

Березовська І.А.*

ВПЛИВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОСОЮЗОМ НА ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ

На сьогодні відносини України з Євросоюзом знаходяться на вирішальному етапі: від того, чи буде укладено між сторонами угоду про асоціацію, залежить їх подальший розвиток. В статті зроблено спробу визначити основні напрямки впливу майбутньої угоди про асоціацію на правову систему України. Особлива увага приділяється питанню прямої дії положень угоди про асоціацію в правопорядках сторін.

Ключові слова: Європейський Союз, угода про асоціацію, *acquis communautaire*.

На сегодня отношения Украины с Евросоюзом находятся на решающем этапе: от того, будет ли заключено между сторонами соглашение об ассоциации, зависит их дальнейшее развитие. В статье предпринята попытка определить основные направления влияния будущего соглашения об ассоциации на правовую систему Украины. Отдельное внимание уделяется вопросу прямого действия положений соглашения об ассоциации в правопорядках сторон.

Ключевые слова: Европейский Союз, соглашение об ассоциации, *acquis communautaire*

Nowadays Ukraine's relations with the European Union are at a crucial stage: their development depends on whether the Association Agreement between the Parties will be concluded. The article attempts to cover the main areas of impact of the future Association Agreement on the legal system of Ukraine. Particular attention is paid to direct effect of the to Association Agreement provisions on the Parties' legal orders.

Keywords: European Union, Association Agreement, *acquis communautaire*.

Остаточне визначення формату подальших відносин України з Євросоюзом у формі асоціації та прийняття Порядку денного асоціації України з ЄС (ПДА) [1] дало змогу розпочати довгоочікувані Україною переговори про створення асоціації з ЄС. Наразі процес укладання угоди про асоціацію України з ЄС підходить до завершального етапу. В період, коли кожен черговий етап переговорів може стати останнім, надзвичайно важливим є чітке розуміння наслідків укладання угоди про асоціацію з ЄС. Значення нової угоди для подальшого розвитку України, загалом, та її правової системи, зокрема, важко переоцінити.

З огляду на особливу актуальність питання правових засад майбутньої асоціації України з Євросоюзом останнім часом стають об'єктом досліджень багатьох українських

* кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник НДЧ Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

правознавців. Серед них окремо слід виділити роботи таких науковців як О.Вишняков, М.Микієвич, В.Муравйов, Р.Петров, Я. Костюченко, Р.Хорольський та інших. Однак, прогнозуванням наслідків створення асоціації з ЄС в українській доктрині займаються переважно політологи та економісти. В даному дослідженні зроблено спробу визначення основних напрямків та засобів впливу угоди про асоціацію (у випадку її укладання на засадах, сформульованих в ПДА) на подальший розвиток вітчизняної правової системи.

Аналіз положень концепції Східного партнерства [2] та Порядку денного асоціації України з ЄС щодо цілей та завдань майбутньої угоди дозволяє спрогнозувати, що угода про асоціацію України з ЄС має забезпечити набагато глибший, ніж існуючий досі в рамках угоди про партнерство і співробітництво (УПС), рівень політичної, економічної та юридичної інтеграції сторін. Зокрема, майбутня угода «оновить спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС, сприятиме поглибленню стосунків у всіх сферах та посилить політичну асоціацію й економічну інтеграцію шляхом спільних прав і зобов'язань» [1]. Вона має всі шанси стати першою серед угод про асоціацію ЄС нового типу, які укладатимуться з країнами – партнерами політики Східного партнерства ЄС. В разі наявності політичної волі сторін для реалізації в угоді всіх напрямів, визначених в ПДА, її значення для правопорядку України може стати безпрецедентним.

Очевидно, здійснюваний угодою рівень правового регулювання визначатиметься її остаточним змістом, який буде погоджено сторонами лише безпосередньо перед її підписанням, однак вже зараз, виходячи з практики зовнішніх зносин ЄС та України, можна спрогнозувати очікувані правові наслідки від угоди.

Після завершення процедури набрання чинності угода про асоціацію стане частиною права Євросоюзу та України. Зокрема, відповідно до статті 216.2 установчого Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) угоди, укладені Союзом, мають обов'язкову силу для інститутів Союзу та його держав-членів. При цьому міжнародні угоди, що укладаються інститутами Євросоюзу з іншими суб'єктами міжнародного права, мають відповідати положенням установчих договорів Євросоюзу. Суд ЄС володіє повноваженнями щодо тлумачення положень міжнародних угод ЄС з метою забезпечення їх однакової імплементації в країнах членах ЄС [3]. Відповідно до принципу примату права ЄС, що є одним з основоположних для права Євросоюзу, правові норми ЄС у випадку колізії з нормами національного права держав-членів ЄС мають вищу юридичну силу [4].

