

УДК: 341.1.

Шпакович О.М.\*

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ В РАМКАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

*Ратифікація Лісабонських договорів про Європейський Союз та функціонування Європейського Союзу визначає новий формат відносин між Євросоюзом і Україною. Оскільки Угода про асоціацію України з Європейським Союзом парафрована і наступними кроками є її підписання та ратифікація, вивчення особливостей інституційних механізмів, які створюються в рамках угод про асоціацію третіх країн з Євросоюзом є актуальним для подальшого розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом.*

**Ключові слова:** асоціація, Європейський Союз, інституційний механізм, угода про асоціацію, міжнародні угоди, право Європейського Союзу.

*Ratification of the Lisbon Treaties on the European Union and the Functioning of the European Union defines a new format of relations between the EU and Ukraine. Since Ukraine Association Agreement with the European Union initialed and the next step is its signature and ratification, study the peculiarities of the institutional mechanisms established under the association agreements with third countries, the EU is vital for the further development of relations between Ukraine and the European Union.*

**Keywords:** association, the European Union, the institutional mechanism, the association agreement, international treaties, law of the European Union.

*Ратифікація Лісабонських договорів о Європейском Союзе и функционировании Европейского Союза определяет новый формат отношений между Евросоюзом и Украиной. Поскольку соглашение об ассоциации Украины с Европейским Союзом парафировано и последующими шагами является его подписание и ратификация, изучение особенностей институциональных механизмов, которые создаются в рамках соглашений об ассоциации третьих стран с Евросоюзом является актуальным для дальнейшего развития отношений между Украиной и Европейским Союзом.*

**Ключевые слова:** ассоциация, Европейский Союз, институциональный механизм, соглашение об ассоциации, международные соглашения, право Европейского Союза.

**Постановка проблеми.** В праві Європейського Союзу асоціація являє собою одну з правових форм відносин між ЄС та третіми країнами чи міжнародними організаціями, яка не означає приєднання асоційованих країн чи міжнародних організацій до статуту співтовариства або Євросоюзу. Спільною метою будь-якої асоціації, а в даному випадку,

\* доктор юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

асоціації України з Євросоюзом, є, насамперед, створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин. Складовою економічною частиною угод про асоціацію є ЗВТ. Ступінь співпраці між ЄС і третіми країнами в межах асоціації неоднакова і залежить як від цілей асоціації, так й від рівня економічного та політичного розвитку третьої країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правовим проблемам асоціації України з Європейським Союзом не приділяється достатньої уваги в українській та зарубіжній літературі з європейського права. Теоретично та практично цим питанням були присвячені роботи В. Муравйова, І. Березовської, К. Хілліона. Нові реалії співпраці України з Євросоюзом вимагають подальшого дослідження цієї проблематики.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Виходячи з того, що Угода про асоціацію України з Європейським Союзом парафована, дослідження інституційного механізму в рамках даної угоди є необхідним як для подальшої співпраці України з Євросоюзом, так і для української науки європейського права.

**Формулювання цілей статті.** В статті теоретично обґрунтовані та проаналізовані інституційні механізми, які створюються в рамках угод про асоціацію третіх країн з Євросоюзом.

Ратифікація Лісабонських договорів про Європейський Союз визначає новий формат відносин України з Європейським Союзом.

В установчих договорах про Європейський Союз, зокрема, на засадах ст. 212 ДФЄС укладаються міжнародні договори між ЄС і третіми країнами та міжнародними організаціями у сфері економічного, фінансового і технічного співробітництва. Вони можуть передбачати надання фінансової допомоги третім країнам. Проте це не перешкоджає державам-членам вести переговори в рамках міжнародних інстанцій і укладати міжнародні угоди у цій сфері [3, с. 465].

Лісабонські договори також передбачають укладання угод з країнами-сусідами. Правовою базою для таких угод є ст. 8 ДЄС. У ній зазначено, що Союз розвиває привілейовані відносини з сусідніми країнами з метою створення простору процвітання і добросусідства, який ґрунтується на цінностях Союзу, і характеризується тісними і мирними відносинами, заснованими на співпраці. З цією метою Союз може укладати спеціальні угоди із зацікавленими країнами. Такі угоди можуть передбачати взаємні права і обов'язки, а також можливість спільних дій. Їх імплементація становитиме предмет періодичних консультацій [2, с. 64].

