

Частина 4

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тема 17

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

§ 17.1. Угоди, що регулюють економічне та політичне співробітництво між Європейським Союзом та іншими країнами

Європейський Союз установив економічні та політичні зв'язки з понад 30 країнами та політичними угрупованнями країн світу. Угоди, які укладено ЄС з іншими країнами, можна класифікувати за їх метою:

1) угоди про асоціацію з метою членства в ЄС (угоди з країнами Центральної та Східної Європи, угоди про стабілізацію та асоціацію з країнами балканського регіону), які укладено на підставі ст. 217 Договору про діяльність ЄС;

2) угоди про асоціацію з ЄС без мети членства в ЄС (Угода про Європейський Економічний Простір (ЄЕП), секторальні угоди зі Швейцарією, європейсько-середземноморські угоди, угода з Туреччиною, угоди з Україною, Молдовою та Грузією), які укладено на підставі ст. 217 Договору про діяльність ЄС;

3) угоди про доступ на Внутрішній ринок ЄС за умовами взаємності (угоди з африканськими, карибськими та тихоокеанськими країнами, угоди про створення зони вільної торгівлі чи митного союзу, угоди про партнерство та співробітництво), які укладено на підставі ст.ст. 211, 207, 352 Договору про діяльність ЄС;

4) угоди про співробітництво в галузі політики та безпеки, які укладено на підставі ст. 211 Договору про діяльність ЄС¹.

До того ж у 2004 р. було розпочато Європейську Політику Сусідства – режим більш тісної політичної співпраці та економічної інтеграції між ЄС та країнами-сусідами: Азербайджаном, Алжиром, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Єгиптом, Ізраїлем, Йорданом, Ліваном, Лівією, Марокко, Молдовою, Палестинською Автономією, Сирією, Тунісом та Україною. Європейська Політика Сусідства передбачає створення привілейованих стосунків між ЄС та його сусідами, що будуть ґрунтуватись на взаємній повазі до спільних цінностей (демократії, прав людини, верховенства права, принципів ринкової економіки тощо), при цьому швидкість прогресу у відносинах буде залежати від зусиль країн-сусідів та їх конкретних досягнень у виконанні зобов'язань щодо дотримання спільних цінностей. Центральним елементом Європейської Політики Сусідства є двосторонні плани дій, що укладаються між ЄС та кожною сусідньою країною.

Європейська Політика Сусідства набула подальшого розвитку у програмі «Східне Партнерство», яку було ініційовано Європейською Комісією 3 грудня 2008 р. Східне Партнерство передбачає поглиблення відносин між ЄС та деякими країнами-сусідами (Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Молдовою та Україною) через посилення політичного співробітництва, укладення двосторонніх угод про асоціацію, створення зон вільної торгівлі та поступове полегшення візового режиму.

Угоди про асоціацію належать до групи зовнішніх угод ЄС, укладених відповідно до «змішаної зовнішньої компетенції» ЄС (тобто разом з усіма державами-членами ЄС), та укладаються відповідно до ст. 217 Договору про діяльність ЄС, в якій зазначено, що: «Союз може укладати з однією чи кількома третіми країнами чи міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, яка характеризується взаємними правами та обов'язками, спільними діями і особливими процедурами».

Один із основних керівних принципів укладення угод про асоціацію закріплений в рішенні СПЕС у справі *Demirel*, в якій СПЕС зазначив, що угода про асоціацію передбачає «формування особливих відносин між країною-нечленом, яка зобов'язана, принаймні в певних межах, брати участь у системі»². Таким чином, можна визначити кілька ознак,

¹ Більш змістовно про договірну практику ЄС у сфері зовнішніх відносин див.: Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу: Підручн. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – С. 195–234.

² Справа 12/86, *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719.

які стосуються угод про асоціацію, закріплених в праві ЄС: 1) взаємні права та обов'язки; 2) спільні дії та спеціальні процедури; 3) особливі відносини між ЄС та третьою країною; 4) участь третьої країни у системі ЄС. Деякі ознаки угоди про асоціацію роблять такі двосторонні договірні відносини особливо вигідними для третьої країни. Це передбачає: взаємні права та обов'язки, можливість набуття повноправного членства в ЄС. Якщо перша ознака є ключовою для асоціації між ЄС і третьою країною, то друга означає те, що підписання угоди про асоціацію не передбачає автоматичного набуття членства третьою країною в ЄС. Право ЄС регулює порядок становлення відносин асоціації з ЄС та набуття повноправного членства ЄС як два різних процеси, хоча більшість держав членів ЄС перед набуттям повноправного членства в ЄС уклали угоди про асоціацію з ЄС.

§ 17.2. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – УА) є найбільш «детально розробленою угодою подібного типу, яку коли-небудь укладав Європейський Союз»¹. Обсяг угоди – 486 статей з 44 додатками², протоколами і спільною декларацією, офіційний текст якої налічує близько 2000 сторінок – уже свідчить про те, що це безпрецедентний як за обсягом, так і рівнем деталізації документ. По суті УА має на меті поглиблення політичних та економічних відносин між Україною та ЄС шляхом створення розширеного інституційного механізму і закріплення нових положень щодо зближення законодавства. Особливе значення має прагнення створити поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ), що веде до «поступової інтеграції України до Внутрішнього ринку ЄС»³. Відповідно УА належить до окремої групи «інтеграційних угод», тобто угод, які містять принципи, поняття та положення права ЄС, що тлумачаться і застосовуються таким чином, ніби третя держава є його членом. Угоди цього типу є винятковими в практиці зовнішньої діяльності ЄС. Крім добре відомих багато-

¹ Виступ Президента Європейської Ради Г. Ван Ромпуї (H. Van Rompuy) на саміті Україна-ЄС 25 лютого 2013 р., http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-74_en.htm.

² Угода про асоціацію між Україною та ЄС (О. J. 2014 L161/1).

