«Ми створюємо не асамблею держав, а союз народів»

Жан Моне (1888–1979) — ідеолог та фундатор Європейського союзу,
перший голова ЄОВС, його ім'ям названі учбові центри та
кафедри, навчальні програми

Колектив авторів:

Муравйов Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор

Микієвич Михайло Миколайович – доктор юридичних наук, професор

Білас Іван Григорович – доктор історичних наук, доктор права, професор

Шпакович Ольга Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент

Макаруха Зоряна Мар'янівна – доктор юридичних наук

Смирнова Ксенія Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент

Мотиль Володимир Ігорович – кандидат юридичних наук, доцент

Мушак Наталія Богданівна – кандидат юридичних наук, доцент

Лисенко Олена Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент

Святун Олена Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент

Влялько Ілля Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент

Федорова Алла Леонідівна – кандидат юридичних наук, доцент

Стахєєва Ганна Олександрівна – кандидат юридичних наук

Березовська Ірина Андріївна – кандидат юридичних наук

Калініна Ольга Миколаївна – кандидат юридичних наук

Костюченко Ярослав Миколайович – кандидат юридичних наук

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Підручник

У трьох книгах

КНИГА ТРЕТЯ

ПРАВО ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
завідувача кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
В. І. Муравйова

ВИДАВНИЧИЙ ДІМ ІН ЮРЕ
БІБЛІОТЕКА ПІДРУЧНИКІВ ІН ЮРЕ

Київ
Ін Юре
2015

УДК 341.1(075.8)
ББК 67.312.1я73
Є24

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 2 від 30 вересня 2014 року)

Рецензенти:

Копійка В. В. — доктор політичних наук, професор, Директор Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Денисов В. Н. — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Довгерт А. С. — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Голова авторського колективу

Муравйов В. І. — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Колектив авторів:

Муравйов В. І. — д-р юрид. наук, проф. (розд. 1, *підрозд. 5.2–5.5*; *(5.2 у співавторстві з Лисенко О. М.)*);
Микієвич М. М. — д-р юрид. наук, проф. *(підрозд. 2.1)*;
Білас І. Г. — д-р істор. наук, д-р права, проф. *(підрозд. 5.1)*;
Макаруха З. М. — д-р юрид. наук (розд. 3);
Мотиль В. І. — канд. юрид. наук, доц. *(підрозд. 2.2)*;
Мушак Н. Б. — канд. юрид. наук, доц. (розд. 4);
Лисенко О. М. — канд. юрид. наук, доц. *(підрозд. 5.2 у співавторстві з Муравйовим В. І.)*

Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у трьох кн. / за заг. ред.
Є24 В. І. Муравйова. — К. : Ін Юре, 2015 —
Кн. третя : Право зовнішніх зносин Європейського союзу / В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, І. Г. Білас та ін. — К. : Ін Юре, 2015. — 408 с. — ISBN 978-966-313-509-0.

У роботі досліджується широкий спектр питань правового регулювання процесу економічної, політичної і правової інтеграції в рамках Європейського союзу. Висвітлюються правові засади зовнішніх зносин Європейського союзу. Досліджуються правові механізми реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, спільної торговельної політики ЄС, шенгенського acquis ЄС. Спеціальний розділ присвячено правовому регулюванню відносин України з Європейським союзом та гармонізації законодавства України з правом ЄС. У виданні враховані всі останні зміни до правопорядку Європейського союзу, широко висвітлюється практика Суду ЄС.

Робота призначена для викладачів, студентів, аспірантів, наукових та практичних працівників, усіх, хто цікавиться питаннями правового регулювання європейської інтеграції.

УДК 341.1(075.8)
ББК 67.312.1я73

ISBN 978-966-313-506-9
ISBN 978-966-313-509-0 (Кн. 3)

© В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, І. Г. Білас та ін., 2015
© Ін Юре, 2015

КНИГА ТРЕТЯ

Право зовнішніх зносин Європейського союзу

Розділ 1
Правове регулювання зовнішніх зносин Європейського союзу

1.1. Міжнародна правосуб'єктність Євросоюзу

Першим питанням, що виникає при характеристиці механізму зовнішніх зносин ЄС, є питання про міжнародну правосуб'єктність цього об'єднання.

До підписання Лісабонських договорів про Євросоюз і функціонування Євросоюзу питання міжнародної правосуб'єктності ЄС не були врегульовані. Міжнародну правосуб'єктність мали тільки європейські співтовариства. Відповідні повноваження Європейського співтовариства були визначені в установчих документах та розвинуті практикою Суду ЄС. Завдяки саме практиці Суду ЄС мало місце розширення повноважень Співтовариства у цій сфері шляхом закріплення в судових рішеннях концепції паралельної компетенції. Основоположне значення в цьому плані має рішення Суду ЄС від 31 березня 1971 р. У ньому Суд ЄС тлумачить положення установчих документів щодо компетенції органів Співтовариства та зазначає, що правосуб'єктність Європейського співтовариства не обмежується лише його правоздатністю з питань діяльності Співтовариства у внутрішній сфері, а включає також правоздатність встановлювати договірні відносини з третіми країнами стосовно всіх цілей, зафіксованих у першій частині установчого договору. Тим самим Суд ЄС, спираючись на концепцію дорозумілої компетенції, визначив зовнішню компетенцію Співтовариства як природне поширення впливу внутрішніх відносин на міжнародні зв'язки. Це рішення Суду ЄС

має значення і для ЄС як правонаступника Європейського співтовариства.

Щодо міжнародної правосуб'єктності ЄС per se, то це було остаточно вирішено тільки з набуттям чинності Лісабонськими договорами. Передусім потрібно підкреслити, що завдяки прийнятим у них змінам припинила своє існування досить складна конструкція трьох опор, на якій Євросоюз базувався до цього. Так, Лісабонський договір передбачає, що Європейське співтовариство припиняє своє існування, а Європейський союз стає його правонаступником уцілому (ст. 1 ДЄС).

Відтепер, згідно з положеннями ст. 47 ДЄС, яка дослівно повторила попередні положення щодо Співтовариства, «Союз наділений правосуб'єктністю» (анг. legal personality). Зміст такої правосуб'єктності розкривається в інших статтях установчого Договору. Зокрема, відповідно до ст. 335 ДФЄС у кожній з держав-членів Союз має найширшу правоздатність, визнану національним законодавством за юридичними особами. Зокрема, він може отримувати та відчужувати рухоме й нерухоме майно та виступати стороною в судовому провадженні. Положеннями ст. 340 ДФЄС передбачено деліктоздатність ЄС.

При цьому, безпосередньо й чітко регламентоване право вступати у міждержавні правовідносини як суб'єкт міжнародного права в цих статтях відсутнє. Однак воно випливає з інших положень установчих договорів, в яких закріплені конкретні повноваження ЄС у сфері зовнішніх зносин, зокрема, щодо укладання міжнародних угод з третіми країнами (статті 207, 216 ДФЄС) та міжнародними організаціями (ст. 218) тощо. Попередня практика Суду ЄС щодо повноважень Європейського співтовариства у зовнішніх зносинах повною мірою поширюється на Євросоюз як правонаступника ЄС. Таким чином, ДФЄС побудований на визнанні функціональної правоздатності Союзу у сфері зовнішніх зносин.

У доданій до Лісабонського договору Декларації № 24 «Про правосуб'єктність Європейського союзу» зазначається, що «факт наявності у Європейського союзу правосуб'єктності, в жодному

разі не уповноважує Союз видавати закони (англ. legislate) або діяти поза компетенцією, даною йому державами-членами в Договорах».

Таким чином, вирішення проблеми правосуб'єктності Євросоюзу та ліквідація дуалізму «Європейський союз — Європейське співтовариство» має безумовно позитивне значення та спрощує сприйняття структури цього об'єднання в третіх країнах. Завдяки закріпленню правосуб'єктності Євросоюз у змозі реалізовувати закріплені у Лісабонському договорі положення стосовно цілей та завдань об'єднання, зокрема, утвердження своєї ідентичності на міжнародній арені, запровадження громадянства Союзу, забезпечення дотримання «acquis» тощо (статті 3, 21 ДЄС). Він може укладати від свого імені адміністративні чи приватноправові угоди, не кажучи вже про міжнародні договори. Євросоюз спроможний належним чином представляти об'єднану Європу в рамках міжнародних організацій і конференцій. На сучасному етапі це робиться за допомогою Голови Європейської ради, Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки та Комісії, а також шляхом співпраці між дипломатичними і консульськими місіями держав-членів, з одного боку, та Європейської служби зовнішньополітичної діяльності і представництвами Комісії в третіх країнах та міжнародних організаціях, — з іншого (статті 24, 27 ДЄС).

Обидва Лісабонські договори містять розділи, що регулюють діяльність Євросоюзу на міжнародній арені. При цьому зберігається поділ на два напрямки: діяльність Союзу щодо «загальнополітичних» проблем міжнародного життя, включаючи питання міжнародного миру, безпеки і військової співпраці, як і раніше, здійснюється в рамках спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ). СЗППБ перестає служити окремою «опорою» ЄС, але зберігає за собою якість особливого напряму зовнішньополітичної діяльності Союзу, що регулюється Розділом V «Загальні положення про зовнішньополітичну діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки» ДЄС. Водночас решта питань, зокрема всі економічні аспекти

міжнародної діяльності Союзу, що відносилися раніше до компетенції Європейського співтовариства, відтепер регулюються положеннями Частини V «Зовнішньополітична діяльність Союзу» ДФЄС.

Особливості структури ЄС, його юридичної природи та права відображені у правових формах його участі у міжнародних відносинах. Оскільки ЄС є суб'єктом міжнародного права, його завдання полягає у забезпеченні узгодженості всіх напрямів співпраці держав-членів. Використання конкретної правової форми участі Євросоюзу в міжнародних відносинах багато в чому залежить від того, в рамках якого з цих компонентів здійснюється така діяльність. Так, проведення спільної зовнішньої політики та політики безпеки, хоча і реалізується з використанням інститутів Союзу, певною мірою перебуває поза межами компетенції об'єднання, і способом її реалізації є колективні дії держав-членів. Це знаходить своє відображення, наприклад, у колективних зовнішньополітичних заявах держав-членів ЄС.

Разом із тим, на практиці не завжди буває дуже легко чітко розподілити сфери компетенції, що належать державам-членам чи ЄС.

Згідно з установчими договорами ЄС є правоздатним у сферах, які охоплюють: підтримку відносин з міжнародними організаціями (ООН, ОЕСР, ГАТТ/СОТ та іншими), укладання міжнародних угод, встановлення та розвиток дипломатичних відносин з третіми країнами тощо.

У відносинах з міжнародними організаціями ЄС використовує як традиційні форми, притаманні практиці інших міжурядових об'єднань, так і ті, що більш характерні для відносин держав з міжнародними організаціями. Прикладом останнього є членство ЄС у деяких впливових міжнародних організаціях, таких як ГАТТ/СОТ, ФАО, ЄБРР.

Інша особливість, яка стосується форм реалізації з боку ЄС своєї міжнародної правосуб'єктності, пов'язана з посольським правом. На відміну від інших міжнародних організацій, ЄС заснував у багатьох країнах світу, включаючи Україну, свої дипломатич-

ні представництва. Вони іменуються делегаціями Союзу і підпорядковуються Високому представнику Союзу. Делегації Союзу діють у тісній співпраці з дипломатичними і консульськими місіями держав-членів (ст. 221 ДФЄС). Водночас багато країн мають свої дипломатичні місії при Євросоюзі. Таку місію має і Україна. Створення Європейської служби зовнішньополітичної діяльності сприяє формуванню в межах Союзу власного дипломатичного відомства, яке діє паралельно з дипломатичними відомствами держав-членів (ст. 27 ДЄС).

Дуже змістовною є договірна практика ЄС. Через міжнародні угоди, укладені з іншими країнами, здійснюється розширення дії права ЄС на відносини з іншими суб'єктами міжнародного права, оскільки такі угоди можуть включати правові положення, запозичені з первинного та вторинного права ЄС, або мати посилання на необхідність приведення внутрішнього права третіх країн у відповідність до положень окремих галузей права ЄС.

1.2. Договірна практика Євросоюзу

У межах своєї договірної компетенції ЄС укладає як двосторонні, так і багатосторонні угоди з третіми країнами та міжнародними організаціями. Їхньою важливою особливістю є те, що положення таких угод можуть мати правові наслідки не тільки для суб'єктів міжнародного права, які уклали ці угоди, а й для суб'єктів внутрішнього права третіх країн — сторін міжнародної угоди та суб'єктів внутрішнього права держав-членів ЄС.

Більшість угод, які укладає ЄС, вважаються двосторонніми, оскільки протилежною стороною угоди виступає міжнародна організація або третя країна. Відповідно до цього усі угоди щодо створення асоціації, крім угоди про партнерство з країнами Африки, Карибського басейну та Тихого океану (далі — країни АКТ) і угоди про створення Європейського економічного простору (далі — ЄЕП), є двосторонніми. Щодо угод з країнами АКТ та угоди про створення ЄЕП, то оскільки вони укладені з більш ніж однією країною, то вони вважаються багатосторонніми. Однак на їх основі були створені і функціонують інститути, які

виявляють риси так званої «консолідованої двосторонності». Це означає, що обидві сторони зазначених угод є чільними групами країн, які беруть участь у процесі прийняття рішень.

У зв'язку з цим Суд ЄС підкреслив, що Ломейська конвенція встановлює, по суті, двосторонній характер співробітництва АКТ – ЄС, і що фінансова допомога з боку співтовариства здійснюється ЄС спільно з державами-членами. Про «консолідовану двосторонність» ще більш яскраво свідчить процес прийняття постанов в органах співробітництва, створених відповідно до угоди про ЄЕП, коли постанови в рамках Ради та Спільного комітету приймаються шляхом консенсусу між Союзом, з одного боку, та державами — членами ЄАВТ, які виступають з єдиною спільною позицією, — з іншого.

Щодо багатосторонніх угод за участю ЄС, то більшість стосується торгівлі та пов'язаних з нею питань. Зокрема, ЄС є членом СОТ, яка служить форумом для досягнення тарифних та торговельних угод. ЄС є також стороною Міжнародної угоди з пшениці 1986 р., а також низки угод з торгівлі сировинними товарами, укладених у рамках Конференції ООН з торгівлі та розвитку (далі — ЮНКТАД).

Ще одна з особливостей участі ЄС у міжнародних договірних відносинах пов'язана з розподілом компетенції між Союзом та державами-членами, коли об'єкт угоди підпадає не лише під компетенцію ЄС, а й частково під компетенцію його держав-членів. Тоді міжнародні угоди підписують Союз разом з державами-членами. Такі угоди називають у праві ЄС змішаними. Необхідність у змішаних угодах може також виникати, коли фінансові зобов'язання за такою угодою є важливим її елементом, а сама фінансова відповідальність покладається на держави-члени.

Вимоги до укладання змішаних угод випливають як з положень права Євросоюзу, так і з національного права держав-членів. Крім того, як підкреслив у своїх рішеннях Суд ЄС, здійснення спільної компетенції з боку Співтовариства (зараз — Союзу) та держав-членів передбачає спільні дії та спільні зобов'язання щодо третьої сторони з метою запобігання будь-якого порушення наяв-

ного розподілу повноважень між ЄС та державами-членами на користь однієї із сторін, а також можливого відходу від положень установчих договорів щодо процедури укладання змішаних угод.

На практиці це означає, що ЄС та його держави-члени беруть участь як у процесі переговорів щодо укладання змішаних угод, так і у спільному виконанні зобов'язань з таких угод. У разі створення якихось структур у рамках змішаних угод державам-членам гарантується в них право голосу. З іншого боку, участь держав-членів у таких угодах забезпечує виконання фінансових зобов'язань за угодою, а також імплементацію їхніх положень державами.

Більш того, до укладання змішаних угод часто вдаються навіть тоді, коли в цьому немає нагальної потреби. Це пояснюється, по-перше, тим, що така форма угоди може бути зручною для всіх її учасників. Зокрема, вона допомагає запобігати можливим проблемам, пов'язаним з різним тлумаченням з боку ЄС та держав-членів розподілу компетенції щодо відносин з третіми країнами, оскільки компетенція Союзу має сталу тенденцію до свого розширення, і третім країнам часто важко буває визначити, хто конкретно (ЄС чи держави-члени) має повноваження з певного питання. З іншого боку, це створює проблеми при порушенні зобов'язань з боку ЄС та держав-членів, оскільки третій стороні складно встановити, хто несе відповідальність за заподіяну шкоду.

До змішаних угод належить більшість угод про асоціацію (винятком були угоди між ЄС і Кіпром та Мальтою).

Правові засади, на яких укладаються міжнародні угоди ЄС, визначені в окремих статтях установчого договору. Залежно від правової основи розрізняють процедури щодо укладання угод та пов'язаний з цим розподіл компетенції між інститутами ЄС.

Правоздатність Союзу щодо укладання міжнародних угод визначена у ст. 216 ДФЄС. У ній закріплено, що «Союз може укладати угоди з однією або більше третіми країнами чи міжнародними організаціями, коли це передбачають Договори, а також у тих випадках, коли укладання угоди або є необхідним для досягнення в рамках політики Союзу однієї із цілей, зазначених у Договорах,

або передбачено в юридично обов'язковому акті Союзу, чи здатне впливати на спільні правила або змінювати їхню дію.

Угоди, укладені Союзом, мають обов'язкову силу для інститутів Союзу і для держав-членів».

Договір про функціонування ЄС установлює загальні процедури щодо укладання міжнародних угод Союзом, які базуються на положеннях ст. 218. Відповідно до них Рада дозволяє розпочати переговори щодо укладання міжнародних угод, ухвалює директиви щодо ведення відповідних переговорів, санкціонує підписання угод і укладає їх.

Комісія або Верховний представник Союзу із зовнішніх зносин і політики безпеки у разі, коли передбачена угода винятково або переважно стосується сфери спільної зовнішньої політики й політики безпеки, надають рекомендації Раді, яка ухвалює рішення, що дозволяє розпочати переговори і призначає, залежно від предмета передбаченої угоди, представника Союзу на переговорах або керівника переговорної групи Союзу.

Рада може направляти директиви на адресу представника на переговорах і призначити спеціальний комітет, який надаватиме консультації під час ведення переговорів.

Рада за пропозицією представника на переговорах ухвалює рішення, яке санкціонує підписання угоди і, за необхідності, її тимчасове застосування до набуття нею чинності.

Рада за пропозицією представника на переговорах ухвалює рішення щодо укладання угоди.

Певні види міжнародних угод вимагають одержання попередньої згоди від Європарламенту. За винятком випадків, коли угода стосується винятково сфери спільної зовнішньої політики й політики безпеки, Рада ухвалює рішення щодо укладання угоди після схвалення з боку Європейського парламенту в таких випадках: угоди про асоціацію; угоди про приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод; угоди, які шляхом організації процедур співпраці створюють спеціальні інституційні рамки; угоди, які мають значні бюджетні наслідки для Союзу; угоди, які поширюють дію на сфери, щодо яких засто-

совується звичайна законодавча процедура чи спеціальна законодавча процедура, коли потрібно схвалення Європейського парламенту.

За невідкладної ситуації Європейський парламент і Рада за взаємною згодою можуть встановлювати термін надання схвалення.

В інших випадках рішення щодо укладання угод ухвалюються після консультації з Європейським парламентом. Європейський парламент надає свій висновок протягом терміну, який може бути встановлений Радою залежно від невідкладності питання. За відсутності висновку в межах цього терміну Рада може ухвалювати рішення.

Рада при укладанні угоди може уповноважити представника на переговорах схвалити від імені Союзу зміни до угоди, якщо остання передбачає, що такі зміни мають ухвалюватися за спрощеною процедурою чи органом, створеним згідно з названою угодою. Рада може встановити особливі умови для такого схвалення.

Протягом усієї процедури Рада діє на підставі кваліфікованої більшості.

Однак Рада діє одноголосно, якщо угода стосується сфери, для якої одноголосність потрібна для ухвалення акта Союзу, а також стосовно угод про асоціацію і зазначених у ст. 49 угод з державами-кандидатами про приєднання. Аналогічно Рада діє одноголосно стосовно угоди про приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод; рішення щодо укладання такої угоди набуває чинності після схвалення державами-членами згідно з конституційними вимогами кожної з них.

Рада за пропозицією Комісії або Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки ухвалює рішення щодо призупинення застосування угоди і визначення позиції, яка має бути висловлена від імені Союзу в рамках заснованого угодою органу, якщо цей орган може ухвалювати акти, які мають юридичні наслідки, за винятком актів, що змінюють чи доповнюють інституційний механізм угоди.

Європейський парламент має бути детально поінформований на всіх етапах процедури.

Держава-член, Європейський парламент, Рада чи Комісія можуть отримати висновок Суду щодо відповідності передбачуваної угоди Договорам. У разі негативного висновку Суду угода може набути чинності лише тоді, коли до неї будуть внесені зміни чи буде переглянуто установчі договори.

Угоди, укладені відповідно до всіх цих правил процедури, є обов'язковими для інститутів ЄС та держав-членів (ст. 216.2).

Укладання торговельних угод у сфері СТП здійснюється на загальних підставах, зазначених у ст. 218 за умови застосування спеціальних положень, закріплених у ст. 207 ДФЄС. Відповідно до неї існують декілька стадій укладання угоди з боку ЄС. На першій стадії Комісія надає рекомендації Раді щодо доцільності укладання угоди. Розглянувши рекомендацію, Рада дозволяє Комісії розпочати необхідні переговори. При цьому Рада і Комісія мають забезпечити відповідність угод внутрішній політиці і внутрішнім правилам Союзу. Комісія веде такі переговори, проводячи консультації із спеціальним комітетом, призначеним Радою допомагати їй. До складу спеціального комітету входять представники держав-членів ЄС. У своїй роботі він керується директивами, які Рада доводить до його відома. Комісія регулярно інформує спеціальний комітет і Європейський парламент про процес розвитку переговорів.

У разі ведення переговорів і укладання торговельних угод Рада діє на основі кваліфікованої більшості.

У разі ведення переговорів і укладання угод у сфері торгівлі послугами і торговельних аспектів інтелектуальної власності, а також прямих іноземних інвестицій Рада діє одноголосно, якщо такі угоди містять положення, стосовно яких одноголосність потрібна для ухвалення внутрішніх правил.

Рада також діє одноголосно у разі ведення переговорів і укладання угод у сфері торгівлі культурними й аудіовізуальними послугами, якщо виникає ризик завдання шкоди культурній і мовній різноманітності Союзу, а також у сфері торгівлі соціальними, освітніми послугами і послугами з охорони здоров'я, якщо такі угоди створюють ризики серйозного порушення організації

таких послуг на національному рівні і завдання шкоди відповідальності держав-членів за їхнє надання.

Установчим договором передбачено, що здійснення повноважень, наданих ст. 207 у сфері СТП, не має впливати на розмежування компетенції між Союзом і державами-членами й не повинно призводити до гармонізації законодавчих або нормативних положень держав-членів тією мірою, якою установчі договори виключають подібну гармонізацію.

Ведення переговорів і укладання міжнародних угод у сфері транспорту регулюються розділом VI ч. 3 і ст. 218.

Міжнародні угоди, укладені Союзом з третіми країнами і міжнародними організаціями, підпадають під дію Віденських конвенцій про право міжнародних договорів 1969 та 1986 рр.

Від закріпленої в установчому договорі правової основи для укладання міжнародних угод ЄС залежать сфера та напрями співробітництва сторін угоди, що значною мірою визначає форми та ступінь впливу права ЄС на правопорядки країн, з якими укладені угоди. Більшість угод укладається на засадах статей 207, 209, 212, 216, 217, 219, 352, які можуть застосовуватися для визначення правових засад для укладання міжнародної угоди самостійно або разом з якоюсь іншою з цих статей. Тому важливим є визначення правових меж та співвідношення статей, що виступають як правова основа для укладання ЄС міжнародних угод.

Більшість міжнародних угод, які укладаються на засадах, визначених у ст. 207, належать до так званих «тарифних та торговельних угод». Щодо самої назви таких угод, яка зараз закріплена у ст. 207.1, то вона пов'язана з тим, що ще Європейське співтовариство почало діяльність у цій сфері з укладання міжнародних угод з третіми країнами щодо спільного торговельного тарифу на засадах ст. 111 (була вилучена при підписанні Маастрихтського договору) Договору про заснування ЄЕС (так звані «тарифні угоди»). Під час перехідного періоду зі створення спільного ринку в межах ЄЕС (1958–1970 рр.) Співтовариство брало участь у багатосторонніх угодах у системі ГАТТ, які мали за мету загальне зниження митних тарифів. Проте вже після закінчення перехідного

періоду з 1 січня 1970 р. Співтовариство отримало компетенцію укладати торговельні угоди на засадах ст. 113 (тепер — ст. 207) у рамках здійснення СТП. Такі угоди регулювали вже не тільки митні питання. Вони торкалися кількісних обмежень у торгівлі, експортних кредитів тощо. Зокрема, Співтовариство почало укладати на двосторонній основі угоди про торгівлю, торговельне співробітництво, створення зони вільної торгівлі, надання продовольчої допомоги, а на багатосторонній — товарні угоди.

Розширення зовнішньої компетенції Співтовариства при вирішальній ролі у цьому процесі Суду ЄС призвело до того, що в сучасних умовах ст. 207 створює правові засади для укладання всіх угод, які регулюють торговельні відносини між ЄС та третіми країнами або намагаються впливати на діяльність у цій сфері та на обсяг торговельних операцій. Обмежене тлумачення положень цієї статті могло створювати загрозу функціонуванню внутрішнього ринку, оскільки надавало б державам-членам право самостійно підтримувати економічні відносини з третіми країнами. Аби цього уникнути, Суд ЄС поступово поширив дію цієї статті на торгівлю не тільки всіма товарами, а й послугами, і дійшов висновку, що транскордонне надання послуг, яке не передбачає пересування осіб з цією метою, включаючи громадян третіх країн, підпадає під концепцію СТП. У цілому аргументація Суду ЄС стосовно правових рамок дії ст. 133 (тепер — ст. 207) зводилась до таких положень: якщо міжнародна угода або більшість її положень підпадають під сферу дії СТП, то угода має укладатися на засадах ст. 133, навіть якщо певні питання, що мають додатковий або доповнюючий характер, виходять за межі компетенції суто ЄС та частково (спільна компетенція) або повністю підпадають під компетенцію держав-членів. Проте, якщо суттєвий елемент міжнародної угоди випадає зі сфери дії ст. 133, то ЄС не може укладати угоду самостійно, спираючись на засади цієї статті. У подібних випадках треба шукати додаткову правову основу для укладання такої угоди. За її відсутності акт Ради щодо укладання міжнародної угоди має бути анульований.

З іншого боку, Суд ЄС не був готовий занадто широко тлумачити ст. 133, оскільки спрощена процедура укладання міжнародних угод на засадах, визначених у цій статті, не надавала можливості здійснювати повноцінний контроль за інститутами ЄС, які беруть участь у цьому процесі, а з урахуванням того факту, що положення міжнародних угод, укладених ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, можуть впливати на правопорядок ЄС, існує ризик того, що шляхом укладання міжнародних угод певні інститути-об'єднання зможуть розширити свій вплив на правове регулювання європейської інтеграції. Тому Суд ЄС, зокрема, виключив з-під дії ст. 133 укладання міжнародних угод у сфері транспорту.

Лісабонським договором про функціонування ЄС передбачене поширення сфери СТП на торгівлю послугами, торговельні аспекти інтелектуальної власності, прямі іноземні інвестиції.

Таким чином, положення ст. 207 слугують правовою основою для укладання міжнародних угод Союзу у випадках, коли предмет чи цілі міжнародної угоди підпадають під тлумачення СТП. Коли ж предмет чи цілі угоди виходять за межі положень ст. 207, то виникає необхідність у додатковій правовій основі. Навіть якщо предмет чи цілі угоди не підпадають під тлумачення СТП, Союз усе ж може мати компетенцію на укладання угоди з метою її здійснення, але тільки тоді, коли це випливає з чітко визначених або дорозумілих повноважень у сфері зовнішніх зносин. Нарешті, у випадках, коли відсутні чітко визначені або дорозумілі повноваження для дій у сфері зовнішніх зносин, однак такі дії є необхідними для досягнення цілі співтовариства, ст. 352 надає відповідні, хоча й додаткові, правові засади для компетенції ЄС у цій сфері, тобто правовими засадами для укладання міжнародних угод стають статті 207 та 352.

Важливо також звернути увагу на те, що застосування ст. 207 як однієї з основ для укладання міжнародних угод з іншими суб'єктами міжнародного права допомагає вводити в дію пов'язані з торгівлею положення широкомасштабних угод про співробітництво, партнерство або асоціацію до набуття ними чинності, шля-

хом підписання так званих «тимчасових угод» між ЄС та третіми країнами, які відтворюють, як правило, положення широкомасштабних угод про торгівлю, свободу здійснення платежів, пов'язаних з переміщенням товарів, та забезпечення конкуренції, і не вимагають ратифікації з боку держав-членів Євросоюзу. Вони підписуються спільно Радою та Комісією ЄС.

Стосовно сфери дії ст. 209 треба зауважити, що відповідні повноваження на укладання міжнародних угод ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права в галузі співробітництва заради сприяння розвитку співтовариство отримало тільки після набуття чинності Маастрихтською угодою у 1993 р., хоча угоди, укладені в Яунде та Ломе з країнами, що розвиваються, свідчать про існування багаторічної практики співпраці у цій галузі. Крім того, до 1993 р. Співтовариство могло використовувати ст. 308 Договору про заснування Європейського співтовариства (нині — ст. 352 ДФЄС) з метою ухвалення автономних заходів у галузі співробітництва заради сприяння розвитку.

Треба підкреслити, що умови для застосування повноважень, закріплених у ст. 209, викладені у ст. 21 ДЄС та ст. 208 ДФЄС, де загально визначено цілі політики співробітництва заради сприяння розвитку. Окрім сприяння сталому розвитку країн, що розвиваються, в економічній, соціальній і екологічній сферах, спрямованому насамперед на подолання бідності, інтеграції цих країн до світової економіки включно з поступовою ліквідацією обмежень у міжнародній торгівлі, вельми помітний акцент зроблено також на заохоченні в країнах, що розвиваються, з боку Союзу розвитку та зміцненню демократії, верховенства права, поваги до прав людини та інших фундаментальних свобод.

Це означає, що положення про повагу до прав та свобод людини стають суттєвим елементом усіх міжнародних угод, які Співтовариство укладає на засадах ст. 209.

З набуттям чинності Лісабонськими договорами правові засади для ухвалення автономних правових заходів у формі багатосторонніх або тематичних програм у галузі співробітництва заради сприяння розвитку визначає ст. 209.1.

Оскільки ЄС має здійснювати свою договірну компетенцію, враховуючи положення щодо інтеграції країн, що розвиваються, до світової економіки включно з поступовою ліквідацією обмежень у міжнародній торгівлі, то це може вказувати на необхідність застосування й ст. 207 як правової основи для діяльності Союзу в цьому напрямі, а вона підпадає під тлумачення СТП.

Таким чином, міжнародні угоди у сфері співробітництва заради сприяння розвитку повинні укладатись на засадах, визначених ст. 209 або цією статтею разом зі ст. 207. Проте у випадках закріплення в міжнародній угоді з країною, що розвивається, далекосяжних зобов'язань, які стосуються специфічних питань співробітництва, не можна виключати необхідності використання ст. 352, оскільки предмет угоди у цих випадках може виходити за межі загальних цілей співробітництва заради сприяння розвитку і, відповідно, вимагати застосування інших правових засад, ніж ті, які передбачені ст. 209.

Треба також пам'ятати, що співробітництво заради сприяння розвитку не є виключною компетенцією Союзу і не позбавляє держав-членів компетенції укладати міжнародні угоди у цій сфері. Як зазначено у ст. 209.2, надання повноважень Союзу укладати договори з метою досягнення цілей, зазначених у ст. 21 ДЄС та ст. 208 ДФЄС, не завдає шкоди компетенції держав-членів вести переговори в межах міжнародних інстанцій і укладати угоди. Про це також не раз чітко заявляв Суд ЄС у своїх попередніх рішеннях. Крім того, у ст. 208.1 зазначено, що політика Союзу і політика держав-членів у сфері розвитку співробітництва мають доповнювати і посилювати одна одну. А відповідно до ст. 210 Союз та держави-члени координують свою політику співробітництва заради сприяння розвитку, а також можуть здійснювати спільні дії. У разі необхідності держави-члени можуть брати участь у реалізації програм допомоги Союзу.

На засадах ст. 212 ДФЄС укладаються міжнародні договори між ЄС і третіми країнами та міжнародними організаціями у сфері економічного, фінансового і технічного співробітництва. Вони можуть передбачати надання фінансової допомоги третім

країнам. Проте це не перешкоджає державам-членам вести переговори в межах міжнародних інстанцій і укладати міжнародні угоди у цій сфері.

Положення п. 4 ст. 214 ДФЄС слугують правовою основою для укладання ЄС міжнародних угод у сфері гуманітарної допомоги.

Лісабонські договори також передбачають укладання угод з країнами-сусідами. Правовою базою для таких угод є ст. 8 ДЄС. У ній зазначено, що Союз розвиває привілейовані відносини з сусідніми країнами з метою створення простору процвітання і добросусідства, який ґрунтується на цінностях Союзу і характеризується тісними і мирними відносинами, заснованими на співпраці. З цією метою Союз може укладати спеціальні угоди із зацікавленими країнами. Такі угоди можуть передбачати взаємні права і обов'язки, а також можливість спільних дій. Їх імплементація становитиме предмет періодичних консультацій.

Угоди, укладені на засадах ст. 8, не є угодами про асоціацію. Їх можна віднести до таких, що становлять нову категорію спеціальних угод про партнерство і співробітництво. Вони стосуються обмеженої кількості європейських країн, на які не поширюється політика східного партнерства. Не виключено, що їх можуть укладати з метою підготовки країн-сусідів до відносин у межах асоціації з ЄС.

Щодо міжнародних угод про асоціацію з третіми країнами та міжнародними організаціями, то вони укладаються Союзом на засадах ст. 217 ДФЄС.

У міжнародному праві термін «асоціація» має кілька значень. Він може означати неповне членство у міжнародній організації або назву об'єднання держав.

У Договорі про заснування ЄС правова концепція асоціації знайшла своє закріплення у ст. 217. У ній говориться: «Союз може укладати з однією чи більше третіми країнами або міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, які передбачають взаємні права і обов'язки, спільні дії і особливі процедури». Ця характерна особливість угод про асоціацію може свідчити про те, що кожна з таких угод, на відміну від тих, що укладаються відпо-

відно до статей 207 та 209, повинна створювати хоча б мінімальну інституційну структуру, хоча на практиці інститути формуються і в межах угод про торгівлю. Сторони угоди повинні заснувати в рамках асоціації відповідні органи, здатні забезпечити ухвалення асоційованими країнами та Євросоюзом спільних рішень і тим самим ефективно керувати асоціацією. Спільні рішення органів асоціації приймаються з метою імплементації та подальшого розвитку угоди про асоціацію.

Інституційні механізми, які створюються в рамках угод про асоціацію третіх країн з ЄС, відрізняються один від одного, хоча, як правило, використовується схожа загальна структура. Зокрема, Рада асоціації складається з рівної кількості представників від Євросоюзу (та держав-членів) і третіх країн. Свої постанови вона приймає на основі консенсусу. Вона також отримує повноваження з розв'язання суперечок. Комітет асоціації, до складу якого входять представники сторін угоди, готує та реалізовує постанови Ради асоціації. Більшість угод про асоціацію передбачає створення парламентських органів з консультативним статусом, до яких належать представники Європарламенту та парламентів третіх країн.

У статті 217 не встановлюється якихось вимог до угод про асоціацію. В ній просто говориться про те, що асоціація передбачає «взаємні права та обов'язки». Тим самим підкреслюється, що загальною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових меж для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин.

Певною мірою ця прогалина була заповнена рішеннями Суду ЄС, який встановив мінімальні та максимальні стандарти щодо змісту угод про асоціацію. Відповідно до цих вимог угода про асоціацію повинна сприяти участі третіх країн чи міжнародних організацій у системі співтовариства (тепер — Союзу). Тобто не йдеться про участь в інститутах ЄС, проте передбачається участь у вторинному acquis. Таким чином, угода про асоціацію повинна як мінімум розширювати територію застосування вторинного законодавства ЄС. Проте з рішень Суду ЄС незрозуміло, наскільки

може поширюватися дія права Євросоюзу на треті країни або міжнародні організації та чи існують якісь межі щодо змісту таких угод, як у випадках з міжнародними договорами, укладеними на засадах статей 207 та 209. Як зазначив Суд ЄС, межі угоди про асоціацію можуть сягати «усіх сфер, охоплених Договором про заснування ЄС». Вважається, що при укладанні угод про асоціацію на засадах ст. 217 ЄС має такі широкі повноваження, що всі галузі, на які поширюється його компетенція в межах внутрішнього ринку, можуть стати об'єктом регулювання таких угод. Навіть рішення Суду ЄС можуть стати частиною угод про асоціацію, що призводить до поширення територіальної сфери дії таких рішень на треті країни, які є сторонами цих угод. Тобто, на відміну від угод, ухвалених на засадах статей 207 та 209, єдиними межами щодо змісту угод, укладених на базі ст. 217, є acquis. Коли ж Союз укладає угоду про асоціацію, положення якої виходять за межі acquis, то сторонами такої угоди разом з ЄС повинні ставати держави-члени. Тим самим угода про асоціацію стає змішаною угодою.

Необхідно також звернути увагу на той факт, що коли в практиці зовнішніх зносин Співтовариства (тепер — Союзу) йшлося про критерії, які визначають вибір між статтями 133 та 310, доповнених у разі необхідності іншими статтями установчого договору, як правових засад для укладання міжнародної угоди, практика Суду ЄС не давала якихось чітких вказівок з вирішення цього питання. Як відомо, ст. 133 слугувала правовою основою для укладання всіх міжнародних угод, основний предмет або цілі яких належать до сфери дії СТП. Однак питання про те, чи може ст. 310 (тепер — ст. 217) також створювати правові засади для укладання угод у цій сфері, залишається неврегульованим, оскільки Суд ЄС не мав у минулому можливостей пояснити різницю між поєднанням ст. 133 з іншими положеннями (статті 181 або 308), з одного боку, та ст. 310 — з іншого, як таких правових основ.

Навіть зміст міжнародних угод, укладених Євросоюзом з іншими суб'єктами міжнародного права, не дає чіткої відповіді на це питання. Зокрема, деякі міжнародні угоди, укладені на засадах

ст. 133 (наприклад, угода з Ізраїлем 1975 р.), передбачали створення органів співробітництва. На таку можливість вказує ст. 218.6 ДФЄС, в якій, окрім угод про створення асоціації на засадах ст. 217, згадуються «угоди, які шляхом організації процедур співпраці створюють спеціальні інституційні межі».

На практиці здається, що вибір між статтями 207 та 217 як правових засад для укладання міжнародних угод з боку Союзу є насамперед політичним рішенням, ухвалення якого фактично перебуває в компетенції інститутів ЄС. Сам вибір віддзеркалює відносну цінність та значення, яке надає ЄС міжнародній угоді. В кожному випадку такий висновок випливає з аналізу всього попереднього досвіду відносин ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, коли для укладання міжнародних угод, які були дуже схожі за змістом та формою, використовувались різні правові засади.

Розгляд міжнародних угод про створення асоціацій, які Союз укладає з третіми країнами, свідчить про те, що такий вид угоди застосовується тільки тоді, коли передбачається встановити спеціальні відносини між сторонами. Співтовариство (нині — Союз) уклало угоди про асоціацію майже з усіма європейськими державами (угоди про європейський економічний простір, угоди про стабілізацію та асоціацію, європейські угоди) та майже з усіма країнами Середземномор'я. Кінцеві цілі кожної з таких угод відрізняються. Зокрема, угоди про асоціацію з європейськими країнами спрямовані на підготовку цих країн до вступу або діють як заміни вступу до Союзу, якщо третя країна поки що не готова чи не бажає ставати членом ЄС, хоча хотіла б мати преференційні відносини з європейськими інтеграційними об'єднаннями. Щодо угод про асоціацію з країнами Середземномор'я, то вони свідчать про бажання обох сторін встановити преференційні зв'язки одна з одною. Оскільки неєвропейські країни не можуть поки що претендувати на членство в Євросоюзі, угоди про створення асоціації, укладені з такими країнами, можуть вважатися певною мірою угодами, які є заміною членства. У листопаді 1995 р. у м. Барселона (Іспанія) між Євросоюзом та дванадцятьма країнами Середземно-

мор'я було підписано декларацію стосовно нового євро-середземноморського партнерства, яка створила правові межі для політичного, економічного, культурного та соціального співробітництва між ними. Спираючись на ці межі, Союз укладає різні так звані «євро-середземноморські угоди про асоціацію». Вже укладено двосторонні угоди про асоціацію з Тунісом (1995 р.), Ізраїлем (1996 р.), Марокко (1996 р.), Палестинською владою на Західному березі та у смузі Газа (1997 р.) тощо. У стадії завершення перебувають переговори з іншими країнами регіону.

Як уже згадувалось, угодами про асоціацію вважались також договори про співробітництво заради сприяння розвитку з країнами АКТ. Однак ці країни виступили проти використання терміна «асоціація» для характеристики їхніх відносин з ЄС, оскільки для них він є символом колишньої колоніальної залежності від держав-членів Євросоюзу. Тому, хоча правовою основою для укладання угод між Співтовариством та країнами АКТ тривалий час була ст. 238 (нині — ст. 217), сам термін «асоціація» був вилучений з тексту Ломейських конвенцій, які регулювали співробітництво сторін з 1975 до 2000 р., і більше в цих угодах не використовувався. Останню угоду про партнерство між ЄС та 77 країнами АКТ було укладено 23 червня 2000 р. у м. Котону (Дагомея) (Договір Котону) терміном у 20 років. Її особливості порівняно з попередніми угодами полягають у включенні положень щодо політичного діалогу між ЄС та кожним партнером, запровадження санкцій за порушення прав людини та корупцію, а також щодо участі у реалізації партнерства громадянського суспільства, приватного сектора та профспілок.

На засадах асоціації побудовано також відносини Євросоюзу з так званими заморськими країнами і територіями, які є залежними від держав-членів (Данії, Франції, Голландії та Великої Британії), європейських інтеграційних об'єднань країнами та територіями. Правовими засадами для відносин у формі асоціації з цими країнами та територіями слугують статті 198–204 ч. IV ДФЄС.

Список заморських країн та територій наведено в Додатку II до цього договору.

Положення статей 198–204 застосовуються також до Гренландії, яка після проведеного у 1982 р. референдуму вийшла з ЄС. Тому відносини з цією територією мають свою специфіку. Особливості статусу Гренландії закріплені у Протоколі про спеціальні домовленості щодо Гренландії, який є додатком до Договору про функціонування ЄС.

Головним завданням цього виду асоціації з заморськими країнами та територіями є підтримка економічного і соціального розвитку цих країн та територій, встановлення тісних економічних зв'язків між ними та Союзом у цілому (ст. 198).

Проте, на відміну від відносин партнерства та співробітництва з іншими асоційованими країнами, що встановлюються на основі міжнародних угод між ЄС та третіми країнами, відносини асоціації з заморськими країнами і територіями регламентуються насамперед постановами Ради Євросоюзу, які ухвалюються одноголосно та фіксують детальні правила та процедури асоціації (ст. 203).

Створення асоціації передбачається також угодою про співробітництво між ЄС та Чилі.

Треба підкреслити, що асоціацію третіх країн та міжнародних організацій з ЄС треба відрізняти від асоційованого членства країн або територій в регіональних та універсальних міжнародних міжурядових організаціях, таких як Рада Європи, Західноєвропейський союз, деякі спеціалізовані установи системи ООН. Річ у тім, що асоційоване членство означає участь країни або території в установчих договорах організації. Наприклад, ст. 5 Статуту Ради Європи зазначає, що в окремих випадках Комітет міністрів може запропонувати європейській країні, яка вважається здатною виконувати закріплені у ст. 3 принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини і має таке бажання, стати асоційованим членом Ради Європи. Будь-яка країна, що отримує таку пропозицію, «стає асоційованим членом Ради з моменту здачі на зберігання від її імені Генеральному секретарю документа про ухвалення цього статуту. Асоційований член має право бути представленим тільки в Консультативній асамблеї».

І далі: «Термін «член» у цьому статуті охоплює також асоційованих членів, крім випадків його використання стосовно представництва в Комітеті міністрів».

А в Західноєвропейському союзі, крім асоційованих членів, є ще й асоційовані партнери.

На практиці асоційоване членство означає обмежену статутом міжнародної організації або актами її головних органів участь країни або території в її діяльності. Зокрема, країна або територія, яка має статус асоційованого члена, бере участь у роботі органів загального представництва міжнародної організації, проте не може обиратися до її виконавчих органів. Інші обмеження можуть стосуватися ненадання країні або території права голосу при обранні представників держав-членів до різних органів організації тощо.

Установчі документи європейських інтеграційних об'єднань, як і більшість статутів міжнародних міжурядових організацій, взагалі не передбачають статусу асоційованого члена. У праві Євросоюзу асоціація є однією з правових форм відносин між ЄС та третіми країнами чи міжнародними організаціями, яка не означає приєднання асоційованих країн чи міжнародних організацій до статуту Євросоюзу.

Про відсутність в європейських інтеграційних об'єднаннях асоційованого членства свідчить і практика їхньої діяльності. Зокрема, угоди про створення асоціації з ЄС мають країни-члени ЄАВТ (Норвегія, Ісландія, Швейцарія) або неєвропейські країни середземноморського регіону. Проте вони або не бажають, або не можуть згідно з правом Євросоюзу стати членами європейських інтеграційних об'єднань. Щодо асоціації з ЄС країн Центральної та Східної Європи, то вона була визнана такою, що має сприяти підготовці цих країн до майбутнього членства в Євросоюзі рішенням Європейської Ради в Копенгагені у 1993 р. У ньому також були встановлені вимоги, виконання яких повинно надати можливість асоційованим країнам вступити до Євросоюзу. Проте є всі підстави вважати, що без цього рішення Європейської ради угоди про асоціацію між ЄС та країнами Центральної та Східної Європи

не стали б документами, які готують асоційовані країни до набуття членства в європейських інтеграційних об'єднаннях. Тому тільки умовно можна говорити про існування такого виду асоціації, як підготовка до членства в Євросоюзі, оскільки положення наявних угод про асоціацію між ЄС та третіми країнами і міжнародними організаціями не визначають заздалегідь можливість набуття будь-якою асоційованою країною членства в європейських інтеграційних об'єднаннях.

Міжнародні договори з третіми країнами та міжнародними організаціями, які укладаються на засадах статей 207, 209, 217, у цілому можна віднести до широкомасштабних угод, положення яких зазвичай охоплюють одразу декілька сфер співробітництва.

Однак ЄС може укладати міжнародні угоди й у вузьких галузях. Договір про функціонування ЄС закладає правові засади для укладання галузевих угод з третіми країнами та міжнародними організаціями в таких галузях, як культура (ст. 167.3), охорона здоров'я (ст. 168.3), дослідження та технологічний розвиток (ст. 186), навколишнє середовище (ст. 191.4) тощо.

Євросоюз не має виключної компетенції на укладання таких галузевих угод. Як і Союз, держави-члени також мають компетенцію на укладання міжнародних угод у всіх цих сферах. Це випливає з відповідних положень установчого договору. Зокрема, у ст. 191 зазначено: «У межах своєї відповідної компетенції Союз та держави-члени співпрацюють з третіми країнами та міжнародними організаціями. Умови співробітництва, здійснюваного Союзом, можуть виступати предметом окремих угод між ним і зацікавленими третіми сторонами.

Попередній пункт не наносить шкоди компетенції державчленів вести переговори в рамках міжнародних інстанцій і укладати міжнародні угоди».

У межах цих повноважень ЄС стало стороною багатьох міжнародних конвенцій у сфері охорони навколишнього середовища. Всі вони є змішаними угодами і вимагають, як правило, ухвалення відповідних декларацій з боку ЄС, а іноді й держав-членів, щодо питань компетенції. Такі декларації робляться як при під-

писанні конвенції, так і при наступних значних змінах змісту цих міжнародних документів.

Треба також зазначити, що роль Союзу у підготовці та імплементації таких конвенцій постійно зростає.

Проте положення зазначених угод практично не мають впливу на правопорядки третіх країн.

Таким чином, враховуючи зміст міжнародних угод, які укладає ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, та правові засади для їх укладання, можна виділити такі види угод: галузеві угоди про співпрацю, торговельні угоди, угоди про торгівлю і співробітництво, угоди про партнерство, угоди про асоціацію. Тим самим закладаються різні потенціали для співпраці і інтеграції третіх країн у Євросоюз.

1.3. Поняття та зміст *acquis* Євросоюзу

Важливою особливістю правопорядку Євросоюзу є те, що його основу становить так званий «спільний доробок» *(acquis)*. Особливе значення концепції *acquis* полягає в тому, що вона гарантує гомогенність правової системи Євросоюзу, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва з іншими суб'єктами міжнародного права. Вона в цілому забезпечує цілісність цієї системи та обов'язкове однакове застосування права Євросоюзу в усіх державах-членах.

Із забезпеченням гомогенності права європейських інтеграційних об'єднань пов'язане, зокрема, розвинуте в кількох рішеннях Суду ЄС тлумачення права Євросоюзу як нового правопорядку, на користь якого держави обмежили свої суверенні права, і який є «відмінним як від права міжнародного, так і від права національного».

Термін *«acquis»* запозичений з французької мови. І хоча існують його переклади іншими мовами держав-членів та третіх країн, усе ж у багатьох документах та роботах з права Євросоюзу використовується його французька версія. Посилання на acquis

були в ДЄС, Договорі про заснування ЄС, у документах, ухвалених органами Євросоюзу, в міжнародних угодах ЄС, рішеннях Суду ЄС. Зокрема, у ст. 2 ДЄС говорилося про те, що Союз має на меті «повною мірою забезпечити дотримання *«acquis communautaire»* і спиратись на нього для визначення, якою мірою політика та форми співробітництва, запроваджені цим Договором, потребують перегляду з метою забезпечення ефективності механізмів та інститутів Євросоюзу». У статті 43(д) ДЄС зазначалося про те, що більш тісна співпраця між окремими державами-членами «не впливає на *«acquis communautaire»* та на заходи, прийняті відповідно до інших положень цих Договорів». У статті 11.5 Договору про заснування ЄС підкреслювалося, що «ця стаття не суперечить положенням протоколу про включення шенгенських *acquis* до правової системи Європейського союзу». Лісабонський договір про функціонування ЄС містить посилання лише на Шенгенські *acquis* у ст. 87, а також у Протоколі № 19 про Шенгенські *acquis*, інтегровані у рамки Європейського союзу.

Тобто установчі договори про європейські інтеграційні об'єднання не визначають змісту спільного доробку.

Посилання на *acquis* є також в актах Євросоюзу, які регулюють сферу зовнішніх зносин об'єднання. У кваліфікованій думці Комісії ЄС від 29 травня 1979 р. з приводу вступу Греції до європейських співтовариств було дано розгорнуте тлумачення поняття *acquis communautaire*. Як зазначила Комісія ЄС, «з моменту членства у співтовариствах країна, що звернулася з таким поданням, беззастережно визнає договори та їх політичні цільові настанови, рішення будь-якого характеру, прийняті після набуття чинності договорами, а також обрані можливі шляхи щодо розбудови та зміцнення співтовариств. З моменту ухвалення договорів про заснування співтовариств правовий режим, започаткований ними, відзначається можливістю прямої дії деяких їхніх норм та певних правових актів інститутів співтовариств, приматом права ЄС щодо окремих національних правових норм, що суперечать йому, та наявністю процедур, здатних забезпечити єдність у тлумаченні права ЄС. Вступ до співтовариств передбачає визнання

обов'язкового характеру цих норм, неухильність їхнього дотримання з метою гарантування дієвості та єдності права ЄС».

Треба зазначити, що ця думка Комісії ЄС стосувалася лише «спільного доробку» Європейського співтовариства. Вона була уточнена у висновках Європейської Ради, яка проходила у Лісабоні 26 та 27 червня 1992 р. уже стосовно «спільного доробку» Євросоюзу як структури, що охоплює ЄС, спільну зовнішню політику і політику безпеки, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ. Визначаючи умови та критерії набуття членства у Євросоюзі, Європейська Рада зазначила, що «членство передбачає взяття на себе прав та обов'язків, як тих, що вже існують, так і потенційних, системи співтовариства та інституційних меж, — відомих як *acquis* співтовариства. Воно включає:

— зміст, принципи та політичні задачі договорів, включаючи й Маастрихтський договір;

— законодавство, ухвалене з метою імплементації договорів, та практику Суду;

— декларації та резолюції, ухвалені в рамках співтовариства;

— міжнародні угоди та угоди між державами-членами, пов'язані з діяльністю співтовариства.

Взяття на себе цих прав та обов'язків новими членами може стати предметом адаптації, тимчасових (не постійних) відступів та тимчасових домовленостей, які досягаються під час переговорів. Співтовариство буде враховувати проблеми, які пов'язані з пристосуванням, оскільки вони можуть виникати та поставати перед новими членами, та буде шукати прийнятні рішення. Проте має бути дотримано принцип прийняття *acquis communautaire* з метою збереження досягнень Співтовариства.

Майбутнє членство буде відрізнятися від попереднього.

Завершення створення внутрішнього ринку означає, що збереження кордонів між старими та новими членами, навіть на тимчасовій основі, може створити проблеми. Такі перехідні домовленості повинні зводитись до мінімуму.

Побудова економічного та валютного союзу вимагатиме справжніх зусиль зі згуртування та солідарності з боку всіх членів.

Перехід до останнього етапу залежатиме від кількості країн (включно з новими членами), які виконають критерії конвергенції економік.

Acquis у сфері зовнішньої політики та політики безпеки включатиме Маастрихтську угоду та її політичні цілі».

У Повідомленні Комісії ЄС від 10 травня 2004 р. «Європейська політика сусідства. Стратегічний документ» термін *acquis* використовується у двох значеннях. У першому цей термін застосовується, коли йдеться про те, що однією з умов повноправної участі Лівії у Барселонському процесі співпраці між Євросоюзом та країнами Середземномор'я є прийняття цією країною в повному обсязі Барселонського *acquis*. При використанні цього терміна у міжнародних документах підкреслюється, що зближення законів та інших нормативних актів країн-сусідів «буде здійснюватися на засадах спільно погоджених пріоритетів, зосереджуючись на тих елементах *acquis*, що передусім заохочують торгівлю та економічну інтеграцію, враховуючи економічну структуру країни-партнера та сучасний рівень гармонізації її законодавства із законодавством Євросоюзу».

Ще однією правовою сферою, де використовується термін *acquis*, є міжнародні угоди Євросоюзу. Зокрема, посилання на *acquis* зустрічається в угодах про стабілізацію та асоціацію, укладених ЄС з балканськими країнами. Так, у ст. 69 Угоди про стабілізацію та асоціацію між ЄС та Хорватією, укладеної у 2001 р., зазначено, що Хорватія намагатиметься поступово привести своє законодавство у відповідність до *acquis* співтовариства, насамперед до фундаментальних елементів *acquis* внутрішнього ринку. А в межах Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом про «спільний доробок» ЄС згадується у Преамбулі, статті 56, 58, 96, 114, 133, 148, 151, 153, 256, 355, 358, 385, 394, 410, 417, 428 тощо, в більшості з яких йдеться про гармонізацію українського законодавства із законодавством ЄС. При цьому Угода передбачає внесення змін до переліку елементів *acquis*, які містяться у додатках до неї, за рішенням органів співпраці сторін, створених у рамках УА.

Суд ЄС теж зробив свій внесок у розробку поняття *acquis*. У справах 80 та 81/77 *Commissionnaires Reunis et Ramel* [1978] Суд ЄС посилався на *acquis communautaire* як на доробок Співтовариства щодо об'єднання ринку. Проте, як показала практика, Суд ЄС не відіграв якоїсь помітної ролі у розробці доктрини спільного доробку Євросоюзу.

У доктрині європейського права під *acquis* зазвичай розуміють сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань і мають сприйматися країнами-претендентами на вступ до Євросоюзу беззастережно, тобто як те, що не може бути предметом переговорів. Зроблено також спробу дати класифікацію видів спільного доробку (*acquis* стосовно приєднання, інституційний *acquis, acquis* щодо асоціації з третіми країнами, *acquis* Європейського економічного простору).

Наведені приклади свідчать про те, що термін acquis у праві Євросоюзу використовується в неоднакових значеннях. Звертає на себе увагу той факт, що відповідно до всіх цих документів, судових рішень та доктрини до *acquis*, окрім норм договорів та постанов інститутів Євросоюзу, входять декларації та резолюції, ухвалені в рамках ЄС, тобто навіть такі акти, які не мають обов'язкового характеру. Також туди включено й практику Суду ЄС, хоча рішення цього органу не є джерелами права європейського інтеграційного об'єднання, зазначеними в установчих договорах про заснування та функціонування ЄС. Таким чином, виходить, що зміст *acquis* не співпадає з поняттям «право Євросоюзу» і може бути ототожненим з правопорядком об'єднання. З іншого боку, треба зазначити, що при визначенні змісту *acquis* інститути Євросоюзу, можливо, й не ставили перед собою завдання чітко окреслити його межі. І це не випадково. Річ у тому, що хоча за своєю суттю *acquis* вважається сталою сукупністю норм, яка повинна беззастережно визнаватися як державами-членами, так і країнами, що висловили бажання вступити до Євросоюзу, і тому не може бути змінена під час переговорів про вступ, насправ-

ді зміст «спільного доробку» постійно оновлюється. До нього, зокрема, додаються нові норми, як сталося з включенням до *acquis* у 1995 р. положень Шенгенських угод, або з нього виключаються постанови, що втратили свою чинність. З іншого боку, не всі загалом норми, що входять до «спільного доробку» Союзу, мають значення для країни-аплікanта. Є й такі, що не стосуються певної країни, хоча вона в окремих випадках змушена погоджуватись на їхню обов'язковість для себе.

У зв'язку з цим можна говорити про внутрішній та зовнішній acquis. Якщо перший є основою правопорядку Євросоюзу, то другий може мати неоднаковий зміст залежно від рівня відносин Євросоюзу з третіми країнами.

Таким чином, концепція «спільного доробку» є достатньо гнучкою та розпливчатою. Зміст спільного доробку не є чимось сталим і постійно оновлюється. Ця гнучкість особливо помітна, коли йдеться про сприйняття *acquis* третіми країнами. Йдеться насамперед про країни, які мають відносини з Євросоюзом у формі асоціації або партнерства, оскільки тільки такі угоди передбачають зближення внутрішнього права таких країн з правом Євросоюзу. Проте найбільш важливим є те, що конкретний зміст «спільного доробку» для країн, які бажають укласти з ЄС міжнародні договори про співробітництво, визначається вже під час переговорів щодо укладання таких угод. Більше того, конкретний зміст acquis змінюється залежно від підходів Союзу до визначення рівня співробітництва сторін. Наприклад, при укладанні Угоди про ЄЕП, метою якої не є підготовка країн-учасниць до членства в Євросоюзі, було передбачено визнання асоційованими країнами 1 400 актів ЄС з усієї їх сукупності, які становили на той час «спільний доробок» співтовариства, тоді як у рамках відносин асоціації з метою підготовки країн Центральної та Східної Європи до вступу в Євросоюз було визначено лише 1 100 актів, головним чином у сфері регулювання внутрішнього ринку, ухвалення яких гарантує виконання асоційованими країнами правових передумов для приєднання до Євросоюзу. Проте в усіх випадках конкретний зміст «спільного доробку» Союзу, який повинні визнати

треті країни в межах відносин, окреслених міжнародними угодами ЄС, визначають інститути Євросоюзу.

В українських правових документах термін acquis вперше був використаний у Програмі інтеграції України до Євросоюзу, схваленій Указом Президента від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000. У ній сформульовано цілі та визначено пріоритети в просуванні України на шляху інтеграції до Євросоюзу на період до 2007 р. У зв'язку з цим Програма зобов'язувала Кабінет Міністрів України розробляти та щороку затверджувати план дій щодо реалізації визначених цим документом пріоритетних завдань. Складовою частиною плану мали стати заходи з гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу. Програми та плани, розроблені органами виконавчої влади, мали узгоджуватись з цією Програмою.

Програма відносила до *acquis* правові та нормативні стандарти ЄС. Практично кожний з її економічних розділів включає список основних актів ЄС, які належать до *acquis*. При їхньому визначенні мали враховуватися досвід країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу, а також необхідність досягнення критеріїв, що випливають з цілей валютного, економічного та політичного союзу держав-членів об'єднання і сформульовані Радою Євросоюзу в червні 1993 р. у м. Копенгагені. З аналізу положень Програми можна дійти висновку, що вона обмежувала «спільний доробок» головним чином економічним законодавством ЄС, що в цілому базується на положеннях статей 50 та 51 УПС. На наш погляд, такий підхід до визначення змісту *acquis* повністю відповідав інтересам України і міг повною мірою задовольнити її євроінтеграційні прагнення. Зосередження основної уваги на гармонізації законодавства в економічній сфері закладає засади для переходу у відносинах з Євросоюзом на новий етап, який передбачає підписання угоди про асоціацію та створення в її межах зони вільної торгівлі. Такий підхід також забезпечується наданням Україні з боку Євросоюзу необхідної допомоги у сфері гармонізації, що передбачено ст. 51.4 УПС.

Проте відсутність в Україні ефективного механізму гармонізації внутрішнього законодавства з правом Євросоюзу не сприяло

реалізації Програми, що призвело до спроб доповнити її іншим документом, яким стала Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV.

У Розділі II Загальнодержавної програми acquis визначається як «правова система Європейського союзу, яка включає акти законодавства Європейського союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ». До Загальнодержавної програми додавався перелік *acquis* у пріоритетних сферах адаптації, проте пізніше він був вилучений. Вже з цього визначення *acquis* випливає, що порівняно з Програмою інтеграції України до ЄС 2000 р. Загальнодержавна програма значно розширює зміст «спільного доробку», відповідно до якого повинні бути приведені закони України та інші нормативно-правові акти. Про це свідчить і список джерел *acquis*, який містить Загальнодержавна програма.

До джерел *acquis* Загальнодержавна програма відносить: Установчі договори про заснування європейських співтовариств (ЄС та Євратому) та Євросоюзу зі змінами, внесеними до них; Договір про злиття 1965 р.; акти про приєднання нових членів; акти інститутів Євросоюзу; міжнародні договори ЄС; загальні принципи права ЄС; загальні положення або принципи у сфері зовнішньої політики та політики безпеки; рішення Суду ЄС.

Наведений список далеко неповний і не в усьому коректний. Зокрема, в ньому відсутні такі джерела *acquis*, як акти представників держав-членів, які засідають у Раді Євросоюзу; міжнародні договори між державами-членами Євросоюзу, укладені в процесі імплементації положень установчих договорів; договори про бюджет 1970 та 1975 рр.; міжнародні звичаї, що склалися в процесі діяльності Євросоюзу; декларації та резолюції інститутів Євросоюзу тощо.

У Загальнодержавній програмі зроблено спробу охопити «спільний доробок» Євросоюзу в цілому. Вона вже не обмежується тільки нормами економічного права європейських інтеграцій-

них об'єднань. У зв'язку з цим треба зауважити, що проблема полягає не в самому терміні *acquis stricto sensu*, тобто не в тому, чи можна або не можна його використовувати у законодавчих та інших нормативно-правових актах України, а в тому, як тлумачити зміст спільного доробку, тобто чи орієнтуватися на весь *acquis* Євросоюзу або тільки на ту його частину, яка охоплює право внутрішнього ринку об'єднання.

Таким чином, «спільний доробок» *(acquis)* можна визначити як сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань. Вони є основою правопорядку Євросоюзу і мають сприйматися беззастережно державами-членами та країнами-претендентами на вступ до Євросоюзу. Оскільки *acquis* стосується насамперед держав-членів та країн-претендентів на членство в Євросоюзі, то обов'язкове використання терміна *acquis* у широкому сенсі в українському законодавстві не є конче необхідним. Треба також враховувати й те, що зміст спільного доробку постійно змінюється. Тому важливою має стати допомога з боку Євросоюзу, особливо коли йтиметься про визначення змісту положень права Євросоюзу, з якими треба гармонізувати законодавство України. Треба також брати до уваги, що будь-які спроби дати в законодавстві України розширене тлумачення *acquis* вимагатимуть значних фінансових витрат на процес гармонізації. Вбачається, що для України поки що оптимальним є використання в нормативно-правових актах терміна «законодавство Євросоюзу», тієї частини спільного доробку Євросоюзу, яка охоплює практично всі акти європейських інтеграційних об'єднань, яким має відповідати українське законодавство в процесі реалізації Угоди про асоціацію та інших угод та домовленостей про співпрацю.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Які документи та положення визначають міжнародну правосуб'єктність ЄС?
2. Визначте види зовнішньої компетенції ЄС.

3. Назвіть та класифікуйте правові форми участі Євросоюзу в міжнародних відносинах.
4. Які види міжнародних договорів укладає ЄС?
5. Дайте визначення поняття «консолідована двосторонність».
6. Порівняйте види асоціації у практиці міжнародних організацій.
7. Яким чином пов'язаний *«acquis communautaire»* (спільний доробок) зі вступом до Євросоюзу?

Розділ 2
Спільні політики і напрямки діяльності Європейського союзу

2.1. Спільна зовнішня політика і політика безпеки

2.1.1. Становлення спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС

Питання політичної інтеграції держав Європи залишаються ключовими із самих початків євроінтеграційних процесів. Хоча під час створення Європейських співтовариств (із урахуванням конкретних історичних обставин) формально переважали економічні аспекти, проте ідею політичного об'єднання, зокрема, у сфері безпеки і оборони розглядали у післявоєнній Європі, як одну з головних європейських ідей.

Вже у відомій офіційній Декларації 9 травня 1950 р. міністр закордонних справ Франції Робер Шуман не обмежував об'єднання Європи лише економічною інтеграцією, бо цього видавалося недостатнім для досягнення реальної солідарності в Європі, а вважав, що в довгостроковій перспективі не можливо економічну інтеграцію будувати без політичної інтеграції. І власне, в цьому контексті, історичне значення цієї Декларації полягало в тому, що вона стала кроком на шляху досягнення взаєморозуміння між Францією та Німеччиною і припинення віковічної ворожнечі між ними, що сприятиме реальному об'єднанню Європи і реалізації подальших форм інтеграції європейських держав у сфері безпеки і оборони.

Саме з метою реалізації цих проектів у 1950 р. прем'єр-міністр Франції Рене Плевен запропонував створити «європейську армію», як складову європейського інтеграційного процесу, і ця пропозиція (план Плевена) ініціювала потік переговорів, щодо створення Європейського оборонного співтовариства (далі — ЄОС). Договір про ЄОС було підписано 27 травня 1952 р. у м. Парижі державами-членами Європейського об'єднання вугілля і сталі (далі — ЄОВС).

У Договорі про ЄОС передбачалось поступове розширення функціональної інтеграції країн-учасниць на нові сектори, за прикладом і на засадах ЄОВС, уведення в дію органів та інститутів наддержавного типу, зокрема, Раду міністрів, з представників урядів з відповідними повноваженнями у військовій сфері, Комісаріат, як технічний орган, Парламентську асамблею та Суд. Крім того, договором обумовлювалась розбудова організації європейських збройних сил на засадах створення спільного бюджету, єдиної системи військової освіти та уніфікованого озброєння і уніфікованої уніформи.

Однак створити політичну організацію на базі спільних збройних сил не вдалося. Після тривалих дискусій проект Європейського оборонного співтовариства був відхилений Національними зборами Франції 30 серпня 1954 р.

Не знайшла підтримки також спроба створити окрему міждержавну організацію — Європейське політичне співтовариство з наддержавними органами, що мали б широкі повноваження у політичній сфері, яка і б охоплювала спільний ринок, оборону, європейську армію та інші питання. Проект Договору про Європейське політичне співтовариство, який складався із 117 статей, був представлений державам-членам ЄПС 10 травня 1953 р. у м. Страсбурзі (Франція) П. А. Спааком, і він залишився лише проектом інтеграції європейських держав у сфері оборони та зовнішньої політики.

Таким чином, на тривалий період часу європейські держави відмовилися від створення структур спільної безпеки і оборони, власне, через те, що ці сфери є визначальними і чутливими елементами державного суверенітету.

Варто також згадати два інтеграційні проекти французького урядовця Крістіана Фуше 1961 р., спрямовані на створення в рамках європейських співтовариств політичного союзу в таких сферах, як зовнішня політика, оборона та захист прав людини. Згадані документи передбачали формалізацію сфер співпраці в рамках Співтовариств шляхом створення відповідних організаційно — правових форм, що виходили із засад традиційного міждержавного співробітництва. Постійним органом повинен був стати Секретаріат Союзу європейських народів. Проте на перешкоді прийняття цього проекту став Президент Франції Шарль де Голль.

Одним із реалізованих інтеграційних проектів європейських держав у військовій сфері став створений у жовтні 1954 р. Західноєвропейський союз (далі — ЗЄС). Його організаційно-правові засади були закладені ще в Брюссельському договорі 1948 р., який вперше створив військово-політичну організацію під назвою Західний союз.

Фактично, з моменту заснування у 1954 р. і до 1994 р. ЗЄС, як вважають більшість дослідників, перебував у летаргічному стані, що було зумовлено низкою політичних і економічних причин, зокрема, значною конкуренцією за лідируюче становище з боку НАТО.

У лютому 1984 р. Франція прийняла меморандум, в якому наполягала на активізації діяльності ЗЄС. Документ підтримали Бельгія та Німеччина, які взяли до уваги те, що ЗЄС є фактично єдиною суто європейською організацією, компетентною в питаннях оборони, і розвиток ЗЄС повинен сприяти європейській інтеграції в цілому.

Для реалізації згаданого меморандуму Рада ЗЄС ухвалила «Платформу про інтереси європейської безпеки» (м. Гаага 26 жовтня 1987 р.), підтриману НАТО. У цьому документі визначалась європейська ідентичність у сфері безпеки і оборони на засадах солідарності, передбачених Брюссельським договором про створення ЗЄС та Північноатлантичним договором про створення НАТО.

На початку 90-х років держави-члени європейських співтовариств прийняли рішення про створення системи спільної зовнішньої політики, яку офіційно запроваджено Маастрихтським договором разом зі створенням Європейського союзу.

У цьому договорі, а саме — в окремій Декларації до нього, розширений ЗЄС, членами якого з 1990 р. стали Іспанія та Португалія, а з 1995 р. — Греція, був визначений як «оборонний компонент Європейського союзу» та «невід'ємна частина розвитку ЄС» (ч. 1 ст. 17). Цією ж статтею було передбачено розвиток ЗЄС у тому напрямі, що «Союз може налагодити тісніші відносини із ЗЄС за умови ухвалення Європейською Радою рішення про інтеграцію ЗЄС у Союз». Процес поступового поглинання Європейським союзом ЗЄС набув чіткіших і етапних рис у 1997 р. на Міжурядовій конференції з питань перегляду Маастрихтського договору, де Бельгія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Франція та ФРН запропонували так званий «Проект шести», в якому визначено три етапи інтеграції ЗЄС у Європейський союз. Упродовж першого етапу було запропоновано гармонізацію структур і механізмів обох організацій, але зі збереженням інституційної самостійності ЗЄС. На другому етапі злиття за ЗЄС залишалась відповідальність за вжиття військових антикризових заходів, але функції з ухвалення рішень з цих питань передано Раді ЄС, а Секретаріат ЗЄС включено до складу секретаріату Ради ЄС, а між іншими структурами цих організацій налагоджено такі взаємозв'язки, які, дозволяли ЄС використовувати для відповідних завдань такі органи ЗЄС, як Центр оборонного планування, Ситуаційний та Супутниковий центри. І, нарешті, на завершальному етапі було запропоновано повне завершення інтеграції ЗЄС у ЄС та імплементацію положень ст. V Брюссельського договору, яка стосувалась забезпечення взаємних військових гарантій, у Договір про Європейський союз.

У свій час, за нових умов завершення холодної війни, ЗЄС змушений був певним чином змінювати свої пріоритети та переглядати військову доктрину, яка вже не могла бути зорієнтована лише на широкомасштабні військові дії. З цією метою у Петерсберзькій

декларації від 19 червня 1992 р. ЗЄС передбачив необхідність концентрації зусиль на вирішенні трьох головних завдань, які в подальшому отримали назву «Петерсберзьких місій»: гуманітарної допомоги і рятувальних завдань; підтримання миру та залучення військових формувань до подолання кризових ситуацій.

Набуваючи певного авторитету, ЗЄС розширив коло своїх учасників. Зокрема, з 1992 р. статус асоційованих членів ЗЄС отримали Ісландія, Норвегія та Туреччина, а з1995 р. статус спостерігачів — Австрія, Фінляндія та Швеція. З 1994 р. — Болгарія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Естонія стали асоційованими партнерами ЗЄС. Такий же статус 1996 р. отримала Словенія.

Одним із важливих завдань країн ЄС/ЗЄС було визначено наявність власного, відмінного від НАТО, оперативного потенціалу для проведення різноманітних операцій. Оскільки ЄС не мав на той час відповідних повноважень для цього, то відповідні завдання були закріплені за ЗЄС.

Важливо, що в Маастрихтському договорі було визначено формулу взаємовідносин ЗЄС з НАТО. У згаданій Декларації про ЗЄС зазначено, що «Західноєвропейський союз визначений засобом зміцнення європейської опори в атлантичному Союзі».

Після підписання Амстердамського договору головний акцент держави-члени ЄС зробили на функціонуванні ЄС, як військової опори Європейського союзу. Проте розвиток військової і оборонної міжурядової співпраці держав-членів ЄС пішов у дещо іншому напрямку. За декілька років ЄС вдалося пройти значний шлях від суто економічного об'єднання до оборонного співтовариства, завдяки, зокрема, наданню йому повноважень самостійного здійснення миротворчих операцій з цивільними і військовими складовими. Для досягнення цього ЄС отримав правову базу і відповідні інституційні механізми реалізовувати відповідну оборону і військову політику самостійно, не потребуючи сприяння ЗЄС.

Така ситуація спричинила до того, що вже в Ніццькому договорі 2001 р. у ст. 17, що стосувалась спільної зовнішньої політики і

політики безпеки, положення про діяльність ЗЄС як оборонного компонента Європейського союзу вже були вилучені.

В інституційному плані ця ситуація, фактично, була вирішена ще раніше. Зокрема, після створення поста Високого представника у справах спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС (про що йтиметься далі) і призначення на цю посаду Х. Солани, вже в 1999 р. за рішенням Ради ЄС та Ради ЗЄС було вирішено сумістити цю посаду з посадою Генерального секретаря ЗЄС, що стало символом найглибшого рівня інтеграції між ЄС та ЗЄС. Крім того, у травні 2000 р. Рада ЗЄС ухвалила рішення про передання ЄС «процедур і концептуальних розробок у сфері кризового управління», а також низку структур ЗЄС, зокрема, Супутникового центру та Інституту з вивчення проблем безпеки.

Нарешті, 10 жовтня 2000 р. у м. Порто (Португалія) завершився саміт міністрів закордонних справ і оборони країн-членів ЗЄС, його асоційованих членів та країн-спостерігачів, а також асоційованих партнерів, на якому обговорювали питання ліквідації цієї військово-політичної організації, а також умови і принципи передання її структур і функцій Європейському союзу, про що було ухвалено відповідну декларацію.

І, нарешті, процес остаточного припинення діяльності ЗЄС, який був здійснений шляхом його інтеграції в Європейський союз, був завершений після підписання і набуття чинності Лісабонськими договорами, шляхом прийняття відповідного рішення Постійною радою ЗЄС від 31 березня 2010 р.

У 1970 р. було започатковано нову форму практичної співпраці у політичній сфері, яку названо Європейське політичне співробітництво (далі — ЄПС). Власне, на саміті у м. Люксембурзі в жовтні 1970 р. міністри закордонних справ держав-членів європейських співтовариств ухвалили Заяву стосовно здійснення координації міждержавної співпраці у сфері зовнішньої політики, в якій було, зокрема, передбачено проведення двічі на рік зустрічей міністрів закордонних справ європейських співтовариств та створення спеціального Політичного комітету голів міністерств закордонних справ, разом із відповідними робочими групами, для

підготовки обговорення конкретних питань стосовно ведення спільної зовнішньої політики.

