

АНАЛІТИЧНІ ДОПОВІДІ

Аналітичний огляд проекту Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з другої сторони

Текст Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з другої сторони (далі – Угода про асоціацію або Угода), разом з положеннями про створення глибокої всеосяжної зони вільної торгівлі як її невід’ємної частини було парафоровано 30 березня 2012 р. Проект Угоди складається з VII розділів, що містять 486 статей, XLIII додатків до окремих глав і III протоколів до Угоди в цілому (Протокол про правила походження, Протокол про взаємну адміністративну допомогу, Протокол про Рамкову угоду між Україною та ЄС та про загальні принципи участі України в Програмах Союзу). Окремим додатком є Спільна Декларація про Угоди з іншими країнами. Підписання Угоди планується на черговому саміті ЄС – Україна, що відбудеться у листопаді 2013 р. Після цього договір підлягає ратифікації Україною, Європейським Союзом та його державами-членами згідно з їхніми законодавчими вимогами.

Угода ґрунтується на загальних фундаментальних принципах, що є спільним конституційним надбанням європейських держав, – «повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод», як визначено, зокрема, в Гельсінському Заключному акті та Паризькій хартії для нової Європи, а також в інших документах щодо захисту прав людини, серед яких Загальна декларація прав людини 1948 р. і Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також «повага до принципу верховенства права» тощо. Прагнення дотримуватися зазначених прин-

ципів повністю відповідають статтям 1, 3 Конституції України, за якими Україна є правовою державою, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Центральними принципами для посилення відносин між Сторонами за Угодою про асоціацію також визначено належне врядування, боротьбу з корупцією, боротьбу з різними формами транснаціональної організованої злочинності і тероризмом, просування сталого розвитку і ефективної багатосторонності у вирішенні міжнародних проблем. Одночасно як основу відносин Сторін визначено принципи вільної ринкової економіки, забезпечення яких, як відомо, є одним із завдань демократичної держави.

За своєю правовою природою Угода про асоціацію є двостороннім міжнародним публічним договором, який визначає режим міжнародного співробітництва між Україною та ЄС і його 28-ма державами-членами з широкого кола питань передусім економічних і торговельних, оскільки близько 90 % статей Угоди стосуються саме цих питань, а також питань політики, міжнародної безпеки, юстиції, верховенства права, поваги до прав людини і основоположних свобод тощо.

Укладення Угоди про асоціацію цілком відповідає зовнішньополітичним прагненням України і становить логічний етап еволюції відносин між Україною та інтеграційним утворенням, відображає стратегічну важливість цих відносин. Так, відповідно до п. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI одним із пріоритетів зовнішньої політики нашої держави є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі».

Водночас Угода про асоціацію не встановлює жодних юридичних зобов'язань для сторін щодо набуття членства

Україною в Європейському Союзі. З метою вступу в ЄС між країною-кандидатом на вступ, з однієї сторони, і ЄС та всіма його державами-членами – з другої сторони, повинен укладатися спеціальний, окремий міжнародний договір, який за умови набрання чинності буде єдиною правовою підставою породження відносин членства у зазначеній міжнародній організації. У цьому зв'язку слід зазначити, що нині Україна не має статусу навіть країни-кандидата і навряд чи зможе його отримати найближчим часом.

Отже, Угода про асоціацію жодним чином не пов'язана з процедурою вступу України до ЄС; її укладення не пов'язане з обмеженням суверенітету України та цілком відповідає повноваженням Верховної Ради України щодо укладення міжнародних договорів і не потребує внесення змін до Конституції України, як це могло б бути в разі вступу до Європейського Союзу.

Слід також зазначити, що установчі договори ЄС взагалі не передбачають можливості надання статусу «асоційованого члена». У зв'язку із цим варто звернути увагу на те, що в законодавчих актах України вкрай некоректно і безпідставно використовується поняття «асоційоване членство в ЄС». Так, у Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженій Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98, визначається, що головним зовнішньополітичним пріоритетом України є отримання статусу «асоційованого члена ЄС»; у Законі України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV вказується на укладення «угоди про асоційоване членство в Європейському Союзі».