³ Ст. 1 (d) УА.

сторонніх Договору про Європейський Економічний Простір (ЄЕП), Договору про Енергетичне Співтовариство (Договір про ЕнС) і Угоди про спільний європейський повітряний простір, існує мало прикладів двосторонніх угод такого типу.

Таким чином, можна стверджувати, що УА між Україною та ЄС створює новий тип інтеграції без набуття членства. Угода має три особливості: *всеохоплюючий, комплексний і обумовлений* характер.

По-перше, УА – це *всеохоплююча рамкова угода*, положення якої поширюються на весь спектр відносин між Україною та ЄС. Отже, вона містить положення, що стосуються цілої низки заходів ЄС, включаючи співробітництво і зближення в галузі спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗБП), а також співробітництво в галузі свободи, безпеки і юстиції (СБЮ)¹. Крім цього, у зв'язку з включенням в УА положень щодо ядерної енергії та сфер, що входять до компетенції держав-членів, Європейське Співтовариство з атомної енергії (Євратом) і всі держави-члени ЄС також виступають договірними сторонами. Комплексний характер УА породжує певні складності. Наприклад, положення щодо УА у сфері СБЮ не поширюються на Велику Британію та Ірландію як держави-члени ЄС в результаті застосування принципу «опт-аут», наданого відповідно до Протоколу 21 до установчих договорів ЄС. Тим не менше, ці країни можуть прийняти рішення про участь в СБЮ в якості держави-члена ЄС після повідомлення про це України. Особливий режим поширюється також на Данію відповідно до Протоколу 22 до установчих договорів ЄС. Комплексний характер УА також передбачає, що деякі сфери співпраці одночасно регулюються уже чинними угодами та зобов'язаннями. Відповідно до ст. 479 УА ці (чинні) угоди «вважаються частиною двосторонніх відносин, що загалом регулюються цією Угодою, і формують спільну інституційну структуру». Таким чином, УА містить положення, які визначають взаємодію з іншими двосторонніми та багатосторонніми угодами та спрямовані на забезпечення узгодженого правового регулювання відносин між Україною та ЄС².

По-друге, *комплексний характер* УА пояснюється не тільки регулюванням усіх сфер відносин, а і поставленими цілями, зокрема, досягненням економічної інтеграції України в Внутрішній ринок ЄС шляхом створення ПВЗВТ. Досягнення «поглибленої» інтеграції ви-

¹ Див. Розділ II і III УА.

² Наприклад, див.: ст. 265 УА щодо взаємодії з угодами СОТ і ст. 278 УА з Договором про ЕнС.

магає значного зближення законодавства, в тому числі складних механізмів забезпечення однакового тлумачення і ефективного застосування відповідного законодавства ЄС.

Останнє, що не менш важливо, що УА ґрунтується на суворій *обумовленості* (англ. «*conditionality*»). У Преамбулі до УА прямо вказано, що «політична асоціація та економічна інтеграція України в Європейський Союз залежатиме від результатів імплементації цієї Угоди, а також забезпечення Україною поваги до спільних цінностей та досягнення зближення з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах». Зв'язок між виконанням зобов'язань третьою країною та поглибленням співпраці з ЄС є ключовою характеристикою Європейської Політики Сусідства (ЄПС) і Східного Партнерства (СП). Раніше цей принцип реалізовувався за допомогою інструментів «м'якого права» (англ. «*soft law*»), таких як плани дій і Порядок денний асоціації. Проте обумовленість зараз закріплена юридично обов'язковою двосторонньою угодою¹.

§ 17.3. Розвиток відносин між Україною та ЄС: від партнерства і співробітництва – до асоціації

Угода про асоціацію замінює Угоду про партнерство та співробітництво (УПС) як новий рамковий документ правового регулювання відносин між Україною та ЄС². Термін дії УПС, яка була підписана у 1994 р. та набула чинності в березні 1998 р., встановлювався на десять років³. У зв'язку з внутрішніми змінами як в ЄС, так і в Україні деякі положення УПС застаріли та не відображали прагнень сторін у двосторонніх відносинах. Наприклад, у Преамбулі ст. 1 УПС Україна визначається як «країна з перехідною економікою». Проте це визначення є невідповідним після вступу України до Світової Організації Торгівлі (СОТ) в 2008 р.

Після помаранчевої революції Україна стала першою країною учасником ЄПС, яка почала переговори щодо укладення нової угоди

¹ Наприклад, див.: Порядок денний асоціації Україна-ЄС.

² Стаття 479 УА.

³ Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами і державами-членами».

про асоціацію в березні 2007 р. Переговори щодо ПВЗВТ розпочались тільки в лютому 2008 р. після вступу України до СОТ. Згоди щодо політичної частини угоди було досягнуто в грудні 2011 р., і текст УА з Україною було парафровано в березні 2012 р.¹ 15 травня 2013 р. Європейська Комісія прийняла пропозиції за рішенням Ради ЄС про підписання та укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Проте, ця Угода була підписана не відразу у зв'язку з висунутою ЄС вимогою відмовитись від практики вибіркового правосуддя і провести судову та правоохоронну системи України у відповідність до європейських стандартів². Зрештою напередодні саміту Східного Партнерства у Вільнюсі в грудні 2013 р. український уряд під керівництвом Миколи Азарова вирішив призупинити процес підготовки до підписання УА «з метою забезпечення національної безпеки України і відновлення торговельно-економічних відносин із Російською Федерацією»³. Після цієї новини сотні тисяч українців вийшли на вулиці. В результаті «Революції Гідності» 22 лютого 2014 р. та втечі Президента України Віктора Януковича до Російської Федерації главою держави став виконувач обов'язків Президента України Олександр Турчинов, і було створено тимчасовий уряд під керівництвом Арсенія Яценюка. Таким чином, підписання УА стало метою, яку нова українська влада прагнула реалізувати в найкоротші строки.

