

## АДАПТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СОГЛАШЕНИЯХ ОБ АССОЦИАЦИИ. СРЕДИЗЕМНОМОРСКИЙ ОПЫТ

Р.А.Петров,

к.ю.н., доцент кафедры отраслевых дисциплин  
Национального университета “Киево-Могилянская Академия”

*Украина открывает новую главу в двусторонних отношениях с ЕС. Соглашение о партнерстве и Сотрудничестве между ЕС и Украиной уже не отвечает реалиям сегодняшнего дня. С 2007 года Украина и ЕС начали переговорный процесс по заключению договора об ассоциации, в котором закладывается фундамент усиленного сотрудничества между Сторонами в политической и экономической сферах. В связи с этим представляет интерес опыт договорных отношений ЕС с другими странами в рамках договоров об ассоциации. Настоящая статья посвящена изучению средиземноморского опыта, особенно договоров об ассоциации с Израилем и Тунисом. В статье освещены цели и отдельные положения этих договоров, что может представлять интерес для будущего договора об ассоциации между ЕС и Украиной.*

*Ключевые слова: адаптация законодательства, ассоциация, средиземноморские страны, Украина*

### **Введение**

Украина вступает в новую фазу отношений с Европейским Союзом (ЕС). С 2008 г. закончилось действие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое в период с 1998 г. и по сегодняшний день (в режиме пролонгации) регулирует двусторонние отношения между ЕС и Украиной в политической, экономической, правовой, культурной и иных сферах. Сегодня, СПС уже не отвечает реалиям экономического и политического развития Украины и ее евроинтеграционным устремлениям. С 2003 г. Украина участвует в Европейской политике соседства, а в 2008 г. Украина получила статус полноправного члена Всемирной торговой организации (ВТО). Эти и другие события способствовали тому, что ЕС инициировал переговоры по заключению нового двустороннего соглашения об ассоциации с Украиной, которое придет на смену СПС, и будет преследовать цель политической ассоциации и экономической интеграции Украины в ЕС. Официальные переговоры по заключению нового соглашения начались 5 марта 2007 г. и могут продлиться до 2010 - 2011 гг. Ожидается, что целями нового двустороннего соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной будет создание “глубокой и всеобъемлющей” зоны свободной торговли и улучшение доступа украинских субъектов хозяйствования к свободам внутреннего рынка Европейского Сообщества. В тоже время институты ЕС недвусмысленно заявляют, что новое соглашение не будет предусматривать цели вступления Украины в ЕС, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В связи с этим вызывает интерес, какие обязательства по адаптации национального законодательства к праву ЕС может содержать в себе новое соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной? Чтобы ответить на этот вопрос необходимо проанализировать уже существующую договорную практику ЕС с другими ассоциированными странами, которые не имеют долгосрочной перспективы вступления в ЕС, но достигли высокого уровня экономической интеграции в ЕС. К сожалению, в украинской юридической науке эти вопросы детально не рассматривались. В данной работе будет сделана попытка восполнить такой пробел.

В качестве наиболее подходящего образца двусторонних договорных отношений между ЕС и ассоциированными странами предлагается изучить соглашения о европейско-средиземноморском сотрудничестве между Европейским Сообществом и средиземноморскими странами (СЕСС). Опыт реализации этих соглашений может быть интересен для Украины по двум причинам. Во-первых, стороной СЕСС выступают страны, которые, как и Украина, являются

участниками Европейской политики соседства. Страны средиземноморского региона реализовывают ассоциированные отношения с ЕС многие годы, и накопили опыт, который может быть полезен для Украины. Во-вторых, целью СЕСС является политическая ассоциация и глубокая экономическая интеграция, но не членство средиземноморских стран в ЕС. Именно такую цель, скорее всего, будет преследовать и будущее соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной. Следовательно, можно предположить, что опыт реализации СЕСС может учитываться ЕС при заключении нового соглашения об ассоциации с Украиной.