В свою чергу українське законодавство визначає власні правові основи міжнародно-договірної діяльності України. Основоположна для вітчизняного права міжнародних договорів норма міститься в ст.9 Конституції України [5], відповідно до якої чинні міжнародні договори, які були схвалені Верховною Радою, є частиною внутрішнього законодавства країни. Це положення Конституції надає нормам схвалених Верховною Радою міжнародних договорів статус норм національних законів [6, с.235]. З іншого боку, ст.9 Конституції створює засади для безпосереднього застосування норм міжнародних договорів у національному правопорядку України. При цьому слід підкреслити, що положення ст.9 Конституції України не надають нормам міжнародних договорів безумовного пріоритету щодо норм національного права.

Положення Конституції відтворюються в спеціалізованому нормативно-правовому акті в сфері міжнародно-договірної діяльності – Законі України «Про міжнародні договори» [7], який встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України. Крім положень про включення міжнародних угод в національне законодавство, в Законі також містяться положення щодо примату міжнародних норм по відношенню до норм внутрішнього права. Зокрема, п.2. ст. 19 Закону зазначає: «якщо між-

народним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору». Однак, як справедливо зазначається в доктрині, практика застосування норм міжнародного права свідчить, що декларація пріоритету міжнародно-правових норм щодо норм внутрішнього права не гарантує того, що міжнародні приписи будуть застосовуватись поряд з національно-правовими [8, с.481].

Аналізуючи правову природу майбутньої угоди про асоціацію України з ЄС слід відзначити, що угода про асоціацію – це поняття права Європейського Союзу. Українське законодавство не виокремлює такого типу міжнародних договорів. Тому зміст і правові аспекти цієї угоди визначаються перш за все практикою їх використання в зовнішніх зносинах Євросоюзу [9].

Характерною особливістю договірної практики Європейського Союзу, що склалася за весь час існування європейських інтеграційних об'єднань, є поширення впливу права ЄС на внутрішні правопорядки третіх країн [10, с.206]. Обсяг такого поширення залежить від цілей відповідної міжнародної угоди ЄС. Основу правових норм, за допомогою яких забезпечується такий вплив права Євросоюзу становить спільний доробок - *acquis communautaire* ЄС [8, с.472-474]. В рамках угод про асоціацію, які зазвичай забезпечують найвищий рівень співпраці між ЄС та третьою країною, вплив права ЄС на правопорядки третіх країн здійснюється в найбільшій мірі.

Беручи до уваги вищесказане та враховуючи амбіційність майбутньої асоціації, можна впевнено прогнозувати, що внаслідок укладання угоди про асоціацію українська правова система почне зазнавати значний вплив права Євросоюзу. Створення посиленої зони вільної торгівлі, поглиблення політичного діалогу, секторального співробітництва, співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ – все це здійснюватиметься в обмін на поширення ряду положень права Євросоюзу на правову систему України.

При цьому одним із способів такого впливу стає розповсюджена Євросоюзом практика включення до угод про асоціацію положень, що відтворюють норми установчих договорів ЄС.

Аналіз існуючих угод про асоціацію ЄС з третіми країнами, свідчить, що відтворення класичних положень Римського договору про заснування ЄЕС, зокрема щодо свободи руху товарів (ст.ст.12, 30, 36, 37, 95 останнього), які стосуються заборони митних зборів, кількісних обмежень на імпорту та експорт, а також інших еквівалентних їм заходів, є стандартним для більшості угод про асоціацію, що укладаються ЄС. Широкого розповсюдження здобула й практика відтворення ряду соціально-трудова норм, зокрема положення про неприпустимість дискримінації працівників з третьої країни на території в тому, що стосується умов праці, винагороди чи звільнення щодо вихідців із країн – членів ЄС» (ст. 38(1) Угоди про асоціацію з Болгарією [11]). Їх відтворення, безумовно, матиме місце й в угоді про асоціацію з Україною.