У цьому контексті глави держав-членів ЄС оголосили 6 березня 2014 р., що положення УА щодо політичної співпраці будуть підписані «в першочерговому порядку». Підписання політичних положень УА відбулося 21 березня 2014 р., а 14 квітня 2014 р. їх було затверджено. З метою стимулювання української торгівлі Європейський Парламент і Рада ЄС ухвалили постанову «про зменшення або ліквідацію митних зборів щодо товарів, що походять з України»⁴. 27 червня 2014 р. в Брюсселі Президент України Петро Порошенко разом з прем'єр-міністрами Молдови і Грузії урочисто підписали угоди про асоціацію з Україною, Молдовою і Грузією. 16 вересня 2014 р. Верхов-

¹ Положення УА щодо ПВЗВТ були парафовані в липні 2012 р.

² 3209-а Зустріч Ради ЄС із зовнішніх відносин, 10 грудня 2012 р.

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами членами, з іншої сторони» від 21 листопада 2013 р., № 905-р.

⁴ Регламент Ради ЄС та Європейського Парламенту 374/2014 від 16 квітня 2014 р. (О. J. 2014 L118/1).

на Рада України ратифікувала УА між Україною і ЄС синхронно з Європейським Парламентом.

6 квітня 2016 року відбувся консультативний референдум стосовно ратифікації королівством Нідерланди Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 61% учасників референдуму (тобто 32% усіх громадян Нідерландів) проголосували проти ратифікації УА між Україною і ЄС. 19 квітня 2016 року парламент Нідерландів відхилив ініціативу з вимогою до голандського уряду негайно відкликати закон про ратифікацію УА між Україною і ЄС. Нідерланди вважали, що Угода має на меті надання безпекових гарантій та повного членства України в ЄС. Їм пояснили, що це не так, але парламент Нідерландів ратифікував УА між Україною і ЄС аж у травні 2017 р. після перемоги проєвропейських партій у парламентських виборах у березні того року. Нарешті, коли усі юридичні перепони було подолано, 1 вересня 2017 року УА між Україною і ЄС набула повної юридичної чинності після її ратифікації парламентами всіх 28 держав-членів ЄС.

З цього часу УА між ЄС і Україною набула юридичної сили та стала частиною правової системи України. Цілі УА охоплюють: 1) політичну асоціацію; 2) створення ПВЗВТ; 3) участі України в деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації); 4) секторальне співробітництво; наближення українського законодавства з *acquis* ЄС; 6) співробітництво в сферах правосуддя і внутрішніх справ.

Цілі УА відображають широкий спектр співробітництва сторін, а саме: 1) політичний діалог, поширення європейських і міжнародних демократичних цінностей, верховенства права, прав людини та основоположних свобод, забезпечення регіональної та глобальної стабільності; 2) соціальний і економічний розвиток, заохочення структурних реформ, спрямованих на побудову функціональної та конкурентної ринкової економіки, обмеження втручання держави в економіку і приватизацію, лібералізацію послуг, в тому числі фінансовий сектор, соціальну і гуманітарну політики, фіскальну, монетарну та обмінну політики; 3) участь у деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації); 4) співробітництво в секторах енергетики, транспорту, навколишнього середовища та інформаційного суспільства); 5) заснування поглибленої і всебічної зони вільної торгівлі і, як наслідок – відкриття ринку України відповідно до принципів СОТ і зближення зі стандартами Внутрішнього ринку ЄС; 6) співробітництво в сферах

правосуддя і внутрішніх справ з питань транскордонного співробітництва, міграції, боротьби з тероризмом, торгівлею людьми, нелегальними наркотиками і зброєю, організованою злочинністю, відмиванням грошей, фінансовими та іншими економічними злочинами.

Угода про асоціацію передбачає транспозицію великого обсягу *acquis* ЄС до правової системи України. Це означає участь України в програмах ЄС у сферах освіти, культури і наукового співробітництва, а також що Україна має доступ до деяких програм секторального співробітництва, що фінансуються ЄС (Еразмус Мундус, Сократес) (англ. *Erasmus Mundus, Socrates*), але за умови дотримання Україною європейських цінностей і принципів. Крім того, УА передбачає надання інформаційної, технічної та фінансової допомоги для забезпечення в Україні успішності програми зближення права, а також більш тісного співробітництва в інших сферах, таких як юстиція, внутрішні справи і транскордонна торгівля. Така допомога буде полягати в наданні інформації українській владі та суспільству щодо *acquis* ЄС, інститутів ЄС, організації тренінгів для українських посадових осіб та консультування в ході процесу зближення законодавства. Звичайно, надання допомоги з боку ЄС може бути припинено у разі недотримання Україною цінностей і принципів ЄС. Секторальне співробітництво буде зосереджене в сферах взаємного інтересу ЄС та України.

Мета УА між ЄС та Україною визначає структуру і склад спільних органів Асоціації. Цілі поглибленого політичного діалогу між ЄС і Україною зумовлюють існування трьохопорної інституційної структури: Рада Асоціації, Комітет Асоціації і Парламентський комітет. На жаль, УА не запроваджує неформальну участь України у процедурі прийняття рішень ЄС. Замість цього УА між ЄС та Україною пропонує розширений обмін інформацією щодо законодавства ЄС, яке набрало чинності або обговорюється в законодавчих інститутах ЄС. У відповідь на Україну покладено зобов'язання своєчасно інформувати ЄС про нові закони і нормативно-правові акти, що впливають на асоційовані відносини з ЄС. Спільні інститути наділені правом приймати рішення з обов'язковою юридичною силою (Рада Асоціації з правом делегування іншим спільним органам), які будуть частиною національного законодавства України. Це надає спільним інститутам значної переваги для транспозиції *acquis* ЄС в українську правову систему¹.