У проєкті аналізованої Угоди поняття «асоціація» не розкривається. Чітка його дефініція також не наводиться в жодному нормативному акті ЄС. Водночас установчі договори Євросоюзу містять положення про асоціацію із «заморськими країнами та територіями» (статті 198–204 Договору про функціонування ЄС), а також визнають можливість укладання спеціальних угод про асоціацію з третіми країнами та міжнародними організаціями, що містять взаємні права та обов'язки,

спільні дії та процедури (ст. 217 Договору про функціонування ЄС). Перший тип відносин передбачає специфічний правовий зв'язок неєвропейських країн і територій (Гренландія, Нова Каледонія, Французька Полінезія тощо), залежних від окремих держав-членів ЄС, із Союзом. Головним завданням цього виду асоціації є підтримка економічного і соціального розвитку цих територій, встановлення тісних економічних зв'язків між ними та Союзом в цілому. Другий тип відносин запроваджується між ЄС та третіми державами або міжнародними організаціями з метою встановлення взаємовигідного посиленого співробітництва сторін у різних галузях предметної компетенції ЄС. До цього типу угод належить і аналізований проект.

У сучасній зовнішньополітичній практиці Європейського Союзу угоди про асоціацію є досить поширеними. Так, сьогодні ЄС підтримує відносини асоціації майже із 100 державами світу. Крім того, сучасні угоди про асоціацію можуть укладатися як з державами, що розглядають перспективу членства в ЄС, так і з державами, які формально не можуть вступити до Союзу (наприклад, Угода про асоціацію з Чилі 2002 р.).

Дослідження змісту проекту Угоди про асоціацію з Україною дозволяє дійти висновку, що Угода в цілому є типовою для подібних міжнародних договорів, які уклалися Союзом з державами, для яких членство в ЄС було пріоритетом зовнішньої політики. Водночас вона є першою у новій «хвилі» угод про асоціацію з державами-учасниками Східного партнерства.

На відміну від чинної Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 р., Угода про асоціацію лише розширює (за колом сфер співробітництва) і поглиблює (зокрема, у частині економічної інтеграції) відносини сторін.

Угода містить значні фундаментальні зобов'язання сторін у політико-правовій сфері. Концентровано вони викладені у Розділі II («Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики», статті 4–13) і Розділі III («Юстиція, свобода та безпека», статті 14–24). Найбільша кількість положень Угоди стосується економічного співробітництва (434 статті, тобто

89,3 % від загального обсягу статей Угоди). Зокрема, регулювання економічних відносин визначено у Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», статті 25–336), Розділі V («Економічне та галузеве співробітництво», статті 337–452) і певною мірою у Розділі VI («Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством», статті 453–459).

Головна особливість Угоди про асоціацію полягає в тому, що її невід'ємною частиною є положення про створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі¹. Вона покликана забезпечити тісну економічну інтеграцію України та Євросоюзу, адже передбачено не лише суттєву лібералізацію торговельних відносин, тобто усунення тарифів чи квот, а й уніфікацію законодавства і нормативно-регуляторної бази. У разі належної імплементації Угоди будуть створені практично такі ж умови для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце у торгівлі всередині Союзу².

Угода містить норми, що стосуються правового поводження з українськими працівниками в державах-членах ЄС, що є вельми актуальним з позиції сьогодення. Так, п. 1 ст. 17 Угоди проголошує: «Відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються у кожній державі-члені та в ЄС, ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним

¹ Такий економічний режим є значно ширшим, ніж «класична» зона вільної торгівлі, він передбачає скасування або суттєве зниження мита чи митних зборів, спрощення процедур у торгівлі між Сторонами, що їх уклали, у більшій кількості сфер. Саме поняття всеосяжної зони вільної торгівлі означає спрощення (лібералізацію) торгівлі не лише значною частиною товарів (приблизно 95 % груп товарів), а й послуг, руху капіталу та платежів. Водночас під поглибленою зоною вільної торгівлі розуміють поступову гармонізацію у регуляторних (що регулюють економічну діяльність) сферах (стандарти, оцінка відповідності товару стандартам, конкурентна політика, державні закупівлі тощо).