Крім соціально-економічних та інших положень, що відтворюють норми первинного права ЄС, окреме місце в угодах про асоціацію з ЄС зазвичай посідають положення про демократичні свободи та європейські цінності. Внаслідок підписання Лісабонської редакції установчі договори ЄС чітко визначають, що «у відносинах із зовнішнім світом Союз захищає і підтримує розповсюдження своїх цінностей і інтересів...» (ст.3.5 Договору про Європейський Союз (ДЄС)). Перелік таких цінностей міститься в ст.2 ДЄС «Союз засновується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і поваги до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин» [12]. Чітка позиція Євросоюзу з цього питання дозволяє прогнозувати, що

відповідні положення установчих договорів ЄС обов'язково знайдуть своє відображення в угоді про асоціацію з Україною, яка очевидно міститиме положення про повагу сторін до «європейських цінностей». В цьому разі, прийняті Україною зобов'язання мають визначати подальший розвиток правової системи.

Аналіз існуючих угод про асоціацію з ЄС свідчить, що крім відтворення положень установчих договорів угоди про асоціацію зазвичай передбачають імплементацію вторинного права ЄС у сферах, охоплених відповідними угодами. При цьому обсяг та рівень поширення актів вторинного права ЄС на асоційовані країни є різним і визначається змістом та цілями створення асоціації з ЄС. В той час, як з метою забезпечення однорідності законодавства в рамках Європейського економічного простору асоційовані країни ЄАВТ зобов'язуються інтегрувати у власне законодавство найбільший обсягу *acquis communautaire* ЄС [13], угоди про асоціацію, що передбачають посилене співробітництво, з метою зміцнення взаємовідносин з ЄС містять лише добровільні зобов'язання асоційованих країн наблизити своє законодавство у визначених галузях до права ЄС (ст. 49 Угоди про асоціацію з Єгиптом [14]).

Посилання на акти вторинного права ЄС безумовно матиме місце в угоді про асоціацію України з ЄС чи додатках до неї та стане ще одним способом поширення права ЄС на правопорядок України. Вже під час переговорів по укладанню угоди сторони готують конкретні списки нормативних актів ЄС для законодавчої адаптації Україною у тих напрямках політики, які підпадають під секторальну співпрацю, зокрема в галузі транспорту, енергетики, захисту довкілля тощо.

При цьому суттєвою відмінністю асоціації порівняно з УПС має стати надання юридично обов'язкового статусу імплементації *acquis communautaire* принаймні у сфері торгівлі та актів, пов'язаних з торгівлею. Конкретний зміст та обсяг *acquis communautaire*, який поширюватиметься на Україну можна буде визначити лише після закінчення переговорів про створення асоціації. Оскільки право Євросоюзу постійно розвивається та носить динамічний характер, угодою має бути передбачено механізм, направлений на своєчасне врахування Україною змін, що відбуваються в тих сферах *acquis communautaire* Євросоюзу, що охоплюватимуться угодою про асоціацію.

Досвід європейських та західнобалканських угод про асоціацію (наприклад ст.6 УСА з Македонією [15]) дозволяє спрогнозувати, що внаслідок укладання угоди про асоціацію, процес адаптації українського законодавства стане більш структурованим з точки зору зобов'язань обох сторін, що виявлятиметься в прийнятті «спільно узгодженої» програми. Тут очікується, принаймні, моніторинг прогресу України, на відміну від добровільного зобов'язання докладати «найбільших зусиль» в процесі імплементації УПС. Ймовірно, моніторинг з боку Європейського Союзу посилиться і, як звичайно, проводитиметься Європейською Комісією. Це вимагатиме удосконалення організаційного механізму зближення законодавства України з правом Євросоюзу.

Враховуючи, що асоціація з ЄС міститиме положення про створення поглибленої зони вільної торгівлі, а також про підприємницьку діяльність та інвестиції, що закріплюватимуть права та обов'язки для фізичних та юридичних осіб (на кшталт права на працевлаштування, недискримінації за ознакою громадянства, права на доступ до визначених ринків) важливе значення отримує питання про можливість забезпечення подібних положень у судовому порядку. З огляду на це особливу увагу заслуговує проблема регулятивної здатності норм угоди про асоціацію України з ЄС, а саме питання їхньої здатності мати пряму дію в правопорядках держав-членів ЄС та України.

В праві Євросоюзу це питання вирішувалось Судом ЄС, який неодноразово торкався питання прямої дії в правопорядках держав-членів норм міжнародних договорів ЄС за-

галом та договорів про асоціацію, зокрема. Пряма дія окремих положень угод про асоціацію була визначена у справах Pubst [16, .331], Anastssiou [17, I-3087], Demirel [18, 3719], у справі «Deutscher Handballbund» [19] та деяких інших.