Такі обов'язкові консультації держав-членів у відповідних форматах запроваджено з 1973 р., а роком пізніше, під час Паризького саміту, створено Європейську Раду, яка в складі керівників держав і урядів, а також міністрів закордонних справ регулярно почала обговорювати проблеми зовнішньої політики, а пізніше вже після набуття чинності Лісабонськими договорами перетворилася у важливий інститут ЄС.

На саміті міністрів закордонних справ держав-членів європейських співтовариств, проведеному в жовтні 1981 р. у м. Лондоні, ухвалено «Доповідь про Європейське політичне співробітництво». В ній було зазначено, що ЄПС «стало центральним моментом у зовнішній політиці усіх держав-членів». ЄПС схарактеризовано в термінах «політичної безпеки» і відповідно, визначено зобов'язання держав-членів Співтовариств проводити спільні консультації перед зовнішньополітичними акціями. З цією метою, були сформовані так звані трійки, які складалися з головуючої в європейських співтовариствах держави, держави-попередниці та держави-наступниці. Метою цих консультацій було створення організаційно-правових засад політичного співробітництва держав-членів.

Саме результатом цього стало ухвалення в 1986 р. Єдиного Європейського Акта (далі — ЄЄА) (набув чинності 1997 р.), розділ III якого регламентував порядок європейського співробітництва у сфері зовнішньої політики.

Згідно з ЄЄА, європейські співтовариства на підставі Європейського політичного співробітництва зобов'язалися «спільно сприяти реальному просуванню до європейської єдності». Договір інституціоналізував ЄПС, що мав діяти в рамках європейських співтовариств. Наприклад, згідно зі ст. 2 ЄЄА, вищим органом, що ухвалює рішення стосовно європейських співтовариств та Європейського політичного співробітництва є Європейська Рада, яка складається з глав держав та урядів держав-членів та голови Комісії європейських співтовариств за сприяння міністрів закор-

донних справ та одною з членів Комісії і яка збирається не рідше, ніж двічі на рік. До механізму Європейського політичного співробітництва належали також зустрічі міністрів закордонних справ та члена Комісії, які проводять не рідше, ніж чотири рази у рік (п «а» ч. 3 ст. 30 ЄЄА). Було передбачено також, що питання, які стосуються ЄПС, зокрема, у сфері зовнішньої політики, можна обговорювати під час сесій Ради ЄС.

Стосовно діяльності інших органів, що належали до механізму ЄПС, то згідно з Договором, Комісія є повноправною його учасницею, а з метою тісної взаємодії з Європейським парламентом у рамках ЄПС, держава-член, яка на той момент головує в Раді ЄС, зобов'язана регулярно інформувати Парламент про питання, які стосуються зовнішньої політики, та намагатися, щоб думку його членів враховували належно (статті 3 та 4 ЄЄА).

Стосовно ролі Суду європейських співтовариств у сфері врегулювання спорів з питань політичної співпраці держав-членів, то вона була незначною. Наприклад, згідно зі ст. 31 Договору, повноваження Суду стосувалися лише Розділу II ЄЄА, в якому визначено порядок внесення змін в установчі договори європейських співтовариств, тобто юрисдикція Суду щодо Європейського політичного співробітництва не була передбачена.

Таким чином, в Єдиному Європейському Акті держави-члени, після перших невдалих спроб юридично оформити сферу політичного співробітництва між ними, намагалися виваженіше і еволюційніше підійти до правового врегулювання наступного етапу цього процесу.

Головним документом, в якому було вперше визначено міжурядову структуру і зміст спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ) ЄС, як однієї із трьох головних опор Європейського союзу, а саме другої опори, став Маастрихтський договір, який був підписаний 7 лютого 1992 р. на виконання програми поглибленого співробітництва між державами-членами, що була визначена в Єдиному Європейському Акті 1986 р. та реалізована практикою його застосування, зокрема, через систему Європейського політичного співробітництва (ЄПС).

Спільній зовнішній політиці і політиці безпеки було присвячено окремий розділ V Договору про Європейський союз. Згідно з частинами 1 та 2 ст. 11 зазначалось, що «Союз та його держави-члени визначають та проводять спільну зовнішню політику та політику безпеки, керуючись положеннями цього розділу, що охоплюють всі сфери зовнішньої політики і політики безпеки».

Щодо практичної реалізації положень СЗППБ, то Маастрихтський договір визначив обов'язок держав-членів формулювати спільні позиції Союзу, гарантуючи відповідність їхньої національної політики спільним позиціям (ст. 12). У статі 13 передбачено було також механізм та процедуру спільних дій з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Вироблення спільних позицій та спільних дій означало, що держави-члени ЄС мають якісно підвищити рівень співробітництва у цій сфері, а саме: перейти від формування спільної оборонної політики до «перетворення її з часом на спільну оборону» (ч. 1 ст. 14).

Як ми вже згадували раніше, в Маастрихтському договорі центральною структурою в процесі становлення спільної оборонної політики держави-члени визнали Західноєвропейський союз.

Таким чином, головне досягнення Маастрихтських домовленостей — створення СЗППБ, незважаючи на те, що механізм його дії побудований навколо міждержавного співробітництва, яке визначено чіткіше, ніж в ЄЄА, зокрема, відповідно до ст. L Договору, спільна зовнішня політика і політика безпеки були вилучені із юрисдикції Суду ЄС.

Певним чином, положення про СЗППБ були розвинуті в Амстердамському договорі 1997 р. Зокрема, відбулося посилення компетенції ЄС щодо Західноєвропейського союзу, від звернення до ЗЄС про вжиття заходів, до їх безпосереднього втілення, хоча більшою мірою ці повноваження залишались на папері. Серед найзначніших новел Амстердамського договору у сфері СЗППБ можна назвати запровадження посади Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки (статті 18 і 26).

Одночасно, між європейськими державами велася значна діяльність, щодо формування засад Європейської політики без-

пеки і оборони (далі — ЄПБО). Формально ця сфера лежала поза межами установчих договорів ЄС і здійснювалася значною мірою за ініціативою НАТО.

Так, у 1996 р. Північноатлантична Рада НАТО прийняла так званий механізм «Берлін плюс», який передбачав реалізацію низки практичних процедур: надання Європейському союзу доступу до планувальних можливостей НАТО, які спроможні допомогти у військовому плануванні операцій під проводом ЄС; забезпечення умов передачі в розпорядження ЄС зазначених вище сил і спільних ресурсів НАТО для застосування в операціях під проводом ЄС; ідентифікація різних варіантів європейського управління операціями під проводом ЄС і подальшого визначення ролі заступника Верховного головнокомандувача об'єднаних сил НАТО в Європі, який має активно і повною мірою перебрати на себе відповідальність за європейські операції і подальшої адаптації системи оборонного планування НАТО, зокрема й питання надання сил для проведення операцій під проводом НАТО.

У Спільній декларації НАТО-ЄС щодо європейської політики безпеки і оборони від 16 грудня 2002 р. сторони уточнили головні засади розвитку стратегічно першочергових відносин між ними у відповідній сфері. Зокрема в цьому документі НАТО і ЄС підтвердили, що метою ЄПБО є доповнення комплексу інструментів, що існують в розпорядженні Європейського союзу для врегулювання кризових ситуацій та запобігання конфліктам на підтримку Спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського союзу, спроможністю виконувати під проводом ЄС операції з урегулювання кризових ситуацій, зокрема й військової операції, в яких НАТО не бере участі як організація.

У 1999–2000 рр. Європейською Радою прийнято ряд важливих ініціатив щодо розвитку механізмів і процедур ЄПБО.

Зокрема, Європейська Рада під час засідання в м. Гельсінкі (Фінляндія) ухвалила такі рішення: добровільно співпрацюючи в очолюваних ЄС операціях, країни-члени до 2003 р. повинні бути здатними протягом 60 днів розгорнути й утримати впро-

довж щонайменше одного року військові частини в кількості 50–60 тисяч вояків, здатних виконати завдання, окреслені в Петерсберзі; створити в рамках Ради політичні та військові структури, щоб дати ЄС змогу забезпечити політичне керівництво та стратегічне командування в рамках єдиної інституційної організації; розробити процедури консультацій, співпраці та прозорості у відносинах між ЄС та НАТО, беручи до уваги потреби всіх країн-членів ЄС; ужити організаційних заходів, які дають змогу, з огляду на автономність ухвалення рішень ЄС, країнам-членам НАТО, які не є членами Союзу, та іншим зацікавленим країнам зробити внесок у вирішення військових кризових ситуацій; розробити механізм подолання невоєнних криз з метою координації зусиль щодо застосування цивільних засобів та ресурсів паралельно з військовими засобами і ресурсами, що їх повинні надавати у розпорядження Союзу та країн-членів.

Для керування Силами швидкого реагування рішеннями Ради ЄС від 22 січня 2001 р. було створено спеціальні органи: Комітет з питань політики і безпеки, Військовий комітет та Військовий штаб.

Таким чином, структура механізму військового керування ЄС була визначена таким чином: очолює систему військового співробітництва Європейська Рада, що є вищим рівнем створення та функціонування спільної оборони; у свою чергу, до компетенції Ради ЄС належить ухвалення рішень у військовій сфері, що є обов'язковими, зокрема, щодо проведення спільних акцій, тобто щодо практичного використання Сил швидкого реагування; нагляд за міжнародною політичною ситуацією і підготовку відповідних рішень для Ради ЄС виконує комітет з питань політики і безпеки, до якого входять політичні директори від кожної держави-члена; безпосередня координація та підготовка військових заходів ЄС покладена на Військовий комітет, що складався з керівників військових штабів країн-членів ЄС або їх представників; у свою чергу, Військовий штаб ЄС є постійним органом при Генеральному секретаріаті Ради ЄС, що виконує функції оперативного характеру; і, нарешті, безпосередньо керувати діями Сил

швидкого реагування має спеціально призначений Радою ЄС командуючий операцією.

Отже, внаслідок низки організаційно-правових спроб реалізації єдиної політики у сфері безпеки і оборони держави-члени Європейського союзу створили в його межах певний механізм гарантування колективної безпеки, який був значною мірою змінений і доповнений унаслідок набуття чинності Лісабонськими договорами.

2.1.2. Головні засади і цілі спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС

Лісабонські договори 2007 р., крім ліквідації трьохопорної структури Європейського союзу і наділення його міжнародною правосуб'єктністю, визначили правову базу і особливий статус СЗППБ, як системи міжурядового співробітництва у рамках ЄС.

Загальні положення, що стосуються СЗППБ містяться в окремому розділі V Договору про Європейський союз «Загальні положення стосовно зовнішньополітичної діяльності Союзу і спеціальні положення стосовно спільної зовнішньої політики і політики безпеки». У Договорі регулюються також питання спільної політики безпеки і оборони, яка відповідно до його ст. 42 є складовою спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС.

Крім того, норми, що стосуються згаданої сфери, містяться в частині п'ятій Договору про функціонування Європейського союзу, зокрема, в Розділі VII «Умова солідарності».

Реалізуючи свою діяльність в рамках СЗППБ, Європейський союз діє на засадах, які випливають з природи і цілей його функціонування, зокрема, визначених у ст. 21 Договору про ЄС. Так, у рамках своєї зовнішньополітичної діяльності ЄС відстоює принципи демократії, верховенства права, універсальності і неподільності прав людини і основних свобод, поваги до людської гідності, принципів рівноправності і солідарності, а також поваги до принципів Статуту ООН і міжнародного права. З цією метою ЄС

планує розвивати відносини з третіми країнами та регіональними і універсальними міжнародними організаціями.

Договором про ЄС визначено такі цілі реалізації спільних заходів і політик Союзу в зовнішньополітичній сфері:

— захист своїх цінностей, фундаментальних інтересів, безпеки, незалежності і цілісності;

— консолідацію і підтримку демократії, верховенства права, прав людини і принципів міжнародного права;

— збереження миру, запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, принципів Гельсінського заключного акта та Паризької хартії включно з тими, що стосуються зовнішніх кордонів;

— сприяння сталому розвитку країн, що розвиваються в економічній, соціальній і екологічній сферах, спрямованому, насамперед, на подолання бідності;

— заохочення інтеграції усіх країн до світової економіки, включно з поступовою ліквідацією обмежень у міжнародній торгівлі;

— надання допомоги у розробці міжнародних заходів задля збереження і поліпшення якості навколишнього середовища і належного управління світовими природними ресурсами, з метою забезпечення сталого розвитку;

— надання допомоги населенню, країнам і регіонам, які стикаються з природними, або створеними людьми катастрофами;

— розвиток міжнародної системи, яка базується на посиленому міжнародному співробітництві і належному глобальному управлінні.

Як вже згадувалося вище, Лісабонські договори закріпили міжурядовий характер співпраці держав-членів ЄС у сфері СЗППБ. Це підтверджує і реальна практика у цій сфері, коли держави часто мають не тільки відмінні, але й протилежні позиції з тих чи інших зовнішньополітичних питань. Тому, в Договорі про ЄС, зокрема, в його частинах 2 і 3 ст. 24, передбачені положення щодо дотримання політичної солідарності у сфері СЗППБ. Так, у рамках принципів і цілей своєї діяльності, у рамках СЗППБ, Союз

визначає і імплементує цю сферу на засадах розвитку взаємної політичної солідарності держав-членів, виявленні питань, що становлять взаємний інтерес та досягнення все більшого збігу направленості дій держав-членів. У свою чергу, держави-члени ЄС повинні активно і беззастережно підтримувати зовнішню політику і політику безпеки в дусі лояльності і взаємної солідарності і дотримуватись заходів Союзу в цій сфері. У цьому контексті, держави-члени повинні спільно працювати, зміцнюючи і розвиваючи їх взаємну політичну солідарність. У цей же час, вони мають утримуватися від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або здатні ослабити його ефективність, як єднальної сили в міжнародних відносинах.

Такий підхід і міжурядовий характер співробітництва держав-членів ЄС у сфері СЗППБ уточнюється і конкретизується відповідними Деклараціями № 13 та 14, що додаються до Заключного акта Міжурядової конференції 2007 р., яка ухвалила Лісабонський договір. У них наголошується, що положення Договору про ЄС, що стосуються спільної зовнішньої політики та політики безпеки та створення відповідних органів, не впливають на існуючі повноваження держав-членів з формування та здійснення зовнішньої політики або національного представництва в третіх країнах та міжнародних організаціях. Крім того, положення, що регулюють загальну політику безпеки і оборони, не повинні завдавати шкоди специфічному характеру політики безпеки та оборонної політики держав-членів. Важливо, що в документі підкреслюється зобов'язальний характер для Європейського союзу та його держав-членів положень Статуту ООН.

Таким чином, згідно із ч. 1 ст. 24 Договору про ЄС компетенція Союзу з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки охоплює усі сфери зовнішньої політики і всі питання, які стосуються безпеки Союзу, включно з поступовим формуванням спільної оборонної політики, що може згодом призвести до спільної оборони.

Тут же сформульовані головні засади спеціальних правил та процедур у сфері СЗППБ. Зокрема, що її визначають і імплемен-

тують Європейська Рада і Рада ЄС, які приймають постанови одноголосно, якщо інше не встановлено Договорами. При цьому, чітко зазначено, що у сфері СЗППБ ухвалення законодавчих актів виключається, а безпосередньо СЗППБ здійснюється Високим представником Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки і державами-членами відповідно до Договорів. При цьому, у згаданій вище Декларації № 14 щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки, уточнюється, що положення про Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки та про Службу зовнішньополітичної діяльності не будуть заміняти існуючу правову основу, відповідальність та компетенцію кожної держави-члена щодо розробки та проведення її зовнішньої політики, її національної дипломатичної служби, її відносин з третіми країнами та її участі в міжнародних організаціях, включаючи перебування держави-члена у складі Ради Безпеки ООН. Важливо, що тут же підкреслюється, що положення про СЗППБ не надають Комісії ЄС нових повноважень з ініціювання рішень і не підвищують ролі Європейського Парламенту.

У цьому контексті певна особливість реалізації положень Договору про ЄС має місце і стосовно спільної політики безпеки і оборони. В пункті 3 ч. 1 ст. 42 Договору зазначається, що політика Союзу не стосується особливого характеру політики безпеки і оборони окремих держав-членів, зокрема, вона поважає зобов'язання, що випливають з Північноатлантичного договору для окремих держав-членів, які вважають, що їхня спільна оборона реалізується в рамках НАТО і є сумісною з спільною політикою безпеки і оборони, що виражена в межах Договору про ЄС.

Таким чином, держави-члени передаючи в значних масштабах повноваження і суверенні права в різних сферах Європейському союзу, стосовно спільної зовнішньої політики і політики безпеки, зосередили всю повноту відповідальності в рамках інститутів міжурядового співробітництва.

2.1.3. Інституційний механізм спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС

Інституційний механізм СЗППБ Європейського союзу, який розвивався і удосконалювався упродовж тривалого часу, на сьогодні сформований досить чітко.

Функціями у сфері СЗППБ більшою чи меншою мірою наділені як головні інститути ЄС, так і створено цілу систему спеціальних органів для реалізації відповідної політики Європейського союзу.

Як уже згадувалося, в ст. 24 Договору про ЄС визначено, що правила і процедури спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС визначаються і імплементуються Європейською Радою і Радою ЄС, які приймають постанови одноголосно, якщо інше не встановлено Договорами.

Європейська Рада, яка Лісабонськими договорами введена в систему головних інститутів Європейського союзу, згідно зі ст. 26 Договору про ЄС, виявляє стратегічні інтереси Союзу, фіксує цілі і визначає загальні напрями спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи питання, що мають наслідки у сфері оборони. І для цього вона ухвалює необхідні рішення. Рішення Європейської Ради щодо стратегічних інтересів і цілей Союзу стосуються СЗППБ та інших сфер зовнішньополітичної діяльності Союзу. При цьому такі рішення можуть стосуватись відносин Союзу з окремою країною чи регіоном, або передбачати тематичний підхід. Вони визначають термін дії і засоби, які мають надаватись Союзом і державами-членами.

Європейська Рада діє одноголосно за рекомендацією Ради ЄС, ухваленою відповідно до умов, передбачених для кожної сфери (ст. 22 Договору про ЄС).

Якщо цього вимагає міждержавна ситуація, Голова Європейської Ради скликає її позачергове засідання з метою визначення стратегічних напрямів політики Союзу у світлі такого розвитку.

Держави консультуються одна з одною в рамках Європейської Ради і Ради ЄС з будь-якого питання зовнішньої політики і полі-

тики безпеки, що становить взаємний інтерес, з метою визначення спільного підходу. Тобто, перед тим як здійснити будь-які дії на міжнародній арені чи взяти на себе будь-яке зобов'язання, яке б могло стосуватися інтересів Союзу, кожна держава-член повинна провести консультацію з іншими державами-членами в рамках Європейської Ради або Ради ЄС (ст. 32 Договору про ЄС). Тобто йдеться не про право, а про обов'язок проведення таких консультацій. І саме, таким чином, як зазначено у цій статті Договору, шляхом зближення своїх дій держави-члени забезпечують здатність Союзу обстоювати свої інтереси і цінності на міжнародній арені, демонструючи при цьому взаємну солідарність.

Голова Європейської Ради теж відіграє певну роль у сфері СЗППБ Європейського союзу. Зокрема, згідно із ч. 6 ст. 15 Договору про ЄС, голова Європейської Ради на своєму рівні і у своєму статусі представляє Союз у зовнішніх зносинах з питань СЗППБ без шкоди для повноважень Високого представника із зовнішніх справ та політики безпеки.

Рада Європейського союзу (в складі міністрів закордонних справ держав-членів) спільно з Європейською Радою визначають і реалізують діяльність ЄС у сфері СЗППБ.

Так, згідно із ч. 3 ст. 26 Договору про ЄС Рада ЄС розробляє спільну зовнішню політику і політику безпеки і ухвалює рішення, необхідні для її визначення і здійснення на основі загальних напрямів і стратегічних постанов, установлених Європейською Радою.

Так, коли міжнародна ситуація вимагає оперативних дій з боку Союзу, Рада ЄС ухвалює відповідні рішення. Вони визначають їхні цілі, межі, засоби, що мають бути надані у розпорядження Союзу, а за необхідності, то їхню тривалість і умови реалізації. Рада ухвалює свої рішення, які визначають позицію Союзу з окремих питань географічного чи тематичного характеру, а держави-члени, в свою чергу, мають забезпечити узгодженість своєї національної політики із позиціями Союзу (статті 28 і 29 Договору про ЄС). (Про особливість правових актів у сфері СЗППБ, зокрема тих, що приймаються Європейською Радою і Радою ЄС йтиметься нижче).

У свою чергу, в ст. 30 Договору про ЄС передбачено, що на розгляд Ради ЄС можуть вносити будь-які питання, ініціативи чи пропозиції, що стосуються СЗППБ, як кожна держава-член, так і Високий представник Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки, як самостійно, так і за підтримки з боку Комісії ЄС.

При цьому, у випадках, що вимагають швидкого вирішення, Високий представник за власною ініціативою чи за запитом держави-члена скликає позачергове засідання Ради упродовж 48 годин, або у разі абсолютної необхідності, протягом більш короткого терміну.

І у важливих випадках, на пропозицію Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки Рада ЄС може призначити спеціального представника, якого вона наділяє мандатом стосовно окремих політичних питань (ст. 33 Договору про ЄС).

Крім того, Рада ЄС може укладати міжнародні угоди у сфері СЗППБ з іншими державами чи міжнародними організаціями відповідно до загальних правил укладення таких угод у сфері зовнішніх зносин ЄС.

Рада ЄС повинна ухвалювати рішення також щодо встановлення правил щодо захисту фізичних осіб стосовно обробки персональних даних державами-членами під час здійснення ними діяльності у сфері СЗППБ (ст. 39 Договору про ЄС).

Амстердамським договором було запроваджено пост ***Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки***, функції якого виконував Генеральний секретар Ради ЄС, і який був наділений ширшими повноваженнями після набуття чинності Лісабонськими договорами.

Посаду Високого представника у 1999 р. уперше обіймав Х. Солана, який завдяки особистим якостям і досвіду на посту керівника НАТО (що відповідно позначилось на інтенсифікації військової складової ЄС), зумів надати СЗППБ особливого статусу, співмірного з іншими опорами Європейського союзу.

Згідно зі ст. 18 Договору про Європейський союз,Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки при-

значає Європейська Рада, діючи на основі кваліфікованої більшості, за погодженням із Головою Комісії.

Високий представник безпосередньо здійснює зовнішню політику і політику безпеки Союзу і своїми пропозиціями сприяє розробці цієї політики, яку він здійснює як уповноважений представник Ради. Ті самі дії він здійснює стосовно спільної політики безпеки і оборони.

Високий представник головує на засіданнях Ради ЄС із зовнішніх зносин і є одним із заступників Голови Комісії. Він забезпечує послідовність зовнішньополітичної діяльності Союзу. В рамках Комісії він відповідає за виконання обов'язків, поширених на цей орган у сфері зовнішніх зносин, і за координацію інших аспектів зовнішньополітичної діяльності Союзу (частини 3 і 4 ст. 18 Договору про ЄС). За проектом Договору про запровадження Конституції для Європи, посада Високого представника мала називатися — Міністр закордонних справ ЄС, що підкреслювало великі амбіції авторів цього проекту Договору.

Високому представнику з зовнішніх справ і політики безпеки при здійсненні його повноважень допомагає ***Європейська служба зовнішньополітичної діяльності***.

Згідно із ч. 3 ст. 27 Договору про ЄС ця служба співпрацює з дипломатичними відомствами держав-членів і включає посадових осіб компетентних служб Генерального Секретаріату Ради і Комісії, а також персонал, направлений дипломатичними відомствами держав-членів. Організацію і функціонування Європейської служби зовнішньополітичної діяльності встановлено рішенням Ради ЄС у травні 2010 р. (Рішення Ради ЄС 2010/427).

У цьому документі, зокрема ст. 2, визначено головні завдання Європейської служби зовнішньополітичної діяльності: підтримка Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки в реалізації його мандату в сфері СЗППБ і САБО, в його діяльності, як Голови Ради ЄС із закордонних справ, а також в його діяльності, як заступника Голови Комісії. Крім того, Європейська служба зовнішньополітичної діяльності повинна допомагати Голові Європейської комісії і Комісії, в цілому, а також

Європейському парламенту при реалізації ними функцій у сфері зовнішніх зносин.

Певними обсягами компетенції у сфері СЗППБ наділені також ***Комісія ЄС і Європейський парламент***.

Стосовно Комісії ЄС, то, з одного боку, якщо брати до уваги положення окремого розділу Договору про ЄС, щодо СЗППБ, то вона згадується не дуже часто, в основному стосовно діяльності Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки, який одночасно є заступником голови Комісії, але, з іншого боку, Комісія наділена більш значними повноваженнями у сфері зовнішньої політики через призму положень Договору про функціонування ЄС (переговори щодо укладення міжнародних договорів, представництва ЄС у міждержавних організаціях тощо).

Зокрема, в контексті, положень, що стосуються СЗППБ, то за підтримки з боку Комісії Високий представник з зовнішніх справ і політики безпеки Союзу та кожна держава-член можуть вносити на розгляд Ради ЄС будь-яке питання, яке стосується СЗППБ і можуть передавати на її розгляд, відповідно, ініціативи та пропозиції.

Певним чином, стосується СЗППБ діяльність Комісії на виконання у цій сфері бюджету Європейського союзу.

Згідно із положеннями Договору про ЄС, компетенція Європейського парламенту теж у сфері СЗППБ є досить обмеженою. Зазначається, що Високий представник з зовнішніх справ і політики безпеки регулярно консультується з Європейським парламентом з головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ та СПБО, а також інформує його, щодо шляхів розвитку цих політик. Високий представник слідкує за тим, щоб думка Європейського парламенту належним чином бралася до уваги, і його спеціальні представники можуть залучатися до інформування Європейського парламенту (ст. 36 Договору про ЄС).

У цій же статті вказано, що Європейський парламент може звертатися з питаннями чи формулювати рекомендації на адресу Ради і Високого представника. Двічі на рік в Європейському парламенті повинні організовуватися дискусії щодо прогресу,

досягнутому у здійсненні спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи і спільну політику безпеки і оборони.

Європейський парламент теж здійснює певний вплив на СЗППБ через контроль над бюджетом ЄС (оскільки з бюджету ЄС фінансується частина видатків на СЗППБ).

Лісабонські договори значною мірою обмежили юрисдикцію ***Суду Європейського союзу*** в сфері СЗППБ, у порівнянні з іншими сферами компетенції ЄС.

Згідно зі ст. 24 Договору про ЄС Суд Європейського союзу не має юрисдикції щодо положень, які стосуються сфери СЗППБ, за винятком юрисдикції щодо контролю за дотриманням ст. 40 цього Договору та контролю за законністю певних рішень, передбачених у другому абзаці ст. 275 Договору про функціонування ЄС.

У першому випадку мова йде про те, що реалізація спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС не може впливати на застосування процедур і межі повноважень інститутів в інших сферах компетенції ЄС, зокрема, передбачених відповідними статтями 3–6 Договору про функціонування ЄС, і, навпаки, реалізація цих політик не впливає на застосування процедур і відповідні повноваження інститутів, встановлених для реалізації повноважень Союзу у сфері СЗППБ (ст. 40 Договору про ЄС).

Стосовно другого випадку поширення юрисдикції Суду ЄС на сферу СЗППБ, то він має юрисдикцію виносити рішення за позовами фізичних і юридичних осіб, щодо актів, адресатами яких вони є, чи які мають пряме і безпосереднє відношення до них, а також щодо актів, які прямо їх стосуються і не вимагають заходів з імплементації, або якими передбачається проти них застосування будь-яких обмежувальних заходів (статті 263, 275 Договору про функціонування ЄС).

Крім цих положень Договорів, які чітко передбачають поширення компетенції Суду ЄС на сферу СЗППБ, можна стверджувати також, що згідно з ч. 11 ст. 218 Договору про функціонування ЄС, яка стосується укладення міжнародних договорів, держава-член, Європейський парламент, Рада чи Комісія можуть отримати висновок Суду щодо відповідності передбачуваної угоди

Договорам, зокрема, якщо ця міжнародна угода регулює питання у сфері СЗППБ. І у разі негативного висновку Суду ця угода може набути чинності лише тільки тоді, коли до неї будуть внесені зміни, чи буде зроблений перегляд договорів.

Крім того, наприклад, рішенням Суду у справі Т-174/95 Svenska journalistförbundetv. Council [1998] було поширено дію норм і принципів права ЄС, щодо прозорості і доступу до документів Ради ЄС, на ті з них, які прийняті у сфері СЗППБ, звичайно із урахування дотримання військової таємниці.

В інституційній системі СЗППБ, крім згаданих вище, функціонує ще ряд спеціальних органів, створених для ефективнішої реалізації цілей і завдань Європейського союзу в згаданій сфері.

Комітет з питань політики і безпеки, як орган у сфері СЗППБ під такою назвою був включений в Договір про ЄС Ніццьким договором (попередня назва — Політичний комітет). Він діє на підставі ст. 38 Договору про ЄС та Рішення Ради ЄС 2001/78 від 22 січня 2001 р.

Функції і завдання цього органу є досить важливими. Варто згадати про те, що суттєву роль в організації діяльності ради ЄС відіграє Комітет постійних представників — КОРЕПЕР, який складається з послів держав-членів при ЄС (КОРЕПЕР ІІ) та їхніх заступників при ЄС (КОРЕПЕР І). Саме під час нарад обох комітетів готують засідання Ради ЄС, досягають згоди, щодо більшості нормативних актів, які в подальшому приймає Рада, координують діяльність численних груп експертів.

Саме такі функції у сфері СЗППБ і виконував Політичний комітет, який формально був самостійним органом.

Подібним чином ситуацію на сьогодні врегульовано Лісабонськими договорами.

Згідно зі ст. 38 Договору про Європейський союз, Комітет з питань політики і безпеки, не порушуючи вимог ст. 240 Договору про функціонування Європейського союзу (щодо діяльності окремого Комітету у складі постійних представників урядів держав-членів), слідкує за міжнародною ситуацією у сферах, що стосуються СЗППБ, а також сприяє визначенню політики шляхом

підготовки висновків для Ради на її прохання, на прохання Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки чи за власною ініціативою. Комітет також стежить за процесом реалізації узгодженої політики, не зменшуючи при цьому повноважень Високого представника.

Важливо, що у межах СЗППБ Комітет з питань політики і безпеки під відповідальністю Ради ЄС і Високого представника здійснює політичний контроль і стратегічне керування операціями з врегулювання криз, згаданих, зокрема, у ст. 49 цього ж Договору. Мова йде про те, що Комітет у тісному і постійному контакті з Високим представником Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки під керівництвом Ради забезпечує координацію цивільних і військових аспектів цих місій (так званих «Петерсберзьких місій»).

Власне, з метою і на період здійснення таких операцій з врегулювання криз, Рада ЄС може уповноважити Комітет ухвалювати відповідні рішення стосовно політичного контролю за операцією і стратегічного керівництва нею.

Засідання в рамках Комітету відбуваються на рівні високих урядовців держав-членів ЄС у ранзі послів, в основному, двічі на тиждень. Комітетом створено три допоміжних органи: Групи з політичних і військових питань, Комітет з питань цивільних аспектів управління кризами і так звана «група Ніколаідес», яка готує засідання Комітету.

Підрозділ стратегічного планування і раннього попередження створений ще на підставі Декларації шостої до Амстердамського договору в рамках апарату та під керівництвом Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки, зокрема, для узгодження діяльності інших інститутів Союзу у формуванні зовнішньої політики. До його компетенції належить формування мережі отримання і опрацювання інформації від усіх структур ЄС та проведення самостійного політичного планування можливих стратегічних дій ЄС у сфері СЗППБ.

У рамках Комітету з питань політики і безпеки діє ***Комітет європейських кореспондентів***, до якого входять визначені праців-

ники міністерств закордонних справ держав-членів ЄС, відповідальні за обмін інформацією між державами-членами, Генеральним Секретаріатом Ради ЄС, Комісією і дипломатичними представництвами держав-членів.

Військовий комітет та Військовий штаб створено рішеннями Ради ЄС 2001/79 від 22 січня 2001 р. «Про заснування Військового комітету Європейського союзу» та «Про заснування Військового штабу Європейського союзу» для керування силами швидкого реагування.

У рамках СЗППБ створено також ряд допоміжних агенцій, які, головним чином, сприяють реалізації цілей і завдань спільної політики безпеки і оборони.

Агенція у сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (Європейська оборонна агенція) створена рішенням Ради ЄС 2004/551 від 12 липня 2004 р.

Стаття 42 Договору про ЄС одним із головних завдань Європейської оборонної агенції називає поліпшення військових потенціалів держав-членів ЄС. З цією метою, вона встановлює оперативні вимоги, сприяє заходам для їхнього задоволення, робить внесок у визначення та реалізацію будь-яких заходів, корисних для посилення промислової і технологічної бази оборонного сектора, бере участь у розробці європейської політики стосовно потенціалів і озброєнь та допомагає Раді оцінювати ступінь поліпшення військових потенціалів.

Сателітарний центр Європейського союзу, створений рішенням Ради ЄС 2001/55 від 20 липня 2004 р., став істотним елементом розвитку спільної політики безпеки і оборони ЄС, зокрема, для моніторингу кризових ситуацій. Зокрема, позитивний досвід його функціонування був відзначений під час сприяння операціям ЄС на Балканах та у спільних заходах з ООН.

Інститут безпекових студій ЄС, створений згідно з рішенням Ради ЄС 2001/554 від 20 липня 2001 р. з осередком у Парижі з метою проведення досліджень, обміну науковими досягненнями та підготовки експертних висновків для інших інститутів ЄС у сфері європейської безпеки.

Операційний центр ЄС діє в системі Військового штабу ЄС і сприяє можливостям ЄС у сфері планування і забезпечення військових операцій.

І, нарешті, важливо відзначити, створений рішенням Ради ЄС 2004/197 від 23 лютого 2004 р. особливий механізм, який передбачає управління використанням спільних коштів операцій Європейського союзу, що мають вплив на військові і оборонні питання, т. зв. «Атена» (Athena). Цей механізм створено для розпорядження коштами на покриття спільних витрат на відповідні військові чи оборонні місії. Атена застосовується в рамках спеціального комітету, до якого входять представники держав, які вносять фінансові кошти для реалізації цієї операції.

Таким чином, попри сформований досить складний інституційний механізм СЗППБ, можна стверджувати, що головне значення в процесі функціонування і прийняття рішень у цій сфері мають: Європейська Рада, Рада Європейського союзу та Високий представник Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки із Європейською службою зовнішньополітичної діяльності.

2.1.4. Правові акти ЄС у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки

Особливий правовий характер СЗППБ полягає в тому, що у цій сфері не передбачається прийняття законодавчих актів (відповідно до спеціальних процедур, передбачених установчими договорами), а Європейська Рада і Рада ЄС, хоча і є інституціями Союзу, але діючи одностайно підкреслюють міжурядовий характер співробітництва у цій сфері, зумовлюючи особливу природу тих юридичних інструментів, якими реалізуються завдання і досягаються цілі у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС.

Система правових актів ЄС у сфері СЗППБ, закладена Маастрихтським та Амстердамським договорами, передбачала координацію зовнішньополітичних дій держав-членів ЄС шляхом напрацювання спільних підходів, яка дозволяла їм виступати єдиним

голосом у міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях.

У колишній ст. 12 Договору про Європейський союз передбачались інституційні засоби, за допомогою яких Союз мав досягати основних цілей у сфері СЗППБ, зокрема, такі: визначення принципів та основних напрямків спільної зовнішньої політики і політики безпеки; визначення спільних стратегій; узгодження спільних дій; узгодження спільних позицій та зміцнення систематичного співробітництва між державами-членами в політичній сфері.

При цьому, хоча принципи і загальні напрямки, які визначались Європейською Радою, як і інші її рішення, у той час не були нормативними актами, проте мали певні юридичні наслідки для інститутів і держав-членів Союзу, були свого роду програмами зовнішньої політики, які визначали загальний курс Європейського союзу в міжнародних справах.

Приймаючи спільні стратегії, як нову категорію рішень у рамках СЗППБ, Європейська Рада, вирішуючи питання у регіонах, де держави-члени мали важливі спільні інтереси, визначала завдання, тривалість і засоби, що їх повинні були надавати Союз і держави-члени (п. 28 ст. 13 Договору про ЄС в Амстердамській редакції). У грудні 1999 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія) в рамках цих положень, було ухвалено Спільну стратегію ЄС щодо України, якою було встановлено, що ЄС вважає Україну важливим партнером, який може скористатися певними пріоритетами не тільки в економічній сфері, а й у сфері політичного співробітництва з ним та його державами-членами.

Щодо спільних позицій, то їх готувала Рада ЄС і в них визначались підходи до вирішення окремих предметних регіональних питань, що були узгодженням політики держав-членів з позиціями Союзу (колишня ст. 15 Договору про ЄС).

Прикладом може слугувати підготовка спільної позиції ЄС «Про цілі та пріоритети Європейського союзу стосовно України» від 28 листопада 1994 р.

Спільні позиції були важливим механізмом реагування на міжнародні події і ситуації. Наприклад, у відповідь на терористичні

акти проти США 11 вересня 2001 р. ЄС прийняв Спільну позицію про боротьбу з тероризмом, спрямовану на виконання резолюції Ради Безпеки ООН з цього питання. У сфері СЗППБ ЄС було передбачено також ухвалення рішень у формі спільних дій держав-членів Союзу. Вони були спрямовані на практичне здійснення спільної стратегії або іншого питання, що належить до компетенції Європейської Ради. Ця форма правового акта визнавалась однією із найефективніших у сфері СЗППБ, бо у них визначалось не лише ставлення ЄС до тієї чи іншої зовнішньополітичної проблеми, а й пропонувались практичні заходи, такі як застосування санкцій тощо.

Дещо модифікованими були акти у сфері СЗППБ у проекті Договору про запровадження Конституції для Європи, який не набув чинності. Головними інструментами спільної зовнішньої політики і політики безпеки пропонувались: європейські рішення щодо стратегічних інтересів та цілей Союзу, європейські рішення щодо визначення загальних засад, а також, відповідно, європейські рішення про дії Союзу, про позиції Союзу, про реалізацію дій та позицій та про зміцнення систематичної співпраці держав-членів у разі здійснення ними спільної політики.

Від 1 грудня 2009 р., згідно зі ст. 25 нового Договору про Європейський союз, він здійснює спільну зовнішню політику і політику безпеки шляхом:

— визначення загальних напрямів;
— ухвалення рішень, що визначають:
— дії, що має здійснювати Союз;
— позицію, що має виробляти Союз;
— порядок імплементації рішень, згаданих у попередніх пунктах та зміцнення систематичного співробітництва між державами-членами у здійсненні їхньої політики.

Лісабонськими договорами певним чином модифіковано попередні правові форми актів у сфері СЗППБ. Тобто, замість «спільних стратегій», «спільних позицій» і «спільних дій», які ми згадували вище, Європейською Радою і Радою ЄС (залежно від компетенції) приймаються «Рішення».

Ці рішення ЄС, згідно із теж зміненою ст. 288 Договору про функціонування ЄС, можуть мати чітко визначеного адресата, а можуть мати і загальне застосування. Хоча, при цьому треба пам'ятати, що до рішень у сфері СЗППБ, згідно зі ст. 24 та 31 Договору про ЄС, загальна законодавча процедура не застосовується, а вони приймаються Європейською Радою та Радою ЄС одноголосно, про що йтиметься нижче.

Отже, Лісабонськими договорами, насамперед, змінено «спільні стратегії», як особливий інструмент СЗППБ. Тепер, згідно із ст. 22 Договору про ЄС, Європейська Рада, приймає рішення щодо стратегічних інтересів і цілей Союзу, що стосуються спільної зовнішньої політики і політики безпеки та інших сфер зовнішньополітичної діяльності ЄС. При цьому, такі рішення можуть стосуватися відносин Союзу з окремою країною чи регіоном, або передбачати тематичний підхід і визначати термін дії і засоби, які мають надаватися Союзом і державами-членами.

Частиною 1 ст. 26 Договору про ЄС теж встановлено, що Європейська Рада виявляє стратегічні інтереси Союзу, фіксує цілі і визначає загальні напрямки СЗППБ, включаючи питання, що мають наслідки у сфері оборони, і для цього вона ухвалює відповідні рішення.

Таким чином, зміст і завдання рішень Європейської Ради, підкреслюють її особливий характер діяльності, як у сфері СЗППБ, так і стосовно зовнішньої діяльності Європейського союзу взагалі.

Колишні «спільні дії» у сфері СЗППБ, новий Договір про ЄС визначив у ст. 28 таким чином. Рада ЄС ухвалює необхідні рішення, коли міжнародна ситуація вимагає оперативних дій з боку Союзу. Цими рішеннями встановлюються їхні цілі, межі, засоби, що мають бути надані у розпорядження Союзу, а за необхідності — їхню тривалість і умови їхньої реалізації, а якщо з'явились обставини, що справляють істотний вплив на питання, які є предметом такого рішення, то Рада переглядає його принципи і цілі та ухвалює у зв'язку з цим необхідні рішення.

Важливість цієї правової форми СЗППБ держави-члени сформулювали в частинах 3 і 4 цієї статті, зокрема встановили, що

згадані рішення є обов'язковими для держав-членів у випадку вироблення ними своїх позицій; реалізації своїх дій. А для цього, стосовно будь-якого вироблення позиції чи будь-якої дії на національному рівні з метою виконання зазначеного рішення, відповідна держава-член має надати своєчасно інформацію, що дає змогу в разі потреби, провести попереднє узгодження в рамках ради. Зобов'язання про надання попередньої інформації не поширюються на заходи, які є лише трансформацією рішень Ради на національному рівні.

Важливість і практична значимість такої правової форми СЗППБ підкреслюється тим, що у випадку нагальної потреби, що виникає в результаті зміни ситуації, якщо зазначене вище рішення Ради не переглядалось, то держави-члени можуть схвалити невідкладні заходи з урахуванням головних цілей згаданого рішення інформуючи про такі дії раду (ч. 5 ст. 28 Договору про ЄС).

Тут же передбачається, що у разі виникнення значних труднощів під час реалізації будь-якого рішення, передбаченого цією статтею, держава-член звертається до Ради, що має їх обговорити і здійснити пошук адекватних вирішень проблеми, але такі вирішення не повинні суперечити основним цілям такого рішення чи зашкодити його ефективності.

Деталізація умов прийняття такого роду рішень Радою ЄС зумовлена широкою практикою його застосування ще як «спільних дій», так і в сучасних умовах як «рішень про дії». Зокрема, такі рішення Радою ЄС приймаються, наприклад, стосовно проведення миротворчих поліцейських місій (Joint Action 2004/944 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of Congo (DRC) [2004]), або (Council Decision 2010/279 on the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN [2010]) чи для створення інституцій чи центрів зі статусом юридичних осіб (Joint Action 2008/550 establishing a European Security and Defence College (ESDC) and repealing joint action 2005/575 [2008]).

Стосовно таких правових актів СЗППБ, які в попередніх договорах визначають, як «спільні позиції», то хоча в науковій літературі із

згаданої проблематики в основному стверджується про їх певну подібність із згаданими вище «спільними акціями», але в сучасному Договорі про ЄС вони теж виділені в окремій ст. 29. У ній, зокрема, зазначається, що Рада ЄС ухвалює рішення, які визначають позицію Союзу з окремих питань географічного чи тематичного характеру, а держави-члени, в свою чергу, повинні забезпечити узгодженість своєї національної політики із позиціями Союзу.

Певним чином розширює і підсилює значення рішень Ради щодо спільних позицій ЄС ст. 34 Договору про ЄС. У ній зазначається, що діючи в рамках міжнародних організацій і на міжнародних конференціях, держави-члени координують свої дії і захищають на цих форумах позиції Союзу. А у міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях, де беруть участь не всі держави-члени, то ті, що є їх учасниками, захищають позиції Союзу. І організовує та забезпечує цю координацію Високий представник Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки.

У частинах 3 і 4 ст. 34 Договору про ЄС передбачено особливі випадки підтримки позицій ЄС з питань СЗППБ в Організації Об'єднаних Націй, зокрема, в її Раді Безпеки. Так, держави-члени ЄС, які є постійними членами Ради Безпеки, під час здійснення своїх функцій повинні захищати позиції і інтереси Союзу, не порушуючи при цьому відповідальності, що покладається на них положеннями Статуту ООН.

Рішення Ради ЄС, щодо спільних позицій ЄС приймалися і приймаються з надзвичайно широкого кола міжнародних проблем. Зокрема, щодо підтримки мирних і демократичних процесів у третіх країнах, захисту прав людини, попередження конфліктів, боротьби з тероризмом тощо (Common Position 2001/930 on combating terrorisma [2001]; Council Decision 2010/232 renewing restrictive measures against Burma/Myanmar [2010]).

На підставі ст. 29 Договору про ЄС були прийняті також відповідні рішення Ради ЄС щодо оцінки ситуації про військову агресію щодо України і застосування відповідних заходів з боку Європейського союзу (Council Decision 2014/119 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of

the situation in Ukraine [2014]; Council Decision 2014/145 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine [2014]).

Статтею 31 Договору про ЄС встановлено правила голосування при прийнятті рішень Радою ЄС у сфері СЗППБ. Цією статтею встановлюється правило одностайності при прийнятті рішень Радою ЄС у згаданій сфері і чотири винятки з цього правила, за яких голосування допускається кваліфікованою більшістю.

Таким чином, за загальним правилом рішення в сфері СЗППБ ухвалюється Європейською Радою і Радою ЄС одноголосно. При цьому, важливо, що будь-який член Ради ЄС, який утримується при голосуванні, може супроводити свою позицію офіційною заявою. У цьому випадку він знімає з себе зобов'язання виконувати це рішення, але визнає, що таке рішення є обов'язковим для Союзу. Але при цьому, відповідна держава-член зобов'язана утримуватися від будь-яких дій, які вступають в суперечності з діями Союзу, що базуються на цьому рішенні, або перешкоджають їм, а інші держави-члени повинні виявляти повагу до її позиції. А якщо таких членів Ради ЄС, що аргументували свою неучасть у голосуванні відповідною заявою про утримання, буде щонайменше третина держав-членів, населення яких становить щонайменше третину населення Союзу, то рішення не ухвалюються.

Відходячи від основного правила про одностайність голосування, Рада ЄС діє на основі кваліфікованої більшості у випадках:

— ухвалюючи рішення, що визначає дії чи позицію Союзу, на основі рішення Європейської Ради стосовно стратегічних інтересів і цілей Союзу;

— ухвалюючи рішення, що визначає дії чи позицію Союзу, на основі пропозиції Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки, наданої у відповідь на спеціальне звернення до нього з боку Європейської Ради за внесеної ініціативи або за ініціативи Високого представника;

— ухвалюючи будь-яке рішення, щодо імплементації рішень, які визначають дії чи позицію Союзу;

— у разі призначення спеціального представника, який наділяється нею мандатом стосовно окремих політичних питань.

У свою чергу, винятки із застосування кваліфікованої більшості передбачено при ухваленні Радою рішень, які мають військові наслідки, або наслідки у сфері оборони. А також у випадку, якщо член Ради заявить про те, що з суттєвих міркувань національної політики, які будуть ним викладені, він чинитиме спротив ухваленню того чи іншого рішення, що має бути ухвалене кваліфікованою більшістю, то голосування не проводиться. При цьому, Високий представник, згідно із Договором, зобов'язаний проводити інтенсивні консультації з відповідною державою-членом, здійснювати пошук прийнятного для неї вирішення проблеми. І за відсутності результату Рада, діючи на основі кваліфікованої більшості може звертатися щодо розгляду цього питання Європейською Радою для його вирішення шляхом одноголосного ухвалення рішення (ч. 2 ст. 31 Договору про ЄС).

Крім того, Європейська Рада може одноголосно ухвалити рішення, яким надає Раді ЄС право діяти на основі кваліфікованої більшості у випадках інших, ніж ті, що згадані вище.

Ми зосередили свою увагу на аналізі головних правових актів ЄС у сфері СЗППБ. До них певним чином можна віднести також міжнародні договори, що стосуються СЗППБ (на них поширюються загальні правила укладення міжнародних договорів, про що йдеться в окремому розділі), різного роду декларації і висновки Європейської Ради, а також згадані в ч. 2 ст. 31 Договору про ЄС імплементаційні рішення Ради ЄС щодо дій чи позицій Європейського союзу.

2.1.5. Правові засади спільної політики безпеки і оборони ЄС

Спільна політика безпеки і оборони Європейського союзу (далі — СПБО) складає невід'ємну частину його спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

Проте особливий характер цієї сфери співпраці держав-членів ЄС зумовив виділення її в окрему секцію відповідного розділу Договору про ЄС.

Так, згідно із базовою ст. 42 цього Договору СПБО забезпечує Союз здатністю до оперативних дій, що базується на заходах цивільного і військового характеру. Важливо, що Договором розширено перелік т. зв. «Петерсберзьких місій», тобто заходів не так військового, як гуманітарного (цивільного) характеру. Зокрема, до таких місій ч. 1 ст. 43 Договору про ЄС відносить: спільні операції з роззброєння; гуманітарні місії і місії з евакуації і місії, пов'язані з наданням порад і сприяння у військовій сфері; місії з попередження конфліктів і підтримки миру; місії бойових підрозділів з урегулювання криз, включно з місіями поновлення миру, і стабілізаційні операції після завершення конфліктів.

Саме ця стаття чітко вказує, що ці місії можуть сприяти боротьбі з тероризмом, включаючи надання підтримки третім країнам у боротьбі з тероризмом на їх території, що, власне, і може бути реалізовано щодо ситуації в Україні.

Згідно із ч. 2 ст. 43 рішення стосовно згаданих вище місій ухвалює Рада ЄС. У них визначаються їх цілі і межі, а також загальні умови їх здійснення. Координацію цивільних і військових аспектів цих місій забезпечує Високий представник Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки під керівництвом Ради і у тісному і постійному контакті з Комітетом з питань політики і безпеки.

Договір про ЄС, зокрема, ч. 2 ст. 42 передбачає, що СЗППБ включає поступове формування спільної оборонної політики Союзу. Це, відповідно, призведе до створення спільної оборони у разі ухвалення стосовно цього одноголосного рішення Європейською Радою. У такому випадку ця інституція пропонуватиме державам-членам затвердити таке рішення згідно з конституційними вимогами кожної з них.

Проте політика Союзу згідно з цим розділом все-таки не стосується особливого характеру політики безпеки і оборони окремих держав-членів і поважає зобов'язання, що випливають з Північноатлантичного договору для окремих держав-членів, які вважа-

ють, що їх спільна оборона реалізується в рамках НАТО і є сумісною зі спільною політикою безпеки і оборони, яка встановлена у цих межах (п. 2 ч. 2 ст. 42 Договору про ЄС).

Конкретні заходи у рамках СПБО держави-члени реалізують через передачу в розпорядження Союзу своїх цивільних і військових потенціалів, також з числа багатонаціональних збройних сил, якщо такі будуть сформовані між державами-членами (ч. 3 ст. 42 Договору про ЄС).

Цими ж положеннями передбачено, що державам-членам для поліпшення своїх військових потенціалів сприяє відповідна Агенція у сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (далі — Європейська оборонна агенція), яка з цією метою встановлює оперативні вимоги, сприяє заходам для їхнього задоволення, робить внесок у визначення і реалізацію будь-яких заходів, корисних для посилення промислової і технологічної бази оборонного сектора, бере участь у розробці європейської політики стосовно потенціалів і озброєнь і допомагає Раді ЄС оцінювати ступінь поліпшення цих військових потенціалів.

Відповідно до ст. 45 Договору про ЄС чітко сформульовані завдання Європейської оборонної агенції у сфері «військової господарки», яка підпорядкована Раді ЄС. Зокрема, це:

— сприяння визначенню цілей військових потенціалів держав-членів і оцінці дотримання зобов'язань, взятих державами-членами стосовно потенціалів;

— сприяння гармонізації поточних потреб і ухваленню ефективних, сумісних один з одним методів закупівель;

— пропонувати багатосторонні проекти з метою реалізації цілей у сфері військових потенціалів, забезпечувати координацію програм, які здійснюються державами-членами, і управління спеціальними програмами співпраці;

— підтримка досліджень з оборонної технології, координації і планування спільної дослідницької діяльності, а також розробка технічних рішень, що відповідають майбутнім поточним потребам;

— сприяння визначенню і реалізації будь-яких заходів щодо посилення промислової і технологічної бази оборонного сектора,

а також підвищення ефективного використання військових витрат.

Співпраця у сфері безпеки і оборони, а особливо військове співробітництво є дуже чутливою і індивідуальною сферою для держав-членів ЄС, особливо, беручи до уваги їх різні економічні потенціали.

Тому, з метою повнішого врахування інтересів та здатностей різних держав у рамках СПБО передбачено, як можливість виконання певних місій групами держав. І, навпаки, держави, чиї потенціали відповідають більш високим критеріям можуть взяти на себе суворіші зобов'язання і з метою виконання найбільш складних місій, встановити між собою т. зв. «Постійне організоване співробітництво» (далі — ПОС), тобто, поглиблену співпрацю у сфері безпеки і оборони. Це передбачено, зокрема, частинами 5 і 6 ст. 42, ст. 46 Договору про Європейський союз та окремим Протоколом № 10 до згаданого Договору.

Так, будь-яка держава-член ЄС, яка в подальшому забажає взяти участь у ПОС, повідомляє про свій намір Раду ЄС і Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки. Після цього, Рада ухвалює рішення, в якому підтверджує участь зацікавленої держави-члена в ПОС, якщо ця держава відповідає критеріям і бере на себе зобов'язання, передбачені у статтях 1 і 2 Протоколу про Постійне організоване співробітництво.

Згідно із цими статтями, ПОС відкрита для всіх держав-членів ЄС, які зобов'язуються з дня набуття чинності Лісабонськими договорами: інтенсивніше розвивати свої оборонні потенціали за рахунок розширення національних внесків і шляхом участі, у разі доцільності, у багатонаціональних силах, в основних європейських програмах із технічного оснащення і в діяльності Європейського агентства у сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (Європейського оборонного агентства); і бути в змозі не пізніше 2010 р. надавати — як національний контингент або компонент багатонаціональних груп — бойові підрозділи, призначені для планованих місій, які сформовані в тактичному плані як тактична група з елементами підтримки (включа-

ючи транспорт і матеріально-технічне забезпечення), мають здатність протягом 5–30 днів здійснювати місії, зазначені у ст. 43 Договору про Європейський союз, зокрема, у відповідь на прохання з боку Організації Об'єднаних Націй, і які можуть перебувати в дієздатному стані протягом початкового періоду в 30 днів із можливістю продовження, як мінімум, до 120 днів.

І, відповідно, до цих цілей, держави-члени, які беруть участь у ПОС, зобов'язуються:

— з моменту набуття чинності Лісабонськими договорами співпрацювати заради досягнення узгоджених цілей щодо рівня інвестиційних витрат на обладнання, призначене для оборони, регулярно переглядати ці цілі, виходячи з обстановки у сфері безпеки та міжнародної відповідальності Союзу;

— наскільки можливо, зближувати свої технічні засоби оборони, зокрема, здійснюючи гармонізацію процесу виявлення військових потреб, об'єднуючи оборонні засоби і потенціали і, у разі доцільності, проводячи їх спеціалізацію, а також розвиваючи співпрацю у сферах навчання та матеріально-технічного забезпечення;

— вживати конкретних заходів щодо посилення доступності, взаємної сумісності, гнучкості своїх сил та їх здатності до розгортання, зокрема, шляхом визначення загальних цілей у сфері призначення сил, включаючи можливий перегляд своїх національних процедур прийняття рішень;

— співпрацювати з метою забезпечення прийняття ними заходів, необхідних для заповнення прогалин у рамках «Механізму розвитку потенціалів», зокрема за допомогою багатонаціональних підходів, і без шкоди для зобов'язань у рамках НАТО;

— у разі доцільності брати участь у розвитку основних спільних або європейських програм технічного оснащення в рамках Європейського оборонного агентства.

У Договорі про ЄС передбачено, що держави-члени можуть, за бажанням, вийти з ПОС, із повідомленням про це Ради ЄС, яка бере до відома припинення участі зацікавленої держави-члена (ч. 5 ст. 46 Договору про ЄС). Якщо держава перестає відповідати згаданим вище критеріям ПОС, то Рада ЄС може ухвалити рішен-

ня, яке призупиняє участь такої держави-члена (ч. 4 ст. 46 Договору про ЄС).

Важливим інструментом реалізації цілей СПБО є можливість застосування в рамках ЄС «умови солідарності», яку передбачено Договором про ЄС та Договором про функціонування ЄС, що свідчить про особливий характер відповідних положень.

Так, згідно із ч. 7 ст. 42 Договору про ЄС, у разі якщо держава-член зазнає збройної агресії на власній території, інші держави-члени повинні надати їй допомогу і сприяння всіма можливими засобами згідно зі ст. 51 Статуту ООН. При цьому, зобов'язання і співпраця у цій сфері продовжують відповідати зобов'язанням, взятим на себе в межах НАТО, яка для тих держав, що важливо, все-таки залишається основою їхньої колективної оборони і головною інстанцією для її здійснення.

Умова солідарності для держав-членів ЄС щодо терористичної атаки або усунення наслідків катастроф має більш чіткіший і конкретніший характер і передбачена вже ст. 222 Договору про функціонування ЄС.

Так, якщо одна із держав-членів ЄС зазнає терористичної атаки чи стає жертвою катастрофи, спричиненої природними факторами або людиною, то Союз (і його держави-члени), діючи спільно в дусі солідарності, мобілізує усі наявні у нього інструменти, зокрема надані в його розпорядження державами-членами військові засоби, з метою:

— запобігти терористичній загрозі на території держав-членів;

— захистити демократичні інститути і цивільне населення від можливої терористичної атаки;

— надати допомогу державі-члену на її території на прохання її політичних органів у випадку терористичної атаки;

— надати допомогу державі-члену на її території на прохання її політичних органів у випадку катастрофи, спричиненої природними факторами чи людиною.

Така допомога державі-члену ЄС, що зазнала терористичної атаки, чи стала жертвою катастрофи, з боку інших держав-членів надається на прохання її політичних органів.

Порядок реалізації Союзом умови солідарності визначається рішенням, ухваленим Радою за спільною пропозицією Комісії й Високого представника Союзу із зовнішньої політики і політики безпеки. Коли ж таке рішення може виходити за межі внутрішніх загроз і може мати наслідки для сфери оборони, то Рада ЄС діє відповідно до норм про спільну політику безпеки і оборони вже Договору про Європейський союз.

Для сприяння у реалізації згаданих положень ст. 222 ДФЄС, згідно з її ч. 3, Раді ЄС допомагають Комітет з питань політики і безпеки, за підтримки спеціального комітету, який створюється відповідно до ст. 71 Договору про функціонування ЄС з метою забезпечення сприяння і зміцнення в межах Союзу оперативної співпраці з питань внутрішньої безпеки.

Власне, з метою надання ЄС і його державам-членам можливості діяти ефективним чином, Європейська Рада здійснює регулярну оцінку загроз, з якими стикається Союз (ч. 4 ст. 222 ДФЄС).

Таким чином, серед головних новел у сфері СПБО, внесених Лісабонськими договорами, можна виділити розширення змісту і значення «Петерсберзьких місій» у сфері політики безпеки і оборони ЄС та запровадження відповідних положень, щодо Постійного організованого співробітництва між державами-членами ЄС та щодо застосування умови солідарності між ними у відповідних ситуаціях. І ця сфера співпраці між державами-членами ЄС продовжує розвиватися відповідно до нових реалій міжнародної ситуації.

2.2. Спільна торговельна політика Євросоюзу

2.2.1. Поняття, джерела та інструменти спільної торговельної політики Євросоюзу

Спільна торговельна політика належить до виключної компетенції ЄС і є ключовою спільною політикою Європейського союзу. З огляду на створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної

торгівлі між Україною та ЄС значення цієї політики і надалі зростатиме.

Поняття, цілі та принципи спільної торговельної політики ЄС

Термін спільна торговельна політика (далі — СТП) вперше з'явився у договорі про Європейське Економічне Співтовариство 1957 р., який проголосив об'єднання держав у митний союз, ліквідацію митних кордонів та запровадження спільної торговельної політики щодо третіх країн. Суд ЄС надав концепції СТП подальшого розвитку. Так, у своїй компетентній думці 1/78 Суд наголосив, що провідною ідеєю створення Європейського співтовариства була лібералізація торгівлі, а договір про заснування Європейського співтовариства не містить перешкод для розвитку торговельної політики Співтовариства. Суд наголосив на виключному характері СТП, вказавши що після закінчення перехідного періоду 31 грудня 1969 р. держави-члени не зможуть вести самостійну торговельну політику щодо третіх країн. СТП дала змогу уніфікувати зовнішньоторговельну політику держав-членів ЄС та пришвидшити формування Митного союзу ЄС, заклавши підґрунтя для формування спільного ринку, економічного та валютного союзу ЄС.

Після створення СОТ Суд ЄС, вирішуючи спір щодо повноважень Співтовариства у сфері ГАТС та ТРІПС, у компетентній думці 1/94 вирішив, що компетенція ЄС поширюється не лише на торгівлю товарами, але й частково і на торгівлю послугами і торговельними аспектами прав інтелектуальної власності.

Пізніше це було закріплено і в первинному праві ЄС, шляхом внесення відповідних змін Амстердамським та Ніццьким договорами. Так, Лісабонський договір підтвердив виключний характер спільної торговельної політики, віднісши до цієї сфери також і торгівлю послугами, торговельними аспектами прав інтелектуальної власності та прямі іноземні інвестиції (ст. 207).

Під спільною торговельною політикою варто розуміти **сукупність норм, які регулюють торгівлю країн-членів ЄС з третіми країнами**. Треба однак зазначити, що СТП тісно пов'язана з нормами,

які регулюють внутрішню торгівлю ЄС між країнами-членами та закріплюють основні засади спільного ринку ЄС.

Спільна торговельна політика охоплює як багатосторонні торговельні угоди загального характеру (включаючи угоди про торгівлю окремими видами товарів, як наприклад Договір про Європейське об'єднання вугілля та сталі та Договір про Євратом, Договір про сільськогосподарську продукцію тощо), так норми, які регулюють технічні бар'єри для торгівлі, екологічні норми, норми щодо охорони здоров'я, захисту рослин, тварин тощо.

Окрім торгівлі товарами СТП регулює і значну частину торгівлі послугами та торговельними аспектами прав інтелектуальної власності, а також відносини, пов'язані із здійсненням іноземних інвестицій.

У Лісабонському договорі основоположні засади СТП окреслені у статтях 206–207. У статті 206 закріплено **цілі** спільної торговельної політики:

— Гармонійний розвиток світової торгівлі;

— Поступове скасування обмежень у міжнародній торгівлі;

— Поступове скасування обмежень на прямі іноземні інвестиції;

— Зниження митних та інших бар'єрів для торгівлі (ст. 206).

Таким чином, торговельна політика має на меті усунути економічні, політичні та адміністративні бар'єри для міжнародної торгівлі. Ці цілі узгоджуються із загальними цілями Європейського союзу та, зокрема, з його цілями та принципами у сфері зовнішньополітичної діяльності.

Договором також передбачається, що торговельна політика ЄС повинна здійснюватись на основі **єдиних принципів**, зокрема щодо таких її аспектів:

— Зміна митних ставок;

— Укладання тарифних та торговельних угод щодо торгівлі товарами та послугами;

— Торговельних аспектів прав інтелектуальної власності;

— Прямих іноземних інвестицій;

— Досягнення уніфікації заходів з лібералізації;

— Експортної політики і заходів із захисту торгівлі, включаючи ті, що мають застосовуватись у випадку демпінгу та субсидування (ст. 207).

— Необхідно наголосити, що перелік, наведений у ст. 207, не є вичерпним і може бути доповнений також іншими заходами чи інструментами, здатними вплинути на міжнародну торгівлю ЄС з третіми країнами.

Перелічені у ст. 207 інструменти належать до торгово-політичних або торговельних заходів ЄС. Треба розділяти автономні заходи, які приймаються ЄС самостійно без участі інших суб'єктів. Значною мірою, реалізація СТП здійснюється також шляхом укладення торговельних угод ЄС з третіми країнами.

Серед автономних торговельних заходів треба розділяти тарифні та нетарифні заходи. До автономних заходів належить зокрема зміна спільного митного тарифу ЄС, а також встановлення та зміна правил експорту, імпорту та захисних заходів.

Усунення торгових бар'єрів може забезпечуватись також шляхом укладення преференційних торгових угод з окремими країнами чи групами країн.

Джерела Спільної торговельної політики ЄС

Джерела Спільної торговельної політики ЄС здебільшого співпадають з джерелами права ЄС. За аналогією їх можна розділити на джерела первинного та джерела вторинного права ЄС. Залежно від суб'єктів, джерела спільної торговельної політики ЄС можна також розділити на 2 групи : 1) односторонні правові акти, які приймаються інститутами Європейського союзу (автономні джерела); та 2) дво- та багатосторонні міжнародні договори з третіми державами та міжнародними організаціями (конвенційні джерела).

Також джерела Спільної торговельної політики ЄС можна розділити на 5 груп:

a) Установчі договори, договори про зміну та приєднання;
b) Принципи торгового права ЄС;
c) Міжнародні торговельні угоди;
d) Акти інститутів ЄС;
e) Судові рішення.

Установчі договори, договори про зміну та приєднання

Перші норми, які стосувались зовнішньоторговельних відносин були закріплені в Договорі про Європейське об'єднання вугілля та сталі 1951 р. (23 липня 1952 р.), який закріпив принципи торговельної політики (глава X), а також передбачив створення спільного ринку для вугілля та сталі. Документом передбачалось запровадження верхніх та нижніх меж тарифів на вугілля та сталь, контроль за імпортно-експортним ліцензуванням, за запровадженням кількісних обмежень, а також визначення заходів у випадку демпінгу чи надмірного імпорту. В договорі було закладено не лише основи для спільного ринку держав-членів ЄС, але й основи спільної торговельної політики щодо третіх держав. Так, Комісія могла рекомендувати державам-членам зміну національних тарифів, а Вищий керівний орган міг давати рекомендації щодо проектів договорів, які укладались державами, а також рекомендувати державам запровадження кількісних обмежень, у випадку демпінгу чи іншої недобросовісної практики, порушень умов конкуренції, загрозі внутрішнім виробникам внаслідок зростання імпорту (ст. 72–75). Хоча цей Договір вже не належить до джерел СТП ЄС (втратив чинність 23 липня 2002 р., оскільки його було укладено на 50 років), він суттєво вплинув на формування усієї системи джерел СТП ЄС, і частина його принципів та положень перейшли в інші джерела СТП ЄС, а сфера регулювання цього Договору перейшла до сфери регулювання Європейського співтовариства.

Договір про Європейське економічне співтовариство від 1957 р. (1 січня 1958 р.) пішов далі, передбачивши ліквідацію митних кордонів та запровадження спільного митного тарифу, заклавши таким чином фундамент для створення митного союзу ЄС. У преамбулі до цього Договору одним із завдань було поступове усунення бар'єрів міжнародної торгівлі через Спільну торговельну політику. В результаті імплементації цього договору 1 липня 1968 р. було запроваджено спільний митний тариф та створено Митний союз. Для введення спільного митного тарифу передбачався12-річний перехідний період. Ціллю Співтовариства проголошува-

лось створення спільного ринку, гармонійний розвиток економічної діяльності, а також безперервне та збалансоване зростання. Договір передбачав запровадження спільних правил для експорту та імпорту, запровадження захисних заходів та надання торговельних преференцій. У Договорі вперше з'явився термін «Спільна торговельна політика щодо третіх країн». Окрім того Договором передбачається також асоціація з заморськими країнами та територіями з метою зростання торгівлі і сприяння економічному розвитку (статті 2, 3).

Договором було передано вже більше повноважень у сфері зовнішньоторговельної політики інститутам ЄС. Так комісії було передано право вести переговори щодо укладення торгових договорів з третіми країнами, а Рада отримала право їх укладати. Раді було передано право приймати рішення у сфері торгової політики і вона стала ключовим інститутом ЄС у сфері торгової політики ЄС.

Основними цілями спільної торговельної політики було визначено: 1) забезпечення відкритості європейської економіки та її конкурентоспроможності; 2) підтримка багатосторонньої торговельної системи; 3) підтримка європейських цінностей та сталого розвитку.

Договір про Євратом 1957 р. передбачив поширення спільної торговельної політики також і на торгівлю ядерними матеріалами, для торгівлі якими (Додаток до Договору) запроваджувався спільний митний тариф.

ЄЄА 1986 р. розширив компетенцію Ради щодо автономної зміни чи призупинення дії мит у рамках єдиного митного тарифу (ст. 16 ЄЄА). Замість принципу одностайного голосування закріплено принцип кваліфікованої більшості для прийняття рішень щодо спільного митного тарифу. Договір передбачив створення економічного та валютного союзу, а також поширення на них компетенції Ради. Договір закріпив поняття внутрішнього ринку як простір без внутрішніх кордонів, в якому забезпечено вільне пересування товарів, людей, послуг та капіталу. Договором встановлювався кінцевий строк створення спільного ринку — 31 грудня 1992 р. У доповнення до цього Комісією було розроблено Білу

книгу «завершення створення спільного ринку», яка містила 279 заходів. З метою усунення перешкод у торгівлі у Книзі було присвячено 3 частини: «Усунення фізичних бар'єрів», «Усунення технічних бар'єрів» та «Усунення фіскальних бар'єрів», Маастрихтський договір про заснування Європейського союзу 1992 р. зобов'язав Союз забезпечити узгодженість зовнішньополітичних дій, зокрема у сфері економіки та сприяння розвитку. Договір звузив повноваження держав-членів щодо самостійного застосування захисних торговельних заходів. Важливе значення для розвитку торговельної політики, мали статті 105–111 Договору щодо створення валютного та економічного союзу. Статтею 133 Договору спільну торговельну політику було визнано сферою виключної компетенції Європейського союзу. Договір про Європейське Економічне співтовариство було перейменовано в Договір про Європейське співтовариство.

Амстердамський договір поширив сферу дії ст. 113 (директиви про асоціацію між ЄС та заморськими країнами) на торгівлю послугами та на торгові аспекти прав інтелектуальної власності. Договір закріпив положення про спільну торгову політику в Розділі IX (статті 131–134).

Ніццький договір створив основу для розширення ЄС та оптимізував інституційний механізм і структуру прийняття рішень. Ніццький договір остаточно завершив перехід компетенції в сфері зовнішньої торгівлі до Співтовариства, а також поширив спільну торговельну політику на торгівлю послугами та пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності. Разом з тим, було чітко розмежовано сфери виключної компетенції Співтовариства і спільної компетенції Співтовариства і держав-членів щодо укладання угод та ведення переговорів у сфері дії ГАТС та ТРІПС. Окремі науковці після набуття чинності цим договором почали використовувати термін «нова торговельна політика».

У Лісабонському договорі (статті 206–207) акцент робиться на сприянні гармонійному розвитку світової торгівлі, залученні іноземних інвестицій, а також скасуванні митних та інших бар'єрів для торгівлі. Окрім торгівлі товарами та послугами окремо виділя-

ються торгові аспекти прав інтелектуальної власності та прямі іноземні інвестиції. Лісабонський договір посилив роль Європейського парламенту у сфері спільної торговельної політики. Це стосується передусім повноважень щодо визначення рамок спільної торговельної політики шляхом прийняття регламентів у рамках звичайної законодавчої процедури. До договору було включено положення про те, що здійснення повноважень у сфері СТП не впливає на розмежування компетенції та не призводить до гармонізації законодавчих та регуляторних положень держав-членів тією мірою, якою договори виключають подібну гармонізацію (ст. 207.6). Таким чином, було забезпечено певні гарантії державам, що сфера економічних відносин та, наприклад, право на застосування захисних заходів чи обмежень для зовнішньої торгівлі не будуть цілковито передані до виключної компетенції ЄС.

Також Лісабонський договір зобов'язав Європейську Комісію регулярно звітувати Парламенту у випадку проведення переговорів щодо укладення торговельних угод з третіми країнами.

Договором визначено випадки, в яких Рада зобов'язана діяти одностайно щодо проведення переговорів та укладення угод:

— У сфері торгівлі послугами, торговельних аспектів прав інтелектуальної власності та прямих іноземних інвестицій;

— У сфері торгівлі культурними та аудіовізуальними послугами, якщо ці угоди можуть зашкодити культурному та лінгвістичному розмаїттю Союзу;

— У сфері торгівлі соціальними, освітніми послугами та послугами у сфері охорони здоров'я, якщо ці угоди можуть істотно зашкодити організації надання таких послуг на національному рівні, а також зашкодити відповідальності держави-члена щодо їх надання.

У випадку укладення інших торговельних договорів Рада діє кваліфікованою більшістю. Окрема процедура передбачена для укладання угод у сфері транспорту (розділ VI).

Принципи торгового права ЄС

Під принципами торгового права ЄС варто розуміти основоположні норми, на яких базується правове регулювання торгівлі в ЄС.

До таких принципів передусім належать принципи спільного ринку ЄС (свобода руху товарів, послуг, осіб та капіталів), на яких базується внутрішня торгівля ЄС. Необхідно мати на увазі, що ці принципи можуть поширюватись і на торгівлю ЄС з третіми країнами. Так, товари з третіх країн, які пройшли процедуру митного оформлення в ЄС, можуть користуватись свободою руху товарів на усій території ЄС.

Принцип національного режиму та принцип найбільшого сприяння були запозичені торговим правом ЄС з права СОТ. Так, товари з третіх країн, які перебувають у вільному обігу на території ЄС повинні користуватись тим самим режимом, що й товари походженням з ЄС, тобто вони не підлягають кількісним та еквівалентним їм обмеженням, застосуванню мит, чи інших зборів еквівалентної дії або застосуванню дискримінаційного законодавства.

Режим найбільшого сприяння застосовується до імпортних та експортних мит і зборів, міжнародних платежів за імпортно-експортні операції, методів стягнення мита та зборів, транзиту, перевантаження, зберігання на складі, внутрішніх податків та зборів, порядку митного оформлення, законів, правил та вимог, які впливають на купівлю, транспортування, розповсюдження або використання на внутрішньому ринку.

Окрім загальних принципів, існує ряд **спеціальних принципів СТП**: принцип захисту національної промисловості, принцип сприяння справедливій конкуренції (принцип відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією), принцип дій у надзвичайних ситуаціях, принцип регіональних торговельних домовленостей, а також принцип автоматичного поширення засад торгової політики на нових держав-членів. Інколи виділяють також принципи реалізації торговельної політики ЄС з іншими країнами, зокрема: у разі торгівлі на території ЄС товарами з інших країн — принцип асиміляції товарів з третіх країн, що пройшли всі необхідні митні формальності та випущені у вільний обіг на території однієї держави-члена ЄС; у разі торгівлі ЄС на території інших країн — протекціоністське відношення до власного товару та товарови-

робників, впровадження засад та принципів, аналогічних тим, що містяться в установчому договорі або актах інститутів ЄС.

В окрему групу треба віднести принципи договірного європейського права, які узагальнили міжнародні торговельні звичаї lex mercatoria і вливають на формування як торгового права ЄС, так і на ряд інших галузей зокрема договірного права та приватного права ЄС, хоча не є безпосередніми джерелами СТП ЄС.

Міжнародні торговельні угоди

Статтею 216 Лісабонського договору передбачено, що Європейський союз може укладати угоди з однією або більше третіми країнами або міжнародними організаціями у трьох випадках: а) якщо укладення угоди необхідне для досягнення в рамках політики Союзу однієї з цілей, зазначеної в договорах, б) якщо укладення угоди передбачено юридично обов'язковим актом Союзу в) якщо це може вплинути на спільні правила або змінити сферу їх застосування.

Такі угоди можуть укладатися і в рамках спільної торговельної політики і матимуть обов'язковий характер як для інституцій Союзу, так і для держав-членів. Такі угоди укладаються переважно з метою надання чи отримання преференційних умов торгівлі, обмеження торгівлі, регулювання окремих аспектів (наприклад, угоди про захисні заходи) чи секторів торгівлі (наприклад, угоди щодо регулювання торгівлі текстильними товарами).

Серед міжнародних угод ЄС, які регулюють питання торгівлі та надання преференцій, можна виділити 3 категорії таких угод:

1) Угоди про партнерство та співробітництво та Угоди про асоціацію.

