

ВІДНОСИНИ УКРАЇНА — ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ВІД ПАРТНЕРСТВА — ДО АСОЦІАЦІЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ



З. МАКАРУХА

*доктор юридичних наук,
другий секретар відділу аналізу та прогнозування
Департаменту Європейського Союзу
Міністерства закордонних справ України*

Від самого початку розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом (далі — ЄС, Євросоюз) наша країна сповідувала євроінтеграційний підхід, який залишився незмінним у процесі еволюції відносин сторін. Нині інтеграція України в Європейський Союз — це не лише її зовнішньополітичний пріоритет, обраний на світанку незалежності, а, передусім, основний чинник розвитку держави. Водночас підхід до європейської інтеграції України як кінцевої мети неоднозначно розглядається нашими європейськими партнерами.

Всупереч українським очікуванням, розширення ЄС у 2004 р. не сприяло євроінтеграційним амбіціям України, якій разом з іншими сусідніми державами було запропоновано Європейську політику сусідства (далі — ЄПС), що передбачає максимальне наближення до ЄС, окрім членства [1, 208].

Перший саміт Східного партнерства в Празі 2009 р. покладав на нову політику ЄС великі надії. У травні виповнилося три роки з моменту започаткування ініціативи ЄС «Східне партнерство». За цей час воно принесло кілька беззаперечних політичних дивідендів.

По-перше, важливим позитивним політичним ефектом «Східного партнерства» стало чітке відокремлення європейських сусідів ЄС від південних сусідів Європи в рамках ЄПС. Ця тенденція має лише посилюватися у майбутньому. Держави, які мають різні прагнення та різні можливості у контексті потенційного рівня інтеграції в ЄС, потребують різних підходів з боку ЄС.

По-друге, у результаті започаткування «Східного партнерства» четверо партнерів — Молдова, Азербайджан, Вірменія та Грузія — розпочали переговори з ЄС щодо укладення угод про асоціацію.

По-третє, наприкінці 2010 р. у рамках «Східного партнерства» Євросоюз представив модель Плану дій з візової лібералізації для країн-партнерів.

Водночас цілком очевидно, що для України ці здобутки, за винятком розподілу ЄПС на східний та південний фланги, не стали перевагами, отриманими завдяки «Східному партнерству».

Переговори щодо укладення Угоди про асоціацію з ЄС (далі — Угода) Україна розпочала у лютому 2007 р., безвізовий діалог — у жовтні 2008 р., тобто ще до офіційного запуску ініціативи «Східне партнерство» у травні 2009 р. у Празі.

У такий спосіб «Східне партнерство» увібрало в себе основні здобутки України у відносинах з ЄС, які були запропоновані як найбільш інноваційні риси нової політики.

Проте нова ініціатива ЄС не надала партнерам європейської перспективи. Зміна політичної й економічної ситуації в ЄС, глобальна економічна та фінансова криза, втома від розширення змусили ЄС сконцентруватися на внутрішніх проблемах. Це зумовило відповідну позицію ЄС тримати східних партнерів на відстані витягнутої руки — доволі близько, щоб не дозволити їм відійти від Європи, але досить далеко від членства в ЄС.

Тим не менше, поєднання прагматичного підходу ЄС у відносинах з Україною та відданість українського суспільства і держави європейській ідеї часто виступають рушійною силою розвитку відносин.

Та активність і послідовність, з якою велися переговори щодо асоціації загалом, у тому числі утворення зони вільної торгівлі, — найкраще тому підтвердження. Адже переговорний процес включав не лише пошук компромісних рішень, але й супроводжувався паралельним прийняттям потрібних законів, ратифікацією відповідних конвенцій.

Угода про асоціацію створює якісно новий, поглиблений формат відносин між Україною та ЄС. Вона є унікальним двостороннім документом, який виходить далеко за рамки подібних угод, укладених ЄС свого часу з країнами Центральної та Східної Європи. По суті, Угода про асоціацію є найбільш далекосяжною угодою, яку ЄС коли-небудь мав із третьою країною. У цьому розумінні Україна відкриває нову сторінку і для себе, і для двосторонніх контактів ЄС з іншими державами. Вочевидь, це покладає високу відповідальність на нашу державу.