За загальним правилом Суд визначив, що пряму дію можуть мати положення угоди, що мають бути достатньо чіткими і ясними і такими, що створюють безумовні зобов'язання, чим можуть спричинити наслідки на користь індивідів. Крім цього угоди мають створювати для сторін однаковий ефект. Відповідно Суд визнав, що угоди про асоціацію здатні вчиняти пряму дію, якщо вони відповідають загальним вимогам. Принцип прямої дії норм права Євросоюзу в правопорядках країн-членів, що має основоположне значення для правової системи Євросоюзу, передбачає можливість фізичних та юридичних осіб держав-членів ЄС посилатися на положення права Євросоюзу у національних судах. Національні суди держав-членів ЄС відіграють ключову роль у забезпеченні захисту прав, що випливають з норм права Євросоюзу. Таким чином, ті положення угоди про асоціацію ЄС та України, що відповідають загальним вимогам, встановленим Судом ЄС, матимуть пряму дію в правопорядках держав-членів ЄС, а отже фізичні та юридичні особи держав-членів ЄС зможуть посилатись на них в національних судах. Як свідчить досвід інших асоціацій з ЄС, можливість посилатись на положення угоди про асоціацію для захисту своїх прав і законних інтересів в судових органах держав-членів ЄС отримують і українські фізичні та юридичні особи, що проводять діяльність на території країн-членів Євросоюзу [19].

З огляду на це, виникає питання наскільки подібна практика Євросоюзу щодо прямої дії може впливати на правопорядок України. На сьогодні в питанні прямої дії норм міжнародних угод в праві України не має подібної чіткості. Хоча можливість застосування положень міжнародних угод українськими судовими установами впливає зі ст.9 Конституції України, механізм такого застосування на практиці майже не розроблений. Певні випадки застосування норм міжнародних угод в українських судах, пов'язані переважно з міжнародно-правовими зобов'язаннями України в рамках Ради Європи [20]. Щодо УПС подібна практика практично не існувала (за винятком посилань на угоду у деяких постановках Вищого господарського суду України [21, 22]). Серед іншого це обумовлене тим, що свого часу при укладанні УПС представники ЄС доклали максимум зусиль, аби її положення не могли тлумачитись сторонами як такі, що мають характер прямої дії [8, с.484]. Натомість, беручи до уваги рішення Суду ЄС у справі «Deutscher Handballbund», а також враховуючи досвід інших угод про асоціацію та заплановані завдання асоціації, можна припустити, що майбутня угода України з ЄС міститиме значну кількість норм прямої дії, що спричинить необхідність вирішення питання про механізм їх безпосереднього застосування українськими судовими установами.

При цьому потребує вирішення ряд інших проблем вітчизняного правоустрою, зокрема проблема визначення, які з положень міжнародних договорів можуть безпосередньо застосовуватись судами [8, с.485]. В майбутньому не виключено, що при вирішенні проблеми щодо встановлення вимог до положень міжнародних угод, які здатні мати пряму, може бути використано досвід вирішення цього питання Судом ЄС.

Не менш важливе значення має й вирішення проблеми вибору способів реалізацією Україною своїх міжнародних зобов'язань [8, с.485-486], зокрема, визначення порядку трансформації норм угоди про асоціацію у вітчизняне право, проблема реалізації на практиці пріоритету норм права міжнародних договорів над нормами національного законодавства, а також проблема внутрішнього тлумачення положень міжнародних договорів.

Без вирішення зазначених проблем, що стоять перед конституційним правом України, домогтися інтеграційного зближення України з Євросоюзом, зокрема в економічній сфері,

