

*Березовська І.А.**

ПРАВОВІ ОСНОВИ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Стаття присвячена аналізу правових засад асоціації України з ЄС. Особлива увага приділяється аналізу правової природи асоціації з ЄС, а також таким аспектам асоціації як зона вільної торгівлі, інституційний механізм асоціації.

Ключові слова: угода про асоціацію, програма «Східне партнерство», Порядок денний асоціації, угода про Європейський економічний простір.

Статья посвящена анализу правовых основ ассоциации Украины с ЕС. Отдельное внимание уделяется анализу правовой природы ассоциации с ЕС, а также таким аспектам ассоциации как зона свободной торговли, институциональный механизм ассоциации.

Ключевые слова: соглашение об ассоциации, программа "Восточное партнерство", Повестка дня ассоциации, соглашение о Европейском экономическом пространстве.

The article is devoted to analyses of legal bases of EC-Ukraine association. Special attention is given to the analysis of legal nature of EC association, and also to such aspects of association as a free trade zone, institutional mechanism of association.

Keywords: association agreement, Eastern partnership, EU-Ukraine Association Agenda, EEC agreement.

Протягом останнього десятиліття відносини України з Європейським Союзом базувались на засадах партнерства та співробітництва. Вже задовго до закінчення терміну дії угоди про партнерство та співробітництво Україна висловлювала намір посилити рівень відносин з ЄС перейшовши до формату асоціації. Натомість представники ЄС тривалий час наполягали на укладанні стратегічних відносин з Україною як з країною сусідом.

Внаслідок тривалих переговорів 9 вересня 2008 року у тексті Спільної заяви за результатами Паризького саміту Україна – ЄС сторони прийняли компромісне рішення щодо назви нової посиленої угоди як угоди про асоціацію.

Наступним документом, в якому ЄС зафіксував намір укласти угоду про асоціацію з рядом країн-адресатів, в тому числі й з Україною, стало запропоноване в грудні 2008 року повідомлення Єврокомісії «Східне партнерство» [1]. Представлена за ініціативи Польщі та Швеції вказана програма має на меті зміцнення стосунків зі східними сусідами ЄС (Україна, Молдова, Білорусь, Грузія, Вірменія та Азербайджан) і є продовженням східного напрямку Європейської політики сусідства. Східне партнерство передбачає підписання

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

угод про асоціацію, створення зони вільної торгівлі, лібералізацію візового режиму для країн, що беруть участь у проекті, співпрацю задля енергетичної безпеки та спеціальне фінансування проекту з боку ЄС.

Наразі Євросоюз розглядає «Східне партнерство» як доповнення до двосторонніх договірних відносин між ЄС та кожною з держав-партнерів. При цьому ключовим аспектом «Східного партнерства», є диференційований підхід до кожної країни – партнера в залежності від внутрішніх реформ та поступу на шляху до інтеграції в ЄС. Саме тому зміст угод про асоціацію з кожною конкретною країною визначатиме подальший розвиток її відносин з ЄС.

З метою підготовки та сприяння процесові набуття чинності угоди про асоціацію 8 червня 2009 року на засіданні Ради з питань співробітництва Україна - ЄС було ухвалено Порядок денний асоціації [2], що на галузевій основі визначає ті пріоритети, які вимагають негайних дій до набуття чинності угоди про асоціацію.

Остаточне визначення формату подальших відносин України з Євросоюзом у формі асоціації та прийняття Порядку денного асоціації ставить перед українською доктриною європейського права нагальну задачу комплексного аналізу правових засад майбутньої асоціації України з ЄС.

В доктрині європейського права до вивчення питань правового регулювання відносин з асоційованими країнами звертались такі науковці як О. Бабарінде, В.-А. Годісар, Л. Дюбуа, Л. Карту, Е. Коломбо, М. Кремона, М.-Ф. Крістоф Чакалов, М.-Ф. Лабуз, М. Лефевре, К. Лікурго, А. Мерфі, Н. Мосіс, Ж. Ро, Д. Фенімор, Л. Фріїс, Р. Фолсом та інші.

В українській доктрині окремі правові аспекти асоціацій з ЄС аналізуються в роботах В.Муравйова, К.Смирнової, М.Микієвича, Р.Хорольського та деяких інших дослідників.