В ст. 217 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) зазначається, що «Союз може укладати з однією чи більше третіми країнами або міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, які передбачають взаємні права і обов'язки, спільні дії і особливі процедури». Ця характерна особливість угод про асоціацію може свідчити про те, що кожна з таких угод має створювати хоча б мінімальну інституційну структуру, хоча на практиці інститути створюються й в рамках угод про торгівлю. Сторони угоди повинні застосувати в рамках асоціації відповідні органи, здатні забезпечити ухвалення асоційованими країнами та Союзом спільних рішень і тим самим ефективно керувати асоціацією. Спільні рішення органів асоціації приймаються з метою імплементації та подальшого розвитку угоди про асоціацію [3, с.466].

В ст. 217 не встановлюється якихось вимог до угод про асоціацію. В ній просто зазначається, що асоціація передбачає «взаємні права і обов'язки». Підкреслюється, що загальною метою асоціації з Євросоюзом є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин.

За своїм змістом угоди про асоціацію можуть охоплювати різні елементи свобод спільного ринку. Але міжнародні угоди ЄС про створення асоціації не стосуються продукції сільського господарства, обмін якою регулюється окремими угодами. В свою чергу, Угода про асоціацію України з Європейським Союзом (УА) містить конкретні зобов'язання сторін щодо надання державної допомоги у сфері сільського господарства, а також передбачається створення інституційного механізму в сфері регулювання торгівельних відносин.

Окрім цього, ЄС може укладати міжнародні угоди й у вузьких галузях. Договір про заснування ЄС закладає правові засади для укладання галузевих угод з третіми країнами та міжнародними організаціями в таких галузях, як культура (ст. 167.3), охорона здоров'я (ст. 168.3), дослідження та технологічний розвиток (ст. 186), навколишнє середовище (ст. 191.4) тощо [3, с. 471].

Враховуючи зміст міжнародних угод, які укладає ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, та правові засади для їх укладання, можна виділити такі види угод: галузеві угоди про співпрацю, торговельні угоди, угоди про торгівлю і співробітництво, угоди про партнерство, угоди про асоціацію. Тим самим закладаються різні потенціали для співпраці і інтеграції третіх країн у Євросоюз.

Виходячи з аналізу угод про асоціацію ЄС з третіми країнами, необхідно зазначити, що такі угоди передбачають створення спеціального інституційного механізму, покликаного стежити за діяльністю асоціації.

Головними інструментами Європейських угод є:

- Рада асоціації (двосторонні зустрічі на рівні міністрів країн ЄС і асоційованої держави, на яких обговорюється імплементація права Євросоюзу в різних сферах);
- Комітет асоціації (зустрічі на рівні вищих посадових осіб із метою детальнішого розгляду передбачених Європейськими угодами напрямів діяльності – до його складу входять підкомітети, у яких здійснюється всебічне і ґрунтовне обговорення відповідних питань);
- Міжпарламентські комітети (об'єднують членів національних парламентів асоційованих країн і членів Європарламенту) [4, с.195].

Також в угоді про асоціацію визначаються завдання даних органів. Зокрема, завданням Ради асоціації є поступове зняття бар'єрів для заснування через вжиття заходів щодо взаємного визнання кваліфікації (ст. 47 Угоди про асоціацію з Болгарією). Передбачається, що з цією метою Рада асоціації може вживати будь-яких потрібних заходів. Визнання кваліфікації є важливою умовою для реалізації права на заснування. У разі відсутності такого визнання можуть існувати бар'єри для свободи пересування: наприклад, орган, що визначає стандарти професійної підготовки, може вимагати досконалого знання відповідної мови.

Як бачимо, при створенні органів асоціації знову ж таки значною мірою було використано інституційну модель ЄС, але з обмеженими функціями. При цьому, хоча Ради асоціації наділені обмеженими повноваженнями, проте вони можуть приймають рішення, що мають зобов'язальну силу для сторін.

Інституційні механізми, які створюються в рамках угод про асоціацію третіх країн з Євросоюзом хоча і відрізняються один від одного, але, використовується схожа загальна структура. Як правило, Рада асоціації складається з рівної кількості представників від Союзу (та держав-членів) і третіх країн. Свої постанови вони ухвалюють на основі консенсусу. Такі постанови, в свою чергу, є обов'язковими для виконання сторонами. Рада також отримує повноваження з розв'язання суперечок. Комітет асоціації, який складається з представників сторін угоди, готує та реалізує постанови Ради асоціації.