Угода не лише закладає якісно нову юридичну основу для подальших взаємин між Україною та ЄС, але і слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ у державі, передбачаючи широкомасштабну адаптацію законодавства України до норм і правил ЄС.

Відповідно до Угоди відносини між Україною та ЄС переведені на новий рівень — від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

В основі політичної асоціації — зближення позицій України та ЄС з усіх питань міжнародного миру та безпеки, забезпечення безпосередньої участі України в політиках, агенціях та програмах ЄС, спільність дій з метою забезпечення інтересів національної безпеки Української держави.

З приводу цього слід зазначити, що Україною вже досягнуто певного прогресу у сфері політичного співробітництва, зокрема Україна приєднується (на вибір-

ковій основі) до заяв і позицій ЄС з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, досить активним є співробітництво між Європарламентом та Верховною Радою України, наша держава є учасницею багатьох програм ЄС (зокрема, *Twinning, Taitec*), налагоджено роботу з Місією Європейської комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова (*EUBAM*). Активною є участь України у роботі агенцій ЄС: підписано Робочі домовленості про оперативне співробітництво між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Європейським агентством з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах держав — членів ЄС (*FRONTEX*), започатковано практичну роботу між Міністерством внутрішніх справ України та Європейським поліцейським офісом (*EUROPOL*), а також між Міністерством охорони здоров'я України та Європейським моніторинговим центром із наркотиків та наркотичної залежності (*EMCDDA*), ратифікація Україною Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї (відповідний Закон України Верховна Рада ухвалила 6 липня 2010 р.) сприятиме укладенню угоди з Євроюстом та оперативної угоди з Європоллом.

Безпосередня участь України у політиках, агенціях та програмах ЄС безумовно відповідає інтересам України, оскільки покращує інституційні та адміністративні спроможності нашої держави, а також сприяє координації зусиль сторін щодо подолання спільних загроз (тероризм, нелегальна міграція, торгівля наркотиками, транскордонна злочинність).

Таким чином, позитивно слід відзначити пріоритетність зазначених напрямів співробітництва у Порядку денному асоціації Україна — ЄС, а також передбачену документом можливість укладення рамкової угоди, яка надасть Україні можливість брати участь у програмах ЄС. Водночас така співпраця не повинна зводитися лише до імплементації Україною міжнародно-правових інструментів, а бути націленою на взаємодію України та ЄС у рамках інших міжнародних організацій, участь України у інформаційних чи координаційних зустрічах, що організовуються ЄС, а в майбутньому — залучення України до вироблення спільних з ЄС позицій, здійснення спільних (оперативних) дій, а також вироблення та імплементації спільних стратегій (зокрема, у безпековій сфері).

У свою чергу, економічна інтеграція — це створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (далі — ЗВТ) Україна — ЄС, спрямованої на поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

Зона вільної торгівлі Україна — ЄС передбачає лібералізацію торгівлі як товарами, так і послугами, лібералізацію руху капіталу та до певної міри руху робочої сили. Відмінною рисою ЗВТ Україна — ЄС є комплексна програма адаптації секторальних законодавчих та нормативних актів України (транспорт, енергетика, послуги, сільське господарство тощо) до відповідних стандартів ЄС. Це дозволяє значною мірою усунути нетарифні (технічні) бар'єри у торгівлі між Україною та ЄС та забезпечити розширений доступ до внутрішнього ринку ЄС для українських експортерів і навпаки — європейських експортерів до українського ринку.

Угода забезпечує правове регулювання й інших важливих сфер співробітництва сторін.

Так, ключовою метою співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки є утвердження верховенства права та зміцнення відповідних інституцій, зокрема в галузі правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, насамперед зміцнення судової системи, покращення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості. Невід'ємним елементом співпраці є забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до європейських та міжнародних стандартів.

