

ВИШНЯКОВ А.К.

заведующий кафедрой права ЕС
и сравнительного правоведения Национального университета
«Одесская юридическая академия», д.ю.н.

ПРАВОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ АССОЦИИРОВАННОГО СТАТУСА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Термин «ассоциация» применяется в соглашениях ЕС с третьими странами, заключенных на основе ст. 217 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), согласно которой «Совет ЕС может заключать с одним или более государствами или международными организациями соглашения о создании ассоциаций, предусматривающие взаимные права и обязанности, общие действия и специальные процедуры»¹. В других соглашениях, как, например, в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной 1994 года (СПС)², фигурирует термин «партнерство». В таком контексте он означает добровольное объединение ЕС и третьего государства для достижения совместной цели общего характера и конкретных задач путем предоставления друг другу определенных привилегий, соблюдения определенных правил поведения, взаимного возложения обязанностей, в частности, – воздерживаться от определенных действий. Широко применяемым является и термин «стратегическое партнерство», означающий вид партнерства, которое отличается долгосрочным или бессрочным характером, особыми общими приоритетами, особыми привилегиями и повышенным уровнем договорного сотрудничества.

Отличие терминологии заключается в том, что «партнерство» предусматривает поиск сторонами приемлемого для них общего договорного правового режима, а «ассоциация», кроме этого, делает возможным другой вариант – распространение на страну законодательства, которым уже руководствуется другая страна (страны). В случае «ассоциации» с ЕС – это законодательство ЕС (определенные его части), которым руководствуются страны-члены ЕС и собственно ЕС, причем третья страна не присутствует в институциях ЕС. Такое соглашение может отсылать к конкретным актам ЕС, которыми руководствуются обе стороны (например, ст. 19 Европейского

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. - 2008, C 115.

² Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine // Official Journal of the European Communities, L 49, 19.02.1998, P. 3-46).

соглашения о создании ассоциации между Республикой Болгария с одной стороны, и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, с другой стороны от 08.03.1993 г., которое действовало до 01.01.2007 г.).

«Партнерство» предусматривает определенные процедуры сотрудничества и общие институционные рамки. Вместе с тем, действующие соглашения о партнерстве не предоставляют совместным структурам компетенции принимать решения, которые являются обязательными для сторон «партнерства». Лишь на перспективу не исключается создание структур, наделенных определенными полномочиями (например, в рамках «Восточного партнерства» с участием ЕС, Украины, Молдовы, Азербайджана, Армении, Грузии и, возможно, Беларуси¹). В ДФЕС термины «соглашения об ассоциации» и «соглашения, которые устанавливают особый институциональный механизм путем организации процедур сотрудничества» разграничиваются (ст. 218 (ба)). Во всяком случае, соглашения об «ассоциации» всегда презюмирует возможность наделения обязательной силой решений институциональных структур.

Парижский саммит ЕС – Украина (09.09.2008 г.) имел результатом договоренность относительно формулировки названия нового «усиленного» соглашения, переговоры по которому продолжаются уже более двух лет, как соглашения об ассоциации². Это было значительным шагом во взаимоотношениях, поскольку изменение названия является признаком также и изменения содержания, уровня и сущности будущего соглашения по сравнению с ныне действующим СПС.

Что касается «ассоциации», то ближайшим к Украине, приемлемым для нее образцом должны быть, скорее всего, так называемые «средиземноморские соглашения»³. План действий Украина – ЕС 2005 г.⁴ дал достаточно четкую перспективу для Украины достичь подобного уровня сотрудничества с ЕС. Более того, новое соглашение ЕС с самого начала его обсуждения было определено как такое, что должно включать «глубокое и всеобъемлющее» соглашение о зоне свободной торговли – ЗСТ (deep and comprehensive FTA), которая, в свою очередь, могла бы послужить образцом для дальнейших со-

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership. – Brussels, 3 December 2008. – COM(2008) 823/4. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu>

² EU-Ukraine Summit: Joint Declarations. Paris, 9 September 2008 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases.html

³ Например: Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part // Official Journal of the European Communities, L 97, 30.3.98, p. 2.