¹ Петров Р. А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правовій системі третіх країн: Монографія / Р. А. Петров. – К. : Істина, 2012. – 384 с.

§ 17.4. Правові засади і цілі Угоди про асоціацію

Всеосяжний та комплексний характер УА впливає на її правові засади. Укладення угод про асоціацію з країнами Європи часто сприймається як трамплін на шляху до членства в ЄС. Наприклад, після церемонії підписання 27 червня 2014 р. глави держав і урядів України, Молдови і Грузії пов'язують укладення УА з їх (довгостроковими) прагненнями отримання членства в ЄС. Тим не менше, немає автоматичного зв'язку між асоціацією з ЄС та перспективою вступу в ЄС. УА між Україною та ЄС уникає прямих посилань на перспективи майбутнього членства України в ЄС, але кілька разів дипломатично зауважує, що «Європейський Союз визнає європейські прагнення України та вітає її європейський вибір». Це формулювання дещо нагадує формулювання, що використовувались в угодах про асоціацію із країнами Центральної та Східної Європи¹. Це не тягне жодних правових чи політичних зобов'язань щодо подальшого розширення ЄС. Таким чином, укладення УА не передуює вступу в ЄС, як наприклад, угоди про стабілізацію та асоціацію між ЄС та балканськими країнами Західної Європи, однак і не виключає перспективу членства. У Преамбулі УА йдеться про те, що «ця Угода не шкодить і залишає відкритими майбутні відносини між Україною та ЄС». Крім цього, сторони явно визнають, що «Україна як європейська країна поділяє спільну історію та спільні цінності з державами-членами ЄС і прагне поширення цих цінностей». Подібність із першим реченням ст. 49 Договору про ЄС є очевидною. Крім цього, слід зазначити, що низка положень відображають формулювання копенгагенських критеріїв вступу в ЄС. Політичні критерії, такі як стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та основоположні свободи, визначаються не тільки як «істотні елементи» УА², вони також є невід'ємною частиною встановлення політичного діалогу³ і співробітництва в сфері свободи, безпеки та юстиції⁴. На економічному

¹ Наприклад, у Преамбулі до Угоди про асоціацію з Польщею сторони визнали, «що остаточною метою Польщі є набуття членства, а асоціація [...] сприятиме її досягненню». Іншими словами, набуття членства розглядається як прагнення держав, які підписали угоди про асоціацію, але не обов'язок, пов'язаний із цим.

² Преамбула УА.

³ Стаття 6 УА.

⁴ Стаття 14 УА.

рівні створення ПВЗВТ розглядається як засіб для «завершення переходу [України] до діючої ринкової економіки»¹.

І останнім, але не менш важливим, є те, що УА ґрунтується на прагненні України до «зближення з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах».

Тим не менш, УА не має на меті підготовку України до вступу в ЄС, а спрямована на формування «тісних і вигідних відносин»². Іншими словами, основним завданням УА є забезпечення часткової інтеграції України в ЄС, при цьому не пропонуючи конкретних перспектив членства в ЄС. Добре відомо, що цей процес породжує суттєві проблеми для застосування *acquis* ЄС, зокрема, для однакового тлумачення і застосування спільних правових засад в рамках правових систем третіх країн. Із цією метою, УА з Україною запроваджує посилений інституційний механізм, розширює умови та передбачає комплексний процес правової гармонізації та вирішення спорів, що відрізняється від інших існуючих моделей інтеграції без набуття членства.

§ 17.5. «Поглиблена» і «всеосяжна» зона вільної торгівлі між ЄС та Україною³

Наразі ЄС створив приблизно 30 зон вільної торгівлі (ЗВТ) із іншими країнами та веде переговори про створення таких зон з іншими ключовими торговими партнерами – Канадою, Індією, Малайзією, В'єтнамом та країнами МЕРКОСУР, планує у найближчому майбутньому укласти такі угоди з США та Японією⁴. Всі ці ЗВТ різняться за сферою дії, змістом та намірами в залежності від різних цілей політичних рамок, до яких включено ці угоди. Широкомасштабні угоди про ЗВТ з ЄС можуть бути як обмеженими, що охоплюють лише торгівлю товарами, наприклад, початкові Євро-Середземноморські ЗВТ, що входять до Угод про асоціацію з країнами Євро-Середземноморського регіону, так і поглибленими торговельними угодами, що охоплюють

¹ Стаття 1(2) УА.

² Стаття 1(2) УА.

³ Вперше надруковано: Ван дер Лу Г. Нова зона вільної торгівлі між ЄС та Україною: «глибока» і «всеосяжна» // Право України. – 2013. – № 6. – С. 59–69.

⁴ Огляд торговельних угод, укладених ЄС з третіми країнами [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#_europe.

майже всю торгівлю між ЄС та його партнером. Наприклад, нещодавно створена ЗВТ між ЄС та Південною Кореєю. Цілі цих ЗВТ також різняться. ЗВТ можуть бути частиною попередньої угоди про приєднання, як наприклад, зони, створені за угодами про стабілізацію та асоціацію із західно-балканськими країнами, вони можуть бути частиною ширшої угоди про асоціацію, як наприклад, зони, створені за угодами про асоціацію з країнами Євро-Середземноморського регіону. Вони також можуть бути спрямовані на розвиток, наприклад, Угоди про економічне партнерство з країнами Африки, Карибського та Тихоокеанського басейнів, або їх основним орієнтиром може бути отримання доступу на ринок, як наприклад, у випадку ЗВТ між ЄС та Південною Кореєю.

В рамках Європейської Політики Сусідства (ЄПС) та Східного Партнерства (СП) ЄС уклала новий вид УА зі своїми країнами-партнерами (Україною, Молдовою та Грузією), які передбачають створення «поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі». Цей новий вид торговельних угод передбачає інтеграцію та доступ країн-партнерів до Внутрішнього ринку ЄС без надання їм перспективи членства у ЄС.