Торгівля є одним із предметів регулювання таких угод поряд із питаннями політичної співпраці, співпраці у сфері міграції, культурного співробітництва. Прикладом може слугувати Угода про асоціацію між ЄС та Україною від 2014 р., Угодою про асоціацію є Угода з Туреччиною, митні угоди з Андоррою, Сан-Марино та Швейцарією.

2) Угоди про вільну торгівлю.

Укладаються на підставі ст. XXIV ГАТТ і більш детально регламентують торгове співробітництво ЄС з іншими країнами, групами країни та митними союзами. Такі Угоди ЄС має зокрема з MERCOSUR, Південною Америкою та Мексикою.

3) Преференційні торгові угоди.

Такі угоди укладаються як з країнами, що розвиваються, так і з розвинутими країнами.

У першій категорії базовою є Угода про співпрацю між ЄС та країнами Африки, Карибського басейну та Тихого Океану (далі — АКР) від 23 липня 2000 р. у Кутуну, яка замінила Ломейські угоди. Вона визначає умови преференційного доступу товарів на ринок ЄС.

Прикладами другої категорії преференційних угод є Угода про Європейський Економічний простір з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, Угоди про асоціацію з Туреччиною чи з організацією визволення Палестини

Якщо для укладення договорів необхідне проведення переговорів, то їх розпочинає Рада і веде Комісія, яка при цьому консультується з Комітетом, що спеціально призначається для цього Радою (ст. 207).

У випадку укладення угод щодо торгівлі послугами, правами інтелектуальної власності, прямих іноземних інвестицій, торгівлі культурними та аудіовізуальними, соціальними освітніми і послугами у сфері охорони, якщо такі послуги можуть завдати шкоди на національному рівні, Рада діє одноголосно.

Ведення переговорів щодо укладення міжнародних угод у цій сфері здійснюється Радою та Комісією.

При укладенні угод Рада діє на основі кваліфікованої більшості, а при укладенні угод у сфері дії ГАТС, ТРІПС та іноземних інвестицій Рада діє одноголосно. Одностайність Ради вимагається також при укладенні угод у сфері торгівлі культурними цінностями і аудіовізуальними послугами, послугами у сфері охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення. Окремо регулюється укладення угод у сфері транспорту.

Акти інститутів ЄС

Регламенти. На Раду ЄС покладено основні повноваження у сфері регулювання торгівлі ЄС. Рада приймає більшість правових актів самостійно або спільно з Європейським парламентом. Так, у рамках звичайної законодавчої процедури Рада спільно з Європейським парламентом може приймати регламенти для визначення рамок спільної торговельної політики.

Допоміжну роль відіграють регламенти Комісії, за допомогою яких переважно здійснюється більш деталізована регламентація. Також регламенти Комісії можуть прийматись для порушення процедур розслідування або перегляду в рамках застосування захисних заходів, запроваджених Радою.

Директиви ЄС приймаються переважно Радою та Комісією, однак їх кількість у порівнянні з регламентами є значно меншою.

Важливим напрямом торгових відносин, який регулюється директивами є система підтримки експорту. Рішення відрізняються від попередніх актів тим, що вони мають конкретних адресатів (держави-члени, фізичні чи юридичні особи) і обов'язкові лише для них. Рішення використовуються для регулювання таких питань: порушення антидемпінгових або антисубсидійних розслідувань, інформаційних та консультативних процедур, запровадження спеціальних умов імпорту чи експорту щодо окремих товарів, регіонів або країн, укладення міжнародних угод.

Рішення Суду ЄС

Суд ЄС здійснює тлумачення норм установчих актів та забезпечує однакове застосування норм ЄС у сфері торгівлі. Суд може також давати тлумачення норм права ЄС на запити національних судів у рамках преюдиційної процедури. Суд забезпечує розгляд спорів за участю держав-членів, інститутів ЄС, фізичних та юридичних осіб. Суд може також розглядати позови щодо визнання недійсності актів інститутів ЄС.

Інструменти Спільної торговельної політики ЄС

Класичним інструментом спільної торгової політики ЄС є **мита**. Мита розраховуються відповідно до **спільного митного тарифу**, на основі якого, відповідно до ст. 20 Митного кодексу ЄС стягуються мита при імпорті та експорті товарів.

Митний тариф складається з двох елементів:

1) **Товарна номенклатура**, тобто систематизований перелік товарів, який поділяється на видові і специфічні групи і підгрупи, яким присвоєні коди. Чим детальніша група, тим довший код (наприклад, «04» — молочні продукти, «0406» — сир, «0406 40» — сир з голубими прожилками, «0406 40 10» — рокфор). Товарна номенклатура використовується не лише для нарахування мит, але й для імпортно-експортних обмежень, визначення товарів, які підлягають обкладенню акцизним податком або заниженими ставками ПДВ, а також для зовнішньоторговельної звітності. В ЄС використовують 2 номенклатури: комбінована номенклатура, яка є основою Спільного митного тарифу, яка містить 8-значні товарні коди; номенклатура TARIC, яка містить 10-значний код, а інколи і додаткові коди для позначення особливих заходів торговельної політики (наприклад, антидемпінгові чи компенсаційні мита, сільськогосподарські мита чи експортні відшкодування).

2) **Ставки мит**, які відповідають найбільш специфічним групам та підгрупам товарної номенклатури. Розміри (ставки мит) можуть розраховуватись як певний відсоток від вартості товару (адвалорні мита), або у вигляді фіксованої суми на певну одиницю товару (вагу, об'єм, кількість тощо). Досить часто застосовуються і комбіновані мита, які поєднують обидва підходи.

У практиці ЄС найчастіше використовуються 3 види мит:

1) Адвалорні (розраховуються у відсотках від вартості);

2) Специфічні (фіксована ставка на певну одиницю маси, ваги, об'єму).

3) Змішані (поєднують 2 попередні способи).

Досить часто ЄС використовує пільгові ставки мит, особливо до товарів з країн, що розвиваються, які називаються тарифними преференціями.

Для обмеження преференційного доступу ЄС використовує **тарифні квоти**, відповідно до яких преференційний режим діє до досягнення імпортом чи експортом певної кількісної величини. Дія преференційного режиму може бути припинена або призупинена і рішенням Ради ЄС.

ЄС може також тимчасово запроваджувати **пільгові мита** в певних цілях. Такі пільгові зниження називаються **тарифними вилученнями**. Як правило, і тарифні квоти, і тарифні вилучення застосовуються до сировинних товарів або товарів, які не виробляються в ЄС або виробляються у недостатній кількості.

Рішення про запровадження або скасування тарифних квот та тарифних вилучень затверджуються рішеннями Ради ЄС.

Європейський союз має також у своєму арсеналі ряд інструментів, призначених для захисту від внутрішнього ринку від недобросовісної (демпінг, субсидування) та добросовісної торговельної практики, для підтримки країн, що розвиваються (загальна система преференцій). До основних належать антидемпінгові мита, компенсаційні мита, а також у відповідь на торгові бар'єри третіх країн. Ці інструменти будуть детальніше проаналізовані у пункті «Захисні торговельні заходи ЄС».

Окрім тарифних інструментів, використовуються також **нетарифні інструменти**, до яких належать митні збори та податки та податки, які виникають із товарного обороту із закордоном, включаючи ПДВ та акциз. До інших нетарифних методів можна віднести нагляд за імпортом, заборона експорту та кількісні контингенти або квоти.

Важливим інструментом є також торгові угоди, про які йшлось раніше.

2.2.2. Правове регулювання імпорту та експорту в ЄС

Правове регулювання імпорту в ЄС

Правовий режим, який застосовується до товарів, які імпортуються в ЄС з третіх країн залежить від таких обставин:

1) Країна імпорту товару (країни з ринковою економікою, країни з неринковою економікою, країни з державною торгівлею);

2) Наявність чи відсутність двосторонніх угод чи домовленостей між ЄС та третьою країною (зокрема для визначення режиму імпорту текстильних товарів);

3) Категорія товару, який імпортується (текстильні та нетекстильні товари тощо).

До основних правових актів ЄС, які визначають правила імпорту в ЄС, належать:

1) Регламент 260/2009 про спільні правила для імпорту (скасував Регламент 3285/94);

2) Регламент 517/94 про спільні правила для імпорту текстильної продукції з деяких третіх країн, який не регулюється двосторонніми угодами, протоколами чи іншими домовленостями або іншими специфічними правилами імпорту Співтовариства;

3) Регламент 625/209 про спільні правила імпорту з деяких третіх країн (скасував Регламент 519/94);

4) Регламент 3030/93 про спільні правила для імпорту деяких видів текстильної продукції з третіх країн.

Регламент 260/2009 про спільні правила для імпорту є базовим, однак не поширюється на імпорт текстильної продукції, яка регулюється двосторонніми угодами (регламентом 517/94) та щодо імпорту з деяких третіх країн (регламентом 625/209 до таких третіх країн віднесено Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Казахстан, Північну Корею, Росію, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан та В'єтнам). Регламент 260/2009 передбачає можливість **імпорту в ЄС** у рамках **трьох правових режимів**:

1) Інформаційної та консультативної процедури;

2) Процедури розслідування;

3) Процедури нагляду.

У випадку загрози завдання шкоди або завдання шкоди європейським виробникам ЄС може проводити розслідування і за результатами застосовувати заходи з нагляду за ринком та захисні заходи.

Відповідно до норм Регламенту існують дві форми нагляду за імпортом товарів: ретроспективний нагляд і попередній нагляд. **Ретроспективний нагляд** означає збір Комісією даних (вартість,

обсяг, умови угоди та ін.) з усіх імпортних операцій, вироблених з розглянутим товаром митними органами держав-членів. **Процедура попереднього нагляду** передбачає випуск товарів у вільний обіг тільки після заповнення особливого імпортного документа, який завіряється уповноваженими органами держав-членів. Видача документа проводиться безкоштовно і не обмежує кількість імпортованого товару. Документ має силу на всій території Союзу, незалежно від того, в якій державі-члені він виданий.

За загальним правилом наглядові заходи запроваджуються на піврічний період і втрачають чинність після закінчення другого шестимісячного періоду наступного після першого шестимісячного періоду, на який вони запроваджуються (статті 11, 12).

Застосування захисних заходів щодо країн, які є членами СОТ можливе лише, якщо зростання імпорту набуло таких масштабів та здійснюється за таких обставин чи умов, що це спричиняє або може спричинити серйозну загрозу виробниками подібних або прямо конкуруючих товарів Співтовариства (п. 16). У таких випадках Комісія, діючи за власною ініціативою або за зверненням держави-члена, може вжити такі заходи:

1) Обмежити строк дії спеціального імпортного документа;

2) Змінити імпортні правила для відповідного продукту, запровадивши дозвільний порядок імпорту відповідного товару;

У випадках якщо цього вимагатимуть інтереси Співтовариства на запит Європейської комісії Рада може кваліфікованою більшістю прийняти рішення щодо вжиття захисних або обмежувальних заходів щодо імпорту в ЄС.

Термін дії захисних заходів не може перевищувати чотирьох років, включаючи строк дії особливих захисних заходів, що застосовуються під час розслідування. Однак в особливих випадках термін дії захисних заходів може бути продовжений (ст. 20).

Спеціальний режим діє щодо імпорту психотропних та наркотичних речовин, який регламентується Регламентом 3677/90, який визначає заходи для запобігання випадків незаконної торгівлі та незаконного виробництва певних речовин для наркотичних та психотропних заходів.

Інформація про угоди щодо імпорту, експорту чи транзиту таких речовин повинна міститись у визначених операторів, які мають ліцензію від уповноважених органів. Така інформація повинна включати зокрема дані про назву речовини, її кількість, вагу, ім'я та адресу експортера, імпортера, дистриб'ютора та кінцевого споживача.

Відповідно до Регламенту 1383/2003 ЄС може застосовувати тарифні заходи щодо імпорту товарів, які підозрюються у порушенні прав інтелектуальної власності, а також щодо імпорту, які порушують такі права.

Правом ЄС передбачається можливість **застосування** також **спеціальних заходів контролю над імпортом в ЄС**. Так, регламентом 733/2008 регламентуються умови імпорту аграрної продукції, яка походить з третіх країн, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській атомній станції. Щодо таких товарів може застосовуватись перевірка рівня радіоактивності.

Система попереднього повідомлення та інформування закріплена в регламенті 2455/92 і застосовується щодо імпорту та експорту небезпечних деяких хімічних речовин.

Процедура адміністрування кількісних квот для імпорту та експорту регулюється Регламентом 717/2008 (скасував Регламент 520/90). Треба зазначити, що положення цього Регламенту не застосовуються до текстильної продукції та інших товарів, які є предметом спеціального імпортного регулювання.

Регламент визначає 3 методи розподілу квот: 1) традиційний метод, який базується на традиційних торговельних потоках (частина квот резервується за традиційними імпортерами чи експортерами, а решта розподіляється між іншими); 2) метод, за яким квоти розподіляються відповідно до порядку подачі заявок (перший подав — перший отримав); 3) пропорційний — квоти розподіляються пропорційно до кількості, зазначеної у заявках, з одночасним проведенням процедури перевірки Комісією.

Відповідно до Регламенту інформація щодо відкриття квот публікується Європейською комісією в Офіційному журналі Європейського союзу, із зазначенням методу розподілу, умов, які

потрібно виконати при подачі заявок на отримання ліцензій, часових меж для їх подачі, а також списку компетентних національних органів, до яких вони подаються. Підприємствам, які отримали квоти, видаються ліцензії із зазначенням кількості товару, яку можна імпортувати чи експортувати. **Тобто ліцензій в праві ЄС — це дозволи на право імпорту чи експорту товару в рамках отриманої квоти.** Ліцензії, як правило, діють на території усіх країн-членів ЄС, за винятком випадків, коли сфери їх дій обмежуються окремими країнами або регіонами.

З метою забезпечення вимог безпеки, здоров'я, захисту споживачів та навколишнього середовища в ЄС щодо імпортованих товарів діє **система ринкового нагляду та контролю щодо продукції**, яка імпортується до ЄС. Ключовим документом тут є Регламент 765/2008, який встановлює вимоги для акредитації, ринкового нагляду щодо маркетингу продукції (скасовує регламент 339/93) і доповнює Рішення 768/2008/ЄС про спільні рамки для маркетингу продукції, а також директиву 2001/95/ЄС про загальну безпеку продуктів.

Ринковий нагляд має на меті забезпечити відповідність імпортованих товарів законодавству ЄС шляхом гармонізації, а також у випадку використання за відсутності ризику здоров'ю та безпеці користувачів. В іншому випадку такий товар повинен бути вилучений, заборонений або обмежений і про це повинна бути інформована комісія та держави члени.

Органи, уповноважені на здійснення ринкового нагляду, можуть здійснювати перевірки характеристик продукту шляхом документальної перевірки, а де доцільно — шляхом проведення фізичних та лабораторних тестів.

Обмежувальні заходи, які застосовуються державами-членами, повинні бути пропорційними та базуватись на чітких правових підставах.

На відміну від ринкового нагляду, контроль характеристик товарів, які імпортуються в ЄС, здійснюється уповноваженими органами ще до того, коли відповідний товар буде допущено до вільного обігу на ринку ЄС.

Органи, відповідальні за контроль зовнішніх кордонів, мають право призупинити допуск товару на внутрішній ринок ЄС у таких випадках:

1) характеристики товару дають підстави вважати, що його використання становитиме серйозну загрозу здоров'ю, життю, безпеці, навколишньому середовищу або публічним інтересам;

2) продукт не супроводжується документацією у письмовій чи в електронній формі, яка вимагається законодавством ЄС щодо гармонізації або якщо маркування не відповідає його вимогам;

3) якщо знак СЕ нанесено неправильно або у спосіб, який вводить в оману.

Якщо недоліки будуть усунуті, і протягом трьох днів після зупинки допуску орган з нагляду за ринком не вживе жодних заходів або вирішить, що цей товар не становить серйозної загрози, то такий товар буде допущено до обігу. Якщо ж орган з нагляду за ринком встановить, що продукт становить загрозу, вони можуть вжити адекватні заходи, включаючи заборону допуску товару на ринок.

Нанесення знаку СЕ здійснюється виробниками або уповноваженими представниками і підтверджує їх відповідальність за дотримання законодавства ЄС щодо гармонізації. Відповідно до нового підходу до технічної гармонізації і стандартів держави зобов'язались уніфікувати технічне регулювання, норми і стандарти, і маркування знаком СЕ, яке наноситься виробником, фактично означає підтвердження відповідності нормам і стандартам ЄС.

Процедури підтвердження відповідності або попередня нотифікація можуть також вимагатись для товарів, які імпортуються. Відповідно до Рішення 768/2008/ЄС таке підтвердження може здійснюватись державними органами, виробниками або уповноваженими органами. У випадку, якщо правом ЄС вимагається здійснення оцінки відповідності державними органами, то технічна оцінка повинна здійснюватись відповідно до тих самих критеріїв, які встановлені у директиві для уповноважених органів.

Правове регулювання експорту в ЄС

Ціллю торговельної політика ЄС щодо експорту є підтримка та максимізація експорту.

Основним правовим актом, який визначає загальні правила експорту з ЄС у треті країни є Регламент Ради № 1061/2009 від 19 жовтня 2009 р. про спільні правила для експорту. Цей регламент скасував Регламент Ради 2603/69 про загальні правила експорту від 20 грудня 1969 р. Цим документом було визначено свободу експорту до третіх країн та заборону кількісних обмежень за винятком випадків, визначених регламентом. Що стосується тарифного регулювання експорту товарів, Європейський союз послідовно дотримується принципу відмови від експортних мит. Експортні мита застосовуються лише у виняткових випадках для запобігання витоку життєво важливих продуктів з Союзу.

У випадках якщо цього вимагатимуть інтереси Співтовариства для запобігання критичної ситуації щодо нестачі базових продуктів Європейська комісія з власної ініціативи або на запит держави-члена може встановити **дозвільний порядок** щодо експорту в певні країни або щодо експорту з певних регіонів ЄС.

У випадку якщо цього вимагатимуть інтереси Співтовариства, за зверненням Європейської комісії Рада ЄС кваліфікованою більшість може прийняти рішення про з**апровадження відповідних захисних заходів або запровадження квот**. Такі заходи можуть застосовуватись у 2-ох випадках:

1) з метою запобігання або усунення ситуації з нестачею життєво важливих (базових) товарів на ринку ЄС;

2) з метою виконання міжнародних зобов'язань ЄС.

Окрім того, окремі держави-члени ЄС можуть запроваджувати кількісні обмеження на експорт товарів з міркувань громадської моралі, публічного порядку та безпеки, захисту здоров'я та життя людей, тварин та рослин, а також для захисту національних багатств, які мають мистецьку, історичну, археологічну цінність або з метою захисту промислової чи комерційної власності (ст. 10). Треба однак зазначити, що заходи щодо експорту сільськогосподарської продукції та обробленої сільськогосподарської продук-

ції, які належать до чутливих товарів, регулюються ст. 308 і Регламентом 376/2008.

Крім того в ЄС діє низка документів, які встановлюють **спеціальні правила експорту** окремих видів товарів, зокрема:

— Регламент 2219/89, який регулює експорт продуктів харчування і кормів, забруднених у результаті радіоактивних аварій;

— Регламент 2455/92, який регулює експорт потенційно небезпечних хімічних речовин;

— Регламент 3911/92, який регулює експорт культурних цінностей;

— Регламенти 3381/94 та 1334/2000, які регулюють експорт товарів подвійного призначення;

— Регламент 1236/2005 стосовно торгівлі певними товарами, які можуть застосовуватися як засіб для вищої міри покарання, тортур чи інших жорстоких, або такого, що принижує людську гідність поводження, або покарань;

— Регламент 1418/2007 стосовно експорту для відновлення певних видів відходів, зазначених у Додатку III;

— Регламент 376/2008, який встановлює загальні детальні правила для застосування системи імпортних та експортних ліцензій та сертифікатів фіксованої позики для сільськогосподарської продукції;

— Регламент 428/2009, який встановлює режим співтовариства щодо контролю над експортом, трансфером, посередництвом та транзитом товарів подвійного призначення;

— Регламент 649/2012 стосовно експорту та імпорту небезпечних хімічних речовин;

— Регламент ЄС 258/2012, який встановлює правила експорту та транзиту вогнепальної зброї для цивільного використання.

В ЄС встановлено **необхідність отримання дозволу** для експорту **товарів подвійного використання**, зокрема:

a) товарів, зазначених у списку Рішення 94/942/CFSP;

b) товарів, які пов'язані з розвитком, виробництвом, управлінням, функціонуванням, підтримкою, зберіганням, пошуком, розповсюдженням, ідентифікацією хімічної, біологічної та ядерної зброї;

с) товарів, пов'язаних з розвитком, функціонуванням, розповсюдженням або зберіганням ракет, що здатні передавати таку зброю.

Експортний контроль в ЄС було запроваджено зокрема з метою дотримання міжнародних зобов'язань щодо нерозповсюдження зброї масового знищення.

Режим ліцензування встановлено Регламентом ЄС 3911/92 щодо експорту товарів, які мають культурну цінність і включені до списку Додатку до Регламенту. Держави-члени можуть відмовити у наданні експортної ліцензії, якщо товар захищений національним законодавством та має професійну, історичну або археологічну цінність.

Ліцензування передбачене і для сільськогосподарської продукції регламентом 376/2008, який встановлює загальні детальні правила для застосування системи імпортних та експортних ліцензій та сертифікатів фіксованої позики для сільськогосподарської продукції. Для розгляду ліцензії регламентом також передбачається необхідність внесення застави визначеного розміру. Однак внесення застави не вимагається у випадку здійснення торговельних операцій з третіми країнами, які здійснюються гуманітарними організаціями з метою надання гуманітарної допомоги.

Система попереднього інформування та повідомлення передбачена для експорту небезпечних хімічних речовин. Експортер зобов'язаний інформувати уповноважені органи своєї країни, які інформують Європейську Комісію. Попереднє інформування може не вимагатись, коли затримка поставки у країні-імпортері може становити загрозу здоров'ю людей або навколишньому середовищу.

Важливою складовою торгової політики ЄС є **система підтримки експорту**. Одним із важливих елементів підтримки експорту є **експортне кредитування**. Окремою директивою в ЄС 98/29/ЕС передбачається гармонізація основних положень щодо кредитного експортного страхування для середньо- та довгострокових операцій. Директива мала на меті зменшення існуючих спотворень конкуренції, які існують внаслідок різних офіційних систем стра-

хування експортних кредитів. Їх гармонізація повинна здійснитись на єдиних принципах з урахуванням міжнародних зобов'язань і, таким чином, щоб стати інтеграційним компонентом спільної торговельної політики ЄС. Директива містить у додатках такі основні принципи для експортного страхування кредиту, зокрема щодо основних елементів покриття кредиту, порядок та процедуру страхових внесків, політику покриття щодо окремих країн.

Окрім **страхування експортних кредитів** система підтримки експорту в ЄС включає державне субсидування, пільгове страхування політичних та комерційних ризиків, пільгове кредитування, програми підтримки експорту, зокрема для малих та середніх підприємств, а також широкий спектр заходів інформаційної та інституційної підтримки. Субсидування застосовується зокрема щодо експорту сільськогосподарської продукції. Так, регламентом Комісії 527/94 передбачалась виплата компенсаційних платежів експортерам цукру в розмірі 35,679 ECU за 100 кілограм.

2.2.3. Захисні торговельні заходи ЄС

У відповідь на недобросовісну торговельну практику, протиправне субсидування, демпінг з боку компаній третіх країн або встановлення протиправних торгових бар'єрів для експортерів з ЄС, ЄС може застосовувати захисні заходи. Найбільш поширеними видами захисних заходів є антидемпінгові та компенсаційні заходи. Такі заходи мають на меті компенсувати торговельний дисбаланс та збитки, спричинені діями третіх держав або компаній третіх держав на ринку ЄС. Варто зазначити, що антидемпінгові заходи застосовуються у відповідь на демпінг компаніями третіх держав на ринку ЄС, а компенсаційні заходи внаслідок протиправного субсидування експорту в ЄС урядами країн-експортерів. Необхідно зазначити, що одночасне застосування антидемпінгових та компенсаційних заходів заборонено як правом СОТ, так і правом ЄС.

При застосуванні захисних заходів ЄС керується базовими документами СОТ. Основними такими документами є Генеральна Угода з тарифів та торгівлі 1994 р. та Угода про застосування стат-

ті VI ГАТТ 1994 р. (так званий антидемпінговий кодекс), а також Угода щодо субсидій та компенсаційних заходів 1994 р. (так званий Кодекс субсидій)

Інституційний механізм. Основними органами ЄС, які наділені повноваженнями у сфері антидемпінгових та компенсаційних мит є Європейська комісія, Рада Європейського союзу та консультаційні комітети.

Ключова роль у застосуванні антидемпінгових та компенсаційних заходів ЄС належить Європейській комісії. У структурі генерального директорату з торгівлі діє директорат Н, до повноважень якого віднесено торговельний захист. Саме Комісія за власною ініціативою або за зверненням держав-членів або підприємств ЄС може проводити розслідування, встановлювати факти демпінгу чи несправедливого субсидування, визначати розмір збитків, ініціювати запровадження мит.

Антидемпінгові заходи

Статтею VI ГАТТ допускається застосування антидемпінгових заходів у відповідь на імпорт товарів за ціною, нижчою за нормальну ціну, якщо шляхом розслідування встановлено, що такий імпорт завдає шкоду національному виробнику. Нормальною ціною вважається ціна товару, за якою він продається на внутрішньому ринку. Метою встановлення застосування таких заходів є доведення ціни товарів до нормальної ціни для компенсації шкоди, нанесеної демпінгом.

Основним документом ЄС у цій сфері є Регламент 1225/2009 (скасував регламент 384/96) про захист від демпінгованого імпорту з країн, які не є членами європейських співтовариств. Регламент доповнив Угоду СОТ щодо субсидій та компенсаційних заходів, зокрема положеннями щодо введення в оману стосовно демпінгу.

Регламент встановлює принципи застосування антидемпінгових заходів, правила визначення демпінгу та шкоди, порядок ініціювання та проведення розслідування.

Як загальне правило, антидемпінгові заходи можуть застосовуватись за таких умов:

1) наявність факту демпінгу;

2) наявність матеріальної шкоди, завданої промисловості Співтовариства;

3) причинно-наслідковий зв'язок між демпінгом та шкодою;

4) застосування таких заходів не суперечитиме цілям Співтовариства.

Відповідно до принципів, закріплених у ст. 1 Регламенту, ціна на товар вважається демпінгованою, якщо експортна ціна у Співтоваристві є нижчою, ніж порівнянна ціна на подібний продукт у країні-експортері за умов звичного перебігу торгівлі, тобто **нормальною ціною**. Така різниця між експортною ціною та нормальною ціною називається **демпінговою маржею**.

Експортуючою країною вважається країна походження товару, або ж країна-посередник, з винятком тих випадків, якщо товар у цій країні не виготовляється, якщо товар лише проходить через неї транзитом або у цій країні неможливо визначити порівнянну ціну. Експортною ціною вважається ціна, за якою товар вивозиться з країни-експортера, але не ціна, за якою товар ввозиться в ЄС. Нормальною ціною вважається ціна, яка оплачена або оплачується незалежним покупцем у країні-експортері за умов звичайного перебігу торгівлі. Не враховуються ціни між сторонами, які є пов'язаними (асоційованими) або мають між собою компенсаційні угоди. Для того щоб визначити, чи є сторони пов'язаними, застосовуються правила Регламенту № 2454/93 від 2 липня 1993 р.

Для визначення нормальної ціни застосовуються такі правила:

1) **Нормальною ціною** вважається ціна на подібний товар на внутрішньому ринку, якщо обсяг продажу такого товару на внутрішньому ринку становить не менше 5 % від обсягу експорту в ЄС. Менші обсяги торгівлі можуть братись до уваги лише, якщо ціна є репрезентативною для відповідного ринку;

2) Якщо обсяги торгівлі на внутрішньому ринку є недостатніми, або особлива ситуація на ринку країни-експортера не дозволяє належного порівняння, то для розрахунку ціни береться до уваги ціна виробництва товару в країні походження, розумний обсяг загальних, адміністративних, маркетингових витрат, а також при-

бутку, або ж на основі експортних цін до третьої країни, за нормальних умов перебігу торгівлі та репрезентативності таких цін;

3) У випадку імпорту з країни, яка не належить до країн з ринковою економікою, нормальна ціна буде визначатись на основі розрахункової вартості в третій країні з ринковою економікою (так звана «конструйована ціна») або експортної ціни з такої країни до третіх країн, можливі будь-яким іншим розумним шляхом, включаючи ціну, оплачену, або яка має бути оплачена Співтовариством за подібний товар, включаючи розумну частку прибутку. Відповідно до рішень суду ЄС при цьому до уваги можуть братись лише природні конкурентні переваги відповідної країни (рішення № C-16/90 Nolle Detleffv. Hauptzollamt).

Таким чином, якщо не має можливості визначити нормальну ціну в країні походження, ціна розраховується або береться до уваги ціна експорту в інші треті країни. Кожен з таких методів застосовується, коли попередній не дає можливості визначити нормальну ціну.

Існують спеціальні положення для визначення нормальної вартості для Казахстану та інших держав з неринковою економікою, які є членами СОТ. Для таких країн застосовуються методи визначення нормальної вартості як для країн з ринковою економікою, якщо буде доведено, що при виробництві відповідного товару переважали ринкові умови. В іншому випадку застосовуються правила як для країн з неринковою економікою.

Відповідно до рішень Суду ЄС інститути ЄС мають достатньо свободи при визначенні нормальної вартості, однак вони зобов'язані вказувати на метод, який вони обрали для визначення нормальної ціни.

При проведенні розрахунків беруться до уваги такі фактори як фізичні характеристики товару, імпортні збори на непрямі податки, знижки, умови страхування, упаковка, поправки на різницю у валютних курсах, транспортні витрати, витрати на кредити, комісійні винагороди та інші фактори.

При визначенні шкоди, завданої виробникам співтовариства, передусім беруться до уваги обсяги імпорту, а також їх вплив на промисловість співтовариства (виробників ЄС).

Антидемпінгове розслідування може ініціюватись за письмовим зверненням будь-якою фізичною або юридичною особою, а також об'єднанням без статусу юридичної особи, якщо вони діють як представники співтовариства. Такі звернення подаються Європейській комісії безпосередньо або через державу-члена.

Розслідування може розпочинатись також й без такого звернення, за умови наявності в Європейської комісії достатніх доказів наявності демпінгу, шкоди, а також причинно-наслідкового зв'язку між ними (п. 6, ст. 5). Комісія не розпочинає розслідування у випадку відсутності достатніх доказів щодо: 1) демпінгу; 2) шкоди; 3) щодо країн, якщо частка їхнього імпорту становить менше 1 % частки ринку.

Протягом 45 днів після подання заявки та проведення консультацій Європейська комісія, за наявності достатніх доказів, розпочинає антидемпінгове розслідування або і публікує про це оголошення в Офіційному журналі Європейського союзу. У оголошенні вказується товар, країни, короткий огляд отриманої інформації, а також зазначаються строки, протягом яких заінтересовані сторони можуть заявити про себе, викласти свої думки в письмовому вигляді, та строки, впродовж яких заінтересовані сторони можуть подати запит про їх заслуховування в Комісії відповідно до п. 5 ст. 6. Після публікацій також і інші зацікавлені сторони можуть письмово подавати свої думки, якщо така інформація повинна враховуватись під час розслідування. Якщо ж доказів, на думку Комісії, не буде достатньо, Комісія розслідування не розпочинає й інформує про це заявника.

Необхідно зазначити, що початок процедури антидемпінгового розслідування жодним чином не впливає на митне оформлення товарів, які ввозяться.

На першому етапі сторони отримують питальники, які вони повинні заповнити і відіслати Комісії протягом 30 днів. У разі наявності належних підстав цей строк може бути продовжено ще на 30 днів. Комісія може запитувати також іншу необхідну інформацію, а також проводити інспекції та перевірки. Треба зазначити, що такі перевірки можуть проводитись і в третіх країнах, якщо

ці фірми надають згоду, а уряди цих країн проінформовані і не висунули заперечень.

За письмовим зверненням імпортерів, експортерів, представників уряду експортуючої країни, скаржникові або третім сторонам, які заявили про себе, може бути надана можливість зустрітись з іншою стороною, для обговорення ситуації, а також вони мають право ознайомлюватись з матеріалами розслідування.

Відповідно до п. 9 ст. 6. Регламенту антидемпінгове розслідування повинне у разі можливості бути завершене протягом року, після його початку, але не пізніше, ніж через 15 місяців.

Тимчасові заходи. Через 3 місяці після початку розслідування, з метою запобігання завдання шкоди, Європейська комісія може ввести тимчасові заходи у формі тимчасових антидемпінгових мит. Такі заходи однак не можуть бути введені пізніше, ніж через 9 місяців після початку розслідування. Тимчасові заходи можуть вводитись на 6 місяців і продовжуватись ще на три місяці, або ж відразу запроваджуватись на 9 місяців.

У період проведення розслідування після тимчасового позитивного визначення демпінгу та шкоди, Комісія може прийняти добровільне зобов'язання експортера припинити експорт за демпінгованими цінами або переглянути ціни, якщо в такий спосіб буде усунуто шкоду і будуть відсутні заперечення з боку Консультативного комітету.

Антидемпінгове розслідування може бути зупинене без застосування захисних заходів у двох випадках:

1) якщо скаржник забере заяву;

2) якщо Комісія встановить, що після закінчення розслідування немає необхідності у застосуванні захисних заходів;

3) якщо демпінгова маржа індивідуального експортера становить менше 2 %.

Якщо антидемпінгове розслідування підтвердить усі умови, то Комісія пропонує Раді ЄС запровадження застосованих антидемпінгових заходів на імпорт відповідного товару. Такі заходи застосовуються у вигляді антидемпінгових мит і не можуть перевищувати розміру антидемпінгової маржі. Рада протягом місяця після

подання Комісії простою більшістю може відхилити пропозицію або схвалити її, після погодження з Консультативним Комітетом. У випадку, якщо діють тимчасові заходи, рішення про застосування захисних заходів повинне бути прийняте не пізніше, ніж за місяць до закінчення строку їх дії.

Визначені антидемпінгові заходи застосовуються як правило у формі адвалерних або специфічних мит на період 5 років. До закінчення цього строку вони можуть бути переглянуті за таких обставин:

— зміна обставин для експортерів;

— подання запиту імпортерами щодо відшкодування оплачених мит;

— нові експортери-виробники просять про пришвидшений перегляд.

Якщо після спливу 5 років вони не будуть продовжені, то вони втрачають свою чинність.

Комісія може виплатити відшкодування сплачених мит, якщо буде доведено, що демпінгова маржа, на основі якої сплачувалось мито, була скасована або зменшена до розміру, який є нижчим, ніж чинне мито. Ці положення не застосовуються у випадку накладення мит у рамках індивідуального режиму оподаткування відповідно до п. 4 ст. 11, п. 6 ст. 9 та ст. 17 Регламенту.

Треба зазначити, що Європейською комісією антидемпінгові заходи застосовувались досить часто і щодо українських виробників. Так, протягом 2012–2013 встановлювались антидемпінгові мита щодо українських виробників труб безшовних (Регламент Ради ЄС № 585/2012 [2012] із доповненнями: Регламент Ради ЄС № 795/2012 [2012]), труб зварних (Регламент Ради ЄС № 1256/2008 [2008]), сталевих канатів та тросів (Регламент Ради ЄС № 102/2012 [2012]). Розміри антидемпінгових мит на товари відповідних українських підприємств у цей період становили від 12,4 % до 44,1 %.

Компенсаційні заходи

Основним міжнародно-правовим документом, який є обов'язковим і для ЄС, є Угода щодо субсидій та компенсаційних

заходів СОТ або Кодекс про субсидії. Основним документом у рамках ЄС є регламент 597/2009 (скасував регламент 2026/97) про захист від субсидованого імпорту з країн, які не є членами Європейського співтовариства. Необхідно зазначити, що цей регламент значною мірою відтворює положення Угоди СОТ, а деякі з її положень регламентуються більш детально.

Товар вважається субсидованим у випадку надання субсидії, яка підлягає компенсації, або країною походження товару, або країною посередником (країною експорту). Розмір такої компенсації повинен бути рівним вигоді, яку отримав експортер, внаслідок надання такої субсидії.

Визначення субсидії фактично відтворює визначення в Угоді СОТ. Так субсидією вважається надання фінансової або будь-якої підтримки доходів або цін згідно зі ст. XVI ГАТТ, внаслідок якого отримується вигода. В результаті надання такої підтримки імпортований товар опиняється у більш вигідному становищі. Прикладами субсидування вважається:

1) Пряма передача грошових коштів чи майна (наприклад, у формі грантів, позик, майна), або потенційна пряма передача майна, грошових коштів чи зобов'язань (наприклад, кредитні гарантії);

2) Звільнення від сплати державних податків чи зборів;

3) Надання товарів чи послуг або закупівля товарів на пільгових умовах;

4) Здійснення зазначених вище дій приватною структурою або фондом, які управляються, фінансуються державою або діють за її дорученням.

Детальніший список прикладів експортного субсидування міститься у Додатку I до Регламенту.

Треба зазначити, що компенсації підлягають лише субсидії, які є специфічними, тобто призначені для окремих підприємств, галузей чи груп підприємств, розміщених у визначеному географічному регіоні під юрисдикцією держави, яка надає субсидії. Такі підприємства, групи підприємств або галузі повинні отримувати переваги від наданої субсидії.

Розмір субсидії, яка підлягає компенсації розраховується виходячи з розміру вигоди, яка покладена на реципієнта. У статті 6 Регламенту закріплено такі правила для розрахунку розміру вигоди:

a) надання державою власного капіталу не вважається таким, що створює вигоду, якщо умови його надання не суперечитимуть звичній інвестиційній практиці, включаючи капітал, пов'язаний з ризиками на території країни-походження або країни експорту;

b) державний кредит не вважається таким, що створює вигоду, якщо не існує різниці між процентами, які сплачує фірма-отримувач за державний кредит та відсотками, які фірма сплачувала за порівнянний комерційний кредит. У такому випадку вигодою буде різниця між цими сумами;

c) державна кредитна гарантія не вважається такою, що створює вигоду, якщо не існує різниці між сумою, яку сплачує фірма-отримувач за кредит, гарантований, та сумою, яку фірма сплачувала б за порівнянний комерційний кредит за відсутності державної гарантії. В такому випадку вигодою буде різниця між цими сумами, пристосована до різниці в зборах;

d) надання товарів, послуг або закупівля товарів урядом не вважатиметься таким, що створює вигоду, якщо винагорода за закупівлю не вища, ніж адекватна винагорода за подібну поставку товару чи послуг за переважаючих ринкових умов у відповідній країні. Якщо ж таких переважаючих ринкових умов у цій країні визначити неможливо, то вони можуть бути пристосовані із урахуванням цін, витрат та інших факторів до суми, яка відображатиме переважаючі ринкові умови. У випадку доцільності можуть бути взяті в основу умови, які переважають на ринку в третій країні або надсвітовому ринку.

Розрахунок субсидії здійснюється на одиницю продукції, яка експортується в ЄС. При цьому з розрахунку можуть бути виключені такі елементи: а) платежі, здійснені для отримання субсидії; а) експортні податки, збори та інші платежі, накладені на експортовану продукцію для компенсації субсидії.

Якщо ж субсидія надається незалежно від кількості виробленої, експортованої чи транспортованої продукції, то субсидія розраховуватиметься шляхом співставлення загальної вартості субсидії та рівня виробленої, проданої чи експортованої продукції.

Коли надання субсидії пов'язане з майбутнім набуттям матеріальних активів, розмір субсидії визначатиметься шляхом розподілу субсидії на період, який відображає нормальну амортизацію таких активів у відповідні промисловості.

Процедура відкриття та проведення розслідування, запровадження захисних заходів, строки та відшкодування є подібними аналогічним заходам під час антидемпінгового розслідування.

У межах процедури можуть бути застосовані захисні заходи у формі компенсаційних мит (адвалерних або специфічних).

Мита можуть бути як тимчасовими (під час проведення розслідування), так і кінцевими (після закінчення розслідування). Основою для розрахунку ставки таких мит є розмір субсидії і вигода, отримана внаслідок її надання.

Компенсаційне мито може запроваджуватись на термін до 5 років, якщо його дія не буде продовжена.

Варто зазначити, що право ЄС, як і право СОТ, забороняє одночасне застосування компенсаційних та антидемпінгових заходів. Практика ЄС свідчить, що Комісія здійснює більше антидемпінгових заходів, ніж компенсаційних. До того ж ЄС намагається знайти більш гнучкий підхід до країн, які будують ринкову економіку і перебувають на перехідному етапі.

Заходи проти торговельних бар'єрів третіх країн

ЄС володіє також інструментами торговельного захисту, які застосовуються у відповідь на торговельні бар'єри з боку третіх країн, які мають негативні наслідки, завдають або можуть завдати шкоди експортерам та виробникам ЄС і суперечать нормам СОТ. Основним документом ЄС, який регулює застосування таких заходів є Регламент 3286/94, який встановлює процедури Співтовариства у сфері спільної комерційної політики з метою забезпечення виконання прав Співтовариства відповідно до міжнарод-

них торгових правил, зокрема тих, які встановлені під егідою СОТ. Треба зазначити, що положення цього регламенту лише доповнюють положення, які регламентують організацію сільськогосподарського ринку, а також правила, які розроблені на підставі ст. 235 Договору про ЄС щодо переробленої сільськогосподарської продукції.

Відповідно до ст. 2 Регламенту під перешкодами для торгівлі розуміють торгові заходи третіх країн, у відповідь на які міжнародні торговельні правила дають право вживати заходи у відповідь. Під негативними торговельними наслідками (впливами) необхідно розуміти перешкоди для торгівлі товаром або послугою підприємств Співтовариства на ринку третьої країни, які також мають матеріальний вплив на економіку Співтовариства, регіону Співтовариства або галузь економіки. Наявність лише факту, що скаржник страждає від таких негативних наслідків, не вважається достатньою підставою для вжиття заходів Співтовариством.

Скарги можуть подаватись скаржниками, яким завдано шкоди в результаті перешкод для торгівлі, і якщо такі заходи мають вплив на ринок Співтовариства. Скарги можуть подаватись до Європейської комісії у письмовому вигляді і повинні містити достатньо доказів існування перешкод для торгівлі, а також вказувати на шкоду, яка спричинена ними.

Суб'єктами подання скарг можуть бути фізичні та юридичні особи, чи об'єднання підприємств без статусу юридичної особи, які діють від імені підприємств Співтовариства, а також підприємства Співтовариства, або їх об'єднання зі статусом юридичної особи або без нього. Протягом 45 днів після подачі заявки Комісія приймає рішення про початок процедури перевірки або про відмову у початку розслідування, про що інформується відповідна держава-член. Цей строк може бути продовжено за зверненням або згодою з метою надання додаткової інформації, необхідної для більш повної оцінки справи.

Докази шкоди повинні представлятись із урахування факторів, які зазначені у ст. 10 Директиви, зокрема обсягів імпорту та експорту Співтовариства, цін конкурентів економіки ЄС та впливу

на економіку ЄС. Для оцінки загрози можливої шкоди Комісією також додатково оцінюються частка зростання експорту на ринку, де здійснюється конкуренція, а також експортний потенціал країни походження експорту.

Під час проведення перевірки Комісії надається підтримка Комітетом з торговельних бар'єрів.

Держави-члени зобов'язані подавати усю інформацію, яка необхідна для перевірки. При цьому експортери, імпортери та представники держав мають право ознайомлюватись з усією інформацією, яка подана Комісії для перевірки, за винятком внутрішньої документації. При цьому усі сторони мають право звертатись до Комісії за інформацією щодо основних фактів та міркувань, які є результатом процедури оцінки. Подібно до процедури антидемпінгового розслідування, також і треті сторони можуть бути заслухані, якщо вони подали письмовий запит, у строки, зазначені комісією в Офіційному журналі ЄС.

Комісія також забезпечує можливість сторонам зустрітись, представити свої аргументи та заслухати контраргументи іншої сторони.

Не пізніше, ніж через 5 місяців після початку розслідування Комісія подає Звіт Комітету з торговельних бар'єрів.

У випадку, якщо за результатами перевірки і проведеного розслідування виявиться, що в інтересах Співтовариства необхідне застосування заходів для забезпечення прав Співтовариства за міжнародним торговельним правом з метою усунення шкоди або негативних торговельних наслідків, спричинених торговельними перешкодами з боку третіх країн, Комісія може прийняти рішення про застосування підходящих заходів. Такі заходи можуть включати проведення міжнародної процедури консультацій або врегулювання спорів, зокрема особливо, якщо цього вимагають міжнародні зобов'язання до застосування інших заходів (ст. 12).

Також Комісія може прийняти рішення про застосування заходів у сфері комерційної політики. Такі заходи можуть зокрема включати:

А) зупинення або скасування будь-яких уступок за результатами переговорів у сфері комерційної політики;

Б) підвищення мит або запровадження інших платежів з імпорту;

В) застосування кількісних обмежень або будь-яких інших заходів, які змінюють умови імпорту чи експорту або іншим чином впливають на торгівлю з відповідною третьою країною.

2.2.4. Правові основи здійснення торгівлі між Україною та ЄС

Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС

Правовою основою торгових відносин між Україною та Європейським союзом тривалий час була Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС від 16 червня 1994 р., яка замінила Угоду про торгівлю, комерційне та економічне співробітництво, укладену між СРСР та ЄС 18 грудня 1989 р. Договір набув чинності 1 березня 1998 р. після проходження усіх ратифікаційних процедур в Україні та країнах-членах ЄС.

Угода про партнерство та співробітництво (далі — УПС) складалась зі 109 статей, 5 додатків, протоколу і 7 спільних декларацій і регламентує 28 напрямів співпраці. Згідно з Угодою створювалась Рада з питань співробітництва, яка засідає раз на рік або при потребі частіше.

УПС регламентувала умови торгівлі товарами, послугами, містить положення, які регулюють рух капіталів, захист прав інтелектуальної власності, положення, які регламентують підприємницьку діяльність та інвестиції тощо.

Угодою передбачалось взаємне надання режиму найбільшого сприяння (ст. 10), закріплено свободу транзиту товарів (ст. 11), звільнення від податків та зборів на товари, які ввозяться тимчасово (ст. 13), а також скасовано кількісні обмеження на імпорт (ст. 15)

УПС однак передбачалась можливість введення Сторонами заборон чи обмежень на торгівлю з мотивів громадської моралі,

державної політики або державної безпеки; захисту здоров'я або життя людей, тварин або рослин; захисту природних ресурсів; захисту національних багатств художнього, історичного чи археологічного значення, захисту інтелектуальної власності або правил стосовно золота та срібла.

УПС було укладено на 10 років, але оскільки у 2008 р. нової угоди не було укладено і жодна зі сторін не припинила її дії (ст. 20), вона продовжувала діяти до набуття чинності **Угодою про асоціацію між Україною та ЄС**.

УПС не поширювалась на торгівлю текстильними товарами та сталеливарними виробами. Для регулювання торгівлі даними товарами було укладено окремі секторальні угоди (див. далі). Для регулювання торгівлі ядерними матеріалами також передбачено укладення окремої угоди (ст. 23 УПС), а для регулювання торгівлі вугіллям створено окрему Контактну групу з представників ЄС і України на підставі Угоди між Урядом України і Комісією європейських співтовариств про створення Контактної групи з вугілля та сталі (підписана 8 червня 1994 р.).

Угода про асоціацію та Зону вільної торгівлі між Україною та ЄС

Переговори щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було розпочато ще у 2007 р., а текст парафовано, що 30 березня 2012 р. 21 березня 2014 р. було підписано політичну частину Угоди про асоціацію, а 27 червня 2014 р. — її економічну частину.

Ключовою складовою Угоди про асоціацію є Угода (положення) про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Переговори щодо її укладення розпочались в лютому 2008 р. після вступу України до СОТ. Переговори щодо укладення угоди велися між робочими групами за окремими напрямами: торгівля товарами, торгівля і сталий розвиток, правила походження товарів, послуги, капітал та істеблішмент, права інтелектуальної власності, митний контроль та сприяння торгівлі, державні закупівлі, конкуренція (антитрастова політика і державна допомога), санітарні та фітосанітарні заходи, енергетичні питання, пов'язані з торгівлею,

тарифні пропозиції, розв'язання суперечок, прозорість. Останній, 18-ий раунд, відбувся 19–23 вересня 2011 р. у Брюсселі. Угода має формат ЗВТ+ і передбачає не лише зниження мит, глибоке регуляторне наближення, гармонізацію правил, процедур і зближення з внутрішнім ринком ЄС.

Останній раунд переговорів між Україною та ЄС відбувся 19–23 вересня 2011 р. у Брюсселі. 22 грудня 2011 р. було оголошено про завершення переговорів і затвердження тексту проекту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом у частині створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. За результатами було підписано Двосторонній протокол про технічне завершення переговорів між Україною та ЄС щодо створення зони вільної торгівлі, 30 березня 2012 р. угоду було парафовано.

Положення щодо Угоди про зону вільної торгівлі містяться інтегровано у розділі IV Угоди про асоціацію. Угода включає 15 глав, 14 додатків, 3 протоколи. Передбачається створення зони вільної торгівлі, формату ЗВТ+, або відповідно до назви угоди зона вільної торгівлі буде поглибленою та всеохоплюючою. Для створення зони вільної торгівлі передбачається перехідний період, який не може перевищувати 10 років.

Угода передбачає масштабну лібералізацію широких сфер торгівлі товарами і послугами, зокрема і в таких чутливих для України і ЄС сферах як сільське господарство та аграрний сектор. Окрім правил для торгівлі товарами та послугами, угода регулює електронну торгівлю, торгові аспекти прав інтелектуальної власності, інвестиції, державні закупівлі тощо.

Угода містить низку перехідних положень, які передбачають відтермінування дії окремих положень Конвенції щодо України. Відповідно до п. 3 ст. 208, назви таких алкогольних напоїв, як коньяк, шампанське, херес, порто, аніс, арманьяк, кальвадос, ґраппа, токай, які є захищеними географічними позначеннями в ЄС, зможуть використовуватись в Україні лише протягом 10 років. Подібні обмеження існують також і щодо харчових продуктів. Назви таких сирів, як фета, пармезан та рокфор

можна буде використовувати в Україні лише протягом 7-річного перехідного періоду.

Також угода передбачає встановлення квот на торгівлю окремими видами продукції, наприклад експорт масла чи цукру з України. Хоча, на думку аграрних експертів, за своєю якістю ці продукти значною мірою не відповідають стандартам ЄС, тому наявність цих квот не становитиме суттєвої перешкоди для торгівлі цими товарами. До того ж, передбачається поступове зниження цих квот.

Згідно з попередніми оцінками Європейської комісії за рахунок усунення та зниження імпортних мит ЄС, українські експортери зможуть зекономити 487 млн євро. Зі свого боку, Україна також скасує мита на імпорт з ЄС загальним обсягом 391 млн євро. Найбільше виграють українські експортери с/г продукції, які зможуть зекономити 330 млн євро та продуктів переробки с/г продукції, які зекономлять, відповідно, близько 53 млн євро. Україні доведеться зменшити мита на імпорт транспортних засобів приблизно на 117 млн євро. Повністю буде лібералізовано ринок текстильної продукції. Загалом у межах зони вільної торгівлі Україна скасує 99,1 %, а ЄС відповідно і 98,1 % торговельних мит, які нині діють між двома сторонами.

Треба однак зазначити, що скасування мит на промислову продукцію не матиме суттєвого впливу на торгівлю промисловою продукцією, оскільки мита у цій сфері є досить низькими і становлять в середньому 2,46 % в Україні та 1,19 % в ЄС. Зовсім по-іншому виглядає ситуація в такій чутливій сфері, як аграрний сектор, де середні імпортні мита в Україні становлять 6,41 %, а в ЄС 7,42 %. Таким чином, усунення митних перешкод буде більш важливим для аграрного сектору. Разом з тим лібералізація нетарифного регулювання надзвичайно суттєвого впливу на розвиток торгівлі мати не буде.

Більш суттєве значення матиме усунення нетарифних бар'єрів, регуляторне наближення технічного регулювання, гармонізація стандартів та оцінок відповідності. Так, Угода передбачає не лише зниження мит, еквівалентних платежів та скасування кількісних

обмежень, як більшість класичних угод про зону вільної торгівлі, а йде глибше — передбачає також глибоке регуляторне наближення, гармонізацію правил, процедур, і таким чином зближення з внутрішнім ринком ЄС. Це стосується передусім стандартизації, метрології, сертифікації, оцінок відповідності, ринкового нагляду та технічних регламентів. У цих сферах Україна візьме на себе зобов'язання забезпечити відповідність технічним регламентам ЄС (ст. 56). На сьогодні норми та стандарти, які діють в Україні у цій сфері є переважно застарілими, а наприклад, сертифікація, яка здійснюється в Україні, переважно не визнається в країнах-членах ЄС. Після укладення угоди, продукти, які пройшли сертифікацію в Україні відповідно до стандартів ЄС, не потрібно буде повторно сертифікувати в ЄС.

Угода передбачає також гармонізацію законодавства і в таких важливих для взаємної торгівлі сферах, як державні закупівлі, антимонопольна політика та конкурентне законодавство, державні фінанси та субсидії, захист інтелектуальної власності та енергетичну політику.

Таким чином, угода створить передумови для більш глибшої імплементації *aquis communitaire* ЄС у правову систему України.

Також країна зможе брати участь у системі вирішення спорів, яка складатиметься з процедури консультацій (ст. 305) та базуватись на розгляді третейською групою (статті 306–310). Рішення третейською групою будуть прийматись протягом 120 днів з часу її створення. Передбачаються також прискорені процедури для сезонних товарів та товарів нетривалого зберігання, які не можуть перевищувати 75 днів. Такий механізм вирішення спорів буде значно швидшим за механізм СОТ.

Угода залишає за Україною свободу зовнішньоторговельних відносин. Так, ст. 31 передбачає збереження та встановлення митних союзів, зон вільної торгівлі або домовленостей про прикордонну торгівлю, за тим винятком, коли вони вступають у конфлікт з торговельними домовленостями, передбаченими цією угодою. Таким чином, угода не передбачає жодних обмежень зовнішньоторговельної автономії. Тому після приєднання України

до ЗВТ з ЄС, вона зможе розвивати торгове співробітництво з іншими державами та групами держав.

Таким чином, підписання угоди про зону вільної торгівлі позитивно вплине на українське законодавство, створить умови для модернізації торгових відносин, підвищення конкурентоздатності економіки та спростить доступ до ринку ЄС, а також дасть змогу користуватись механізмом вирішення торгових спорів. Загалом у кількісному порівнянні, угода є більш вигідною для України, ніж для ЄС.

У зв'язку із неодноразовими політичними заявами щодо можливості одночасного членства України в Зоні вільної торгівлі з ЄС та в Митному союзі Єдиного економічного простору, учасниками якого є Росія, Казахстан, Білорусь, постало питання про його юридичну можливість та доцільність.

Особливо гострим стало це питання після підписання 31 травня 2013 р. Меморандуму про поглиблення взаємодії між Європейським ЄЕК і Україною та проголошенням наміру України стати спостерігачем у цій організації.

Варто однак зазначити, що у п. 5 Меморандуму йдеться, що «він не є міжнародним договором і не створює прав та обов'язків, які регулюються законом». До того ж Договором про Митний союз не передбачено статусу спостерігача. Тому приєднання України у такому статусі було б можливим лише після внесення відповідних змін до Договору про Митний союз, або ж після підписання договору про створення Євразійського економічного союзу, яке заплановане 1 січня 2015 р.[1]

Водночас вбачається, що статус спостерігача не вплине на участь України у зоні вільної торгівлі з ЄС, тому детальніше розглянемо, чи узгоджуватиметься з участю в зоні вільної торгівлі з ЄС більш тісна форма співпраці України з МС — її членство у цьому міждержавному об'єднанні.

Відповідно до ст. 4 Угоди між Урядом РФ та Урядом Республіки Казахстан про єдиний порядок регулювання зовнішньоекономічної діяльності від 20 січня 1995 р. та Протоколу про запровадження

[1] Така позиція була першим віце-прем'єром Російської Федерації Ігорем Шуваловим

режиму вільної торгівлі між РФ та Урядом Республіки Казахстан від 20 січня 1995 р., які є невід'ємною частиною Угоди про Митний союз. Ці угоди передбачають не лише об'єднання митних територій країн, але й єдиний порядок здійснення зовнішньоекономічної політики. Відповідно до ст. 1 вона включає в себе 4 основні елементи:

— тарифне регулювання;

— нетарифне регулювання;

— валютне регулювання та валютний контроль;

— порядок застосування тимчасових обмежень, як у взаємній торгівлі, так і в торгівлі з третіми країнами.

Статтею 3 передбачено запровадження спільного митного тарифу, а також спільних податків і зборів, що мають еквівалентну дію, а ст. 4 передбачено здійснення уніфікації законодавства.

Пунктом 1.2. ст. 2 Угоди про Митний союз між РФ та Республікою Білорусь від 6 січня 1995 р. передбачає уніфікацію, зокрема, зовнішньоторговельного, митного, валютно-фінансового, податкового та іншого законодавства, яке стосується зовнішньоекономічної діяльності, зокрема щодо:

— економічних умов господарювання;

— цінової політики;

— валютного регулювання і валютного контролю;

— експортного контролю;

— недобросовісної конкуренції та обмежувальної ділової практики;

— інтелектуальної власності.

Таким чином, держави беруть на себе зобов'язання не просто узгодити чи гармонізувати норми, що стосуються торгівлі, але й уніфікувати їх, тобто фактично створити ідентичні норми.

Пунктом 2. ст. 2 згаданої вище угоди передбачено співпрацю країн-членів у роз'ясненні та уточненні положень, які стосуються реформування законодавства, а п. 3 передбачено контроль за правозастосовною практикою і забезпеченням однакового здійснення методів:

— встановлення надійних механізмів контролю за недопущенням несанкціонованого реекспорту товарів у треті країни;

— здійснення платіжно-розрахункових відносин з торговельних та неторговельних операцій на двосторонній та багатосторонній основі;

— застосування єдиного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків щодо третіх країн;

— зближення економічних умов господарювання;

— ведення митної статистики зовнішньої торгівлі;

— здійснення надійного митного контролю на зовнішніх митних кордонах Договірних Сторін.

Керуючись зазначеним, держави зобов'язуються однаково тлумачити норми законодавства, однаково застосовувати їх, а також забезпечувати однакові методи митного контролю та однаково регулювати торгово-економічні відносини з третіми країнами.

Аналогічні положення містяться в Угоді про Митний союз між РФ та Республікою Білорусь від 6 січня 1995 р. У статті 3 цієї угоди визначаються основні принципи, на яких будується Митний союз: а) наявність єдиної митної території держав-учасниць Митного союзу. Формування єдиної митної території, здійснюватиметься шляхом:

— скасування в торгівлі між державами Договірних Сторін мит та зборів, які мають еквівалентну дію, а також кількісних обмежень;

— запровадження та застосування у відносинах з третіми країнами однакового торгового режиму, спільних митних тарифів та заходів нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі;

— формування механізму взаємовідносин Митного союзу з третіми державами та міжнародними організаціями на основі положень Угоди між Урядом РФ та Урядом Республіки Білорусь про єдиний порядок регулювання зовнішньоекономічної діяльності від 12 квітня 1994 р.;

б) наявність однотипного механізму регулювання економіки, який базується на ринкових принципах господарювання та уніфікованому законодавстві.

Тобто передбачається здійснення єдиної зовнішньоекономічної та торгової політики, а також валютної політики, що набли-

жує Митний союз, за його суттю, до такої форми міжнародної економічної інтеграції, як економічний та валютний союз, які передбачають делегування певних суверенних прав, міждержавному об'єднанню, представленому спільними органами. Створення такого органу передбачено ст. 3 Угоди про митний союз.

Зміни торгового режиму з третіми країнами, а також інші заходи, як наприклад, запровадження чи скасування тимчасових обмежень, повинні застосовуватись державами спільно (п. 2. ст. 2).

Варто також зазначити, що держави-учасниці Митного союзу не є рівноправними учасниками, оскільки голоси в Комісії Митного союзу розподіляються нерівномірно. Відповідно до ст. 7 Договору про Комісію Митного союзу від 6 жовтня 2007 р., голоси між державами-учасницями розподіляються таким чином: Російська Федерація — 57, Республіка Білорусь — 21,5, Республіка Казахстан — 21,5.

Таким чином, більшість голосів у Комісії Митного союзу належить Росії, а інші держави лише за умови однакового голосування можуть заблокувати її рішення, оскільки для прийняття рішення необхідна кваліфікована більшість у 2/3 голосів.

Отже, угода про Митний союз передбачає більш глибоку форму міжнародної економічної інтеграції, ніж угода про зону вільної торгівлі України та ЄС. Угода про Митний союз передбачає спільний митний тариф та інші заходи та елементи, які наближують це міждержавне об'єднання до економічного союзу. Так, угодою передбачається масштабна уніфікація національного законодавства. Таким чином, Україна, вступивши до Митного союзу, взяла б на себе зобов'язання уніфікувати своє законодавство із законодавством Росії, Білорусії та Казахстану та одночасно узгоджувати його з правом ЄС, що очевидно є не можливим, значною мірою і тому законодавство цих країн не відповідає праву ЄС. Неможливо, щоб Україна уніфікувала законодавство з Митним союзом, водночас адаптуючи його до права ЄС.

Також участь України у МС потребувала б створення єдиного торгового режиму з третіми країнами. Це потребувало б перегляду чинних двосторонніх угод про вільну торгівлю, стороною яких є

Україна,з одного боку, так і погодження майбутніх угод, які укладатимуться Митним союзом. Тому при входженні України до Митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном, участь України у зоні вільної торгівлі з ЄС буде можливою лише при створенні зони вільної торгівлі між ЄС та МС.

Така позиція підтверджувалась і представниками Європейської комісії, де констатують, що «сценарій повної інтеграції України з Митним союзом створить серйозні проблеми». «Україна не зможе провадити і реалізовувати якусь самостійну двосторонню торговельну політику, передавши свій суверенітет Митному союзу з питань у сфері тарифів та інших головних комерційних питань».

Таким чином, можна зробити такі висновки:

— Угода про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС стала важливим кроком інтеграції України до ЄС та імплементації *aquis communitaire* ЄС у правову систему України. Вона дасть змогу значною мірою лібералізувати торгові відносини з ЄС завдяки усуненню тарифних, нетарифних та кількісних обмежень. На відміну від більшості класичних угод про зону вільної торгівлі, угода передбачає також глибоке регуляторне наближення, гармонізацію правил, процедур і, таким чином, зближення з внутрішнім ринком ЄС. Успішна імплементація угоди матиме наслідком збільшення обсягів торгівлі між Україною та ЄС, покращення інвестиційного клімату та збільшення іноземних інвестицій в українську економіку.

— Членство України в Митному союзі мало б наслідком часткову втрату Україною економічного та зовнішньоторговельного суверенітету, оскільки Україна не зможе самостійно укладати торгові договори, укладати угоди про зони вільної торгівлі з третіми країнами без погодження з Митним союзом, а також узгоджувати своє законодавство;

— Водночас угода про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС не містить таких обмежень і не обмежуватиме торговельне співробітництво України чи Європейського союзу третіми країнами. Угода не вимагає перегляду існуючих договорів про вільну торгівлю України з іншими країнами, не перешкоджатиме виконанню

та укладенню угод про зони вільної торгівлі,зокрема і з Митним союзом.

2.2.5. Правове регулювання секторальної торгівлі між Україною та ЄС

Правове регулювання торгівлі текстильною продукцією

Щодо таких чутливих секторах торгівлі, як текстиль та сталеливарні вироби, між Україною та ЄС діють окремі секторальні угоди:

1) Торгівля текстильною продукцією

— **Угода між Європейськими співтовариствами та Україною про торгівлю текстильною продукцією** (підписана 5 травня 1993 р.), пізніше була доповнена угодами про доповнення та продовження Угоди від 15 жовтня 1999 р. та від 2 жовтня 2000 р. Ці угоди передбачали подальшу лібералізацію та усунення кількісних обмежень у взаємній торгівлі текстильними товарами.

Угодою про торгівлю текстильною продукцією запроваджувались обмеження на експорт 29 видів текстильної продукції, передбачалось щорічне встановлення квот, ліцензування та запровадження системи подвійного контролю.

Згодом Угодою від 2000 р. кількісні обмеження були скасовані, а з 1 січня 2005 р. з боку ЄС припинено дію положення про подвійну перевірку поставок українського текстилю до ЄС та її ліцензування.

Після вступу України до СОТ, Постановою Європейської комісії від 5 червня 2008 р. № 502/208 Україну було вилучено з переліку країн, щодо яких можуть застосовуватись захисні заходи на експорт текстильної продукції.

Правове регулювання торгівлі сталеливарними виробами

Основним документом, який регулює торгівлю сталлю та сталеливарними виробами між Україною та ЄС, є Угода між Європейською Спільнотою та Урядом України про торгівлю деякими сталеливарними виробами (підписана 18 червня 2007 р.)

Угодою передбачалось існування квоти на експорт сталі у розмірі 1,32 млн тонн, передбачався її щорічний перегляд та підви-

щення на 2,5 %. З набуттям членства у СОТ, відповідно до угоди та Регламенту ЄС № 455/2008 від 27 травня 2008 р. кількісні обмеження було знято і запроваджено систему попереднього моніторингу сталеливарних виробів.

Окрім того, на підставі СТ.2-5 УПС для обміну інформацією та сприяння співпраці, а також розвитку співпраці між Україною та ЄС було створено Контактну групу з вугілля та сталі, яка складається з представників України та ЄС.

Правове регулювання торгівлі ядерними матеріалами

Торгівля ядерними матеріалами відповідно до ст. 23 УПС повинна здійснюватись на підставі спеціальної угоди між ЄС та Кабінетом Міністрів України. Оскільки такий проект угоди лише узгоджується, на торгівлю поширюється ст. 64 Договору про Євратом.

Окрім двосторонніх та багатосторонніх торговельних угод, торгівля між Україною та ЄС регулюється односторонніми правовими актами України та ЄС.

2.2.6. Загальна система преференцій (ЗСП) Євросоюзу

Загальною системою преференцій ЄС є система угод про преференційну торгівлю, в якій ЄС надає близько 90 країнам, що розвиваються, і країнам з перехідною економікою, преференційний доступ на свої ринки. Такі преференції надаються в автономному (односторонньому) порядку ЄС. Вона включає 3 системи:

— GSP — загальну систему, яка надає товарам третіх країн і територій, безмитний доступ або передбачає зменшення митних тарифів;

— GSP+ — суттєве зниження тарифів для країн, які ратифікували та імплементують міжнародні угоди (близько 27 угод) щодо захисту прав людини, екології доброго урядування; Першими 10-ма бенефіціаріями цієї системи є Вірменія, Болівія, Капе Верде, Коста Ріка, Еквадор, Грузія, Монголія, Парагвай, Пакистан та Перу;

— EBA (все, крім зброї) — спеціальна система для 49 найменш розвинених країн, яка діє щодо безмитного доступу продуктів, за винятком зброї і боєприпасів.

Варто зазначити, що держави не мають права бути користувачами Загальної системи преференцій, якщо вони належать до найрозвинутіших країн з високим рівнем доходу або мають торговельні угоди або зони вільної торгівлі з ЄС, які забезпечують їм доступ до ринку ЄС.

На Україну поширюється Загальна система преференцій Європейського союзу, затверджена Регламентом ЄС 978/2012, яка набула чинності 1 січня 2014 р. Ця Система замінила стару систему 2009–2011 рр., строк дії якої закінчився у кінці 2013 р. Україна належить до її найактивніших бенефеціаріїв.

Для України Режим ЗСП не надано трамвайним і залізничним вагонам, а також деяким іншим товарам з Додатку 17 а. Експортери-бенефеціарії мають змогу експортувати товари з України до ЄС за зниженими митними ставками безмитно. Варто зазначити, що з часу підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію, ЄС було надано для України автономну систему преференцій.

Для отримання преференції за Загальною системою преференцій GSP, держави повинні подати заявку до Європейської комісії. Для користування Загальною системою преференцій GSP + країни повинні відповідати критерію чутливості, тобто не перевищувати встановлених меж щодо частки імпорту (2 %) та щодо частки диверсифікації експорту (75 %)

Питання і завдання для самоконтролю

1. Визначте головні етапи становлення спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.
2. Які інститути ЄС, згідно із установчими договорами, є головними у процесі прийняття рішень у сфері СЗППБ?
3. Які функції і компетенція Високого представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки?
4. Який правовий статус та функції Європейської служби зовнішньополітичної діяльності?

5. Які правові акти приймаються у сфері СЗППБ та яка їхня правова природа?
6. Яка процедура прийняття рішень у сфері СЗППБ?
7. Визначте особливості правового регулювання співпраці держав-членів ЄС у сфері безпеки і оборони.
8. Визначте правовий зміст та особливості «Постійного організованого співробітництва» в рамках СПБО ЄС.
9. У чому полягає реалізація «умови солідарності» у сфері СПБО ЄС?
10. Що таке спільна торговельна політика Європейського союзу?
11. Якими є основні цілі спільної торговельної політики Європейського союзу?
12. На яких принципах базується Спільна торговельна політика Європейського союзу?
13. Якими основними актами регулюється імпорт та експорт?
14. Які інструменти зовнішньоторговельного захисту Вам відомі?
15. Чим регулюються торгові відносини між Україною та ЄС?
16. Що таке секторальні угоди та що ними регулюється?
17. У чому суть Загальної системи преференцій ЄС?
18. Які основні складові Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС?

Розділ 3
Простір свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу

3.1. Становлення та поняття простору свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу

3.1.1. Еволюція правового закріплення простору свободи, безпеки та юстиції

Розвиток та утвердження простору свободи, безпеки та юстиції (далі — ПСБЮ) є однією з найважливіших місій сучасного та майбутнього ЄС. На сьогодні європейські держави не спроможні подолати такі загрози, як нелегальна міграція, злочинність чи тероризм виключно за допомогою національних заходів. Для цього необхідні скоординовані дії як на національному рівні, так і на рівні ЄС.

Однак становлення ПСБЮ, зокрема запровадження єдиної інституційної основи його функціонування — це складний багато етапний процес, який все ще триває.

Точкою відліку у формуванні концепції «простору свободи» стало закріплення Римським договором про Європейське Економічне співтовариство 1957 р. принципу свободи руху людей. Інтенсифікація руху осіб сприяла паралельному збільшенню транскордонної злочинності та тероризму, що, у свою чергу, спонукало уряди держав-членів Співтовариства до неформального співробітництва між службами безпеки та службами охорони правопорядку у формі створення спеціальних груп. Однією з перших

таких груп у 1975 р. була створена міжурядова група ТРЕВІ (міжнародний тероризм, радикалізм, екстремізм, насилля) у складі міністрів внутрішніх справ держав-членів ЄС. У 1986 р. створено (на міжурядовій основі) Спеціальну робочу групу з імміграції *(Ad Hoc Immigration Group)*, до компетенції якої входило вивчення справ та координація дій щодо надання політичного притулку.

Із набранням чинності у 1987 р. Єдиним європейським актом (далі — ЄЄА), який проголосив однією з цілей побудову до 1992 р. єдиного внутрішнього ринку ЄС, зросли обсяги транскордонних переміщень людей та, як наслідок, збільшення юрисдикційних проблем у сфері цивільного права (транскордонні шлюби, придбання нерухомості в інших країнах, працевлаштування та пенсії). За таких умов почали з'являтися ідеї щодо створення єдиного європейського простору юстиції. Вперше ця ідея була висунута Президентом Франції Жискар д'Естеном та іспанським прем'єр-міністром Філіпе Гонсалесом ще в 1970 рр. у межах структури Ради Європи. Але згадані ініціативи не зазнали широкої підтримки європейськими державами, оскільки торкалися питання національного суверенітету. Крім цього, як додаток до ЄЄА уряди держав-членів підписали Політичну декларацію про свободу руху осіб, яка містила положення про співпрацю у сфері боротьби з тероризмом, злочинністю, поширенням наркотиків тощо.

Завдяки Маастрихтському договору 1992 р. вперше відбулося міжнародно-правове оформлення співробітництва держав-членів ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції у формі третьої опори, поширено діяльність ЄС на співробітництво у галузі юстиції та внутрішніх справ.

У статті К1 Розділу VI Маастрихтського договору визначено сфери співробітництва в межах третьої опори. Відповідно до зазначеного Договору спільний інтерес держав-членів становили: «політика у сфері надання політичного притулку, правила та засоби контролю при перетині внутрішніх кордонів, імміграційна політика, боротьба з несанкціонованою імміграцією, боротьба зі зловживанням у міжнародних масштабах, співпраця у сфері судочинства в цивільних та кримінальних справах, митне співробітни-

цтво, співробітництво правоохоронних органів з метою запобігання тероризму та боротьби з ним, запобігання та боротьба з незаконною торгівлею наркотиками та іншими серйозними формами міжнародних злочинів». Таке співробітництво мало здійснюватися у формі вироблення спільних позицій та застосування спільних заходів, пропаганди співробітництва та проведення переговорів щодо конвенцій.

Оскільки третя опора охоплювала чутливі для державного суверенітету питання, на неї не міг автоматично поширюватися механізм прийняття та реалізації рішень, який застосовувався до Європейських співтовариств. У сфері юстиції та внутрішніх справ рішення не могли прийматися автоматично більшістю голосів, набираючи форму обов'язкових нормативно-правових актів, виданих інститутами ЄС. Тому в Маастрихтському договорі було закріплено, що в межах третьої опори рішення є обов'язковими для держав-членів (які їх ухвалили), але вони не мають прямої дії і не підлягають юрисдикційному контролю з боку Суду ЄС. Обов'язковий характер мали лише конвенції (ратифіковані урядами держав-членів).

У свою чергу Амстердамський договір помітно деталізує та уточнює співпрацю держав-членів у межах третьої опори. Якщо в Маастрихтському договорі йшлося про співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, то відповідний розділ Амстердамського договору названий «Співробітництво поліції та судів у кримінальних справах». Зміни у структурі третьої опори зумовлені перенесенням питань політики щодо віз, притулку, імміграції та інших політик, пов'язаних з вільним пересування осіб, а також питань співробітництва у судовій сфері з цивільних справ, що мають транскордонні наслідки в рамках першої опори. Окрім цього у преамбулу та постатейний текст Амстердамського договору внесено положення про створення в рамках ЄС простору свободи, безпеки та юстиції.

Окрім цього шенгенські *acquis* було інкорпоровано у норми Співтовариства та інструменти у межах третьої опори. Комунітаризація Шенгенських угод означала поширення на цю сферу

юрисдикції Суду ЄС, а оскільки зазначені угоди регулювали,зокрема питання в сфері співробітництва поліції та судів у кримінальних справах, то на останню поширювалася преюдиційна юрисдикція Суду ЄС.

Що стосується інституційного механізму вироблення візової політики, надання притулку, імміграційної політики та інших напрямів політики, пов'язаних зі свободою руху осіб, варто відзначити провідну роль Ради ЄС. Цей орган уповноважений ухвалювати правотворчі заходи у вищезазначеній сфері.

Значного реформування, у зв'язку з внесенням змін та доповнень Амстердамським договором до Договору про Європейський союз, зазнала третя опора ЄС.

У статті 29 Договору про Європейський союз зазначено, що метою Союзу є забезпечення громадянам високого рівня безпеки в рамках ПСБЮ через здійснення спільних дій держав-членів шляхом: більш тісної співпраці поліції, митних та інших компетентних органів держав-членів, як безпосередньо, так і в рамках Європолу; більш тісного співробітництва між судовими та іншими компетентними органами держав-членів; наближення, коли це необхідно, норм кримінального права держав-членів.

Відповідно до ст. 34 Амстердамського договору передбачалося, що держави-члени інформують та консультують одна одну в рамках Ради, яка, діючи одноголосно, за ініціативою будь-якої держави-члена чи Комісії, може: узгоджувати спільні позиції Союзу; приймати рамкові рішення з метою зближення законодавчих та регламентарних положень держав-членів; розробляти конвенції, які вона буде рекомендувати державам-членам для прийняття відповідно до їх конституційних процедур. Рішення з процедурних питань приймаються Радою простою більшістю голосів.

