для розгляду та схвалення Радою Керуючих Європолу. Рада Керуючих Європолу у Гаазі схвалила проект Угоди і надіслала його на затвердження Раді Міністрів Європейського Союзу.

Укладення Угоди з Європейською організацією поліції направлена перш за все вдосконалення механізмів боротьби із міжнародною організованою злочинністю. Зазначена угода стала помітним внеском нашої держави у поглиблення практичної співпраці з європейськими інституціями. Варто підкреслити, що укладення Угоди про стратегічне співробітництво з Європолом передбачено пунктом 15 Заходів щодо виконання у 2008 р. Плану дій Україна — ЄС.

Ратифікація Україною Конвенції «Про приєднання України до Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру та Додаткового протоколу до неї» є основною передумовою для продовження переговорів з укладання Угоди про співробітництво з Європейським офісом юстиції (Євроюстом) [4].

На жаль, обсяг статті не дозволяє належним чином проаналізувати усі угоди, що були укладені між Україною та ЄС. Проте із проаналізованих документів можна зробити наступні **висновки**. По-перше, договірні відносини Україна — ЄС розвиваються доволі динамічно. По-друге, укладені договори стосуються більшості найважливіших питань як економічного та політичного життя нашої країни, так і проблематики співпраці за цими питанням між Україною та ЄС. По-третє, значна кількість договорів містить положення про гармонізацію чи адаптацію українського законодавства та технічних стандартів до відповідного законодавства та стандартів ЄС, що у свою чергу не може не розглядатися у якості одного з чинників успішної стратегії євроінтеграції. По-четверте, продовження кроків на досягнення повноправного членства в ЄС принесе успіх лише у разі належного виконання вже укладених угод та продовження співпраці з метою досягнення домовленостей по цілій низці питань, що ще потребують врегулювання. З іншого боку, варто підкреслити, що укладання таких договорів, як, наприклад, угода про асоціацію чи угода про запровадження безвізового режиму потребують наявності у сторін політичної волі, без якої вирішення цих фундаментальних питань навряд чи можливе взагалі.

Література

1. Бураковський І. Україна і Європейська інтеграція / Бураковський І., Немиря Г., Павлюк О. // *Економіка України*. — 2000. — № 4.
2. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України «Урядовий портал» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmi.gov.ua/>
3. Гнидюк Н. А. Інструмент Європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / Гнидюк Н. А. — К. : Паусі, 2010. — 182 с.
4. Інформаційна довідка станом на 2 липня 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : URL : http://comeuroint.rada.gov.ua/komevrouint/control/uk/publish/article?art_id=50438&cat_id=47123. — Офіційний сайт Комітету з питань європейської інтеграції Верховної Ради України.
5. «Покладено старт перемовинам про укладення розширеної угоди між ЄС та Україною» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : URL : www.delukr.ec.europa.eu/press_releases_uk.html. — Прес-реліз представництва Європейської Комісії в Україні від 8 лютого 2007 р.
6. Заява Верховної Ради України «Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо нового базового договору» // *Україна — ЄС: від плану дії до посиленої угоди*. — К., 2007.

Д. А. Булгакова, соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел,
пр. 50 лет СССР, 27, Харьков, 61000, Украина

ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ УКРАИНА — ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу современного состояния договорных отношений между Украиной и ЕС. По критериям объекта и предмета договора выделяются три основных вида соглашений, существующих на сегодня между Украиной и ЕС: документы общего характера, договоры, связанные с трансграничным перемещением граждан, соглашения в узкоспециализированных областях сотрудничества.

Также анализируются особенности таких инициатив ЕС относительно Украины, как европейская политика добрососедства и «Восточное партнерство». Помимо этого, представлен общий анализ изменений отдельных договоров, таких как Соглашение о реадмиссии 2007 г., Соглашение об упрощении оформления виз 2008 г. и ряд других договоров.

Ключевые слова: Европейский Союз, компетенция, международный договор, Европейские Содружества, Украина, Европейская Комиссия, ратификация, переговоры, подписания, ассоциация.