⁴ План дій Україна-Європейський Союз. – К.: ТОВ «Компанія Лік», 2006. – 40 с. См. также: EU-Ukraine Cooperation Council Eight Meeting, Brussels, 21 February 2005. EU Press release. 6428/05 (Presse 37). Annex [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ue.eu.int> ; Joint Evaluation Report. EU-Ukraine Action Plan. Brussels/Kyiv, March 2008 - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.delukr.ec.europa.eu>

глашений с другими «странами-соседями» ЕС¹, очевидно, с теми, с которыми соглашения еще не заключены (в частности, с восточными «соседями», которых в настоящее время отмежевали от средиземноморских рамками «Восточного партнерства»).

По мнению Европарламента, Европейская политика соседства (ЕПС)² должна открыть возможность диалога ЕС с индивидуальными странами-партнерами ЕПС путем приглашения, где и когда это будет приемлемым, к участию в таких сферах деятельности ЕС как общая внешняя политика и политика безопасности, а также представительства без права голоса в дискуссиях в рамках рабочих групп Совета ЕС по соответствующим вопросам, в частности, борьбы против терроризма, «международного сотрудничества ради развития», прав человека, международных организаций и т.п.³ Оценка Украины со стороны ЕС как все еще, так сказать, «фаворита» в рамках ЕПС дает основания утверждать, что отмеченные перспективы являются реальными и отвечали бы сущности соглашения, которое имеет в названии термин «ассоциация».

«Соглашение об ассоциации» подчеркивает разницу относительно известных «европейских соглашений» со странами Центральной и Восточной Европы, которые в настоящее время уже стали полноправными членами ЕС, или относительно «европейского партнерства» (например, с Черногорией), где термины «европейская», «европейское» отражали процесс подготовки к вступлению в ЕС (что завершилось в 2010 г. предложением Еврокомиссии о предоставлении Черногории статуса «страны-кандидата» на вступление в ЕС). Термин «соглашение об ассоциации» подчеркивает также, что речь идет не о «кандидатстве», а лишь о возможной перспективе полного членства в будущем. Что касается Украины, то согласно рекомендации Европарламента о такой возможности следует отметить в соглашении об ассоциации с Украиной, которое должно быть заключено на основе ст. 310 Договора о создании Европейского Сообщества (в настоящее время – ст. 217 ДФЭС). Ссылаясь на решение Совета ЕС, Рекомендация называет целью перегово-

¹ General Affairs and External Relations Council (GAERC) 18/19 June 2007. Strengthening the European Neighbourhood Policy. Presidency Progress Report - [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.delukr.ec.europa.eu>

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours». – Brussels, 11.3.2003. – COM(2003) 104 final, 11.3.2003 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu> Commission of the European Communities. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu> ; Council of the European Union. EU-Ukraine Cooperation Council Eighth Meeting, Brussels, 21 February 2005. EU Press release (annex); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 4 December 2006 / Strengthening the European Neighbourhood Policy – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.delucr.cec.eu.int>

³ European Parliament resolution on the European Neighbourhood Policy (2004/2166(INI)). 19 January 2006 (paragraph 9). - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.delucr.cec.eu.int>

ров с Украиной «углубление политического сотрудничества и достижение постепенной экономической интеграции Украины во внутренний рынок ЕС»¹. Такой подход был отображен впоследствии в Повестке дня ассоциации Украина-ЕС², – документе, который теперь сопровождает процесс переговоров относительно ассоциации и зоны свободной торговли Украина-ЕС. Даже когда речь идет о том, что, по нашему мнению, можно было бы сформулировать как «ограниченную интеграцию» в рамках рынка ЕС, это фактически открывает для Украины перспективу статуса, который, как представляется, можно сформулировать как статус «экономического участника ЕС без отношений политического членства». При этом не следует забывать о подходе Европейского парламента к Украине (Резолюция от 25.02.2010 г.) как «европейской стране, которая, в соответствии со статьей 49 Договора о Европейском Союзе, может подать заявку на членство в ЕС, как и любое другое европейское государство, приверженное принципам свободы, демократии уважения прав человека, основных свобод и верховенству права»³.