Запровадивши рамкові рішення, спрямовані на зближення законів і підзаконних актів держав-членів, Амстердамський договір розширив інструментарій співробітництва в межах третьої опори.

У жовтні 1999 р. Рада ЄС прийняла у Тампере першу робочу програму заснування ПСБЮ, що містила опис політики, прак-

тичні цілі, а також часові межі їх досягнення. Серед пріоритетних сфер діяльності у Програмі було визначено цілу низку заходів у сфері імміграційної політики та надання політичного притулку, створення європейського простору юстиції, боротьби з організованою злочинністю.

Із робочою програмою, прийнятою у Тампере було пов'язано прийняття 4 листопада 2004 р. Радою ЄС Гаазької програми, яка закріпила цілі, що мали бути досягнуті у період з 2005 по 2010 рр. щодо встановлення ПСБЮ.

У свою чергу Ніццький договір 2001 р. доповнив ст. 31 (спільні дії з метою розвитку співробітництва у сфері кримінального судочинства) Договору про Європейський союз ч. 2, відповідно до якої Рада має сприяти співробітництву в рамках Євроюсту.

Суттєві нововведення у правове регулювання ПСБЮ здійснено Лісабонським договором 2007 р.

Лісабонський договір про Європейський союз здійснює переоцінку цінностей ЄС, змінюючи порядок переліку цінностей та завдань Союзу, закріплений у ст. 2 Договору про Європейський союз (у редакції Амстердамського договору), ставлячи окремі цінності та цілі «вище» інших. Так, «збереження й розвиток Союзу як простору свободи, безпеки та юстиції...» переміщається з четвертої позиції у шкалі цінностей на другу.

Відповідно до ст. 63 Лісабонського договору про функціонування ЄС Підрозділ IV (щодо віз, притулку, міграції та інших політик, пов'язаних зі свободою руху осіб) Договору про створення Європейського співтовариства замінює Підрозділ IV під назвою «Простір свободи, безпеки та юстиції», який включає такі частини: загальні положення; політика у сферах прикордонного контролю, притулку та імміграції; судова співпраця в цивільних справах; судова співпраця у кримінальних справах; поліцейська співпраця.

Статтею 61 Договору про функціонування ЄС закріплено, що «Союз є простором свободи, безпеки та юстиції, де шановано засадничі права та враховано різні правові традиції та правові сис-

теми держав-членів», а далі перелічено заходи для забезпечення кожної із складових цього простору.

Скасування Лісабонським договором «піларної» структури ЄС поклало край прийняттю паралельних законодавчих актів у рамках першої та третьої опор та поділу процесу прийняття рішень, а також спростило ведення переговорів та укладення угод з третіми державами. Встановлення єдиних правових меж формування ПСБС, дає змогу ЄС діяти в межах Союзу та за його межами як єдиному суб'єкту з єдиним набором правових інструментів.

Скасування поділу на опори дає змогу діяти ЄС як єдиній інституційній структурі, забезпечуючи узгодженість і безперервність діяльності, спрямованої на досягнення цілей Союзу, і, водночас, шанування та розвиток *acquis communautaire*.

Відповідно до ст. 68 Договору про функціонування ЄС Європейська Рада як провідний політичний орган Європейського союзу визначає стратегічні настанови законодавчого та оперативного планування в межах ПСБЮ.

Крім цього, Рада ЄС ухвалює заходи, що забезпечують адміністративну співпрацю дотичних служб держав-членів у сфері СБЮ, а також цих служб та Комісії. Рада діє на пропозицію Комісії та після консультації з Європейським парламентом (ст. 74 ДФЄС). Водночас акти у сфері судової співпраці у кримінальних справах та поліцейській співпраці, а також заходи, що забезпечують адміністративну співпрацю у сфері СБЮ, належить ухвалювати на пропозицію Комісії чи з ініціативи чверті держав-членів. Це свідчить про збереження у Лісабонському договорі «рудиментів «піларної» структури.

Відповідно до ст. 71 Договору про функціонування ЄС передбачено створення в рамках Ради ЄС постійного комітету з метою забезпечення в межах Союзу сприяння та зміцнення оперативної співпраці у сфері внутрішньої безпеки. Такий комітет покликаний допомагати та координувати діяльність компетентних органів держав-членів. Про засідання комітету мають бути проінформовані Європейський парламент та національні парламенти держав-членів.

Істотних змін зазнає законодавча гілка влади ЄС. Законодавча інституція ЄС — Європарламент отримує право на участь у спільній з Радою ЄС (так звана процедура «спільного рішення») розробці та ухваленні законодавчих актів, зокрема у сфері СБЮ.

Також розширюється роль національних парламентів держав-членів ЄС. Що стосується сфери СБЮ, то відповідно до ст. 69 Договору про функціонування ЄС національні парламенти держав-членів забезпечують відповідність законодавчих пропозицій та ініціатив у сфері судової співпраці в кримінальних справах та поліцейської співпраці з принципом субсидіарності, відповідно до положень, закладених у Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності.

Що стосується юрисдикції Суду ЄС у сфері ПСБЮ, то відповідно до ст. 267 зазначеного Договору, Суд ЄС має право виносити попередні висновки (преюдиційна процедура), зокрема у сфері свободи, безпеки та юстиції, стосовно: тлумачення Договору про функціонування ЄС; чинності та функціонування актів інституцій ЄС.

Крім цього, згідно зі статтями 259–260 Договору про функціонування ЄС Суд ЄС наділений юрисдикцією щодо розгляду справ (які може подавати як Комісія, так і будь-яка держава-член) про невиконання державою-членом своїх зобов'язань відповідно до положень Підрозділу IV («Простір свободи, безпеки та юстиції») Договору про функціонування ЄС. При цьому, якщо Суд ЄС визнає, що таке невиконання мало місце, він може накласти на цю державу-члена сплату твердої суми чи пені (у межах, які визначила Комісія).

Водночас у Договорі зазначається, що, здійснюючи компетенцію щодо положень у сфері судового співробітництва у кримінальних справах та поліцейського співробітництва, Суд ЄС не має юрисдикції контролювати чинність чи пропорційність операцій поліції чи інших правоохоронних органів держави-члена чи виконання обов'язків держави-члена стосовно підтримування правопорядку та забезпечення внутрішньої безпеки (ст. 276 Договору про функціонування ЄС).

Відповідно до ст. 265 ДФЄС держави-члени та установи ЄС можуть подати позов до Суду ЄС про бездіяльність інститутів, органів, служб та агенцій ЄС. У свою чергу ст. 263 передбачено повноваження Суду ЄС переглядати правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії (окрім рекомендацій та висновків), а також актів Європарламенту, органів, служб та агенцій Союзу, що мають правові наслідки для третіх сторін (зокрема фізичних осіб).

Що стосується інструментарію співробітництва у сфері СБЮ, Лісабонський договір передбачив регулювання ПСБЮ, зокрема співробітництва поліції та судів держав-членів у кримінально-правовій сфері шляхом ухвалення європейських регламентів директив та рішень, які на відміну від рамкових рішень (інструментарію, запровадженого Амстердамським договором), мають верховенство над національним правом та силу закону в державах-членах ЄС.

З метою використання всіх можливостей, які відкриває Лісабонський договір щодо зміцнення ПСБЮ, 11 грудня 2009 р. на засіданні Європейської Ради було прийнято Стокгольмську програму «Відкрита та безпечна Європа на службі та захисті громадян», термін дії якої — 2010–2014 рр., а також План дій щодо імплементації Стокгольмської програми.

Зазначена багаторічна програма має на меті розвиток ПСБЮ, який відповідає потребам та інтересам людей, що проживають на території ЄС. Це зумовлює визначення Стокгольмською програмою шести політичних пріоритетів: «сприяння громадянству та забезпеченню фундаментальних прав» (ПСБЮ має бути єдиним простором, в межах якого забезпечуються фундаментальні права та допомога особливо уразливим категоріям людей, реальні можливості отримання громадянства ЄС, а також продовжується розширення Шенгенського простору); «Європа: права та справедливості » (створення простору юстиції має бути спрямоване на усунення існуючого фрагментарного підходу, запровадження механізмів, які спрощують доступ до правосуддя та усувають бар'єри на шляху вільного руху судових рішень); «Європа, що захищає» (передбачається розробка стратегії внутрішньої безпеки, яка має сприяти посиленню захисту громадян, зокрема, від

організованої злочинності, тероризму та інших загроз); «доступ до Європи у глобалізованому світі» (забезпечення раціонального та ефективного доступу таких категорій громадян, як бізнесмени, туристи, студенти, працівники, особи, які потребують міжнародного захисту та інших категорій, що мають законний інтерес до такого доступу); Європа відповідальності, солідарності та партнерства у сфері міграції та притулку (розвиток далекоглядної спільної міграційної політики визначається пріоритетною сферою політики); «роль Європи у глобалізованому світі — зовнішній вимір» (наголошується на необхідності інтеграції політики у сфері свободи, безпеки та юстиції у загальні політики ЄС та, передусім, у всі аспекти зовнішньої політики ЄС).

Отже, заснування та розвиток простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС — це складний та тривалий процес. З набранням чинності Лісабонським договором завершується поступовий перехід сфер «свободи», «безпеки» та «юстиції» з міжурядової співпраці (відповідно до Маастрихтського договору) до компетенції «функціонування Європейського союзу» (який наділений міжнародною правосуб'єктністю). Підпорядкування ПСБЮ цілям та принципам діяльності Європейського союзу — це не формальне скасування «піларної» структури, а цілий комплекс інституційних та процедурних реформ, які дають змогу ЄС: встановити єдині правові рамки та інституційну структуру формування ПСБЮ; покласти край прийняттю паралельних законодавчих актів ЄС; запровадити єдину, ефективну процедуру прийняття рішень; спростити ведення переговорів та укладення угод з третіми державами; діяти в межах Союзу та за його межами як єдиному суб'єкту з єдиним набором правових інструментів. За таких умов Лісабонський договір сприятиме більш доступній, ефективній, відкритій та демократичній діяльності ЄС у сфері СБЮ.

3.1.2. Поняття простору свободи, безпеки та юстиції у праві ЄС

Уперше, на договірному рівні, концепція «простору свободи, безпеки та юстиції» була закріплена Амстердамським договором 1998 р., відповідно до ч. 4 ст. 2 якого однією з цілей ЄС визначено

«збереження і розвиток Союзу як простору свободи, безпеки та юстиції, в межах якого свобода руху осіб забезпечується разом з відповідними заходами щодо контролю на зовнішніх кордонах, надання притулку, імміграції, попередження злочинності і боротьби з нею».

У такий спосіб ПСБЮ варто визначити як простір ЄС, у межах якого забезпечено свободу, безпеку та належне правове середовище для громадян Союзу.

ПСБЮ включає в себе три складові — «свобода», «безпека» та «юстиція», які потребують чіткого визначення.

Під «свободою» треба розуміти відсутність контролю осіб на внутрішніх кордонах та формування спільної політики притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах на основі солідарності держав-членів та справедливого ставлення до громадян третіх країн. Іншими словами «свобода», як складова ПСБЮ, — це свобода руху осіб, підсилена гарантуванням прав людини».

На перший погляд забезпечення «свободи» у рамках ПСБЮ перекликається із забезпеченням свободи руху осіб у рамках внутрішнього ринку ЄС. Проте забезпечення «свободи» у рамках ПСБЮ передбачає значно ширший перелік заходів, як у межах ЄС, так і за його межами, метою яких є встановлення безпеки свободи громадян ЄС.

Відповідно до Римського договору 1957 р. «свобода», як одна з фундаментальних свобод Внутрішнього ринку ЄС — це «свобода руху осіб через внутрішні кордони Союзу і можливість займатися професійною діяльністю в будь-якій державі-члені ЄС». Під «свободою» в контексті ПСБЮ варто розуміти свободу в більш широкому значенні, а саме жити в правовому суспільстві, в якому забезпечено захист основних прав та свобод людини, зокрема захист від будь-яких форм дискримінації та повага права людини на приватне життя і на захист особистої інформації.

Поняття «безпека», як одна з категорій ПСБЮ, означає, що європейський простір свободи має стати безпечним та надійним для громадян. Це поняття охоплює запобігання та боротьбу зі злочинністю, расизмом та ксенофобією, а також заходи з координу-

вання та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів. Іншими словами, «безпека», як складова ПСБЮ, передбачає створення спільного правового простору (зважаючи на різноманітність правових систем держав-членів), у рамках якого громадяни ЄС, незалежно від того, в якій країні вони знаходяться, захищені ефективними діями правоохоронних органів.

Що стосується третьої складової ПСБЮ — «юстиція», то відповідно до Лісабонського договору про функціонування ЄС можна визначити такі напрями діяльності інституцій ЄС та держав-членів у рамках досліджуваної сфери: розвиток співпраці судів у цивільних справах, що мають транскордонні наслідки; судова співпраця у кримінальних справах; функціонування Євроюсту; можливість створення Європейської прокуратури при Євроюсті.

ПСБЮ базується на таких засадничих принципах, як принцип лояльної співпраці між ЄС та державами-членами, солідарності та справедливого розподілу відповідальності (зокрема фінансових наслідків) між державами-членами, взаємного визнання рішень у цивільних та кримінальних справах, заборони дискримінації за державною належністю, спільної компетенції ЄС та держав-членів.

На основі функціонального підходу, засадничі принципи заснування та розвитку ПСБЮ треба класифікувати на: принципи, які визначають поведінку держав-членів у сфері ПСБЮ (принцип лояльності або сумлінної співпраці, солідарності, взаємного визнання, недискримінації); та принципи здійснення компетенції Союзу у сфері ПСБЮ (принцип надання компетенцій, субсидіарності, пропорційності, поваги до суттєвих функцій держави).

Визначення концепції ПСБЮ не варто обмежувати «внутрішнім виміром». Розвиток ПСБЮ передбачає не лише взаємодію та взаємозв'язок його трьох складових — «свободи», «безпеки» та «юстиції», але й залежність від зовнішніх факторів — зокрема, нелегальної міграції, тероризму чи організованої злочинності (ці фактори мають міжнародний характер). Функціонування ПСБЮ

може бути успішним лише у випадку ефективного співробітництва з третіми державами щодо запобігання спільним загрозам.

У жовтні 2005 р. Європейська комісія прийняла Комунікацію «Стратегія щодо зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції», яка, у свою чергу, стала основою для прийняття Радою у грудні 2005 р. Стратегії зовнішнього виміру юстиції, свободи, безпеки (далі — Стратегія).

Стратегією визначено сучасні виклики, що зумовлюють необхідність співробітництва ЄС з третіми державами у сфері свободи, безпеки та юстиції, цілі, політичні пріоритети, принципи та інструменти співробітництва з третіми країнами у сфері СБЮ.

З метою сприяння внутрішньому розвитку ПСБЮ, досягнення зовнішньополітичних цілей співпраці з третіми країнами та забезпечення регіональної безпеки, ЄС визначає перелік пріоритетних сфер співробітництва з третіми країнами: сприяння дотриманню третіми країнами прав людини; посилення інституційних спроможностей правоохоронних установ та сприяння розвитку їх міжнародних стосунків, активізація боротьби з корупцією, сприяння прозорості, відповідальності та високому рівню управління урядових органів; посилення спроможностей третіх країн у сферах міграційного менеджменту та захисту біженців; надання підтримки у забезпеченні оперативного управління кордонами; підтримка у зміцненні інституційних спроможностей третіх країн у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, торгівлею людьми, незаконним переміщенням наркотиків.

Наведений перелік пріоритетних сфер співробітництва з третіми країнами визначає зміст та межі «зовнішнього виміру» ПСБЮ в цілому та кожної з його складових зокрема.

«Зовнішній вимір свободи» включає ефективний контроль зовнішніх кордонів ЄС, що, у свою чергу, передбачає укладення реадмісійних угод з третіми державами, а також поширення на ці держави *acquis* ЄС (а також міжнародних стандартів) у зазначеній сфері.

«Зовнішній вимір безпеки» — означає залучення третіх держав до запобігання та боротьби з тероризмом, організованою злочин-

ністю, корупцією, торгівлею людьми, незаконним переміщенням наркотиків, людських органів, підробками, економічною, фінансовою і кіберзлочинністю. Таким чином, «зовнішній вимір безпеки» значно деталізує і навіть розширює, у порівнянні з її «внутрішнім виміром», перелік сфер подолання загроз.

Відповідно «зовнішній вимір юстиції» охоплює сприяння ЄС здебільшого у розвитку і підтримці незалежної та неупередженої судової системи (на засадах поваги до прав людини і верховенства права) третіх держав.

За допомогою «зовнішнього виміру» ПСБЮ ЄС «експортує» цінності, які він сповідує, сприяючи розвитку стабільних, успішних та безпечних демократичних держав.

Співробітництво у сфері СБЮ є тим напрямом співробітництва, яке не багато може запропонувати взамін третім державам. У зв'язку з цим ЄС застосовує «комплементарний підхід», а саме, доповнює співробітництво у зазначеній сфері перевагами інших політик ЄС. Так, зокрема, відсутність переваг для третіх країн від укладення реадмісійних угод доповнюється укладенням угод про спрощення візового режиму.

На підставі географічного принципу можна виділити такі рівні співробітництва ЄС з третіми державами у сфері СБЮ: допомога державам, що приєднуються, чи державам-кандидатам у запровадженні *acquis*; підтримка трансатлантичного діалогу з традиційними партнерами, такими, як США та Канада; запровадження спільного простору свободи, безпеки та юстиції з Росією; участь у стабілізації регіону Західних Балкан; імплементація компонентів свободи, безпеки та юстиції відповідно до Європейської політики сусідства; співробітництво з країнами Середземноморського регіону на основі Угод про асоціацію; співробітництво в межах Угод про партнерство та співробітництво з країнами Центральної Азії у сфері зміцнення верховенства права та судової системи, а також запобігання та боротьба з незаконною діяльністю; розвиток співробітництва в окремих аспектах свободи, безпеки та юстиції з Китаєм та Індією.

Співпраця за усім спектром напрямів свободи, безпеки та юстиції має розвиватися з країнами-кандидатами, країнами-сусі-

дами та деякими іншими країнами, що мають особливі стосунки з ЄС. З іншими третіми країнами достатньою є співпраця за окремими напрямами у сфері СБЮ.

Важливе значення у процесі заснування в рамках ЄС ПСБЮ має розвиток співробітництва ЄС з такими міжнародними організаціями, як ООН, Рада Європи та ОБСЄ (членами яких є держави-члени ЄС).

Отже, ПСБЮ є складним та багатогранним поняттям, що інтегрувалося у інші політики (спільну зовнішню політику ЄС) та сфери діяльності ЄС (внутрішній ринок, права людини), охоплює три складові — «свобода«, «безпека» та «юстиція» (в основі яких лежать спільні цілі, принципи, єдині правові та інституційні рамки та дієвий набір правових інструментів), та має два виміри — внутрішній (у рамках ЄС) і зовнішній (співробітництво з третіми державами та міжнародними організаціями), розвиток яких спрямований на забезпечення права громадян ЄС жити у вільному, правовому середовищі, захищеному ефективними діями державних органів та інститутів ЄС.

3.2. Правове регулювання простору свободи Європейського союзу

3.2.1. Право громадян ЄС на вільний рух у межах території держав-членів

Забезпечення в межах Союзу свободи руху осіб, як однієї з умов заснування ПСБЮ в рамках ЄС, вперше було визначено Амстердамським договором 1997 р., який не конкретизував, про яку саме свободу руху осіб йдеться, адже правове регулювання цієї свободи здійснювалося положеннями Договору про створення Європейського співтовариства як фундаментальної свободи внутрішнього ринку ЄС (економічний вимір) та як права громадян ЄС (політичний вимір). Існуючий стан речей не змінився і відповідно до Лісабонських договорів 2007 р.

Політичний вимір свободи руху осіб передбачає, що кожен громадянин ЄС має право на вільне пересування та перебування на території держав-членів, з урахуванням обмежень та умов, закладених договорами та законодавством ЄС. Таким чином, право на вільне пересування розглядається як фундаментальне право громадянина ЄС. Воно не визначається виключно економічною метою, як при здійсненні свободи пересування працівників, свободи підприємницької діяльності чи свободи надання послуг (рішення Суду ЄС у справі С 85/96 Мартінез Сала).

Право на вільне пересування є безпосередньо застосовним, воно не вимагає прийняття будь-яких правових актів національними органами чи органами ЄС (рішення Суду ЄС у справі С-413/99 Баумбаст).

Свобода пересування громадянина ЄС у будь-якій державі-члені ЄС не є абсолютною. Як уже зазначалося, відповідно до ч. 1 ст. 21 Лісабонського договору про функціонування ЄС це право гарантоване лише з урахуванням обмежень та умов, закладених цим Договором та заходів ухвалених на його виконання.

Зміст свободи пересування громадян ЄС визначається Директивою № 2004/38 «Про право громадян ЄС та членів їхніх сімей на вільне пересування та місце проживання на території держав-членів», яка об'єднала цілий комплекс законодавчих інструментів, що здійснювали правове регулювання свободи руху громадян до прийняття зазначеної Директиви. Директива 2004/38 визначає: умови реалізації громадянами ЄС свого права на вільне пересування та перебування на території держав-членів ЄС; право на постійне проживання; обмеження зазначеного вище права на підставі публічної політики, безпеки чи здоров'я.

3.2.2. Правові засади спільної імміграційної політики ЄС

Регламентація міграційних питань завжди була одним з фундаментальних аспектів суверенітету держави. Лише з підписанням Амстердамського договору міграційну сферу віднесено до першої опори ЄС, у рамках якої інституції ЄС відіграють провідну роль у прийнятті наднаціонального законодавства, а прийняті заходи,

спрямовані на розвиток спільних підходів до імміграційних питань. Правове регулювання міграції практично залишилося незмінним у положеннях Лісабонського договору про функціонування ЄС.

Відповідно до ст. 79 ДФЄС спільна міграційна політика ЄС спрямована на забезпечення ефективного управління міграційними потоками, справедливе ставлення до громадян третіх країн, які законно проживають на території ЄС, а також запобігання нелегальній імміграції, торгівлі людьми і боротьбу з цими явищами.

До компетенції ЄС належить вжиття заходів у таких сферах: умови в'їзду і проживання, норми щодо видачі державами-членами довготермінових віз і дозволів на проживання, зокрема щодо возз'єднання сімей; визначення прав громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території ЄС; нелегальна імміграція і незаконне проживання, включно з висланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно; боротьба з торгівлею людьми, особливо жінками і дітьми.

Що стосується процедури ухвалення зазначених вище заходів, то вона відрізняється від процедури, визначеної Амстердамським договором і передбачає спільне (Європарламентом та Радою) прийняття рішень та голосування кваліфікованою більшістю (звичайна законодавча процедура).

З метою розвитку Спільної імміграційної політики ЄС на неформальній зустрічі міністрів з питань імміграції 7–8 липня 2008 р. у Каннах було представлено проект Пакту з імміграції та притулку, який був схвалений на засіданні Європейської Ради 15 жовтня 2008 р. Пакт є політичним документом, який містить перелік політичних цілей та стратегічних напрямів розвитку Спільної міграційної політики та політики притулку ЄС, які були трансформовані у конкретні заходи Стокгольмською програмою 2009 р.

Спільна імміграційна політика ЄС має свою структуру, **внутрішній вимір** якої включає комплекс заходів на рівні ЄС щодо забезпечення спільних підходів у сфері ***легальної імміграції*** та ***боротьби з нелегальною імміграцією, а зовнішній вимір*** передбачає включення імміграційної сфери у зовнішню політику ЄС.

Складовими ***спільної політики ЄС щодо легальної імміграції*** *є: спільний підхід до визначення статусу тривалого перебування в ЄС; заходи щодо об'єднання сім'ї; єдині умови допуску громадян третіх країн з метою навчання, обміну учнями, стажування та добровільного надання послуг; спільні підходи до трудової міграції; заходи щодо інтеграції іммігрантів.*

Статус громадян третіх країн, які довготривало проживають на території держав-членів ЄС, визначено Директивою Ради 2003/109, яка прийнята з метою досягнення двох цілей: наблизити національне законодавство та практику держав-членів ЄС стосовно надання громадянам третіх країн, які законно проживають у одній з держав-членів, статусу тривалого проживання; визначити умови, за яких громадяни третіх країн, що тривало проживають на території ЄС можуть користуватися правом на свободу руху.

Відповідно до зазначеної Директиви для того, щоб отримати статус тривалого проживання громадянин третьої країни повинен відповідати таким вимогам: легально та протягом не менше ніж 5 років проживати в межах території держави-члена; стабільний дохід та медичне страхування для себе та членів сім'ї. Факультативними є вимоги: відповідати інтеграційним умовам, встановленим національним законодавством держави-члена (наприклад, володіння мовою чи знання історії країни перебування); документальне підтвердження щодо належних умов проживання.

Резиденти отримують дозвіл на проживання, стандартної для усіх держав-членів форми (на підставі Регламенту Ради ЄС № 1030/2002 про єдиний формат дозволу на проживання для громадян третіх країн, від 13 червня 2002 р., терміном дії на 10 років, який автоматично продовжується. Статус європейського резидента може бути відкликано, зокрема, у зв'язку з відсутністю особи у державі постійного проживання протягом періоду більшого ніж 2 роки.

Водночас держава-член може відмовитися надати статус тривалого проживання на підставі державної політики та державної безпеки.

Статус тривалого проживання базується на принципі «рівності», який полягає у забезпеченні громадянам третіх країн такого ж ставлення, як і до власних громадян, а саме: доступ до оплачуваної та неоплачуваної праці, умов працевлаштування та умов праці; право на освіту та стажування, визнання кваліфікації; соціальний захист; свобода участі в об'єднаннях, союзах та можливість їх репрезентувати; соціальні переваги, звільнення від оподаткування, доступ до товарів та послуг.

Однак цей принцип не є абсолютним. Так, наприклад, якщо умови праці громадянам третіх країн, що мають статус тривалого проживання забезпечуються аналогічно до положень ч. 2 ст. 45 Лісабонського договору про функціонування ЄС, передбачених для громадян ЄС, то доступ до праці — є обмеженим.

Ще однією категорією іммігрантів, які отримують дозвіл на проживання в ЄС, але вже у виключному порядку, є жертви торгівлі людьми, які співпрацюють з компетентними органами влади. Порядок та умови видачі дозволу на проживання в ЄС для зазначених осіб встановлено Директивою Ради №2004/81 від 29 квітня 2004 р. Директива визначає умови надання дозволів на проживання для громадян третіх країн, які співпрацюють з відповідними органами у боротьбі з торгівлею людьми чи нелегальною імміграцією, навіть, якщо ці особи нелегально проникли на територію держави-члена ЄС.

Наступною групою заходів, які включає спільна політика ЄС у сфері легальної міграції, є *заходи щодо об'єднання сім'ї*. Директива Ради 2003/86 від 22 вересня 2003 р. визначає умови використання права об'єднання сім'ї громадянами третіх країн, які легально проживають на території держав-членів ЄС.

Директива 2003/86 встановлює мінімальні стандарти щодо об'єднання сім'ї. Це означає, що держави-члени мають право закріплювати у національному законодавстві вищі стандарти у сфері об'єднання сім'ї. Окрім цього, зазначена Директива не встановлює заборони на укладення ЄС (самостійно чи разом з державами-членами) угод, які забезпечують більш сприятливий режим щодо членів сім'ї громадян третіх країн.

Право на об'єднання мають члени сім'ї, до яких належать подружжя та їх неповнолітні діти. Для цих категорій осіб допуск до об'єднання є безумовним. Допуск до об'єднання інших категорій членів сім'ї (наприклад, батьки чи повнолітні діти) залежить від певних умов (зокрема відсутність належної сімейної підтримки у країні походження чи стан здоров'я).

Держави-члени зобов'язані надати членам сім'ї (заяву про об'єднання сім'ї яких задоволено) дозвіл на проживання терміном дії щонайменше на один рік. Члени сім'ї, що приєдналися, мають право на доступ до освіти, працевлаштування, професійної орієнтації та стажування.

Однак Директива 2003/86, будучи правовим інструментом запровадження спільного підходу до проблеми об'єднання сім'ї, залишає неврегульованими на рівні ЄС багато питань, що зумовлює необхідність звернення до національного права держав-членів ЄС. Більше того, зазначена Директива визначає низькі у порівнянні з міжнародними стандарти щодо права на об'єднання сім'ї, проте не обмежує можливості застосування державами-членами вищих стандартів відповідно до їх міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав людини.

Для забезпечення спільної політики у сфері легальної імміграції, на рівні ЄС прийнято *єдині умови допуску громадян третіх країн в цілях навчання, обміну учнями, стажування та добровільного надання послуг.*

Ці питання врегульовано Директивою 2004/114 від 13 грудня 2004 р., яка визначає умови допуску чотирьох категорій громадян третіх країн: студенти, учні, практиканти, працівники-добровольці.

Граничні терміни дозволів на проживання зазначених категорій осіб відрізняються: для студентів — від одного року, а для інших категорій осіб — не більше одного року. Директива 2004/114 передбачає право виключно студентів на працевлаштування чи ведення самостійної економічної діяльності.

Важливою складовою спільної політики ЄС у сфері легальної міграції є *вироблення спільних підходів до трудової міграції.*

З метою запровадження спільної прискореної процедури допуску працівників з кваліфікацією, в якій виникає потреба в ЄС, прийнято Директиву 2009/50 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн у цілях висококваліфікованого працевлаштування («Голуба карта ЄС»).

Якщо заявник задовольняє всі умови в'їзду (наявність трудового контракту або запрошення на роботу; чинних дорожніх документів; документа, що засвідчує страхування здоров'я тощо), компетентні органи приймаючої держави-члена приймають рішення про надання цій особі «Голубої карти ЄС». Термін чинності останньої становить від одного до чотирьох років з можливістю поновлення.

Відповідно до Директиви 2009/50 на власників «Голубої карти ЄС» поширюється принцип «однакового ставлення» з громадянами приймаючої держави-члена щодо: умов праці; свободи об'єднання; освіти стажування та визнання кваліфікації; соціального захисту та пенсій; доступу до товарів та послуг. А після завершення вісімнадцятимісячного терміну проживання у приймаючій державі-члені власник «Голубої карти ЄС» має право переїхати до іншої держави-члена в цілях висококваліфікованого працевлаштування.

У грудні 2011 р. прийнято Директиву про єдиний дозвіл, яка запроваджує єдиний дозвіл на проживання та працевлаштування в ЄС, а також закріплює для працівників, які не є громадянами ЄС, але законно проживають в ЄС спільний перелік прав, що базуються на принципі рівності з громадянами приймаючої держави-члена.

Ефективність спільної імміграційної політики ЄС, у значній мірі, залежить від рівня інтеграції іммігрантів у всі сфери суспільного життя приймаючої держави-члена. 19 листопада 2004 р. Радою з питань юстиції та внутрішніх справ було прийнято Резолюцію про Спільні базові принципи інтеграції іммігрантів в ЄС, зокрема повага до цінностей ЄС; знання мови, історії та інституцій приймаючої держави; освіта; доступ до інституцій,

публічних та приватних товарів і послуг; взаємодія між громадянами держави-члена та іммігрантами тощо.

Інтеграційна політика ЄС базується на двох фундаментальних принципах. По-перше, відповідальність за вироблення та імплементацію інтеграційної політики лежить на державах-членах. По-друге, відповідно до глобального підходу, інтеграційний аспект має бути присутній у всіх сферах суспільного життя.

Існує тісний взаємозв'язок між ***спільними політиками у сфері легальної та нелегальної імміграції.***

У липні 2006 р. Комісія представила Повідомлення про пріоритети політики у сфері боротьби з нелегальною імміграцією громадян третіх країн.

Пріоритетними сферами в Повідомленні 2006 р. визначено: *співробітництво з третіми країнами; безпека кордонів; менеджмент зовнішніх кордонів; безпечні дорожні документи та документи, які засвідчують особу; боротьба з торгівлею людьми; боротьба з нелегальним працевлаштуванням; політика повернення; удосконалення обміну інформацією.*

Варто зазначити, що прогресу досягнуто не у всіх із визначених вище сфер.

Прикладом ефективності запровадження спільних заходів щодо боротьби з нелегальною імміграцією є сфера візової політики, важливим правовим інструментом якої є Регламент Ради № 453/2003 ЄС від 6 березня 2003 р. Зазначений Регламент містить перелік третіх країн, громадяни яких мають отримати візи при перетині зовнішніх кордонів ЄС, та громадян, на які не поширюються такі вимоги. Окрім цього, Регламентом Ради № 1683/95 від 29 травня 1995 р. визначено єдиний формат віз, а важливим джерелом інформації щодо видачі віз та дозволів на проживання є Шенгенська інформаційна Система (SIS I, SISII).

Що стосується спільних заходів *боротьби з нелегальним працевлаштуванням,* то на рівні ЄС прийнято Директиву 2009/52 про мінімальні стандарти щодо запровадження санкцій стосовно працедавців, які приймають на роботу нелегалів (громадян третіх країн).

Удосконалення обміну інформацією, як однієї з пріоритетних сфер боротьби з нелегальною імміграцією, має відбуватися шляхом ефективного функціонування вже існуючих інструментів. Йдеться про інтенсифікацію співробітництва та збільшення присутності імміграційних офіцерів зв'язку (immigration liaison officers). Мережа імміграційних офіцерів зв'язку була створена відповідно до Регламенту Ради № 377/2004 від 19 лютого 2004 р.

Важливою складовою спільної політики у сфері боротьби з нелегальною міграцією є *боротьба з торгівлею людьми*, загальна структура якої виглядає таким чином: боротьба з торгівлею людьми в рамках Ради Європи (відповідно до Конвенції Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми 2005 р.; Група експертів щодо боротьби з торгівлею людьми (відіграє консультативну та підтримувальну роль, зокрема надання рекомендацій щодо гармонізації різноманітних практик у рамках ЄС); програма обміну інформацією між державами-членами щодо торгівлі людьми та сексуальної експлуатації дітей ДАФНЕ III.

5 квітня 2011 р. було прийнято Директиву Європарламенту та Ради 2011/36 про попередження та боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв торгівлі людьми. Директива закріплює мінімальні стандарти щодо визначення кримінальних порушень та санкцій у сфері боротьби з торгівлею людьми, запроваджує превентивні заходи щодо зазначеної групи злочинів, а також заходи щодо захисту жертв торгівлі людьми. Окрім цього, 9 грудня 2005 р. було затверджено План ЄС щодо застосування кращої практики, стандартів та процедур у боротьбі з торгівлею людьми. Згаданий документ, серед іншого, визначає, що боротьба з торгівлею людьми є пріоритетним напрямом співробітництва з третіми країнами у правоохоронній сфері. Попередження торгівлі людьми, зокрема, та нелегальної імміграції загалом, шляхом запровадження покарань за спрощення несанкціонованого в'їзду та проживання, передбачено Директивою Ради 2002/90 від 28 листопада 2002 р. та Рамковим Рішенням Ради 2002/946 від 28 листопада 2002 р. щодо зміцнення правових рамок попередження спрощення несанкціонованого в'їзду, транзиту чи проживання.

Започаткування широкого обговорення в рамках ЄС необхідності *спільної політики ЄС щодо повернення нелегальних іммігрантів,* а також аналіз правових аспектів цієї політики було здійснено Зеленою Книгою щодо політики Співтовариства у сфері повернення нелегальних резидентів.

Законодавство ЄС визначає дві категорії повернення нелегальних резидентів: добровільне (за рішенням самого нелегального резидента) та примусове (під впливом примусу компетентних органів влади держави-члена).

Стосовно допомоги у добровільному поверненні громадян третіх країн, Рішення Ради 97/340 від 26 березня 1997 р. передбачає обмін інформацією про допомогу в добровільній репатріації громадян третіх країн та зближення політик держав-членів щодо добровільного повернення громадян третіх країн.

Щодо примусового повернення, то його правовому регулюванню на рівні ЄС приділено більш детальну увагу. Так, Директива Ради 2001/40 від 28 травня 2001 р. запроваджує взаємне визнання рішень щодо повернення громадян третіх країн.

Окрім цього Радою прийнято «Програму дій щодо повернення» 2002 р., а також Рішення 2004/573 про організацію об'єднаних польотів для громадян третіх країн, які підлягають поверненню з території двох або більше держав-членів ЄС.

Значним досягненням у виробленні спільної політики щодо повернення є прийняття Директиви 2008/115 «Про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно проживають на території ЄС». Документом передбачено, що повернення має відбуватися з дотриманням принципу невидворення та з урахуванням інтересів дітей, сімейного життя та здоров'я особи, що підлягає поверненню.

Важливим аспектом спільної політики ЄС у сфері імміграції є її зовнішній вимір, який передбачає включення імміграційної сфери у зовнішню політику ЄС. Цього аспекту торкається низка Пропозицій Комісії, а саме щодо: інтегрування міграційних питань у відносини ЄС з третіми країнами, від 3 грудня 2002 р.; циклічної імміграції та мобільного партнерства між ЄС та третіми

країнами, від 16 травня 2007 р.; застосування глобального підходу до міграції до Східних та Південно-східних регіонів, які межують з ЄС, від 16 травня 2007 р.; міграції та розвитку: деякі конкретні орієнтири, від 1 вересня 2005 р.; зміцнення глобального підходу до міграції: посилення координації, зв'язку та синергії, від 8 жовтня 2008 р.; глобального підходу до міграції: до спільної європейської міграційної політики, від 27 грудня 2006 р.; тематичної програми співробітництва з третіми державами у сфері імміграції та притулку, від 23 листопада 2006 р.

Спільним для цих документів є наголос на важливості інтеграції міграційних аспектів у зовнішню політику ЄС, зважаючи на безпосередній взаємозв'язок та взаємозалежність між зовнішнім та внутрішнім виміром спільної імміграційної політики ЄС.

Основним правовим інструментом реалізації зовнішнього виміру спільної імміграційної політики ЄС є угоди про реадмісію, що укладаються між ЄС та третіми державами. Пріоритетом зовнішнього виміру спільної імміграційної політики ЄС є укладення реадмісійних угод з усіма країнами транзиту та походження нелегальних іммігрантів. Двосторонні чи багатосторонні реадмісійні договори третього покоління закріплюють взаємне зобов'язання договірних сторін щодо повернення власних громадян та визначають технічні та інші критерії цього процесу. ЄС включив у свою реадмісійну політику дві категорії осіб: громадян договірних сторін та громадян третіх країн (зокрема, осіб без громадянства, а також осіб, які не є ані громадянами ЄС, ані будь-якої іншої договірної сторони).

3.2.3. Заходи, закріплені у праві ЄС, щодо функціонування спільної Європейської системи притулку

Як і в імміграційній сфері, так і у сфері притулку важливі реформи було здійснено Амстердамським договором 1997 р., який підпорядкував ці сфери компетенції ЄС.

Початком становлення та формування спільної Європейської системи притулку стали Висновки за результатами Саміту в

Тампере 1999 р. У Висновках було визначено елементи спільної Європейської системи притулку.

На відміну від Амстердамського договору, який обмежується необхідністю визначення мінімальних стандартів у сфері притулку та щодо біженців, у ч. 2 ст. 78 Лісабонського договору про функціонування ЄС мова йде про створення спільної політики і не тільки щодо притулку, але й щодо додаткового та тимчасового захисту. Зазначена політика, відповідно до ч. 1 ст. 78 Договору, має розвиватися з урахуванням забезпечення відповідного статусу громадянам третіх країн, які потребують міжнародного захисту та згідно з принципом non-refoulement (фр. — «невидворення», один із засадничих принципів міжнародного гуманітарного права, що забороняє примусове повернення біженців до країни, з якої вони прибули та де їхньому життю чи свободі загрожує небезпека). Як і Амстердамський договір, Лісабонський договір про функціонування ЄС містить посилання на необхідність дотримання положень Женевської конвенцією від 28 липня 1951 р. та Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців, а також інших дотичних договорів.

Лісабонський договір про функціонування ЄС, беручи за основу Висновки Саміту у Тампере, розширює перелік заходів, необхідних для створення спільної Європейської системи притулку, серед яких: одноманітний статус притулку для громадян третіх країн, чинний у всіх державах-членах ЄС; одноманітний статус додаткового захисту для громадян третіх країн, які без отримання притулку в ЄС потребують міжнародного захисту; спільна система тимчасового захисту для переміщених осіб у випадку масового напливу; спільні процедури надання й позбавлення одноманітного статусу притулку чи додаткового захисту; критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень про притулок чи додатковий захист; стандарти умов приймання осіб, що звернулися з проханням надати притулок чи додатковий захист; партнерство та співпраця з третіми країнами з метою контролю припливів осіб, що звертаються з проханням надати притулок, допоміжний чи тимчасовий захист.

Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 78 Лісабонського договору про функціонування ЄС, якщо в одній чи кількох державах-членах виникає надзвичайна ситуація, пов'язана з раптовим припливом громадян третіх країн, Рада на пропозицію Комісії та, діючи після консультації з Європарламентом, може прийняти тимчасові заходи на користь зацікавлених держав-членів.

У такий спосіб, Лісабонський договір про функціонування ЄС розширює сферу спільної політики ЄС щодо притулку (включивши заходи щодо додаткового та тимчасового захисту), охоплює зовнішній вимір цієї політики (співробітництво з третіми країнами) розширює та удосконалює (виходить за рамки мінімальних стандартів) перелік заходів, необхідних для створення спільної Європейської системи притулку.

Дорожню карту заснування спільної Європейської системи притулку розроблено у Політичному плані щодо Притулку, запропонованому в Повідомленні Комісії від 17 червня 2008 р. Стратегія, запропонована Повідомленням 2008 р., повністю відображена у Стокгольмській програмі 2009 р., яка визначає конкретні заходи та терміни створення в рамках ЄС спільної Європейської системи притулку.

Варто зазначити, що протягом 2011 р. було прийнято низку законодавчих актів ЄС (які внесли зміни чи замінили існуючі правові інструменти), що наблизили процес формування Європейської системи притулку.

Так Директива Ради 2004/83 від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту була замінена Директивою 2011/95, яка сприяла усуненню нечіткості мінімальних стандартів та розбіжності положень національного законодавства держав-членів у цій сфері.

Відповідно до Директиви будь-який громадянин третьої країни, який знаходиться за межами країни походження та особа без громадянства, яка перебуває за межами країни постійного проживання, що не має наміру повертатися до цієї країни через страх

бути переслідуваною з причин раси, релігії, національності, політичних поглядів чи членства у певних соціальних групах, може звернутися за статусом біженця.

Біженець може втратити свій статус у певних випадках (набуття громадянства іншої країни, добровільне повернення до країни походження і ін.). У будь-якому випадку обов'язок доказування щодо втрати підстави отримання міжнародного захисту лежить на приймаючій державі-членові.

Окрім цього положення Директиви Ради 2011/95 визначають статус «допоміжного захисту». Цей статус гарантується особам, які звертаються за міжнародним захистом, у зв'язку з тим, що не можуть повернутися до країни походження через обґрунтований страх отримати серйозну та невиправдану шкоду (тортури, інші загрози життю).

Статус біженця чи особи, якій надається додатковий захист, базується на режимі найбільшого сприяння і включає комплекс прав: право невидворення; отримання інформації зрозумілою мовою; дозвіл на проживання; подорожувати в межах та за межами країни, яка надала захист; працевлаштовуватися, професійно навчатися; доступ до безплатної медичної та психологічної допомоги; доступ до належного житла; доступ до програм спрощення інтегрування у суспільство та програм, що спрощують добровільне повернення до країни походження.

Правовим інструментом визначення поняття «тимчасового захисту» є Директива Ради 2001/55 від 20 липня 2001 р. про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу, а також про заходи забезпечення балансу зусиль між державами-членами у прийнятті цих осіб та подоланні наслідків прийняття.

Визначальною рисою «тимчасового захисту» є масовий рух біженців. Зважаючи на це, тимчасовий захист має обмежену тривалість (до одного року, з можливістю продовження).

Що стосується статусу осіб, які знаходяться під тимчасовим захистом, окрім права на проживання держави-члени мають гарантувати доступ до ринку праці, проте на основі принципу пріоритетності громадян ЄС, громадян держав-членів Європей-

ського Економічного Простору, а також громадян третіх країн, які законно проживають на території держави-члена. Право на об'єднання сім'ї може бути реалізоване лише у випадку вже існуючих шлюбів у країні походження.

Оскільки захист є тимчасовим, він передбачає принципи та заходи щодо повернення до країни походження. Перевага надається добровільному поверненню, але у випадку неможливості його забезпечення застосовується примусове повернення.

Ще одним ключовим поняттям, яке необхідно проаналізувати — є поняття «шукачі притулку». Відповідно до законодавства ЄС, «шукачі притулку» не є окремою категорією осіб, які звертаються за міжнародним захистом, а радше — проміжна ланка між статусом громадянина третьої країни чи особи без громадянства та набуттям статусу біженця чи особи, яка перебуває під додатковим захистом.

Тим не менше право ЄС чітко розмежовує статус «біженця» чи «особи, яка перебуває під додатковим захистом», від статусу «шукача притулку». Більше того, права, надані статусом шукача притулку, більш обмежені у порівнянні з правами та свободами двох вищезазначених категорій осіб, які перебувають під міжнародним захистом.

Відповідно до Директиви Ради 2003/9 про мінімальні стандарти щодо прийняття осіб, які звертаються за міжнародним захистом держави-члени ЄС гарантують шукачам притулку: доступ до інформації мовою, якою володіє заявник; документацію; проживання та свободу руху (обмеженою певною територією); право на об'єднання сім'ї; медичне обстеження; навчання неповнолітніх дітей; обмежений доступ до ринку праці; матеріальні умови прийняття; та охорону здоров'я.

З метою удосконалення існуючих стандартів прийняття шукачів притулку в червні 2013 р. було прийнято Директиву 2013/33 про стандарти щодо прийняття осіб, які звертаються за міжнародним захистом, яка замінить Директиву 2003/9 та набере чинності у липні 2015 р. Серед основних змін варто відзначити закріплення кращих та більш гармонізованих умов прийняття шукачів притулку. Так, Директива 2013/33 закріплює положення щодо затри-

мання шукачів притулку (може застосовуватися лише в чітко визначених випадках та згідно з принципами пропорційності та необхідності, після індивідуального розгляду кожної справи) та доступу до праці (наголошено на необхідності спрощення доступу шукачів притулку до ринку праці, зокрема скорочення терміну обмеження у такому доступі).

Як і матеріальне, так і процесуальне право притулку спрямоване на визначення мінімальних гарантій. Гармонізація процедур притулку має першочергове значення для формування спільної європейської системи притулку. По-перше, спільні процедури запобігають вторинному руху шукачів притулку, а по-друге, усувають дискримінацію, спричинену різними умовами розгляду заяв та надання того чи іншого статусу захисту.

Однією з важливих процедур притулку є визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень про надання притулку. Оскільки громадяни третіх країн, з метою отримання притулку в ЄС, часто подавали звернення одночасно в декілька держав-членів (розраховуючи на більшу ймовірність досягнення успіху), останні в 1990 р. уклали Дублінську Конвенцію (набрала чинності 1 вересня 1997 р.).

Положення Дублінської Конвенції внесені в систему вторинного права ЄС, а саме Регламент Ради № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав-членів ЄС (відомий як «Дублін II»). Цей Регламент у 2013 р. був замінений аналогічним Регламентом 604/2013 (набрав чинності у січні 2014 р.), який наділяє компетенцією з розгляду звернень про надання притулку одну з держав-членів, а також визначає правові наслідки, які матиме відмова держави-члена у такому зверненні. Новий правовий інструмент покращує процедури щодо захисту осіб, які звертаються з заявою про надання притулку, а також саму систему розгляду відповідних звернень.

Мінімальні гарантії для процедур притулку були вперше визначені на рівні ЄС у Резолюції Ради від 20 червня 1995 р. У Документі

зазначалося, що процедури стосовно дослідження заяв про надання притулку мають відповідати Женевській Конвенції 1951 р., Протоколу 1967 р. У січні 2005 р. було прийнято Директиву 2005/85 від 1 січня 2005 р. «Про мінімальні стандарти щодо процедур держав-членів з надання та відкликання статусу біженця». Незважаючи на чітку прив'язку у назві Документа виключно до статусу біженця, держави-члени зобов'язані застосовувати Директиву до процедур щодо розгляду заяв про надання всіх видів міжнародного захисту, визначених Директивою 2004/83/ЄС.

У частині 2 Директиви 2005/85 визначено базові принципи та гарантії (доступ до процедур, право залишатися у державі-члені, в якій розглядається заява вимоги щодо розгляду заяв та рішення, прийнятого компетентним органом та ін.). Незважаючи на широкий перелік базових принципів та гарантій, наданих заявникам щодо надання притулку, треба констатувати, що Директива 2005/85 не забезпечила ефективної гармонізації процесуальних стандартів.

На основі процесуального законодавства ЄС у сфері притулку варто визначити три типи процедур щодо надання та відкликання статусу біженця чи додаткового захисту: процедури в першій інстанції (процедури розгляду звичайних заяв та спеціальні процедури), процедури щодо відкликання статусу біженця та апеляційні процедури.

Відповідно до зазначеної Директиви держави-члени можуть визнати заяву про надання притулку недопустимою та не розглядати її, коли: інша держава-член уже надала статус біженця; країна, яка не є державою-членом розглядається як «перша країна притулку» для заявника; країна-нечлен ЄС розглядається як «безпечна третя країна» для заявника; заявнику дозволено залишитися у цій державі-члені на інших підставах та надано статус еквівалентний статусу біженця; заявник подав ідентичну заяву після винесення остаточного рішення щодо першої заяви. Окрім цього, держава-член повинна визнати заяву необґрунтованою, якщо третя країна походження заявника визнана безпечною.

Зазначений перелік випадків недопустимості заяв про притулок надає державам-членам широкі повноваження щодо відмови

у доступі до процедур притулку. Неоднозначними є також такі концепції, як «перша країна притулку», «безпечна третя країна» чи «безпечна третя країна походження».

Гармонізацію процесуальних норм притулку можна вважати одним з найскладніших елементів у процесі створення спільної Європейської системи притулку. Слабкі сторони процедур, визначених Директивою 2005/85, не створюють правових передумов для запровадження в рамках ЄС єдиних процедур визнання та позбавлення статусу біженця та статусу додаткового захисту. У зв'язку з цим у червні 2011 р. Комісія ЄС підготувала пропозиції щодо докорінної модернізації Директиви 2005/85. Відповідно до нової Директиви (набере чинності у липні 2015 р.) Директива 2005/85 є першим заходом (а не «мінімальними стандартами», як це зазначено у самій Директиві 2005/85) стосовно запровадження спільних стандартів ЄС щодо процедури притулку. У свою чергу головну мету запропонованої Директиви визначено, як подальший розвиток стандартів для процедур у державах-членах щодо гарантування та відкликання міжнародного захисту, з ціллю запровадження спільної процедури притулку в рамках ЄС. У такий спосіб запропоновані зміни до Директиви 2005/85 розглядаються як певний етап, а не кінцевий варіант спільних правил ЄС щодо процедури притулку.

Так, нова Директива містить оновлені підходи до процедур набуття та втрати (позбавлення) статусу не лише біженця, а міжнародного захисту загалом. Серед іншого у Документі зроблено спробу модифікувати положення щодо «безпечної країни походження» («визначення третьої країни, як «безпечної країни походження» в цілях цієї Директиви, не може означати абсолютної гарантії безпеки для громадян цієї країни. Заявник може показати, що є «чинні» підстави розглядати цю країну небезпечною в його/її конкретному випадку. Однак нове формулювання, окрім акценту на індивідуальності кожної справи, не вносить змін у існуючий стан речей.

Надання притулку неможливе без попереднього звернення держав-членів до Євродак, що було створено, відповідно до

Регламенту Ради №2725/2000, для порівняння відбитків пальців у цілях ефективного застосування Дублінської Конвенції. З метою удосконалення системи Євродак (передусім усунення затримок та покращення взаємодії усіх компонентів системи) було внесено зміни до існуючого правового інструментарію (наберуть чинності у липні 2015 р.).

Система Євродак дає можливість державам-членам ідентифікувати заявників про надання притулку та осіб, які були затримані під час незаконного перетину зовнішніх кордонів ЄС. Порівнявши відбитки пальців, держави-члени можуть точно визначити, чи заявник, який просив притулку, або іноземець, який незаконно перебуває на території держави-члена, раніше подавав заяву про надання притулку в іншій державі-члені, а також чи потрапив заявник на територію ЄС незаконно.

Успішне заснування спільної Європейської системи притулку в значній мірі залежить не лише від гармонізації матеріальних та процесуальних норм у сфері притулку, а й від посилення практичного співробітництва між компетентними органами держав-членів ЄС. З цією метою відповідно до Регламенту 439/2010 було засновано Європейський офіс з підтримки притулку, метою якого є спрощення обміну інформацією, сприяння у імплементації *acquis у сфері притулку* та співробітництво між національними адміністраціями у випадках опрацювання звернень щодо притулку. Європейський офіс з підтримки притулку надає допомогу країнам-членам, система притулку яких знаходиться під тиском в результаті географічної чи демографічної ситуації чи у зв'язку з раптовим напливом великої кількості громадян третіх країн, які потребують міжнародного захисту. Ця допомога полягає у зборі інформації щодо надзвичайних заходів, аналізі інформації про структуру, персонал та спроможності країни щодо надання притулку, а також у координації діяльності команд з питань підтримки притулку (що надають технічну допомогу) на запит конкретної держави-члена.

Зовнішній вимір політики ЄС у сфері притулку передбачає забезпечення динамічного співробітництва ЄС з третіми країна-

ми, які є країнами походження біженців. Таке співробітництво може включати залучення ширшого кола третіх держав до «Дублінської системи», укладення багатосторонніх договорів (за участю третьої держави, яка буде здійснювати захист шукача притулку, приймаючої держави-члена ЄС та міжнародного органу), створення регіональних зон захисту, а також запровадження тематичних програм співробітництва у сфері притулку.

3.2.4. Правові основи політики ЄС у сфері прикордонного контролю

Сучасні напрямки розвитку політики ЄС у сфері прикордонного контролю визначено положеннями Лісабонського договору про функціонування ЄС, відповідно до ч. 1 ст. 71 якого Союз розвиває політику з метою: забезпечення відсутності будь-якого контролю осіб будь-якої державної належності, що перетинають внутрішні кордони; забезпечення перевірки осіб та ефективного нагляду за перетином зовнішніх кордонів; поступового впровадження інтегрованого прикордонного менеджменту.

Для досягнення зазначених цілей Європарламент та Рада, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури, ухвалюють заходи стосовно: спільної візової політики та політики щодо інших короткострокових дозволів на перебування; контролю, якому підлягають особи, що перетинають зовнішні кордони; умов, за яких громадяни третіх країн можуть вільно подорожувати в межах Союзу протягом короткого строку; будь-якого заходу, потрібного, щоб поступово створити інтегровану систему прикордонного менеджменту; відсутності будь-якого контролю осіб будь-якої державної належності, що перетинають внутрішні кордони.

Таким чином, відповідно до Лісабонського договору про функціонування ЄС, політика ЄС націлена на впровадження «інтегрованого прикордонного менеджменту», визначення та зміст якого однак залишаються поза увагою самого Договору. Єдиним джерелом визначення поняття «інтегрованого прикордонного менеджменту», а також стратегії його впровадження, на сьогодні є

Повідомлення Комісії до Європарламенту, Ради, Європейського економічного та соціального Комітету, а також Комітету Регіонів «Підготовка наступних кроків щодо прикордонного менеджменту у ЄС», від 13 лютого 2008 р.

Відповідно до положень Повідомлення «інтегрований прикордонний менеджмент» об'єднує механізми та інструменти контролю руху осіб через кордони ЄС. Враховуючи сучасний стан та перспективи розвитку інтегрованого прикордонного менеджменту, як його складові доцільно визначити такі: візові заходи; заходи на самому кордоні; оперативне співробітництво; фінансове забезпечення; заходи запроваджені в рамках Шенгенського простору; співробітництво з третіми країнами.

Візові заходи включають розвиток візової політики, функціонування інформаційної системи щодо віз, консульське співробітництво та боротьбу з шахрайством з документами.

Правове регулювання візової політики здійснюється Регламентом Європарламенту та Ради № 810/2009 від 13 липня 2009 р., яким запроваджено Візовий Кодекс ЄС. Зазначений документ інкорпорував практично всі законодавчі інструменти у сфері прийняття рішення щодо віз. Візовий Кодекс регламентує такі аспекти спільної візової політики: прийняття та розгляду заяв про візу; адміністративний менеджмент та організація; місцеве консульське співробітництво.

Важливим інструментом забезпечення безпеки зовнішніх кордонів ЄС, а відтак, запровадження інтегрованого прикордонного менеджменту, є функціонування Візової інформаційної системи (VIS), яка була заснована відповідно до Рішення Ради 2004/512. Початком другого етапу розвитку ВІС є Регламент Європарламенту та Ради 767/2008 від 13 серпня 2008 р. «Стосовно Візової інформаційної системи (ВІС) та обміну даними між державами-членами щодо короткострокових віз». ВІС призначена для збору та систематизації відбитків пальців та інших біометричних даних усіх громадян третіх країн, які подають заяву про отримання короткотермінової візи.

Безпека документів та безпека кордонів ЄС у значній мірі залежить від ефективності співробітництва консульських служб

держав-членів стосовно віз. Метою цього співробітництва є: обмін інформацією щодо критеріїв видачі віз чи існування загрози національній безпеці та публічному порядку, а також запобігання нелегальній міграції; організація взаємних візитів офіційних осіб, відповідальних за процедуру видачі віз; підготовка, на запит Ради ЄС, спільних звітів щодо візових питань; з'ясування обставин відмови у видачі візи іншою державою-членом тощо. Відповідно до Візового Кодексу ЄС консульські установи держав-членів ЄС уповноважені брати обов'язкові біометричні дані (зображення лиця та відбитків пальців) у осіб, які звертаються за візою.

Що стосується боротьби з шахрайством щодо документів, Рада прийняла Рішення від 27 березня 2000 р. «Про покращення обміну інформацією з метою боротьби з підробками дорожніх документів». Зазначене Рішення містить положення стосовно використання системи визначення підроблених документів при безпосередньому здійсненні контролю, а також викрадених дорожніх документів. Центральний підрозділ держави-члена без зволікань обмінюється інформацією про підроблені та вкрадені дорожні документи з центральними підрозділами інших держав-членів, використовуючи стандартну форму.

Наступною групою заходів щодо забезпечення інтегрованого прикордонного менеджменту є заходи на самому кордоні ЄС, правову основу яких складають правила щодо перетину зовнішніх кордонів ЄС (перевірка на кордоні, прикордонний нагляд), перетину внутрішніх кордонів ЄС, а також місцевого прикордонного руху на зовнішніх наземних кордонах ЄС (відповідно Регламенти 562/2006, 1931/2006).

Невід'ємною ланкою у системі заходів щодо забезпечення інтегрованого прикордонного менеджменту є оперативне співробітництво на зовнішніх кордонах ЄС, яке здійснюється здебільшого в рамках ФРОНТЕКС (заснований відповідно до Регламенту Ради № 2007/2004), що покликаний спростити застосування заходів, запроваджених на рівні ЄС, щодо прикордонного менеджменту.

Ще однією складовою інтегрованого прикордонного менеджменту є заходи, запроваджені в рамках Шенгенського простору. До них варто віднести функціонування Шенгенської інформаційної системи (SIS).

Зовнішній вимір інтегрованого прикордонного менеджменту зводиться здебільшого до співробітництва ЄС з третіми країнами у візовій сфері. Водночас укладення угод ЄС з третіми країнами про спрощення видачі віз не має самостійного характеру, а поєднується з укладенням реадмісійних угод.

3.3. Правові засади простору безпеки Європейського союзу

3.3.1. Компетенція ЄС щодо гарантування безпеки громадян ЄС

Скасування Лісабонським договором «піларної» структури ЄС зумовлює віднесення поліцейського та судового співробітництва до сфери компетенції «функціонування Європейського союзу» (колишньої першої опори ЄС), що у свою чергу розширює компетенцію інститутів ЄС у зазначеній сфері.

Відповідно до ч. 3 ст. 67 Лісабонського договору про функціонування ЄС забезпечення високого рівня безпеки передбачає заходи з запобігання та боротьби проти злочинності, расизму та ксенофобії та заходи з координування та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів, а також через взаємне визнання судових рішень у кримінальних справах та, в разі потреби, зближення норм кримінального права.

Правове регулювання у сфері забезпечення безпеки на рівні ЄС посилюється запровадженням, відповідно до Лісабонського договору про функціонування ЄС, таких правових інструментів, як регламенти та директиви. Зазначені законодавчі акти приймаються згідно зі «звичайною законодавчою процедурою». Застосування зазначеної процедури, що передбачає спільне прийняття рішень Радою та Європарламентом, означає посилення повноважень останнього. А голосування кваліфікованою більшістю сприяє більш гнучкому та

ефективному способу прийняття рішень. Процедура одноголосного прийняття рішень залишається у окремих чутливих сферах, таких як окремі аспекти зближення норм кримінально процесуального чи матеріального права, оперативного поліцейського співробітництва чи заснування Європейської прокуратури.

Змінюється і роль Єврокомісії, яка стає основним суб'єктом законодавчої ініціативи у сфері судового та поліцейського співробітництва у кримінальних справах, але за державами-членами залишається право прямо впливати на процес прийняття рішення шляхом ініціювання четвертю держав-членів ухвалення тих чи інших правових актів.

У свою чергу суттєво розширюються повноваження Суду ЄС, який наділяється такою ж юрисдикцією, як і рамках першої опори ЄС.

Окрім цього, посилюється роль національних парламентів держав-членів ЄС, які отримують право перегляду висунутих Єврокомісією проектів законодавчих актів на предмет дотримання принципу пропорційності та субсидіарності.

Передбачено (статті 71 та 86 Лісабонського договору про функціонування ЄС) також створення нових структур у рамках інститутів ЄС, а саме: Постійного Комітету зі сприяння і зміцнення оперативної співпраці у сфері внутрішньої безпеки, який координує діяльність компетентних органів держав-членів (у рамках Ради); та Європейської прокуратури, мета якої — боротьба зі злочинами, які шкодять фінансовим інтересам ЄС.

Лісабонський договір про функціонування ЄС робить значний внесок у посилення компетенції ЄС щодо забезпечення високого рівня безпеки, але, продовжуючи лінію Маастрихтського та Амстердамського договорів, зосереджує увагу на окремих засобах досягнення зазначеної мети, втрачаючи можливість договірно-правового закріплення основ спільної стратегії внутрішньої безпеки ЄС, яка б забезпечувала ефективну взаємодію між європейським та національним рівнями регулювання.

Важливе значення у зв'язку з цим має прийняття 24 лютого 2010 р. Радою з питань співробітництва у сфері юстиції та вну-

трішніх справ «Стратегії внутрішньої безпеки для ЄС», у вступній частині якої зазначається, що вона «не націлена на створення нових компетенцій, а на інтегрування існуючих стратегій та концептуальних підходів».

Відповідно до Стратегії концепція внутрішньої безпеки має розглядатися в широкому розумінні, оскільки вона об'єднує різні напрями діяльності ЄС та співробітництва держав-членів у цілях реагування на основні (тероризм, серйозні та організовані злочини, кіберзлочини, насильство, транскордонні злочини) та інші загрози, що прямо впливають на життя, безпеку та добробут громадян ЄС, включаючи природні та спричинені людиною катастрофи (лісові пожежі, землетруси, повені та урагани, дорожньо-транспортні пригоди).

Стратегія внутрішньої безпеки ЄС пропонує Модель Європейської безпеки, що базується на принципах: поваги до фундаментальних прав, верховенства права та приватності; захисту усіх громадян, особливо найбільш уразливих, відкритості та підзвітності політик у безпековій сфері, діалогу, як засобу усунення національних відмінностей, солідарності та взаємної довіри між державами-членами тощо.

З метою імплементації Стратегії внутрішньої безпеки ЄС, 25 лютого 2010 р. Рада прийняла Рішення «Про заснування Постійного Комітету з оперативного співробітництва у сфері внутрішньої безпеки» (далі — ПКВБ). Відповідно до ст. 2 Рішення ПКВБ покликаний спрощувати, підтримувати та зміцнювати координацію оперативних дій органів держав-членів, компетентних у сфері внутрішньої безпеки (поліцейських, митних, прикордонних та судових). Окрім цього, ПКВБ має оцінювати загальну спрямованість та ефективність оперативного співробітництва, виявляти можливі недоліки чи прорахунки та приймати відповідні рекомендації щодо їх усунення.

Водночас ПКВБ не має права бути залученим ні до проведення операцій (це завдання покладається на держави-члени), ні до участі у підготовці відповідних законодавчих актів. У такий спосіб виникають сумніви щодо того, як ПКВБ, якому відведено цент-

ральну роль в політиці ЄС щодо внутрішньої безпеки, може ефективно виконувати покладені на нього обов'язки без жодного залучення до законодавчої та оперативної роботи.

3.3.2. Регламентація правом ЄС співпраці поліцейських, митних та інших компетентних органів держав-членів

Уперше поліцейське співробітництво в Європі набуло транскордонного характеру з підписанням між країнами Бенілюксу Договору про Екстрадицію та взаємну допомогу 1962 р., який допускав транскордонне переслідування та поліцейський нагляд. Наступним кроком у розвитку поліцейського співробітництва у Європі стало підписання Конвенції про імплементацію Шенгенського договору 1990 р. У розділі першому частини III Конвенції («Поліція та безпека») передбачено чіткі умови транскордонного переслідування та поліцейського нагляду, удосконалення можливостей обміну інформацією та налагодження контактів між відповідними службами держав-членів.

Водночас, як Маастрихтський договір 1992 р. обмежився визначенням поліцейського співробітництва, як однієї зі сфер інтересу держав-членів ЄС, Амстердамський договір 1997 р. став першим установчим договором, який визначив зміст та межі спільної діяльності держав-членів у зазначеній сфері.

У свою чергу нововведенням Лісабонського договору про функціонування ЄС є уповноваження Ради (яка діє згідно зі спеціальною законодавчою процедурою) вживати заходів з питань оперативної співпраці органів поліції та інших компетентних органів.

Відповідно до ч. 1 ст. 87 Лісабонського договору про функціонування ЄС Союз розвиває поліцейське співробітництво, до участі в якому залучаються компетентні органи усіх держав-членів, включаючи поліцію, митницю та інші спеціалізовані каральні служби у сферах попередження чи виявлення кримінальних правопорушень і проведення щодо них розслідувань.

Оскільки правові та судові системи держав-членів є різними, виникла необхідність у виробленні єдиного міжнародно-правового

механізму безпосереднього співробітництва між національними поліцейськими, митними та судовими органами в рамках ЄС.

У зв'язку з цим 29 травня 2000 р. Рада прийняла Акт «Про запровадження, відповідно до ст. 34 Договору про Європейський союз, Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами ЄС». Метою цієї Конвенції є заохочення та модернізація співробітництва між компетентними органами держав-членів шляхом внесення доповнень та спрощення застосування однойменної Конвенції Ради Європи 1959 р. та Протоколу до неї 1978 р., Конвенції про застосування Шенгенського договору 1990 р., а також Договору між країнами Бенілюксу 1962 р.

Відповідно до Конвенції 2000 р. така взаємна допомога має базуватися на повазі до основних принципів кожної держави-члена, а також принципів, визначених Європейською Конвенцією з прав людини 1951 р. Водночас Конвенція 2000 р. не впливає на застосування більш сприятливих положень двосторонніх чи багатосторонніх договорів, укладених між державами-членами.

Конвенція 2000 р. закріплює порядок та механізм запитів щодо надання взаємної допомоги у кримінальних справах компетентними органами держав-членів, а також специфічні форми надання такої допомоги. Механізм надання взаємної допомоги включає збереження формальностей та виконання процедур запитуваною державою, які визначені запитуючою державою.

Специфічною формою допомоги у кримінальних справах, яка безпосередньо стосується співробітництва правоохоронних органів, є відповідно до ст. 13 Конвенції 2000 р. створення спільних слідчих команд (далі — ССК). Статтею 13 Конвенції 2000 р. визначено правові рамки створення команд, що складаються з представників правоохоронних та інших компетентних органів держав-членів, метою яких є спільне розслідування злочинів. Окрім цього, положення ст. 13 пропонують спільний перелік правил щодо складу команд, компетенції їх членів (зокрема іноземців), відносин з компетентними органами держав-членів, обмін інформацією та

можливість розширення команд шляхом включення представників інших, ніж компетентних органів держав-членів.

Окрім ССК, ще одним різновидом взаємодії поліцейських органів держав-членів є співробітництво спеціальних підрозділів втручання у кризових ситуаціях, що регулюється положеннями Рішення Ради 2008/617 від 23 червня 2008 р.

Зазначене Рішення закріплює загальні правила співробітництва спеціальних підрозділів втручання (правоохоронні органи держави-члена, які спеціалізуються на контролі кризових ситуацій) у кризових ситуаціях (будь-яка ситуація, в якій компетентні органи держави-члена мають вагомі підстави вважати, що кримінальний злочин становить серйозну, пряму фізичну загрозу особам, власності, інфраструктурі чи інституціям держави-члена). Таке співробітництво полягає у наданні допомоги, зокрема при виконанні операцій на території запитуючої держави-члена. Деталі практичного співробітництва врегульовуються безпосередньо між державами-членами.

Надання допомоги може здійснюватися у формі оснащення, експертизи чи виконання операцій (підтримувального характеру) на території запитуючої держави-члена.

Наступна група законодавчих інструментів ЄС спрямована на покращення обміну інформацією між поліцейськими органами держав-членів ЄС.

Так, Рішення Ради 2008/615 від 23 червня 2008 р. має на меті прискорення транскордонного співробітництва між поліцейськими та судовими органами держав-членів щодо боротьби з тероризмом та транскордонною злочинністю. Це співробітництво зводиться до обміну інформацією (автоматичного доступу до даних ДНК людини, дактилоскопічних даних, національних даних реєстрації автомобілів, даних щодо терористичних злочинів тощо), а також інші заходи посилення транскордонного поліцейського співробітництва (спільний патруль, здійснення спільних операцій).

Ще одним правовим інструментом ЄС щодо спрощення обміну інформацією між правоохоронними органами держав-членів,

але вже у рамках виконання лише своїх повсякденних обов'язків під час кримінального розслідування є Рамкове Рішення Ради 2006/960 від 18 грудня 2006 р. Такий обмін інформацією може відбуватися через будь-які існуючі міжнародні канали співробітництва, зокрема з Європолом та Євроюстом.

Окремі законодавчі акти ЄС націлені на посилення поліцейського та судового співробітництва щодо попередження та боротьби з тероризмом, акцентуючи увагу на удосконаленні обміну інформацією (Рішення Ради 2005/671 від 20 вересня 2005 р. «Про обмін інформацією та співробітництво щодо терористичних злочинів», Рекомендація 2007/562 від 12 червня 2007 р. «Про обмін інформацією щодо терористичних викрадень»), а також щодо встановлення публічного порядку та безпеки у зв'язку з транскордонним переміщенням великих груп людей (Рішення Ради 2002/348 від 25 квітня 2002 р. «Щодо безпеки у зв'язку з футбольними матчами, які мають міжнародний вимір», Спільні дії 97/339 від 26 травня 1997 р. щодо поліцейського співробітництва у зв'язку з подіями, які відвідує велика кількість людей з кількох держав-членів, Рішення Ради від 28 листопада 2002 р. про заснування Європейської мережі захисту публічних осіб).

У процесі обміну інформацією в рамках поліцейського (та судового) співробітництва у кримінальних справах держави-члени мають гарантувати захист персональних даних. Як зазначено у Рішенні Ради 2008/615 такий захист має забезпечуватися національним правом та відповідати рівню захисту передбаченого Конвенцією Ради Європи з захисту осіб у процесі автоматичної передачі персональних даних від 28 січня 1981 р. та додаткового Протоколу до неї від 8 листопада 2001 р.

У листопаді 2008 р. Рада прийняла Рамкове Рішення 2008/977 «Про захист персональних даних, що опрацьовуються в рамках судового та поліцейського співробітництва у кримінальних справах» (яка не поширюється на опрацювання та передачу даних Європолом, Євроюстом чи Митною інформаційною системою). Рамкове Рішення 2008/977, крім того, передбачає створення у кожній державі-члені незалежних наглядових органів з захисту

персональних даних, уповноважених вести розслідування (щодо роботи з даними), втручатися у процес роботи з даними (виправлення чи знищення даних), бути залученими у судовий процес щодо порушення національних норм з захисту персональних даних.

Окрім обміну даними, які містяться в національних інформаційних системах, поліцейські органи мають доступ до європейських інформаційних систем, а саме Візової інформаційної системи та Шенгенської інформаційної системи.

У такий спосіб обмін інформацією між правоохоронними органами держав-членів базується на принципі «доступності», відповідно до якого компетентні органи однієї держави-члена гарантують доступ до інформації, якою вони володіють, компетентним органам іншої держави-члена з метою попередження, виявлення та розслідування кримінальних злочинів.

Однією з форм поліцейського співробітництва є співробітництво митних органів держав-членів. Відповідно до Комунікації Комісії «Стратегія еволюції Митного Союзу» від 1 квітня 2008 р. митні служби, окрім виконання своїх безпосередніх завдань, відіграють ключову роль у підтримці боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, зокрема шляхом надання взаємної адміністративної допомоги.

Правовою основою митного співробітництва є Конвенція про взаємну допомогу та співробітництво між митними адміністраціями (NaplesII) 1997 р., яка регулює конкретні форми співробітництва, включаючи транскордонну діяльність щодо попередження, розслідування та покарання правопорушень у митній сфері, зокрема надання взаємної допомоги та співробітництва під час кримінальних розслідувань.

Для здійснення зазначеного співробітництва держави-члени мають призначити, серед свої митних органів, центральний (координаційний) підрозділ, відповідальний за отримання всіх звернень про надання взаємної допомоги та координацію допомоги.

Окрім цього, держави-члени можуть укладати договори щодо обміну офіцерами зв'язку на обмежений чи необмежений період часу та на взаємно погоджених умовах. Офіцери зв'язку сприяють співпраці між митними адміністраціями держав-членів шляхом прискорення обміну інформацією між ними, надання допомоги у розслідуваннях (що стосується держави, яку вони представляють), надання підтримки щодо звернення про допомогу, консультування та надання допомоги приймаючій державі у підготовці та здійсненні транскордонних операцій, а також виконуючи інші завдання, покладені на них відповідно до договору, укладеного між державами-членами.

Спеціальною формою співробітництва митних органів держав-членів є, відповідно до Конвенції 1997 р., співробітництво у кримінальних справах (зокрема незаконна торгівля наркотиками, зброєю, психотропними речовинами, товарами без сплати мита), яка полягає у наданні допомоги щодо персоналу чи організаційної підтримки.

Офіцерам митної адміністрації однієї держави-члена, що переслідують у власній країні особу, яка підозрюється у скоєнні одного з вищезазначених кримінальних злочинів, має бути надано дозвіл на продовження переслідування на території іншої держави-члена.

За взаємною згодою компетентні органи кількох держав-членів можуть створити спільну спеціальну слідчу команду (далі — СССК), що складається з офіцерів відповідної спеціалізації — представників держав-учасниць. На СССК покладаються завдання щодо здійснення складних розслідувань, що вимагають спільних скоординованих дій кількох держав-членів, а також координація спільної діяльності щодо попередження та виявлення окремих злочинів. Ці команди можуть створюватися лише в конкретних цілях на обмежений період часу та відповідно до законодавства приймаючої держави.

3.3.3. Правові механізми співробітництва в рамках Європейського поліцейського офісу

Питання щодо створення Європейського поліцейського органу виникло ще під час підготовки Маастрихтського договору. Однак держави-члени виступили проти наділення персоналу цього органу будь-якою виконавчою владою, а натомість привілеювала думка щодо створення свого роду міжурядового «Європейського інформаційного дому». На цих засадах було підписано у 1995 р. Конвенцію про заснування Європейського поліцейського офісу (Європолу).

Значним кроком щодо делегування державами-членами Союзові частини своїх повноважень у сфері боротьби з транскордонною злочинністю стали положення Лісабонського договору про функціонування ЄС.

По-перше, межами діяльності Європолу є підтримання й зміцнення діяльності поліцейських органів та інших правоохоронних органів держав-членів, їхньої взаємної співпраці щодо запобігання тяжкій злочинності, яка впливає на дві чи кілька держав-членів, тероризмові та формам злочинів, що впливають на спільні інтереси, охоплені політикою Союзу, та щодо боротьби проти них. У такий спосіб компетенція Європолу поширюється за межі організованої злочинності та передбачає усі форми серйозних транскордонних злочинів.