З метою управління міграційними потоками Угодою запроваджено всеохоплюючий діалог щодо ключових питань у сфері міграції, включаючи нелегальну та легальну міграцію, протидію торгівлі людьми тощо. Особливо важливою частиною Угоди є правове регулювання створення належних умов для працівників, які на законних підставах працюють за кордоном.

Водночас однією з цілей Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є реалізація однієї з важливих ініціатив ЄС, запропонованих Східним виміром ЄПС, — «прогресивна лібералізація візового режиму у безпечному середовищі», кінцевою метою якої є запровадження безвізового режиму поїздок громадян держав-сусідів до ЄС. Адже Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз 2007 р. (набула чинності 1 січня 2008 р.) [2], яка головним чином стосується українських громадян, оскільки Україна ввела безвізовий режим для громадян ЄС з травня 2005 р., лише частково вирішує проблему асиметрії у режимах взаємних поїздок громадян Сторін, а саме спрощує процедури оформлення віз для окремих категорій українських громадян. Більше того, «пакетний підхід» ЄС до укладення угод про спрощення візового режиму з третіми державами мав своїм наслідком укладення між Україною та ЄС Угоди про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р. (набула чинності у січні 2008 р.) [3], що, закріплюючи зобов'язання України щодо реадмісії громадян третіх країн, покладає на нашу державу широкий комплекс обов'язків (у законодавчій, інституційній та фінансовій сферах), який не співрозмірний із перевагами, отриманими від Угоди про спрощення оформлення віз.

Так, у Комунікації ЄС «Східне партнерство» [4] міститься розділ «Мобільність та безпека», в основі якого лежить принцип сприяння мобільності громадян держав Східного партнерства за умови забезпечення безпечного середовища (як у зазначених державах, так і на зовнішніх кордонах ЄС). Підтвердженням цих намірів є закріплення Стокгольмською програмою 2009 р. «Відкрита та безпечна Європа на службі та захисті громадян» [5] можливості розширення Шенгенського простору та перспектив запровадження безвізового режиму для громадян держав — сусідів ЄС.

У такий спосіб розвиток візової політики стає важливою частиною запропонованої широкої концепції «мобільності та безпеки». Більше того, у документі визначено фази розвитку цієї політики: укладення договорів про спрощення візових формальностей та реадмісію осіб; перегляд угод у візовій сфері з метою подальшої лібералізації візового режиму, зокрема видачі віз на безоплатній основі; створення у державах Східного партнерства спільних для усіх держав — членів ЄС Центрів звернення за візами; початок діалогу щодо запровадження безвізового режиму громадян держав-партнерів до ЄС (за умови належної імплементації).

тації угод про спрощення візового режиму та реадмісії осіб), у формі дорожньої карти, яка включатиме чотири блоки питань (боротьба з нелегальною міграцією, включаючи реадмісію, різні аспекти публічного порядку, права мігрантів та інших уразливих груп громадян); започаткування Комісією вивчення щодо витрат та переваг для сторін у результаті запровадження трудової мобільності і, залежно від результатів дослідження, відкриття ринків праці ЄС, а також спрощення циклічної міграції.

Обов'язковою умовою запровадження безвізового режиму поїздок громадян держав-партнерів до ЄС є переконання європейської сторони, що мобільність має місце у безпечному середовищі. У цьому зв'язку Комунікація передбачає, що ЄС має надавати допомогу партнерам у імplementації політичних та законодавчих заходів у судовій та правоохоронній сферах. Така допомога включає посилене технічне співробітництво, у якому особливу роль відіграють такі проекти, як *Twinning* та *TAIEX*. Пріоритетними сферами надання допомоги ЄС визначено: запровадження партнерами на їх зовнішніх кордонах високого рівня процедур щодо управління кордонами; закріплення ефективного режиму захисту персональних даних, що дозволить обмінюватися оперативною інформацією з Європолем та Євроюстом; гарантування партнерам спеціального статусу у відносинах із відповідними агенціями ЄС; прийняття та імplementація національних стратегій відповідно до стандартів ЄС щодо боротьби з організованою злочинністю, торгівлею людьми, корупцією, відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.