Метою даного дослідження є узагальнення практики використання інституту асоціації в праві ЄС та аналіз правових аспектів майбутньої асоціації України з ЄС.

Слід відзначити, що угода про асоціацію – це поняття права Європейського Союзу, українське законодавство не виокремлює такого типу міжнародних договорів. Тому особливості таких угод визначаються перш за все практикою їх використання в зовнішніх зносинах Євросоюзу. В ієрархії зовнішніх договорів ЄС угоди про асоціацію посідають особливе місце. Асоціацію як організаційно-правову форму відносин Об'єднання з третіми країнами почали використовувати одразу після створення Європейського економічного співтовариства, і до сьогоднішнього дня вона пройшла значний розвиток. По суті, договори про асоціацію належать до найстаріших та найбільш поширених видів міжнародних угод Співтовариства [3,375]. Кількість та різноманітність відповідних договірних норм дають підстави говорити про формування в праві зовнішніх зносин Євросоюзу особливого інституту «асоціації».

Після набрання чинності Лісабонськими договорами правовою базою асоціації з Євросоюзом служить стаття 217 Договору про функціонування ЄС, відповідно до якої Союз «може укладати з однією чи кількома країнами чи міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, що характеризуються взаємними правами й обов'язками, спільними діями і особливими процедурами».

Правову природу асоціації ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями великою мірою визначає мета її створення. Укладені на одній юридичній основі – ст. 217 ДФЄС – угоди про асоціацію можуть мати різні цілі: започаткування особливого співробітництва між сторонами або підготовку асоційованої країни до подальшого вступу до об'єднання.

Слід особливо підкреслити, що на відміну від інших міжнародних організацій в практиці Євросоюзу відносини асоціації створюються й чітко регулюються міжнародною угодою: саме угода про асоціацію є об'єктом переговорів сторін, і саме нормами цієї угоди пов'язані між собою асоційовані партнери. Таким чином, юридична природа асоціації ЄС із третіми країнами та міжнародними організаціями є передусім договірною, оскільки джерело відносин сторін становить спеціальна міжнародна угода, що передбачає «взаємні права та обов'язки, спільні дії та особливі процедури».

Важливе значення у формуванні правової природи асоціації мало рішення Суду ЄС у справі Демірель від 30 вересня 1987 р. [4, 3719]. Найважливішим принципом, що його сформував Суд у зазначеній справі, є визнання того, що угода про асоціацію створює спеціальні привілейовані відносини з державами-нечленами, внаслідок чого останні повинні певною мірою брати участь у системі Співтовариства. З цього випливає, що сфера співробітництва ЄС з асоційованими країнами визначається *acquis communautaire* (так званім «спільним доробком» Європейського Союзу). Навіть часткове поширення дії *acquis communautaire* на правовідносини асоціації дає змогу забезпечити найтісніший зв'язок між ЄС та його державами-членами, з одного боку, і третіми країнами – з другого. Таким чином, наявність відносин асоціації у певної країни з ЄС є важливим показником при визначенні регулятивної здатності норм міжнародної угоди в правопорядку ЄС і правопорядках держав-членів, а саме їхньої здатності мати пряму дію. В кінцевому рахунку це дозволить українським фізичним і юридичним особам ефективніше захищати свої права, надані положеннями угоди про асоціацію.

Наступним аспектом угод про асоціацію виступає створення спеціальних інституцій, завдання яких полягає в реалізації договірних положень та нагляді за діяльністю асоціації. Для інституційних механізмів, створюваних в рамках угод про асоціацію ЄС із третіми країнами, зазвичай використовується подібна загальна структура, в основі якої лежить модель інститутів Союзу, але з обмеженими функціями. Типовим є заснування трьох основних інститутів: Ради асоціації, Комітету асоціації та Міжпарламентського комітету асоціації. Така структура в цілому подібна до інституційного механізму, створеного свого часу угодою про партнерство і співробітництво України з ЄС. Однак особливістю рад асоціацій порівняно з радами з партнерства та співробітництва є наділення їх компетенцією приймати обов'язкові для сторін рішення. Такою компетенцією не володіє жодний орган, створений відповідно до інших зовнішніх угод об'єднання. Рішення рад асоціацій становлять складову частину права Євросоюзу і можуть тлумачитися Судом ЄС [5; 1331]. Таким чином, наділення Ради асоціації Україна - ЄС повноваженнями приймати обов'язкові для сторін рішення, безумовно, сприятиме ефективній імплементації угоди про асоціацію.