§ 17.5.1. Особливості «поглибленої» і «всеосяжної» зони вільної торгівлі між Україною і ЄС

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка включає розділ про ПВЗВТ, є першою Угодою нового покоління угод про асоціацію з країнами СП і покликана заснувати унікальний вид політичної асоціації та економічної інтеграції. Справді, варто наголосити, що основна мета ПВЗВТ виходить за межі простого економічного співробітництва, як це передбачалося в УПС, а спрямована на економічну «інтеграцію» України до Внутрішнього ринку ЄС. Наприклад, ст. 1(d) УА між Україною та ЄС, в якій викладені її цілі, стверджує, що ця Угода спрямована на *«забезпечення умов для покращення економічних та торговельних відносин, спрямованих на поступову інтеграцію України до Внутрішнього ринку ЄС, що включає створення поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі»*. Така мета «інтеграції без членства» відповідає ширшим цілям ЄПС та СП, спрямованим на модернізацію економіки країн-партнерів, залучення інвестицій, сприяння стабільності, безпеці та процвітання і створенню «кола друзів» навкруги ЄС.

Відповідно до назви зона вільної торгівлі між ЄС та Україною є «поглибленою» і «всеосяжною». Всеосяжний характер ГВЗВТ передбачає, що вона має ширші рамки та охоплює всі основні аспекти торговельних відносин між ЄС та Україною. Таким чином, вона є більш розширеною, ніж класичні ЗВТ, і передбачає не лише взаємне відкриття ринків для більшості товарів, а й часткову та поступову лібералізацію послуг і обов'язкові до виконання положення у всіх основних торгових аспектах, таких як санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ), право інтелектуальної власності, сприяння торгівлі, державні закупівлі, енергетика, транспорт та конкуренція.

З іншого боку, «поглиблений» характер ПВЗВТ стосується зобов'язання України привести своє законодавство у відповідність до *acquis* ЄС з метою досягнення економічної інтеграції до Внутрішнього ринку ЄС. УА між Україною та ЄС містить кілька пунктів про наближення законодавства, згідно з якими Україна має привести своє внутрішнє законодавство у відповідність до *acquis* ЄС. В свою чергу, Україні буде надана можливість поступового виходу на Внутрішній ринок ЄС. Такі положення УА між Україною та ЄС *quid pro quo* є досить революційними у порівнянні з попередніми необов'язковими документами ЄС, виданими в рамках ЄСП та СП.

§ 17.5.2. «Всеосяжний» характер зони вільної торгівлі між Україною і ЄС

Під терміном «всеосяжна ЗВТ» Європейська Комісія розуміє торговельні угоди, які охоплюють (майже) всі торгові аспекти між ЄС та договірною стороною. Тому на відміну від класичних ЗВТ, які лише охоплюють торгівлю товарами, «всеосяжні» торговельні угоди мають також охоплювати інші торгові аспекти, що набувають все більшого значення в рамках актуальних питань торгівлі в ЄС та світі, як наприклад, послуги, державні закупівлі, інтелектуальна власність, конкуренція тощо. Обсяг і зміст ПВЗВТ, наведено у ч. IV УА між ЄС та Україною¹.

¹ Розділи угоди про ПВЗВТ: розділи 1 – Національний режим та доступ до ринку товарів; 2 – Засоби захисту торгівлі; 3 – Технічні бар'єри в торгівлі; 4 – Санітарні та фітосанітарні заходи; 5 – Митні питання та сприяння торгівлі; 6 – Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція; 7 – Поточні платежі та рух капіталу; 8 – Державні закупівлі; 9 – Інтелектуальна власність; 10 – Конкуренція; 11 – Енергетика, пов'язана з торгівлею; 12 – Прозорість і 13 – Торгівля та сталий і гармонійний розвиток.

Що стосується традиційного аспекта ПВЗВТ, торгівлі товарами ЄС та Україна будуть поступово створювати ЗВТ на перехідний період не більше 10 років після набуття чинності УА до ст. XXIV ГАТТ 1994 р. (ст. 25 УА). Кожна Сторона повинна зменшити або усунути свої митні збори на товари іншої Сторони, як це передбачено в додатках до Угоди (ст. 29(1) УА). Для торгівлі використаного одягу та інших речей передбачений спеціальний перехідний режим (ст. 29(1) УА). Через 5 років сторони навіть можуть розглянути питання про прискорення і розширення меж ліквідації митних зборів (ст. 29(4) УА). Крім того, Угода передбачає застереження про нескасування митних зборів (ст. 30 УА), і Сторони застосовують до товарів іншої Сторони національний режим відповідно до ст. III ГАТТ 1994 р. (ст. 34 УА). Експортне мито на вивезення товарів до іншої Сторони УА заборонено, а існуюче експортне мито, що застосовується в Україні (наприклад, на окремі види сировини, металів, міді і насіння соняшника), слід поступово ліквідувати (ст. 31 УА)¹. Також у даний час заборонені експортні субсидії на сільськогосподарську продукцію (ст. 32 УА) та імпорتنі й експортні обмеження на товари, що поступають на територію іншої Сторони (узгоджені винятки у ст. XI ГАТТ 1994 р. все ще дозволяються) (ст. 35 УА).

Що стосується захисту торгівлі Угода передбачає можливість введення захисних заходів, узгоджених СОТ, коли імпорт загрожує завдати серйозної шкоди вітчизняній промисловості (ст. 40 УА). Цікаво, що Україні вдалося домовитися про конкретні захисні заходи у вигляді високого мита на імпорт легкових автомобілів з ЄС (ст. 44 УА). Антидемпінгові і компенсаційні заходи у зоні вільної торгівлі ґрунтуються на відповідних положеннях угод ГАТТ і СОТ (наприклад, ст. VI ГАТТ 1994 р. та Угоди СОТ про субсидії і компенсаційні заходи).