Діалог між Україною та ЄС щодо запровадження безвізового режиму є взаємним інтересом обох сторін. Для України — це доступ українських громадян до внутрішнього ринку ЄС, удосконалення національної системи судочинства, приведення українського законодавства (зокрема, у сферах надання притулку та інших міграційних питаннях, боротьби з корупцією, відмиванням грошей, транскордонною злочинністю та незаконною торгівлею наркотиками) у відповідність до міжнародних норм та стандартів (на яких базуються норми та стандарти ЄС), запровадження (з допомогою ЄС) інтегрованого управління кордонами (що посилить спроможності України боротися з нелегальною міграцією). Європейський Союз, у свою чергу, досягає однієї з цілей внутрішньої та зовнішньої політики — забезпечення безпечного середовища на своїх зовнішніх кордонах та поширення на сусідні держави європейських цінностей.

Важливим здобутком переговорного процесу щодо Угоди про асоціацію слід вважати зняття довготерміновості у рамках безвізового діалогу. На відміну від попередніх документів ЄС, такого обмеження в Угоді про асоціацію немає. Угодою передбачено запровадження безвізового режиму після створення належних умов, визначених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Це значить, що наскільки швидко ми зможемо досягти відповідних критеріїв, настільки швидко українські громадяни перестануть відчувати на собі тягар невпевненості у поїздках до ЄС.

Значна частина Угоди присвячена економічному та секторальному співробітництву. Угода врегульовує умови, модальності та часові рамки гармонізації законодавства України та законодавства ЄС, зобов'язання України щодо

реформування інституційної спроможності відповідних установ та принципи співробітництва між Україною, ЄС та його державами-членами у низці секторів економіки України та напрямів реалізації державної галузевої політики. Угодою передбачено відповідні заходи в таких секторах, як оподаткування, транспорт, навколишнє середовище, промислова політика та підприємництво, туризм, аудіовізуальна політика, космічні дослідження, охорона здоров'я, культура, освіта тощо.

Імплементация цього розділу Угоди дасть змогу, по-перше, забезпечити більш поглиблене виконання положень Угоди щодо зони вільної торгівлі, оскільки сприятиме зближенню регуляторного середовища України та ЄС, а відтак — усуненню нетарифних торговельних бар'єрів, а, по-друге, сприяти інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС та єдиного нормативного простору в переважній більшості секторів економіки та суспільного життя України.

Положення Угоди про асоціацію в частині енергетичного співробітництва запровадять гармонізовані правові рамки режиму регулювання діяльності підприємств галузі на території України та ЄС. Положення закріплюють спільні принципи такого режиму, запозичені з «енергетичного» законодавства ЄС, а саме принципи розподілу функцій із видобутку, транспортування, транзиту та кінцевого продажу енергоносіїв, принципи недискримінації, національного поводження з підприємствами сторін, прозорості процедур надання дозволів та ліцензій на видобуток, транспортування та дистрибуції енергоносіїв. При цьому у разі наявності розбіжностей між правовим режимом, що встановлюється Угодою, та нормами Енергетичного співтовариства, останні матимуть пріоритет.

