

Володимир КОСТЮЧЕНКО,
студент 4 курсу
факультету європейського права і правознавства
ДВНЗ «УжНУ»

ПРАВОВА ПРИРОДА АСОЦІАЦІЇ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Поняття «асоціація» в міжнародному праві є доволі багатозначним. Практика міжнародних організацій свідчить, що під цим терміном розуміється й особлива участь країни в діяльності інституційного механізму організації. Саме з цього випливає поняття асоційованого членства. Принципи діяльності Європейського Союзу (Євросоюзу, ЄС) значно відрізняються від функціонування інших міжнародних організацій. Євросоюз не передбачає участі третіх країн у діяльності його інститутів. Найбільш поширеною економічною основою асоціації є зона вільної торгівлі, учасники якої зберігають власні митні збори і торговельні обмеження при імпорті товарів із третіх країн. Створення зони вільної торгівлі лежить в основі асоціації ЄС з країнами Середземномор'я, Центральної та Східної Європи і країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ). Відносини асоціації ЄС з третіми країнами, що відбуваються на основі ст. 217 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), відображають рівень європейської інтеграції відповідної третьої країни. Європейська інтеграція – передусім процес політичний. Але саме економічний чинник європейської інтеграції є мірою її ефективності й визначає долю політичних рішень.

Її економічний зміст набагато складніший і конструктивніший, ніж політичне об'єднання «наднаціонального» характеру. Із заснуванням

Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) з'являється термін «європейська економічна інтеграція». Її метою було створення єдиного внутрішнього ринку, єдиної системи економічного законодавства та єдиної (або гармонізованої) економічної політики в рамках всього Європейського Співтовариства. Інтеграція означає максимальний розвиток вільної торгівлі всередині інтеграційного угруповання, але й одночасне посилення протекціонізму у відносинах між її учасниками і рештою світу. Тому питання про раціональність чи ірраціональність регіональної інтеграції врешті-решт зводиться до зіставлення двох протилежних ефектів. З одного боку, якщо в результаті створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) або митного союзу виникає заміна витратного внутрішнього виробництва більш дешевим імпортом, має місце «створення торгівлі» (*trade creation*). З іншого боку, якщо результатом інтеграції є заміщення більш дешевого імпорту з третіх країн дорожчим із країни-партнера по зоні вільної торгівлі або митному союзу, виникає «розмежування торгівлі» (*trade diversion*). Уперше зазначену концепцію запропонували Дж. Вінерта, М. Біє в 1950 р., тобто задовго до заснування митного союзу [1; 2]. Перший крок до осмислення економічних основ європейської інтеграції зробив Я. Тінберген [3], а згодом його ідеї розвинули західні вчені П. Кептейн та П. Верлорен [4]. Я. Тінберген вважав, що спільний ринок був створений шляхом «позитивної» та «негативної» інтеграції. Негативна інтеграція передбачає просте зникнення бар'єрів на шляху до транскордонного переміщення товарів, послуг і факторів виробництва, що їх у цілому можна охарактеризувати як ресурси, необхідні для виробництва товарів та послуг: потреба у трудових ресурсах втілилася в необхідність створення свободи руху осіб; потреба в інвестиційних ресурсах – у свободу руху капіталів та платежів. Відповідно до економічних теорій

розвитку негативна інтеграція приводить до посилення конкуренції, зниження цін і підвищення якості товарів, послуг та факторів виробництва і, відповідно, до зростання ефективності економіки. Позитивна інтеграція – це прийняття законів та створення інститутів, які збільшують мобільність товарів, послуг, осіб і капіталів [3]. Позитивна інтеграція охоплює створення спільних зовнішньоекономічних зносин та спільної політики конкуренції.

Таким чином, процес європейської економічної інтеграції історично проходив стадії як негативної, так і позитивної інтеграції. Європейське Співтовариство, а згодом і Європейський Союз, після набуття чинності Лісабонським договором 2007 р., маючи у своєму арсеналі спільну торговельну політику, антимонопольну політику Євросоюзу, перебуває на стадії завершеної позитивної інтеграції. Для української доктрини європейського права проблема правової природи асоціації ЄС з третіми країнами в цілому та питання визначення передумов створення асоціації зокрема є новими і поки що недостатньо вивченими.