СЕСС заключены в рамках политики Европейско-Средиземноморского сотрудничества, которое регулирует отношения между ЕС и двенадцатью средиземноморскими странами с 1995 г. [1]. Основные цели политики Европейско-Средиземноморского сотрудничества изложены в Барселонской Декларации 1995 г. [2], в которой провозглашается цель создания зоны мира, процветания и стабильности в средиземноморском регионе без формального членства стран региона в ЕС [3]. Широкие цели политики Европейско-Средиземноморского сотрудничества дополняются так называемым “Барселонским процессом”, цели и задачи, которого закреплены в Общей Стратегии ЕС в отношении всего средиземноморского региона (принятой Европейским Советом в г. Санта-Мария-де-Фейра в июне 2000 г.) и в Болонской Декларации. Цели Барселонского процесса можно подразделить на три направления: 1) политика и безопасность; 2) экономика; 3) социальные и культурные вопросы. Среди особых задач, преследуемых Барселонским процессом, выделяются: а) создание в средиземноморском регионе зоны мира и стабильности на основе общих фундаментальных принципов, важнейшим из которых является уважение прав человека и демократии; б) создание в средиземноморском регионе зоны экономического процветания с помощью постепенного расширения свободной торговли к 2010 г. [4] Эти далеко идущие цели обозначают контуры содержания и объема законодательства ЕС, подлежащего имплементации средиземноморскими странами.

Европейско-Средиземноморское сотрудничество осуществляется в двустороннем порядке с помощью СЕСС, заключенных между Европейским Сообществом и его странами-членами и двенадцатью средиземноморскими странами соглашений об ассоциации на основе статьи 310 Договора о Сообществе. СЕСС ставят целью, в течение переходного периода, обеспечить свободную торговлю промышленными товарами и осуществить постепенную либерализацию торговли в сельскохозяйственном секторе; либерализацию торговли услугами; сотрудничество в политических, экономических и социально-культурных вопросах, а также в области правосудия и внутренних дел.

Несмотря на общие цели, СЕСС не отражают единой внешней политики ЕС по отношению к странам средиземноморского региона. В целом, все СЕСС можно подразделить на несколько групп или “поколений”. Сообщество подписало соглашения об ассоциации “первого поколения” с Кипром, Мальтой и Турцией (которые не являются СЕСС в буквальном смысле этого слова) с целью учреждения таможенных союзов с этими странами. Только таможенному союзу Европейского Сообщества с Турцией суждено было воплотиться в реальность в качестве “утешительного приза” за отсрочку членства Турции в ЕС. Таможенные союзы с Мальтой и Кипром (таможенный союз с Кипром был установлен только частично) так и не были учреждены, хотя эти страны и обрели в конечном итоге полноправное членство в ЕС. СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем занимает особую нишу в рамках всей программы Европейско-Средиземноморского сотрудничества, поскольку предусматривает беспрецедентную взаимную гармонизацию законодательства в ходе либерализации экономических отношений. Последнее “поколение” СЕСС объединяет в себе СЕСС между Европейским Сообществом и Алжиром, Египтом, Иорданией, Ливаном, Марокко, Палестинской автономией, Сирией и Тунисом. Содержание и объем “*acquis communautaire*” в СЕСС последнего поколения соответствуют довольно-таки ограниченным целям Европейско-Средиземноморского сотрудничества; при этом упоминание любой перспективы членства в ЕС для средиземноморских стран тщательно избегается. В настоящей статье рассматриваются СЕСС с Израилем и Тунисом, как наиболее типичные примеры соглашений об ассоциации СЕСС, предусматривающих полномасштабную экономическую и политическую интеграцию третьей страны в ЕС, в том числе создание зоны свободной торговли без перспективы получения полного членства в ЕС.

## Соглашение об ассоциации между Европейским Сообществом и Израилем

Соглашение об ассоциации между Европейским Сообществом и Израилем было подписано 20 ноября 1995 г. и вступило в силу 1 июня 2000 г. [5] и заменило Договор о сотрудничестве между ЕЭС и Израилем от 1975 г. В Преамбуле Соглашения подчеркивается наличие традиционных связей между Европейским Сообществом и Израилем, а также общих ценностей, которые они разделяют [6]. Целью учреждения ассоциации является поддержка и укрепление долгосрочных отношений между Европейским Сообществом и Израилем на основе взаимности, партнерства и “содействия дальнейшей интеграции израильской экономики в европейскую”.

Соглашение об ассоциации между Европейским Сообществом и Израилем преследует цели экономического характера: взаимная и равная либерализация торговли товарами и услугами; либерализация права на учреждение предприятий; пропорциональная либерализация государственных закупок; свободное движение капитала; усиление сотрудничества в области науки и технологии “для содействия гармоничному развитию экономических отношений между Европейским Сообществом и Израилем” [7]. При этом не исключается возможность того, что ассоциация может привести к “сохранению и учреждению” таможенных союзов, зон свободной торговли или другим договоренностям с целью расширения взаимной торговли [8]. Израиль был приглашен присоединиться к первой волне Европейской политики соседства с последующей возможностью подписания нового рамочного соглашения о добрососедстве. Можно предположить, что будущее соглашение о добрососедстве между ЕС и Израилем будет заключено с учетом достигнутого прогресса в имплементации “*acquis communautaire*” [9] в рамках СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем.

СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем отличается от других соглашений об ассоциации ЕС и других стран наличием особенных способов переноса “*acquis communautaire*” в правовую систему Израиля. Во-первых, Соглашение предусматривает приоритет применения релевантных норм ВТО над “*acquis communautaire*”. В Соглашении отчетливо подчеркивается, что функционирование будущей зоны свободной торговли между Европейским Сообществом и Израилем должно основываться на применении соответствующих правил ВТО [10]. Вследствие этого, СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем практически не содержит ссылок на “*acquis communautaire*”. Например, в Соглашении нет ссылок на релевантный “*acquis communautaire*” в разделах о движении капитала, государственных закупках, конкуренции или интеллектуальной собственности. Вместо этого, в этих разделах имеются ссылки на законодательство ВТО. Только раздел о добросовестной конкуренции является идентичным по структуре и формулировке соответствующему разделу Договора о Сообществе [11]. Тем не менее, ценность схожести разделов о конкуренции в СЕСС и Договоре о Сообществе нивелируется из-за того, что релевантные положения ГАТТ должны применяться в ходе имплементации положений о конкуренции и государственной помощи. Во-вторых, СЕСС предусматривает одновременное применение торгового права Европейского Сообщества и Израиля Договаривающимися сторонами. Кроме того, говорится о применении комбинированной номенклатуры товаров и израильского таможенного тарифа в классификации товаров в торговле между Сторонами. Это означает, что соответствующие правила Европейского Сообщества и Израиля могут одновременно применяться как государством-членом ЕС, так и Израилем, что представляет собой редчайший пример применения Сообществом национального законодательства ассоциированной страны [12]. СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем предусматривает постепенное взаимное сближение (авт.) израильского законодательства с законодательством Сообщества: “Стороны прилагают максимальные усилия по сближению их законодательств в целях облегчения имплементации настоящего Соглашения” [13]. Таким образом, Европейское Сообщество фактически признает возможность взаимного сближения законодательств, тем самым, уравнивая правовую систему Израиля с правовой системой ЕС, и намечая, по меньшей мере, возможность перенесения правового наследия Израиля в “*acquis communautaire*”. Кроме того, СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем налагает на Стороны мягкие обязательства по сотрудничеству в сфере гармонизации их законодательной базы и стандартов в области сельского хозяйства [14], информационной инфраструктуры и телекоммуникации [15].

## Соглашение об ассоциации между Европейским Сообществом и Тунисом

Тунис был первой стран Средиземноморья (куда входят еще Алжир, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко и Палестинская автономия), подписавшей так называемое СЕСС “третьего поколения” с Европейским Сообществом в 1995 г. [16] СЕСС “третьего поколения” ставят своей целью постепенную либерализацию торговли товарами, услугами и капиталом, развитие торговли и расширение гармоничных экономических и социальных связей между подписавшими их Сторонами [17]. В конечном итоге Стороны договорились о создании зоны свободной торговли в течение двенадцатилетнего переходного периода в соответствии с правилами ВТО [18].

Преамбула СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом подчеркивает наличие традиционных связей между Сообществом, его государствами-членами и Тунисом, и тех общих ценностей, которые они разделяют. Взаимность и партнерство рассматриваются в качестве основы долгосрочных отношений между Сторонами. Положение о “существенных элементах” содержит ссылки на общепризнанные нормы международного права в области демократии и прав человека. В отличие от других соглашений об ассоциации между ЕС и третьими странами, которые перечисляют основные международные многосторонние конвенции, положение о “существенных элементах” в СЕСС между Сообществом и Тунисом достаточно неопределенно. Оно упоминает признанные международные законодательные нормы в сфере демократического правления и прав человека, не определяя их рамок [19].

Цель учреждения зоны свободной торговли между Сообществом и Тунисом влечет за собой применение релевантного *acquis* ВТО. В торговле между Сторонами Соглашения применяется комбинированная номенклатура товаров [20]. Усилия по либерализации в таких областях, как свободное движение товаров [21]; право на учреждение предприятий и предоставление услуг [22]; платежи и движение капитала [23], применение Сторонами соответствующих правил ВТО, избегая прямых ссылок на “*acquis communautaire*”. Соглашение подтверждает, что любая неконкурентная практика любой из Сторон должна оцениваться на основе критериев, вытекающих из применения положений статей 85, 86 и 92 Договора о Сообществе. Деятельность в сельском хозяйстве и рыболовстве должна оцениваться на основе критериев, установленных статьями 42 и 43 Договора о Сообществе и, в частности, критериев, установленных Регламентом Совета Министров ЕС 26/62 [24]. Практика тунисских судов по применению этих критериев не так обширна, как в других ассоциированных странах. Хотя вряд ли можно ожидать благоприятного толкования соответствующих положений СЕСС тунисскими судами, принимая во внимание умеренные цели СЕСС и отсутствие перспективы полноправного членства Туниса в ЕС [25].