По-друге, Європарламент та Раду уповноважено (за допомогою регламентів, прийнятих відповідно до звичайної законодавчої процедури) визначати структуру Європолу, порядок його роботи, сферу діяльності та завдання.

По-третє, визначено два види завдань Європолу: збирати, зберігати, опрацьовувати, аналізувати інформацію, що її надають компетентні органи держав-членів чи треті держави, або їх органи, та обмінюватися нею; координувати, організовувати та виконувати слідчі та оперативні дії, проваджувані разом з компетентними органами держав-членів чи у складі спільних слідчих команд, а коли є така потреба, — підтримуючи зв'язок з Європолом (будь-які оперативні дії Європолу належить здійснювати у зв'язку

та за погодженням з органами держав-членів, території яких вони стосуються, до того ж застосування примусових заходів входить до компетенції виключно національних органів).

По-четверте, Європейський парламент разом з національними парламентами держав-членів контролюють діяльність Європолу. В такий спосіб посилюється політичний контроль за діяльністю Європолу (як у сфері збирання, опрацювання та зберігання інформації, так і при виконанні слідчих та оперативних дій) на національному та, що особливо важливо, Європейському рівнях.

Саме Лісабонський договір став основою суттєвих реформ співробітництва держав-членів у рамках Європолу. Конвенцію про Європол 1995 р. було замінено Рішенням Ради 2009/371 від 6 квітня 2009 р. «Про заснування Європейського поліцейського офісу (Європолу)».

Рішення Ради 2009/371 визначає нову структуру та мандат Європолу, який отримав статус агенції ЄС. Набуття Європолом статусу агенції змінює джерело його фінансування. Якщо раніше Європол фінансувався безпосередньо державами-членами, то відповідно до Рішення Ради 2009/371 Офіс фінансується з бюджету ЄС. Це, у свою чергу, зумовлює посилення ролі Європарламенту через бюджетний контроль та блокування в останній інстанції частини бюджету Європолу.

Зазначену агенцію очолює директор, що призначається Радою (кваліфікованою більшістю голосів) на чотирьохрічний термін. При виконанні своїх завдань директор опирається на адміністрацію (у складі трьох його заступників), яка займається імплементацією бюджету та здійснює правове представництво Європолу, що наділений правоздатністю.

Управлінська Рада Європолу складається з однієї делегації від кожної держави-члена, яка має один голос. Посилюється роль Комісії ЄС, яка змінює статус спостерігача на участь у голосуванні трьома голосами (шістьма — при прийнятті бюджету чи робочої програми). Управлінська Рада засідає щонайменше двічі на рік, а її рішення приймаються більшістю у дві третіх голосів.

З трансформацією Європолу в агенцію ЄС його персонал стає персоналом ЄС, на який поширюються відповідні регламенти ЄС.

Європол має підтримувати зв'язок зі створеними в кожній державі-члені національними відділеннями, які виступають єдиним органом зв'язку між Європолом та компетентними органами держави-члена. Національні відділення уповноважені забезпечувати Європол інформацією, необхідною для здійснення його діяльності, робити запити на вимогу національних компетентних органів щодо надання Європолом консультацій, інформації чи здійснення того чи іншого аналізу.

Відповідно до ст. 6 Рішення Ради 2009/371 Європол може брати участь у спільних слідчих командах (далі — СКК). У цьому випадку Європол здійснює свою «підтримку» СКК. Під «підтримкою» мається на увазі надання доступної Європолу інформації, допомога у координації операційної діяльності СКК, а також консультування у технічних питаннях та допомога в аналізі кримінальних злочинів.

Європол має власну систему опрацювання даних, яка складається з Інформаційної системи Європолу (далі — ІСЄ) та аналізу робочих файлів. Окрім цього, Рішення Ради 2009/371 наділяє агенцію правом засновувати інші системи опрацювання персональних даних.

ІСЄ призначена для опрацювання виключно тих даних, які є необхідними для виконання Європолом своїх завдань. Дані, що містяться в ІСЄ мають стосуватися осіб, які відповідно до національного права держави-члена (на території чи громадянином якої скоєно злочин) скоїли чи підозрюються у скоєнні злочинів, або стосовно яких є переконливі підстави вважати, що вони скоїли злочин (що відноситься до компетенції Європолу).

Що стосується захисту та безпеки даних, то Рішення Ради 2009/371 передбачає створення посади Офіцера із захисту даних, який є незалежним при виконанні своїх функцій та має доступ до усіх даних, що опрацьовуються Європолом. Основним завданням Офіцера є забезпечення законності та дотримання положень Рішення Ради 2009/371 щодо роботи з персональними даними.

Європол має право, якщо це необхідно для виконання ним своїх завдань, співпрацювати з третіми державами, міжнародними організаціями (зокрема створених на основі міжнародних договорів між двома чи більше державами), а також з Організацією міжнародної кримінальної поліції (Інтерпол). Таке співробітництво здійснюється на основі двосторонніх договорів, укладених (після ухвалення Радою, яка попередньо консультується з Управлінською Радою Європолу) між Європолом та вказаними суб'єктами міжнародного права. Зазначені міжнародні договори здійснюють міжнародно-правове регулювання обміну оперативною, стратегічною чи технічною інформацією, включаючи персональні дані.

Європол також має право доступу до інших інформаційних систем ЄС, зокрема Візової інформаційної системи та Шенгенської інформаційної системи.

Можна відзначити чітку тенденцію до постійного розширення компетенції Європолу, який поступово перебирає на себе повноваження, якими традиційно наділені національні поліцейські органи, оскільки окрім збору, зберігання, опрацювання та обміну інформацією, перед ним ставиться завдання щодо координації, організації, вчинення слідчих та оперативних дій (разом з компетентними органами держави-члена чи у складі спільних слідчих команд) у цілях боротьби з серйозними транскордонними злочинами.

3.4. Заснування та розвиток простору юстиції в рамках Європейського союзу

3.4.1. Співпраця національних судів у кримінальних справах

Реформування Лісабонським договором третьої опори ЄС, на основі методу «комунітаризації», включає зміни, внесені щодо принципів, змісту та меж спільної діяльності органів юстиції у кримінальних справах.

Організаційно-правовими формами співробітництва судів у кримінальних справах є створенням спільних слідчих команд, обмін інформацією щодо національних кримінальних записів (вилучених з національного реєстру кримінальних записів) та співробітництво на основі принципу взаємного визнання.

Правовою основою надання взаємної допомоги між судовими органами держав-членів у кримінальних справах є згадувана Конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами ЄС, запроваджена Актом Ради від 29 травня 2000 р. Розглянуті (у контексті поліцейського співробітництва) положення Конвенції щодо запитів про надання взаємної допомоги, створення спільних слідчих команд та захисту особистих даних повністю поширюються і на сферу судового співробітництва у кримінальних справах.

Важливе значення у процесі судового співробітництва у кримінальних справах має обмін інформацією щодо національних кримінальних записів (вилучену з національного реєстру вироків у кримінальних справах), який здійснюється на основі Рішення Ради 2005/876 від 21 листопада 2005 р. Відповідно до зазначеного Регламенту кожна держава-член зобов'язана призначити один чи кілька центральних органів щодо отримання чи надання інформації про вироки у кримінальних справах.

На практиці, процес обміну інформацією, вилученою з національних реєстрів кримінальних вироків є складним, оскільки національні бази даних, що містять зазначену інформацію, відрізняються як за змістом, так і процедурними правилами. Тому Єврокомісія запропонувала створити інформаційну систему Європейських реєстрів кримінальних вироків (Пропозиція до Рішення Ради від 27 травня 2008 р.).

Важливим напрямом судового співробітництва у кримінальних справах є екстрадиція. Інститут видачі злочинців (екстрадиції) є одним з найдавніших у міжнародному праві. У зв'язку з цим визначальною стала заміна складної політичної та адміністративної процедури екстрадиції єдиним судовим механізмом відповідно до Рамкового Рішення Ради 2002/584 від 13 червня 2002 р.

«Про Європейський ордер на арешт та процедури передачі між державами-членами». Рамкове Рішення замінило у відносинах між державами-членами цілу низку міжнародно-правових документів.

У зазначеному документі передбачено скасування екстрадиції між державами-членами та його заміну на систему передачі між судовими органами. Класичний термін «екстрадиція» (з англ. *«extradition»*) замінено терміном «передача» (або «видача», з англ. *«surrender»*).

Рамкове Рішення 2002/584 закріплює пряму та швидку передачу ордерів на арешт між компетентними судовими органами держав-членів, замінюючи складну та тривалу процедуру запитів через дипломатичні канали чи міністерства юстиції з обмеженою роллю органів правосуддя. Система передачі ордеру на арешт (далі — ЄОА) базується на принципі свободи руху судових рішень у кримінальних справах у рамках ПСБЮ.

ЄОА — це судове рішення, прийняте органами правосуддя держави-члена в цілях арешту та передачі іншою державою-членом запитуваної особи для здійснення кримінального переслідування чи виконання вироку про позбавлення волі, або ордеру на арешт. ЄОА застосовується у таких випадках: коли вирок про позбавлення волі чи ордер на арешт встановлюють не менш ніж чотирьохмісячний термін ув'язнення чи взяття під варту; за злочини, які караються позбавленням волі чи арештом на період не менше ніж дванадцять місяців. Процедура передачі ЄОА є простою — безпосередньо між судовими органами видачі та виконання ордеру.

ЄОА є одним з перших важливих кроків щодо гармонізації національних кримінально-правових систем.

Успішність ЄОА зумовила застосування його основних принципів у зовнішньому вимірі судового співробітництва ЄС у кримінальних справах. Так, 11 грудня 2005 р. Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія та Швеція уклали Конвенцію про кримінальну передачу між Північними державами (так званий Північний ордер на арешт). Відповідно до Конвенції ЄОА, виданий однією з трьох Північних держав-членів ЄС (Фінляндією, Німеччиною чи Шве-

цією), має розглядатися Північним ордером на арешт, який запозичив як термінологію, так і процедуру ЄОА.

Окрім цього Рамкове Рішення, яким запроваджено ЄОА є першим законодавчим актом ЄС, який, враховуючи його ефективність, став основою прийняття низки інших законодавчих інструментів у сфері взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах.

Принцип взаємного визнання застосовується на різних стадіях кримінального процесу: порушення та розслідування кримінальної справи, її розгляду і вирішення у суді, а також виконання прийнятих процесуальних рішень.

Збирання доказів, яке має місце на досудовій стадії кримінального процесу, дозволяє ідентифікувати особу, що скоїла злочин, чи навпаки підтвердити її невинуватість. Тому важливе значення у зв'язку з цим має прийняття Рамкового Рішення 2008/978 від 18 грудня 2008 р. про Європейський ордер на докази (далі — ЄОД), який замінив систему взаємного надання допомоги у кримінальних справах між державами-членами (передбачену Конвенцією про взаємну допомогу в кримінальних справах між державами-членами ЄС 2000 р.), а саме в частині, що стосується отримання предметів, документів та даних для їх використання у кримінальному процесі. ЄОД має бути визнаний та виконаний компетентним органом держави-члена без будь-яких подальших формальностей.

Іншими важливими процесуальними заходами, що застосовуються до розгляду кримінальної справи у суді є наглядові заходи. Часті випадки досудового взяття під варту є однією з причин переповнення місць позбавлення волі у державах-членах ЄС. Вирішенням цієї проблеми є ухвалення Рамкового Рішення 2009/829 «Про застосування між державами-членами ЄС принципу взаємного визнання щодо наглядових заходів, як альтернатива затриманню».

Зазначене Рамкове Рішення має на меті спростити нагляд за підсудною особою у країні іншій, ніж та, в якій розглядається справа. Сторонами реалізації принципу визнання в зазначеній сфері є компетентні органи прийняття рішення та компетентні

органи виконання рішення. Такими можуть виступати суд, суддя чи прокурор, наділені державами-членами відповідною юрисдикцією, а також підозрювана особа, яка не є резидентом держави-члена, суд якої розглядає справу. Держави-члени ЄС зобов'язані визнавати та контролювати наглядові заходи, які покладають певні обов'язки на особу щодо якої вони застосовуються (наприклад, інформувати відповідні державні органи щодо зміни місця проживання).

У 2003 р. за ініціативою Бельгії, Франції та Швеції Рада прийняла Рамкове Рішення 2003/577 «Про виконання в ЄС ордерів, що заморожують власність чи докази», відповідно до якого держава-член зобов'язана визнати та виконати на своїй території зазначений ордер, виданий судовими органами іншої держави-члена в рамках кримінального процесу.

Ордер, що заморожує власність чи докази (далі — ОЗВД) — це будь-який захід, вжитий судовим органом держави-члена з метою попередження знищення, перетворення, заміни чи переміщення власності. Під доказами, до яких застосовується Рамкове Рішення, треба мати на увазі предмети, документи чи дані, які мають доказовий характер у кримінальному процесі.

Прогресивною є ініціатива семи держав-членів ЄС щодо ухвалення Директиви про Європейський ордер на проведення дізнання (далі — ЄОПД). Ця ініціатива була схвалена на засіданні Ради з питань юстиції та внутрішніх справ, яка відбулася у червні 2011 р. у Люксембурзі.

Зазначена Директива надає змогу одній державі-члену ЄС проводити заходи з розслідування згідно з рішенням іншої держави-члена (на основі принципу взаємного визнання). До зазначених заходів із розслідування віднесено: заслуховування свідків, обшук, конфіскацію, прослуховування, спостереження, моніторинг банківських рахунків.

Визнання остаточного судового рішення, винесеного компетентними органами однієї держави-члена, має певні наслідки у іншій державі-члені, що потребує чіткого правового регулювання на рівні ЄС.

Рамкове Рішення 2008/909 від 27 листопада 2008 р. поширює принцип взаємного визнання між державами-членами судових рішень у кримінальних справах, які містять вирок про позбавлення волі чи заходи, що включають обмеження свободи, з метою виконання цих рішень в рамках ЄС. Рамкове Рішення 2008/909 закріплює процедуру визнання та виконання зазначених рішень в цілях спрощення соціальної реабілітації та реінтеграції засуджених осіб.

У цьому випадку діє аналогічна до попередніх Рамкових Рішень система прямої передачі судових рішень між спеціально визначеними компетентними органами держави-члена, що прийняла, та держави-члена, на яку поширюється виконання цього рішення.

Одним із важливих аспектів ефективного взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах є врахування попередніх вироків, винесених у будь-якій державі-члені ЄС під час нового кримінального процесу, розпочатого в іншій державі-члені щодо цієї особи, за інші скоєні нею діяння. Мінімальні зобов'язання держав-членів стосовно реалізації зазначеного принципу визначені Рамковим Рішенням 2008/675 від 24 липня 2008 р.

Метою врахування попереднього кримінального рішення, винесеного судом іншої держави-члена, є оцінка кримінального минулого злочинця, визначення рецидиву та прийняття рішення щодо змісту вироку та його виконання.

Інформація стосовно попередніх вироків може бути отримана за допомогою інструментів, передбачених механізмами надання взаємної допомоги у кримінальних справах між державами-членами (вищезазначеною Конвенцією 2000 р.) або обміну інформацією, вилученою з національних кримінальних реєстрів (відповідно до Рішення Ради 2005/876). У контексті нових кримінальних процесів держави-члени мають враховувати вироки, винесені в інших державах-членах на таких самих умовах, як попередні національні вироки.

ЄС ставить за мету спрощення прямого виконання в межах Союзу ордерів про конфіскацію, виданих однією з держав-членів,

у зв'язку з отриманням особою прибутку в результаті скоєння злочину.

Відповідно до Рамкового Рішення Ради 2006/783 від 6 жовтня 2006 р. «Про застосування принципу взаємного визнання ордерів про конфіскацію», ордер про конфіскацію означає заходи, визначені судом щодо позбавлення особи власності у зв'язку зі скоєнням нею злочину. Ордер про конфіскацію, разом з сертифікатом, перекладеним на офіційну мову держави-члена його виконання, прямо надсилається компетентним органом держави-члена (або держав-членів), де юридична чи фізична особа (якої стосується ордер) має: власність чи дохід; постійне місце проживання чи місце реєстрації. Ордер про конфіскацію виконується відповідно до норм національного законодавства держави-члена виконання.

Аналогічним до попереднього законодавчого інструменту ЄС є Рамкове Рішення 2005/214 від 24 лютого 2005 р., яке закріплює принцип взаємного визнання рішень про фінансове покарання (штраф), винесене судовими і адміністративними органами іншої держави-члена.

Наступним інструментом є Рамкове Рішення Ради 2008/947 про визнання відкладених вироків, альтернативних санкцій та умовних вироків, а також нагляд за ними. Ця ініціатива мала своїм наслідком прийняття Рамкового Рішення 2008/947.

Під «відкладеним вироком» мають на увазі вирок про позбавлення волі чи будь-які заходи щодо позбавлення свободи, виконання яких є умовно відкладеними, або покарання частково відбутим (умовне звільнення). У свою чергу «умовний вирок» — це рішення суду відкласти вирок умовно згідно з одним чи кількома відкладеними заходами (обов'язки і інструкції, надані фізичній особі відповідно до національного законодавства держави-видачі, у зв'язку з відкладеним чи умовним вироком). І, нарешті, «альтернативні санкції» можна визначити, як обов'язки чи інструкції, призначені як незалежні санкції, що не є вироком про позбавлення волі чи фінансовим покаранням.

Так, остаточне судове рішення (яке не підлягає оскарженню), що містить відкладений вирок, альтернативні санкції чи умовний

вирок передається іншій державі-члену (держава-виконання), в якій засуджена особа законно чи постійно проживає.

3.4.2. Заснування, функціонування та взаємодія Європейського бюро судової співпраці, Європейської судової мережі у кримінальних справах та Європейської прокуратури

З метою стимулювання та покращення координації та співробітництва між компетентними судовими органами держав-членів ЄС у кримінальних справах, за результатами Європейської Ради у Тампере 1999 р., було погоджено створення Європейського бюро судової співпраці (Євроюсту), що мало складатися з прокурорів, суддів чи офіцерів поліції (наділених еквівалентною компетенцією) делегованих кожною з держав-членів ЄС, враховуючи особливості їх національних правових систем.

У такий спосіб 14 грудня 2000 р. було створено Про-Євроюст (що розпочав свою діяльність у будівлі Ради в Брюсселі), який став попередником Євроюсту, відіграючи роль круглого столу представників органів обвинувачення держав-членів, на базі якого проходили апробацію концепції, покладені в основу функціонування Євроюсту.

Терористичні атаки, що мали місце 11 вересня 2001 р. у США, стали каталізатором прийняття Рішення Ради 2002/187 «Про заснування Євроюсту з метою посилення боротьби з серйозними злочинами» від 28 лютого 2002 р. Відповідно до зазначеного Рішення Євроюст є постійним органом (наділеним правосуб'єктністю) з місцем знаходження у Гаазі, що складається з «національних членів» (суддів чи прокурорів, призначених державами-членами).

З моменту свого заснування Євроюст змінився, як у кількісному складі національних членів (у зв'язку з розширенням ЄС) та фінансових потребах, так і стосовно його залучення до європейського судового співробітництва, що вимагало перегляду окремих положень Рішення Ради 2002/187.

Тому, 16 грудня 2008 р. було прийнято Рішення Ради 2009/426 «Про зміцнення Євроюсту та внесення змін до Рішення Ради 2002/187», метою якого є зміцнення оперативної здатності Євроюсту, інтенсифікація обміну інформацією між зацікавленими сторонами, спрощення співробітництва між національними органами та Євроюстом та зміцнення співробітництва з партнерами та третіми країнами.

Євроюст складається з національних членів (прокурорів, суддів чи офіцерів поліції), кожен з яких має зазвичай одного заступника та помічника (можуть представляти національного члена чи заміняти його), які працюють на постійній основі. Національні члени, кожен з яких має один голос, складають Колегію Євроюсту, яка приймає рішення більшістю у дві третіх голосів. Євроюст має Секретаріат, очолюваний адміністративним директором.

У контексті розслідування та покарання серйозних злочинів, що стосуються двох або більше держав-членів, цілі Євроюсту, окрім загальної підтримки компетентних органів держав-членів у ефективному здійсненні ними своїх повноважень, є двоякими: по-перше, стимулювати та покращити координацію між органами слідства та обвинувачення держав-членів (що полягає переважно у зборі та передачі відповідної інформації у кримінальних справах, забезпеченні правової експертизи національного кримінального законодавства чи організації координаційних зустрічей); по-друге, покращити співробітництво між компетентними органами держав-членів, зокрема шляхом спрощення виконання запитів та рішень у сфері судового співробітництва, включаючи інструменти, що базуються на принципі взаємного визнання.

Окрім цього, на запит однієї з держав-членів Євроюст може надавати допомогу в процесі розслідування чи покарання злочинів, що стосуються лише цієї держави-члена та третьої держави (за умови наявності угоди про співробітництво між Євроюстом та зазначеною третьою державою). Така ж допомога надається на запит однієї з держав-членів чи Єврокомісії щодо розслідування чи покарання злочинів, що стосуються лише цієї держави-члена та ЄС.

Компетенція Євроюсту включає усі види злочинів, на які поширюється компетенція Європолу, додатково визначену групу злочинів (комп'ютерні злочини, шахрайство та корупцію, екологічні злочини, участь у кримінальних організаціях), а також інші види злочинів, щодо яких Євроюст (відповідно до його цілей) надає допомогу в процесі розслідування та покарання на запит компетентних органів держави-члена.

Відповідно до Рішення Ради 2009/426 Євроюст створює Систему менеджменту справ, що складається з тимчасових робочих файлів (які зберігаються протягом часу, необхідного для виконання Євроюстом конкретного завдання). Метою зазначеної системи є спрощення доступу до інформації та підтримки координації розслідувальних та каральних заходів, у яких Євроюст надає допомогу, а також моніторингу за законністю та відповідністю нормам права ЄС у процесі опрацювання персональних даних.

Моніторинг за діяльністю Євроюсту загалом у сфері опрацювання персональних даних (на предмет її відповідності положенням Рішення Ради 2009/426) здійснює окремо створений Спільний наглядовий орган (складається з суддів-представників держав-членів, які призначаються не з членів персоналу Євроюсту), який має повний доступ до усіх робочих файлів з персональними даними.

Ще одним виміром діяльності Євроюсту є відносини з партнерами. Цей вимір діяльності Євроюсту можна класифікувати на три групи: співробітництво з Європейською судовою мережею та іншими мережами ЄС у кримінальних справах; відносини з інституціями, органами та агенціями ЄС; відносини з третіми країнами та міжнародними організаціями.

Відповідно до ст. 25а Рішення Ради 2009/426 Євроюст та Європейська судова мережа у кримінальних справах мають встановити між собою «привілейовані» відносини, побудовані на консультаціях та взаємному доповненні, особливо між національним членом, контактною особою Європейської судової мережі однієї держави-члена та національними відповідальними особами за Євроюст та Європейську судову мережу.

З метою забезпечення такого співробітництва передбачено такі заходи: національні члени повідомляють контактних осіб Європейської судової мережі про всі справи, які Мережа може вирішити в кращий, аніж Євроюст спосіб; Секретаріат Мережі має складати частину персоналу Євроюсту, та, функціонуючи як окремий підрозділ останнього, відповідати за двосторонні зв'язки (це стосується також Секретаріатів інших мереж ЄС у кримінальних справах, про які йтиметься далі); контактні особи Мережі запрошуються (не на регулярній основі, а за принципом доцільності) на засідання Євроюсту.

З метою виконання своїх завдань, Євроюст розвиває відносини з інституціями, органами та агенціями ЄС, зокрема з Європолом, Європейським офісом по боротьбі з підробками (OLAF), ФРОНТЕКС, інституціями, створеними в рамках Ради (зокрема, Спільним ситуаційним центром).

У зв'язку з цим Євроюст може укладати договори чи робочі домовленості з зазначеними агенціями та інституціями щодо обміну інформацією (включаючи персональні дані) та направлення до Євроюсту офіцерів зв'язку.

Окрему категорію відносин Євроюсту, що є зовнішнім виміром його діяльності, становлять відносини з третіми країнами та міжнародними організаціями (чи органами міжнародних організацій, діяльність яких регулюється міжнародним публічним правом; іншими органами, створеними на основі двосторонніх та багатосторонніх договорів; Інтерполом).

Таке співробітництво базується на двосторонніх договорах щодо обміну інформацією та направлення до Євроюсту суддів зв'язку. Договори про обмін інформацією, що включає персональні дані, можуть бути укладені Євроюстом з третьою державою чи міжнародною організацією лише при умові, що вони є сторонами Європейської конвенції із захисту особистих даних від 28 січня 1981 р.

Іншим важливим механізмом спрощення та посилення судового співробітництва компетентних органів держав-членів у кримінальних справах є створена відповідно до Спільних дій 98/428

від 29 червня 1998 р. Європейська судова мережа. Мережа почала функціонувати 25 вересня 1998 р. і стала першою дієвою структурою судового співробітництва в рамках ЄС.

24 грудня 2008 р. набрав чинності новий правовий акт ЄС, а саме, Рішення Ради 2008/976 про Європейську судову мережу (далі — ЄСМ), який посилив правовий статус ЄСМ, зберігши основні принципи її організації та діяльності, закріплені у Спільних діях 1998 р. Заслугою Рішення є удосконалення діяльності ЄСМ, зокрема чітке визначення функцій Мережі, запровадження телекомунікаційних інструментів та спрощення співробітництва з Євроюстом.

Відповідно до ст. 2 Рішення Ради 2008/976 ЄСМ складається з центральних органів, відповідальних за міжнародне судове співробітництво, та судових чи інших компетентних органів, наділених спеціальними повноваженнями у сфері міжнародного співробітництва. При формуванні складу ЄСМ мають враховуватися конституційні норми, правові традиції та система органів влади держав-членів.

У кожній державі-члені призначається одна або кілька контактних осіб, щоб спілкуватися з контактними особами інших держав-членів. З числа контактних осіб обирається національна відповідальна особа за ЄСМ. Адміністративними справами Мережі опікується спеціально створений Секретаріат.

ЄСМ здійснює свою діяльність в трьох формах. По-перше, спрощує налагодження зв'язків між контактними особами держав-членів з метою виконання ними своїх функцій. По-друге, організовує періодичні зустрічі представників держав-членів ЄС. По-третє, забезпечує необхідною інформацією, використовуючи доступні телекомунікаційні засоби та мережі.

Водночас ст. 86 Лісабонського договору про функціонування ЄС передбачає можливість створення Європейської прокуратури. На підставі цієї статті у 2013 р. Комісія підготувала Пропозицію щодо прийняття Регламенту Ради про заснування Європейської прокуратури.

Відповідно до зазначеного документа Європейська прокуратура сама по собі є системою, що кардинально відрізняється від

горизонтальної системи судового співробітництва у кримінальних справах. Традиційне судове співробітництво — це співробітництво між суверенними державами, які діють на основі принципу взаємності, через механізм надання правової допомоги, що вимагає згоди запитуваної держави. Натомість Європейська Прокуратура є вертикальною системою примусу, оскільки їй підпорядковуються національні органи розслідування та звинувачення. У цьому випадку традиційні процедури співробітництва мають бути замінені прямими діями Європейської прокуратури на території держав-членів ЄС, що, у перспективі, зумовить втрату актуальності таких процедур, як визнання європейських ордерів (на арешт і ін.) чи запитів про надання правової допомоги. Ордери Європейської прокуратури мають прямо виконуватися в рамках ЄС, не залишаючи місця для їх невизнання чи невиконання в тій чи іншій державі-члені, що є притаманним горизонтальній системі судового співробітництва.

Цілями Європейської прокуратури є боротьба зі злочинами, що завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС. Європейська прокуратура разом з Європолом має обов'язок розслідувати злочини проти фінансових інтересів Союзу, а також звинувачувати та притягати до суду безпосередніх виконавців злочину та їхніх спільників, як це визначено Регламентом ЄС. Вона виконує щодо таких злочинів функції обвинувачення в компетентних судах держав-членів.

Надзвичайно важливими є положення ч. 4 ст. 86 Лісабонського договору про функціонування ЄС, відповідно до яких Європейська Рада може ухвалити Рішення про внесення змін до положень Договору про функціонування ЄС, з метою поширення повноважень Європейської прокуратури на тяжку злочинність транскордонного характеру. У цьому випадку Європейська Рада діє одностайно після отримання згоди Європарламенту та після консультації з Комісією. Зазначені положення закладають правові підстави створення органу примусу, якому делегуються повноваження компетентних національних органів у сфері тяжкої злочинності транскордонного характеру.

3.5. Міжнародно-правові основи зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції

3.5.1. Допомога країнам-кандидатам та країнам з перспективою членства в ЄС у запровадженні *acquis* у сфері свободи, безпеки та юстиції

Процес розширення ЄС базується на низці принципів та інструментів, націлених на підготовку країн, що інтегруються, взяти на себе зобов'язання, які випливають зі статусу повноправного члена. Цей процес вимагає значних зусиль з боку зазначених третіх країн у здійсненні законодавчих та інституційних реформ і, насамперед, в одній з найбільш чутливих сфер — СБЮ. У зв'язку з цим ЄС запроваджує різноманітні інструменти в цілях підтримки та надання допомоги на кожному етапі процесу інтеграції.

Сучасна стратегія розширення ЄС охоплює дві групи третіх країн — країни-кандидати (наприклад, Туреччина) та країни з перспективою членства в ЄС (процес стабілізації та асоціації: Західні Балкани).

Інтеграція Туреччини до європейського простору свободи, безпеки та юстиції розпочалася з підписанням 12 листопада 1963 р. Договору про заснування асоціації між Європейським економічним співтовариством та Туреччиною, що передбачив зокрема запровадження свободи руху працівників, послуг та заснування.

Партнерство щодо приєднання Туреччини було започатковане у 2001 р. та кілька разів переглядалося, з урахуванням прогресу, досягнутого країною. Партнерство щодо приєднання базується на передвступній стратегії, пропонуючи Туреччині послідовну програму щодо приєднання до ЄС та залучаючи її до програм, політик та процедур ЄС.

Зазначене Партнерство приділяє значну увагу підвищенню здатності Туреччини взяти на себе зобов'язання у сфері СБЮ. Для досягнення вищезазначених цілей Туреччина прийняла Націо-

нальну програму запровадження *acquis* ЄС (далі — Національна програма), яка закріплює процедури та програми для імплементаційних заходів у пріоритетних сферах. Як у Партнерстві щодо приєднання, так і в Національній програмі прикордонний контроль та боротьба з незаконною міграцією є ключовими пріоритетами, адже з набуттям Туреччиною повноправного членства в ЄС останній межуватиме з Сирією, Іраком та Іраном, що вимагатиме підвищеної уваги до забезпечення безпечного середовища на зовнішніх кордонах ЄС.

Не менш важливе значення у процесі виконання пріоритетів, визначених Партнерством щодо приєднання, відіграють механізми оцінки (Комісія ЄС на регулярній основі здійснює оцінку прогресу, досягнутого Туреччиною, у зазначеній сфері), моніторингу (відповідно до Угоди про асоціацію між ЄС та Туреччиною) та фінансування (Туреччина отримує фінансову підтримку відповідно до Інструменту для Передвступної допомоги).

Інструментарій, який застосовує ЄС до держав-кандидатів, відіграє важливу роль у процесі виконання ними Копенгагенських критеріїв, оскільки націлений на максимальну підтримку третіх держав у запровадженні та імплементації *acquis* ЄС (зокрема особливе значення має процедура скринінгу — оцінки відповідності національного законодавства нормам і стандартам ЄС). Проте, як показує практика, інструментарій не є вирішальним фактором досягнення прогресу, оскільки рівень інтеграції держави-кандидата у ПСБЮ в значній мірі залежить від готовності та ефективності здійснення внутрідержавних перетворень.

Як потенційні кандидати, країни Західних Балкан мають, відповідно до висновків Європейської Ради в Фейра 2000 р., «європейську перспективу». Ця перспектива інтегрована у процес стабілізації та асоціації — політику ЄС щодо країн Західних Балкан. На додаток до спеціальних регіональних вимог щодо політичної та економічної стабільності та регіонального співробітництва, процес стабілізації та асоціації поступово перетворився на процес «наближення країн Західних Балкан до ЄС». У такий спосіб, «наближення до ЄС» базується на: укладенні та імплементації

Угод з ЄС про стабілізацію та асоціацію; регіональному співробітництві; виконанні пріоритетів, визначених інструментом Європейського партнерства. Важливою складовою кожного із зазначених інструментів є сфера свободи, безпеки та юстиції.

Особливістю угод про стабілізацію та асоціацію є приділення значної уваги питанням свободи, безпеки та юстиції. Існує схожість (за переліком сфер співробітництва та їх змістовним наповненням) розділів угод про стабілізацію та асоціацію, присвячених СБЮ, та таких інструментів Європейської політики сусідства, як Плани дій у сфері ЮСБ. Їх спільною рисою є націленість на здійснення внутрідержавних перетворень з метою наближення до ПСБЮ. Відмінність полягає в тому, що положення угод є юридично обов'язковими, а Плани дій відносяться до м'якого права (наразі останні є дорожніми картами співробітництва ЄС з сусідніми державами у сфері СБЮ, однак перспектива укладення між Сторонами договорів про асоціацію відкриває можливість регулювання зазначеної сфери на рівні міжнародних договорів).

Кожна з країн Західних Балкан досягла різного рівня наближеності до ПСБЮ і цей процес триває.

За своєю структурою (містять пріоритети у короткостроковій та середньостроковій перспективі) та правовою природою (є одностороннім правовим актом ЄС, прийнятим у формі рішення Ради) Європейське партнерство схоже до Партнерства щодо приєднання. Відмінність полягає у тому, що у Партнерстві щодо приєднання зроблено акцент на виконанні Копенгагенських критеріїв, а Європейське партнерство побудоване на виконанні вимог (політичних, економічних та наближення до Європейських стандартів), які, по суті, також спрямовані на інтеграцію в ПСБЮ.

3.5.2. Імплементація компонентів свободи, безпеки та юстиції відповідно до Європейської політики сусідства

Європейська політика сусідства (далі — ЄПС) була започаткована у 2004 р. (у 2006–2007 рр. Комісією було підготовлено пропозиції щодо подальшого зміцнення ЄПС) у зв'язку з розширенням

ЄС та з метою зміцнення стабільності та безпеки на зовнішніх кордонах ЄС. Учасниками ЄПС стали 16 держав-сусідів ЄС (Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Марокко, Молдова, Палестинська автономія, Сирія, Туніс та Україна). Таким чином, до ЄПС було залучено країни Євро-Середземноморського партнерства та країни, на які поширювалася політика Партнерства та співробітництва.

Євро-Середземноморське партнерство засноване відповідно до Барселонської декларації Євро-Середземноморської міністерської конференції 27–28 листопада 1995 р. У рамках ЮСБ зазначене партнерство передбачає такі двосторонні та багатосторонні інструменти, як міністерські зустрічі з обговорення важливих проблем, використання можливостей Євро-Африканської конференції з міграції, укладення реадмісійних угод, Плани дій (в рамках ЄПС), Євро-Середземноморська Програма з питань юстиції, Євро-Середземноморська Поліцейська Програма, Співробітництво з Європолом та Євроюстом.

Частиною процесу Євро-Середземноморського партнерства є укладення Угод про асоціацію (на заміну угодам першого покоління — про співробітництво 1970-их рр.) між ЄС та його державами-членами і Середземноморськими країнами (Єгиптом, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Марокко, Тунісом та Алжиром). Ці двосторонні договори мають однакову структуру (регулярний діалог у політичній та безпековій сферах, поступова лібералізація руху товарів, послуг та капіталу, а також соціальний, культурний і міжлюдський діалог), та водночас в кожному окремому випадку мають свої особливості.

Важливим інструментом співробітництва країн Євро-Середземноморського партнерства та ЄС у всіх пріоритетних сферах, зокрема у сфері СБЮ є План дій (запроваджено у відносинах з Єгиптом, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Марокко, Палестинською автономією та Тунісом).

Іншою групою країн-сусідів ЄС стали Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна, з якими (за виключенням Білорусії), починаючи з 1990-их рр. ЄС уклав Угоди про партнер-

ство та співробітництво (далі — УПС). Загалом всі УПС мають схожу структуру та цілі.

Основними інструментами співробітництва між ЄС та країнами Східної Європи і Південного Кавказу у сфері СБЮ є Плани дій (за виключенням Білорусії), які покривають усі напрями співробітництва у зазначеній сфері, однак, на відміну від аналогічних інструментів співробітництва з країнами Євро-Середземноморського партнерства, більш чітко та детально формулюють завдання в рамках кожного з визначених напрямів, включають не лише обмін інформацією, досвідом та взаємне надання допомоги, але й ставлять собі такі конкретні цілі, як імплементація ключових міжнародно-правових документів, посилення адміністративної та інституційної спроможностей, удосконалення національного законодавства (приведення у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами).

Інструменти взаємодії та кінцеві перспективи, що запропоновані у рамках ЄПС у сфері ЮСБ є схожими для всіх сусідів ЄС, як європейських, так і неєвропейських: плани дій, спрощений візовий режим, угоди про реадмісію осіб, активізація співробітництва у боротьбі з нелегальною міграцією та охорона кордонів, укладення нових базових угод на заміну УПС. Більшість із зазначених інструментів вже реалізовані, або довший час знаходяться на порядку денному відносин між Україною та ЄС.

ЄПС, яка є переважно двосторонньою політикою між ЄС та кожною державою-партнером, була доповнена ініціативами щодо розвитку регіонального та багатостороннього співробітництва: Східне партнерство, Союз для Середземноморського регіону та Синергія Чорноморського регіону.

У липні 2008 р. у Парижі главами держав та урядів було прийнято Спільну декларацію щодо створення Союзу для Середземноморського регіону, який є багатостороннім партнерством. Зосереджуючись на регіональних та транснаціональних проектах, зазначене Партнерство спрямоване на підвищення потенціалу для регіональної інтеграції та єдності та об'єднує держави-члени ЄС, Комісію ЄС, держави-члени та спостерігачів (Мавританія,

Туреччина і Албанія) Барселонського процесу, а також інші держави Середземноморського узбережжя (Хорватія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія та Монако).

Ця ініціатива має надати нового імпульсу Барселонському процесу шляхом: підвищення політичного рівня відносин ЄС — Середземноморське партнерство; запровадження спільної власності в рамках багатосторонніх відносин (запровадження спільних); забезпечення більш конкретних та чітких відносин через додаткові регіональні і субрегіональні проекти (які мають сприяти регіональній єдності, економічній інтеграції та розвитку інфраструктурної взаємодії), доступні для громадян регіону.

У травні 2008 р. міністри закордонних справ Польщі та Швеції передали на розгляд глав зовнішньополітичних відомств держав-членів ЄС спільний позиційний документ щодо концепції «Східного партнерства», результатом чого стало представлення Єврокомісією 3 грудня 2008 р. Повідомлення «Східне партнерство», яка запропонувала східний вимір у рамках ЄПС.

Повідомлення містить розділ «Мобільність та безпека», в основі якого лежить принцип сприяння мобільності громадян держав східного партнерства за умови забезпечення безпечного середовища (як у зазначених державах, так і на зовнішніх кордонах ЄС). Підтвердженням цих намірів є закріплення Стокгольмською програмою 2009 р. можливості розширення Шенгенського простору та перспектив запровадження безвізового режиму для громадян держав-сусідів ЄС.

У зв'язку з цим Повідомлення передбачає, що ЄС має надавати допомогу партнерам у імплементації політичних та законодавчих заходів у судовій та правоохоронній сферах. Така допомога включає посилене технічне співробітництво, в якому особливу роль відіграють такі проекти, як Twinning та TAIEX. Пріоритетними сферами надання допомоги ЄС визначено: запровадження партнерами на їх зовнішніх кордонах високого рівня процедур щодо управління кордонами; закріплення ефективного режиму захисту персональних даних, що дозволить обмінюватися оперативною інформацією з Європолом та Євроюстом; гарантування партне-

рам спеціального статусу у відносинах з відповідними агенціями ЄС; прийняття та імплементація національних стратегій згідно зі стандартами ЄС щодо боротьби з організованою злочинністю, торгівлею людьми, корупцією, відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.

Окрім цього, важливою ініціативою серед так званих ініціатив флагманів «Східного партнерства» є посилення взаємодії у контексті попередження та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф. Цей напрям співробітництва є результатом запровадження Стокгольмською програмою 2009 р. широкого підходу до концепції «безпеки громадян ЄС».

Ще однією ініціативою регіонального співробітництва стала Синергія Чорноморського регіону (заснована 14 лютого 2008 р. у Києві). Цей регіон має великий потенціал розвитку і є важливим центром енергетичних та транспортних потоків, проте відомий наявністю заморожених конфліктів, екологічних проблем та неналежним прикордонним контролем, що зумовлює зростання нелегальної міграції та організованої злочинності. Незважаючи на позитивний розвиток протягом останніх років, існують відмінності у просуванні економічних, інституційних та правових реформ, а також якості управління між різними країнами Чорноморського регіону (що об'єднує Грецію, Болгарію, Румунію, Молдову, Україну, Росію, Грузію, Вірменію, Азербайджан та Туреччину). Зазначена ініціатива, яка об'єднує три політики ЄС (передвступний процес з Туреччиною, ЄПС та Стратегічне партнерство з Росією), є динамічною регіональною відповіддю на існуючі проблеми.

3.5.3. Стратегічне партнерство та інші форми співробітництва ЄС з третіми державами у сфері свободи, безпеки та юстиції

Зовнішній вимір ПСБЮ включає співробітництво з третіми державами, які є «стратегічними» чи «тісними» партнерами ЄС, та передбачає взаємодію на всіх напрямах СБЮ. Але незважаючи

на те, що спільною метою зазначеного співробітництва є розвиток ПСБЮ в рамках ЄС, характер взаємодії ЄС з кожною окремою групою третіх країн має свої особливості. Яскравими представниками зазначених груп є (США — розвинуті індустріальні країни, Росія — північний вимір співробітництва, Норвегія та Ісландія — країни Європейської асоціації вільної торгівлі).

ЄС та Сполучені Штати Америки є стратегічними партнерами у політичній, економічній, культурній та правовій сферах. На сьогодні основними напрямами співробітництва Сторін у сферах СБЮ є: візові питання; боротьба з організованою злочинністю та тероризмом; екстрадиція та взаємна правова допомога; безпека кордонів, документів, транспорту та пасажирів.

Відповідно до Регламенту Ради ЄС 539/2001 на громадян США поширюється безвізовий режим подорожей до усіх держав-членів ЄС. Що стосується візової політики США щодо громадян ЄС, то вона не побудована на принципі взаємності, адже зобов'язує громадян окремих держав-членів ЄС отримати візу для поїздки в США.

Боротьба з тероризмом та організованою злочинністю є основою співробітництва між США та Європолом, що підписали дві угоди. Перша угода, підписана 6 грудня 2001 р., передбачає обмін стратегічною та технічною інформацією, друга, підписана у грудні 2002 р.,– уповноважує Сторони обмінюватися персональними даними та іншою пов'язаною з цим інформацією, забезпечивши можливість Сторін співпрацювати на оперативному рівні. Треба зазначити, що наведені угоди доповнюють відповідні двосторонні договори США з державами-членами ЄС.

Правові рамки співробітництва ЄС — США у сфері юстиції визначає Угода між Євроюстом та Департаментом юстиції США, підписана 6 листопада 2006 р., цілями якої є спрощення співробітництва, координації та обміну інформацією у процесі розслідування у справах щодо терористичних та транскордонних злочинів.

У червні 2003 р. між ЄС та США підписано Договір про екстрадицію та Договір про взаємну правову допомогу у кримінальних справах, а набрали чинності — 1 лютого 2010 р. Передумовою

набрання чинності зазначених договорів було внесення змін у існуючі, а у випадку окремих держав-членів ЄЄ — укладення нових двосторонніх договорів (таким чином, 1 лютого 2010 р. набрали чинності 56 договорів про екстрадицію та взаємну правову допомогу у кримінальних справах).

Основними здобутками Договору про взаємну правову допомогу у кримінальних справах між ЄС та США є надання правоохоронним органам ЄС доступу до банківських рахунків на території США у процесі проведення розслідування серйозних злочинів, включаючи тероризм, організована злочинність та фінансові злочини, а також покращення практичного співробітництва шляхом скорочення затримок при наданні взаємної правової допомоги та запровадження такої форми співробітництва, як спільні слідчі команди і відеоконференції.

У свою чергу Договір про екстрадицію між ЄС та США має на меті: скоротити затримки у передачі запитів про надання допомоги через спрощення законодавчих, сертифікаційних та документальних вимог до запиту; покращення каналів передачі, зокрема у термінових випадках попереднього арешту (до отримання ордеру); спрощення прямих контактів між центральними органами Сторін; розширення переліку злочинів, що підпадають під процедуру екстрадиції тощо.

Посилення, у зв'язку з подіями 11 вересня 2001 р., політики США у сфері безпеки кордонів та транспорту вплинуло на більш тісну співпрацю в зазначеній сфері з ЄС. У 2004 р. було розпочато «ЄС – США політичний діалог щодо безпеки кордонів та транспорту», що відбувається двічі на рік у формі форуму офіційних представників ЄС (головуючої в ЄС держави, Генерального секретаріату Ради та Комісії) і США (Державний департамент юстиції та внутрішньої безпеки), метою якого є взаємне доповнення безпекових політик Сторін та покращення безпеки на суші, морі та в повітрі.

Таким чином, у трансатлантичному співробітництві домінує безпековий елемент. Іншу філософію закладено у співробітництво між ЄС та Росією у сфері СБЮ, яке здійснюється на основі

«Дорожньої карти«, прийнятої 10 травня 2005 р. на саміті Росія — ЄС у Москві. У преамбулі «Дорожньої карти» зазначено довгострокову мету співробітництва — створення Спільного простору свободи, безпеки та правосуддя. В цьому документі визначено спільні цілі, принципи та завдання співробітництва у сферах «свобода», «безпека» та «правосуддя».

Кінцевою метою співробітництва у сфері «свобода» передбачено запровадження взаємного безвізового режиму. Для виконання середньострокових завдань та формування правових меж співробітництва було укладено низку угод між Росією та ЄС. У 2006 р. підписано Договори про спрощення видачі віз та реадмісію, у листопаді 2003 р. — Угоду з Європолом.

Особливу роль у співробітництві Росія — ЄС у сфері безпеки відіграє Угода, підписана 6 листопада 2003 р. між Російською Федерацією та Європолом (передбачає обмін стратегічною та технічною інформацією).

Основним завданням співробітництва між Росією та ЄС у рамках компоненту «правосуддя» є, відповідно до «Дорожньої карти», сприяння підвищенню ефективності судової системи Росії і держав-членів ЄС та незалежності суду, а також розвиток судового співробітництва між Росією та ЄС.

На засадах паритетності базується співробітництво ЄС з країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (Норвегією, Ісландією, Ліхтенштейном та Швейцарією). Правовою основою відносини між зазначеними країнами та ЄС у сфері СБЮ є Шенгенські договори.

Характерною рисою зазначеної форми асоціації Ісландії та Норвегії є їх залучення до процесу прийняття рішень держав-учасниць Шенгенського простору. Це здійснюється через Змішаний комітет, членами якого є Ісландія та Норвегія. Цей орган, з правової точки зору, діє за межами інституційної структури ЄС. Змішаний комітет може готувати проекти пропозицій, які опрацьовує та формально представляє Комісія чи одна з держав-членів ЄС. Однак Ісландія та Норвегія не мають голосу, оскільки рішення приймаються в рамках органів ЄС.

Окрім цього, між Ісландією, Норвегією і ЄС підписано Договір про критерії та механізми визначення держави, відповідальної за розгляд звернення про надання статусу біженця (що має своїм наслідком застосування Норвегією та Ісландією Дублінських *acquis*, які діють у відносинах між державами-членами ЄС).

Співробітництво між ЄС і Ісландією та Норвегією у кримінально-правовій сфері базується не лише на Шенгенських *acquis*, але й на низці міжнародних договорів. У червні 2006 р. було прийнято Рішення Ради 2006/697 про підписання Угоди між ЄС та Республікою Ісландія та Королівством Норвегії про процедуру передачі між державами-членами ЄС і Ісландією та Норвегією в цілях виконання судового рішення. Метою Угоди є запровадження системи передачі максимально наближеної до Європейського ордеру на арешт, щоб пришвидшити передачу підозрюваних та осіб, позбавлених волі, а також забезпечити необхідний контроль за виконанням ордерів на арешт.

У свою чергу участь Ісландії та Норвегії у системі співробітництва у кримінальних справах, яка діє в рамках ЄС, забезпечено Договором про застосування відповідних положень Конвенції від 29 травня 2000 р. про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами ЄС та Протоколу до неї 2001 р. та Договором про застосування відповідних положень Рішення Ради 2008/615 щодо посилення транскордонного співробітництва, зокрема у боротьбі з тероризмом та транскордонною злочинністю. Окрім цього, Ісландія та Норвегія тісно співпрацюють з Європолом та Євроюстом на основі міжнародних договорів, які передбачають обмін, як стратегічною, так і оперативною інформацією, а також є повноправними членами ФРОНТЕКС (через Шенгенські *acquis*).

Співробітництво між ЄС і Ісландією та Норвегією у цивільно-правовій сфері виходить за межі компетенції Шенгенських договорів, тому воно здійснюється на основі існуючих міжнародних договорів (зокрема Луганської Конвенції 1993 р.).

Що стосується двох інших країн-учасниць Європейської асоціації вільної торгівлі (далі — ЄАВТ) — Швейцарії та Ліхтенштейну,

то вони уклали аналогічні договори щодо їх приєднання до Шенгенського простору та Дублінських домовленостей, а також інших інструментів співробітництва у сфері СБЮ (які забезпечують їм такий же правовий статус, як Ісландії та Норвегії).

Можна констатувати запровадження між ЄС та країнами ЄАВТ спільного простору СБЮ, в рамках якого забезпечено свободу руху осіб, встановлено Союзні правила, процедури та механізми співробітництва у кримінальних справах, а також універсальні принципи та норми співробітництва в цивільних справах.

Іншу групу третіх держав складають країни-партнери, які розвивають співробітництво з ЄС в окремих аспектах СБЮ.

Зокрема ключовими сферами співробітництва ЄС з країнами Африки є міграція та боротьба з торгівлею людьми. Ця співпраця базується на ЄС-Африканському партнерстві з міграції, мобільності та працевлаштування, яке було засноване на Трипольській міністерській конференції у листопаді 2006 р. (Африка і ЄС прийняли спільну стратегію у формі Трипольської декларації).

Співробітництво ЄС з країнами Центральної Азії (Казахстан, Киргизія, Узбекистан та Таджикистан), зокрема у сфері СБЮ, базується на Угодах про партнерство та співробітництво (які аналогічні до покоління угод 1990-их рр., укладених з Росією та країнами, що увійшли до ЄПС).

Цілі та пріоритети співробітництва між ЄС та Азією (Афганістан, Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Китай, Індія, Індонезія, Північна Корея, Лаос, Малайзія, Мальдіви, Монголія, М'янма, Непал, Пакистан, Філіппіни, Шрі-Ланка та В'єтнам) визначено Регіональною стратегією для Азії на 2007–2013 рр. Відповідно до Стратегії пріоритетом у сфері СБЮ визначено покращення національних систем управління кордоном та регіональне співробітництво у сфері управління кордоном.

Міжнародно-правовою основою співробітництва ЄС та Китаю досі є Угода про торгівлю та співробітництво 1985 р., однак Сторони розпочали переговори щодо укладення Угоди про партнерство та співробітництво. Політичні межі відносин між ЄС та Індією визначені Повідомленням Комісії «ЄС — Індія Стратегічне

партнерство» від 16 червня 2004 р., що також обмежується окремими напрямами співробітництва у сфері СБЮ — міграція, боротьба з тероризмом та організованою злочинністю.

Співробітництво ЄС з Латинською Америкою здійснюється в рамках «стратегічної асоціації», а його пріоритети визначаються Регіональним програмним документом. Цей регіон включає Мексику та Центральну Америку, Андське Співтовариство (Колумбія, Еквадор, Болівія, Перу), Чилі та Меркосур (Аргентина, Бразилія, Уругвай, Парагвай, Венесуела). У сфері СБЮ пріоритетами цього співробітництва визначено співробітництво з міграційних питань та притулку, взаємодія у боротьбі з торгівлею наркотиками, зокрема обмін інформацією між судовими органами в рамках регіону, а також між ЄС та відповідними органами країн Латинської Америки.

Такий же підхід лежить в основі Угод про співробітництво чи стратегічних документів, що регулюють співробітництво ЄС з країнами Середнього Сходу (Об'єднані Арабські Емірати, Бахрейн, Саудівська Аравія, Оман, Катар, Кувейт, Ірак, Іран, Ємен).

Об'єднуючим фактором трьох проаналізованих форм співробітництва ЄС з третіми державами у сфері СБЮ (стратегічне партнерство, тісне партнерство та інші форми співробітництва) є відсутність євроінтеграційного компоненту в зовнішній політиці зазначених країн, що зумовлює націленість двостороннього та регіонального співробітництва на подолання спільних загроз та розв'язання спільних проблем, а не на докорінне реформування та приведення у відповідність з європейськими нормами і стандартами національних адміністративних, судових чи правових систем.

3.5.4. Співробітництво ЄС з міжнародними організаціями у сфері свободи, безпеки та юстиції

Історичні витоки міжнародного співробітництва у сферах СБЮ тісно пов'язані, насамперед, з функціонуванням таких міжнародних міжурядових організацій, як ООН, Рада Європи та

ОБСЄ, а також Інтерпол та Гаазька конференція з міжнародного приватного права.

Найбільш тісна взаємодія у сферах СБЮ відбувається між ЄС та Радою Європи. СБЮ, з моменту заснування Ради Європи, є важливою місією Страсбурзьких інституцій та недавньою сферою творення політики ЄС. Таким чином, у Європі функціонує дві різні структури, що наділені компетенцією у сфері СБЮ.

Відповідно до Стокгольмської програми 2009 р. «Рада Європи є центром європейських цінностей демократії, прав людини та верховенства права», а також «ефективною структурою багатостороннього співробітництва, яке доповнює двостороннє і регіональне партнерство з третіми країнами та регіонами». У Копенгагенських критеріях 1993 р., які містять умови вступу нових держав-членів у ЄС, Рада ЄС чітко посилається на стандарти Ради Європи щодо розбудови стабільних інституцій, які гарантуватимуть повагу до демократії, верховенства права та прав людини.

На сьогодні понад двісті конвенцій та сотні рекомендацій складають правовий доробок Ради Європи, серед яких кілька десятків конвенцій тісно пов'язані з *acquis* ЄС у сфері ПСБЮ.

Виконання державами-членами ЄС своїх міжнародних зобов'язань, що випливають з ратифікованих державами-членами конвенцій, які були укладені в рамках Ради Європи, не перешкоджає запровадженню більш сприятливого правового режиму чи вищого рівня захисту в рамках ЄС.

Водночас держави-члени ЄС між собою не можуть прямо застосовувати положення конвенцій Ради Європи, сфера регулювання яких відноситься до сфери компетенції ЄС та регламентується законодавством Союзу. Тому, ймовірність «подвійних стандартів» усувається шляхом проведення дискусій, які передують будь-якій законодавчій ініціативі в рамках ЄС та взаємному залученні експертів обох сторін у процесі підготовки проектів законодавчих актів. Наділення Лісабонським договором 2007 р. ЄС міжнародною правосуб'єктністю зробило можливим приєднання Союзу, зокрема до Європейської конвенції з прав людини, що є найкращою гарантією застосування обома міжнародними органі-

заціями одноманітного підходу щодо імплементації прав людини та їх ефективного захисту. Адже, в такому випадку, ЄС зможе виступати стороною у спорах, які стосуються права Союзу, у Європейському суді з прав людини. Додаткові можливості у досягненні зазначених цілей створює і Агенція ЄС з фундаментальних прав, до роботи якої залучатимуться експерти Ради Європи.

Окрім цього, Рада Європи є місцем поширення загальноєвропейських стандартів за межі держав-членів ЄС, що створює сприятливий клімат співробітництва ЄС з третіми країнами (членами Ради Європи) у сферах СБЮ. Більше того, ратифікація та імплементація конвенцій Ради Європи у зазначених сферах є обов'язковими пунктами порядку денного співробітництва ЄС з третіми державами.

Співробітництво між ЄС та Радою Європи базується на Меморандумі порозуміння, підписаного між Сторонами у травні 2007 р. (далі — Меморандум), який закликає до розвитку їх посиленого партнерства та взаємного доповнення з урахуванням компетенції обох організацій. Відповідно до Меморандуму ЄС та Рада Європи консультуються на регулярній основі на найвищому політичному (чотирьохсторонні зустрічі — Рада ЄС, Єврокомісія, Комітет Міністрів та Генеральний секретар Ради Європи) та технічному рівнях (зустрічі експертів різноманітних служб) у пріоритетних сферах, до яких відносяться і СБЮ, співпрацюють через спеціалізовані структури Ради Європи та відповідні інституції ЄС.

Відповідно до Стокгольмської програми 2009 р. «найбільш важливою міжнародною організацією для ЄС залишається Організація Об'єднаних Націй». Стокгольмська програма наголошує на важливості: по-перше, більш послідовної та ефективної участі ЄС у роботі ООН; по-друге, продовження поширення Союзом міжнародних стандартів та ратифікації міжнародних конвенцій ООН.

ЄС та ООН об'єднані навколо спільних цінностей, визначених у Статуті ООН 1945 р. та Загальній декларації прав людини 1948 р. Їх партнерство базується на Декларації тисячоліття ООН 2000 р. У 2003 р. Повідомлення Комісії до Ради та Європейського парла-

менту «Європейський союз та ООН: вибір на користь багатосторонності», закликало до зміцнення відносин ЄС–ООН, яке відбувалося через систематичний діалог та посилення співпраці у сфері кращого врегулювання кризових ситуацій та їх попередження, а також стратегічне партнерство Єврокомісії з організаціями ООН.

На сьогодні діалог між двома міжнародними організаціями посилився на усіх рівнях: на найвищому політичному рівні (регулярний діалог у форматі Трійка ЄС — Генеральний секретар ООН, інші регулярні діалоги між високими представниками ООН, Ради ЄС, Єврокомісії та Європарламенту, зокрема огляди (кожних півроку) спільно департаментами ООН з питань політичних відносин, а також Радою та Комісією ЄС специфічних ситуацій, які мають місце в тій чи іншій країні, з метою зміцнення співробітництва); продовження політичного діалогу та співробітництва інституцій ЄС з низкою агенцій ООН; регулярне співробітництво на рівні робочих груп, а також обмін проектами документів між Комісією ЄС та командою ООН в Брюсселі в цілях взаємного доповнення до політичних формулювань.

Правові, фінансові та адміністративні межі співробітництва ЄС — ООН визначаються Фінансовим та адміністративним рамковим договором (далі –ФАРД), підписаним 29 квітня 2003 р. між ООН та Європейським співтовариством, представленим Єврокомісією.

Як у випадку співробітництва ЄС — Рада Європи, невід'ємною частиною співробітництва ЄС — ООН є поширення Союзом міжнародних стандартів та ратифікація міжнародних конвенцій ООН, зокрема у сфері СБЮ.

Відповідно до ст. 24(1) Статуту ООН 1945 р. Рада Безпеки ООН наділена повноваженнями приймати обмежувальні заходи щодо збереження чи відновлення міжнародного миру та безпеки. Держави-члени ООН зобов'язані запроваджувати ці заходи. Більше того, у випадку конфлікту з іншими міжнародними зобов'язаннями, зобов'язання відповідно до Статуту ООН переважають.

Окрім цього 3 травня 2011 р. Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята Резолюція «Участь ЄС в роботі ООН», згідно з якою ЄС отримує новий статус в ООН як регіональна організація.

Співробітництво ЄС з Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (далі — ОБСЄ), започатковане з часів підписання Гельсінського заключного акту 1975 р., базується на спільності інтересів та цілей, а також на суттєвому співпадінні порядку денного обох організацій у сфері безпеки, що визначено у Стратегії безпеки ЄС «Безпечна Європа у кращому світі» та Стратегії ОБСЄ «Щодо загроз безпеці і стабільності у 21-му столітті».

Розвиток співробітництва ЄС — ОБСЄ знайшов своє вираження у прийнятті Висновку Ради ЄС «Про співробітництво ЄС — ОБСЄ у попередженні конфліктів, врегулюванні кризових ситуацій та пост-конфліктній реабілітації», 2003 р. та оціночного звіту Ради ЄС «Про роль ЄС у відносинах з ОБСЄ», 2004 р.

Взаємодія між ЄС та ОБСЄ здійснюється через регулярні зустрічі, як на рівні ЄС — ОБСЄ міністерська трійка, так і на рівні персоналу організацій. Галузеві зустрічі відбуваються з залученням відповідної галузевої місії ОБСЄ та представників ЄС та держав-членів, включаючи делегації Комісії ЄС чи спеціальних представників ЄС.

На практиці присутність ЄС в ОБСЄ виражена у одноманітному підході усіх держав-членів ЄС у прийнятті рішень в рамках ОБСЄ. ЄС тісно співпрацює з ОБСЄ щодо розвитку програм сприяння укріпленню прав людини та меншин, верховенства права та ефективності правозастосування у боротьбі з організованою злочинністю, торгівлею людьми та тероризмом. ЄС надає значну фінансову підтримку проектів у сфері юстиції та внутрішніх справ, що імплементуються відповідними галузевими місіями ОБСЄ, з залученням ЄС, зокрема у Західних Балканах, Східній Європі, Південному Кавказі та Центральній Азії.

Важливим партнером ЄС у правоохоронній сфері є Організація міжнародної кримінальної поліції (далі — Інтерпол), яка створена у 1923 р. та налічує 188 держав-членів. Інтерпол покликаний спрощувати транскордонну поліцейську співпрацю та підтримку,

а також надавати допомогу усім організаціям у боротьбі та попередженні міжнародної злочинності. Зважаючи на компетенцію Інтерполу, ця організація тісно співпрацює з такими агенціями ЄС, як Європол та Євроюст.

Правовою основою взаємодії Європолу та Інтерполу є Угода про співробітництво від 5 листопада 2001 р. Відповідно до зазначеної Угоди таке співробітництво здійснюється у формах: обміну оперативною, стратегічною та технічною інформацією; координації діяльності, включаючи розвиток спільних стандартів, планів дій, навчальних програм та наукових досліджень, а також обмін офіцерами зв'язку.

Не варто недооцінювати ролі, яку відіграло та продовжує відігравати приєднання Європейського співтовариства до Гаазької конференції з міжнародного приватного права, відповідно до Рішення Ради 2006/719 від 5 жовтня 2006 р.(Європейське співтовариство стало учасником Конференції з 3 квітня 2007 р.).

Адже метою цієї міжнародної міжурядової організації, членами якої є понад 68 країн, є робота над прогресивною уніфікацією норм міжнародного приватного права країн-учасниць. З 1951 р. у рамках Конференції було прийнято 38 міжнародних конвенцій, які впливають на розвиток різних правових систем (представниками яких є і держави-члени ЄС), а окремі з них — інкорпоровано у право ЄС.

Відповідно до Рішення Ради 2006/719 ЄС (як учасника Конференції) має діяти в межах компетенції, наданої йому державами-членами, а саме у сфері судового співробітництва у цивільних справах, що має транскордонні наслідки.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Назвіть основні етапи заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції ЄС.
2. Визначте поняття простору, свободи, безпеки та юстиції, а також його складових.
3. У чому полягає політичний вимір свободи руху осіб?
4. Визначте структуру спільної імміграційної політики ЄС.

5. Охарактеризуйте процес гармонізації матеріальних та процесуальних норм у сфері притулку в рамках ЄС. Чи можна вважати процес формування Європейської системи притулку завершеним?
6. Який комплекс заходів передбачає забезпечення інтегрованого прикордонного менеджменту ЄС?
7. Які заходи на рівні ЄС передбачає Європейська стратегія безпеки?
8. Розкрийте принципи діяльності Європолу та Євроюсту?
9. Що передбачає принцип взаємного визнання у кримінальному праві ЄС? Назвіть приклади застосування цього принципу.
10. Які особливості зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції?
11. Проаналізуйте відмінність принципів та інструментарію співробітництва у сфері свободи, безпеки та юстиції між ЄС та різними групами третіх країн.
12. Яким чином взаємодіє ЄС з іншими міжнародними організаціями у сфері свободи, безпеки та юстиції?

Розділ 4
Шенгенське право

4.1. Політика Європейського союзу стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції

Імміграційна політика Європейського союзу — це політика ЄС щодо прикордонного контролю (правил перетину зовнішніх кордонів держав-членів ЄС), регулювання питань, пов'язаних із умовами в'їзду, пересування, проживання, працевлаштування іноземців; надання притулку; запобігання нелегальній імміграції; боротьбі з торгівлею людьми тощо. Правові засади імміграційної політики Європейського союзу визначені статтями 77–80 розділу V ДФЄС. Разом із безпекою громадян ЄС, співпрацею судів із цивільних та кримінальних справ, співробітництвом поліцейських органів, полегшенням доступу до правосуддя сфера прикордонного контролю, надання притулку та імміграції належить до простору свободи, безпеки та юстиції (далі — ПСБЮ) — одного із пріоритетних та самостійних напрямів діяльності Європейського союзу. Питання імміграційної політики, як і сама сфера ПСБЮ, відповідно до п. 2 ст. 4 ДФЄС віднесені до спільної компетенції Євросоюзу та держав-членів ЄС. Відповідно для реалізації спільної політики ЄС у вищезазначеній сфері як держави-члени ЄС, так і Європейський союз як міжнародна організація роблять практичні кроки для її гармонізації.

ЄС займає перше місце у світі за кількістю іммігрантів (56 млн осіб). І з кожним роком тенденція щодо перетину кордонів європейського континенту як легальними, так і нелегальними іммігрантами, зростає. Наприклад, на територію держав-членів Європей-

ського союзу щорічно прибуває більше 500 тис. осіб, не враховуючи сотень тисяч біженців. Що стосується нелегальних іммігрантів, то їх загальна чисельність становить від 3 млн до 7 млн осіб. Коли чисельність іммігрантів досягає певної критичної маси, то процес імміграції створює реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки приймаючої сторони. Вона спотворює соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострює конкуренцію на місцевих ринках праці та житла, створює цілі сектори зайнятості, які не мають законодавчого регулювання, викликає соціальну напругу, ріст ксенофобії та екстремізму.

Таким чином, ці причини обумовили і справили великий вплив на становлення імміграційної політики держав-членів Європейського союзу. Для її реалізації згідно із ст. 79 ДФЄС Євросоюзом встановлено основні завдання, які полягають у:

1) забезпеченні відсутності будь-якого контролю щодо осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів;

2) здійсненні перевірок стосовно осіб і ефективному моніторингу при перетині зовнішніх кордонів;

3) введенні в дію інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами.

Держави-члени ЄС встановлюють єдині правила і вживають спільні дії та заходи стосовно:

а) встановлення спільної політики щодо віз та інших документів для короткострокового перебування;

б) запровадження перевірок, яким підлягають особи, які перетинають зовнішні кордони;

в) визначення умов, за яких громадяни третіх країн можуть вільно пересуватися в межах ЄС протягом короткострокового терміну;

г) встановлення інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами;

д) визначення умов в'їзду і проживання, а також норм, що стосуються видачі державами-членами довгострокових віз і видів на проживання, зокрема з метою возз'єднання сімей;

є) нелегальної міграції і незаконного проживання, включно з висиланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно;

з) боротьби з торгівлею людьми, зокрема жінками і дітьми.

Для того щоб втілити ці завдання на практиці, важливе місце відводиться інституційно-правовому механізму ЄС. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент, Європейська Рада та Комісія ЄС завдяки ухваленню низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами у межах кордонів держав-членів ЄС сприяють формуванню і подальшому розвитку спільної імміграційної політики Євросоюзу.

Важливими кроками на цьому шляху стали рішення, ухвалені Європейською Радою в Тампере (1999 р.), Фейре (2000 р.), плани дій, прийняті у Брюсселі (2002 р.), Севільї (2002 р.), Гаазька (2005 р.) та Стокгольмська (2009 р.) програми відповідно.

Так, 15–16 жовтня 1999 р. у м. Тампере (Фінляндія) відбувся позачерговий саміт Європейської Ради. Основна мета проведення саміту полягала у досягненні політичної угоди щодо шляхів реалізації Амстердамського договору 1997 р. та визначенні майбутніх стратегічних напрямів діяльності інститутів ЄС. Відповідно задля реалізації даних цілей було ухвалено програмний документ — «У напрямку союзу свободи, безпеки і юстиції: наріжні камені Тампере» (Summit Conclusions), та виокремлено пріоритетні сфери діяльності ЄС:

1) імміграційна політика та надання притулку;

2) створення європейського правового простору;

3) боротьба з організованою злочинністю.

Особливу увагу на саміті було приділено новому підходу до імміграційної політики ЄС. Йдеться про співробітництво ЄС із третіми країнами, виокремивши про цьому зовнішній аспект внутрішньої безпеки організації. Ключовими в межах цього співробітництва були питання, пов'язані з виконанням та застосуванням державами-претендентами на членство в ЄС Шенгенських правил та процедур (Шенгенського *acquis* ЄС). У документі зазначалося, що, внаслідок інтеграції Шенгенського *acquis* ЄС до структури Євросоюзу, держави-претенденти повинні у повному

обсязі слідувати їм та дотримуватися усіх подальших правил та процедур, пов'язаних із такими нормами. Зокрема, наголошувалося на виконанні третіми країнами функцій щодо охорони кордонів ЄС, які після подальшого розширення зміщуватимуться на схід, та встановленні загальних критеріїв щодо процедури в'їзду громадян третіх країн на територію держав-членів ЄС. Європейська Рада мала сприяти тісному співробітництву та взаємній технічній допомозі між прикордонними службами держав-членів Євросоюзу, особливо щодо охорони морських кордонів та подальшому залученні третіх держав у цю сферу. У цьому контексті Європейська Рада позитивно оцінила підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Італією та Грецією щодо їх посиленої співпраці у Адріатичному та Середземному морях у таких напрямах, як боротьба з організованою злочинністю, торгівля людьми тощо.

Ухвалений у м. Тампере програмний документ (Розділ IV) включав у себе окремі положення, пов'язані з реадмісією осіб. Європейська Рада, згідно з документом, заохочувала співробітництво між третіми країнами та ЄС щодо повернення осіб, які нелегально перетнули територію однієї з держав-членів ЄС на територію їх походження. Повноваженнями щодо укладення угод про реадмісію між ЄС та третіми країнами наділена Рада ЄС. При цьому угоди про реадмісію могли бути укладені двома основними способами: а) як окремі угоди про реадмісію між ЄС та третіми країнами або б) шляхом встановлення певних положень щодо регулювання питань, пов'язаних із реадмісією, в інших угодах, укладених між ЄС та третіми країнами.

Таким чином, одним із основних досягнень саміту в м. Тампере є виокремлення співробітництва між державами-членами ЄС та третіми країнами у питаннях, пов'язаних із безпекою кордонів ЄС, умовами в'їзду на територію держав-членів, реадмісією тощо.

Надалі на саміті 19–20 червня 2000 р. у м. Санта-Марія-да-Фейра (Португалія) питання у сфері юстиції та безпеки запропоновано включити до зовнішньої компетенції ЄС.

З кінця 2001 р. Рада ЄС розпочала працювати над запровадженням планів щодо встановлення інтегрованої системи управ-

ління кордонами. Першим документом у цьому напрямі став План дій щодо управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського союзу, ухвалений Радою ЄС 14 червня 2002 р. у Брюсселі. Документом підкреслено, що запровадження системи управління зовнішніми кордонами ЄС допоможе подолати такі проблеми, як тероризм, нелегальна міграція, торгівля людьми тощо. В рамках документа Європейська Рада запропонувала Раді та Комісії розробити заходи щодо співпраці прикордонних служб держав-членів ЄС у запровадженні ними спільного контрольного механізму на зовнішніх кордонах, що сприятиме, у свою чергу, їх внутрішній безпеці. Основною метою Плану дій відповідно до п. 13 Розділу 1 було створення механізмів контролю та нагляду на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС.

Зважаючи на динамічний характер принципів та положень документа, майбутнє розширення ЄС та гарантування внутрішньої безпеки Євросоюзу Рада запропонувала розробити чіткий підхід щодо посиленої співпраці із новими державами-членами Євросоюзу.

Зміст такого підходу полягав у дотриманні правових та інституційних меж Шенгенського acquis (Конвенції про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між Королівством Бельгії, Федеративною Республікою Німеччиною, князівством Люксембург та Нідерландами від 19 червня 1990 р. (далі — Конвенція 1990 р.); розвитку спільної політики держав-членів ЄС щодо управління зовнішніми кордонами (п. 15 Розділу I); ухваленні ряду заходів та спільних дій для її реалізації шляхом: а) створення державами-членами спільного координаційного механізму в управлінні зовнішніми кордонами; б) проведення спільних консультацій у зазначеній сфері співробітництва; в) залучення відповідного обладнання; г) ухвалення єдиного правового масиву норм щодо контролю на зовнішніх кордонах; г) розподілу відповідальності між державами-членами та ЄС у цій сфері тощо.

Подальший розвиток положень Шенгенських acquis знайшов своє нормативне закріплення на саміті Європейської Ради, який відбувся 21–22 червня 2002 р. у м. Севільї (Іспанія). За підсумками

зустрічі було ухвалено Висновки Європейської Ради. Зокрема, у п. 20 документа наголошувалось, що країни-претенденти на вступ до ЄС повинні у повному обсязі імплементувати Шенгенське acquis, застосовуючи його ефективно та дотримуючись у власних національних системах. Європейська Рада, щоб реалізувати на практиці функціонування інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами, закликала Комісію, Раду та держави-члени ЄС здійснити такі кроки: а) проводити спільні заходи щодо здійснення контролю на зовнішніх кордонах ЄС; б) ініціювати діяльність пілотних проектів, основна мета яких полягає в обміні висококваліфікованими спеціалістами в авіаційній сфері щодо здійснення ними контрольних та захисних функцій в аеропортах між усіма зацікавленими державами-членами ЄС; в) створити розгалужену систему співпраці між прикордонними службами держав-членів ЄС та ін.

У порівнянні із Планом дій, укладеному у Брюсселі, цей документ є значно ширшим за обсягом у тому сенсі, що крім питань, пов'язаних із запровадженням системи управління зовнішніми кордонами, у ньому містилися низка практичних заходів для подолання нелегальної імміграції, серед яких щорічний перегляд переліку осіб із третіх країн, отримання візи для яких не є необхідним; запровадження єдиної візової системи бази даних; сприяння укладенню угод про реадмісію із третіми країнами тощо (п. 30 Розділу 3).

Окрім цього Севільським документом встановлено основи співпраці ЄС та третіх країн у питаннях, пов'язаних з управлінням кордонами та окремими аспектами імміграційної політики. Зокрема, для того щоб зменшити потоки нелегальних іммігрантів, згідно з п. 33 Висновків Європейська Рада наголосила на співробітництві ЄС із третіми країнами шляхом укладення міжнародних договорів про співпрацю, асоціацію чи аналогічних угод, які повинні містити положення про спільне управління міграційними потоками і обов'язкову реадмісію осіб у випадку їх нелегальної імміграції. Зі свого боку, Європейський союз виступив із пропозицією надати технічну та фінансову допомогу для реалізації цих цілей.

На окрему увагу заслуговують дві програми, ухвалені Європейською Радою, що пов'язані з розвитком Шенгенського *acquis* ЄС.