§ 17.5.3. «Поглиблений» характер зони вільної торгівлі між Україною і ЄС

«Поглиблений» характер УА стосується регулювання процесу інтеграції України до Внутрішнього ринку ЄС, що базується або зумовлюється наближенням законодавства України до *acquis* ЄС. Розділ IV УА між Україною і ЄС, в якому регулюється функціонування ПВЗВТ, містить численні положення, які зобов'язують Україну наблизити своє

¹ Додаток I-D до УА також дозволяє Україні, за певних обставин, ввести захисні заходи у вигляді надбавки до експортного мита на товари, перелічені в цьому Додатку.

внутрішнє законодавство до *acquis* ЄС і, в свою чергу, нашій країні поступово надається доступ до Внутрішнього ринку ЄС.

Найбільш характерна особливість розділу IV УА між Україною і ЄС полягає в тому, що майже кожна з його глав має відмінний «тип» механізму зближення законодавства. Ці різні механізми зближення законодавства різняться за своїми масштабами і процедурами, щоб гарантувати однакове тлумачення і застосування змісту *acquis* ЄС для зближення залежно від цілей конкретної глави розділу IV УА між Україною і ЄС. Далі будуть коротко висвітлені чотири механізми наближення українського законодавства до *acquis* ЄС в наступних сферах: 1) технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ); 2) санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ); 3) підприємницька діяльність, торгівля послугами та електронна торгівля; 4) державні закупівлі. Ці чотири позиції вибрані тому, що наближення законодавства в цих сферах пов'язане з відкриттям Внутрішнього ринку ЄС для України.

При аналізі цих механізмів зближення законодавства необхідно враховувати кілька елементів. По-перше, чи є вже встановлений зміст *acquis* ЄС, до якого необхідно наблизитись? Чи УА передбачає чіткий і точний графік для наближення українського законодавства до *acquis* ЄС? По-друге, якою є кінцева мета процесу наближення українського законодавства до *acquis* ЄС? Чи наближення законодавства чітко пов'язане з відкриттям ринку або іншими формами лібералізації торгівлі між сторонами УА? По-третє, які передбачаються механізми для внесення змін з урахуванням мінливості *acquis* ЄС? І нарешті, яким чином забезпечується однакове тлумачення і застосування *acquis* ЄС? Чи зобов'язана Україна інтерпретувати *acquis* ЄС відповідно до судової практики СПЕС?

Технічні бар'єри у торгівлі. Відповідно до глави 3 про ТБТ розділу IV УА Україна має поступово досягти узгодженості з технічним регулюванням і процедурами стандартизації й оцінювання відповідності в ЄС. Отже, Україна повинна наблизитись до відповідного *acquis* ЄС (ст. 56 УА). Процес наближення, передбачений у цій главі, має чітку кінцеву мету: якщо після моніторингу за впровадженням цього процесу наближення ЄС вирішить, що «відповідне українське законодавство і стандарти повністю збігаються з законодавством і стандартами ЄС», ЄС укладе Угоду з Україною про оцінку відповідності і прийнятності промислових товарів, яка передбачатиме взаємне визнання нормативних процедур та процедур перевірки для промислових товарів

(ст. 57 УА). Отже, така Угода полегшить доступ на ринок ЄС українських товарів та європейських товарів – на ринок України. Однак глава 3 про ТБТ розділу IV УА не передбачає у своєму Додатку чіткого змісту *acquis* ЄС, до якого слід наближатися. Відсутність чіткого визначення *acquis* ЄС можна пояснити тим, що Договірні сторони з метою взаємного визнання можуть вільно встановлювати і підтримувати власні правила і норми до і після її підписання. Оскільки немає чіткого змісту *acquis* ЄС для наближення, то також і немає встановленого механізму для внесення змін чи оновлення релевантного *acquis* ЄС з урахуванням мінливості *acquis* ЄС.

Санітарні і фітосанітарні заходи. Механізм законодавчого наближення СФЗ схожий на механізм, передбачений в главі 3 про ТБТ розділу IV УА. Метою глави 4 про СФЗ розділу IV УА є спрощення торгівлі сировинними товарами, які підпадають під дію санітарних та фітосанітарних заходів між Сторонами, *inter alia*, у наближенні України до відповідного законодавства ЄС (ст. 64 УА). Крім того, існують чіткі умови доступу до ринку ЄС української продукції. Лише коли ЄС після моніторингу впровадження процесу наближення вирішить¹, що законодавчого зближення досягнуто, ЄС надасть Україні «підтвердження відповідності» (ст.ст. 64(3) і 66(4) УА). Це означає, що сторона-імпортер приймає СФЗ сторони-експортера як рівноцінні і, отже, це буде сприяти торгівлі між сторонами, оскільки дозволяє уникнути дублювання контролю. Знову ж таки, ні в главі 4 про СФЗ розділу IV УА, ні в його додатках немає чіткого змісту *acquis* ЄС для наближення, однак, Україна повинна підготувати «всеохоплюючу стратегію» для впровадження цього розділу (ст. 64(4) УА). Цей документ буде включений до Угоди і слугуватиме нормативним документом для наближення України до відповідної *acquis* ЄС в сфері СФЗ.

Підприємницька діяльність, торгівля послугами та електронна торгівля. На відміну від глав про СФЗ та ТБТ розділу IV УА положення про законодавче наближення більш деталізовані та розроблені в главі 6 про підприємницьку діяльність, торгівлю послугами і електронну торгівлю розділу IV УА, особливо це стосується підрозділів про поштові та кур'єрські послуги, електронний зв'язок, фінансові послуги і транспортні послуги. У цих сферах Україна повинна гарантувати,

¹ Насправді це рішення має бути прийнято Підкомітетом України-ЄС з питань СФЗ. Таким чином, ЄС має право вето і може блокувати це рішення (ст. 74(6) УА між Україною та ЄС).