Відносини України з країнами ЄАВТ на основі угоди про вільну торгівлю є першим етапом на шляху до відносин асоціації з Європейським Союзом. Завершення переговорного процесу щодо укладання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відбулося влітку 2012 р. й зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення поняття асоціації для правопорядку України.

Виокремлюючи специфічні правові аспекти угод про асоціацію, що їх укладає ЄС, більшість вітчизняних учених, однак, утримується від їх комплексного аналізу і зазвичай розглядає їх у рамках вивчення правового регулювання зовнішніх зносин Євросоюзу. Поодинокі праці присвячені виключно питанням дослідження

правового статусу асоціації у практиці ЄС, серед яких слід виокремити праці М. Бірюкова [5], Ю. Щокіна [6], М.Микієвича [7], В. Муравйова [8]. З моменту відкриття переговорного процесу щодо укладання нової двосторонньої угоди між Україною та Європейським Союзом у 2008 р. виникло питання щодо її правової основи. Справа у тому, що підписані на той момент і вже чинні з грудня 2009 р. Лісабонські договори про Євросоюз та його функціонування містили додатково ще одну статтю – ст. 8 Договору про Євросоюз, що укладання угод з країнами-сусідами. Передбачалося, що ця стаття стане основою для нового типу договорів для країн, на які поширюється Європейська політика сусідства. Однак запропонована політика Східного партнерства поставила крапку у всіх політичних та юридичних дебатах щодо правової основи угоди з Україною. Відповідно до Повідомлення Комісії ЄС 2009 р. чітко визначені правові основи нового договірної двостороннього механізму – угоди про асоціацію, що міститимуть основну мету, а саме, створення поглибленої зони вільної торгівлі.

Особливої актуальності тема визначення правового статусу асоціації набуває з огляду на завершення переговорів з Україною щодо укладання угоди про асоціацію. У зв'язку з майбутнім підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом першочерговим вбачається визначитися з теоретичною базою правового статусу асоціації в практиці Євросоюзу

Інститути Євросоюзу мають доволі давню практику застосування інституту асоціації з третіми країнами як правову основу двосторонньої співпраці. Відсутність чіткого правового регулювання відносин асоціації в установчих документах Євросоюзу, різноманітність та специфічність практики їх створення зумовлює інтерес європейських правознавців до формулювання концепції

асоціації у праві Євросоюзу та визначення передумов укладання угод про асоціацію ЄС з третіми країнами. У численних наукових працях представників європейської правової школи (М.-А.Годісар, Е. Коломбо, П. Пескатор, Ж. Ро, М. Фалон тощо) відображені різні підходи до визначення поняття асоціації з ЄС, класифікація угод про асоціацію, здійснення аналізу відповідних договірних положень. Найчастіше питання, пов'язані зі створенням асоціацій, розглядаються при дослідженні зовнішніх зносин ЄС, аналізі судової практики чи характеристиці договорів, що їх може укладати ЄС.

Досить вдалим є визначення відносин асоціації у вітчизняній доктрині, що його дала у своєму дослідженні І. Березовська, яка вважає, що «асоціація ЄС з третіми країнами і міжнародними організаціями може бути визначена як встановлення між Об'єднанням і третьою країною чи міжнародною організацією привілейованих договірних взаємовідносин, що започатковуються для досягнення спільних цілей, реалізацію яких здійснюють паритетні органи, здатні приймати обов'язкові для сторін рішення, і в рамках яких забезпечується часткова участь асоційованого партнера у правопорядку Співтовариства» [9].