Більшість угод про асоціацію передбачає створення парламентських органів з консультативним статусом, куди входять представники Європейського парламенту та парламентів третіх країн.

Деякі угоди, укладені на засадах ст.207 (наприклад, угода з Ізраїлем 1975 р.), передбачали створення органів співробітництва. На таку можливість вказує ст. 218 ДФЄС, в якій, окрім угод про створення асоціації на засадах ст. 217, згадуються «угоди, які шляхом організації процедур співпраці створюють спеціальні інституційні рамки» [3, с. 467]. Але на практиці вибір між ст. 207 і ст.217 в якості правових засад для укладання міжнародних угод з боку Союзу є насамперед політичним рішенням, ухвалення якого фактично зводиться до компетенції інститутів Євросоюзу.

Необхідно зауважити, що законотворчий процес в Європейському Союзі є найбільш значущою та дієвою складовою особливого політико-правового механізму розвитку європейської інтеграції, який полягає у передачі частини суверенітету держав-членів ЄС на користь наднаціональних органів влади на європейському рівні, тим самим наділяючи їх повноваженнями видавати законодавчі акти як для самих держав та їх органів, так і для їх громадян та юридичних осіб, а також активне залучення кожної держави-члена до законодавчого процесу на європейському рівні. Характерною особливістю законотворчого процесу в ЄС є його складність, різноманітність та багатогранність, що безпосередньо пов'язано зі значною кількістю та різноманітністю сфер регулювання, а також широким колом суб'єктів законотворчої діяльності, які повинні діяти й, що найбільш важливіше, взаємодіяти в межах наданої компетенції. При цьому ця діяльність, здійснюючись в інтересах Союзу в цілому, ґрунтується на відповідному балансі, а саме враховує інтереси держав-членів [1].

Аналіз практики реалізації саме законотворчої компетенції дозволяє визначити відповідні методи, на яких ґрунтується законотворчість у ЄС, а саме, комунітарний (наддержавний) метод прийняття рішень, міждержавний (міжурядовий) метод, відкритий метод координації (ВМК), методи саморегуляції та спільної регуляції. Комунітарний метод є гарантом збереження різноманітності та ефективності діяльності Союзу, а також забезпечує рівне ставлення до всіх держав-членів. Саме цей метод дає можливість узгоджувати різні інтереси, пропускаючи їх через два послідовні «фільтри»: загальний інтерес – на рівні Комісії; та демократичне представництво, європейське й національне, – на рівні законодавчих органів, Ради та Європейського Парламенту. Міждержавний (міжурядовий) метод поширюється переважно на ті сфери, які раніше належали до другої та третьої «опор» і полягає в наступному: право законодавчої ініціативи Комісія поділяє з державами-членами через їх представників у Раді, Рада ухвалює рішення в основному одностайно; Парламент практично не бере участі в законотворчому процесі, виконуючи консультативну функцію, Суд відіграє теж незначну роль, так СЗППБ взагалі не підпадає під його юрисдикцію. Відкритий метод координації ґрунтується на регулярному моніторингу прогресу в досягненні поставлених цілей, дозволяючи державам-членам порівнювати свої зусилля та рецензувати досвід інших. Характерною особливістю ВМК є те, що його запровадження супроводжувалося створенням нових форм правових інструментів, так званих, «м'яких» правових інструментів. На даному етапі розвитку європейської інтеграції ВМК, методи саморегуляції та спільної регуляції припустимо позиціонувати як допоміжні до комунітарного та міжурядового методів [1].

Характерною особливістю методів ВМК, саморегуляції та спільної регуляції є те, що їх запровадження супроводжується створенням нових форм правових інструментів, так званих «м'яких» правових інструментів, які не мають обов'язкової юридичної сили: ко-

дексів поведінки або кодексів етики, декларацій, хартій, правил, стандартів, угод щодо маркування та контрактних угод тощо. В рамках ВМК суб'єктами законотворчої діяльності є Рада та Комісія, майже без участі інших інститутів. Під юрисдикцію Суду ЄС «м'які» акти взагалі не підпадають. ВМК підкріплюються створенням європейських мереж співробітництва, які відіграють значну роль у широкому консультуванні на етапі розробки правових актів [1].