Первым этапом этого процесса может быть создание общих рынков товаров и услуг в отраслевом разрезе – энергетика, транспорт, изделия металлургии, и др. Вторым этапом может быть выход за пределы традиционных средств международной торговли, постепенное присоединение Украины к «четырем свободам» и создание общего рынка со странами ЕС (скажем, на уровне, который был при создании бывшего Европейского экономического сообщества – ЕЭС). В конечном счете – это окончательная интеграция рынка Украины во внутренний рынок ЕС с перспективой перехода к общей с ЕС и странами-членами ЕС экономической политике и полноценного представительства Украины в институциях ЕС при решении вопросов внутреннего рынка ЕС, то есть – к частичной организационно-политической интеграции.

Следовательно, содержательный контекст термина «ассоциация» является способным охватить «углубленное политическое сотрудничество», и участие в «политиках» и программах ЕС. Но интеграционной составляющей он, на наш взгляд, в полной мере не охватывает, – следовательно, есть необходимость для четкого терминологического отображения в названии нового соглашения такой важной по содержанию и последствиями составляющей как рыночная интеграция. Считаем целесообразным такой окончательный вариант названия соглашения, когда в первой ее части будет отображать-

¹ European Parliament recommendation of 12 July 2007 to the Council on a negotiation mandate for a new enhanced agreement between the European Community and its Member States of the one part and Ukraine of the other part (пункты 5 i 7) - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.delucr.cec.eu.int>

² Provisional EU-Ukraine Association Agenda / EU-Ukraine Cooperation Council Thirteen Meeting, Luxemburg, 16 June 2009 // EU Press Release. 11051/09 (Presse 180) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu>

³ European Parliament resolution of 25 February 2010 on the situation in Ukraine – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu>

ся организационно-политическая, а во второй части – экономическая составляющая ее содержания. При этом название соглашения может быть следующим: «об ассоциации и экономической интеграции», «об ассоциации и рыночной интеграции». Относительно рыночной интеграции, то методическим дополнением, к которому должно было бы отсылать соглашение, могла бы служить Белая книга Европейской комиссии 1995 г. о подготовке стран Центральной и Восточной Европы к интеграции во внутренний рынок ЕС (пункт 3.2 Белой книги предусматривает, что она может служить «справочным документом для нынешних и будущих ассоциируемых стран»).¹ На этой основе можно было бы разработать Белую книгу о рыночной евроинтеграции Украины.

На наш взгляд, слово «интеграция» в названии соглашения имело бы еще одну нагрузку – вызывать наибольшую позитивную реакцию общественности, принимая во внимание то, что почти полтора десятилетия некоторые политические силы пытались убеждать людей, что, якобы, «Украину в Европе не ждут».

Относительно структуры будущего соглашения, было бы целесообразным, во-первых, выделить экономический блок как отдельную часть договора (как, например, в соглашении ЕС об ассоциации с Тунисом). Кроме того, целесообразным было бы в рамках этого блока отделить определенные важные вопросы из числа так называемых «секторальных» вопросов.

В качестве примера могут служить вопросы промышленности и предпринимательства. Эти вопросы целесообразным было бы расположить в отдельных статьях с соответствующими четкими названиями (так, как, например, в соглашении о стабилизации и ассоциации с Хорватией – ст. 86 «Промышленное сотрудничество» и ст. 87 «Малые и средние предприятия»². Последнее выдается за нужное в связи с разным, самостоятельным характером этих вопросов. Тем более, что предпринимательская политика связана не только с промышленностью, но и с другими секторами.

При определении и формулировке элементов «секторального» сотрудничества нецелесообразно, на наш взгляд, концентрироваться только на заимствовании положений из аналогичных международных соглашений ЕС. Так, стоит, очевидно, использовать в качестве основы для «промышленно-предпринимательской» части текста соглашения и программные документы ЕС в этой сфере, а также общие положения и программы сотрудничества с третьими странами, принятые институциями ЕС в разное время,

¹ Commission of the European Communities. White Paper «Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union». Brussels, 03.05.1995. COM (95) 163 final – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.delucr.cec.eu.int>

² Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Croatia of the other part // Official Journal of the European Union – 2005 L 26.