Як впливає зі ст. 217 ДФЄС, партнерами ЄС по асоціації можуть бути держави чи міжнародні організації. Стосовно держав слід зауважити, що, на відміну від угод про приєднання, ст. 217 не містить жодних обмежень щодо територіальної належності другої договірної сторони. Отже, асоціюватися з ЄС можуть не лише європейські країни. Загалом визначення асоціації, що міститься у ст. 217 ДФЄС, є досить розпливчастим, а отже, може бути використане з найрізноманітнішими цілями: від запровадження співробітництва з деякими суб'єктами міжнародного права, які не можуть чи не хочуть бути прийнятими до Євросоюзу, до

створення тісних асоційованих зв'язків як передумови для повного вступу до об'єднання.

Дуже широкою є договірна практика ЄС. Через міжнародні угоди, укладені з іншими країнами, здійснюється поширення дії права Євросоюзу на відносини з іншими суб'єктами міжнародного права, оскільки такі угоди можуть містити правові положення, запозичені з первинного та вторинного права Євросоюзу, або мати посилання на необхідність приведення внутрішнього права третіх країн у відповідність до положень окремих галузей права Євросоюзу. Таким чином, положення ст. 217 ДФЄС не можна назвати вичерпними для визначення правової природи асоціації ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями. Для цього слід звернутися до доктрини європейського права, рішень Суду ЄС та договірної практики Співтовариства. Нечіткість визначення асоціації в установчому договорі відзначає багато теоретиків європейського права [10]. Зокрема французький правознавець М. Годісар зазначає, що, передбачивши можливість укладання угод про асоціацію, які характеризуються «взаємними правами та обов'язками, спільними діями та особливими процедурами», автори цього договору «по суті не виявили ані природи, ані інтенсивності зв'язків, що можуть бути створені в її рамках» [11]. Критерії, наведені у ст. 217, не дають змоги чітко визначити суть угод про асоціацію, оскільки (щодо цього слід погодитися з Ж. Верховеном) більшість угод, укладених ЄС, справді відповідає критеріям, якими характеризують асоціацію [12].

Асоціація характеризується участю асоційованої країни в досягненні цілей ЄС, рівноправністю асоційованих зв'язків та своєрідним інституційним механізмом. По суті, асоційована країна певною мірою об'єднується з ЄС і поділяє деякі його цілі: угода про асоціацію чітко регулює відносини між сторонами, уточнюючи, які саме цілі ЄС поділяє асоційована країна.

Проте асоціація залишається відносинами між різними сторонами, навіть якщо вони тісно пов'язані між собою: асоційована країна не є членом Союзу, хоча й підтримує з ним двосторонні відносини на рівній основі. Оскільки асоціація започатковує тривалі зв'язки, це зумовлює необхідність створення спільних інституцій, покликаних забезпечувати регулярне співробітництво між сторонами. Тому один із найвідоміших в європейській доктрині дослідників правової природи асоціації П. Пескатор визначив її як «тривалі, узагальнені й інституціолізовані відносини співробітництва, що передбачають участь третьої країни в цілях Співтовариства» [13]. Аналіз міжнародних угод про створення асоціацій, які ЄС укладає з третіми країнами, свідчить, що такий вид угоди застосовують лише тоді, коли між сторонами передбачається встановити спеціальні відносини. Однак асоціації можуть створюватися з різними цілями, що значною мірою і визначають їхню природу.

Розрізняють асоціацію з метою подальшого вступу до ЄС та асоціацію як особливу форму співробітництва. З цього приводу П. Пескатор зазначив: «Юридичний характер асоціації значно відрізняється залежно від того, чи має вона на меті лише організувати співробітництво між Співтовариством та асоційованим партнером, чи, крім цього, передбачає складніші економічні та юридичні зобов'язання» [13, 146]. Асоціація з перспективою приєднання є перехідним режимом, у рамках якого забезпечується поступове зближення асоційованої країни з Об'єднанням та відбувається її підготовка до майбутнього вступу до Євросоюзу. Асоціація другого виду є організаційно-правовою формою, що забезпечує найвищий рівень співробітництва між Євросоюзом і третіми країнами, з якими в ЄС існують особливі історичні, географічні чи політичні зв'язки, або слугує заміною

вступу до Євросоюзу, якщо третя країна поки ще не готова чи не бажає ставати його членом, хоча хотіла б мати преференційні відносини з європейськими інтеграційними організаціями. Однак слід підкреслити, що включення в угоду про асоціацію положень про майбутнє приєднання асоційованого партнера до ЄС має економічне, політичне, але не юридичне значення. По суті, зміст ст. 217 *a priori* не є обмеженим: не передбачивши жодних особливих положень, ця стаття не робить жодної різниці між асоціацією з метою приєднання та асоціацією як формою співробітництва.