що її «існуючі закони і майбутнє законодавство поступово будуть узгоджені із *acquis* ЄС» (ст.ст. 114(1), 124(1) і 133(1) УА). В даному випадку УА передбачає в своїх додатках чіткий зміст *acquis* ЄС, до якого слід наблизитись (Додаток XVII, додатки 2–5 УА). Це не тільки стосується більш ніж 80 конкретних директив і правил, а й передбачає жорсткий графік. Крім того, існують жорсткі умови доступу до Внутрішнього ринку ЄС. Тільки після дуже суворих процедур моніторингу Європейської Комісії за виконанням цих зобов'язань щодо наближення Комітет з питань торгівлі може прийняти рішення про надання доступу до Внутрішнього ринку відповідних послуг (ст. 4(3) Додатка XVII УА)¹. Примітно, що в Додатку до глави 6 розділу IV УА містяться докладні положення про те, як слід вносити поправки або оновлювати *acquis* ЄС в додатках з урахуванням мінливості *acquis* ЄС². До того ж з метою подальшого забезпечення однакового тлумачення і застосування *acquis* ЄС міститься вказівка про те, що «оскільки положення цього Додатка і положення застосовних положень, зазначених у додатках, ідентичні за змістом до відповідних [положень ЄС], ті положення при їх реалізації та застосуванні повинні тлумачитися в світлі їх тлумачення СПЕС» (ст. 6 Додатка XVII УА).

Державні закупівлі. Глава 8 про державні закупівлі розділу IV УА передбачає взаємний і поступовий доступ до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму для державних контрактів і концесій у традиційних секторах, а також у секторі комунальних послуг. І знову наближення законодавства України до *acquis* ЄС про державні закупівлі є ключовим у главі 8 розділу IV УА. Залежно від прогресу України в наближенні свого законодавства до *acquis* ЄС про державні закупівлі сторони повинні надати компаніям іншої

¹ Згідно з цим положенням доступ до Внутрішнього ринку означає, що не має бути «жодних обмежень свободи реєстрації юридичних осіб ЄС або України на їх територіях і що юридичні особи, утворені відповідно до законодавства держави-члена ЄС або України, які мають свій зареєстрований офіс, центральне управління або основне місце діяльності на території Сторони, для цілей цієї Угоди вважаються юридичними особами держав-членів ЄС та України. Це також стосується створення представництв, філій або дочірніх підприємств юридичними особами ЄС і України на території держави іншої Сторони; жодних обмежень свободи надання послуг юридичною особою на території іншої Сторони для осіб держав-членів ЄС та України, створених в ЄС чи Україні». Механізм суворого моніторингу викладений у Додатку XVII-6.

² Додаток XVII передбачає процедури внесення поправок і оновлення *acquis*, викладеного у цьому Додатку, (i) до надання доступу до внутрішнього ринку (ст. 3) і (ii) після надання доступу до внутрішнього ринку (ст. 5).

Договірної сторони доступ до процедур укладення контрактів (ст. 153 і 154(3) УА)¹. Так само як і в главі 6 розділу IV УА тут визначається чіткий перелік актів *acquis* ЄС в сфері державних закупівель, у тому числі надається точний графік (ст. 148 і Додаток XXI-A УА) з наближення українського законодавства до *acquis* ЄС про державні закупівлі і зобов'язання тлумачити релевантний *acquis* ЄС про державні закупівлі відповідно до практики СПЕС (ст. 153(2) УА)².

§ 17.6. Імплементация і ефективно застосування Угоди про асоціацію в правовій системі України

Ефективна імплементація УА є передумовою подальшої інтеграції України в ЄС. Наша держава має відповідати спільним демократичним та економічним цінностям ЄС та забезпечити належне функціонування поглибленої та всебічної зони вільної торгівлі. Цього можна досягти тільки шляхом побудови конкурентної ринкової економіки та запровадження міжнародних правових стандартів та стандартів ЄС. Україна нестиме зобов'язання за рішеннями органів з вирішення спорів, створених відповідно до Угоди про асоціацію. З метою заохочення України в досягненні цих далекосяжних цілей Угода про асоціацію містить положення про наближення законодавства (англ. *approximation clause*) і так звані «умовні застереження» (англ. *conditionality clause*). «Умовні застереження» широко використовуються в угодах між ЄС та іншими країнами, в тому числі в Угоді про асоціацію. Ці застереження передбачають доступ України до свобод Внутрішнього ринку ЄС та надання безвізового режиму за умови успішного просування України на шляху політичних, економічних та правових реформ (наприклад, усунення торговельних бар'єрів та антиконкурентної практики або ефективного функціонування стандартів демократії та ринкової економіки, таких як вільні та справедливі вибори і подолання корупції)). Крім

¹ Рішення про надання взаємного доступу на ринок може буде прийнято Комітетом з питань торгівлі (ст. 153(2) УА).

² Слід зазначити, що це положення лише зазначає, що «належна увага» має приділятися практиці СПЕС, в той час як у відповідних положеннях глави 6 розділу IV УА зазначено, що положення, ідентичні до *acquis* ЄС, «слід» інтерпретувати згідно з відповідною практикою СПЕС.