продолжающие действовать и являющиеся приемлемыми для Украины (с поправкой на сегодняшний день). Это, например, резолюция Совета ЕС от 17.06.1992 г. относительно промышленного сотрудничества с третьими странами¹, где отмечаются в качестве мероприятий: развитие соответствующих законодательных и регуляторных принципов деятельности предприятий в таких отраслях как право компаний, бухгалтерский учет и фискальное право; приближение стандартов и процедур оценки соответствия с теми, которые доминируют в ЕС; улучшение транспарентности условий консультативной помощи инвесторам, экономического информирования и перспектив развития рынка; поддержка реструктуризации и модернизации промышленности и создание предприятий, в частности, через техническую помощь; развитие тренинговой деятельности, включая помощь в управлении предприятиями; поддержка развития профессиональных организаций и контактных структур; поддержка малых и средних предприятий (МСП) посредством финансовых механизмов; поощрение организации совместных предприятий, информационных и контактных сетей, торгово-промышленных выставок; техническая помощь в экологической и энергетической сферах; техническая помощь независимым государствам, обеспечение и развитие культуры производства и стимулирования частной инициативы; внедрение рамочных условий для получения инвестиций и их прозрачность для инвесторов; обеспечение распространения специализированной информации для МСП, и др.

По нашему мнению, по сравнению с СПС «добавленная стоимость» соглашения Украина-ЕС об ассоциации должна создаваться не столько путем увеличения наименований сфер сотрудничества, сколько кардинальным изменением подходов. Поскольку новое соглашение должно быть интеграционным, а не только (и не столько) соглашением о сотрудничестве, целесообразным было бы отделить часть, которую можно было бы именовать как «Направления экономической интеграции», и, таким образом, отделить интеграционные вопросы от традиционных вопросов сотрудничества. Такой подход должен был бы претворять в жизнь положение Плана действий Украина-ЕС, которым интеграционное продвижение было определено посредством доли Украины во внутреннем рынке ЕС (through a stake in the EU's Internal Market) и возможности для Украины «принимать возрастающее участие в ключевых аспектах политик и программ» ЕС. Исходя из подходов Европейской политики соседства относительно «регуляторной конвергенции» в рамках углубленных соглашений о свободной торговле (DFTA)², в новом соглашении с ЕС должна быть, по нашему мнению, отдельная структурная часть, посвященная этому ключевому вопросу (скорее всего, в рамках ча-

¹ Council Resolution of 17 June 1992 on industrial cooperation with third countries // Official Journal of the European Communities - 1992 C 178.

² Communication from the Commission. A Strong European Neighbourhood Policy. Brussels, 05/12/2007 - [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.delucr.cec.eu.int>

сти, посвященной зоне свободной торговли). Это было бы, на наш взгляд, существенным элементом «добавленной стоимости» в соглашении нового типа в отношениях Украина-ЕС.

Интеграционная часть нового соглашения должна была бы, на наш взгляд, строиться по иной методологии, нежели часть, которая будет отражать «сотрудничество» как традиционный элемент международного соглашения. Для того, чтобы соглашение об ассоциации приближало Украину к ЕС и предоставляло «европейскую перспективу», то есть, каким-то образом определяла право на вступление в ЕС, украинской стороне было бы целесообразным исходить из того, что соглашение должно быть, прежде всего, интеграционным (по крайней мере, с точки зрения Украины), а следовательно, – должно существенно отличаться от обычных межгосударственных соглашений по своей цели и по содержанию. С интеграционной точки зрения, целью соглашения должно было бы быть прежде всего создание условий для вступления Украины в ЕС, а содержанием – обязательство Украины привести свою политику и законодательство в соответствие со стандартами ЕС в обмен на обязательство ЕС принять Украину в ЕС (или, скажем, как первый шаг, интегрировать в качестве участника во внутренний рынок ЕС, что уже предлагалось Планом действий Украина-ЕС и предлагается в настоящее время Повесткой дня ассоциации Украина – ЕС.

Ограниченный характер компетенции ЕС не является показателем того, что Украине нецелесообразно принимать на себя обязательство базироваться именно на тех или других «политиках» ЕС. Так, то обстоятельство, что гармонизирующее законодательство ЕС в сфере развития промышленности и предпринимательства относится к так называемому «мягкому праву», а следовательно не является обязательным для внедрения государствами-членами, не свидетельствует о том, что «мягкие» правовые инструменты не могут быть источником для формирования текста соглашения. Действительно, хотя в ст.288 ДФЕС среди «правовых актов Союза» не упомянуты такие акты как методические указания, коммюнике, «белые» и «зеленые» книги, «кодексы поведения» и т.п., такие акты могут порождать обязательные юридические последствия в случаях, предусмотренных в законодательных актах ЕС. Примером может служить Common Frame of Reference (CFR) – инициированный посредством коммюнике Европейской комиссии¹ свод контрактного права, предназначенный для применения в практике по соглашению сторон контракта как альтернатива применению коллизионных норм. Указание относительно этих актов в тексте соглашения не будет создавать для Украины, как и для стран-членов ЕС, обязанности придерживаться «мягких» норм. Таким образом, речь идет лишь о базиро-