Слід зазначити, що ст. 217 ДФЄС не встановлює якихось вимог до угод про асоціацію. У ній просто йдеться про те, що асоціація передбачає «взаємні права та обов'язки». Тим самим наголошується, що спільною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту останніх. До певної міри цю прогалину було заповнено рішеннями Суду ЄС, який встановив мінімальні та максимальні стандарти щодо змісту угод про асоціацію.

Практика Суду відіграє важливу роль у процесі становлення інституту асоціації. Різні види угод про асоціацію він розглядав, зокрема, у справах Бресціані, Хейгеман, Демірель, Пабст, Кус, Анастасійо та ін. Одним з основних питань, що їх розглядав Суд ЄС, є питання прямої дії норм угод про асоціацію. У справі Пабст [14] Суд ЄС визнав, що угода про асоціацію Співтовариства і Греції здатна містити норми, які мають пряму дію. Суд підкреслив, що ця угода містить положення, які «мають на меті підготувати вступ Греції до Співтовариства». У цьому контексті Суд окремо виділив існування положень, спрямованих на створення митного союзу, гармонізацію сільськогосподарської політики, запровадження вільного

руху працівників та інші заходи, адаптовані до вимог права Співтовариства. У справі Анастасійо йшлося про пряму дію деяких норм Протоколу 1977 р. до угоди про асоціацію, укладеної між Кіпром і Співтовариством. Основний спір стосувався імпорту до Великої Британії деяких сільськогосподарських продуктів, що походили з північної частини острова, контрольованого турецькою громадою. Аналізуючи цю угоду, Суд ЄС підкреслив, що вона «спрямована на поступову ліквідацію перешкод товарообігу між Співтовариством і Кіпром» [15] і містить систему преференційних тарифів при імпорті до ЄС. Оскільки, на думку Суду, «відповідні правила Протоколу 1977 р. щодо походження продуктів мають істотне значення для визначення продуктів, які можуть підпадати під дію угоди, а отже й під преференційний режим, вони передбачають ясні, чіткі й безумовні зобов'язання сторін і підлягають прямому застосуванню в національних судах». Основоположне значення у формуванні правової природи асоціації має рішення Суду ЄС у справі Демірель від 30 вересня 1987 р. [16]. За висновком Генерального адвоката М. Дармона, який вів цю справу, вона є найбільш відомим провадженням Суду з приводу угод про асоціацію. Справа стосувалася Анкарської угоди про асоціацію між Співтовариством і Туреччиною, а саме – питання про можливість турецьких громадян користуватися правом вільного руху працівників. Безперечно, одним із найважливіших принципів, сформульованих Судом ЄС у згаданій справі, є визнання того, що угода про асоціацію створює спеціальні привілейовані відносини з країнами-нечленами, внаслідок чого останні повинні певною мірою брати участь у системі Співтовариства. Тобто тут не йдеться про участь в інститутах ЄС, проте передбачається, що сфера співробітництва останнього з асоційованими країнами визначається *acquis communautaire* (так званим