Перша програма — Гаазька, ухвалена в листопаді 2005 р. — запровадила комплексний підхід до проблем імміграції в цілому, оскільки разом із теоретичними розробками було запропоновано конкретні правові інструменти реалізації поставлених завдань. Документ, базуючись на чотирьох основних орієнтирах (зміцнення свободи, безпеки, справедливості та розвитку зовнішніх відносин із третіми країнами), визначив важливі сфери співпраці держав-членів Європейського союзу:

— *сфера політики ЄС у питаннях надання притулку, міграції та кордонів держав-членів ЄС* — передбачає запровадження єдиної європейської системи притулку, розвиток легальної міграції, боротьбу з нелегальним працевлаштуванням, удосконалення управління міграційних потоків тощо;

— *сфера інтеграції громадян третіх країн* — спрямована на координацію національних політик держав-членів ЄС щодо ухвалення узгодженої системи нормативно-правових актів ЄС стосовно громадян із третіх країн шляхом обміну досвідом та інформацією;

— *сфера надання притулку та міграції в межах зовнішнього виміру* — включає в себе: а) партнерство з третіми країнами; б) партнерство з країнами та регіонами походження громадян третіх країн; в) партнерство з країнами та регіонами транзиту; г) політику повернення та реадмісії;

— *сфера управління міграційними потоками* — передбачає: а) перевірку на кордонах та боротьбу з нелегальною міграцією; б) запровадження біометричної та інформаційної систем; в) візову політику. Моніторинг щодо імплементації законодавства країнами, які не входять до Шенгенської інформаційної системи, розпочався одразу ж після ухвалення програми у 2005 р. До того ж було передбачено ряд заходів для надання підтримки та фінансової допомоги державам-членам ЄС, у яких виникали труднощі у сфері контролю та спостереження за зовнішніми кордонами. Основна мета такої допомоги полягала у створенні державами-

членами ЄС Європейської системи прикордонної охорони. Разом із співробітництвом держав ЄС стосовно прикордонного контролю, було передбачено підвищення ефективності та можливості взаємодії інформаційних систем ЄС у сфері нелегальної імміграції, а також управління такими системами (ШІС II, ВІС, Євродак). У довгостроковій перспективі передбачено можливість створення спільних візових центрів для подання документів на отримання віз, спрощення надання віз для громадян третіх країн, які співпрацюють із Європейським союзом у питаннях, пов'язаних із реадмісією осіб, подальший розвиток Візової інформаційної системи в цілому.

Що стосується другої програми — Стокгольмської — «Відкрита та безпечна Європа, яка слугує своїм громадянам та захищає їх», то її було ухвалено 11 грудня 2009 р. у Брюсселі на засіданні Європейської Ради, термін дії якої зорієнтований на період 2010–2014 рр. Документ став удосконаленим доробком попередніх програм, ухвалених у Тампере та Гаазі.

Стокгольмська програма була розроблена «The Future Group» — неформальною консультативною групою високого рівня щодо майбутнього Європейської політики внутрішніх справ, яка пропонує побудову локальних і глобальних систем стеження, введення біометричних ідентифікаторів, електронних позначок, супутникового спостереження, мілітаризацію зовнішніх кордонів тощо.

Для того щоб виконати Стокгольмську програму, 20 квітня 2010 р. було опубліковано План дій щодо її реалізації, в якому було встановлено такі пріоритети діяльності та співпраці між державами-членами Європейського союзу, а саме: «Європа прав», «Європа правосуддя», «Європа, яка забезпечує захист», «Доступ до Європи», «Європа солідарності», «Європа у глобальному світі». В рамках пріоритету «Європи прав» відображені свобода вільного пересування громадян Євросоюзу, дотримання прав людини для громадян ЄС відповідно до Хартії основних прав ЄС та Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. Європа прав мала стати простором, в якому: громадяни та члени їх сімей можуть повною мірою користуватись своїм правом на свободу

пересування; будь-які особи мають бути захищені від расизму та ксенофобії; права підозрюваних та обвинувачених у кримінальному процесі повинні належним чином захищатися; громадянство ЄС має сприяти участі громадян у демократичному житті ЄС шляхом прозорого процесу прийняття рішень, доступу до документів і відповідного адміністративного управління, а також гарантувати громадянам Євросоюзу право на консульський захист за межами держав-членів ЄС.

Щодо пріоритету «Європи правосуддя», то цим напрямом передбачено створення Європейського простору правосуддя, який полягає у необхідності полегшення доступу громадян ЄС до судових інстанцій задля покращення реалізації своїх прав на території ЄС. В той же час, необхідний подальший розвиток співпраці між судовими структурами та взаємне визнання судових рішень в межах ЄС з цивільних та кримінальних справ. Тому державам-членам ЄС було рекомендовано використовувати електронну юстицію (інформаційні та телекомунікаційні технології у сфері юстиції), приймати загальні мінімальні правила для уніфікації стандартів цивільного та кримінального права та укріплювати взаємну довіру. Зазначені рекомендації стосуються й створення безпечного правового середовища для співробітництва з третіми країнами відповідно до міжнародно-правових норм.

Розроблення стратегії стосовно внутрішньої безпеки ЄС з метою покращення захисту громадян і для боротьби з організованою злочинністю та тероризмом передбачено в межах пріоритету «Європа, яка забезпечує захист». Така стратегія спрямована на розширення співпраці поліцейських та судових структур з кримінальних справ, а також співробітництво в галузі прикордонного контролю, цивільної оборони та реагування в надзвичайних ситуаціях між державами-членами ЄС. Основну увагу зосереджено на боротьбі з транскордонною злочинністю, включаючи торгівлю людьми, сексуальне насильство та експлуатацію дітей, кіберзлочинність, економічні злочини, корупцію, піратство та наркотики. У цьому контексті внутрішня безпека тісно пов'язана із зовнішньою, тому включає також і співробітництво з третіми країнами.

Для реалізації пріоритету «Доступу до Європи» Комісія ЄС має здійснювати всі належні заходи, спрямовані на подальший розвиток інтегрованого підходу щодо прикордонного контролю та візової політики, спрямованих на посилення безпеки громадян держав-членів ЄС. Такі заходи включають: модернізацію Європейської Агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX), Шенгенського кодексу про кордони, Європейської системи спостереження за зовнішніми кордонами (EUROSUR), удосконалення роботи Шенгенської інформаційної системи другого покоління та Візової інформаційної системи.

У межах Шенгенського простору передбачено нові положення, а саме: а) удосконалення Шенгенської інформаційної системи (SIS) до SISII — зокрема, заплановано розширити кількість полів бази даних для занесення в них біометричних даних, включаючи відбитки пальців та ДНК (разом із податковою інформацією, інформацією щодо трудової діяльності, банківських даних, використання кредитних карток, запитів щодо правопорушень, стану здоров'я тощо); б) посилення контролю за електронною інформацією: зобов'язання всіх інтернет-провайдерів зберігати IP адреси та інформацію щодо діяльності всіх користувачів, моніторинг IP-телефонії, телефонних розмов, повідомлень та інших способів зв'язку, розширення повноважень контрольних агентств.

До того ж у межах зазначеного напряму мало продовжуватися співробітництво ЄС стосовно укладення угод про спрощення візового режиму із третіми країнами.

Положення, передбачені пріоритетом «Європа солідарності», загалом стосуються питань, пов'язаних із зовнішньою складовою міграційної політики, а саме: а) розвитком глобального підходу ЄС до міграції для розширення співробітництва із третіми країнами; б) розвитком належної міграційної політики для задоволення попиту на ринках праці держав-членів ЄС; в) боротьбою з нелегальною міграцією шляхом укладання угод про реадмісію; г) підтримкою інтеграції та прав мігрантів тощо.

Стосовно пріоритету «Європа у глобальному світі», то положення цього напряму зосереджені на посиленні взаємозв'язку

між внутрішнім та зовнішнім виміром політики у сфері правосуддя, свободи та безпеки. Зовнішній вимір спрямований здебільшого на співпрацю ЄС із третіми країнами, укладаючи з ними угоди тощо.

Таким чином, Стокгольмська програма стала логічним продовженням програм Тампере та Гааги щодо посилення внутрішнього і зовнішнього контролю в Європейському союзі.

Загалом, програми, плани дій та декларації, ухвалені протягом 1999–2014 рр. інституціями ЄС у Тампере, Фейре, Севільї, Гаазі та Стокгольмі, сприяли створенню спільних інструментів ЄС для удосконалення та уніфікації правової бази організації у сфері спільної імміграційної політики ЄС.

Що стосується процедури ухвалення документів та заходів у сфері спільної імміграційної політики ЄС, то правові засади її здійснення містяться у ст. 77 ДФЄС. Відповідно до цієї статті Європейський парламент та Рада у питаннях, пов'язаних із спільною політикою надання віз, встановленням перевірок на зовнішніх кордонах, запровадженням відповідної інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС, запобіганням нелегальної міграції та боротьбою з торгівлею людьми приймають рішення спільно та голосують кваліфікованою більшістю (тобто застосовується звичайна законодавча процедура). Згідно із вищезазначеною процедурою було ухвалено низку важливих документів у сфері імміграційної політики ЄС. Серед них: Шенгенський кодекс про кордони (Кодекс ЄС про режим перетину людьми кордонів), ухвалений Регламентом Європейського парламенту і Ради № 562/2006 від 15 березня 2006 р., Регламент Європарламенту і Ради № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. про створення Європейської Агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах — FRONTEX та ін. Особливої уваги заслуговують окремі Рішення Ради № 1999/435/ЄС від 20 травня 1999 р., в якому було надано перелік актів, які у своїй сукупності становлять Шенгенське acquis, та ухвалення Регламенту Ради № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 р., яким прийнято Кодекс ЄС про візи (Візовий Кодекс ЄС).

Окрім документів, ухвалених Радою, Європарламентом, Європейською Радою у сфері імміграційної політики, Комісія, до повноважень якої насамперед належить підготовка пропозицій щодо законодавства ЄС та розвитку співробітництва між державами-членами та керівними органами Євросоюзу, на початку 2010 р. запропонувала власний документ під назвою «Стратегія Європи 2020». Цей документ спрямований на скорочення структурного безробіття, зокрема через механізм інтеграції легальних мігрантів до ринку праці. Однією з ключових цілей ЄС є доведення рівня зайнятості серед осіб віком від 20 до 64 років до показника 75 %.

Таким чином, такі інституції ЄС, як Комісія, Європейська Рада, Рада та Європарламент завдяки ухваленню низки документів та вжиття ряду заходів поклали початок узгодженню нормативно-правової бази у сфері міграції та становлення спільної імміграційної політики ЄС. Саме діяльність інститутів і органів ЄС дозволила виокремити основні напрями спільної імміграційної політики Європейського союзу, а саме:

1) правова співпраця держав-членів ЄС, яка полягає в ухваленні законодавчих актів та правових норм, які регулюють питання імміграції та надання притулку;

2) співпраця держав-членів ЄС у сфері прикордонного співробітництва передбачає встановлення чітких стандартів та процедур, якими регламентовано правила перетину кордонів ЄС як громадянами ЄС, так і громадянами з третіх країн та створення спільних інституцій держав-членів ЄС у сфері управління зовнішніми кордонами;

3) співпраця правоохоронних органів держав-членів ЄС у сфері внутрішньої безпеки в межах Шенгенської інформаційної та Візової інформаційної систем;

4) співпраця держав-членів ЄС у реалізації ними спільної візової політики у відносинах із третіми країнами та встановленні єдиних правил, умов та процедур для держав-членів Шенгенського простору.

Для втілення та реалізації на практиці даних напрямів спільної імміграційної політики інститути ЄС (Комісія, Рада, Європейська

Рада та Європарламент) уніфікують нормативно-правові документи, стосовно контролю на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС, візових питань, встановлення інтегрованої системи обміну інформацією, надання притулку, боротьби з нелегальною міграцією тощо. Такі документи виступають правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу та складають так зване Шенгенське acquis ЄС.

4.2. Поняття Шенгенського *acquis* Європейського союзу

Шенгенське *acquis* на сьогодні є невід'ємною частиною acquis Європейського союзу. Відповідно, перш ніж сформулювати визначення Шенгенського acquis, на нашу думку, необхідно надати визначення поняттю *acquis* Європейського союзу. Адже з огляду на скасування Європейського співтовариства та відповідно терміна *acquis communautaire*, ця дефініція зазнала певної модифікації, і на сьогодні більш доречним є використання терміна саме *acquis* Євросоюзу.

Вітчизняні науковці визначили сутність та зміст acquis Євросоюзу, що є «спільним доробком», і який, встановлюючи основу правопорядку ЄС, включає в себе: по-перше, норми договорів та постанов інститутів Євросоюзу; по-друге, декларації та резолюції, ухвалені в рамках ЄС; по-третє, практику Суду ЄС. Іншими словами, за своєю суттю *acquis* можна вважати сукупністю норм, що має беззастережно визнаватися як державами-членами, так і країнами, що висловили бажання вступити до Євросоюзу.

Основне призначення *acquis* полягає у забезпеченні цілісності та комплексності правової системи Євросоюзу. *Acquis* є сукупністю норм, які повинні беззастережно визнаватися як державами-членами, так і країнами, які висловили бажання вступити до ЄС. При цьому варто наголосити, що якщо для держав-членів ЄС зміст *acquis* є однаковим, то для країн — кандидатів на вступ, він може відрізнятися. Тобто, основною ознакою acquis є їх гнучкість,

яка особливо помітна, коли йдеться про сприйняття *acquis* третіми країнами, тобто тими країнами, які мають відносини з Євросоюзом у формі асоціації або партнерства.

Із набуттям чинності 1 грудня 2009 р. Договору про внесення змін до Договору про Європейський союз та Договору про функціонування Європейського союзу (далі — Лісабонський договір) відбулися масштабні зміни у організаційній та інституційній структурі Євросоюзу. Відповідно згадка про *acquis* простежується у тексті зазначеного договору лише двічі. По-перше, у ст. 20 Договору про Європейський союз (далі — ДЄС), в якій йдеться про посилену співпрацю держав. Відповідно до цієї статті зазначається, що акти, ухвалені в рамках посиленої співпраці, зобов'язують лише держави-члени, що є її учасниками, і такі акти не повинні розглядатися як частина *acquis*, що є обов'язковою для країн-кандидатів на вступ до Союзу. По-друге, у ст. 87 Договору про функціонування Європейського союзу (далі — ДФЄС) йдеться про шенгенське *acquis* у контексті співпраці органів поліції держав-членів ЄС щодо попередження, виявлення кримінальних правопорушень та проведення щодо них розслідування.

2 жовтня 1997 р. разом із Амстердамськими договорами було ухвалено Протокол № 19 «Про шенгенське *acquis*, інтегроване до структури Європейського союзу» (далі — Шенгенський протокол), який набув чинності 1 травня 1999 р. Відповідно з цього часу Шенгенське *acquis* стало частиною права Європейського союзу та acquis ЄС зокрема.

При цьому варто звернути увагу на доволі незвичну ситуацію, коли, незважаючи на регулярні посилання у тексті Шенгенського протоколу на Шенгенське *acquis*, нормативного закріплення їх обсягу визначено не було. Тому для усунення цієї прогалини 20 травня 1999 р. Рада ухвалила два документи — Рішення № 1999/435/ЄС та Рішення № 1999/436/ЄС. Відповідно до ст. 1 Рішення № 1999/435/ЄС зазначено, що перелік актів, які у своїй сукупності становлять Шенгенське acquis, міститься у ст. 1 Додатка А (Annex A) цього документа. Тексти таких актів опублі-

ковано 22 вересня 2000 р. в офіційному виданні ЄС «Official Journal of the European Communities» (Офіційному журналі Європейських співтовариств).

Згідно зі ст. 1 Додатка А до Рішення № 1999/435/ЄС Шенгенське acquis складають:

1. Угода між урядами держав Економічного союзу Бенілюксу, Федеральної Республіки Німеччини і Французької Республіки про поступове скасування контролю на спільних кордонах від 14 червня 1985 р.;

2. Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між Королівством Бельгії, Федеративною Республікою Німеччиною, князівством Люксембург та Нідерландами від 19 червня 1990 р.;

3. Протоколи щодо приєднання до Угоди від 14 червня 1985 р. та Конвенції від 19 червня 1990 р. Італії (27 листопада 1990 р.), Іспанії та Португалії (25 червня 1991 р.), Греції (6 листопада 1992 р.), Австрії (28 квітня 1995 р.), Данії, Фінляндії та Швеції (19 грудня 1996 р.) із подальшими заключними актами та деклараціями.

4. Рішення та декларації Шенгенського Виконавчого Комітету.

5. Рішення Центральної Групи.

У свою чергу, Рішенням № 1999/436/ЄС встановлено відповідну правову основу для кожного з елементів Шенгенського acquis — (ДФЄС та ДЄС).

По-суті, рішення, ухвалені Радою в рамках Шенгенського простору, запровадили єдині спільні правові норми для держав-учасниць цього простору у питаннях, пов'язаних із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах; гармонізацією умов в'їзду та видачею короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав-членів ЄС; співпрацею судових та поліцейських органів держав-членів ЄС; створенням Шенгенської інформаційної системи тощо. При цьому такі документи стали основою для подальшого становлення та розвитку положень Шенгенського *acquis*, що підтверджується ст. 8 Рішення № 1999/436/ЄС.

Однак цей перелік перелічених вище нами актів не є остаточним. Пов'язано це із зміною та скасуванням більшості положень зазначених документів та процесами приєднання до Європейського союзу деяких країн. Ці обставини свідчать про динамічність Шенгенського права, яке має тенденцію до постійного розширення, що пов'язано, у свою чергу, з прискоренням інтеграційних процесів у Європейському союзі.

Відповідно і зміст Шенгенського *acquis* не треба ототожнювати лише із ухваленням законодавства в межах держав-членів Шенгенського простору.

Шенгенське *acquis* ЄС є комплексним поняттям, яке включає в себе: а) договори та угоди, ухвалені між урядами держав Шенгенського простору; б) постанови (директиви, регламенти, рішення, декларації та резолюції), ухвалені інституціями ЄС у межах кордонів держав-членів Шенгенського простору; в) договори, укладені ЄС із третіми країнами в імміграційній сфері; г) правила та процедури, пов'язані із відкриттям внутрішніх кордонів, встановленням візового режиму як для держав-членів ЄС, так і для третіх країн.

Шенгенське *acquis* ЄС характеризується специфічною правовою природою та певними особливостями, зокрема, що стосується сфери його дії на держави Європейського континенту.

Так, станом на 2014 р. дія Шенгенського права, окрім першочергових учасниць — Бельгії, Нідерландів, Люксембургу, Франції, Німеччини — поширюється на інші країни Європи. Зокрема, Протоколи щодо приєднання до Угоди від 14 червня 1985 р. та Конвенції від 19 червня 1990 р., які є частиною Шенгенського acquis, підписали такі країни: Італія (27 листопада 1990 р.), Іспанія та Португалія (25 червня 1991 р.), Греція (6 листопада 1992 р.), Австрія (28 квітня 1995 р.), Данія, Фінляндія, Швеція (19 грудня 1996 р.), Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Мальта, Естонія, Латвія та Литва (21 грудня 2007 р.), Швейцарія (12 грудня 2008 р.) та Ліхтенштейн (19 грудня 2011 р.). Таким чином, до Шенгенського простору належать 26 держав.

При цьому варто зазначити, що дія Шенгенського acquis поширюється не на всіх держав-членів Європейського союзу.

Йдеться про Ірландію та Великобританію відповідно. Особливі позиції цих країн зазначені у Шенгенському Протоколі. Згідно із ст. 4 вищезгаданого документа Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії можуть в будь-який час звернутися з проханням взяти участь в деяких або всіх положеннях Шенгенського acquis. Рішення щодо такого запиту приймає Комісія ЄС.

Наприклад, у березні 1999 р. Великобританія висловила бажання взяти участь у поліцейській та судовій співпраці у кримінальних справах, і боротьбі проти торгівлі наркотиками. Запит Великобританії був позитивно ухвалений Рішенням Ради від 29 травня 2000 р. У червні 2000 р. Ірландія також виявила бажання взяти участь у такій співпраці. Рішення Ради щодо участі країни було ухвалене 28 лютого 2002 р.

Позиція Великобританії щодо небажання вступати до Шенгенського простору та застосовувати на власній території Шенгенське acquis зводиться до напливу мігрантів та інших іноземців, перебування яких всередині країни неможливо проконтролювати. До того ж у порівнянні з іншими європейськими країнами, інститут паспортного контролю за пересуванням та проживанням осіб не отримав належного розвитку в країні. Саме тому, на сьогодні Великобританія не є державою-учасницею Шенгенського простору.

Щодо Ірландії, то країна пов'язана із Великобританією тісними історичними, економічними, культурними зв'язками, зокрема «спільним туристичним простором» (Common Travel Area). Відповідно приєднання Ірландії до Шенгенського простору призведе до послаблення певною мірою взаємовідносин із Великобританією. В той же час Ірландія, на відміну від Великобританії, 1 січня 1999 р. ввела на своїй території єдину валюту Європейського союзу — євро, тим самим ввійшовши до «зони євро».

Тому, зважаючи на доволі тісні зв'язки двох країн, якщо колинебудь Великобританія та Ірландія таки приєднаються до Шенгенського простору, то зроблять цей крок скоріше за все спільно та одночасно.

Окрім Великої Британії та Ірландії відповідно до Шенгенського Протоколу певні застереження щодо заходів, ухвалених у рамках

Шенгенського *acquis*, зробила Данія, яка разом із Швецією та Фінляндією стали членами Шенгенського простору при вступі в ЄС. Так, відповідно до Преамбули документа держава володіє особливим статусом, який дозволяє їй не брати участі у Шенгенській співпраці в обсязі більшому, ніж існував на дату підписання Амстердамських договорів. Окрім Шенгенського Протоколу участь Данії в ухваленні заходів та подальше їхнє застосування регулюється відповідними положеннями Протоколу № 17 щодо позиції Данії (ст. 3). При цьому Данія, Фінляндія та Швеція, які є членами ЄС, і Норвегія та Ісландія, які не є членами ЄС, входять до Скандинавського паспортного союзу, яким скасовано контроль на внутрішніх кордонах.

Ісландія та Норвегія, не будучи членами Європейського союзу, застосовують у своїх правопорядках Шенгенське acquis. Вперше ідея щодо залучення двох країн до Шенгенського простору відобразилася у ст. 6 Шенгенського Протоколу, де зазначалося, що Республіка Ісландія та Королівство Норвегія залучаються до реалізації Шенгенського *acquis* та його подальшого розвитку. Однак для реалізації цієї мети потрібно було пройти певну встановлену процедуру. Наприклад, відповідно до документа Рада ЄС повинна укласти угоду з цими державами, діючи одностайним рішенням всіх своїх членів, перелічених у ст. 1 Шенгенського Протоколу. Така угода повинна містити положення про внесок Ісландії та Норвегії до будь-яких фінансових наслідків, що є результатом реалізації Шенгенського Протоколу. Відповідна Угода була затверджена Рішенням Ради 2000/29/ЄС від 28 червня 1999 р. між Ісландією та Норвегією, з одного боку, і Ірландією та Великобританією — з іншого, у сферах дії Шенгенського *acquis*, застосовних до Ісландії та Норвегії. А вже 1 грудня 2000 р. Рада ухвалила Рішення 2000/777/ЄС, згідно з яким, починаючи з 25 березня 2001 р. положення Шенгенського *acquis* застосовуватимуться до п'яти країн Скандинавського паспортного союзу, а саме Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії та Норвегії.

При цьому є лише чотири держави-члени ЄС, які не належать до Шенгенського простору. Це — Кіпр, Болгарія, Румунія та

Хорватія. Бажання Болгарії та Румунії приєднатися до Шенгенського простору було підтримане Європейським парламентом у червні 2011 р., однак у вересні цього ж року було відхилене Радою. Приводом були скарги урядів Нідерландів та Фінляндії щодо незадовільної діяльності урядів Болгарії та Румунії стосовно протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю. Також висловлювалося занепокоєння щодо потенційного збільшення обсягів нелегальних мігрантів з Туреччини через території Болгарії та Румунії до країн Європи. Тому, відповідно, ці країни і досі не можуть приєднатися до Шенгенського простору. Щодо Кіпру, то вважають, що країна увійде до Шенгенського простору лише у 2017 р.

Вступ 1 липня 2013 р. до Європейського союзу Хорватії, яка стала другою після Словенії колишньою югославською республікою, засвідчило ту обставину, що Хорватія у повній мірі розділяє демократичні засади та цінності Європейського співтовариства. Раніше планувалося, що до кінця 2015 р. Хорватія ввійде до Шенгенського простору. Однак ситуація кардинально змінилася у зв'язку із юридичним спором, який виник одразу ж після вступу країни до ЄС. Ще до 1 липня 2013 р. Хорватією було внесено зміни до національного законодавства таким чином, щоб європейський ордер на арешт не поширювався на громадян Хорватії, які скоїли злочини до 2002 р. Така заборона потенційно захищає учасників Хорватської війни 1991–1995 рр. від переслідування за воєнні злочини на території Європейського союзу. Юридична невідповідність виникла тоді, коли Брюссель вимагав від уряду Хорватії екстрадиції до Німеччини колишнього розвідника Іосіфа Перковича, обвинуваченого у вбивстві. Спікер Комісара ЄС з питань юстиції Вівіан Редінг заявила, що порушення закону суперечить основним принципам європейського правосуддя та співпраці. Відповідно, факт внесення змін до законодавства напередодні вступу до Євросоюзу в Комісії назвали «серйозним порушенням європейського законодавства». Тому питання про входження Хорватії до Шенгенського простору наразі залишається відкритим.

З огляду на визначення та сферу дії Шенгенського acquis, можна сказати, що Шенгенське *acquis* ЄС складається, з одного боку, з нормативно-правової сторони (договори, угоди, директиви та ін.) та організаційно-правової (установи, інституції, органи тощо) з іншого.

При цьому варто підкреслити, що Шенгенське *acquis* ЄС має власну структуру. Йдеться насамперед про внутрішні та зовнішні виміри Шенгенського *acquis*.

Внутрішня складова Шенгенського *acquis* ЄС полягає в укладенні угод та договорів насамперед між державами-членами, що входять до Шенгенського простору. Прикладами внутрішнього виміру Шенгенського *acquis* є Угода «Про поступове скасування контролю на спільних кордонах» від 14 червня 1985 р. та Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р., ухвалена 1990 р. Для розуміння специфіки Шенгенського *acquis* в цілому зупинимося на аналізі кожного із документів.

Так, 14 червня 1985 р. у с. Шенген (Люксембург) між урядами країн Бенілюксу, Німеччини та Франції було підписано Угоду «Про поступове скасування контролю на спільних кордонах» (далі — Угода 1985 р.). Основна мета прийняття Угоди 1985 р. полягала у реалізації однієї із важливих цілей Європейського союзу — створення та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції — державам-учасницям необхідно було вирішити низку питань, які на той час знаходилися у виключній компетенції національних органів влади.

За обсягом цей документ є незначним, складається із преамбули та 33 статей, об'єднаних у 2 розділи. У першому розділі закріплено заходи, які державам-учасницям необхідно було застосувати в короткотерміновий період, а саме до 1 січня 1986 р. У свою чергу, Розділ 2 містив заходи довготривалого характеру — до 1 січня 1990 р. Цим документом було скасовано систематичні перевірки руху автомобілів через спільні кордони завдяки встановленню візуального спостереження за транспортними засобами; пунктам прикордонного контролю двох країн необхідно було проводити спільні перевірки. Таким чином, запровадження цих

заходів сприяло спрощенню та прискоренню прикордонного контролю.

За своєю природою Угода 1985 р. є міжнародним договором. При цьому більшість її положень за своїм характером можна визначити як диспозитивні, насамперед зважаючи на формулювання її статей. Наприклад, держави-учасниці «будуть намагатися» (ст. 4), «розвиватимуть свою співпрацю» (ст. 9), «докладатимуть зусиль» (ст. 14) тощо. При цьому варто зазначити, що цим документом вперше було задекларовано рішучість держав-учасниць до відкриття власних кордонів для переміщення осіб передусім завдяки програмі заходів задля реалізації поставленої мети. Угода 1985 р. послужила юридичною основою для підготовки та підписання 19 червня 1990 р. Конвенції про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. (далі — Конвенція 1990 р.)

На відміну від Угоди 1985 р., Конвенція 1990 р. є доволі об'ємним документом, який містить 142 статті, об'єднаних у 8 розділах. По-суті, Конвенція 1990 р. створює певні рамки для держав-членів, оскільки закріплює загальні норми, на основі яких ухвалюються нові правила та рішення. Зокрема, важливою нормою Конвенції 1990 р. є ст. 2, що передбачає пересування громадян через кордони держав-членів Конвенції 1990 р. без прикордонного контролю. При чому це стосується не тільки наземних кордонів, а й авіаційних і регулярних паромних ліній, що безпосередньо пов'язують країни Шенгенського простору між собою. Однак принцип відкритості кордонів не є безумовним. Держава-член Конвенції 1990 р. може, за певних умов, відновити прикордонний контроль (наприклад для забезпечення захисту суспільного порядку чи національної безпеки). Як правило, такі заходи повинні прийматися після консультацій з іншими сторонами Конвенції 1990 р. та в будь-якому разі мати тимчасовий характер (параграф 2 ст. 2).

Водночас звільнення від прикордонного контролю не означає надання права в'їзду на територію держави-члена Конвенції 1990 р. Тому непред'явлення громадянином документів на кордо-

ні не може аргументуватися його правом не мати їх при собі взагалі. Зокрема, це стосується візових обов'язків з боку третіх країн. Існує різниця між країнами з обов'язковим візовим режимом, де держава вимагає візу від іноземця, та державами, до яких можна в'їжджати без візи. За загальним правилом громадяни третіх країн при в'їзді на територію Шенгенського простору повинні мати візи.

Частина положень Конвенції 1990 р. втратила чинність, оскільки в рамках Європейського союзу прийняті спеціальні нормативні акти і конвенції. Так, замість Глави 7 II Розділу («Відповідальність за розгляд клопотань про надання притулку») діє підписана в Дубліні 15 червня 1990 р. Конвенція, що регулює визначення держави, відповідальної за розгляд клопотання про надання притулку, яке було подано в держави-члени Європейського співтовариства. Не діють також Глава 2 третього розділу («Взаємна допомога з кримінальних справ»), замість якої прийнято в 2000 р. Конвенцію Європейського союзу про взаємну правову допомогу в кримінальних справах, та глава 4 того ж розділу («Екстрадиція») замінена спеціальними домовленостями в рамках конвенцій 1995 р. «Про спрощену процедуру видачі осіб між державами — членами Європейського союзу» та 1996 р. «Про видачу осіб між державами-членами Європейського союзу». Загалом, утворений згідно з домовленостями 1990 р. Шенгенський виконавчий комітет (Розділ VII Конвенції 1990 р.) протягом свого існування (1993–1999 рр.) затвердив близько двох сотень актів, спрямованих на розвиток положень, закладених в основоположних Шенгенських документах. Багато з них мали практичне значення і для здобувачів Шенгенської візи — «Про продовження єдиної візи» (1993 р.), «Про оформлення єдиної візи на кордоні» (1994 р.). Нечинні також Розділ V «Перевезення і переміщення товарів» та Розділ VII «Виконавчий Комітет» (функції якого з 1 травня 1999 р. перейшли до Ради).

Керуючись положеннями Конвенції, Шенгенське *acquis* ЄС сформувалося також завдяки ряду актів, ухвалених Центральною групою та Шенгенським Виконавчим комітетом у складі міністрів держав-учасниць Шенгенського простору.

Незважаючи на те, що частина рішень Виконавчого комітету та Центральної групи втратили чинність, варто перелічити ті рішення, які є діючими на сьогодні. Серед них: рішення «Про запровадження комп'ютеризованої процедури надання консультацій державним органам влади» від 21 листопада 1994 р. № 94; «Про обмін між державами-членами Шенгенського простору статистичною та доступною інформацією» від 20 грудня 1995 р. № 95; «Про принципи стосовно видачі Шенгенських віз» від 27 червня 1996 р. № 96; «Про імплементацію спільних дій щодо запровадження єдиного формату видачі дозволів на проживання» від 15 грудня 1997 р. № 97; «Про керівні принципи щодо надання доказів та свідчень в межах угод про реадмісію між державами-членами Шенгенського простору» від 15 грудня 1997 р. № 97; «Про План дій для боротьби з нелегальною імміграцією» від 16 вересня 1998 р. № 98; Рішення Центральної групи 98 «Про План дій у боротьбі з нелегальною імміграцією» від 27 жовтня 1998 р. тощо.

Проте з набуттям чинності Амстердамських договорів 1 травня 1999 р. Шенгенський Виконавчий комітет припинив свою діяльність, а його функції виконує Рада (без Великобританії та Ірландії). Інституційні зміни відбулися і в діяльності Шенгенської Центральної групи, основні функції якої полягали в підготовці рішень Шенгенського Виконавчого комітету. Зокрема, повноваження Шенгенської Центральної групи розподілені між: 1) Координаційним комітетом з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах – ККПС *(CATS – Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters)*, створеним відповідно до ст. 36 Амстердамського договору; 2) комітетом із стратегії щодо питань імміграції, кордонів та притулку — СКІФА *(SCIFA – Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum)*, який розроблює рекомендації з питань міграції, кордонів та притулку (ст. 77–80 ДФЄС); 3) спеціальною робочою — Шенгенською робочою групою з аналізу *(Schengen Evaluation Working Group)*, яка здійснює перевірку за ступенем підготовки

держав-кандидатів на вступ до Шенгенської групи. Ці установи входять до структури Ради.

Вищезазначені інституції запроваджують стратегічні напрями співпраці держав-членів Шенгенського простору у сфері встановлення кордонів, імміграції, надання притулку, надають рамкові стратегічні рекомендації для розвитку міграції та політики надання притулку, регулярно здійснюють консультації з цих питань. Іншими словами, Рішення колишніх Шенгенських Виконавчого комітету та Центральної групи, а згодом рішення Ради у питаннях надання притулку, віз, боротьбою з нелегальною міграцією, а також всі документи, опубліковані у цій сфері після 1 травня 1999 р., сприяють динамічному розвитку Шенгенського *acquis* ЄС у цілому.

Таким чином, внутрішній вимір Шенгенського *acquis* ЄС становлять договори, укладені між державами-членами Шенгенського простору, якими встановлено правила перетину внутрішніх кордонів шляхом скасування контролю; встановлено відповідальність держав-членів ЄС щодо розгляду заяв про надання політичного притулку; передбачено право на пересування всередині Шенгенського простору для громадян третіх країн; запроваджено єдині умови в'їзду до Європейського союзу іноземців; введено Шенгенську візу; регламентовано напрями поліцейської та правової співпраці у кримінальних справах тощо.

Коли йдеться про зовнішню складову Шенгенського *acquis* ЄС, то мається на увазі укладення Євросоюзом міжнародних договорів та угод із третіми країнами задля реалізації спільної імміграційної політики ЄС. Правові основи функціонування зовнішньої політики ЄС у цій сфері встановлені установчими договорами ЄС, зокрема ст. 21 ДЄС та ст. 216 ДФЄС, якими передбачено розвиток та розбудову партнерських відносин, налагодження співпраці та укладення міжнародних угод ЄС із третіми країнами.

Виходячи із цього положення, можна визначити зовнішні правові інструменти співпраці ЄС із третіми країнами з метою реалізації спільної імміграційної політики. Зокрема, це:

1) міжнародні угоди про реадмісію з третіми країнами щодо повернення осіб третіх країн до країн свого народження чи походження, які не дотримуються умов в'їзду, перебування і проживання на території держав-членів Європейського союзу. Це положення передбачено ст. 79.3 ДФЄС;

2) угоди про спрощення візового режиму із третіми країнами;

3) ухвалені інституціями ЄС постанови, декларації, програми, плани дій, рамкові документи, які у своїй сукупності становлять *«soft law»* (м'яке право) ЄС.

Зокрема, Євросоюзом підписано Угоди про реадмісію з одинадцятьома країнами. Першу міжнародну угоду про реадмісію Європейський союз уклав із Гонконгом. Угода набула чинності 1 березня 2004 р. Пізніше, ЄС укладено міжнародні договори про реадмісію із Макао (угода набула чинності 1 червня 2004 р.), Шрі-Ланкою (угода набула чинності 1 травня 2005 р.), Албанією (угода набула чинності 1 травня 2006 р.), Росією (угода набула чинності 1 червня 2007 р.), Україною, Сербією, Чорногорією, Боснією та Герцеговиною, Македонією та Молдовою (угоди набули чинності 1 січня 2008 р.). Угоди про реадмісію із Пакистаном та Грузією підписано 2009 р., однак угоди ще не набули чинності. Переговори ЄС щодо укладення міжнародних угод про реадмісію ведуться також із Кабо-Верде, Марокко, Алжиром, Китаєм та Туреччиною. До того ж у Повідомленні Комісії ЄС з питань Східного партнерства від 3 грудня 2008 р. запропоновано ініціативу укласти у майбутньому такі угоди з Білорусією, Вірменією та Азербайджаном.

Незважаючи на незначні відмінності, всі угоди про реадмісію, укладені Євросоюзом та третіми країнами, за своїм змістом та структурою є однаковими. Зокрема, сторони угоди мають взаємні зобов'язання щодо повернення своїх громадян (чи, як у випадку з Гонконгом та Макао, постійних резидентів), які незаконно в'їхали на територію відповідної сторони угоди до держав їхнього походження або постійного проживання. До того ж угодами передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії; встановлені принципи транзитного проїзду громадян третіх країн та осіб без громадянства; визначаються документи, що підтверджують похо-

дження нелегального мігранта; встановлюються часові межі виконання запитів щодо реадмісії тощо.

У рамках міжнародних угод про реадмісію задля їх виконання та застосування Європейським союзом та третіми країнами створюються спільні інституційні механізми — Спільні комітети з питань реадмісії. До основних завдань інституцій належать: а) здійснення моніторингу застосування міжнародної угоди про реадмісію; б) підготовка пропозицій та вироблення рекомендацій для внесення змін; в) прийняття рішень стосовно імплементаційних заходів, необхідних для однакового застосування таких угод та ін.

До складу Спільного комітету з питань реадмісії входять представники ЄС та представники певної третьої країни, які приймають рішення, яке, за своєю юридичною силою, є обов'язковим для обох сторін угоди.

Окрім цього, кожною міжнародною угодою про реадмісію передбачено укладення обопільно сторонами імплементаційних протоколів стосовно визначення компетентних органів сторін; пунктів перетину кордону для передачі осіб; механізму зв'язку між компетентними органами; засобів повернення осіб за прискореною процедурою; способів і порядку відшкодування витрат, пов'язаних із реалізацією угоди тощо.

У випадку укладення між будь-якою країною та окремими державами-членами ЄС двосторонніх угод чи інших юридично обов'язкових документів стосовно реадмісії положення угод про реадмісію матимуть перевагу над положеннями останніх.

По-суті, угоди про реадмісію можна охарактеризувати як такі, які накладають на треті країни суттєві зобов'язання, які полягають у внесенні змін на: а) інституційному (створення інтегрованої системи захисту кордонів); б) законодавчому (зміни до законодавства у сфері імміграційної політики) та в) організаційному (технічне оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки осіб) рівнях.

Таким чином, Європейський союз, керуючись положеннями установчих договорів у сфері укладання угод про реадмісію, чітко визначив власну зовнішню компетенцію в імміграційній сфері. Відповідно, для того щоб її реалізувати на практиці, в рамках Євросоюзу

ухвалюються угоди, постанови, декларації, програми, плани дій, які у своїй сукупності становлять *«soft law»* (м'яке право) ЄС.

Зокрема, у 2003 р. Комісія у Комюніке (Повідомленні) до Європарламенту та Ради відзначила важливість співпраці з третіми країнами щодо повернення нелегальних іммігрантів. За висновком угод про реадмісію ЄС мав на меті встановити співпрацю з тими країнами, до яких він би міг направляти нелегальних іммігрантів. Однак труднощі переговорів за такими угодами з третіми країнами змушують ЄС запропонувати додаткові стимули у вигляді спрощення візового режиму в обмін на згоду третіх країн приймати нелегальних іммігрантів, яким відмовлено у наданні притулку, які приїжджають в ЄС з (або) через свої території. По-суті, злиття угод про спрощення візового режиму з угодами про реадмісію свідчить про новий підхід ЄС у питаннях, які стосуються імміграційної сфери співпраці організації із третіми країнами.

Європейським союзом 18 вересня 2007 р. підписано угоди про спрощення візового режиму з Албанією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Чорногорією, Сербією, 10 жовтня 2007 р. з Молдовою, 25 травня 2006 р. з Росією та 18 червня 2007 р. з Україною.

Цими документами встановлено спрощений режим видачі віз громадянам третіх країн консульськими установами держав-членів у рамках Шенгенського законодавства; передбачено спрощення видачі короткострокових віз для певних категорій громадян третіх країн (вчені, журналісти, близькі родичі тощо); передбачено можливість видачі багаторазових віз для цих категорій осіб; встановлено зменшення вартості візи з 60 євро до 35 та ін.

Ключовими елементами таких угод є положення про перспективу запровадження взаємного безвізового режиму. Практичними кроками на шляху до встановлення безвізового режиму є укладення ЄС та третіми країнами двосторонніх документів — Планів дій щодо запровадження безвізового режиму. За таким принципом на сьогодні Європейським союзом скасовано візовий режим із такими Балканськими країнами, як Сербією, Македонією, Чорногорією, Албанією, Боснією та Герцеговиною. Так само, керуючись

попередньо укладеним Планом дій зі спрощення візового режиму між ЄС та Молдовою, 27 лютого 2014 р. Європарламент проголосував про скасування візового режиму для громадян Молдови. Відповідно, громадяни Молдови, які володіють біометричними паспортами, матимуть змогу в'їжджати до країн Шенгенського простору терміном на 90 днів протягом 180 днів без віз.

У цілому, Плани дій для третіх країн містять перелік конкретних критеріїв, що мають бути імплементовані у таких країнах перед запровадженням Євросоюзом безвізового режиму. Йдеться про такі напрями, як: підвищення безпеки документів, що посвідчують особу, зокрема, впровадження біометричних даних; міграційна політика, зокрема, боротьба з нелегальною міграцією; посилення громадського порядку та безпеки тощо.

4.3. Співробітництво держав-членів шенгенського простору у сфері прикордонного співробітництва

Однією із умов вступу держав до Європейського союзу та Шенгенського простору відповідно є зобов'язання таких країн виконати всі положення Шенгенського *acquis*. Така норма передбачена ст. 7 Шенгенського протоколу. Йдеться не тільки про положення, які існували на момент набрання чинності Шенгенського протоколу (1 травня 1999 р.), але і про цілий ряд інших положень та заходів, які вважаються розвитком Шенгенського acquis і які, у свою чергу, повинні безумовно і в повному обсязі бути інкорпоровані всіма державами-кандидатами при вступі.

Для того щоб спростити та упорядкувати Шенгенське acquis і зробити зміст та вимоги зрозумілими насамперед для держав-претендентів на вступ до Євросоюзу, інституції цієї організації (серед яких Рада, Європейський парламент) доклали чимало зусиль для кодифікації багаточисленних документів, усунення повторів, нечіткості формулювань, визначення і відмінності обов'язкових положень від практичних рекомендацій у шенгенському законодавстві. Результатом таких дій стало ухвалення Регламенту

№ 562/2006 Європейського парламенту і Ради від 15 березня 2006 р., яким встановлено Кодекс ЄС про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони). 13 жовтня 2006 р. Шенгенський кодекс про кордони модифікував існуюче законодавство щодо перетину кордонів особами, тим самим скасувавши два розділи Конвенції 1990 р.

Основна мета документа — це вдосконалення правової бази політики спільного управління кордонами ЄС шляхом встановлення стандартів та процедур, згідно з якими здійснюватимуться свобода пересування осіб через внутрішні кордони і контроль над перетином зовнішніх кордонів Європейського союзу. Регламент застосовується до будь-якої особи, що перетинає внутрішні або зовнішні кордони держави-члена ЄС. Тобто, документом регламентовано правила перетину зовнішніх кордонів громадянами Євросоюзу та громадянами з третіх країн.

У документі зазначено, що зовнішні кордони можуть перетинатися тільки в прикордонних пропускних пунктах протягом встановленого часу їх роботи, а особи підлягають мінімальній перевірці, покликаній їх ідентифікувати на основі пред'явлення проїзних документів. Така мінімальна перевірка є правилом для громадян ЄС та інших осіб, що користуються правом вільного пересування теренами Союзу (наприклад, члени сім'ї громадянина ЄС). Ця мінімальна перевірка полягає в швидкій та безпосередній перевірці дійсності документа і перевірці на предмет наявності ознак виправлення або підробки.

Що стосується громадян третіх країн, то вони відповідно до ст. 7 піддаються ґрунтовній та детальній перевірці, яка включає в себе перевірку дотримання умов в'їзду, а також, коли доречно, перевірку документів, що дають право на проживання і здійснення професійної діяльності. Така перевірка полягає у детальному вивченні, яке охоплює такі аспекти:

1) перевірка того, що громадянин третьої країни володіє для перетину кордону дійсним документом з непростроченим терміном придатності, і що цей документ супроводжується необхідною візою або необхідною посвідкою на проживання;

2) ґрунтовне вивчення документа на поїздку щодо ознак виправлення або підробки;

3) вивчення печатки про в'їзд і виїзд у документі на поїздку зацікавленого громадянина третьої країни з метою упевнитися шляхом зіставлення дат в'їзду і виїзду в тому, що ця особа не перевищила максимально дозволеного терміну перебування на території держав-членів;

4) перевірка щодо пункту відправлення і місця призначення зацікавленого громадянина третьої країни, а також цілі передбачуваного перебування і, якщо необхідно, перевірка відповідних підтверджуючих документів;

5) перевірка того, що зацікавлений громадянин третьої країни має у своєму розпорядженні кошти для існування, достатні на термін і в цілях передбачуваного перебування, для повернення в країну походження або для транзиту до третьої країни, в яку йому гарантований доступ, або що він у змозі законним шляхом придбати такі кошти;

6) перевірка того, що зацікавлений громадянин третьої країни, його транспортний засіб і речі, що перевозяться ним, не є загрозою громадському порядку, внутрішній безпеці, суспільному здоров'ю або міжнародним відносинам якої-небудь із держав-членів. Перевірка включає безпосередню консультацію з даними та інформаційними запитами стосовно осіб і, якщо необхідно, щодо предметів, занесеними до національних пошукових баз даних, а також, коли доречно, аналогічну консультацію з приводу заходів, що підлягають запровадженню на підставі інформаційного запиту.

Для перебування, що не перевищує трьох місяців впродовж шестимісячного періоду, громадяни третіх країн повинні (ст. 5):

— володіти дійсним проїзним документом;

— володіти дійсною візою, якщо така потрібна;

— обґрунтувати мету і умови передбачуваного перебування, а також мати у своєму розпорядженні достатні кошти для існування;

— не бути особою, стосовно якої видане попередження з метою відмови у в'їзді;

— не розглядатися як такі, що є загрозою державній політиці, внутрішній безпеці, суспільному здоров'ю або міжнародним відносинам держав-членів.

Якщо ці умови не виконані, в'їзд на відповідну територію не надається, крім випадків, коли діють особливі положення (наприклад, з гуманітарних міркувань, в національних інтересах або через міжнародні зобов'язання).

Відповідно до ст. 13 у в'їзді може бути відмовлено тільки вмотивованим рішенням, у якому вказуються чіткі підстави відмови. Таке рішення ухвалюється компетентним органом, уповноваженим на те національним законодавством. Рішення набирає чинності одразу ж. Мотивована ухвала із зазначенням чітких підстав відмови виноситься за допомогою одноманітного формуляра, що заповнюється компетентним органом, який уповноважений національним законодавством відмовляти у в'їзді. Заповнений таким чином одноманітний формуляр вручається зацікавленому громадянинові третьої країни, який своїм підписом підтверджує отримання рішення про відмову за допомогою цього формуляра. Особи, стосовно яких винесена ухвала про відмову у в'їзді, мають право оскаржити це рішення. Скарги подаються відповідно до національного права. Громадянинові третьої країни також надаються письмові відомості щодо контактних пунктів, здатних повідомити інформацію про представників, компетентних згідно з національним правом діяти від імені громадянина третьої країни.

У проїзних документах громадян третіх країн проставляються штампи при в'їзді та виїзді (ст. 11). Якщо в проїзному документі немає штампу про в'їзд, можна вважати, що його власник не відповідає або ще не відповідає умовам перебування. Громадянин третьої країни може, проте, надати будь-які достовірні докази (наприклад, транспортні квитки або свідоцтво своєї присутності поза територією держав-членів ЄС) того, що він виконав умови, які стосуються тривалості короткострокового перебування.

Будь-яка особа, незалежно від громадянства, може перетинати внутрішні кордони в будь-якому місці без проведення прикор-

донних перевірок. Поліцейські органи можуть здійснювати свої повноваження в прикордонних зонах точно так, як і на решті території своєї країни, за умови, що такі дії не еквівалентні проведенню прикордонних перевірок. Держави-члени усувають всі перешкоди, що заважають рівномірному руху транспорту в пунктах перетину внутрішніх кордонів. У разі серйозної загрози державній політиці або внутрішній безпеці держава-член, як виняток, може тимчасово відновлювати прикордонний контроль на своїх внутрішніх кордонах на строк не більше тридцяти днів. Якщо держава-член планує відновити такий контроль, вона якнайскоріше сповіщає про це інші держави-члени і Комісію ЄС. Варто також проінформувати Європейський парламент.

До Шенгенського Кодексу про кордони Європейський парламент разом із Радою внесли декілька змін. Такі зміни супроводжувалися ухваленням наступних Регламентів, а саме: 1) Регламенту № 296/2008, який набув чинності 10 квітня 2008 р. (запропоновано державам-членам Шенгенського простору вживати додаткових заходів щодо перетину кордонів громадянами з третіх країн); 2) Регламенту № 81/2009, який набув чинності 24 лютого 2009 р. (зміни стосуються перетину громадянами з третіх країн кордонів держав-членів Шенгенського простору із перевіркою віз таких громадян із залученням Візової інформаційної системи); 3) Регламенту № 810/2009, який набув чинності 5 жовтня 2009 р. (ухвалено Візовий Кодекс Європейського союзу); 4) Регламенту № 265/2010, який набув чинності 5 квітня 2010 р. (зміни стосуються перетину громадянами з третіх країн (котрі володіють довгостроковою візою) кордонів ЄС.

Окрім зазначених документів важливе значення щодо встановлення чітких правил в'їзду до Шенгенського простору має Регламент Європейського парламенту та Ради 610/2013/ЄС щодо внесення змін до Шенгенського Кодексу про кордони, який набув чинності 18 жовтня 2013 р. Ключовими аспектами цього Регламенту є: 1) чітке формулювання терміну «90 днів»; 2) зміна-методики обчислення 90 днів протягом 180-денного допустимого періоду перебування в Єврозоні.

По-перше, на практиці правило «90 днів» означає, що особа, яка перебуває в одній із країн Шенгенського простору може перебувати у ній протягом 90 днів. Натомість раніше зазначався термін, який становив 3 місяці. Відповідно з юридичної точки зору термін «3 місяці» міг тлумачитися довільно, виходячи з кількості днів місяця, внаслідок чого деякі громадяни «мали змогу» пробути в країнах Єврозони ще зайвих 1–3 дні (у випадку, наприклад, 31 дня у місяці).

По-друге, з 18 жовтня 2013 р. встановлено чітке і зрозуміле положення про порядок обліку терміну перебування на Шенгенській території за короткостроковими візами. Зокрема, короткострокове перебування не повинне перевищувати 90 днів протягом періоду в 180 днів. Відлік 180-денного періоду відраховується з моменту першого в'їзду до країни Шенгенського простору. До цього обліку не зараховуються періоди перебування в державах Шенгенського простору за дозволами на проживання або за довготерміновими візами, період у 90 днів відраховується за 180 днів від дати поточного в'їзду до Шенгенського простору. По-суті, на цей момент термін перебування в одній із країн Шенгенського простору не повинен перевищувати 90 днів у будь-якому півріччі, точніше протягом терміну, що становить 180 днів. І ці обставини не будуть жодним чином залежати від того, за візами яких країн особа в'їхала на територію Шенгенського простору. Усі терміни перебування такої людини протягом 180 днів будуть підсумовуватися. При цьому, стежити і обчислювати допустимі терміни перебування на території ЄС повинні безпосередньо особи, які подорожують. В іншому випадку їм не уникнути проблем, пов'язаних із перетином кордонів — туристів можуть не впустити до країни, якщо раніше вони вже знаходилися на території Шенгенського простору більше трьох місяців. Виняток не становлять навіть ті особи, які отримали річну візу.

Зазначені положення не стосуються громадян держав-членів ЄС.

Іншими словами, зміни у візовому законодавстві ЄС від 18 жовтня 2013 р. торкнулися лише короткотермінових поїздок,

оскільки для їх здійснення видаються Шенгенські туристичні візи, тривалістю не більше 90 днів протягом 180-денниого періоду. Це, у свою чергу, означає, що з такою візою турист зможе перебувати в Шенгенському просторі до 3 місяців, але не частіше, ніж 1 раз протягом 180-денного періоду. Такі зміни до законодавства ЄС спрямовані насамперед для підвищення точності застосування Шенгенського законодавства.

Окрім ухвалення низки документів щодо правил та процедури перетину кордонів ЄС як громадянами ЄС, так і громадянами з третіх країн, а також для боротьби з незаконною міграцією в рамках ЄС створено *Європейську Агенцію управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах — (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)* — (далі — FRONTEX) — (від франц. Frontières extérieures — зовнішні кордони) з місцезнаходженням у Варшаві.

Правову основу функціонування FRONTEX визначають Регламент Ради № 2007/2004 ЄС від 26 жовтня 2004 р. та Регламент Європарламенту і Ради № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р.

Відповідно до Регламенту № 2007/2004 ЄС встановлена структура та організація FRONTEX. Керівна ланка FRONTEX представлена виконавчим директором і очолюваним ним Правлінням, до складу якого входять представники держав Шенгенської групи. Діяльність FRONTEX фінансується Європейською комісією та державами-членами ЄС. FRONTEX розпочала свою діяльність 1 травня 2005 р.

До основних завдань FRONTEX належать:

— координація оперативного співробітництва національних прикордонних служб держав-членів у сфері управління зовнішніми кордонами;

— підготовка аналітичних матеріалів стосовно загальних та особливих ризиків порушення кордонів;

— надання допомоги державам у професійній підготовці національних кадрів, задіяних в охороні зовнішніх державних кордонів;

— проведення досліджень у сфері охорони та нагляду за зовнішніми кордонами;

— проведення досліджень у сфері охорони та нагляду за зовнішніми кордонами;

— надання оперативної і технічної допомоги державам, які зіткнулися з певними неординарними випадками на своїх зовнішніх кордонах тощо.

У документі підкреслюється, що відповідальність за контролем на зовнішніх кордонах покладена насамперед на держави-члени ЄС, тоді як основна функція FRONTEX полягає у застосуванні додаткових заходів щодо забезпечення охорони кордонів.

У свою чергу, Регламент № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. суттєво доповнив норми Регламенту № 2007/2004 ЄС у сфері надання допомоги державам-членам ЄС у питаннях, що вимагають посиленої технічної та оперативної допомоги державам-членам на зовнішніх кордонах.

Наприклад, у 2009 р. створено стратегічний резерв (RABIT) у складі 300–500 спеціально навчених прикордонників й експертів держав-учасниць, які під егідою FRONTEX можуть бути задіяні під час надання допомоги державам у разі виникнення складної ситуації через великий наплив нелегальних іммігрантів. Стратегічний резерв є основою при створенні інтегрованих загонів для охорони зовнішнього кордону Євросоюзу — Європейської прикордонної служби.

Згідно зі ст. 7 Регламенту в рамках FRONTEX створено Центральний реєстр наявних технічних засобів (ЦРНТЗ) для прикордонного контролю і спостереження. До них належать судна, літаки, вертольоти, обладнання для прикордонного контролю, мобільні радарні установки, транспортні засоби, термокамери, мобільні детектори тощо. Ці засоби перебувають у власності держав-учасниць, котрі тримають їх напоготові і надають на визначений період тій із них, яка звернеться із відповідним проханням.

База даних ЦРНТЗ на цей момент містить дані більш ніж про 100 суден, близько 20 літаках і 25 вертольотах, а також про декіль-

ка сотень одиниць обладнання прикордонного контролю, такого як мобільні радарні установки, засоби транспорту, термокамери і мобільні детектори. Хоча база даних і призначена для використання на двосторонній основі між державами-членами ЄС, вона містить відомості про наявну техніку, яка може використовуватися і в спільних операціях (joint operations). Зокрема, для спільних операцій техніка використовувалася обмежено: в рамках операції «Посейдон — 2007» і операції «Гермес — 2007» (французькі літаки «Фалькон»). З липня 2007 р. держави-члени ЄС мають доступ до централізованих реєстрів наявних технічних засобів (далі — ЦРНТЗ).

Для підсилення діяльності FRONTEX у питаннях подолання нелегальної імміграції та транскордонної злочинності Комісія ЄС у Повідомленні від 13 лютого 2008 р. надала пропозиції Європарламенту та Раді щодо створення загальної системи прикордонного спостереження (European Border Surveillance System; далі — EUROSUR). EUROSUR розпочала свою роботу 22 грудня 2013 р. відповідно до Регламенту Європейського парламенту та Ради №1052/2013 від 22 жовтня 2013 р. З грудня 2013 система EUROSUR почала діяти у державах-членах, розташованих вздовж південного (морського) і східного (сухопутного) зовнішнього кордону Європейського союзу (Болгарія,Угорщина, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Франція, Хорватія і Естонія), а також у Норвегії. З грудня 2014 р. система EUROSUR почала діяти також у інших державах-членах, на які припадає частина сухопутного або морського зовнішнього кордону (Бельгія, Німеччина, Нідерланди і Швеція).

У рамках механізму EUROSUR національні компетентні органи є відповідальними за охорону кордонів (прикордонні війська, берегова охорона, поліція, митні органи та військово-морський флот), мають змогу обмінюватися оперативними даними з FRONTEX і сусідніми країнами з метою боротьби з серйозними злочинами та проведення спільних рятувальних операцій на морі.

4.4. Візова політика Європейського союзу

У рамках Європейського союзу основним документом, що регламентує питання, пов'язані із поняттям візи, категоріями віз, процедурою видачі віз та ухваленням рішень із візових питань є Кодекс ЄС про візи (далі — Візовий Кодекс ЄС), встановлений Регламентом Ради ЄС № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 р. і набув чинності 5 квітня 2010 р. Цей Регламент базується на дотриманні основних прав та принципів, зокрема, визнаних Конвенцією Ради Європи про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та Хартією фундаментальних прав Європейського союзу 2000 р. Відповідно із ухваленням Візового Кодексу ЄС всі попередні норми візового законодавства ЄС втратили чинність (йдеться про підрозділ 3 «Візи» Розділу II «Скасування перевірок на внутрішніх кордонах і пересування осіб» Конвенції 1990 р. та положення Спільної консульської інструкції від 28 квітня 1999 р.). Тобто, Візовий Кодекс ЄС гармонізував правила та основні процедурні аспекти для країн Шенгенського простору, що впроваджують спільну візову політику. Так, Візовий Кодекс ЄС має юридичну силу для 25 країн Шенгенського простору, три з яких (Норвегія, Ісландія та Швейцарія) не є членами Євросоюзу, при цьому Данія зберегла за собою право на автономію у питаннях візової політики, тому запровадження Візового Кодексу для цієї країни відбудеться пізніше, після відповідних внутрішніх рішень. Візовий Кодекс ЄС діє також для Румунії та Болгарії, які не входять поки до Шенгенського простору, але імплементували Шенгенське acquis. В той же час дія Візового Кодексу ЄС не поширюється на Велику Британію та Ірландію, членів ЄС, що не є учасниками Шенгенського права.

Відповідно до ст. 2 Візового Кодексу ЄС під «візою» розуміється дозвіл, виданий державою-членом ЄС, з метою: a) транзиту або запланованого перебування на території держав-членів ЄС тривалістю не довше трьох місяців протягом будь-якого півріччного терміну з дня першого в'їзду на територію держав-членів ЄС або b) транзиту через міжнародні транзитні зони аеропортів держав-

членів ЄС. Окрім визначення поняття візи, згідно із документом визначено категорії віз, а саме: 1) єдина віза (uniform visa); 2) віза з територіально обмеженою дією (visa with limited territorial validity); 3) транзитна аеропортова віза (airport transit visa). Так, під єдиною візою розуміється віза, яка є дійсною на всій території держав-членів ЄС; під візою з територіально обмеженою дією — віза, яка є дійсною на території однієї або декількох держав-членів ЄС, проте не всіх членів ЄС; під транзитною аеропортовою візою — віза, яка є дійсною для транзиту через міжнародні транзитні зони аеропортів однієї чи більше держав-членів ЄС.

У порівнянні з попередніми нормами візового законодавства ЄС Візовим Кодексом вилучено поняття «транзитної візи» (категорія В), замінивши її звичайною Шенгенською візою — єдиною візою. Така новація надасть змогу, наприклад, багатьом туристам, при стиковці рейсів залишити будівлю аеропорту, декілька днів провести у так званому «транзитному місці», а надалі продовжити подорож власним маршрутом. Відповідно при пересадці в аеропорту без «виходу до міста» віза взагалі не вимагатиметься. Відтепер для транзитного проїзду необхідно звертатися за видачею єдиної візи (С), але метою поїздки вказувати транзит. Розглядати таку заяву буде консульство тієї країни, через яку турист планує в'їзд до Шенгену. А віза дасть можливість пересуватися по всьому Шенгену.

Для отримання кожної із зазначеної візи існують свої правила, процедури та особливості.

Зокрема, відповідно до ст. 24 Візового Кодексу ЄС термін дії єдиної візи та тривалість дозволеного перебування повинні базуватись на розгляді, виходячи з перевірки, проведеної згідно із законом. Віза може бути видана для одного, двох чи багатьох в'їздів. Термін дії не повинен перевищувати п'яти років. У випадку транзиту тривалість дозволеного перебування повинна співпадати із часом, необхідним для транзиту. Термін тривалості дії візи має включати додатковий «пільговий термін» — 15 днів. Це положення передбачає розширення «вікна», тобто терміну дії візи, але не терміну перебування. Держава-член ЄС може вирішити не надавати

«пільговий термін» з міркувань державної політики чи у зв'язку із міжнародними відносинами будь-яких держав-членів ЄС.

Термін дії візи для багаторазового в'їзду складає від 6 місяців до 5 років при виконанні таких умов:

(a) заявник доведе потребу або обґрунтує намір регулярних подорожей, зокрема через власний професійний чи сімейний статус, наприклад, бізнесмени, цивільні службовці, задіяні до здійснення регулярних офіційних контактів із інституціями держав-членів ЄС та інституціями Європейського союзу, представники неурядових організацій, які подорожують із метою освітньої практики, участі в семінарах, конференціях, члени сімей громадян ЄС, члени сімей громадян третіх країни, які законно проживають на території держав-членів ЄС, моряки;

(b) заявник доведе власну чесність та надійність, зокрема правомірне використання попередніх єдиних віз чи віз з територіально обмеженою дією, власне економічне становище у своїй країні та дійсні наміри залишити територію держав-членів ЄС до завершення терміну дії візи, на яку подається заява.

Що стосується *візи із територіально обмеженою дією*, то видача таких віз є рідкісним явищем і становить не більше 1 % від загальної кількості віз категорії С (Шенгенських віз). Згідно зі ст. 25 Візового Кодексу ЄС віза із територіально обмеженою дією видається як виняток у таких випадках:

a) коли держава-член ЄС вважає це необхідністю з міркувань гуманності, задля захисту національних інтересів чи через певні міжнародні зобов'язання;

b) коли з причин, які консульство вважає обґрунтованими, нова віза, видана для перебування протягом аналогічного піврічного терміну заявнику, який протягом вказаного піврічного терміну вже використав єдину або візу із територіально обмеженою дією, дозволяє перебування протягом трьох місяців.

Віза з територіально обмеженою дією є дійсною на території держави-члена ЄС, що її видає. Як виняток, вона може бути дійсною на території декількох держав-членів ЄС, за умови згоди кожної з держав-членів ЄС.

Наприклад, якщо заявник володіє проїзним документом, який не визнає одна або декілька, але не всі держави-члени ЄС, то потрібно видати візу, дійсну на території держави-члена ЄС, що визнає проїзний документ. Якщо держава-член ЄС, що видає візу, не визнає проїзний документ заявника, видана віза повинна бути дійсною тільки на території цієї держави-члена ЄС.

Згідно зі ст. 26 Візового Кодексу ЄС *транзитна аеропортова віза* є дійсною для транзиту через міжнародні транзитні зони аеропортів, розташованих на території держав-членів ЄС. Термін дії візи включає додатковий «пільговий період» тривалістю 15 днів. Однак держава-член ЄС може прийняти рішення про відмову надати такий пільговий період з причин державної політики чи через міжнародні зобов'язання будь-якої держав-членів ЄС.

Термін дії багаторазової візи для транзиту через аеропорт складає не більше 6 місяців. Рішення про видачу багаторазової візи для транзиту через аеропорт повинне ґрунтуватися, зокрема, на таких критеріях: a) потреба заявника часто та/або регулярно здійснювати транзити; та b) чесність та надійність заявника, зокрема правомірне використання попередніх єдиних віз, віз з територіально обмеженою дією чи транзитних віз через аеропорт, економічне становище заявника в його країні та його дійсні наміри продовжувати подальшу подорож.

Якщо особа повинна мати візу для транзиту через аеропорт, то ця віза є дійсною тільки для транзиту через міжнародні транзитні аеропортові зони, розташовані на території зацікавленої держави-члена. Проте громадяни не всіх третіх країн повинні мати візу для транзиту через аеропорт. Такий обов'язок лежить лише на громадянах третіх країн, перелічених у додатку IV Візового Кодексу ЄС, які повинні мати візу для транзиту через аеропорт при переміщенні через міжнародну транзитну зону аеропортів, розташованих на території держав-членів. Йдеться насамперед про громадян третіх країн, таких як Афганістан, Бангладеш, Демократична Республіка Конго, Еритрея, Ефіопія, Гана, Ірак, Іран та ін. При цьому від передбаченого обов'язку мати візу для транзиту через аеропорт звільняються такі категорії осіб:

1) володарі дійсної єдиної візи, національної візи для довгострокового перебування або посвідки на проживання, виданих однією з держав-членів;

2) громадяни третіх країн, що володіють дійсними посвідками на проживання, перелік яких міститься в додатку V Кодексу, виданими Андоррою, Канадою, Японією, Сан-Марино або США, що гарантують їх володарям безумовне право повторного допуску;

3) громадяни третіх країн, що володіють візою, дійсною для держави-члена або держави-учасниці Угоди від 2 травня 1992 р. про Європейський економічний простір, для Канади, Японії або США, або громадяни, що повертаються з цих країн після використання згаданої візи;

4) члени сім'ї громадян Європейського союзу;

5) володарі дипломатичного паспорта;

6) члени екіпажів літаків, що є громадянами однієї з держав-учасниць Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію.

До того ж Візовим Кодексом ЄС передбачено низку інших нововведень, зокрема:

1) встановлено стандартний консульській збір (вартість візи) на рівні 60 євро, а для дітей від 6 до 12 років — 35 євро (стаття 16) і передбачено, що для окремих країн чи категорій осіб можуть запроваджуватися пільги (подібні до тієї, що встановлена для України та низки інших країн, візовий збір для яких складає 35 Євро);

2) розширено групи осіб, які звільняються від консульського збору (ст. 16) — насамперед ця норма стосується родичів тих, хто в'їжджають до іноземців, що проживають у країнах Шенгенського простору з посвідкою на проживання або постійним місцем проживання;

3) запроваджено нові стандарти надання консульських послуг з оформлення віз. Рішення про видачу віз має ухвалюватися протягом 10 календарних днів (раніше термін становив 15 днів);

4) передбачено зобов'язання консульств надати обґрунтування щодо відмови у видачі візи, а також передбачено доступність про-

цедури апеляції. В той же час зберігається право консульства відмовляти у візі із суто суб'єктивних мотивів, наприклад, якщо не в повній мірі доведено «намір залишити територію держав-членів ЄС 9 після завершення терміну дії візи» (ст. 32). Як свідчить практика, саме таке пояснення використовується в більшості випадків, і його застосування не передбачає жодних об'єктивних критеріїв і нерідко містить ознаки дискримінації (за ознакою статі, віку, сімейного стану чи роду занять);

5) документом введено в правове поле діяльність посередників (провайдерів зовнішніх послуг), що надають додаткові платні послуги із прийняття візових заявок, перевірки пакету документів, та їхньої доставки до консульських установ (ст. 43). Також Візовим Кодексом ЄС встановлено, що граничний обсяг платежів таким посередникам не може перевищувати 30 Євро (50 % від стандартного консульського збору). Окрім того, консульство має гарантувати заявникам можливість альтернативного (без посередників) доступу до консульства;

6) встановлено категорії заявників, які звільняються від зобов'язання надавати відбитки пальців (ст. 13): Зокрема, це: а) діти віком до 12 років; б) особи, які фізично нездатні пройти процедуру сканування відбитків пальців. Якщо можливо відсканувати менше, ніж 10 пальців, потрібно відсканувати якнайбільшу кількість пальців. Проте, якщо неможливість сканування є тимчасовою, заявник повинен надати відбитки пальців під час подання наступної заявки. Органи влади, уповноважені відповідно до ст. 4 (1), (2) та (3), повинні мати право вимагати подальшого роз'яснення причин тимчасової нездатності пройти сканування. Держави-члени ЄС повинні забезпечити наявність відповідних процедур, що гарантують повагу до гідності заявника, якщо виникнуть зазначені проблеми під час запису; в) голови держав або урядів, члени уряду із дружиною/чоловіком, які їх супроводжують, а також члени урядової офіційної делегації, у випадку запрошення із офіційною метою від урядів держав-членів ЄС або від міжнародних організацій; г) монархи та інші високоповажні члени королівської родини на запрошення уря-

дів держав-членів ЄС або міжнародних організацій, видані з офіційною метою.

4.5. Співпраця держав-членів шенгенського простору в рамках шенгенської та візової інформаційних систем

У рамках Шенгенського простору, всередині якого кордони відкриті, а на зовнішніх кордонах діють єдині правила в'їзду, питання функціонування єдиних інформаційних систем є особливо актуальним. Пояснюється це насамперед тим, що такі системи надають можливість вільного доступу до бази даних як прикордонним, так і правоохоронним органам держав-учасниць Шенгенського простору, які, у свою чергу, мають змогу швидко та оперативно співпрацювати та взаємодіяти задля підтримки національної безпеки, громадського порядку та ефективної боротьби з організованою злочинністю. У рамках Шенгенського простору у сфері внутрішньої безпеки виділяють основні напрями координації та співпраці правоохоронних органів, а саме: співробітництво в рамках Шенгенської інформаційної системи та співробітництво в рамках Візової інформаційної системи.

Шенгенська інформаційна система (ШІС) — (Schengen Information System) створена відповідно до Шенгенської конвенції 1990 р. Спочатку її учасниками були: Бельгія, Німеччина, Люксембург, Нідерланди та Франція. Згодом до системи приєдналися ще 20 країн: Австрія, Угорщина, Греція, Данія, Ісландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Чехія, Швейцарія, Швеція і Естонія. На цей момент Шенгенська інформаційна система використовується 25 державами-членами ЄС та асоційованими учасниками Шенгенських acquis (Ісландією, Норвегією та Швейцарією).

Що стосується Ірландії та Великобританії, то ці країни, не підписавши Шенгенської конвенції, все ж беруть участь у Шенгенському співробітництві в рамках Амстердамського договору, який

інтегрував Шенгенські acquis у право Європейського союзу, надаючи можливість Ірландії та Великобританії брати участь вибірково у положеннях Шенгенського acquis.

За своєю структурою ШІС є досить об'ємною та розвиненою інформаційною системою, яка містить відомості про осіб, документи та об'єкти, які знаходяться в розшуку. База даних використовується національними органами держав-членів ЄС, що відповідають за прикордонний контроль та інші митні і поліцейські перевірки, що проводяться в їх країнах, і за координацію цього контролю, разом із судовими органами країн, які б могли отримувати інформацію про осіб чи об'єкти.

Зокрема, ШІС складається із таких складових:

1) *центральної системи (C-SIS)* — основним елементом якої є функція технічної підтримки, яка містить загальну базу даних ШІС (м. Страсбург, Франція). Додатковим елементом центральної системи ШІС є «єдиний національний інтерфейс» (НІ-ШІС), що забезпечує доступ до центральної бази даних усіх держав-членів;

2) *національної системи (Н-ШІС)* — функціонує у кожній державі-члені під керівництвом спеціальної установи (офіс Н-ШІС) у структурі міністерства внутрішніх справ чи аналогічної установи. Національна система може містити повну або часткову копію загальної бази даних ШІС;

3) *інфраструктури, що пов'язує центральну і національну системи (кабельні та інші мережі)*.

Функція технічної підтримки забезпечує автентичність інформації всіх національних систем єдиним нормам. По-суті, C-SIS є центральним інформаційним ядром, яке гарантує, що національні бази даних є ідентичними по своїй суті, надаючи інформацію в реальному часі. Це інформаційне ядро є технічною підтримкою для всієї системи SIS. Надалі дані передаються відповідно до протоколів та процедур, встановлених спільно Договірними Сторонами для функції технічної підтримки. Статтею 118.4 Шенгенської конвенції передбачено, що заходи безпеки, вжиті для C-SIS повинні бути ідентичні тим, які повинні бути прийняті для N-CIS. C-SIS складає центр інформації (ядро), а N-CIS (націо-

нальна система) інформаційні сполучні канали. Кожен інформаційний сполучний канал національної системи N-CIS закріплений за конкретною державою.

Кожна держава сама визначає вносити будь-яку інформацію в систему SIS чи ні. N-CIS надає можливість обмінюватися інформацією, яка є необхідною для відповідної роботи всієї системи SIS. N-CIS використовує постійну фізичну структуру (з'єднання) — офіси SIRENE (Supplementary Informatiob Request at the National Entry) — Додатковий Інформаційний запит при Національному Вході, які є інтерфейсом користувача системи. Їх завданнями є отримання і передача додаткових даних, необхідних для інформаційного забезпечення системи SIS.

Отже, така складна система створює зв'язок між всіма державами, які застосовують Шенгенську конвенцію, і надає, у свою чергу, органам поліції, посольствам, консульствам, імміграційним і митним службам доступ до інформації, необхідної для виконання ними своїх обов'язків, введеної в систему з боку інших держав, які використовують конвенцію.

Шенгенська інформаційна система знаходиться під контролем незалежного Шенгенського спільного контролюючого органу (Schengen Joint Supervisory Authority (JSA). Цей орган уповноважений проводити технічний контроль в центральній базі даних у м. Страсбурзі, а також стежить за дотриманням права доступу до даних у системі SIS.

У базі SIS інформація зберігається відповідно до законодавства кожної країни. У ній знаходяться більше 15 мільйонів записів, що містять таку інформацію: прізвище; ім'я; дату народження; місце народження; стать; національність; будь-які, що використовуються, псевдоніми; чи озброєна ця людина; чи людина чинить опір (при затриманні); вкрадена, втрачена або незаконно присвоєна вогнепальна зброя; втрачені, викрадені або незаконно привласнені документи ідентифікації тощо.

Для того щоб включити в себе нові типи даних і об'єднати нові держави-члени ЄС, запроваджується друга технічна версія системи SIS II. Вона передбачає можливість приєднати до системи нові

країни-учасниці, розширити категорії розшукуваних об'єктів, ввести нові рішення інформаційних технологій тощо.

Використання біометричних даних та введення системи оповіщення є найбільш істотними нововведеннями системи SIS II у порівнянні з попередньою системою SIS. Введення фотознімків і відбитків пальців буде доступним тільки після перевірки їх відповідності стандартам якості. Крім цього, в системі SIS II міститься інформація про осіб, що зникли, особливо про дітей або інших незахищених категорій людей, які потребують захисту. В системі SIS II зберігаються також і записи про деякі категорії предметів, наприклад, про автомобілі, водні транспортні засоби, стрілецьку зброю і документи, що були загублені, викрадені або використовувались для скоєння злочинів.

По-суті, митна служба, правоохоронні, судочинні або відповідні адміністративні органи країн-учасниць можуть публікувати так звані «повідомлення» з описом розшукуваних людей або об'єктів.

Доступ до системи SIS II обмежений і надається тільки органам юстиції і охорони правопорядку, а також адміністративним органам країн-учасниць Шенгенського простору. Ці органи можуть звертатися до даних у системі SIS II тільки в рамках виконання своїх обов'язків. Обмежені права доступу до системи мають такі європейські структури, як EUROPOL та EUROJUST, які можуть виконувати тільки певний вид запитів.