Надзвичайно важливою складовою угод про асоціацію з ЄС зазвичай виступає економічне співробітництво сторін. Особливим питанням, до обговорення якого сторони змогли приступити після вступу України до СОТ, є питання створення зони вільної торгівлі між Україною і ЄС. Загалом, практика створення асоціацій ЄС з третіми країнами свідчить, що створення зони вільної торгівлі служить економічною основою у переважній більшості асоціацій ЄС з третіми країнами. Зокрема, створення зони вільної торгівлі передбачається угодами про асоціацію ЄС з країнами Середземномор'я, Центральної та Східної Європи і країнами ЄАВТ. Винятком служать лише угоди про асоціацію із Грецією, Кіпром та Мальтою, що передували вступу останніх до ЄС, а також чинна нині угода про асоціацію з Туреччиною, в основу яких було покладено створення митного союзу.

Розділ про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі є суттєвою складовою майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Офіційні переговори

щодо створення зони вільної торгівлі розпочалися 18 лютого 2008 р. Передбачається, що положення про зону вільної торгівлі визначатимуть правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також для регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до внутрішнього ринку ЄС [6; 172].

На сьогодні можна констатувати, що положення про створення зони вільної торгівлі є найбільш складною частиною переговорного процесу з укладення майбутньої угоди про асоціацію. Це пов'язано з наміром сторін створити всеохоплюючу зону вільної торгівлі, яка передбачатиме лібералізацію торгівлі не лише товарами (включаючи продукцію сільськогосподарського виробництва та іншу чутливу продукцію), але й лібералізацію торгівлі послугами, вільний рух капіталу, а також поступову конвергенцію з ЄС у регуляторних та інших сферах (стандарти, оцінка відповідності, санітарні та фітосанітарні правила, конкурентна політика, державні закупівлі тощо). Очевидно, хоча «поглиблений» варіант угоди і потребуватиме чималих фінансових і людських ресурсів, а також інституційних і законодавчих змін, він може стати основою для нової економічної стратегії країни та підсилити інтеграцію України з ЄС.

Однак, аналіз практики створення асоціацій ЄС з іншими країнами дає підстави зауважити, що намагання розділити політичну асоціацію та економічну інтеграцію шляхом укладання двох різних угод, що тривалий час пропонувалось українською стороною, носить дещо штучний характер. Положення про зону вільної торгівлі є складовою частиною переважної більшості угод про асоціацію, що укладались ЄС з різними країнами, і не потребують укладання окремої угоди.

Загалом угоди про асоціацію, що укладаються ЄС, відображають диференційований підхід об'єднання до розвитку відносин з різними країнами світу та передбачають розвинуті механізми співпраці. Невизначеність перспективи членства України в ЄС на нинішньому етапі дозволяє прогнозувати, що асоціація з Євросоюзом ймовірно стане тією організаційно-правовою формою, яка протягом тривалого терміну визначатиме відносини України з ЄС. Очевидно, що рівень таких відносин залежатиме від правових засад, закладених майбутньою угодою про асоціацію. Не закликаючи копіювати існуючі в практиці ЄС моделі угод про асоціацію, вважаємо, що в угоді про асоціацію з Україною можуть бути використані ті положення попередніх угод, які довели свою високоефективність, здатність скеровувати ресурси асоційованих країн у напрямку зближення з Євросоюзом та досягнення відповідності європейським стандартам в усіх галузях. В цьому зв'язку надзвичайно цінним для України є досвід асоціації ЄС з країнами ЄАВТ на основі угоди про Європейський економічний простір (ЄЕП) [7], яка демонструє приклад створення унікальних правових механізмів, що забезпечують особливо ефективну інтеграцію асоційованих країн.

Метою угоди про створення ЄЕП, що діє між ЄС та країнами-членами ЄАВТ (Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн), є сприяння сталому і збалансованому розвитку торгівлі та економічних відносин між сторонами завдяки запровадженню рівних умов для конкуренції та повазі до однакових правил, спрямованих на «створення однорідного Європейського економічного простору».