«спільним доробком» Європейського Союзу). Цей термін використовують у праві Євросоюзу для визначення сукупності норм, судових рішень, доктринальних понять тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних організацій і мають сприйматися країнами-претендентами на вступ до Євросоюзу беззастережно, тобто як те, що не може бути предметом переговорів [17; 18]. Отже, угода про асоціацію має як мінімум розширювати територію застосування вторинного законодавства Євросоюзу. Проте з рішень Суду ЄС незрозуміло, як далеко може заходити поширення дії права Євросоюзу на треті країни або міжнародні організації та чи існують якісь межі щодо змісту таких угод. Як зазначив Суд ЄС, межі угоди про асоціацію можуть сягати «усіх сфер, охоплених Договором про заснування ЄС (нині ДФЄС. - Я.К.)» [19]. Вважається, що стосовно укладання угод про асоціацію на підставі ст. 217 ЄС має такі широкі повноваження, що всі галузі, на які поширюється компетенція ЄС у межах внутрішнього ринку, можуть стати об'єктом регулювання таких угод. Навіть рішення Суду ЄС можуть стати частиною угод про асоціацію, що приводить до поширення територіальної сфери дії таких рішень на треті країни, які є сторонами цих угод. Тобто єдиними рамками щодо змісту угод, укладених на базі ст. 217, є *acquis communautaire* [20]. Коли ж ЄС укладає угоду про асоціацію, положення якої виходять за межі *acquis communautaire*, сторонами такої угоди разом із ЄС мають ставати держави-члени. Тим самим угода про асоціацію стає змішаною угодою.

Таким чином, слід зазначити, що навіть часткове поширення дії *acquis communautaire* на правовідносини асоціації дає змогу забезпечити найтісніший зв'язок між Євросоюзом і його державами-членами, з одного боку, і третіми державами — з іншого. Особливо важливе значення це має у

разі використання асоціації як організаційно-правової форми, що дає можливість підготувати подальший вступ асоційованих країн до Об'єднання. В уже згаданій справі Демірель Суд ЄС підкреслив, що угода про асоціацію створює особливі привілейовані відносини з третьою державою, яка має бодай частково брати участь у режимі ЄС. Особливість цих відносин виявляється і в більш широкій компетенції органів асоціації, і в більш загальному й систематизованому характері договірних положень. Нерідко для набрання угодами про асоціацію чинності передбачено спеціальну процедуру, тоді як у випадку з торговельними угодами взаємовідносини сторін, як правило, регулюються загальним міжнародним правом, якщо тільки сторони не домовилися про інше. Беручи до уваги велику кількість сфер, що їх може регулювати угода про асоціацію, французький професор права К.Блюман вважає, що така угода є своєрідним *lex generalis* порівняно з торговельною угодою, яка може бути порівняною з угодою про асоціацію лише в деяких сферах. Подібним чином угоду про асоціацію розглядає й інший правознавець В. Хальштейн, на думку якого вона має охоплювати весь простір, що існує між торговельною угодою і угодою про приєднання [11]. Маючи на меті врегулювати відносини в різних сферах, не обмежуючись виключно торговельною сферою, Євросоюз має тільки одну правову базу для укладання угоди про асоціацію — ст. 217 ДФЄС.

Варто зазначити, що ДФЄС передбачена особлива процедура, яка передує підписанню та набранню чинності угодою про асоціацію. Перед початком переговорів щодо угоди про асоціацію Рада Міністрів ЄС, шляхом одностайного голосування (п. 8 ст. 218 ДФЄС), ухвалює формальний мандат Європейській Комісії на проведення переговорів. Після закінчення переговорів Рада ЄС на пропозицію Європейської Комісії і в разі отримання згоди Європейського Парламенту (п. 6 ст. 218 ДФЄС) уповноважує підписання угоди (п. 2 ст. 218). Згодом Рада

ЄС підписує угоду від імені Союзу. Разом із підписанням Сторони можуть домовитися про «тимчасове застосування угоди перед набуттям чинності» (п. 5 ст. 218). У цьому контексті йдеться про так звані «Тимчасові угоди», що діють до формального закінчення процесу ратифікації національними парламентами держав — членів ЄС. Тимчасова угода набуває чинності після ратифікації парламентом країни, яка є стороною в угоді з ЄС, і покриває погоджені Сторонами сфери виключної компетенції.