буде досить складно. На наш погляд, спонукати вітчизняні органи державної влади до вирішення вказаних правових проблем зможе активність українських юридичних та фізичних осіб щодо судового захисту прав, наданих їх угодою про асоціацію. Адже, як свідчить досвід ЄС, свого часу успіх економічної інтеграції ЄС значною мірою завдячував активності юридичних та фізичних осіб держав-членів щодо відстоювання прав, наданих їм установчими договорами ЄС в судовому порядку. Досить згадати класичні справи *San Giorgio* [23], *Dassonville* [24], *Cassis de Dijon* [25] та інші, які забезпечили запровадження в ЄС вільного руху товарів, та інших основ внутрішнього ринку ЄС. В кінцевому рахунку це дозволить українським фізичним і юридичним особам захищати свої права, надані положеннями угоди про асоціацію, та сприятиме ефективному виконанню Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Крім судових установ, важливу роль в реалізації положень угоди про асоціацію зможуть відігравати інститути асоціації. Свого часу ст.96 УПС передбачала можливість виносити на рівень Ради з питань співробітництва й скарги фізичних і юридичних осіб, але тільки у випадку, якщо одна сторона захоче порушити таке питання під час засідання Ради. Однак, рішення інститутів, створених відповідно до УПС, могли носити лише рекомендаційний характер. Натомість практика угод про асоціацію, що укладаються ЄС з третіми країнами свідчить, що особливістю рад асоціацій порівняно з радами з партнерства та співробітництва є наділення їх компетенцією приймати обов'язкові для сторін рішення. Наділення Ради асоціації Україна - ЄС повноваженнями приймати обов'язкові для сторін рішення, безумовно, сприятиме ефективній імплементації угоди про асоціацію. Рішення рад асоціацій становлять складову частину права Євросоюзу і можуть тлумачитися Судом ЄС [26, с.1331]. Питання тлумачення та прямої дії рішень Ради асоціації в праві України очевидно потребуватиме законодавчого врегулювання.

Таким чином, в проведеному дослідженні було зроблено спробу спрогнозувати вплив угоди про асоціацію України з ЄС на розвиток права України. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що в разі створення асоціації України з ЄС на засадах, визначених в ПДА, українська правова система почне зазнавати посиленний вплив права Євросоюзу. Такий вплив здійснюватиметься як за рахунок відтворення в угоді частини положень установчих договорів ЄС, так і шляхом поширення на український правопорядок значної частини вторинного законодавства ЄС, принаймні в сферах секторального співробітництва.

Виконання зобов'язань, передбачених угодою про асоціацію, вимагатиме від України вирішення ряду правових проблем, пов'язаних зі створенням засад для дії норм угоди про асоціацію у її внутрішньому правопорядку. Серед них проблема прямої дії норм угоди про асоціацію в праві України, реалізації на практиці примату норм міжнародного договору над нормами українського законодавства тощо.

Виконання угоди про асоціацію за наявності відповідної політичної волі може започаткувати якісно новий етап інтеграції України з Євросоюзом та стати чинником, що зумовить подальші напрямки розвитку правової системи України.

Джерела

1. Порядок денний асоціації між Україною і Європейським Союзом, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва від 8 червня 2009 року // UE-UA 1056/2/09 Rev 2- 38 с.
2. Communications from the Commission to the European Parliament and the Council «Eastern Partnership», COM(2008) 823, 3 December 2008.

3. Case C-188/91, Deutsche Shell v Hauptzollamt Hamburg [1993] ECR I-363, P. 14.
4. Case 106/77 Simmental I [1978] ECR 629.
5. Конституція України. Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996.
6. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу. – Київ: ВПЦ, 2007. – 303 с.
7. Закон України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29.06.2004 року.
8. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
9. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами: дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Березовська Ірина Андріївна; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин. - К., 2005. - 198 с.
10. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – Київ: Академ-Прес, 2002. – 426 с.
11. JOCE. 1994, №L 358/1.
12. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne // JO C115 du 9.05.2008
13. Березовська І.А. Правові механізми інтеграції в рамках Європейського економічного простору: досвід для України // Право України – К., 2011. - №8.
14. JOCE L 304 du 30.9.2004
15. JOCE. 2004, № L 084
16. Affaire Pabst et Richarz / Hauptzollamt Oldenburg 29 avril 1982, 17/81, Rec.
17. Affaire Anastssiou, C-432/92, Rec.
18. Arrkt du 30.09.1987, Demirel c. Ville de Schwdbisch Gmьnd, aff.12/86, Rec.
19. Case 438/00 Deutscher Handballbund eV v Maros Kolpak [2003] ECR I-4135.
20. Паліюк В. Запровадження європейських стандартів у галузі прав людини в українську судову практику // Юридичний журнал. - 2008. - N7/8. - С. 73-81.
21. Постанова Вищого господарського суду України у Справі N 28/296-03-6901 від 22.07.2004.
22. Постанова Вищого господарського суду України у Справі N № 7/299-0 від 23.03.2005.
23. Case 1199/82 San Giorgio [1983]
24. Case 8/74 Dassonville [1974]
25. Case 120/78 Rewe Zentrale AG (Cassis de Dijon) [1979]
26. Kapteyn P.J.G., VerLoren van Themaat P. Introduction to the Law of the European Communities. – 3-rd Edit. – London: Edit. Kluwer Law International, 1998. – 1447 p.