### Заключение

СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем занимает особое место среди СЕСС. Во-первых, Соглашение предусматривает отдаленную, но четкую перспективу более тесного политического, экономического и правового сближения между Израилем и Европейским Сообществом. Во-вторых, в СЕСС избегаются какие-либо ссылки на “*acquis communautaire*” даже в тех сферах, в которых внешние соглашения ЕС традиционно содержат элементы “*acquis communautaire*” (например, конкуренция и государственные закупки). В данном случае СЕСС между Европейским Сообществом и Израилем не только предусматривает возможность применения израильского таможенного законодательства Сообществом, тем самым подтверждая свое “привилегированное” отношение к Израилю, но и не исключает возможности сближения “*acquis communautaire*” с правовой системой Израиля. Европейское Сообщество намеренно выделяет Израиль из группы других стран средиземноморского региона и признает его развитый экономический и политический потенциал и роль Израиля, как ведущего партнера ЕС в регионе.

СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом поощряет имплементацию значительного объема релевантных международных норм и “*acquis communautaire*” в правовую систему Туниса. Нормы *acquis* ВТО являются необходимым условием достижения основной цели Соглашения между ЕС и Тунисом - создания зоны свободной торговли. Однако, положения о сближении законодательств в Соглашении между Европейским Сообществом и Тунисом налагают на Тунис общие и неспецифические обязательства в целях сближения правовой системы Туниса с правом Европейского Сообщества в приоритетных областях сотрудничества [26]. Кроме того, Соглашение между Европейским Сообществом и Тунисом предусматривает очень мало стимулов

политического, экономического и правового характера для заимствования релевантного “*acquis communautaire*” Тунисом. По этой причине успех данного процесса в значительной мере зависит от политической воли Туниса и последующих размеров финансовой и экономической помощи со стороны ЕС.

Опыт СЕСС между ЕС и Израилем и между ЕС и Тунисом должен быть учтен в переговорном процессе по заключению нового соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной по следующим причинам. Во-первых, не смотря на то, что СЕСС между ЕС и Израилем и между ЕС и Тунисом заключены в рамках внешней политики ЕС в отношении одного региона (средиземноморья), и не предусматривают членства ассоциированных стран в ЕС, эти соглашения имеют своей целью разный уровень политической ассоциации и экономической интеграции ассоциированной страны и ЕС. Следовательно, в переговорном процессе украинская сторона может самостоятельно определять объем и пределы интеграции Украины в ЕС, исходя из ее национальных интересов. Во-вторых, СЕСС между ЕС и Израилем и между ЕС и Тунисом показывают, что цель учреждения зоны свободной торговли между ЕС и ассоциированными странами не обязательно должна предусматривать высокий уровень “добровольной гармонизации” законодательства ассоциированных стран с внешнеторговым законодательством ЕС. Напротив, зона свободной торговли учреждается в соответствии с правилами ВТО, которое обязательно, как для ЕС и его стран-членов, так и для Украины. Следовательно, законодательство ВТО должно иметь приоритет над релевантным “*acquis communautaire*”, как это предусмотрено в СЕСС между ЕС и Израилем и между ЕС и Тунисом. В – третьих, цели будущего соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной должны иметь динамический характер и предусматривать, как учреждение зоны свободной торговли в краткосрочной перспективе, так и таможенного союза с ЕС в долгосрочной перспективе (по аналогии с СЕСС между ЕС и Израилем).

СЕСС между ЕС и Израилем и между ЕС и Тунисом могут служить хорошим предметом изучения украинской делегации по ведению переговоров по заключению соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной. Эти соглашения иллюстрируют динамичность внешней политики ЕС и показывают адаптации законодательства ассоциированных стран к праву ЕС.