Звісно, Угода про асоціацію не є квитком до членства. Та й сама назва Угоди («Угода про асоціацію»), не свідчить про відкриття перспектив членства в ЄС. Відповідно до ст. 217 Договору про функціонування ЄС (зі змінами, внесеними Лісабонським договором 2007 р.) Євросоюз може укладати з однією чи більше третіми країнами або міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, які передбачають взаємні права й обов'язки, спільні дії та особливі процедури. Тлумачення поняття «асоціація з третіми країнами» була дана Судом ЄС у справі Демірел [6], відповідно до якого під асоціацією слід мати на увазі «існування особливих привілейованих відносин Співтовариства з третьою країною, яка принаймні в обмеженому обсязі бере участь у функціонуванні системи Співтовариства». Зміст поняття «асоціація» слід також тлумачити виходячи з договірної практики ЄС, яка налічує понад тридцять міжнародних договорів про асоціацію: *угоди про асоціацію* (Туреччина, Кіпр, Мальта, Чилі, а також угода з Угандою, Танзанією і Кенією); *європейські угоди про асоціацію* (Словенія, Литва, Естонія, Латвія, Польща, Чехія, Словаччина, Румунія, Болгарія, Угорщина); *євросередземноморські угоди про асоціацію* (Ліван, Йорданія, Марокко, Ізраїль, Туніс, Алжир, Єгипет, Організація визволення Палестини); *угоди про асоціацію та стабілізацію* (Балканські країни). Серед зазначених типів угод перспективу членства в ЄС визначають лише європейські угоди про асоціацію. Водночас, ці угоди помітно відрізняються за змістовним наповненням асоційованих відносин.

Тому укладення Угоди про асоціацію слід розглядати як серединний, перехідний та такий, що цементує європейські перспективи України у відносинах з ЄС,

етап. Адже йдеться про рішучий крок уперед у порівнянні з тим рівнем відносин, який дотепер обмежувався нашим партнерством з ЄС на основі Угоди про партнерство та співробітництво ще 1994 р.

Угоду про асоціацію потрібно розглядати як найбільш ефективний інструмент для проведення масштабних політичних та економічних перетворень у країні. Уже сьогодні Україна працює над забезпеченням належної законодавчої та інституційної основи для імплементації Угоди за допомогою такого інструментарію, як Порядок денний асоціації Україна — ЄС. У такий спосіб європейський вибір України стає завданням внутрішньодержавним. Лише від України залежатиме, як швидко буде виконана домашня робота. Допомогти на цьому шляху готовий і Євросоюз. Такими є досягнуті домовленості на принципах спільної відповідності і спільної власності між Україною та ЄС. Чим швидше це буде зроблено, тим швидше європейська ідея, яка живе в серцях мільйонів українців, стане реальністю.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Муравйов В. І.* Вступ до права Європейського Союзу : підручник. — 2-ге вид. — К. : Київський університет, 2010.
2. *Угода між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р.* // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 10. — Ст. 97.
3. *Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р.* // Офіційний вісник України. — 2008. — № 8. — Ст. 197.
4. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Eastern Partnership* [Електронний ресурс] // Сайт «eur-lex.europa.eu». — Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT>
5. *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens* // Official Journal of the European Union. — 2010. — С 115. — Р 1–38.
6. *Case 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* // European Court reports. — 1987. — Р. 3719.

Макаруха З. М. Відносини Україна — Європейський Союз: від партнерства — до асоціації та економічної інтеграції

Анотація. Стаття присвячена дослідженню політико-правових основ розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом, а саме від Угоди про партнерство та співробітництво до Угоди про асоціацію, яка передбачає розвиток подальших відносин відповідно до принципу політичної асоціації та економічної інтеграції.

Ключові слова: партнерство, асоціація, інтеграція.

Макаруха З. М. Отношения Украина — Европейский Союз: от партнерства — к ассоциации и экономической интеграции

Аннотация. Статья посвящена исследованию политико-правового базиса развития отношений между Украиной и Европейским Союзом, а именно от Соглашений о партнерстве и сотрудничестве до Соглашения об ассоциации, которое предусматривает развитие дальнейших отношений в соответствии с принципом политической ассоциации и экономической интеграции.

Ключевые слова: партнерство, асоціація, інтеграція.

Makarukha Z. Ukraine — European Union Relationships: From Partnership to Association and Economic Integration

Annotation. The article is devoted to investigation of the political and legal basis of the EU — Ukraine relations namely according to Partnership and Cooperation Agreement and Association Agreement — in perspective. The Association Agreement determined principle of political association and economic integration for further development of the relations.

Key words: partnership, association, integration.