З аналізу угод про асоціації бачимо, що ЄС уклало угоди про асоціацію майже з усіма європейськими державами (угоди про європейський економічний простір, угоди про стабілізацію та асоціацію) та майже з усіма країнами Середземномор'я. Але слід зазначити, що дані угоди відрізняються за кінцевими цілями. Так, угоди про асоціацію з європейськими країнами спрямовані на підготовку цих країн до вступу або діють в якості заміни вступу до Союзу, якщо третя країна поки що не готова стати членом ЄС, хоча хотіла б мати преференційні стосунки європейськими інтеграційними об'єднаннями [3, с. 468].

Щодо угод про асоціацію з країнами Середземномор'я, то вони свідчать про бажання обох сторін встановити преференційні зв'язки одна з одною. Угоди про створення асоціації з не європейськими країнами можуть вважатися певною мірою угодами, які є заміною членства.

Угоди про асоціацію ЄС з країнами Середземномор'я, які не є претендентами на вступ до Європейського Союзу, оскільки розташовані за межами європейського регіону, передбачають поступове створення зони вільної торгівлі. Мова йдеться не про інтеграцію цих країн у Євросоюз, а про виникнення навколо європейських інтеграційних об'єднань зони економічної стабільності, яка б забезпечувала нормальний розвиток інтеграційних процесів в Євросоюзі.

На відміну від угод про партнерство і співробітництво, в рамках угод про асоціацію також передбачається, зокрема, створення різних інституцій, структур та адміністративних механізмів. Із огляду на це, на базі положень Європейських угод з ініціативи ЄС було створено дієві правові механізми гармонізації. Наприклад, при Раді асоціації Угорщини з ЄС був створений комітет експертів, покликаний відповідати за зближення угорського законодавства з правом Євросоюзу. З другого боку, ст. 107 Європейської угоди з Угорщиною передбачала повноваження Ради асоціації створювати підкомітети в цій сфері. Ці структури надавали допомогу в реалізації постанов інститутів Євросоюзу. Передбачалося, що з часом представники Угорщини зможуть брати участь у роботі допоміжних органів Комісії Євросоюзу, як це практикується у відносинах між Євросоюзом і країнами ЄСП. Проте вже одразу після набрання Угодою чинності вони брали участь у роботі допоміжних комітетів при Раді асоціації та спеціалізованих європейських організацій зі стандартизації [3, с. 469].

Розгляд міжнародних угод про створення асоціацій, які Союз укладає з третіми країнами, свідчить про те, що такий вид угоди застосовується тільки тоді, коли передбачається встановлення спеціальних відносин між сторонами.

Так, Угода про асоціацію України з Європейським Союзом передбачає створення інституційного механізму для ухвалення постанов з метою його імплементації. Саміти керівників України та Євросоюзу обговорюватимуть загальні питання імплементації УА, питання двосторонніх та міжнародних відносин. В рамках УА функціонують також Рада асоціації, Комітет асоціації та Парламентський комітет. Платформа громадянського суспільства є форумом для членів Економічного і соціального комітету ЄС та представників громадянського суспільства України, який збирається з метою обміну поглядами на реалізацію УА.

В рамках УА передбачаються різні способи для врегулювання суперечок: проведення консультацій, арбітраж. В свою чергу, рішення арбітражної палати є обов'язковими.

**Висновки.** Отже, Угода про асоціацію України з Європейським Союзом відкриває Україні перспективу залучення до процесу європейської інтеграції. Основу інтеграції України у Європейський Союз становить правова база співпраці сторін. Поряд з укладанням міжнародних договорів про співпрацю в різних сферах, з ухваленням актів органами співробітництва сторін, що визначають параметри їх відносин, з можливістю співпраці України з агенціями та органами Євросоюзу, дедалі вагомішим інструментом європейської інтеграції України стає широкомасштабна гармонізація законодавства останньої з правом ЄС.

Правова співпраця України з Євросоюзом має допомогти нашій країні реалізувати її стратегічну мету – членство в цій організації.

### Список використаних джерел

1. Гладкова Т. Л. Законотворчий процес в Європейському Союзі: шляхи розвитку та вдосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юр. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Т. Л. Гладкова. – К., 2011. – 20 с.
2. Лісабонський Договір: аналіз впливу на відносини між ЄС та Україною у міжнародній, безпековій та оборонній політиці / Упорядники : О. В. Коломієць, М. Ю. Золкіна, Д.В. Головнєв. – К., 2011. – 90 с.
3. Муравйов В. Право Європейського Союзу [підручник за ред. В. Муравйова]. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
4. Шпакович О. М. Вплив актів міжнародних організацій на внутрішні правопорядки держав-членів: теорія і практика. – К., 2011 – 415 с.