Угода про ЄЕП фактично відтворює основні положення установчих договорів ЄС та актів інститутів ЄС, передбачаючи якнайповніше визнання *acquis communautaire* у відповідних сферах, що охоплені «спільним доробком» Співтовариства. Наголос тут робиться на включенні до внутрішнього права асоційованих країн цілих блоків норм права Євросоюзу як шляхом відтворення в Угоді про ЄЕП положень Договору про заснування ЄС, так

і шляхом відсилання до постанов Співтовариства, на які робляться посилання в додатках до Угоди та актах органів асоціації і положення яких стають частинами внутрішніх правопорядків асоційованих держав. Крім цього, для забезпечення однорідної дії законодавства в рамках ЄС та ЄЕП Угода про ЄЕП передбачає численні засоби досягнення згоди її учасниками та вирішує питання однорідного тлумачення правових норм, що регулюють ЄЕП.

Врахування досвіду правового регулювання відносин Євросоюзу з іншими асоційованими країнами, та зокрема з країнами ЄАВТ, дозволить Україні сформулювати власні пріоритети при створенні та запровадженні правових механізмів майбутньої асоціації з ЄС. Визначальну роль при цьому має відігравати Порядок денний асоціації (ПДА), який на сучасному етапі є рамковим документом для розвитку відносин України з Євросоюзом та по суті замінює угоду про партнерство та співробітництво, оскільки детально регламентує всі сфери співробітництва за винятком зони вільної торгівлі.

Порядок денний асоціації визначає ключові пріоритети реформ, яким Україна має приділити увагу задля того, щоб повною мірою скористатися можливостями поглибленої співпраці передбаченої угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Водночас практична мета ПДА полягає у чіткому визначенні на галузевій основі пріоритетів, які вимагають негайних дій ще до офіційного підписання Угоди про асоціацію. Саме задля реалізації практичної мети ПДА перелік наведених у документі пріоритетів, у разі необхідності, може бути змінений та доповнений за згодою між Україною та ЄС. При цьому із загального переліку пріоритетів ПДА щорічно повинні виокремлюватись ті, що мають особливе значення саме протягом визначеного року. З цією метою ст.9 Порядку денного асоціації передбачає створення Спільного комітету на рівні старших посадових осіб. Цей інститут покликаний здійснювати моніторинг та надавати звіти для оцінки прогресу імплементації Порядку денного, а також визначати майбутні пріоритети та будь-які необхідні доповнення Порядку денного. Зокрема, перелік пріоритетів Порядку денного асоціації на 2010 рік був ухвалений Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб 26 січня. До цього переліку увійшли 78 пунктів, що належать до визначених у ПДА пріоритетних галузей. В подальшому механізм спільного комітету має бути відображений у заключних домовленостях у контексті переговорів щодо угоди про асоціацію.

Таким чином, на сучасному етапі правові засади асоціації України з ЄС визначаються практикою використання цього інституту в праві ЄС, положеннями програми ЄС «Східне партнерство» та Порядком денним асоціації України з ЄС. Наразі створені всі правові передумови для досягнення подальшого прогресу в переговорах сторін та їх завершення підписанням угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. З юридичної точки зору за умови реалізації практичних заходів, передбачених Порядком денним асоціації та успішного завершення переговорів про створення зони вільної торгівлі сторони не матимуть перешкод для укладання угоди про асоціацію в найближчій перспективі. Однак, не слід забувати, що в практиці зовнішніх відносин ЄС використання інституту асоціації обумовлюється не стільки юридичними передумовами, скільки політичною позицією Євросоюзу щодо третьої країни.

Література

1. Communications from the Commission to the European Parliament and the Council «Eastern Partnership», COM(2008) 823, 3 December 2008.
2. 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.

3. Tchakaloff M.-F.Christophe. Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification. Actes du colloque. – Bruxelles: Bruyant, 1999. – 389 p.
4. Arrêt du 30.09.1987, Demirel c. Ville de Schwäbisch Gmünd, aff.12/86, Rec.
5. 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.
6. Hillion C. Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine “Enhanced Agreement”// European Foreign Affairs Review. – 2007. – №12. – P. 169–182.
7. JOCE. 1994, № L 1.