² Звернемо увагу на те, що угоди про асоціацію передбачають можливість залучення держави до однієї з таких форм економічної інтеграції із Союзом, як зона вільної торгівлі (наприклад, з Албанією 2006 р., Чорногорією 2007 р., Боснією і Герцеговиною та Сербією 2008 р.), митний союз (з Туреччиною 1996 р. (за винятком сільськогосподарської продукції); Андоррою 1991 р. (за винятком сільськогосподарської продукції), Сан-Марино 2002 р.; спільний ринок (з Ісландією, Ліхтенштейном та Норвегією на підставі Угоди про європейський економічний простір 1992 р.).

від будь-якої дискримінації на підставі громадянства, стосовно умов праці, винагороди або звільнення, порівняно з громадянами цієї держави». Пункт 1 ст. 18 Угоди містить таке: «Беручи до уваги ситуацію на ринку праці держав-членів згідно із їх законодавством та відповідно до норм, чинних у державах-членах та в ЄС, у сфері мобільності працівників:

а) існуючі можливості доступу до зайнятості для українських працівників, надані державам-членам згідно із двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені;

б) інші держави-члени повинні вивчити можливість укладення подібних договорів».

За Угодою розширюються можливості координації зовнішньої політики України і країн ЄС у сферах глобальних і регіональних міжнародних відносин, що становлять спільний інтерес і в яких Україна залишається вільною у сфері вироблення власних позицій. Наприклад, щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму (ст. 20), боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин (ст. 21), боротьби зі злочинністю та корупцією (ст. 22) тощо.

Угода містить зобов'язання сторін у сфері зовнішньої та безпекової політики, які за своєю правовою природою є нормами «м'якого» міжнародного права (international soft law), не визначаючи чітких заходів з їх виконання та даючи сторонам широкий арсенал засобів для їх реалізації з урахуванням національних інтересів. Зокрема, відповідно до п. 1 ст. 7 Угоди «Сторони повинні поглиблювати свій діалог і співробітництво та сприяти поступовій конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики, у тому числі спільної безпеки та оборони, а також, зокрема, розглядати питання недопущення конфліктів та антикризового управління, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєннями та експортом зброї, а також поліпшення взаємовигідного діалогу у космічній сфері. Співробітництво базується на спільних цінностях і спільних інтересах та спрямовується на посилення політичної конвергенції і ефективності, сприяння спільному

політичному плануванню. З цією метою Сторони використовуватимуть двосторонні, міжнародні і регіональні форуми».

При цьому ніщо за цим міжнародним договором «не перешкоджає Стороні вживати заходів:

а) необхідних для того, щоб запобігти розголошенню інформації, що суперечить суттєвим інтересам її безпеки;

б) пов'язаних з виробництвом зброї, військового спорядження та матеріалів чи торгівлею ними або з дослідженнями, розробкою чи виробництвом, необхідними для цілей оборони, за умови, що такі заходи не завдають шкоди умовам конкуренції стосовно продукції, яка не призначена для використання у суто військових цілях;

с) які вона вважає необхідними для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безпорядків, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного міжнародного напруження, яке є загрозою війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки».

Таким чином, можна зробити висновок, що положення, сформульовані у цих нормах, мають характер «м'якого права», тобто не породжують чітких юридичних зобов'язань для сторін, що є достатньо характерним для співробітництва держав ЄС у сфері закордонної і безпекової політики.

Принципово відмінною рисою Угоди про асоціацію від чинної Угоди про партнерство і співробітництво 1994 р. (далі – УПС) є закріплення деталізованих переліків законодавчих актів Євросоюзу, що підлягають запровадженню в Україні, із чітко визначеними строками їх прийняття. Йдеться про імплементацію та належне впровадження близько двох сотень регламентів та директив ЄС, а також інших актів *acquis* (з фр. «загальне правове надбання») ЄС та міжнародних договорів і стандартів, ефективне застосування вже ратифікованих Україною міжнародних договорів. Передбачається імплементація понад 350 актів законодавства ЄС, *acquis* ЄС загалом та міжнародних договорів протягом 2–7 років з моменту набуття чинності Угоди або окремих її положень.