Водночас офіційне підписання угоди про асоціацію дає старт процесу ратифікації серед держав-членів ЄС. Цей етап вимагає від країни, з якою підписується угода про асоціацію, ґрунтовної роботи в рамках двосторонніх зв'язків з окремими країнами — членами ЄС та їх національними парламентами для забезпечення позитивних рішень. Процес може тривати 2-5 років, після чого, в разі завершення кола ратифікації, угода про асоціацію набуває чинності. Варто зазначити, що нова посилена угода з Україною, основою якої є створення поглибленої зони вільної торгівлі, може стати угодою про асоціацію «четвертого покоління», що враховуватиме досвід ЄС у відносинах із країнами Центральної та Східної Європи, країнами Середземноморського регіону, Східними Балканськими країнами та країнами «неєвропейського регіону». Майбутня угода про асоціацію оновить спільний інституційний механізм співпраці, допоможе поглибити відносини нашої країни з Євросоюзом у всіх сферах та посилити подальшу економічну інтеграцію України, спираючись на взаємні права та обов'язки. Вона слугуватиме основою для подальшого наближення сторін у питаннях зовнішньої політики та питаннях безпеки, включаючи зміцнення поваги до принципів незалежності, суверенності, територіальної цілісності та непорушності

кордонів. Із заснуванням поглибленої зони вільної торгівлі відбудеться проведення широкомасштабного наближення стандартів українського внутрішнього ринку до європейського.

Список використаних джерел

1. *Viner J. The customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. –N. Y., 1950. - P. 47-55.*
2. *Bye M. Unions douanieres et donnees nationales // Economie appliquee. –1950. –Vbl. 4. – P. 24-79.*
3. *Tinbergen J. Economic Policy: Principles and Design. – P., 1956. – 38 p.*
4. *Топорнин Б. Н. Европейское право : учеб./ Б.Н. Топоркин. – М., 2001. – 455 с.*
5. *Бирюков М. М. Международно-правовые аспекты ассоциированного членства в Европейском Экономическом Сообществе : автореф. дис.... канд. юрид. наук. / М.М. Бирюков – М., 1981. – 22 с.*
6. *Щекин Ю. В. Неполное членство в международных организациях : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Щекин. – Харьков, 1999. – 161 с.*
7. *Микієвич М. М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : дис.... канд. юрид. наук. / М.М. Микієвич. – К, 1996. – 180 с.*
8. *Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами : автореф. дис.... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.11. – К., 2003. – 38 с.*
9. *Березовська І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11. / І.А. Березовська. – К., 2005. – 18 с.*

10. *Birkelbach W. Rapport sur les aspect politiques et institutionnels de l'adhesion et de l'association a la Communauté. APE, Doc. 66ance, 1961-1962, № 122, 15-1-1962.*
11. *Tchakaloff M.-F. Christophe. Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification. Actes du colloque. — Bruxelles, 1999. — 389 p.*
12. *Verhoeven J. Droit de la Communauté Européenne. — Bruxelles, 2001. — 510 p.*
13. *Pescatore P. Les relations exterieures des Communautés européennes // RCADI. — 1961. — V. II. — P. 9-239.*
14. *Case 17/81 Pabst & Richarz KG v Hauptzollamt Oldenburg // European Court Reports. — 1982. - P. 01331.*
15. *Case C-432/92 The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and others (Anastassiou) // European Court reports. — 1994. — P. 1-03087.*
16. *Case 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund // European Court Reports. — 1987. - P. 03719.*
17. *Gialdino C. Some Reflection on the Acquis communautaire // Common Market Law Review. - 1995. - V. 32. - № 3. - P. 1089-1121.*
18. *Муравйов В. І. Спільний доробок (acquis communautaire) як основа правопорядку Євросоюзу / В.І. Муравйов // Український правовий часопис. — 2004. — Вип. 8. — С. 3-8.*
19. *Cases 209-213/84, Ministere Public v. Asies // European Court Reports. - 1986. — P. 1425.*
20. *Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В.І.Муравйов. — К., 2002. — 426 с.*