того, «умовні застереження» передбачають проведення регулярного моніторингу здійснення реформ в Україні та дотримання демократичних стандартів українською владою. Положення про зближення законодавства в УА не схожі на ідентичні зобов'язання в раніше укладених угодах ЄС про асоціацію. УА між ЄС та Україною містить не одне положення про зближення законодавства, як це відбулося в раніше укладених угодах ЄС про асоціацію, а багато положень, які відсилають до 44 додатків. В цих додатках міститься перелік «секторального *acquis*» ЄС, який Україна має імплементувати в національне законодавство і ефективно застосовувати в чітко встановлені терміни. Найбільший обсяг «секторального *acquis*» ЄС стосується лібералізації взаємної торгівлі, сфери конкуренції і права державної допомоги, забезпечення принципу не-дискримінації та лібералізації українського ринку послуг (захист прав споживачів, податки, технічні стандарти, захист навколишнього середовища) тощо. Незважаючи на те, що в УА між ЄС та Україною немає жодних перспектив вступу України до ЄС, Україна взяла на себе юридичні зобов'язання імплементувати *acquis* ЄС майже в обсязі, як це вимагається від держав-кандидатів на вступ до ЄС.

Імплементація і застосування УА в правовій системі України регулюватимуться її національним конституційним законодавством. Щодо застосування міжнародних угод Конституція України встановлює підхід, відповідно до якого у разі конфлікту між положеннями міжнародних договорів, яким є і УА, та національним законодавством (за винятком Конституції України), пріоритет мають міжнародні договори. Таким чином, після ратифікації Верховною Радою України УА стала невід'ємною частиною правової системи України, як і будь-який інший належним чином ратифікований Верховною Радою України міжнародний договір¹.

Проте УА – це не просто звичайна міжнародна угода, вона містить не тільки конкретні норми, які регулюють відносини асоціації і ПВЗВТ між ЄС і Україною, а й передбачає можливість застосування великого обсягу *acquis* ЄС в рамках правової системи ЄС. Обсяг *acquis* ЄС, який попи-

¹ Стаття 9 Конституції України 1996 р. передбачає, що: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України»; стаття 19(2) Закону України «Про міжнародні договори України» передбачає, що «якщо міжнародним 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».

рюватиметься на Україну, охоплює не тільки акти первинного і вторинного права ЄС, а й правові принципи ЄС, спільні цінності і навіть судову практику ЄС, а також конкретні методи тлумачення *acquis* ЄС. Раніше ще ніколи не виникало потреби імплементувати і ефективно застосовувати *acquis* міжнародної наднаціональної організації в правовій системі України. Поступове застосування Україною *acquis* ЄС шляхом підписання УА зумовлює низку проблем у її національній правовій системі.

Одна з серйозних проблем, з якою зтикається Україна, – це неготовність національної судової влади застосовувати і ефективно здійснювати міжнародні норми у своїх рішеннях. На практиці українські судді в основному застосовують норми міжнародних угод, які були належним чином підписані та ратифіковані Верховною Радою України, але навіть у цих випадках правильне застосування міжнародних угод не гарантується. Це відбувається тому, що однією з найважливіших умов для ефективного застосування міжнародних договорів судовою владою є вміння володіти методами тлумачення положень міжнародних договорів, принципів і доктрин міжнародного права і судової практики міжнародних судів. Нариклад, ефективне застосування положень УА українськими судами буде залежити від розуміння національними суддями не тільки положень УА, а і *acquis* ЄС, принципів і доктрин права ЄС, рішень СПЕС.

Ефективне застосування УА може відбутися завдяки прийняттю спеціального імплементаційного законодавчого акта, який може вирішити потенційні конфлікти положень УА з українським законодавством. Наприклад, в Україні вже є позитивний досвід у забезпеченні виконання і застосування ЄСПЛ, яку Верховна Рада України ратифікувала в 1997 р. Ратифікація Конвенції відбулась шляхом прийняття двох законів. Спочатку було прийнято Закон про ратифікацію Конвенції, у якому Україна визнала юрисдикцію ЄСПЛ¹. Згодом було прийнято спеціальний закон про застосування рішень ЄСПЛ в Україні. Україна взяла на себе зобов'язання своєчасно виконувати всі рішення ЄСПЛ, прийняті щодо неї². Відповідно до цих законів рішення ЄСПЛ

¹ Закон України № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 Конвенції» від 17 липня 1997 р. Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 40. – Ст. 263).

² Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV Відомості Верховної Ради України, 2006. – № 30. – Ст. 260.

нині офіційно вважаються джерелами права, і українські суди часто посилаються на них у своїх рішеннях. Однак рівень ефективного застосування рішень ЄСПЛ в Україні залишається незадовільним у порівнянні з іншими європейськими країнами¹.

Спеціальний закон про імплементацію УА вирішуватиме набагато складніші проблеми, ніж закон 1997 р. про ратифікацію Конвенції. Наприклад, в законі слід уточнити, яким чином обов'язкові рішення рад асоціації застосовуватимуться в правовій системі України. Пряме застосування рішень рад асоціації залежатиме від їх безперечного ухвалення національними судовими органами. Спеціальний закон про імплементацію УА повинен уточнити, чи є принципи і доктрини права ЄС, рішення СПЄС частиною секторального *acquis* ЄС, про що йдеться у додатках до УА. Це питання має першорядне значення для українських урядових установ і судових органів, які здійснюватимуть тлумачення секторального *acquis* ЄС. Ще однією проблемою є з'ясування того, яким чином директиви ЄС, наведені в додатках до УА, виконуватимуться в правовій системі України. Цей процес має передбачати вибір форми і способу імплементації директив ЄС, перелічених у додатках до УА. Всі ці проблеми є новими для правової системи України і, отже, повинні вирішуватись шляхом прийняття спеціальних законодавчих актів про імплементацію УА.

Контрольні питання

1. Які цілі Європейської Політики Сусідства та Східного Партнерства щодо подальшого розвитку відносин між ЄС та Україною?
2. Який вплив УА на політичну, економічну і правову ситуацію в Україні?
3. Які ви знаєте етапи адаптації відносин між Україною та ЄС?
4. Які цілі УА між ЄС та Україною?
5. Які заходи потрібні для ефективної імплементації УА в правову систему України?

¹ Щорічна Доповідь Комітету Міністрів «Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights in 2015». – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.