## Литература

1. К странам средиземноморского региона относятся: Алжир, Кипр, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Мальта, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис и Турция.;
2. Барселонская Декларация принята во время Европейско-Средиземноморской конференции 27-28 ноября 1995 г.;
3. См. обстоятельную оценку Барселонской Декларации в F. Nakura, “The Euro-Med Policy: The Implications of the Barcelona Declaration”, 34 CMLRev. 337-366 (1997);
4. Европейско-Средиземноморское сотрудничество дополняется значительной финансовой помощью ЕС (главным образом, в виде программы МЕДА) и займами Европейского инвестиционного банка. См. P. Holden, “The European Community’s MEDA Aid Programme: A Strategic Instrument of Civilian Power?”, 8 EFARev. 347-363 (2003);
5. OJ 2000 L 147/1;
6. Преамбула Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем гласит: “Принимая во внимание важность традиционных связей, существующих между Сообществом, его государствами-членами и Израилем, а также общие для них ценности... Сообщество, его государства-члены и Израиль желают... содействовать дальнейшей интеграции экономики Израиля в европейскую экономику”;
7. Статья 1 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
8. Статья 21 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
9. “*Acquis communautaire*” буквально понимается как правовое наследие ЕС, которое включает в себя первичное, вторичное, “мягкое” право ЕС и практику Суда Сообществ. См. Петров Р.А. Понятия “*acquis communautaire*” у прав Европейского Союзу // Право України, - 2003. - №9. – С. 142-146;
10. Раздел II о свободном перемещении товаров Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
11. Статья 36(1) Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
12. Статья 6 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
13. Статья 55 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
14. Статья 46 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
15. Статья 52 Соглашения между Европейским Сообществом и Израилем;
16. OJ 1998 L 097. Соглашение вступило в силу 1 марта 1998 г.;
17. Статья 1 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;

- 18.Статья 6 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 19.В статье 2 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом говорится: “Отношения между Сторонами Соглашения, а равно и все положения настоящего Соглашения основываются на уважении прав человека и демократических принципов, определяющих внутреннюю и внешнюю политику Сторон и составляющих существенный элемент настоящего Соглашения”;
- 20.Статья 30 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 21.Статья 6 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 22.Статья 31 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 23.Статья 35 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 24.Статья 36(2) СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 25.Статья 1(2) СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом;
- 26.В Статье 52 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом говорится: “Сотрудничество ставит своей целью оказание содействия Тунису в приближении его законодательства к законодательству Сообщества в областях, относящихся к настоящему Соглашению.” В таких областях, как государственные закупки Стороны всего лишь предпринимают необходимые шаги по взаимной и последовательной либерализации (статья 41 СЕСС между Европейским Сообществом и Тунисом).

## АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС В УГОДАХ ПРО АСОЦІАЦІЮ. ДОСВІД СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я

Р.А. Петров,

к.ю.н., доцент кафедри галузевих дисциплін Національного університету “Києво-Могилянська Академія”

*Україна відкриває нову главу у двосторонніх відносинах з ЄС. Угода про партнерство і співробітництво між ЄС і Україною вже не відповідає реаліям сьогодення. З 2007 року Україна і ЄС почали переговорний процес щодо нової угоди про асоціацію, яка закладає фундамент посиленого співробітництва між Сторонами у політичній і економічній сферах. У зв'язку з цим має інтерес вивчення досвіду договірних відносин ЄС з іншими країнами у рамках угод про асоціацію. Ця стаття присвячена вивченню середньоземноморського досвіду, особливо угод про асоціацію ЄС з Ізраїлем і Тунісом. У цій статті висвітлюються цілі і окремі положення цих угод, що може бути корисним для майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною.*

*Ключові слова: адаптація законодавства, асоціація, середньоземноморські країни, Україна*

## ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EU LAW IN ASSOCIATION AGREEMENTS. MEDITERRANEAN EXPERIENCE

Roman Petrov

Associate Professor, Kyiv – Mohyla Academy, Ukraine

*Ukraine opens a new chapter of bilateral contractual relations with the EU. The EU-Ukraine Partnership and Cooperation Agreement is outdated and expired. It does not reflect new realities of relations between the Parties. In 2007 Ukraine and the EU launched negotiations on new association agreement which will set up a new corner stone of enhanced political and deep cooperation between the EU and Ukraine. In this regard it is important to study what forms of the EU contractual relations with other association countries could be useful for Ukraine. The article looks at the Mediterranean experience. In particular it studies the EU-Israeli and the EU-Tunisia association agreements as most exemplary cases of the EuroMediterranean association. The article endeavours to highlight most significant objectives and provisions of these agreements which could be applied in the future EU-Ukraine association agreement.*

*Key words: legal adaptation, association, Mediterranean countries, Ukraine*