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law. Brussels, 11.07.2001 // COM (2001) 398 final [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://europa.eu>

вании соглашения на «политике в отношении МСП и промышленной политике ЕС». Например, если Украина решит не придерживаться конкретных параметров «мягкого» документа (например, рекомендации относительно дефиниции МСП), это не будет означать уклонения ее от выполнения условий соглашения. Если же будет возможность посредством соглашения об ассоциации хотя бы частично имплементировать рекомендацию или другой «мягкий» документ ЕС, это прибавит украинской стороне именно европейских, причем очень весомых, интеграционных аргументов при оценке выполнения ею условий соглашения.

Следовательно, то, что «мягкое право» ЕС не является обязательным для государств-членов ЕС, не влияет на важность и необходимость для Украины базироваться на политике ЕС относительно МСП и промышленной политике. Так, в документах Европейской политики соседства подчеркивается важность регуляторных вопросов, а они, как известно, по большей части, базируются на «мягких» нормах и координирующей компетенции ЕС.

На наш взгляд, базирование соглашения на «мягких» нормативных инструментах должно быть максимально конкретизированным. В случае, когда тот или другой акт ЕС утратит силу в течение периода действия соглашения, его невыполнение не могло бы рассматриваться как вина украинской стороны, более того – это просто освободило бы ее от соответствующего обязательства. Что до опасений, что ссылка на конкретные документы ЕС будет ограничивать спектр сотрудничества, то эти опасения имели бы смысл тогда, когда бы Европейская комиссия отказывалась от расширения этого спектра.

Уход от ссылок в тексте соглашения на конкретные документы размывало бы, по нашему мнению, интеграционную составляющую соглашения и превращало бы его в обычное международное соглашение сторон, которые нуждаются лишь в нахождении приемлемых общих ориентиров во взаимоотношениях. Более вероятным, с нашей точки зрения, является компромиссное сочетание в соглашении широкого спектра сотрудничества с конкретными односторонними обязательствами украинской стороны, то есть, с интеграционным элементом. При этом безосновательным было бы утверждать о дискриминации Украины как стороны в переговорах равноправных субъектов международного права.

В условиях заключения СПС, когда не шла речь о вступлении Украины в ЕС, это соглашение можно было строить на стандартных клише обычных межгосударственных договоров. Но если в новом соглашении использовать подобный подход, это могло бы свести на нет все предыдущие заявления Украины относительно вступления в ЕС. Результатом переговоров могло бы в таком случае стать «приличное» соглашение о сотрудничестве, что, в свою очередь, могло бы отбросить Украину от европейской интеграционной цели по крайней мере на десяток лет и повлечь к тому же разочарование в обще-

стве. Такой результат, по нашему мнению, является подводным камнем в переговорах, способным превратить соглашение в новое лишь по форме .

Таким образом, абсолютизация элемента двустороннего сотрудничества практически способно «вымыть» из соглашения об ассоциации интеграционный смысл. Относительно этого элемента было бы целесообразным предложить европейской стороне принять на себя обязательство оказывать помощь Украине по выполнению ею интеграционных обязательств (например, наряду с перечнем обязательств Украины предусмотреть, что украинская сторона обязуется обеспечить их выполнение, а сторона ЕС – поддерживать это выполнение мероприятиями, согласованными обеими сторонами). Принципиальное отличие нового соглашения от типичных международных договоров, как представляется, должно быть в том, что оно (если, опять-таки, рассматривать его в первую очередь как интеграционное) является соглашением, где права и обязанности не имеют и не могут быть всегда «зеркальными» и формально симметричными, потому что фактически речь идет о принятии в одностороннем порядке условий вхождения в интеграционное объединение, которое предлагает свои условия не потому, что хочет навязать их другой стороне, а потому, что модуса альтернативного ассиметрии обязательств для вступления нового участника в уже функционирующее интеграционное объединение не существует.