Другим напрямом Європейського союзу щодо підвищення ефективності інформаційного обміну та співпраці держав-членів з питань візової політики є *Візова інформаційна система (ВІС) — VIS (Visa Information System)*. ВІС було створено відповідно до Рішення Ради від 8 червня 2004 р. «Про створення Візової інформаційної системи». По-суті, Візова інформаційна система є системою обміну візовими даними між країнами Шенгенської конвенції та водночас ключовим елементом спільної візової політики, яка надає можливість Європейському союзу забезпечувати зону свободи, безпеки та юстиції.

Основними завданнями ВІС є спрощення процедури видачі віз, перевірок на зовнішніх кордонах і підвищення рівня безпеки. Система ВІС сприяє обміну даними про клопотання щодо отримання віз між країнами Шенгенської конвенції для того, щоб полегшити відповідні процедури, запобігти практиці вибору найбільш вигідного місця отримання віз, допомогти в боротьбі з шахрайством тощо.

Відповідно до Рішення Комісії № 2010/49 від 30 листопада 2009 р., визначено перші регіони, в яких використання Візової інформаційної системи було розпочато. Так, у країнах Північної Африки, таких як Алжир, Єгипет, Лівія, Мавританія, Марокко і Туніс, Візова інформаційна система розпочала свою роботу 11 жовтня 2011 р. Однак окрім зазначених країн, ця система поступово впроваджується і в інших регіонах світу, зокрема на Близькому Сході (Ізраїлі, Йорданії, Лівані і Сирії), а також у країнах регіону Перської затоки (Афганістані, Бахрейні, Ірані, Іраку, Кувейті, Оману, Катарі, Саудівській Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратах) та ін.

Система ВІС містить біографічні та біометричні дані осіб, які подають клопотання про отримання Шенгенської візи. Передбачається, що в ній у найближчому майбутньому будуть знаходитися дані про приблизно 80 млн візових заяв.

Існують певні категорії осіб, які звільняються від зобов'язання надання відбитків пальців про клопотання щодо отримання Шенгенської візи. До таких осіб належать: а) діти до 12 років; б) особи, які фізично не можуть надати відбитки пальців; в) глави держав і члени урядів, а також члени офіційних делегацій, запрошені в офіційних цілях.

Доступом до системи ВІС з метою введення, зміни, видалення або перегляду інформації користуються виключно особи, котрі володіють відповідними повноваженнями компетентних установ. Окрім персоналу доступ до ВІС згідно з Рішенням Ради 2008/633/ ЈНА від 23 червня 2008 р. отримали національні правоохоронні органи держав-членів та Європол з метою запобігання виявлення та розслідування випадків тероризму та інших тяжких злочинів. Зокрема, доступ до системи ВІС надається для того, щоб:

а) перевірити візову заяву та пов'язані з нею рішення;

б) здійснити перевірку на зовнішніх кордонах з метою встановлення особи власника візи;

в) виявити і повернути нелегальних мігрантів.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст імміграційної політики Європейського союзу.
2. Охарактеризуйте причини, які вплинули на становлення імміграційної політики держав-членів Європейського союзу.
3. Визначте місце та роль інституційно-правового механізму ЄС у розвитку спільної імміграційної політики Євросоюзу.
4. Визначте поняття Шенгенського acquis Європейського союзу.
5. Якою є структура Шенгенського acquis Європейського союзу?
6. Розкрийте зміст внутрішньої та зовнішньої складових Шенгенського acquis Європейського союзу.
7. Визначте сферу застосування Шенгенського Кодексу про кордони.
8. Охарактеризуйте основні завдання FRONTEX.
9. Встановіть спільні та відмінні риси RABIT та EUROSUR.
10. Розкрийте поняття «віза» згідно з Візовим Кодексом ЄС.
11. Визначте основні напрями координації та співпраці правоохоронних органів у сфері внутрішньої безпеки в межах Шенгенського простору.
12. Охарактеризуйте основні завдання Візової інформаційної системи.

Розділ 5
Правове регулювання відносин України з Європейським союзом

5.1. Міжнародно-правові аспекти європейської інтеграції України в глобалізаційному світі: історичний досвід та реалії сьогодення

На рубежі XX й XXI століть розпочалися широкомасштабні і разом з тим унікальні соціально-політичні зміни, що пов'язані з трансформацією всього європейського і геополітичного простору. Їх генеруючим центром є нова Європа — осередок передової цивілізації, безпрецедентне міжнародне утворення, що виникло на підставі тривалих інтеграційних процесів і зараз демонструє всьому світові переваги у розвитку соціально-політичної та економічної сфери, забезпечення прав людини, створення для неї гідних умов життя. Для України останнє десятиліття XX ст. стало винятково важливою, доленосною сторінкою новітньої історії. Багатовікова боротьба українського народу за свободу і незалежність завершилась утворенням незалежної держави, відкрила шлях входження до Європи, створення цивілізованого, демократичного суспільства. За таких умов геополітика для нашої молодої держави набуває додаткової, ще більшої ваги, що визначається об'єктивними чинниками

Україна обрала стратегічним напрямком розвитку інтеграцію в європейський економічний і політико-правовий простір. Вступ до Європейського союзу (ЄС) визначений ключовим зовнішньополітичним пріоритетом і стратегічною метою України на найвищому державному рівні.

Актуальність дослідження міжнародно-правових аспектів європейської інтеграції України полягає в тому, що українська держава вирішує широке коло проблем, які постали перед нею у зв'язку з необхідністю сучасного геополітичного вибору. Від того, як вона зорієнтується в навколишньому оточенні, якими будуть її міждержавні стосунки, особливо з країнами-сусідами, які пріоритети вона визначить, і залежатиме геополітичне майбутнє країни.

Утворення суверенної Української держави як невід'ємної частини Європи — з міжнародно-правової і геополітичної точки зору та наслідками прийняття Україною у 998 р. християнства — засвідчують про її належність до складової частини західної цивілізації. Адже сам факт хрещення Київської Русі знаменував цивілізаційний вибір, що визначив подальший історичний шлях країни і народу. Візантія стала для Давньоруської держави — Київської Русі, культурним орієнтиром, а сусідні країни — Польща, Угорщина, Литва — природними суперниками і партнерами. Особливості геополітичного становища України визначили її складну долю, поєднану з постійною визвольною боротьбою українського народу та наполегливими спробами самоідентифікуватися в мінливому європейському середовищі. XX сторіччя стало доленосним — Україна здобула незалежність і стала активно стверджуватися у світі. Суверенна Україна продемонструвала світові палке бажання стати частиною європейської спільноти не тільки географічно, але й політично та економічно. Сучасний європейський вектор зовнішньої політики України відповідає її національним інтересам.

Стратегічним вектором зовнішньої політики України є її європейська орієнтація, що стала не просто одним з напрямків зовнішньополітичної діяльності, а важливим засобом та орієнтиром внутрішньої трансформації суспільства, обов'язковою умовою європеїзації. Не випадково ще у лютому 2000 р. у Посланні Верховній Раді України слушно підкреслювалося, що базовою основою подальшого розвитку України є європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії.

Для України європейський вибір справді доленосний ще й тому, що опирається на глибоке історичне коріння і традиції українського народу. Спорідненість з Європою повністю проявилася ще в епоху Середньовіччя на прикладах тісних зв'язків і Київської Русі, і Галицько-Волинської держави із західноєвропейськими країнами. Показовим можна вважати і литовсько-польський період, коди українські землі, незважаючи на всі складності пригніченого становища, ще більше поглибили євроінтеграційну тенденцію.

Окремо варто наголосити про значний вплив давньоруських та українських пам'яток права на державотворчі процеси в Європі. Зокрема «Руська Правда» стала основою правової системи Великого Князівства Литовського, що згодом перетворилося на Литовсько-Руську державу. Гуманістичні цінності «Руської Правди» в повній мірі відобразились в Литовських статутах: Першому («Старому») 1525 р., Другому («Волинському») 1566 р., Третьому («Новому») 1588 р. Виданням цих універсальних кодифікованих правових пам'яток завершився процес уніфікації різних джерел права та правових систем, які діяли на українських землях.

Основи конституційного розвитку на європейських теренах були закладені в унікальній пам'ятці українського права «Пакти і конституції прав і вольностей Війська Запорозького» 5 квітня 1710 р., відомій як перша Конституція Пилипа Орлика. Адже у тогочасних умовах абсолютизації влади у феодальній Європі Конституція стала своєрідним акумулятором державно-правової думки і практики народів світу. Український внесок у європейський конституційний розвиток полягав у необхідності: визнання природних прав і свобод людини; договірного походження держави; обмеження абсолютної влади монарха; права громадян на участь у політичному житті, на зайняття виборних посад, на захист особистих і майнових прав у суді, на приватну власність, на станові привілеї; права народів на повалення тиранії; поділ державної влади на три гілки з метою недопущення її узурпації, створення системи стримувань та противаг.

І в епоху революційних змагань Україна прагнула в Європу. Але тоді європейська орієнтація здебільшого мала військово-політичний характер. Прагнучи нейтралізувати домагання Російської імперії, українська політична еліта шукала допомоги серед європейських сусідів — Німеччини, Австро-Угорщини, Франції, Великобританії, Польщі. Україна тоді поступово втрачала не тільки зв'язки з Заходом, але й власну державність, яка відновлювалась у формі ЗУНР, УНР, що згодом об'єднались в одну державу.

Значну увагу науковому обґрунтуванню західної зовнішньополітичної орієнтації приділяли українські вчені — Михайло Драгоманов, Михайло Грушевський, В'ячеслав Ліпинський та ін., наголошуючи на важливості та природності її для українського життя. Акцентуючи увагу на необхідності для України західноєвропейської орієнтації, застерігали проти однобічної абсолютизації будь-якого вектора зовнішньої політики.

Повернення України в русло загальноцивілізаційного розвитку бачиться виключно на шляху ринку, демократії, широких особистих прав і свобод громадян. Іншого шляху просто немає. Прийшов час рішуче і назавжди відмовитися від утопічних міфів про світле соціалістичне майбутнє. В цій ситуації неминуче підвищується інтерес до ідеології та цінностей лібералізму, рівно як до діяльності ліберально-демократичних партій, що існували в Україні. Це очевидно і цілком закономірно, адже тільки об'єктивний аналіз минулого дає можливість певною мірою передбачити майбутнє.

Відомо, що історично для українського народу було характерним прагнення до індивідуальної свободи і рівноправності в громадському житті. Тому є достатньо причин припускати, що українські національні традиції виступали як одна з умов виникнення ліберальних ідей в Україні, бо вони відобразилися на менталітеті її народу. З іншого боку, ліберальні погляди формувалися і еволюціонували паралельно зі свідомим лібералізмом та демократизмом, що розвивалися, на думку Михайла Драгоманова, не стільки на історико-національному, скільки на загальноєвропейському ґрунті. В Україні ці ідеї переплітались, змішувалися з місцевою традицією політичних вольностей і державної автономії. Можна

виділити деякі основні ліберальні принципи, на яких здебільшого ґрунтується українська ліберальна традиція, що тісно переплітається з сучасними європейськими цінностями.

Пріоритет прав особи. Цей класичний принцип розвиває Михайло Драгоманов у своєму конституційному проекті під назвою «Вільна спілка». На перше місце ставиться ідея формування держави на засадах політичної свободи, витлумачуючи останню як систему прав людини і громадянина, недоторканність особи, життя, приватного листування, національності (мови); як свободу совісті, друку, об'єднань, носіння зброї, вибору житла і занять, а також право позову на посадову особу чи відомство та спротиву незаконним діям чиновників. Рівність усіх у громадянських правах та обов'язках не може бути скасована жодним законодавчим актом. Концептуальна домінанта такого співвідношення громадянин — суспільство — держава, постійно присутня у всіх політологічних працях Драгоманова. Не випадково для обґрунтування цього принципу він активно залучає досвід демократичних країн (зокрема, праця «Швейцарська спілка»).

Пріоритет права. Цей принцип особливо обстоює Богдан Кістяківський, зокрема, у статті «На захист права», розміщеній у збірнику «Вехи». Він вважає, що рівність громадян у правах та пріоритет прав особи є передумовою міцного правопорядку. «Правова особистість», на його думку, є ідеальною формулою особистості: з одного боку — це особа, дисциплінована правом та стійким правопорядком, з іншого — особа, наділена всіма правами, якими вона вільно користується. «Головний і найсуттєвіший зміст права складає свобода, — пише Кістяківський, — щоправда, це свобода зовнішня, відносна, обумовлена суспільним середовищем. Але внутрішня, більш безвідносна, духовна свобода можлива лише за наявності свободи зовнішньої: остання є найкраща школа для першої». Державна влада із влади сили має стати владою закону — у цьому сенсі важливого значення набуває судова влада, надто громадський суд. Ці ідеї Б. Кістяківський висловлює в майже викінченій концепції правової держави. У праці «Соціальні науки і право» він пише, що правовий устрій — це

складний апарат, у якому частина сил діє механічно. Проте для приведення в дію цього апарату та для його правильної роботи необхідна безперервна духовна активність усіх членів суспільства. Кожен має постійно працювати для реалізації права. Надзвичайно актуальна і важлива проблема перехідного суспільства, де нібито можливо йти на обмеження прав та свобод громадян, вирішується українським правником однозначно: аргументовано доводиться небезпечність таких дій.

Самоврядування. Самоврядування — основа демократичного суспільства. Саме тому інститут самоврядування — це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу. Цих засад притримується М. Драгоманов, у концепції якого ключове місце посідає громадянин та громада. Організація влади будується за принципом «знизу догори«, де всі інститути самоврядні та діють за схемою: громадянин — громада — волость — повіт — область — держава (лише державні органи не є самоврядними), тобто у схемі організації місцевого самоврядування закладена так звана громадянська модель, що згодом стає основою Європейської хартії місцевого самоврядування.

Національна ідея. Михайло Драгоманов у своїй праці «Чудацькі думки про українську національну справу» переконує, що сама по собі думка про націю не може привести людство до свободи та правди для всіх. Необхідно шукати чогось іншого — загальнолюдського, що було б вище над усіма національностями та згармонізувало їхні відносини. Проте ця ідея «космополітизму і людства» зовсім не суперечить ідеї національності, а лише творить її вищий порядок. Подібний підхід сповідували і Б. Кістяківський, В. Вернадський, А. Кримський, висуваючи свої концепції організації української науки. З огляду на це має сенс процитувати лист Вернадського до Кримського на його 70-річчя: «Моя наукова робота для мене, а власне і для Вас, ... стоїть на першому місці, але культура українського народу рідною мовою, наукова його творчість і думка цією мовою в критичний момент історії нас об'єднала».

Особливе місце в ідеях українських лібералів посідає питання моральності і співвідношення засобів боротьби та її мети. Зокрема,

Драгоманов зробив значний внесок у популяризацію етичних засад політичної діяльності. Його знаменита фраза про те, що політика вимагає чистих рук, стала домінантою руху значної частини української інтелігенції.

Звертаючись до історії лібералізму, можна зробити висновок, що ця філософська теорія, як і політична практика, своєю головною метою ставить розвиток особистості, здійснення природних прав людини на життя, свободу, власність, рівність можливостей. Саме в ліберальному русі народилися ідеї конституціоналізму, самоврядування, просвітництва і розроблялися теоретичні основи для створення інститутів правової держави і громадянського суспільства. Ґрунтовною ознакою ліберальної філософії є міра, що утримує вільний дух людини в суспільних рамках і культурних формах, що розкривають самоцінність і значимість політичної та правової сфер громадського життя, різноманітних політичних і громадянських прав. Лібералізм, безумовно, виходить з людського виміру політики.

Поступово відходить у минуле прищеплена сімдесятилітнім комуністичним пануванням психологія державного патерналізму та зрівнялівки, і на перший план виступають одвічно притаманні світоглядові української людини традиційні загальнолюдські та європейські цінності, які у сучасних умовах виступають основними універсальними інтеграційними факторами, що сприяють процесам входження України у світові співтовариства, зокрема до європейської спільноти.

Європеїзація України — досить складне явище, взаємодія власних національних інтересів і інтересів Заходу, Європи. Якщо між Україною і Європою не буде суттєвих розбіжностей, можна стверджувати про вдалість процесу єднання. Для цього необхідно здійснити порівняльний аналіз європейських та українських інтересів. ***Основними інтересами Західної Європи вважаються:***

по-перше, збереження західної цивілізації і розширення співробітництва між її європейською, північноамериканською і тихоокеанською частинами; зміцнення її базових цінностей та інститутів: демократії, механізмів вільного ринку, ліберально-демократичної ідеології тощо;

— по-друге, формування нової структуризації світу на принципах глобальної економіки; протидія створенню і зміцненню будь-якого геополітичного блоку або стратегічної сили, які могли б протистояти західній цивілізації та сприяти формуванню нової біполярності або антагоністичної багатополярності;

— по-третє, обмеження впливу і експансії месіанських держав, упередження переростання регіональних конфліктів у глобальні війни;

— по-четверте, збереження й посилення існуючої стратегічної переваги над колишніми і потенційними супротивниками та забезпечення можливості стратегічного домінування в будь-яких регіональних чи глобальних конфліктах; зміцнення римленду (по периферії Євразії від Ісландії до Японії і Філіппін);

— по-п'яте, зміцнення НАТО та її поширення на Схід; стимуляція приєднання до Європейського союзу та європейської культури країн Центральної Європи і країн, що утворилися після дезінтеграції СРСР, особливо тих, чиї культури близькі до західної;

— по-шосте, розбудова й поширення впливу міжнародних інститутів, що відповідають західним цінностям, забезпечення інтеграції незахідних країн у ці інститути; економічна і соціокультурна експансія в інші країни, підтримка соціальних інститутів і груп, що орієнтуються на західні цінності, інтереси і стиль життя; боротьба з міжнародним тероризмом.

Зовнішньополітичні інтереси України зводяться:

— по-перше, до зміцнення України як суверенної незалежної держави, зростання ролі фундаментальних демократичних цінностей та зміцнення інститутів, що забезпечують добробут, безпеку і соціокультурний прогрес; повернення України в європейський цивілізаційний простір, всебічна інтеграція до європейських і євроатлантичних політичних і соціальних структур, а також структур безпеки;

— по-друге, до посилення економічного та політичного потенціалу і дієспроможності України в широкому розумінні за рахунок прискорення внутрішнього розвитку, участі в європейських структурах безпеки, укладання двосторонніх і багатосторонніх

договорів, отримання відповідних гарантій безпеки тощо; пріоритетна орієнтація на інтеграцію до Європейської співдружності. Поглиблення спеціального партнерства з НАТО, курс на приєднання (як перший крок) до політичних структур організації, яка є наріжним каменем усієї структури європейської безпеки;

— по-третє, до зміцнення стратегічного партнерства зі США та зв'язків з країнами Західної Європи відповідно до національних інтересів і пріоритетів України; підтримка і розвиток рівноправних, взаємовигідних економічних, політичних і соціокультурних відносин з Російською Федерацією; зміцнення та консолідація особливих відносин із стратегічно важливими сусідами, насамперед з Польщею, країнами Балтії, Туреччиною, Грузією, Азербайджаном та країнами Вишеградської групи; сприяння формуванню поясу стабільності та регіональних структур безпеки від Балтійського і Чорного морів до Закавказзя і Центральної Азії;

— по-четверте, до активної участі у створенні європейських і євразійських транспортних коридорів по Балто—Чорноморсько—Близькосхідній осі і по осі Західна Європа — Україна — Закавказзя — Центральна Азія — Китайська народна республіка, використання таких коридорів для створення надійної багатоальтернативної системи постачання енергоносіїв і стратегічно важливої сировини; курс на альтернативне лідерство на територіях колишнього СРСР і, насамперед, у Чорноморсько-Каспійському регіоні; активна кооперація з тими країнами, які вбачають в Україні надійного рівноправного партнера, вільного від великодержавних і гегемоністських амбіцій;

— по-п'яте, до протидії неконтрольованому іноземному економічному проникненню; всебічного захисту економічного суверенітету, недопущення встановлення будь-яких форм економічної і політичної залежності; до блокування поточних спроб односторонньої іноземної соціально-культурної та інформаційної експансії й домінування; цілеспрямованого формування в масовій свідомості універсальних європейських і євроатлантичних цінностей і соціокультурних орієнтацій; боротьби з міжнародним тероризмом.

Отже, суттєвих розбіжностей між інтересами Західної Європи та України немає, хоча, безумовно, окремі проблеми були, є і залишатимуться в майбутньому. Потрібно постійно відшукувати спільні інтереси та використовувати їх в ім'я всіх учасників європейського інтеграційного процесу.

Важливим аспектом процесу інтеграції України в Європу є розширення співробітництва з європейським міждержавним утворенням — *Європейським союзом*. Закладено правові основи дальшого співробітництва між Україною та Євросоюзом, сформульовано основні положення стратегії інтеграції України до Європейського союзу.

Водночас необхідно окремо акцентувати увагу на тому, що у сучасному трансформаційному суспільстві відбуваються радикальні зміни, не помічати яких неможливо. Державна влада від феномену легального примусового «арбітра» переходить у ранг другорядної ланки у відносинах «суспільство — суб'єкт управління». Домінують міжнародні глобалізовані суб'єкти влади, але говорити про втрату державною владою абсолютних позицій, на нашу думку, передчасно. Змінні характеристики державно-владного феномену мають подвійну природу: зумовлені зовнішніми процесами (трансформація ролі держави, політична, правова, економічна та мультикультурна глобалізація) та внутрішніми трансформаціями самого механізму реалізації державної влади.

Разом з цим, ми категорично заперечуємо абсолютну можливість існування єдиного світового співтовариства, тобто такої спільності соціальних відносин, які не могли б бути інтегровані в національно-державну політику чи визначатися нею. Етнонаціональні, історичні, ментальні особливості створюють той конгломерат, який не дає нівелювати ані внутрішнє законодавство, ані глобалізаційні процеси, тому, на нашу думку, зникнення державної влади — це проблема наукових дискусій, а не практичних реалій сучасності. Тим актуальніше це для сучасних державотворчих процесів в Україні в умовах російської зовнішньої військової агресії, що обумовлює формування й зміцнення національної державності та інтеграцію з європейським співтовариством.

Глобалізаційні зміни сучасного світу зумовлюють трансформацію всіх соціальних сфер: від економіки до права, від культури до політики. Не оминув процес глобалізації й трансформацію такого феномену, як державна влада. Державна влада все більше втрачає свої головні позиції в політичній системі суспільства. «Світова спільнота, яка утворилась в процесі глобалізації в багатьох сферах, ставить під сумнів могутність національної держави, пронизуючи її територіальні межі безліччю різноманітних, не пов'язаних з певною територією соціальних залежностей, ринкових відносин, мережею комунікацій, різноманітними правами та звичаями населення. Це проявляється у всіх найважливіших сферах, на яких ґрунтується національно-державний авторитет: у податковій політиці, у повноваженнях правоохоронного апарату, у зовнішній політиці, в галузі військової безпеки» — наголошує У. Бек.

Державна влада у сучасному світі постійно трансформується, що у свою чергу створює низку специфічних особливостей, які необхідно брати до уваги вітчизняним фахівцям з державного будівництва.

По-перше, у світовому просторі виникли проблеми, які не може розв'язувати одна держава чи група держав, що спричиняють домінування ролі наднаціонального утворення владного характеру. Зростання геополітичної напруженості та поглиблення соціальних проблем свідчать про те, що сьогодні і державна влада, і громадськість у різних країнах не здатні впоратися з глобальними викликами. Серед них виокремимо такі глобальні проблеми: запобігання ядерній війні, екологічна, сировинна, енергетична, продовольча, демографічна кризи, подолання смертельних хвороб, мирне освоєння космосу і надр Світового океану, подолання економічного відставання країн, які розвиваються, статус людини в сучасному світі і їхнє майбутнє, тероризм, поширення діяльності міжнародних протиправних угруповань тощо. Отже, глобальні проблеми сучасності — це комплекс життєво важливих загальнолюдських проблем, наявність яких становить загрозу для всього людства і які потребують для свого вирішення міжнародної співпраці.

Виділяють чотири критерії віднесення проблем до глобальних:

а) глобальними є проблеми, що зачіпають інтереси всього людства та основи існування цивілізації. У цьому аспекті можна стверджувати, що вони мають загальнолюдський характер;

б) глобальними є проблеми, не вирішення яких створює загрозу для майбутнього людства. Ці проблеми обов'язково потрібно вирішити задля забезпечення подальшого прогресу суспільства;

в) глобальними є проблеми, які виявляються як об'єктивний чинник розвитку суспільства в усіх регіонах світу;

г) глобальними є проблеми, які вимагають для свого розв'язання співпраці в загальносвітовому масштабі.

Варто взяти до уваги те, що окремій державній владі навіть найсильнішої держави не під силу вирішити такі складні виклики сучасності. Зрештою, треба зауважити, що й міжнародна співпраця в цих сферах не завжди дає бажані результати. Глобальні проблеми впливають і на все людство, і на окремого громадянина певної держави. Вирішувати окреслені питання потрібно перманентно. Утім, держава та її інституційні механізми не наділені такою силою. Визначений процес призводить до втрати державною владою провідного місця в політичній системі як механізму вирішення загальносоціальних справ легальними методами.

Однак постає ще одне запитання: чи зберігає державна влада свій потенціал до вирішення внутрішньодержавних завдань та функцій? Внутрішня сутність державної влади також підлягає зміні. Інтеграційні процеси відбуваються у вузьких сферах і поступово поширюються на всі сфери. Зокрема, трансформуються під впливом глобалізації взаємозв'язки між правом та політикою: 1) на сьогодні досить часто пріоритетні напрями державної політики визначені відповідно до взятих державою на себе міжнародних зобов'язань; 2) держава, яка є учасником наддержавної організації, частіше делегує певну частину своїх повноважень, частину суверенітету відповідному наднаціональному утворенню, що формує, передусім, законодавство цієї країни; 3) під впливом світових демократизаційних процесів державна політика модернізується так, щоб якнайбільше відповідати загальновизнаним

стандартам, насамперед це позначається на праві; 4) через поширення єдиних правових стандартів, поступового зближення правових систем у світі, формування єдиного правового простору підвищується рівень взаємодії, зміцнюються взаємозв'язки між чинними політичними системами, зокрема європейськими. Правова глобалізація змінює акценти державної влади. У двочленну структуру політичного устрою, що класично існувала за схемою: «громадяни — державна влада», все наполегливіше й чіткіше формується новий суб'єкт, що перебирає від державної влади частину функцій і ставить її в залежність від міжнародного мегавладного суб'єкта. Тобто теперішню глобалізаційну структуру зв'язків можна відтворити за схемою: «особистість — державна влада — світовий суб'єкт владного впливу».

Своєю чергою, основні загальнопланетарні владні структури не можуть вирішувати питань, що стосуються окремого співіснування громадян у межах держави, серед яких основними функціями державної влади й досі є такі: 1) забезпечення правопорядку та національної безпеки; 2) надання соціальних послуг; 3) економіко-господарське регулювання державного товарообороту; 4) контроль над територією та видобутком природних ресурсів; 5) впорядкування процесу перетину державного контролю та міграційна політика; 6) розв'язання релігійних та міжетнічних проблем тощо.

Водночас державна влада виконує функції забезпечення прав і свобод людини та правопорядку в межах державних кордонів. Не можна стверджувати про можливість абсолютного нівелювання онтологічного правового інституту, яким є державна влада. За словами українського науковця В. Сіренка, людина живе в світі різноманіття потреб, і щоб їх задовольнити, вона змушена шукати можливості і засоби їх задоволення. А ці можливості, або більшість із них, перебувають у розпорядженні влади, тобто осіб, які наділені владними повноваженнями, що реалізують їх у різних сферах життєдіяльності. Тож скільки б тлумачень влади ми б не здійснювали, всіх їх об'єднує спільне начало — влада як володар можливостей задоволення особистих, колективних, громадських

потреб. Від влади залежить можливість задоволення потреб — це і є тим спільним, на чому ґрунтується життєдіяльність суспільств.

Окремо треба наголосити, що у сфері захисту прав і свобод громадян розроблено міжнародні стандарти, імплементовані в законодавство всіх держав, хоч це й не применшує ролі саме державної влади у врегулюванні цих проблем. Зокрема Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод у ст. 1 вказує механізм контролю, де права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися та застосовуватися передусім на національному рівні. Про актуальність цитованої міжнародної норми акцентовано в подальшій Рекомендації REC (2004) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці, що ухвалена на 114-й сесії Комітету Міністрів Ради Європи 12 травня 2004 р. Отже, у сфері гарантування прав людини все ще домінує державна влада. Це зумовлено такими чинниками: 1) наявністю в держави реального механізму забезпечення виконання правових норм, апарату примусу; 2) чітко визначеною сферою дії правових норм — діють, як правило, у межах території держави, а також поза нею стосовно власних громадян та юридичних осіб-резидентів; 3) зорієнтованістю сучасної соціальної держави насамперед на реальне забезпечення та захист прав і свобод власних громадян. Також і Голова Європейського суду з прав людини Ж.-П. Коста стверджує, що «національні органи влади відіграють вирішальну роль у майбутньому захисті прав людини у Європі».

По-друге, відбувається процес денаціоналізації держав, що трансформує онтологічну основу правової природи державної влади. Вона втрачає елемент самобутності. Цей феномен охарактеризовано як істотний і постійний вияв тих компонентів культурного надбання будь-якого суспільства, які виявляються функціонально необхідними для подальшого його існування, забезпечуючи його самозбереження та ідентичність при всіх змінах у нормативно-ціннісній сфері. Самобутність є основою для збереження властивих кожному суспільству принципів соціокультур-

ної регуляції. «Глобалізація — неминучий процес, але її форми залежать від тих суб'єктів, які беруть на себе відповідальність за її здійснення. При цьому потрібно усвідомлювати, що багато можливих моделей глобалізації несуть у собі очевидні неповноцінні риси, що загрожує незворотними негативними наслідками» — слушно стверджує В. Нечаєв.

Виокремлюють два шляхи глобалізації — природний і штучний. Природну глобалізацію визначено як еволюційний процес переважно добровільного сприйняття з боку різних соціокультурних традицій досягнень інших культурних традицій. Відповідно, таке сприйняття залежить від рівня розвитку тієї чи іншої традиції, її бажання й готовності засвоїти та застосовувати досягнення інших культур.

Штучна глобалізація — це спроба нав'язати силою або іншими методами: обманом, переконанням, підкупом, ті чи інші уявлення про світ. Оскільки штучна глобалізація пов'язана з насильницьким впровадженням економічних, політичних, ціннісно-світоглядних уявлень, то це революційний процес. Насильство не може тривати вічно, воно перемагає тимчасово, частково або зазнає поразки. Тому штучна глобалізація в державно-владній сфері виступає деаксіологічним процесом і не може створити умови, за яких глобалізаційні явища стануть універсальною, загальною, абсолютною цінністю.

Корінна нація, як соціальний субстрат державотворення, втрачає первинну роль. Під впливом процесу глобалізації поняття «нація» в класичному його розумінні розмивається, розділяється на етноси, де об'єднуючим чинником є не належність до держави, території, а загальні культурні та антропологічні риси. Державна влада не може опиратися на націю як основу соціальної реальності, оскільки межі національного розмиваються та отримують новітні соціальні атрибути. Демонтаж національних держав позбавляє народи Великої вітчизни. Еліти оволодівають світом, звільняючись від національної прив'язки і дотичних до неї зобов'язань. Вони роблять це, послідовно руйнуючи національні простори і суверенітети. Загалом паразитує глобалізм, здатний

викликати демодернізацію сучасного суспільства, примітивізацію життя більшості. У цьому полягає головний виклик XXI ст. Варто остерігатись втратити власну ментальну сутність держави і бути свідомо поглинутими державами ідеології глобалізму.

«Культура завжди виконує ідеологічну функцію в ім'я консюмеризму в капіталістичній глобальній системі. Тому всі культурні транснаціональні практики в цій сфері одночасно є ідеологічними практиками і, отже, — культурно-ідеологічними. Глобальний капіталізм не допускає культурного нейтралітету. Ті культурні практики, що не можуть бути інкорпоровані в культуру-ідеологію консюмеризму, стають опозиційними контргегемоністичними силами, які необхідно приборкати або маргіналізувати, а якщо цього не вдається зробити — знищити фізично» — наголошує Л. Склейр.

Сьогодні відбуваються активні трансформаційні процеси в суспільствах більшості країн світу, що пов'язані з геополітичними змінами, спробами побудови багатополярного світу, розбудовами нових систем міждержавної взаємодії і появи новітнього державно-політичного об'єднання — Євросоюзу. Ці процеси докорінно змінили уявлення про природу і перспективи розвитку культур суспільств, що втягнені в глобальні трансформаційні рухи, спричинили кризу і політики мультикультуралізму, і політики збереження культурної гомогенності й культурного ізоляціонізму.

Виживання людства, його подальший прогрес за умови взаємозалежного і цілісного світу, формування єдиної цивілізації на Землі потребують не тільки визнання таких основоположних гуманістичних принципів, як свобода вибору власного майбутнього, дедалі більша багатоваріантність соціального прогресу тощо, але і їх практичної реалізації. У будь-якій сфері соціального простору знищення устоїв та традицій є болісним процесом, а коли це відбувається у владно-правовій сфері, цей ще й має небезпечні наслідки.

Важливим і цікавим для науковців є процес правової інфільтрації, що здійснюється для того, щоб мінімізувати негативні наслідки глобалізації і зберегти самобутність національних пра-

вових систем, по змозі уникнути або, принаймні, вирішити наявні суперечності та сприяти адаптації норм міжнародного і регіонального права в національному праві. Із цією метою в процесі правової інфільтрації максимально враховують особливості формування і функціонування відповідних національних правових систем. Зауважимо, що завдяки правовій інфільтрації запозичують саме ті положення, які не є чужими для відповідних національних правових систем. Ефективне використання Україною механізму правової інфільтрації сприятиме безболісній та більш ефективній трансплантації правових положень, які містяться в міжнародних нормативно-правових актах або в законодавствах зарубіжних країн, у національну правову систему.

Постає запитання: чи можливий процес інфільтрації в державно-владній сфері? Інфільтрація — проникнення чогось у невластиве йому середовище. Дослідниця Є. Лук'янова цілком обґрунтовано визначає гуманізацію та демократизацію як одну з основних тенденцій розвитку права в умовах глобалізації. Демократизація й гуманізація владного державного механізму — це якраз той процес, що прийнятний і вкрай потрібний сучасному українському суспільству. Але нав'язування чужорідної політики в державно-владній діяльності, руйнування устрою держави класичних політичних цінностей не підпадають під процес інфільтрації і будуть відкинуті як антиціннісні інтенції.

Ефективність дій сучасної української державної влади залежить насамперед від того, наскільки вона відповідає сучасним потребам суспільства, розвивається за законами соціуму та може бути скоригована відповідно до потреб суспільства. Тому дуже важливо в кожному випадку виявити сутність правової та державно-владної глобалізації, визначити ступінь її впливу на національні чинники задля раціонального використання переваг, що їх можна отримати від процесів глобалізації, та максимально запобігти деформаційним казусам, яких вони можуть завдати. Окрема людина формується на основі національно-ментального чинника, і згодом на цій же основі формує навколо себе соціальні явища.

Визначальними серед сучасних тенденцій світового розвитку є процеси глобалізації та універсалізації, з одного боку, і посилення відцентрових процесів та збільшення кількості й характеру дійових осіб на світовій арені, — з іншого. Дж. Розенау навіть запропонував спеціальний термін, який відображає сутність обох процесів — «фрагмегративність» як одночасну дію фрагментації та інтеграції.

По-третє, деформування механізму державно-владних відносин. Державно-владний механізм змінює свою онтологічну основу і під впливом внутрішніх трансформаційних, інноваційних процесів. Тобто треба говорити не тільки про зовнішні чинники глобалізації, але й виділяти внутрішні інтенції змінної величини.

Змінюється сама особистість як об'єкт у механізмі державно-владних відносин, її соціальна природа та її вияви. Е. Тоффлер стверджує, що «влада змінюється не тільки на верхівці корпорацій. І офіс-менеджер, і черговий у заводському цеху, обидва з'ясовують, що робітники вже більше не виконують наказів сліпо, як то було колись. Вони ставлять запитання й вимагають на них відповідей. Військові офіцери спостерігають те саме у своїх рядових, начальники поліції — у своїх підлеглих, а вчителі, дедалі частіше, — у школярів. Цей розкол старої влади в бізнесовому світі й буденному житті збільшується щомиті, тоді як водночас розпадається також глобальна структура влади». Особистість як суб'єкт державно-владних і правових відносин перестає відчувати тиск тоталітарної неконтрольованої владної еліти. Демократичні процеси поступово охоплюють усі країни світу. Якщо навіть держави не визнають правових демократичних ідеалів, вони візуально намагаються «прикритися» ними (наявність виборчого права, процедури легалізації влади, референдуми, багатопартійність тощо). Утопічно і гіперболізовано, з часткою іронії та раціоналізму, такий процес зобразив англієць Е. Берджес у книзі «1985». Міфічна держава «Тред-юніонія», про яку пише письменник, зберегла традиційні політичні структури: виборний парламент, уряд, монарха. Але ці структури жодної державницької роботи не ведуть, вони є лише «парадним фаса-

дом» країни. Уся повнота влади у «Тред-юніонії» належить профспілкам. Але й у них її відсуджують араби, які стали власниками «банків, промислових та страхових компаній, контролюють видобуток нафти у Північному морі, підкуповують штрейкбрехерів, підривають ефективність страйків — головної зброї профспілок, формують власну армію із так званих вільних британців». Так девальвовано зображено прогностичний напрям розвитку глобалістичного соціуму. Існування демократичних процедур автоматично ще не призводить до ефективності державної влади. Ці процедури повинні мати реальні механізми дії, бути ефективними для суспільства і держави.

Сучасна особистість отримала правову потенцію здійснювати державно-владну діяльність через низку демократичних інститутів, і їх перелік весь час зростає. Загальна Декларація прав людини ООН (ч. 3 ст. 21) проголошує, що воля народу повинна бути основою влади. Вона має реалізовуватися шляхом виборів або ж в інших рівнозначних формах, що забезпечують свободу голосування. На сьогодні це не тільки вибори і референдуми, але й засоби участі громадськості у міжвиборчий період: законодавча ініціатива, громадські слухання, громадський контроль, зокрема й через громадські ради, участь у виробленні державної політики шляхом права членства в політичних партіях та громадських організаціях. Розвиток інформаційної сфери уможливлює отримати ширший доступ до публічної інформації, зокрема щодо діяльності інституційних органів державної влади та окремого державного службовця. Тобто народ та окрема особистість усвідомлюють можливість паритетного ставлення в конгломераті стосунків «державна влада — громадянське суспільство».

У механізмі влади народ виступає єдиним джерелом влади (суб'єкт) та, здійснюючи свою владу особисто, тобто «сам стосовно себе», або через представницькі органи, володіє ще й ознаками об'єкта влади. Внаслідок цього демократичне суспільство також розуміє підвладного учасника як вольового суб'єкта влади і навпаки. Кожен громадянин, як елементарна частка цілого (народу), є джерелом влади і підлеглим цієї влади. Глобалізація держав-

ної сфери сприяє зближенню суб'єкта й об'єкта механізму владних відносин.

У механізмі владних відносин змінюється також прерогатива у виборі ресурсів влади. Класик футурології глобалізаційних змін Е. Тоффлер у праці «Метаморфози влади» досліджував проблему влади і її перетворення під впливом змін, що насуваються. Науковець аналізував тріаду влади: насильство, багатство і знання. «Наче конвеєр (спроможний виробити ще більше устаткування), сила, багатство і знання, використані в належний спосіб, спільно орудують над багатьма додатковими, розмаїтими джерелами влади. Отже, хай би які інші знаряддя влади застосовувала панівна еліта або пересічні громадяни у своїх приватних відносинах, а остаточними важелями все-таки залишаються сила, гроші та знання. Вони утворюють таку собі тріаду влади».

Головним недоліком насильства є його негнучкість. Насильство можна використовувати лише для покарання, тому воно характеризує низькоякісну владу. Багатство — зручніший інструмент влади, його сила більше багатобічна. Його можна використовувати і в позитивному, і в негативному плані, тобто воно набагато гнучкіше за силу. Багатство Е. Тоффлер зараховує до влади середньої якості. Найбільш високоякісну владу, за Е. Тоффлером, дає застосування знань. Саме знання є найбагатобічнішим із трьох основних джерел управління в суспільстві. Знання також може примножувати багатство і силу. Знання самі собою виявляються не лише джерелом найбільш високоякісної влади, а й найважливішим компонентом сили і багатства. Водночас «знання є найдемократичнішим джерелом влади».

Знання перестало бути додатком до влади грошей і влади сили — воно стало їхньою суттю. Як вважає Е. Тоффлер, це їхній граничний підсилювач, що є ключем до розуміння прийдешніх метаморфоз влади, і це пояснює, чому битва за контроль над знаннями і засобами комунікації розгорається на всьому світовому просторі.

Отже, можна констатувати зміну механізму державно-владних відносин шляхом розмитості впливу між об'єктом і суб'єктом влади та застосування новітніх ресурсів державної влади.

По-четверте, інтенсифікація процесів універсалізації призводить до зменшення ролі націоналістичної ідеології для функціонування державно-владних інституцій. Класично державна влада як один із ресурсних перманентів влади вибирала ідеологічний компонент, використовуючи його як плацдарм формування і функціонування державних органів та як напрям розвитку всієї держави. Глобалізаційні зміни, насамперед розвиток торговельно-економічних зв'язків, посилення міграційних процесів, відкритість кордонів та активний розвиток туристичної і культурної співпраці, інформаційна відкритість через удосконалення технічних засобів, наприклад, всесвітня мережа Інтернет, — усе це призводить до сприйняття людиною себе не тільки як представника нації, але й «громадянина Всесвіту». Державна влада втрачає підґрунтя суто націоналістичної ідеології, формує новий світогляд на основі оновленого методологічного інструментарію.

По-п'яте, процес правової глобалізації призводить до демократизації державної влади та імплементації солідарних засад розвитку суспільства. Правову глобалізацію в наукових колах розглядають як неперервний, об'єктивно існуючий, загальносвітовий процес, що поширюється на правовідносини в усіх сферах суспільного життя, які мають світове значення, зумовлює виникнення взаємозв'язків і взаємозалежності між суб'єктами таких правовідносин, сприяє уніфікації, стандартизації норм прав. Сутність стандартизації полягає в тому, що глобалізація, змінюючи національне право держави, крім іншого, адаптує його до міжнародно-правових стандартів, тобто міжнародно-правових норм і принципів, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права в тих чи інших сферах міждержавної співпраці. Вони встановлюють певні нормативні вимоги, дотримуватись яких повинні всі держави.

Уніфікація у праві — це процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Вказані вимоги є нетиповими, формуючи, відтак, типові правові процедури у політико-владній сфері всезагального характеру.

Міжнародне суспільство розробило правові стандарти в різних сферах існування суспільства: від соціальних та трудових до універсальних норм у політичній сфері. Сьогодні співпраця держави та громадянського суспільства перестала бути суто завданням національного рівня. До цього процесу активно долучаються й міжнародні організації, що не тільки сприяє посиленню соціального діалогу в окремих державах, але й дає змогу розбудовувати стабільні відносини між державами на єдиних ціннісних засадах — захисту прав людини, верховенства права та демократії. У свою чергу, це зумовлює активізацію діалогу влади та громадських організацій, підвищує його якість, ефективність взаємодії сторін, результативність співпраці та характер досягнутих домовленостей, що сприяє зміцненню потенціалу консенсусної демократії і солідарних засад соціального розвитку.

Відбувається уніфікація міжнародних норм та процес їхньої імплементації в законодавство окремих держав. Право стає соціально справедливим регулятором суспільних відносин, внаслідок чого відбувається процес демократизації державно-владних інституцій. Правова глобалізація активізує процес формування сильного громадянського суспільства, що спричиняє активний діалог та співпрацю між ним і державною владою на паритетних засадах. Становлення громадянського суспільства залежить від дієвості механізму суспільного контролю за державно-владними структурами. Правова глобалізація активізує ці процеси насамперед через встановлення громадських прав. Забезпечити суттєву перебудову державно-владного концепту можна через дієвість механізму юридично-нормативного регулювання владних процесів. Міжнародне право активізує роль громадянського суспільства та розширює його значення у вирішенні загальносоціальних справ, наприклад, Рада Європи від самого початку свого існування визнавала важливість ролі, яку відіграє громадянське суспільство в цілому, не тільки як символ прогресу й розвитку для європейського суспільства, але й у знак вдячності за те, що громадянське суспільство сприяє посиленню плюралістичної та демократичної складових політичних систем.

По-шосте, державна влада втрачає ефективність під впливом глобалізаційних процесів, що пропорційно призводить до втрати нею чинника легітимності. Легітимність державної влади передбачає визнання суспільством її права на керівну роль у суспільстві. Якщо ж народ розуміє, що з впливом глобалізаційних процесів державна влада втрачає можливість ефективного управління, слабшає віра народу в потребу такої інституції, оскільки істотно зменшується здатність своїми діями спричиняти соціальні наслідки. Ефективність падає з огляду на появу інших світових лідерів та можливості апелювати до них у разі конфлікту з тією ж державною владою. Громадяни розуміють, що рішення окремої державної влади в концептуальних політико-правових питаннях — це рішення «узгоджувального» характеру, тобто здійснені під впливом глобалізаційного політичного механізму впливу та переконання. Криза довіри до державної влади існує в будь-якій державі, і зміст її полягає не в довірі окремому лідерові чи політико-правовій еліті, а в довірі всьому механізму, системі владного впливу та підпорядкування. М. Розумний акцентує увагу на кризі легітимності всіх політичних інститутів. Низький рівень довіри до політичних інститутів робить їх неефективними. Практика суспільних взаємодій, усталена в певних ідентичностях, як пише науковець, руйнує політичні інститути, втрачає можливості комплексної комунікації і діяльності на задоволення інтересів групи.

Трансформаційні зміни сучасного глобалістичного простору є незворотними. Відтак, державна влада, як ми вже зауважували, втрачає свої основні позиції в політичній системі суспільства. Це відбувається через взаємопов'язаний процес змін, а саме: 1) появу у світовому просторі глобальних проблем, як наслідок, під впливом глобалізаційних перетворень внутрішня сутність державної влади також підлягає зміні; 2) процес денаціоналізації держав, через що державна влада втрачає елемент самобутності та суверенності; 3) зміну механізму державно-владних відносин; 4) інтенсифікацію процесів універсалізації, що призводить до зменшення ролі націоналістичної ідеології для функціонування державно-владних інституцій; 5) процес правової глобалізації, який веде до

демократизації державної влади та імплементації солідарних засад розвитку суспільства; 6) втрату ефективності, а відтак і чинника легітимності.

Державна влада є вагомим соціальним явищем у сучасному суспільстві, оскільки наділена потенціалом здійснювати владний вплив та забезпечувати його легальним примусом. Державна влада — це явище, що централізує всі політичні, державницькі та правові процеси трансформаційного суспільства. Українська держава декларувала курс на «олюднення» влади, через визнання народу її єдиним джерелом, завдяки формуванню такого інституційного виміру державно-владних відносин, який визнавав би людину, її права та свободи, законні інтереси найбільшою соціальною цінністю. Для формування правової політики на демократичній правовій основі повинен відбуватися розумний діалог між державою та громадянським суспільством. Найпершим завданням держави якраз і є забезпечити такий діалог у формі консенсусу. Громадянське суспільство і державна влада взаємовпливають, детермінуються та обмежуються одне одним. Сучасний соціум формує власні позиції з приводу державотворчих питань на основі історичних спадкових інтенцій, традицій, ідей, принципів та парадигм. Громадська думка не може виникнути без історико-ментального «фундаменту». О. Тихомиров та В. Гусарєв визначають, що «ідентифікація України як європейської країни, її інтеграція у світовий простір можливі за умов визнання, відстоювання та захисту національних інтересів, рецепції універсальних цінностей на засадах збереження і розвитку національної своєрідності». Сучасна наукова парадигма визнає актуальним вирішення проблемного питання ролі, місця і значення національної ідеї, менталітету народу, державницької традиції та історичного досвіду (назвімо це єдиним терміном — національна субстанція) у державно-владному механізмі.

Державна влада як складний соціальний і правовий феномен існує від часу виникнення самої держави, переходу від соціально неоднорідного суспільства. Зрозуміло, що в процесі становлення відбувається розвиток, модифікація та видозмінення цього явища.

Однак вказаний процес встановлює онтологічний плацдарм існування державної влади. У сучасному світі налічують 194 держави (193 члени ООН та Ватикан), кожна з яких має неповторну систему організації державної влади, унікальний набір способів та методів її здійснення, особливостей взаємовідносин із суспільством та людиною. Методом спроб, помилок, варіацій та відхилень суспільство сприймає ті державницькі ідеали та принципи, які є прийнятними, ціннісними та визнаними в межах цього соціуму. Саме народ (усі разом і кожен окремо) відіграє певну роль у розвитку суспільства і в історичному процесі загалом. Насамперед, це — суб'єкт політичної боротьби, політичної діяльності в усіх її формах і проявах. Як суб'єкт у політиці народ завжди був джерелом цілеспрямованої, конкретної політичної діяльності.

Як зазначають українські теоретики, відмінності щодо використання правової спадщини визначають глибокі зміни в розумінні розвитку правових систем сучасності, їх поділі на два різновиди: віддиференційовані і недиференційовані. У перших правових системах право існує як відокремлене, відносно самостійне явище щодо релігії, моралі, звичаю, політики. І навпаки, у недиференційованих правових системах право нерозривно пов'язане з іншими регуляторами й цінностями. Віддиференційовані правові системи утворюють дві правові сім'ї: родини романо-германського (континентального) права і загального (прецедентного) права. У складі останніх правових систем: релігійна правова сім'я; традиційна (звичаєво-правова) сім'я; євразійська (ідеологізована) правова сім'я; далекосхідна правова сім'я.

Погоджуючись із позицією цитованого автора, ми б дещо змінили акценти. На наш погляд, треба говорити, що кожна правова система не може існувати як окрема, відділена від інших елементів політичного соціуму підсистема. У такому разі право стає неефективним та нелегітимним, воно втрачає повагу, відтак формується правовий нігілізм або правовий інфантилізм, інші деформаційні процеси в державно-владній підсистемі. Звернімося до класиків, щоб підсилити власне тлумачення. «Багато речей, — пише Ш. Монтеск'є, — керують людьми: клімат, релігія, закони,

принципи правління, приклади минулого, вдача, звичаї, як результат усього цього утвориться загальний дух народу». Отож імплементування, узгодження певних історичних цінностей соціуму, національних ідей та принципів, ментальних особливостей та моральних аксіологем у правову і політичну систему сприятиме правильності, адекватності і правотворчого, і правореалізаційного процесу в державі.

У період радикальної державотворчої трансформації сучасне українське суспільство перебуває на шляху «долання перешкод» і тому особливо гостро реагує на деформацію ціннісних для нього субстанцій. Враховуючи неефективність багатьох запозичених правових норм, можна очікувати підвищення інтересу до власної правової спадщини, оскільки стає очевидною необхідність її використання для підвищення ефективності правової системи України.

Первинною національною спадщиною в контексті державотворення, на нашу думку, є національний дух. Нація — одно- чи багатоетнічний народ, сформований як єдина природно-історична спільнота навколо титульно-етнічної групи на її історичній території у формі державного утворення, із символами — назвою держави, мовою, прапором, гербом — титульно-етнічної частини народу. Одним із перших, хто розглядав особливості народного розуміння державотворення, був Г. Гроцій. Він започаткував традицію виводити націю від громадянства, спільного уряду, спільних кордонів, правових державних структур. Етнічне та соціальне походження, традиції, культурні, мовні та інші особливості тут вважають за другорядні або ж взагалі не беруть до уваги. За такими націями, об'єднаними спільною волею, лояльністю до держави, спільними інтересами і символами, поступово утвердилися характеристики «соціальних націй», «націй-держав», «політичних націй».

Загальний дух нації — це комплекс, який дає змогу зрозуміти, що є відмінністю та єдністю певної спільноти людей. Дух — це конгломерат фізичних, соціальних і моральних інтенцій, властивих саме цьому народові чи нації, тобто певний спосіб життя та суспільних відносин, який виступає як результат впливу комплексу фізичних і моральних чинників.

Як наслідок, поняття «загальний дух народу» або нації виконує дві функції: він дозволяє згрупувати окремі особистості під егідою однієї національної ідеології, окрім того, дає змогу регулювати суспільне життя на основі моральних принципів справедливості, добра, рівності, свободи та інших моральних, визнаних усім народом цінностей. Національний дух має формувати дух національного права та державно-владної діяльності загалом, тобто загальновизнані цінності є показниками, векторами розвитку політичної і правової системи держави.

Другим елементом національної субстанції в державно-владній парадигмі є, на нашу думку, правовий менталітет. Він створює своєрідну структуру психологічних правових уявлень народу, у якій розвиваються державно-владні відносини. Менталітет описує саме особливості відображення зовнішнього світу, що зумовлює специфіку способів реагування досить великої спільноти людей. Це — вихідна психологічна «матриця», яка спрямовує й озмістовнює взаємостосунки етнічної групи, індивіда і світу.

Правовий менталітет містить і нижчі рівні суспільної й індивідуальної психології, у яких сублімуються потенціали смислоутворення і правосвідомість, але не в традиційному змісті, а з погляду її орієнтованості, вибірковості, налаштованості, тенденційності, а також культурної специфіки. Уведення категорії «правовий менталітет» Р. Байніязов виправдовує тим, що «уловлювання» правових ейдосів, які складно піддаються рефлексії, вимагає не тільки праворационального пояснення, але й інтуїтивного проникнення у вихідні елементи правової сфери соціуму, тобто пов'язує його існування з наявністю нераціональних механізмів життєвого розуміння права.

Менталітет відтворює стереотипи рефлексії, імідж екзистенції, соціоцінності, егонастанови, автономно-селективні феномени вибору і релевантні ейдетикомоделі світу й соціуму, модуси культурної адаптації, логічної, антропологічної, історичної, онтологічної рефлексії про людину, державу, епоху в обрисах національного життя. Національний менталітет поєднує представників нації завдяки відчуттю спільного попереднього досвіду й очіку-

ванню такого досвіду в майбутньому. Народ наділяє державну владу власними ментальними установками, оскільки формує інституційний вимір державного апарату із представників свого ментального ряду і вимагає від них «правил гри» відповідно до національно властивих детермінант розмежування добра і зла, справедливості та сваволі, рівності і соціального дисбалансу.

Науковці неоднозначно розцінюють український правовий досвід. Зокрема, С. Сливка, вказуючи на його позитивне значення, стверджує, що «основними ментальними атрибутами позитивного права слід вважати: наявність захисту гідності людини; ставлення до освіти й науки; ставлення до влади; співвідношення форм власності; відродження історико-правових цінностей у національному праві; ступінь вмісту моральних норм у позитивному праві; причетність до наказового права; дотримання задекларованих зобов'язань; відображення зовнішньої мирної політики; існування взаємовигідних відносин з іншими державами, націями, що відображається на підсвідомому рівні в культурології національного права».

Досліджуючи значення історичного досвіду для формування ефективного державно-владного механізму в євроінтеграційних процесах України, треба об'єктивно констатувати те, що: а) українське державотворення в історичному аспекті містило і позитивні, і негативні вияви, що природно для будь-якого процесу розвитку, адже в кожній країні можна віднайти корисні або, щонайменш, оригінальні рішення, пов'язані з організацією державної влади, які, тією чи іншою мірою, можуть бути використані в національній державницькій практиці». Утім, категоричне ставлення лише з негативного боку є дещо перебільшеним. Історії відомі етапи, коли українські землі були прикладом формування державно-владних інституцій, назвімо хоча б Київську Русь, Галицько-Волинську державу, Козацьку Державу. Нерідко у правових ідеях українці випереджали навіть сучасну прогресивну Європу. Наприклад, відому Декларацію прав народів було виголошено на Американському континенті 1775 р., коли окремі штати оголосили війну Британській короні, а на своїй батьківщині —

Франції — у 1789-му. Тоді як право українського народу на свою самовизначеність Пилип Орлик проголосив у своїй Конституції ще 1710 р.; б) негативний досвід формування державної влади не можна абсолютно відкидати. Він дає можливість уникати помилок минулого, тобто це вже є певною ціннісною характеристикою для розвитку та вдосконалення правової системи сучасної України.

Третім елементом впливу на державну владу можна вважати національну свідомість особистості. Національне або природне в правосвідомості визначаємо як систему найістотніших правових поглядів, ідей, уявлень, відчуттів, емоцій, ціннісних орієнтацій, настроїв, що склались упродовж тривалого часу, виражають ідейно-світоглядне та нормативне парадигмальне ставлення народів, етносів, націй до чинного права, правових інститутів та регламентують сферу національних відносин як найголовніших серед усіх інших за будь-яких часів. Правосвідомість розвивається через взаємодію з іншими етносами, через взаємовплив, взаємопроникнення правових культур, форм правових свідомостей, які, зрештою, ведуть до деякого ототожнення, вирівнювання національних правових культур, кожна з яких запозичує з іншої духовно-правової спадщини все істинне народне, гуманне, благородне та справедливе. Етнічне ж стає виразом національно-особливого, виробленого в процесі природно-історичного розвитку. Під час тривалого еволюційного розвитку загальносоціальне з необхідністю вбирає національне і навпаки. Становлення української правової свідомості з усіма її національними особливостями і властивостями — це правовий процес, що формується, поза сумнівом, не на порожньому місці, не штучно, а знаходить сприятливий ґрунт, що готувався під час тривалого попереднього для української нації суспільно-історичного та правового розвитку як створення якісної правової цінності, де переважають національні орієнтири з формуванням пріоритетних відповідних інтересів та перспектив.

Ментальна правова енергія правосвідомості не дає останній «закиснути», трансформувати позитивне право в самодостатню, відірвану від людського буття безжиттєву юридичну догму.

Звичайно, що це тільки в тому випадку, якщо така енергія в духовно-культурному контексті буде позитивною. Істинна сила правової ментальності — у духовно-моральній зумовленості, у постійному вдосконалюванні своїх правокультурних ресурсів. Правова ментальність виступає порівняльною субстанцією, тобто правові і політичні реалії сучасного існування та змінні детермінанти суспільного буття порівнюють із ментальними нормами того чи іншого суспільства. Неприйнятною є форма державної влади, яка суперечить духу та свідомості, ментальним атрибутам народу, що її формує.

Свідомість окремої особистості формує погляди, уявлення, почуття щодо чинного або бажаного права, держави, соціальних та державотворчих процесів. Тому, враховуючи зазначений вище принцип «людиноцентризму», у державно-владній діяльності національна свідомість окремої особистості впливає не тільки на індивідуальному рівні, але й формує комплексні масові національні інтенції.

Сучасне суспільство розвивається під впливом деяких інтеграційних, глобалізаційних та модернізаційних процесів, що впливають і на державну владу також. Характеризуючи зміни в суспільстві, виокремлюють два типи соціокультурних трансформацій. Перший тип — це виникнення й інституалізація традицій та інших елементів культури і соціальної структури, які забезпечують пріоритет запропонованих норм і правил поведінки суб'єктів (традиційних дій) порівняно з можливостями їхніх інноваційних дій, що називають традиціоналізацією. Другий тип — як розширення свободи вибору і відповідальності суб'єктів, збільшення можливостей для інновацій через ускладнення структури суспільства, залучення нових елементів, розвитку особистості та піднесення її потреб, іменують лібералізацією (модернізацією).

Футурологи називають парадоксом глобалістики взаємовідносини міжнародного і внутрішньодержавного права в умовах глобалізації, зазначаючи, що «універсальність — унікальність» лежить у площині проблеми співвідношення міжнародного і національного права. Парадокс полягає в тому, що, з погляду гло-

балістики, міжнародні правові документи є більш універсальними, відкритими, спрямованими в майбутнє, а національні — радше унікальні, закриті, обмежені минулим, традиціями. Як «відкрита» система міжнародне право є більше життєздатним, аніж «закрита» система національного права. З огляду на те, що міжнародне співтовариство не може мирно співіснувати і розвиватися без міжнародного і без національного законодавства, то й доля глобальних політичних, економічних, екологічних, соціокультурних процесів залежить від рівня узгодженості міжнародного і національного законодавства.

Утім, і народ, і нація чи держава також не можуть існувати самостійно, без міжнародної співпраці та взаємодії. Впливати на національну субстанцію можна двома шляхами: через нівелювання міжнародного чи закордонного правового державотворчого досвіду або його ідеалізацію. Перший шлях веде до шовіністичної держави. Другий — спричиняє правовий космополітизм, тобто феномен, який сповідує принцип «злиття націй», відмови від національної самобутності, творення загальносвітової культури внаслідок змішування національних культур. На сьогодні нам відома низка проблем щодо адаптації законодавства України до права Європейського союзу. Провадячи гармонізацію, Україна має враховувати здебільшого односторонність цього процесу, оскільки не йдеться про взаємні кроки з обох сторін з узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві задля його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Україна, фактично, ніяк не може впливати на процес нормоутворення в системі Євросоюзу, а тільки виступає як дестинатор його правових приписів.

І. Вдовичин вдало розставляє акценти в суперечностях національного і глобального. «Застережним є не глобалізована економіка (вона тією чи іншою мірою завжди була такою), а прагнення ліквідувати національні особливості, запропонувати наднаціональні органи влади. Особа опиняється в ситуації тотальної уніфікації, протистояти якій окремий індивід нездатний. Максимально уніфікована особа — не людина, не суб'єкт. Їй вже не потрібна

свобода. Для неї існують чіткі критерії її буття — безперервне зростання матеріального добробуту. Ціну за набуті речі — відмова від свободи вибору, власного «Я»– не розглядають як завищену».

Британський науковець Е. Орюкю, досліджуючи транспозицію права, вважає її процесом перенесення права, точніше, так званих правових «трансплантів», наслідком якого є кардинальна зміна чи перегляд національного права відповідно до правової моделі, що транспонується в національну правову систему. Водночас він акцентує на тому, що навіть кардинальна зміна правових конструкцій має відбуватися з урахуванням національної правової культури та спадщини. В. Литвин, аналізуючи сучасні реалії державотворчого розвитку України, зазначає, що «важливим завданням для інтелектуальної еліти на сучасному етапі розвитку України має стати осмислення минулого. Лише через осмислення минулого відкривається можливість для конструювання концепту майбутнього. Саме історичний аналіз повинен стати інструментом перетворень, що мають на меті формування і реалізацію концепції національного розвитку».

Гіперболізація національного історичного спадку може набувати і деформованої форми. Національна субстанція у праві має бути вагомою, однак не домінатною. Х. Ортега-і-Гассет стверджує: «Нації і народності, як свідчить світовий досвід, направду не можуть вповні розкрити свій потенціал доти, доки не пройдуть фазу національної державності. І цього не треба боятися, лише б національна державність не стала націоналістичною, коли наростає авторитет влади,проводиться політика національної чистки, придушення національних меншин». Глобалізаційні чинники змін призводять до того, що державна влада перебуває в точці біфуркації. Ці процеси виникають в особливих точках траєкторії руху правової та державно-владної системи. Вони є точками розділення, або «розпорошення», траєкторії на «гілки» — на потенційні напрями подальшого руху: створення власного вакууму, що передбачає суто національний компонент; встановлення запозиченої матриці державно-власних відносин або інші модуси розвитку людства і держави.

У процесі становлення громадянського суспільства виникає потреба змін у правовому світогляді влади, орієнтації її на пошук оптимальних гуманістичних основ організації, пошук шляхів зняття суперечності між морально необхідним та соціально вимушеним у її діяльності. Актуальними, зокрема, є проблеми співвідношення національних і загальнолюдських гуманістичних цінностей, гуманізму і права, гуманізації державної влади і відповідальності та вимогливості.

Як вказує І. Франко, «глибока і сильна віра в західноєвропейські ідеали соціальної рівності і політичної волі заслонювала ідеал національної самостійності, ідеал, що не тільки вміщує в собі обидва попередні, але один тільки може дати їм поле до повного розвою».

У сучасних умовах досконалим можна вважати лише те суспільство, державна влада якого орієнтується на утвердження морально-етичних цінностей, подолання ситуації, за якої відбувається приниження індивідуальності, виховання поневоленої людини, яка не здатна проявити всі свої творчі здібності. Права та свободи людини становлять основу взаємодії суб'єкта соціуму та інститутів влади. Роль державної влади між різними суспільними групами можна прирівняти до ролі «арбітра», вона пом'якшує їх протиборство, виконує суспільні справи та забезпечує консенсус інтересів.

У правовій та державно-владній парадигмі запропоновано ідею національного центризму. Йдеться про розвиток національно-територіальної, національно-персональної та національно-культурної субстанції із урахуванням позитивного демократичного досвіду державотворчих процесів інших держав через імплементування міжнародних норм в аспекті можливості поєднання їх з національним елементом у механізмі державної влади.

5.2. Правопорядок Євросоюзу та правопорядок України

Проголошена Євросоюзом політика східного партнерства передбачає встановлення привілейованих відносин з Україною та іншими країнами-партнерами, а також поглиблення співпраці у

сферах політики, безпеки, економіки та культури. До укладеної у 2014 р. угоди про асоціацію додаються нові правові інструменти, які визначають правову основу для регулювання відносин сторін. Інтеграція України в Євросоюз вимагає створення у внутрішньому правопорядку відповідних приписів для її здійснення.

Правові передумови для застосування положень права Євросоюзу у правопорядку України створює Конституція країни, а також інші законодавчі акти.

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, які були схвалені Верховною Радою, є частиною внутрішнього законодавства країни. Це положення Основного Закону надає нормам схвалених Верховною Радою міжнародних договорів статус норм національних законів. Це означає, що ст. 9 Конституції України створює засади для безпосереднього застосування норм міжнародних договорів у національному правопорядку України.

При цьому треба звернути особливу увагу на те, що положення ст. 9 Конституції України не надають нормам міжнародних договорів безумовного пріоритету щодо норм національного права.

Виникає також питання, чи стосуються положення ст. 9 Конституції України міжнародних угод, які були ратифіковані до набрання чинності Основним Законом.

Положення ст. 18 Конституції України, в яких підкреслюється, що у своїй зовнішньополітичній діяльності Україна керується загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, теж не вирішують проблеми стосовно примату міжнародно-правових норм, оскільки тут немає чіткого посилання на пріоритет міжнародно-правових приписів, з одного боку, а з іншого — вони не стосуються міжнародних звичаєвих норм. На відміну від ст. 9 Конституції України, ст. 18 Основного Закону нічого не говорить про включення загальновизнаних принципів та норм міжнародного права у внутрішній правопорядок України.

Крім того, ані Конституція України, ані інші законодавчі акти взагалі не згадують акти міжнародних організацій, хоча їх значення у правовому регулюванні міжнародного співробітництва постійно зростає.

Треба зауважити, що надання певним міжнародним договорам (схваленим Верховною Радою України) статусу національних законів за відсутності посилання на пріоритет перших щодо других створює низку проблем, пов'язаних із застосуванням норм цих договорів у внутрішньому правопорядку України. Зокрема, одним із наслідків надання такого статусу нормам міжнародних договорів може стати призупинення дії таких норм після ухвалення національного закону, положення якого суперечать цим нормам міжнародної угоди, що створює загрозу порушення Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань. З такою проблемою стикаються всі країни, які дотримуються дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права, включаючи держав-членів Євросоюзу. Для вирішення питання забезпечення дії норм права Євросоюзу у внутрішніх правопорядках, як цього вимагає право європейських інтеграційних об'єднань, більшість цих країн вимушена була внести до своїх конституцій відповідні доповнення, насамперед такі, що закріплюють пріоритет права Євросоюзу щодо норм внутрішнього права. Це саме роблять і країни-претенденти на вступ до європейських інтеграційних об'єднань.

З іншого боку, надання положенням міжнародних договорів статусу національних законів створює передумови для безпосереднього застосування положень міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку України. Це можна було б розглядати як фактичний монізм, але за умов існування традиції прямого застосування положень міжнародних угод у внутрішньому правопорядку з наданням цим положенням пріоритету навіть щодо норм національних законів, які ухвалюються пізніше. Про існування такої традиції в Україні важко говорити, оскільки до розпаду СРСР панівна доктрина та практика виключали безпосередню дію норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку на основі декларування пріоритету міжнародного права щодо внутрішнього права, незважаючи на включення до законодавчих актів положення про те, що якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в якій бере участь СРСР або союзна респу-

бліка, встановлені інші правила, ніж ті, що містяться в радянському законодавстві або законодавстві республіки, які регулюють певну сферу відносин, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди. Вважалося, що положення про пріоритет міжнародно-правових норм у випадках колізії з нормами внутрішнього права мають силу тільки в межах внутрішнього правопорядку держав, тобто є способом забезпечення виконання державою своїх міжнародних зобов'язань у певній галузі на основі визнання права держави на регулювання всіх відносин на її території як складової визнання державного суверенітету, а не визнання примату міжнародного права щодо внутрішнього права взагалі.

Проте, як свідчить практика застосування норм міжнародного права, декларація пріоритету міжнародно-правових приписів щодо норм внутрішнього права не гарантує того, що міжнародно-правові приписи будуть застосовуватися поряд з національно-правовими. За такого підходу залишається невирішеним питання стосовно юридичного характеру правил міжнародного договору, і, зокрема, чи стають ці правила внутрішнім правом з усіма правовими наслідками, які з цього випливають, або вони діють у ньому *ad hoc*, зберігаючи юридичне значення норми міжнародного права. Тобто декларація примату міжнародного права сама по собі не забезпечує ефективного виконання міжнародно-правових зобов'язань.

Уже в процесі набуття своєї незалежності Україна зробила певні кроки, які змінили традиційний радянський підхід до міжнародного права як інструменту для регулювання відносин між державами, для застосування якого потрібне санкціонування з боку держави. Були ухвалені фундаментальні правові акти, спрямовані на затвердження пріоритету міжнародного права і створення правових засад для застосування норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку. Передусім це стосувалося принципів міжнародного права. Зокрема, у Декларації про державний суверенітет України, схваленій 16 липня 1990 р., визнавалася перевага загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами вну-

трішнього права. Тобто тут насамперед ідеться про спробу, але дуже вже непевну, хоча б окреслити примат основних принципів міжнародного права. Дещо чіткіше питання пріоритету загальновизнаних принципів і норм міжнародного права урегульовані у ст. 18 Конституції України. Але, на відміну від положень багатьох конституцій європейських держав, які стосуються загальновизнаних принципів і норм міжнародного права (ст. 24 Основного закону ФРН, ст. 11 Конституції Італії тощо), у законодавстві України не йдеться про включення цих принципів і норм до внутрішнього права.

Положення про перевагу норм міжнародного права були розвинуті в ухваленому у 1992 р. Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України». У вступній частині цього документа було закріплено загальний принцип примату міжнародного права над внутрішнім законодавством, який викладений таким чином: «Виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей, загальновизнаних принципів міжнародного права, прагнучи забезпечити непорушність прав і свобод людини, включитись у систему правових відносин між державами на основі взаємної поваги державного суверенітету і демократичних засад міжнародного співробітництва, Верховна Рада України постановляє:

Встановити, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства».

Такий статус міжнародних договорів у внутрішньому законодавстві був підтверджений у Законі України «Про міжнародні договори України» 2004 р. Але в цьому законодавчому акті більш чітко викладені положення щодо примату міжнародного права. З цією метою застосовується таке формулювання: «1. Укладені та належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. 2. Якщо міжнародним договором України, укладання якого відбулося у формі закону, встановлено інші пра-

вила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України». Такого роду формулювання містяться в більшості конституцій європейських держав. Положення про визнання примату міжнародних норм над національним законодавством належать до основоположних і не повинні обмежуватись регламентацією на рівні звичайного закону і мати при цьому юридичну силу звичайного закону. Чіткіше питання про пріоритетність норм міжнародного права були викладені у проектах Конституції України від 1992 р. (ст. 8); 1993 р. (ст. 11) та 1995 р. (ст. 9). Однак в остаточному її тексті ці положення були вилучені.

Отже, Конституцією України закріплено лише положення цих актів про включення частини міжнародних угод до національного законодавства, але нічого не встановлено про примат міжнародних норм щодо норм внутрішнього права, а також про порядок застосування положень міжнародного права у внутрішньому правопорядку України.

І все ж, незважаючи на відсутність у Конституції України положень про пріоритет міжнародного права щодо норм внутрішнього права, вона разом із Законом України «Про дію міжнародних договорів на території України», іншими законодавчими актами закладає такі засади для дії положень міжнародних звичаєвих та договірних норм у внутрішньому правопорядку країни, які фактично означають відхід від радянського підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права і наближають Україну до інших європейських демократій.

Проте запропоноване в актах внутрішнього права України формулювання теж не вирішує достатньою мірою проблему забезпечення виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, оскільки залишається невирішеним питання, на якій підставі віддаватиметься перевага одній із двох норм внутрішнього права у випадках, коли вони суперечать одна одній.

У державах-членах Євросоюзу, які дотримуються дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного і внутрішнього права, доктрина посилається на загальний принцип права *lex posterior*.

Проте в Україні, як ми вже зауважували, теж практично існує дуалістичний підхід до співвідношення міжнародного і внутрішнього права, але поки що не має якихось документів або судових рішень, чи вже визнаної доктрини, які б вказували на те, що колізії між нормами міжнародних угод, які стали частиною внутрішнього законодавства, та нормами національних законів будуть вирішуватися шляхом застосування правила *lex posterior*.

Одним з ефективних способів забезпечення виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань може стати безпосереднє застосування міжнародно-правових норм національними судовими установами. Одним з аргументів за включення національних судових установ у процес застосування положень міжнародних угод у внутрішньому правопорядку може бути той, що європейський вибір України передбачає необхідність враховувати практику, яка існує у державах-членах Євросоюзу і свідчить про ключову роль національних судів цих держав у забезпеченні захисту прав, наданих нормами права європейських інтеграційних об'єднань. Визнання примату права Євросоюзу щодо внутрішнього права держав-членів та прямої дії його положень у внутрішніх правопорядках цих країн передбачає вжиття заходів, які б забезпечували максимально ефективну дію його норм. Необхідно також зазначити, що доктрина прямої дії поширюється й на міжнародні договори. Зокрема, це стосується міжнародних угод, укладених ЄС з державою, яка не є його членом, коли, виходячи з тексту такої угоди, її мети та характеру, положення міжнародної угоди містять чіткий та ясний обов'язок, який не потребує при його імплементації чи дії ухвалення будь-якого додаткового правового акта.

Доктрини примату та прямої дії положень права європейських інтеграційних об'єднань означають, що забезпечувати ефективність дії права Євросоюзу повинні всі органи держав-членів, але головну роль у цьому процесі відіграють національні суди, оскільки переважно вони, а не судові установи ЄС, здійснюють юридичний захист прав фізичних та юридичних осіб шляхом прямого застосування положень права європейських інтеграційних

об'єднань. Тим самим національні суди виступають одним із правових гарантів реалізації основних завдань та цілей європейської інтеграції. А наслідком залучення національних судових органів до забезпечення виконання положень права Євросоюзу, які мають характер прямої дії, є більша юридична стабільність та юридична певність у процесі здійснення європейської інтеграції.

У зв'язку з цим виникає питання, наскільки правопорядок Євросоюзу, для якого характерною є практика застосування національними судами держав-членів права європейських інтеграційних об'єднань, може впливати на правопорядок України. Одним із найбільш дієвих інструментів впливу права Євросоюзу на внутрішнє право України стає Угода про асоціацію, яка, з одного боку, є складовою права Євросоюзу, а з іншого, — частиною українського законодавства на засадах, визначених ст. 9 Конституції України.

Оскільки деякі положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що впливають на рух осіб, свободу надання послуг, підприємницьку діяльність та інвестиції, закріплюють права та обов'язки для фізичних та юридичних осіб щодо права на працевлаштування (статті 17, 18, 19), недискримінації компаній, зокрема тих, які надають послуги через комерційну присутність (статті 87, 88, 92, 93, 94), права компаній брати на роботу ключовий персонал (ст. 98), права на доступ до ринку морських повітряних перевезень та перевезень на комерційній основі (ст. 87) тощо, то виникає питання про можливість забезпечення цих положень у судовому порядку.

Треба зазначити, що Угода про асоціацію як міжнародна угода передбачає створення міжнародно-правового механізму для врегулювання суперечок між Україною та ЄС на засадах ст. 477, яким виступає Рада асоціації. На рівень Ради не можуть виноситися й скарги фізичних та юридичних осіб у випадку, якщо якась сторона захоче порушити таке питання під час зустрічі в рамках цього органу. Як свідчить практика відносин України та Євросоюзу, в рамках УПС на цей механізм розв'язання суперечок припадала більшість звернень стосовно скарг на порушення положень угоди.