Крім того, на відміну від законодавчого наближення, визначеного ст. 51 УПС, процедура адаптації за Угодою про асоціацію передбачає не лише узгодження вітчизняного законодавства, але й практики його застосування, яка, як правило, найбільш детально відображається у рішеннях Суду ЄС. Вказане є характерним для Угод, що укладаються з метою підготовки держав до членства у Союзі. Отже, досягнення належної відповідності українського законодавства актам законодавства ЄС, передбачених цією частиною Угоди про асоціацію, сприятиме подальшій інтеграції України у зазначену міжнародну організацію.

Угода про асоціацію впроваджує розгалужену інституційну структуру, покликану забезпечити виконання її положень: саміти сторін Угоди, Раду асоціації, Комітет асоціації, Парламентський комітет асоціації, Платформу громадянського суспільства.

Саміт сторін Угоди – це найвищий політичний орган, що запроваджує політичну координацію України і ЄС на вищому рівні. Відповідно до п. 1 ст. 460 Угоди «зустрічі в рамках самітів проводяться, як правило, один раз на рік. Під час самітів здійснюється загальний нагляд за виконанням цієї Угоди, а також обговорення будь-яких двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес». Чітких юрисдикційних повноважень саміт не має.

Для контролю, моніторингу та оцінки застосування і виконання Угоди та її перегляду у разі потреби буде утворено Раду асоціації (статті 460–461), яка збиратиметься періодично на рівні відповідних міністрів відповідно до їх профілю з питань, що розглядатимуться. Українську Сторону в Раді асоціації будуть представляти члени Уряду, Сторону ЄС – члени Ради ЄС.

Для підтримки роботи Ради асоціації передбачається створення Комітету асоціації, який складатиметься з представників Уряду України, з однієї сторони, та представників Ради ЄС і Європейської Комісії – з другої (ст. 464). Для детального розгляду імплементації Угоди про асоціацію в частині економічної та секторальної співпраці Рада асоціації має право утворювати підкомітети, які, як правило, складаються з експертів.

Крім того, Угодою передбачено створення Парламентського комітету асоціації (ст. 467), який складатиметься з членів Європейського Парламенту та депутатів Верховної Ради України. Парламентський комітет асоціації зможе надсилати запити до Ради асоціації щодо відповідної інформації стосовно виконання Угоди, яка буде зобов'язана надати Комітету таку інформацію.

З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства передбачається створення Платформи громадянського суспільства. Це положення є інноваційним для угод про асоціацію з європейськими країнами і створює передумови для глибокого і системного залучення громадянського суспільства до усього спектру відносин між Україною та ЄС. Парламентський комітет асоціації та Платформа громадянського суспільства відповідно до Угоди повинні бути проінформовані про рішення та рекомендації Ради асоціації та можуть надавати рекомендації Раді асоціації. Крім того, Угода передбачає, що Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації здійснюватимуть регулярні контакти з представниками Платформи Громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди.

Зазначений інституційний механізм суттєво відрізняється від організаційної моделі, визначеної чинною Угодою про партнерство і співробітництво 1994 р. Зокрема, відмінним є статус спільних керівних органів та правова природа рішень, що можуть прийматися як обов'язкові. За Угодою такі повноваження закріплені за Радою асоціації та в порядку делегування Комітетом асоціації (п. 1 ст. 463, п. 2 ст. 465 Угоди про асоціацію). У зв'язку із цим постає питання стосовно ступеня впливу вказаних рішень на правопорядок України, обмеження суверенітету держави і втручання у здійснення нею своїх суверенних повноважень, а саме встановлення правил поведінки у конкретних сферах через прийняття законів не національним парламентом, а органами асоціації та сумісності таких рішень з положеннями Конституції України.

Угода про асоціацію досить загально визначає статус Ради асоціації, що наділена вищими юридичними повноваження-

ми з контролю і моніторингу за виконанням положень цього міжнародного договору. Вона діє на рівні міністрів, при цьому її склад чітко Угодою не визначений. Так, відповідно до п. 2 ст. 461 Угоди «за взаємною згодою засідання Ради асоціації проводяться у будь-якому складі». Проте в Угоді не вказується, яким чином повинна досягатися ця взаємна згода, а словосполучення «в будь-якому складі» є неконкретним.

Пункт 1 ст. 463 Угоди проголошує: «Для досягнення цілей цієї Угоди Рада асоціації має повноваження ухвалювати рішення в рамках сфери дії цієї Угоди у випадках, передбачених нею. Рішення є обов'язковими для Сторін, які вживають необхідних заходів, у тому числі, у разі необхідності, заходів у рамках спеціальних органів, створених відповідно до цієї Угоди, для виконання прийнятих рішень. Рада асоціації може також надавати рекомендації. Вона готує свої рішення і рекомендації за згодою сторін після завершення відповідних внутрішніх процедур». При цьому Угода не містить жодних вказівок щодо методів прийняття рішень як юридично обов'язкового, так і рекомендаційного характеру. Крім того, не визначено вагу голосу або кількість голосів сторін, що беруть участь у прийнятті відповідного рішення. Практика відносин асоціації третіх держав з Європейським Союзом демонструє, що зазначений орган формується на паритетних засадах, що дозволяє забезпечити захист національних інтересів країни. Однак така норма в Угоді про асоціацію прямо не закріплена, що гіпотетично може призводити до зловживань у частині прийняття юридично обов'язкових рішень з боку Ради асоціації.

Водночас Рада асоціації як орган контролю за дотриманням положень Угоди може діяти виключно в межах контролю за виконанням зобов'язань Сторін за Угодою і тому не має жодних повноважень поза межами цих зобов'язань. Отже, враховуючи, що Угода підлягає ратифікації Верховною Радою України, Рада асоціації діятиме в межах повноважень, прямо погоджених парламентом України. У цьому сенсі діяльність Ради асоціації подібна до діяльності багатьох інших контрольних органів за дотриманням положень міжнародних договорів,

ратифікованих Верховною Радою України. Отже, норми Угоди про асоціацію в цій частині не суперечать Конституції України.

Процедурні положення про механізми прийняття рішень Радою асоціації відповідно до п. 2 ст. 462 Угоди про асоціацію повинні визначатися в окремому регламенті. Такий регламент буде прийнято лише після набрання чинності Угодою про асоціацію. Зміст регламенту в частині захисту національних інтересів України буде цілком залежати від позиції української делегації у Раді асоціації. Тому, на наше переконання, положення щодо процедури формування та порядку прийняття рішень Радою асоціації бажано було б конкретизувати заздалегідь.

Окрім того, нормативно невирішеним залишається питання про місце рішень спільних органів, створюваних на підставі міжнародних договорів за участі України, зокрема, рішень Ради асоціації, у системі національного законодавства. Стаття 9 Конституції України встановлює співвідношення її норм лише із одним різновидом джерел міжнародного права – «чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Не вирішує цього завдання і Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV, у ч. 2 ст. 19 якого встановлено співвідношення тільки одного із джерел міжнародного права – міжнародних договорів (а точніше, одного з їх різновидів) – з нормативно-правовими актами України. Поза сумнівом, подальший розвиток інтеграційних відносин України з Європейським Союзом вкотре актуалізує проблему визначення місця цих та інших джерел права ЄС та міжнародного права у вітчизняному законодавстві.

У зв'язку із цим постає необхідність прийняти законопроект «Про нормативно-правові акти в Україні» і закріпити у ньому, зокрема, положення про ієрархію норм права у вітчизняному правопорядку.

На підставі проведеного дослідження проекту Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з другої сторони, можна зазначити, що її зміст є сумісним із положеннями Конституції України 1996 р.

Укладення Угоди відповідає законодавчо визначеним зовнішньополітичним прагненням України і становить логічний етап еволюції відносин між Україною та інтеграційним утворенням, відображає стратегічну важливість цих відносин.

У цілому проект Угоди про асоціацію характеризується досить високою системністю, у ньому чітко дотримана загальна концепція регулювання відносин у різноманітних сферах, при цьому окремі положення потребують більш ґрунтовної деталізації з огляду на необхідність забезпечення національних інтересів України.

Висновок підготували: доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України М. В. Буроменський, кандидат юридичних наук, асистент Т. М. Анакіна, кандидат юридичних наук, доцент В. М. Стешенко, кандидат юридичних наук, доцент О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук, доцент І. В. Яковюк.

Завідувач кафедри міжнародного права М. В. Буроменський

Огляд надійшов 3 вересня 2013 р.