Це було пов'язано з тим, що при розробці УПС представники ЄС доклали максимум зусиль, аби її положення не могли тлумачитися сторонами як такі, що мають характер прямої дії. Хоча УПС закріплювало низку положень, які відповідають вимогам щодо прямої дії, які були встановлені Судом ЄС, проте за час дії угоди до Суду ЄС не було звернень стосовно відповідності її положень цим вимогам. Але це стосується насамперед правопорядку Євросоюзу.

З іншого боку, до Угоди про асоціацію все-таки було включено положення, які створюють потенційні можливості для фізичних та юридичних осіб звертатися до національних судових установ для захисту своїх прав, наданих угодою. Зокрема, у ст. 471 зазначено таке: «У рамках сфери дії цієї Угоди кожна Сторона зобов'язується забезпечити фізичним та юридичним особам іншої Сторони доступ, вільний від дискримінації щодо своїх власних фізичних та юридичних осіб, до своїх компетентних судів та адміністративних органів для захисту їх особистих та майнових прав». Хоча у цій статті, внаслідок вже згаданої обережної позиції, зайнятої представниками ЄС при формулюванні положень Угоди про асоціацію, прямо не сказано, що передбачається можливість захисту в національних судах прав, наданих угодою, все ж не варто недооцінювати визнання важливості захисту прав у суді фізичними та юридичними особами.

Таким чином, шляхом включення Угоди про асоціацію до внутрішнього правопорядку України закладаються тільки можливості для застосування національними судами України положень цієї угоди, які не вимагають для своєї реалізації ухвалення актів з імплементації. Але реалізація цих можливостей залежить від існування відповідних механізмів чи судової практики.

Варто зазначити, що ще до підписання Угоди про асоціацію в Україні вже ухвалювались законодавчі акти, які передбачали застосування положень міжнародних договорів національними судами. Зокрема, у ст. 6 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», ухваленого 16 квітня 1991 р., зазначається, що зовнішньоекономічний договір (контракт) може бути визнано

недійсним у судовому або арбітражному порядку, якщо він не відповідає вимогам законів або міжнародних договорів України.

Радянська доктрина та практика допускали можливість застосування національними судовими органами норм міжнародного права при вирішенні суперечок у судовому порядку, зокрема у таких сферах, як забезпечення дії міжнародних угод з перевезень пасажирів та вантажів.

Можливість застосування судами положень міжнародних угод передбачено і у ст. 9 Конституції України. В Основному Законі також закріплено поняття прямої дії її положень (ст. 8). Проте поки що не створено відповідного механізму такого застосування.

Крім того, при вирішенні питання про можливості застосування національними судовими установами України положень міжнародних угод, зокрема Угоди про асоціацію, необхідно враховувати той факт, що потребує розробки й проблема визначення, які з положень міжнародних договорів можуть безпосередньо застосовуватися судами, тобто проблема встановлення вимог до положень міжнародних угод з метою визначення, чи можуть вони мати пряму дію у внутрішньому правопорядку України.

Створення правових передумов для інтеграції України у Євросоюз вимагає вирішення на національному рівні й проблеми вибору способів реалізації Україною своїх міжнародних зобов'язань. Радянська доктрина та практика у питаннях застосування міжнародно-правових норм завжди розділяла сфери дії міжнародного та внутрішнього права. Вважалося, що норми міжнародного права створюють права та обов'язки насамперед для держав, тоді як норми внутрішнього права регулюють поведінку фізичних і юридичних осіб. Тому для дії норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку їх треба трансформувати у внутрішнє право. При цьому трансформація розглядалась як «спосіб виконання міжнародного права шляхом видання державою внутрішніх нормативних актів (законів, актів ратифікації та публікації міжнародних договорів, адміністративних постанов, розпоряджень тощо) з метою забезпечення виконання нею свого міжнародного зобов'язання або в інтересах застосування нею своєї

міжнародної правомочності». Тобто ця концепція виходила з того, що трансформація включає всі інші способи імплементації. Фактично ця концепція не робила різниці між трансформацією та національно-правовою імплементацією.

Відповідно до іншої концепції до основних способів імплементації міжнародно-правових зобов'язань належали відсилка, інкорпорація (рецепція) та трансформація. Вважалося, що відсилка має місце, коли держава включає до свого законодавства норму, яка санкціонує застосування міжнародно-правових положень для регулювання внутрішньодержавних відносин. Інкорпорація (рецепція) є включенням міжнародно-правових норм у внутрішній правопорядок без зміни їхнього змісту. При цьому інкорпорація (рецепція) може бути загальною, коли до внутрішнього правопорядку включається міжнародне право в цілому, або спеціальною, коли йдеться про включення окремих міжнародно-правових норм. Трансформація означає перетворення норм міжнародного права у норми внутрішнього права шляхом видання спеціального закону або іншого нормативного акта, який регулює те саме питання, що й відповідна норма міжнародного права. Але обидві концепції за своєю суттю мало чим відрізнялися, оскільки заперечували можливість безпосередньої дії міжнародно-правових положень як частини внутрішнього права.

У цілому українська доктрина та практика у питанні імплементації міжнародно-правових норм у внутрішній правопорядок країни не відрізнялася від загальносоюзної.

Після здобуття Україною незалежності у неї з'явилися можливості зайняти самостійну позицію у вирішенні проблеми імплементації норм міжнародного права у внутрішній правопорядок, належним чином використовуючи при цьому міжнародний досвід. Логічним кроком після визнання пріоритету за міжнародним правом щодо внутрішнього законодавства, який ознаменував певний відхід від традиційного для радянських часів підходу до способу імплементації міжнародного права у внутрішньому правопорядку у вигляді трансформації, стала загальна інкорпорація (рецепція) норм міжнародних договорів шляхом включення від-

повідних положень до Конституції України та деяких законодавчих актів (закони України «Про міжнародні договори України», «Про дію міжнародних договорів на території України» тощо), в яких схвалені належним чином міжнародні договори визнавалися частиною національного законодавства. Тобто йдеться не тільки про міжнародні договори переважно у сфері міжнародного приватного права, як це мало місце у Радянському Союзі, коли до певних законодавчих актів (Основи цивільного законодавства Союзу РСР та союзних республік, Основи цивільного судочинства Союзу РСР та союзних республік тощо) включалася колізійна норма про застосування у випадку конфлікту з правилами радянського законодавства правил міжнародного договору. Йдеться про всі міжнародні договори, схвалені належним чином. Варто наголосити, що шляхом інкорпорації на основі спеціально ухваленого закону до правопорядків деяких держав-членів, котрі дотримуються дуалістичної концепції стосовно співвідношення міжнародного і внутрішнього права, було введено норми права Євросоюзу.

Таким чином, в Україні триває процес вироблення оптимального підходу до вирішення проблеми щодо дії міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку. Запропоновані законодавством країни різні підходи до вирішення цього питання потребують подальшого удосконалення та, можливо, універсалізації.

Те саме стосується проблеми застосування принципів міжнародного права. Визнання за ними пріоритету щодо внутрішніх законів не достатньо само по собі і вимагає ухвалення додаткових актів, які б гарантували їх застосування у внутрішньому правопорядку України. Поки що у законодавстві України відсутні положення стосовно дії норм звичаєвого міжнародного права у внутрішньому праві.

Усе це повною мірою належить до дії положень права європейських інтеграційних об'єднань у внутрішньому правопорядку України. Такі положення не мають переваги над нормами внутрішнього права, і застосування положень права Євросоюзу фактично ставиться у пряму залежність від законодавства України.

Треба також звернути увагу на те, що ані в Конституції України, ані в інших законодавчих актах нічого не говориться про статус актів міжнародних організацій у внутрішньому правопорядку країни. Але подальший розвиток інтеграції України у Євросоюз обов'язково вимагатиме внесення відповідних положень до внутрішнього законодавства з метою створення передумови для дії вторинного законодавства європейських інтеграційних об'єднань у внутрішньому правопорядку країни, оскільки така дія передбачена положеннями Угоди про асоціацію (статті 56, 96, 153).

«Євроінтеграційна» стаття в Конституції України була б дуже доцільною. Декларація про державний суверенітет України 1990 р. містить положення про те, що «Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». Тим самим, хоч і в загальному вигляді, встановлюються деякі засади зовнішньополітичної діяльності, чого бракує редакції чинної Конституції України. Положення про європейський вибір України потрібно закріпити і в преамбулі або у розділі І Конституції, що сприяло б наступності у її зовнішній і внутрішній політиці, незалежно від зміни політичних сил при владі, та послідовності у поступальному розвитку нашої держави. Щодо редакції статей в конституціях європейських держав, де передбачається загалом можливість приєднання до міжнародних організацій та передачі їм частини суверенних прав (ст. 90 Конституції Польщі, ст. 10 Конституції Чехії), то для України такий варіант є не зовсім прийнятним, оскільки його може бути використано для приєднання до будь-якої організації, зокрема неєвропейського спрямування, залежно від приходу до влади тих чи інших політичних сил.

Таким чином, інтеграція України в Євросоюз вимагатиме вдосконалення правових засад, які б забезпечували реалізацію Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань, включно з тими, що випливають з положень про співробітництво з європейськими інтеграційними об'єднаннями. Зокрема, цей процес вимагатиме подальших кроків на шляху приведення у відповід-

ність до європейського конституційного та іншого законодавства українських законодавчих актів, які створюють засади для дії права Євросоюзу у внутрішньому правопорядку країни. Головну увагу має бути зосереджено на механізмі застосування норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку. Все це дозволить створити дієвий національний механізм імплементації норм міжнародного права, який наблизить Україну до досягнення її стратегічної мети — інтеграції в Євросоюз.

5.3. Правові інструменти співпраці України з Євросоюзом

Політика сусідства Євросоюзу

Європейська політика сусідства була запроваджена як реакція на розширення Союзу в 2004 р. Пропозиції щодо створення ширшої Європи шляхом реалізації політики сусідства виходили від Великої Британії, Швеції, Німеччини, Польщі.

Головною спрямованістю політики сусідства є створення навколо Євросоюзу периферійної інтеграційної зони, до якої увійдуть країни-сусіди. Для здійснення політики сусідства було запозичено досвід співпраці Євросоюзу з країнами Середземномор'я в рамках нової середземноморської політики Європейського співтовариства, проголошеної ще на початку 1990-х рр.

У 2003 р. Комісія опублікувала документ «Розширена Європа — нове сусідство». Вміщені у ньому пропозиції були підтримані Європейською радою і Радою. Політикою сусідства охоплені 16 країн — від Росії до Марокко, які увійшли до кола друзів ЄС.

Механізм політики сусідства можна визначити як посилену співпрацю з ЄС, який може запропонувати країнам-сусідам максимальне наближення, окрім членства. А включені до цієї політики інструменти запозичені з політики підготовки до членства в ЄС. До них увійшли погоджені цілі реформ, плани дій, визначення умов для переходу на нові рівні співпраці, моніторинг.

Політика сусідства базується на спільних цінностях Союзу: права людини, верховенство права, законність, добросусідство,

ринкова економіка, сталий розвиток, спільні цілі зовнішньої політики. На цій основі запропоновано концепції безпеки, стабільності і процвітання, які реалізуються через плани дій.

Принципами політики сусідства є партнерство і обумовленість. Обумовленість означає залежність рівня співпраці від проведення у країні-сусіді реформ.

До інструментів політики сусідства належать фінансова допомога, транскордонне співробітництво, проекти у різних сферах (Twinning, TAIEX тощо), участь у програмах Союзу, Новий інструмент сусідства.

Фінансова допомога здійснюється через Інструмент європейського сусідства. На 2007–2013 рр. на зазначені цілі виділено 12 млрд євро.

Метою транскордонного співробітництва є досягнення безпеки і управління кордонами.

Twinning — це середньострокові проекти, які стосуються поліпшення діяльності державних інститутів, законності і верховенства права. Метою проектів є передача досвіду практики з адміністрації.

TAIEX належить до короткострокових проектів з технічної допомоги, спрямованих на адаптацію країн до внутрішнього ринку ЄС.

Участь у програмах Союзу стосується таких сфер, як освіта, охорона здоров'я, професійна підготовка, наука, охорона навколишнього середовища, культура тощо (YOUTH, Tempus, Erasmus Mundus).

Новий інструмент сусідства передбачає участь Союзу в запобіганні і вирішенні конфліктів у відносинах між країнами-сусідами.

Політика сусідства доповнює двосторонні договори ЄС з країнами-сусідами, зокрема, УПС.

Ключовим інструментом реалізації політики сусідства Євросоюзу щодо України, яка після вступу до об'єднання країн Східної та Південної Європи має спільні кордони з його державами-членами, став План дій Україна — Євросоюз.

План дій Україна — Євросоюз був підписаний 21 лютого 2005 р. у Брюсселі на засіданні Ради з питань співробітництва, створеної в рамках УПС.

Треба зазначити, що План дій не став обов'язковим для виконання документом. Він мав рекомендаційний характер. Проте перспектива, яку відкрило для України виконання цього документа, надала Плану дій особливої ваги і пріоритетності.

План дій замінив Спільну стратегію Євросоюзу щодо України, ухвалену в 1999 р. на засадах ст. 13 Амстердамського договору про Євросоюз. Його термін дії було розраховано на три роки, проте його було подовжено і доповнено у 2008 р.

План дій охоплював політичний діалог та реформування, економічні та соціальні реформи і розвиток, співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, у галузі транспорту, енергетики, інформаційного суспільства та навколишнього середовища, міжлюдські контакти, здійснення моніторингу.

Найбільшу увагу в Плані дій було приділено економічним і соціальним реформам та розвитку. Визначені в ньому завдання мали сприяти створенню ринкової економіки, здатної справлятися з тиском конкуренції та ринкових сил у межах Євросоюзу. При цьому пріоритет надавався забезпеченню подальшого прогресу в наближенні законодавства України до законодавства Євросоюзу, включаючи його ефективну імплементацію у сферах, визначених у ст. 51 УПС.

Спеціальні підрозділи Плану дій стосувалися підготовки України до запровадження чотирьох свобод спільного ринку: свободи пересування товарів, надання послуг, руху капіталів та робочої сили.

Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ мало здійснюватися головним чином на основі окремого Плану дій, ухваленого 10 грудня 2001 р. (переглянутого у 2007 р.).

Окремий розділ Плану дій був присвячений міжлюдським контактам. Виконання закріплених у ньому завдань дозволило підготувати Україну до інтеграції в європейський дослідницький, освітній та культурний простір, залучитися до транскордонного

та регіонального співробітництв з сусідніми країнами-членами Євросоюзу, посилити рівень охорони здоров'я громадян.

Виконання Плану дій було спрямовано на вирішення трьох основних задач: імплементацію у повному обсязі УПС, створення передумов для інтеграції України у Євросоюз, використання інституційних процедур контролю за його реалізацією, які застосовувались у процесі підготовки країн Східної та Південної Європи до вступу в європейські інтеграційні об'єднання.

З виконанням Плану дій у 2009 р. завершився передінтеграційний етап відносин України з ЄС.

Політика східного партнерства Євросоюзу

Політику сусідства доповнює політика східного партнерства (далі — ПСП). Її було започатковано ЄС у 2009 р. за ініціативою Польщі і Швеції з метою створення нового формату відносин з європейськими країнами-сусідами Союзу, який мав відокремити їх від усіх інших країн-сусідів і сприяти подоланню диспропорцій у рівнях співпраці між обома групами країн, коли Середземноморські країни-сусіди мали з ЄС угоди про асоціацію, а європейські країни-сусіди — лише угоди про партнерство і співробітництво.

Засадничі положення ПСП викладені у Спільній декларації Празького саміту східного партнерства, ухваленій 7 травня 2009 р. представниками держав-членів Союзу і Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови та України. Потенційною учасницею ПСП може стати Білорусь.

Співпраця ЄС із східними партнерами має базуватись на основних принципах міжнародного права, фундаментальних цінностях ЄС (демократії, верховенстві права, повазі до прав людини і основних свобод тощо), засадах ринкової економіки. ПСП має сприяти недопущенню конфліктів між країнами-партнерами, проведенню у них реформ, їх сталому розвитку і політичній стабільності, зближенню з ЄС.

ПСП створює багатосторонній механізм співпраці сторін, який доповнює двосторонні угоди між ними. При цьому така

політика має враховувати ситуацію в кожній країні — східному партнері і її вибір щодо відносин з ЄС.

ПСП передбачає підписання угод про асоціацію, створення зони вільної торгівлі, лібералізацію візового режиму для країн, що беруть участь у проекті, співпрацю задля енергетичної безпеки та спеціальне фінансування проекту з боку ЄС. Таким чином, метою ПСП є створення умов для прискорення переходу залучених країн до відносин асоціації з ЄС. ПСП слугує так званою «парасолькою» для укладання угод про асоціацію з кожною окремою країною — східним партнером. Такі угоди мають включати створення поглибленої і широкої зони вільної торгівлі, гармонізацію внутрішнього законодавства цих країн з правом і стандартами Союзу і тим самим заохочувати інвестиції.

ПСП також має сприяти ліквідації відмінностей у розвитку партнерів.

Інструментами імплементації ПСП виступають програми ЄС зі створення інститутів у країнах-партнерах з метою поліпшення адміністративної здатності шляхом організації підготовки, технічної допомоги тощо.

Передбачено укладання угод з країнами-партнерами у сфері мобільності громадян і лібералізації візового режиму. Вони мають підготувати ЄС та країн-партнерів до повної лібералізації візового режиму для окремих країн.

У сфері енергетичної безпеки також передбачено укладання угод.

Інституційну складову ПСП формують органи, в яких здійснюється багатостороння співпраця.

Для обговорення питань просування ПСП раз на два роки відбуваються зустрічі на рівні голів держав і урядів.

З цією ж метою щороку зустрічаються міністри закордонних справ.

За результатами обговорень ухвалюються спільні рішення.

Створюються тематичні платформи для обговорення питань у таких сферах:

— демократія, гарне управління, стабільність;

— економічна інтеграція, зближення з секторальними політиками ЄС;

— енергетична безпека;

— контакти між людьми.

Такі тематичні збори відбуваються двічі на рік на рівні старших посадових осіб, задіяних у відповідних сферах політики. У рамках платформ ухвалюються і переглядаються завдання, робочі програми. Платформи звітують про свою діяльність на зустрічах міністрів закордонних справ. Передбачені також позапланові зустрічі на міністерському рівні в рамках конкретного сектора. Роботі платформ допомагають спеціально створені комісії. У проектах і роботі платформ можуть брати участь треті країни.

У сфері правової і регульованої гармонізації відбуваються спеціальні зібрання, присвячені представленню і поясненню з боку ЄС законодавства і стандартів Союзу і порівнянню їх з національною політикою і законодавством країн-партнерів.

ПСП доповнює такі регіональні проекти, як Організація чорноморського співробітництва та інші.

ПСП спрямована на співпрацю з міністерствами, агенціями, парламентами, громадянським суспільством, міжнародними організаціями (ОБСЄ, Рада Європи, ОЕСР), міжнародними фінансовими інститутами, приватним сектором, економічними і соціальними партнерами в межах багатосторонніх платформ.

Передбачено можливість створення Парламентської асамблеї ЄС — Східне сусідство (Євро-НЕСТ ПА) та форуму громадянського суспільства східного партнерства.

Фінансування ПСП з боку ЄС здійснюється через багаторічні Фінансові рамки. На це виділено 600 млн євро на 2010–2013 рр.

ЄІБ, ЄБРР та інші установи надають фінансову допомогу для проведення реформ, модернізації, розвитку малого і середнього бізнесу.

Порядок денний асоціації між Україною та ЄС

У зв'язку з підготовкою Угоди про асоціацію у червні 2009 р. на засіданні Ради з питань співробітництва Україна — ЄС у Брюсселі

було схвалено Порядок денний асоціації (ПДА). Він набрав чинності 24 листопада 2009 р. шляхом обміну нотами між дипломатичними відомствами України та ЄС.

Цей документ прийшов на заміну Плану дій Україна — Євросоюз, який мав сприяти Україні завершити виконання Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС 1994 р. У червні 2013 р. Рада з питань співробітництва схвалила оновлений ПДА.

Як і інші документи, ухвалені Радою співробітництва, ПДА має рекомендаційний характер. Його положення можна віднести до м'якого права, застосування якого з боку ЄС є найбільш характерним для регулювання насамперед політичних відносин як усередині Союзу, так і у відносинах ЄС з третіми країнами. Проте він стає найбільш практично значимим серед усіх документів, які визначають основи співпраці України та Союзу. ПДА не має термінів виконання. Метою його ухвалення є полегшення імплементації тимчасової, а потім повноцінної угоди про асоціацію між Україною та Союзом. Однак значення цього документа для України цим не обмежується. Важливою особливістю ПДА є те, що хоча він не містить положень про можливе членство України у Союзі, за своєю суттю документ спрямований на підготовку країни до виконання Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС — політичних, економічних і правових.

ПДА містить вступ і три розділи, в яких визначено принципи, сфери і інструменти співпраці сторін. У вступній частині ПДА підкреслюється, що розвиток відносин між Україною та ЄС сприяв створенню умов для переходу від співпраці до поступової економічної інтеграції і поглибленої політичної асоціації.

У ПДА підкреслюється, що Україна як європейська країна має спільну з Європою історію і поділяє спільні цінності разом із державами-членами ЄС.

Зазначається, що нова Угода про асоціацію має створити нові інститути співпраці, поглибити політичну асоціацію і економічну інтеграцію шляхом встановлення взаємних прав і обов'язків.

Серед принципів співробітництва сторін у форматі нових відносин ПДА робить наголос на повазі до загальної мети щодо

досягнення асоціації, на повазі до спеціальної мети щодо полегшення та підготовки реалізації угоди про асоціацію, забезпеченні прозорості, спільної відповідальності сторін за реалізацію ПДА, досягненні помітних результатів шляхом поступової імплементації практичних заходів, послідовності і достатності засобів для виконання пріоритетів, імплементації окремих стадій з використанням різних швидкостей, спільній оцінці імплементації шляхом доповідей, моніторингу досягнутого прогресу.

До інструментів імплементації ПДА належать обмін технічними експертами і радниками, кращою практикою та ноу-хау; надання інформації, підтримка здатності до створення і посилення інститутів, поради щодо гармонізації з *acquis*, започаткування діалогу в окремих секторах. Важливим також є використання інструментів Східного партнерства. Створений згідно з положеннями розд. III п. 9 Спільний комітет старших посадових осіб визначає пріоритети і напрями імплементації ПДА.

ПДА передбачає продовження політичного діалогу, започаткованого УПС і Планом дій Україна — Євросоюз. Використання політичного діалогу в межах ПДА тісно пов'язано з виконанням Україною стандартів Ради Європи та ЄС. Політичний діалог спрямований на посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права, запровадження хорошого управління, забезпечення прав людини, на боротьбу з корупцією. З цією метою при проведенні конституційних і інших реформ Україна має враховувати рекомендації Венеціанської комісії Ради Європи, стандарти Європейської хартії місцевого самоврядування, оцінки SIGMA, рекомендації ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини (ODIHR). У сфері захисту прав людини Україна має забезпечити імплементацію Конвенції ООН про права осіб з обмеженими можливостями і факультативного протоколу до неї. З метою протидії корупції Україна має завершити ратифікацію Конвенції ООН проти корупції та Конвенції Ради Європи з кримінального права проти корупції, імплементувати національний план дій проти корупції у співпраці з відповідними органами ЄС.

Тісна співпраця передбачена у сфері зовнішньої політики і політики безпеки. Вона включає посилення консультацій і координацію через дипломатичні і військові канали з метою вирішення міжнародних проблем, враховуючи приєднання України до декларацій і спільних позицій ЄС, продовження діалогу з питань імплементації Стратегії європейської безпеки, визначення можливостей участі України в операціях у рамках СПБО, подальшу імплементацію Севільських домовленостей стосовно консультацій і співпраці між ЄС та Україною у питаннях участі України в операціях з урегулювання конфліктів та відповідних навчаннях, вивчення можливостей участі Збройних Сил України у формуванні багатонаціональних тактичних бойових груп, посилення співпраці з врегулювання конфлікту в Молдові (5 + 2), продовження консультацій щодо санкцій, які застосовує ЄС, військову і технологічну співпрацю ЄС та України, заохочення співпраці стосовно визначених дій між українськими інституціями, з одного боку, і агенціями та органами ЄС, задіяними у сфері СЗППБ І СПБО, — з іншого, такими як Європейська оборонна агенція, Інститут ЄС з вивчення питань безпеки, Супутниковий центр ЄС та Європейський коледж з питань безпеки і оборони. До цієї сфери співпраці віднесено також боротьбу з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового ураження, запобігання незаконному експорту зброї на засадах Спільної позиції Ради 2008/944/СЗППБ.

У ПДА міститься положення щодо необхідності ратифікації Україною Римського статуту про створення Міжнародного кримінального суду.

Тісна співпраця передбачена у сфері свободи, безпеки і юстиції у контексті зобов'язань, які містяться у Плані дій 2007 р. у сфері свободи, безпеки і юстиції. Перед Україною стоїть завдання розвивати систему захисту персональних даних на основі ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 р. Про захист персональних даних і додаткового протоколу до неї та їх імплементації, що є умовою для підписання угод між Україною та Європолом і Євроюстом включно з обміном оперативною інформацією. За допомогою ЄС Україна має розвивати законодавство та інститу-

ційну структуру у сфері регулювання міграції з метою запобігання нелегальній міграції і торгівлі людьми. Україна також має практично імплементувати Конвенцію ООН про статус біженців 1951 р. і відповідний Протокол 1967 р., Конвенцію ООН проти транснаціональної злочинності 2000 р., розробляти умови для запровадження у довгостроковій перспективі безвізового режиму між Україною та ЄС згідно з домовленостями, досягненими під час Паризького саміту Україна — ЄС у вересні 2008 р. Для цього треба приділити увагу таким питанням, як: безпека документів, нелегальна міграція, включаючи реадмісію, громадський порядок і безпека та зовнішні зносини. Держави-члени ЄС мають використовувати можливості, які існують у рамках *acquis* Союзу, для зменшення чи скасування візових зборів для фізичних осіб. Також важливим є розробка, впровадження та удосконалення стратегії, правової бази та процедури інтегрованого управління кордонами, включаючи підтримку з боку ЄС. За технічної підтримки ЄС має бути продовжено процес демаркації кордонів України відповідно до міжнародних стандартів. Планується посилити співробітництво в рамках існуючих робочих домовленостей між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Фронтекс, включаючи, зокрема, аналіз та управління ризиком.

Буде посилене правоохоронне та судове співробітництво для мінімізації ризиків безпеки під час проведення ЄВРО-2012.

Спеціальну увагу приділено економічному співробітництву. Основним завданням тут є створення в Україні ринкової економіки, яка повноцінно функціонуватиме, та поступове наближення її політики до політики Союзу. Передбачається надання Україні експертної підтримки з боку інститутів ЄС.

Україна має працювати над створенням відкритих, конкурентних та прозорих правил та процедур приватизації та їх імплементацією відповідно до найкращої практики ЄС.

У сфері торгівлі та питаннях, пов'язаних з нею, пріоритети будуть визначені після завершення переговорів стосовно Угоди про асоціацію між сторонами.

Передбачено співпрацю сторін у підготовці належної імплементації правил походження, які використовуватимуться між Україною та ЄС, зокрема шляхом передачі повноважень щодо сертифікації походження від Торгово-промислової палати до митних органів до набуття чинності угоди про асоціацію, реалізації відповідних проектів Twinning для Державної митної служби України щодо застосування правил походження.

Україна розроблятиме законодавство у сфері технічного регулювання, стандартизації, оцінки відповідності, ринкового нагляду, метрології та акредитації стосовно положень, які регулюють обіг промислових товарів відповідно до *acquis* ЄС з метою усунення торговельних бар'єрів, вжиття заходів відповідно до індикаторів для проектів бюджетної підтримки ЄС у сфері стандартизації на 2010–2012 рр.

Передбачено поступове наближення законодавства та практики України до законодавства та практики ЄС (Регламент 882/2004/ЕС) стосовно санітарних та фітосанітарних заходів у харчовій та кормовій промисловості, забезпечення здоров'я та нормальних умов утримання тварин. Комісія ЄС надаватиме Україні допомогу у цій сфері шляхом навчання працівників компетентних органів державної влади України, удосконалення лабораторій відповідно до вимог ЄС, підготовки їхньої акредитації відповідно до стандартів ISO, організації інформаційних кампаній щодо правил та вимог доступу до ринку ЄС.

У сферах торгівлі послугами, свободи заснування та інвестицій пріоритети будуть визначені після завершення переговорів стосовно Угоди про асоціацію

Передбачений ефективний діалог щодо руху капіталів та платежів, зокрема з метою моніторингу дотримання всіх існуючих зобов'язань та підготовки до нової Угоди про асоціацію.

Має бути посилено співробітництво, зокрема через технічну допомогу з боку ЄС, у сфері державних закупівель. Передбачено роботу в напрямі створення в Україні незалежного наглядового органу відповідно до Директиви 89/665 із змінами згідно з Директивою 2007/66 та забезпечення його достатньої адміністра-

тивної спроможності, а також подальшу гармонізацію законодавства України до *acquis* ЄС щодо державних закупівель, як визначено у Директивах 2004/17 та 2004/18.

Значні заходи намічені у сфері забезпечення конкуренції. Україна та ЄС співпрацюватимуть з метою створення ефективної системи контролю та моніторингу державної допомоги в Україні. Конкурентна політика передбачатиме посилення прозорості та передбачуваності в Україні, включаючи оприлюднення рішень Антимонопольного комітету України у короткий термін після їх ухвалення, забезпечення конвергенції конкурентного законодавства та практики України до *acquis* ЄС, зокрема у сферах правил контролю за злиттям та у принципах, що використовуються в імплементації та посиленні конкурентного законодавства.

Передбачається посилити співробітництво щодо захисту прав інтелектуальної власності, зокрема шляхом належного впровадження стандартів, закріплених у Директиві 2004/48/ЕС та Регламенті Ради ЄС 1383/2003 стосовно митних дій, вжиття ефективних заходів проти підробок і піратства, посилення правозастосовних спроможностей на рівні органів державної влади України (адміністративні, судові та виконавчі органи).

У сферах спрощення торгівлі та митних справах намічений розвиток взаємного прозорого торговельного середовища. У зв'язку з цим передбачено посилення адміністративної та виконавчої спроможності Митної адміністрації України для підтримки спрощення законної торгівлі та запобігання шахрайству; використання оновлених митних програм ЄС; подальший розвиток митного законодавства України та його імплементаційних положень відповідно до міжнародних інструментів та стандартів, які застосовуються у митній сфері та торгівлі, включаючи ті, які розроблені ЄС, Світовою митною організацією (Оновлена Кіотська Конвенція), СОТ, ООН (Конвенція щодо гармонізації прикордонного контролю 1982 р.); співробітництво щодо впровадження сучасної Гармонізованої системи опису та кодування товарів з метою впровадження комбінованої номенклатури та забезпечення чіткої та зрозумілої класифікації товарів; забезпечення найви-

щих стандартів доброчесності на кордоні шляхом вжиття заходів, що відображають принципи Аруської декларації Всесвітньої митної організації. Індикатором може бути Програма ЄС щодо митної етики. У сфері митної оцінки передбачено обмін найкращими надбаннями практики стосовно імплементації стандартів СОТ (Угода про застосування статті VII ГАТТ 1994 р.). Важливим вбачається майбутня участь України в Робочій групі EU–EFTA та Робочій групі ЕС–ECFTA, а також ECG (Electronic Customs Group) — NCTS. Перед Україною стоїть завдання наближення свого транзитного законодавства, операційних процедур, систем інформаційних технологій щодо конвенцій ЕС/ECFTA стосовно спільних транзитних процедур та спрощення формальностей у торгівлі товарами з метою забезпечення майбутнього приєднання України до зазначених конвенцій та участі в спільній транзитній системі.

Крім цього, ПДА регулює питання співробітництва у сфері енергетики, включаючи ядерні питання, транспорту, охорони навколишнього природного середовища, промислової та підприємницької політики, фінансових послуг, державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, оподаткування, статистики, інформаційного суспільства, туризму, сільського господарства та розвитку сільської місцевості, рибальства та морської політики, наукового і технологічного співробітництва, захисту прав споживачів, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, навчання, молоді, культури, спорту та фізичної культури, громадянського суспільства тощо.

Участь у програмах та агентствах ЄС відбуватиметься на засадах укладеної в майбутньому Рамкової угоди, яка надасть Україні можливість брати участь у програмах ЄС шляхом її імплементації через окремі робочі домовленості.

Фінансування ПДА здійснюється за рахунок ресурсів від України та ЄС, виділених для імплементації погоджених пріоритетів. У випадку ЄС відповідна підтримка має бути надана у контексті загальних пріоритетів надання допомоги Україні як частини загального фінансування, доступного для потреб України, при

повному дотриманні відповідних імплементаційних правил та процедур надання зовнішньої допомоги ЄС. ЄС також заохочуватиме міжнародних, урядових, ділових партнерів та представників громадянського суспільства сприяти впровадженню цілей та пріоритетів ПДА та допомагатиме їм у цих завданнях.

У рамках ПДА створений інституційний механізм (п. 9). Органом співпраці є Спільний комітет, який діє на рівні старших посадових осіб. Він здійснює моніторинг та готує звіти для оцінки прогресу імплементації ПДА, а також визначення майбутніх пріоритетів та будь-яких необхідних доповнень до Порядку денного. Спільний Комітет проводить свої зустрічі щонайменше раз на рік. Кожна сторона може здійснювати власну оцінку прогресу імплементації ПДА незалежно від Спільного Комітету. Механізм Спільного Комітету має бути відображений у заключних домовленостях у контексті переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Передбачена можливість створення комітетів для моніторингу співробітництва в окремих сферах.

ПДА практично замінює УПС, оскільки детально регламентує сфери співпраці за виключенням ЗВТ. Документ робить можливим реалізувати погоджені напрями співпраці майбутньої угоди про асоціацію.

План дій у сфері свободи, безпеки та юстиції

Співпраця між ЄС та Україною в межах створення простору свободи, безпеки і юстиції здійснюється на основі Плану дій у сфері СБЮ, ухваленого у червні 2007 р. Радою з питань співробітництва УПС. Документ був підготовлений з урахуванням положень УПС, Плану дій Україна — Євросоюз, Гаазької програми ЄС від 4 листопада 2004 р. і її Плану дій 2005 р., Стратегії ЄС стосовно зовнішніх аспектів юстиції і внутрішніх справ: глобальна свобода, безпека і юстиція, ухваленої Радою у грудні 2005 р.

План дій складається з розділів, присвячених окремим напрямам співпраці сторін. У сфері «Свобода» до них віднесені міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів. У сфері «Безпека» — це боротьба з організованою злочинністю і

тероризмом, включаючи торгівлю людьми, розповсюдження наркотиків, корупцію, підробку документів, відмивання коштів. У сфері «Юстиція» виділені судова реформа з метою забезпечення незалежності, неупередженості і ефективності судової влади та співпраця між ЄС та Україною у цивільних і кримінальних справах.

У всіх сферах співпраці передбачено гармонізацію законодавства України з правом Євросоюзу та посилення інституційної здатності. Інструментом реалізації Плану дій є План-графік, схвалений у квітні 2008 р. на засіданні Підкомітету Комітету з питань співпраці. Він містить цілі співпраці і визначає спільні заходи.

В Україні вже зроблено певні кроки на шляху імплементації пріоритетних завдань Плану дій.

У сфері міграції і притулку введено в дію інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів і вантажів, які перетинають державний кордон. Почала функціонувати Автоматизована інформаційна система «Біженець», яка включає базу даних щодо осіб, які звернулись за отриманням притулку, та біженців.

Україна у 2007 р. ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів. Підготовлено проект закону «Про біженців та осіб, які заслуговують допоміжного чи тимчасового захисту в Україні».

У сфері управління кордонами у 2007 р. було затверджено Державну цільову правоохоронну програму «Облаштування і реконструкція державного кордону» на період до 2015 р.

Підписані робочі домовленості про оперативне співробітництво між Адміністрацією Державної прикордонної служби і Європейською агенцією з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (Фронтекс).

Здійснюється співпраця з місією Комісії ЄС з надання допомоги у питаннях кордону між Україною та Молдовою. Відповідна угода між Україною, Молдовою та Комісією ЄС набула чинності у 2009 р.

У сфері візової політики між Україною та ЄС були підписані угоди про спрощення оформлення віз та про реадмісію осіб. Обидві угоди набрали чинності 1 січня 2008 р.

Угода про спрощення віз передбачає полегшення оформлення шенгенських віз для громадян України консульськими установами держав-членів Євросоюзу. Безвізовий режим запроваджується для власників дипломатичних паспортів. Передбачено видачу багаторазових та безкоштовних віз певним категоріям громадян України. Угода упорядковує перелік документів, необхідних для отримання візи, і фіксує суму консульського збору за видачу візи. З метою моніторингу імплементації угоди створено Спеціальний комітет, до складу якого входять представники України та ЄС, а також експерти від держав-членів.

Угода про реадмісію осіб встановлює процедури, пов'язані з поверненням (реадмісією) на територію України громадян третіх країн та України, а також осіб без громадянства, які нелегально потрапили чи перебувають на території держав-членів Союзу. На базі угоди створено Спільний комітет з питань реадмісії, до складу якого входять представники України та ЄС із залученням експертів від держав-членів. Він готує пропозиції, рекомендації та ухвалює рішення з метою імплементації угоди.

У 2007–2009 рр. були підготовлені і укладені двосторонні угоди з державами-сусідами України (Польщею, Словаччиною, Угорщиною) про місцевий прикордонний рух. Підготовлено угоду з Румунією.

З метою запобігання розповсюдженню наркотиків триває співпраця з Моніторинговим центром ЄС з питань наркотиків.

У сфері боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму у 2007 р. були внесені зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом». Він спрямований на забезпечення реалізації положень Сорока рекомендацій Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (далі — ФАТФ), затверджених у 2003 р., Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів,

одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, а також Директиви Європарламенту і Ради 2005/60 ЄС щодо запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму.

Підготовлені угоди про співпрацю з Європолом та Євроюстом. Передумовою для укладання угоди з Євроюстом є ратифікація Україною Конвенції Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» 1981 р. та Додаткового протоколу до цієї Конвенції щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних 2001 р.

У сфері боротьби з корупцією реалізується План дій, підготовлений з урахуванням рекомендацій з боку експертів Ради Європи та Групи держав проти корупції (далі — ГРЕКО).

Певні заходи вживаються Україною у сфері реформування судової системи, боротьби з корупцією, затримання та ув'язнення.

Євросоюз надає Україні технічну та фінансову допомогу для виконання положень Плану дій.

План дій з лібералізації Європейським союзом візового режиму для України

На Паризькому саміті ЄС — Україна у вересні 2008 р. було започатковано діалог щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для громадян України.

На саміті ЄС — Україна в Брюсселі у листопаді 2010 р. був ухвалений План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України (План дій).

План дій містить чотири основні блоки завдань, які має виконати Україна, щоб приєднатися до країн, чиїм громадянам не потрібні візи для в'їзду на територію Європейського союзу.

Перший блок пов'язаний із безпекою документів, включно з впровадженням біометричних даних; другий — стосується управління міграцією, куди входять заходи з протидії нелегальній міграції та реадмісія; третій — охоплює громадський порядок та безпеку, а четвертий – забезпечення основоположних прав і свобод людини.

План дій складається з двох фаз. Перша — законодавча — передбачає приведення законодавства України у відповідність до стандартів ЄС у визначених Планом дій сферах, пов'язаних із зазначеними чотирма блоками.

Друга фаза — імплементаційна — спрямована на забезпечення практичного виконання Україною оновленого законодавства та національної практики у сферах, охоплених Планом дій.

Планом дій передбачений моніторинг з оцінки прогресу України в його реалізації. Моніторинг має здійснювати Комісія ЄС та Європейська служба зовнішньополітичної діяльності за участю експертів держав-членів ЄС.

Згідно зі встановленим порядком на основі проведеної оцінки виконання Україною першої фази Плану дій Комісія ЄС має підготувати пропозиції Раді ЄС щодо ухвалення рішення про перехід до виконання другої фази Плану дій.

З метою забезпечення виконання Плану дій та створення умов для короткострокових поїздок громадян України до держав-членів ЄС у 2011 р. був схвалений «Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським союзом візового режиму для України».

Україна вже виконала у повному обсязі першу (законодавчу) фазу Плану дій.

24 травня 2014 р. Комісія ЄС визнала виконання Україною першої фази Плану дій і рекомендувала перейти до другої (імплементаційної) фази. Її успішне виконання дозолить громадянам України отримати безвізовий режим і стане важливим кроком на шляху інтеграції України до Європейського союзу.

5.4. Правові засади асоціації України з Євросоюзом

Завдяки вступу до СОТ, імплементації УПС, Плану дій Україна — Євросоюз, а також реалізації ПДА наша країна підійшла до створення асоціації з ЄС.

Будучи специфічним інститутом права Євросоюзу, а не українського права, асоціація з Євросоюзом обумовлює необхідність

чіткого розуміння її правової природи та особливостей її використання в практиці зовнішніх зносин ЄС. Угоди про асоціацію — особливий вид міжнародних угод, передбачений правом ЄС для встановлення привілейованих відносин з третіми країнами, що широко використовується в його зовнішніх зносинах. За рівнем правового регулювання ці угоди посідають особливе місце серед решти міжнародних угод ЄС. Оскільки національне законодавство третіх країн зазвичай не виокремлює такого виду міжнародних угод, правова природа та характерні риси угод про асоціацію переважно визначаються правом Євросоюзу.

Завершення терміну дії Угоди про партнерство і співробітництво між європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, — з іншого, 1994 р. (УПС), передбачало укладання нової угоди про співробітництво між сторонами. Дискусія навколо того, якою мала стати нова поглиблена угода між Україною та Євросоюзом, що має замінити УПС, закінчилась у 2008 р., коли на Паризькому саміті Україна — Євросоюз було визначено, що це має стати угода про асоціацію. 19 грудня 2011 р. на саміті у Києві представники України та ЄС заявили про завершення переговорів щодо укладання угоди про УА. А 20 липня 2012 р. угода була парафована сторонами. Наступним кроком стало підписання 21 березня 2014 р. Україною та ЄС політичної частини Угоди про асоціацію. Нарешті економічна частина Угоди, яка стосується створення зони вільної торгівлі, була підписана 27 червня 2014 р. у Брюсселі. Після ратифікації УА її реалізація Україною перейде у практичну площину.

Як правило, усі угоди про асоціацію з Європейським союзом передбачають створення зони вільної торгівлі (далі — ЗВТ) між ЄС та асоційованими країнами. Важливою особливістю угод ЄС про створення ЗВТ є те, що вони укладаються відповідно до вимог Світової організації торгівлі (далі — СОТ). Згідно зі ст. XXIV Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (далі — ГАТТ), під ЗВТ розуміється група з двох чи більше митних територій, на яких скасовуються мита та інші обмежувальні заходи регу-

лювання торгівлі щодо основної частини торгівлі між складовими територіями стосовно товарів, які походять з таких територій.

Окрім вимог з боку ГАТТ/СОТ, правове регулювання відносин у межах ЗВТ з ЄС також неодмінно враховує особливості правового регулювання економічних відносин у межах внутрішнього ринку Союзу та у відносинах з третіми країнами. Зокрема, йдеться про спільну торговельну політику (далі — СТП), спільну аграрну політику, спільну риболовецьку політику тощо.

З метою підготовки України до майбутньої асоціації у червні 2009 р. на засіданні Ради з питань співробітництва, яка функціонує в рамках чинної УПС, був ухвалений Порядок денний асоціації (далі — ПДА). Він був оновлений у червні 2013 р. ПДА є окремим інструментом співпраці між Україною та ЄС, який діятиме разом з європейською політикою сусідства (далі — ЄПС) та політикою східного партнерства (ПСП).

При цьому треба зауважити, що асоціація з ЄС не означає членства асоційованої країни у об'єднанні, тобто участі у статуті Євросоюзу з обмеженими правами. Спільною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин. Відповідно до вимог щодо змісту угод про асоціацію, встановлених Судом ЄС, така угода має бодай до деякої міри вести до участі асоційованих країн у системі співтовариства. Тут не йдеться про участь в інститутах ЄС, проте передбачається участь у вторинному *acquis* («спільному доробку»). Сучасні ЗВТ, створені ЄС, можуть виступати етапом на шляху підготовки асоційованої країни до майбутнього членства (ЗВТ з європейськими країнами в межах Європейських угод та угод про асоціацію і стабілізацію), а можуть означати одну з форм поглибленого співробітництва між сторонами (ЗВТ з країнами Середземномор'я, Мексикою, Чилі). ЗВТ також можуть охоплювати різні елементи основних свобод спільного ринку ЄС. У правовому вимірі це призводить до поширення *acquis* на різні сегменти правового регулювання ЗВТ.

За своїм змістом УА можна поділити на кілька частин. Проте такий поділ є умовним, оскільки положення про окремі сектори співпраці містяться як в загальній, так і у спеціальній частинах.

Преамбула УА закріплює деякі положення установчих договорів про Європейський союз та функціонування Європейського союзу. Йдеться, насамперед, про спільні цінності Союзу (статті 2 та 3 Договору про Європейський союз). Окрім поваги до демократичних принципів, верховенства права, прав людини і фундаментальних свобод, включно з правами національних меншин, недискримінації меншин, поваги різноманітності, людської гідності в УА до них додані принцип хорошого управління, дотримання принципів ринкової економіки, що має полегшувати участь України в європейських політиках.

Преамбула також визнає Україну європейською країною, яка має спільну історію і спільні цінності з державами-членами Союзу. Це положення разом з положенням про спільні цінності має значення, насамперед, тому, що відкриває для Україні можливість приєднання у майбутньому до Євросоюзу, оскільки членом Союзу може стати будь-яка європейська країна, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2, і зобов'язується втілювати їх у життя.

У вступній частині УА також наголошується на взаємозалежності економічної інтеграції і створення ЗВТ між Україною та ЄС, а також підкреслюється важлива роль у процесі формування ЗВТ гармонізації законодавства України з основними елементами *acquis* ЄС.

Як і переважна більшість угод про асоціацію з ЄС, УА передбачає встановлення привілейованих зв'язків сторін, які мають включати участь України у політиках ЄС та його програмах і агенціях (ст. 1).

Інструментами політичної асоціації стають політичний діалог між сторонами, співпраця та зближення у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

УА передбачає продовження політичного діалогу, започаткованого УПС, Планом дій Україна — Євросоюз, Порядком денним асоціації Україна ЄС. Політичний діалог має відбуватися на кіль-

ких рівнях: на вищому рівні – керівників держав, урядів, міністерств включно з зустрічами в рамках Ради асоціації та регулярних зустрічей на рівні міністерств закордонних справ; регулярних зустрічей на рівні політичних керівників (директоратів) та експертів, контактів дипломатів, а також високо посадовців та експертів військових установ, в рамках міжнародних організацій. До політичного діалогу віднесені також консультації у екстраординарних ситуаціях та зустрічі в рамках Парламентського комітету асоціації. Політичний діалог спрямований на посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права, запровадження хорошого управління, забезпечення прав людини, боротьбу з корупцією.

Ще однією сферою для обговорення в рамках політичної асоціації є проведення внутрішніх реформ в Україні (ст. 6).

Тісна співпраця між сторонами передбачена в сфері зовнішньої політики і політики безпеки (далі — СЗППБ). Її складовою виступає також сфера спільної політики безпеки і оборони (далі — СПБО). Зміст співпраці сторін у цих сферах розкриває оновлений ПДА.

Згідно з оновленим ПДА, який доповнює УА, така співпраця включає посилення консультацій і координацію через дипломатичні і військові канали з метою зосередження зусиль на міжнародних питаннях загального значення, включаючи передусім виклики загальноприйнятим принципам міжнародного миру та безпеки, як встановлено Хартією ООН, Гельсінським заключним актом ОБСЄ та іншими відповідними багатосторонніми документами, а також з огляду на практику України щодо приєднання до заяв і спільних позицій ЄС у сфері СЗППБ; продовження діалогу щодо імплементації Європейської стратегії безпеки; продовження регулярних консультацій між Україною та ЄС щодо врегулювання кризових ситуацій; продовження практики спільного визначення можливостей для України щодо участі у поточних та майбутніх операціях СПБО, використовуючи позитивний досвід участі України в операціях ЄС на Балканах, а також у інших операціях ЄС (напр. Аталанта); подальша імплементація «Севільсь-

ких» Домовленостей щодо консультацій та співробітництва між Україною та ЄС в операціях із врегулювання криз під проводом ЄС, включаючи постійну участь України у відповідних навчаннях щодо врегулювання криз та навчальних заходах, пов'язаних з СПБО; збільшення взаємосумісності, де це необхідно, між українськими миротворчими підрозділами та військовими силами країн-членів ЄС шляхом використання досвіду, здобутого у відповідних операціях із врегулювання криз ЄС, у яких брала участь Україна, та шляхом залучення підрозділів Збройних Сил України до формування багатонаціональних бойових тактичних груп ЄС; Україна та ЄС посилять спільні зусилля у рамках співробітництва 5+2 з метою дієвого врегулювання Придністровського конфлікту в Республіці Молдова; Україна та ЄС продовжать співробітництво з Республікою Молдова з прикордонних питань; продовження консультацій щодо санкцій, які застосовуються ЄС; визначення подальших конкретних шляхів досягнення більш високої конвергенції у сфері зовнішньої політики та політики безпеки; вжиття заходів з метою стимулювання військового співробітництва та співробітництва технічного характеру між Україною та ЄС; заохочення та сприяння безпосередньому співробітництву щодо конкретних заходів, спільно визначених сторонами, між відповідними установами України та агентствами СЗППБ/СПБО і такими органами, як Європейське оборонне агентство, Інститут ЄС досліджень безпеки, Супутниковий центр ЄС та Європейський безпековий та оборонний коледж.

До цієї сфери співпраці віднесена також боротьба з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового знищення враження (далі — ЗМЗ), подальше удосконалення ефективної системи національного експортного контролю, контролю експорту та транзиту товарів, пов'язаних із ЗМЗ, включаючи контроль за кінцевим використанням товарів та технологіями подвійного використання ЗМЗ, відповідно до Регламенту ЄС щодо експортного контролю товарів подвійного використання, прийнятого у 2000 р. та відповідно до його оновленої версії, подальше співробітництво у розробленні національних переліків товарів подвійного викорис-

тання, контроль над нематеріальними передачами технологій, посиленні системи експортного контролю, включаючи запобігання та санкції за порушення та взаємодію з промисловістю; співробітництво щодо посилення безпеки діяльності у космічному просторі, шляхом вироблення заходів довіри, таких, що запропоновані проектом Кодексу поведінки ЄС; подальше співробітництво у сфері експорту зброї відповідно до змісту та принципів Спільної позиції Ради ЄС 2008/944/ СЗППБ, якою визначено загальні правила контролю за експортом військових технологій та обладнання, а також у спільній підтримці процесу щодо ратифікації та імплементації Угоди про торгівлю зброєю, яка була схвалена на Генеральній Асамблеї ООН 2 квітня 2013 р. та відкрита для підписання з 3 липня 2013 р.; подальший розвиток співробітництва у сфері боротьби з незаконною торгівлею легким озброєнням та стрілецькою зброєю і їх боєприпасами; спільне протистояння загрозам безпеці, що можуть бути спричинені українськими запасами звичайних видів зброї та застарілих боєприпасів, включаючи легке озброєння і стрілецьку зброю та їх боєприпаси, а також протипіхотні міни, відповідно до положень Оттавської конвенції про заборону використання, накопичення, виробництва та передачі протипіхотних мін.

В УА міститься положення щодо необхідності ратифікації Україною Римського статуту про створення Міжнародного кримінального суду (ст. 8). Вирішення цього питання вірогідно вимагатиме внесення поправок до Конституції України, що певною мірою може ускладнити його розв'язання.

Важливе значення для України має співпраця з Євросоюзом у сфері юстиції, свободи та безпеки (Розділ III). УА підтвердив, що рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 р., спрощення видачі віз 2007 р., а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного у Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. (ст. 19).

У цей же розділ III включені положення про правовий статус працівників-громадян України в ЄС (ст. 17). Цим підкреслюється,

що на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб у межах ЄС. Україна має регулювати питання допуску до праці для своїх громадян на ринку ЄС на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою-членом Союзу (ст. 18). У той же час, УА передбачає, що відношення до громадян України, які на законних підставах працюють на території Союзу, має виключати дискримінацію на основі національної належності щодо умов праці, заробітної плати, чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку, Україна має надати такий самий статус працівникам з Євросоюзу.

Треба зазначити, що положення про умови праці стосуються тільки громадян України або громадян держав-членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних засадах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування робітників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно ніби то надає право громадянам держав-членів чи України в'їзджати або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування, а компаніям сторін чи їх філіалам використовувати працю громадян іншої сторони на постійній основі або на умовах укладання тимчасових контрактів на працевлаштування.

Рада Асоціації шляхом ухвалення відповідних актів може передбачити для працівників з України більш сприятливі умови перебування на території Союзу, включно з допуском до професійної підготовки.

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків в УА не згадується. Вірогідно вини повинні регулюватися міжнародними договорами та викладатися в такій редакції, яка виключає будь-яку пряму дію положень права ЄС завдяки чіткому посиланню на підготовку в подальшому окремих договорів, що будуть гарантувати ці права. Таке формулювання виключає можливість робітникам-мігрантам з України посилатися на положення права Євросоюзу стосовно якихось соціальних виплат поза відрахувань на заробітну платню.

Варто зазначити, що окрім УА та двосторонніх договорів між державами-членами та Україною, в ЄС ухвалені документи, які

визначають статус працівників з третіх країн на території Союзу в цілому. Серед актів інститутів ЄС, що передбачають поширення свобод внутрішнього ринку ЄС на треті країни, особливе значення має Директива Ради 2003/109 щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою працевлаштування, а також заснування та здійснення економічної діяльності, яка набрала чинності 1 січня 2004 р.

Директива ухвалена з метою реалізації імміграційної політики Євросоюзу на засадах ст. 78.3 ДФЄС і спрямована на гармонізацію законодавства держав-членів, яке визначає умови перебування громадян третіх країн на території країн Євросоюзу. В директиві закріплені поняття, критерії та процедури, що встановлюють загальні правові рамки для самостійного вибору державами-членами форм їх реалізації (пункти 1, 3, 4).

Директива ЄС 2004/38 надає право працівникам та членам їх сімей, які не є громадянами ЄС, залишатися в державі-члені після 5-ти річного терміну безперервного працевлаштування і проживання.

Треба зазначити також Резолюцію Ради 1996 р. щодо статусу громадян третіх країн, які на довготерміновій основі перебувають на території держави-члена Євросоюзу.

У сфері, яка охоплюється поняттям безпека, УА передбачає здійснення співпраці сторін у рамках міжнародних конвенцій та шляхом запровадження відповідних стандартів ЄС. До цієї сфери входить боротьба з відмиванням грошей, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю і корупцією, а також тероризмом.

Правова співпраця стосується сфери юстиції. Вона передбачає насамперед співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24).

Передбачену Розділом III УА співпрацю у сфері свободи, безпеки і юстиції треба розглядати у контексті зобов'язань, які містяться у Плані дій 2007 р. та ПДА. Перед Україною стоїть завдання розвивати систему захисту персональних даних на основі ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 р. Про захист персональних даних

і додаткового протоколу до неї та їх імплементації, що є умовою для підписання угод між Україною та Європолом і Євроюстом включно з обміном оперативною інформацією. За допомогою ЄС Україна має розвивати законодавство і інституційну структуру у сфері регулювання міграції з метою запобігання нелегальній міграції і торгівлі людьми. Україна також має практично імплементувати Конвенцію ООН про статус біженців 1951 р. і відповідного Протоколу 1967 р., Конвенцію ООН проти транснаціональної злочинності 2000 р., розробляти умови для запровадження у довгостроковій перспективі безвізового режиму між Україною та ЄС, як домовлено під час Паризького Саміту Україна — ЄС у вересні 2008 р. Для цього треба приділити увагу таким питанням, як: безпека документів, нелегальна міграція, включаючи реадмісію, громадський порядок і безпека та зовнішні зносини. Держави-члени ЄС мають використовувати можливості, які існують в рамках *acquis* Союзу, для зменшення чи скасування візових зборів для фізичних осіб. Також важливим є розробка, впровадження та удосконалення стратегії, правової бази та процедури інтегрованого управління кордонами, включаючи підтримку з боку ЄС. За технічної підтримки ЄС має бути продовжений процес демаркації кордонів України відповідно до міжнародних стандартів. Планується посилити співробітництво в рамках існуючих робочих домовленостей між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Фронтекс, включаючи, зокрема аналіз та управління ризиком.

Основну увагу УА приділяє економічному співробітництву. В УА передбачено поступове запровадження ЗВТ протягом максимум 10 років. ЗВТ має бути створена відповідно до ст. XXIV ГАТТ/СОТ.

Лібералізація торгівлі в межах ЗВТ має здійснюватись, насамперед, завдяки скасуванню митних зборів та інших нарахувань. УА містить поняття мита та додаткових нарахувань (ст. 27). Необхідно зауважити, що визначення додаткових нарахувань є фактично аналогічним визначенню заходів еквівалентної дії митним зборам (далі — ЗЕД), яке надав Суд ЄС у справі 24/68 Commission v. Italy [1969].

Згідно з УА Україна має дотримуватись тарифної номенклатури товарів, яка базується на положеннях Конвенції про гармонізовану систему опису і кодування товарів, ухвалену в рамках Всесвітньої митної організації (далі — ВМО) у 1983 р. (ст. 28). Конвенція передбачає класифікацію товарів згідно з єдиною номенклатурою з огляду на їхню вартість і походження. Така класифікація товарів використовується в межах Митного союзу ЄС і лягла в основу єдиного митного тарифу (далі — ЄМТ) Союзу.

Скасування мита на імпорт розтягнуто на 5 років. При цьому сторони не повинні вводити нові мита (статті 29, 30). Що стосується експорту, то на нього заборонені мито, податки і заходи еквівалентної дії (ЗЕД). Україні надається перехідний період для їх ліквідації. Однак Україні залишена можливість застосування тимчасових захисних заходів (ст. 31).

У регулюванні торгівлі сторони можуть застосовувати збори та нарахування, які не повинні перевищувати витрат на послуги і не мають використовуватись з метою захисту власних товарів чи для оподаткування з фіскальною метою імпорту або експорту. Це положення значною мірою відповідає практиці, яка існує в ЄС. Зокрема, Суд ЄС не раз зазначив, що під поняття ЗЕД не підпадають сплати за послуги, які передбачають реальний прибуток для імпортера або поліпшення якості імпортованих товарів (наприклад, обробка і пакування). У справі 63/74 W. Cadsky SpA [1975] йшлося про сплату за надані послуги, які стосувались контролю за якістю, як частини загальної системи контролю. У випадках, коли збори стягуються відповідно до права Євросоюзу або міжнародного права, їх суми не повинні перевищувати вартості або ціни послуги чи суми, пропорційної наданій послузі (справи 39/73 Rewe [1973], C-389 Commission v. Germany [2003]).

Стосовно нетарифних заходів, то сторони мають застосовувати для товарів іншої сторони національний режим (далі — НР). Він є одним важливим принципом ГАТТ/СОТ щодо торгівлі товарами, запроваджуючи рівні умови для лібералізації торгівлі товарами у сфері непрямого оподаткування. НР означає відсутність дискримінації щодо імпортованих виробів через встановлення

вищих, ніж у випадку з вітчизняною продукцією, ставок внутрішніх податків чи зборів. Для запобігання такій дискримінації до УА внесена ст. 34, яка інкорпорує в угоду ст. III ГАТТ 1994 р. Цією статтею передбачено окрім заборони дискримінації щодо внутрішніх податків чи інших внутрішніх зборів також розповсюдження на імпортовані товари не менш сприятливого режиму, ніж той, який надається подібним товарам національного походження щодо всіх законів, правил і вимог, які впливають на їх внутрішню реалізацію.

Загалом, в УА інкорпорована ціла низка статей ГАТТ/СОТ, які стосуються регулювання торгівлі. Сюди відноситься ст. XI ГАТТ щодо виключень з заборон чи обмежень або ЗЕД на імпорт та експорт; статті XX та XXI стосовно загальних винятків, пов'язаних з торгівлею товарами.

УА не забороняє сторонам брати участь у митних союзах, ЗВТ чи у домовленостях щодо прикордонного руху. Однак така участь не має суперечити торговельним положенням УА (ст. 39). Спірні питання у цих випадках мають вирішуватись у рамках Комітету з торгівлі.

На сферу торговельних відносин між сторонами розповсюджується також захисний режим ГАТТ. УА дозволяє сторонам використання захисних заходів у торгівлі. Правовий механізм захисту інтересів національних виробників регулюється угодами ГАТТ/СОТ — Угодою про захисні заходи, Антидемпінговою угодою, Угодою про субсидії і компенсаційні заходи (статті 40, 46).

На відміну від ДФЄС, в якому міститься вичерпний перелік підстав для запровадження заборон чи обмежень щодо імпорту, експорту або транзиту товарів, які є виправданими з міркувань суспільної моралі, громадського порядку, державної політики або державної безпеки, захисту здоров'я або життя людей, тварин або рослин, захисту природних ресурсів, захисту національних багатств художнього, історичного чи археологічного значення або захисту інтелектуальної власності або правил стосовно золота та срібла (ст. 36), УА посилається лише на врахування публічного інтересу (ст. 48).

УА передбачає створення спеціального інституційного механізму в сфері регулювання торговельних відносин. До його основних елементів можна віднести: діалог щодо захисту торгівлі на рівні експертів, який функціонує на основі *ad hoc*; механізм вирішення суперечок.

Дуже важливим для України є обмеження або скасування технічних бар'єрів у торгівлі. З метою регулювання цих питань Угода СОТ про технічні бар'єри у торгівлі (далі — ТБТ) та Угода СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів мають бути інкорпоровані в УА (ст. 54).

Передбачено також заохочення участі України у європейських організаціях зі стандартизації, а також координація позицій України та ЄС у Європейській економічній комісії ООН.

Проте з метою нівелювання впливу ТБТ на торгівлю основний наголос в УА робиться на гармонізацію законодавства України з правом ЄС у сфері технічних правил, стандартів та оцінки відповідності (ст. 56). Україна бере на себе зобов'язання вжити необхідних заходів для поступового забезпечення відповідності її законодавства з законодавством Союзу та виконувати принципи і практики, встановлені у рішеннях та регламентах ЄС. Україна зобов'язується інкорпорувати відповідний *acquis* ЄС у своє внутрішнє законодавство, провести з цією метою адміністративну і інституційну реформи. Установи України, які займаються цими питаннями, мають брати повноцінну участь у відповідних європейських і міжнародних організаціях. Більш того, Україна має поступово транспонувати (ввести) зведення європейських стандартів (EN) як національних стандартів. Одночасно з цим Україна має припинити застосовувати національні стандарти, які суперечать європейським, включно з міждержавними стандартами (ГОСТ), що були ухвалені до 1992 р. Після здійснення Україною гармонізацій цих заходів у Протокол до УА з часом має бути включена Угода СОТ щодо оцінки відповідності та допуску промислових виробів.

Україна гармонізує своє законодавство з правом ЄС у сфері санітарних і фітосанітарних заходів та тих, що стосуються утри-

мання тварин (ст. 64). Комітет з торгівлі створює Виконавчий підкомітет з санітарії і фітосанітарії. Він має здійснювати регулярний моніторинг гармонізації з метою надання відповідних рекомендацій. Підкомітет на основі консенсусу може ухвалювати рішення, надавати рекомендації та готувати доповіді.

Щоб полегшити процес гармонізації законодавства ЄС має заздалегідь інформувати Україну про зміни у своєму законодавстві.

У рамках зближення свого законодавства сторони погоджуються на спільні зразки сертифікатів, де це можливо.

Для регулювання відносин у сфері мита та торгівлі УА передбачає широке застосування міжнародних конвенцій, актів Міжнародної митної організації (далі — ММО) та ЄС (Рамкові стандарти для забезпечення гарантування і полегшення глобальної торгівлі 2005 р., Стамбульська конвенція щодо тимчасового допуску 1990 р., Конвенція СОТ щодо оцінки, Конвенція ООН щодо міжнародних перевезень 1975 р., Конвенція щодо гармонізації прикордонного контролю товарів, Митні програми ЄС 2008 р., переглянута Кіотська конвенція щодо спрощення і гармонізації митних процедур 1973 р., переглянута Арушська декларація 2003 р., Програма ЄС стосовно митної етики 2007 р.) тощо.

УА забороняє адміністративні збори, які є заходами еквівалентної дії (ЗЕД) стосовно мита та нарахувань щодо імпорту та експорту (ст. 78). Збори і нарахування можуть застосовуватись тільки у випадках надання послуг. Їх суми не повинні перевищувати вартості наданих послуг.

Митна оцінка здійснюється на основі Угоди СОТ щодо імплементації ст. VII ГАТТ 1994 р.

Створюється Комітет митної співпраці, який має звітувати перед Радою асоціації. Основними функціями Комітету є нагляд за належним застосуванням митних положень УА, вирішення питань, пов'язаних з імплементацією положень УА про митну співпрацю, включно з взаємним визнанням митного контролю та програм з торговельного партнерства. Комітет може ухвалювати рекомендації (ст. 83).

Передбачено також зближення законодавства України з митним законодавством ЄС та міжнародними стандартами у цій галузі.

Аналіз положень УА щодо заснування та торгівлі послугами свідчить про те, що на сучасному етапі співробітництва обидві сторони ще не готові забезпечувати свободу заснування компаній, яка передбачена правом Євросоюзу. Замість цього, вони тільки намагатимуться створити передумови для більш сміливих інтеграційних кроків в майбутньому. Сторони при цьому спиратимуться на положення СОТ та досягатимуть домовленостей стосовно поступової лібералізації заснування та торгівлі послугами, а також співпраці у галузі електронної торгівлі. Україна та ЄС зберігають право на запровадження нових правил, які мають відповідати законним цілям політики у цих питаннях. Такі правила можуть стосуватися й регулювання в'їзду та перебування на території держави-члена фізичних осіб. Однак такі заходи не повинні вживатися таким чином, щоб анулювати чи створити загрозу для переваг, закріплених в УА (так зване правило непорушення) (ст. 85).

Стаття 86 УА містить визначення юридичної особи для цілей угоди. Воно практично співпадає *mutatis mutandi* з визначенням, яке містить ст. 54 ДФЄС.

Передбачена УА свобода заснування і економічної діяльності поширюється на усі заходи, які впливають на заснування в усіх видах економічної діяльності. Винятки стосуються лише видобутку ядерних матеріалів, виробництва та торгівлі зброєю, аудіовізуальних послуг, національного морського каботажу, послуг внутрішнього чи міжнародного транспорту.

На рівні України положення УА закріплюють щодо європейських компаній, філіалів та дочірніх фірм національний режим (з деякими виключеннями) або режим найбільшого сприяння, якщо він надає кращі умови. Це стосується як юридичних осіб, які були засновані до набуття чинності УА, так і тих, які будуть засновані після цього (ст. 88). На рівні ЄС на заснування та діяльність українських компаній на території Союзу поширюється режим найбільшого сприяння для компаній та філіалів, та національний режим для дочірніх компаній.

Проте правові режими, які надаються як з боку ЄС, так і з боку України у сфері заснування і діяльності компаній, є предметом багатьох виключень. Вони містяться у Додатку XVI-А і Додатку XVI-Д до УА.

Важливо відзначити, що такі спеціальні виключення не мають ніяких обмежень у часі.

Крім того УА забороняє дискримінацію на своїй території стосовно заснування юридичних осіб іншою стороною чи їхньої діяльності. Для українських підприємців це означає, що вони можуть безперешкодно відкривати свої представництва в державах-членах Союзу і мати такі самі права і привілеї, що й місцеві юридичні особи.

Надалі передбачається регулярний перегляд правових умов заснування та економічної діяльності у бік більшої їх лібералізації (ст. 89). Крім того більш сприятливий режим для прав інвесторів можуть створювати інвестиційні угоди.

В окремих випадках, які пов'язані з суворою необхідністю, одна зі сторін УА може застосовувати особливі правила для філій і представництв іншої сторони на своїй території у випадках, якщо вони не зареєстровані на території першої. Це може бути виправдано юридичними та технічними різницями між незареєстрованими і зареєстрованими на своїй території філіями і представництвами, а у випадках надання фінансових послуг — міркуваннями благорозумності.

Достатньо повно виписані в Угоді види транскордонних послуг і умови їх надання. УА передбачає головним чином поступову лібералізацію доступу до ринку транскордонних послуг, причому право надання послуг поширюється як на компанії, так і громадян.

УА охоплює практично усі види міжнародного надання послуг: транскордонний, коли споживач отримує послуги від іноземного постачальника, але сам залишається у своїй країні (наприклад, банківські послуги від іноземних банків, кур'єрські послуги, отримання послуг через інтернет, кол-центри тощо); спосіб зарубіжного споживання, коли споживач перетинає кордон для отримання послуги (наприклад, туризм); комерційна присутність,

коли передбачено відкриття представництва зарубіжної компанії на внутрішньому ринку (наприклад, філій іноземних компаній, мережі готелів тощо); присутність фізичних осіб, коли працівник приїздить в іншу країну для виконання замовлень (наприклад, направлення професіоналів для надання юридичних послуг).

У той же час, УА містить низку виключень з застосування транскордонних послуг. Вони стосуються аудіовізуальних послуг, внутрішнього морського каботажу, внутрішніх та міжнародних аеротранспортних послуг, пожежної авіації, аеротранспортних послуг, CRS послуг, послуг з наземного управління, операційних аеропортних послуг (ст. 92).

Лібералізація у сфері послуг охоплює сектори, визначені у Додатках XVI-B та XVI-E. В цих секторах мають бути скасовані обмеження на надання транскордонних послуг (ст. 93).

Крім того сторони мають надати транскордонним послугам та провайдерам послуг режим, не менш сприятливий, ніж той, які вони надають власним послугам і провайдерам послуг (ст. 94).

Для провайдерів і отримувачів послуг встановлюється режим, визначений у Додатках XVI-D та XVI-C. Зокрема, у Додатку XVI-C передбачено, що визнання кваліфікацій провайдерів послуг має здійснюватись на основі угод між окремими державами-членами і Україною.

У секторах, визначених у Додатках XVI-B та XVI-C, запроваджується національний режим щодо послуг або провайдерів. Проте надання юридичних і інших послуг може здійснюватись після отримання ліцензій і проходження інших процедур у державах-членах ЄС. На юристів, які надають послуги у сфері міжнародного і зарубіжного права, мають поширюватися місцеві правила професійної етики, вони мають використовувати звання, отримані у своїй країні, поки не будуть визнані відповідні звання у країні, де послуги надаються, вимоги страхування, реєстрація у місцевій асоціації адвокатів чи спрощений вступ до місцевої асоціації адвокатів шляхом проходження тесту на профпридатність та вимоги стосовно юридичної адреси чи постійного місця проживання в країні надання послуг.

У секторах, на які не розповсюджуються зобов'язання з лібералізації послуг, застосовуються обмеження у формі квот на кількість провайдерів, вартість сервісних операцій, загальної кількості продукції з послуг, вимог економічної необхідності тощо.

З метою подальшої лібералізації транскордонного надання послуг Торговельний комітет регулярно переглядає список зобов'язань, визначених у Додатках XVI-B та XVI-E (ст. 96).

Фізичні особи, які працюють на керівних посадах в компаніях, що надають послуги, або які здійснюють надання послуг на виконання контракту, не маючи при цьому свого постійного офісу, користуються правом в'їзду та тимчасового перебування на території іншої сторони (статті 86.17, 21).

«Ключовий персонал» українських компаній та компаній ЄС отримує право на проживання на території іншої сторони до трьох років. «Ключовий персонал» визначається як ті громадяни ЄС або України, що належать до управлінських та наглядових структур та мають спеціальні знання щодо деяких аспектів діяльності компанії. Ці знання можуть відображати конкретну кваліфікацію.

Бізнесмени можуть залишатися на території іншої сторони протягом 90 днів у будь-який 12-місячний період. Це також стосується продавців бізнесових послуг.

Стажери, які офіційно працевлаштовані українською юридичною особою, мають відповідну кваліфікацію і тимчасово направляються на роботу на підприємство в державі-члені Союзу, можуть перебувати в ЄС до 1 року.

З певними обмеженнями дозволяється надання договірних послуг: юридичних, бухгалтерських, консультативних у сфері оподаткування, комп'ютерних, рекламних, дослідницьких та експериментальних, туристичних, у сфері розваг тощо (ст. 101). УА визначає вимоги щодо кваліфікації осіб, які пов'язані з наданням послуг та їх досвіду у сфері, де надаються послуги, терміни їх перебування (до 6 місяців), умови ліцензування тощо.

Наймані працівники, які мають стаж роботи за спеціальністю не менше трьох років, відповідну університетську освіту або кваліфікацію, мають угоду з роботодавцем, а роботодавець — має

угоду з фірмою ЄС — замовником послуг, можуть отримати візу на термін від 6 місяців до 1 року.

Незалежні професіонали, щоб надавати послуги на території ЄС повинні мати досвід роботи за спеціальністю не менше 6 років, бути зареєстрованими в Україні. Вони можуть надавати юридичні послуги, послуги в сфері архітектури і міського планування, планування і комплексного планування, комп'ютерні і супутні послуги, здійснювати управлінській консалтинг, переклад тощо. Термін їхнього перебування в ЄС може сягати 1 року.

Певні кроки передбачені у сфері взаємного визнання кваліфікацій інвесторів та провайдерів послуг. З цією метою національні професійні установи можуть готувати рекомендації і направляти їх Комітету з торгівлі, який їх розглядає на предмет відповідності УА. У випадку, коли рекомендації не суперечать УА і коли встановлена відповідність між правилами сторін у конкретній сфері, сторони можуть укладати договори про взаємне визнання вимог, кваліфікацій, ліцензій та інших правил. Такі угоди мають відповідати положенням СОТ, зокрема ст. VII ГАТС.

Спеціальний розділ УА присвячений фінансовим послугам. Вони включають страхування, банківську та фінансову діяльність тощо. Наприклад, українські банки за українською ліцензією зможуть відкривати свої філії в ЄС. Громадяни України зможуть торгувати акціями на європейських біржах.

Однак сторони можуть ухвалювати і залишати у використанні засоби, які забезпечують благорозумність у фінансових операціях з метою захисту прав інвесторів, забезпечення інтегрованості і стабільності своїх фінансових систем. У випадках транскордонної торгівлі фінансовими послугами сторони можуть вимагати реєстрації провайдерів та фінансових інструментів (ст. 126).

Для забезпечення ефективного і прозорого регулювання у сфері фінансових послуг на сторони покладено зобов'язання виконувати міжнародні конвенції, а також акти міжнародних фінансових інституцій (ОБСЄ, G 7, G 20 тощо).

Спеціальні винятки з лібералізації фінансових послуг стосуються загальних пенсійних планів, статутних систем соціального забезпечення, політики обмінних курсів (ст. 130).

Значна увага в УА приділена регулюванню транспортних послуг.

У галузі міжнародного морського транспорту провайдери послуг можуть здійснювати своє право на заснування на основі національного режиму. Це означає, що наші порти можуть стати частиною ринку ЄС, а українські підприємці зможуть засновувати морську компанію в державах-членах ЄС.

УА не зачіпає морських угод між Україною та державами-членами з питань, які виходять за її межі. Проте у випадках суперечностей між положеннями міжнародних морських угод і цієї угоди, то перевага має бути надана УА. А якщо умови, які пропонують міжнародні угоди, є більш сприятливими, то вони мають діяти з урахуванням зобов'язань ЄС та згідно з ДФЄС.

У сфері автодорожнього, залізничного і внутрішнього водного транспорту умови допуску до ринку мають бути визначені в окремих угодах. До підписання таких угод сторони зобов'язуються не погіршувати ситуацію. Майбутні угоди не поширюватимуться на чинні двосторонні угоди між Україною та державами-членами.

У галузі повітряного транспорту умови доступу до ринку регулюватимуться спільним європейським повітряним простором.

До сфери транскордонних послуг також віднесена електронна комерція. Вона не обкладається митом. Сторони співпрацюють у цій сфері у формі діалогу та обміну інформацією.

Загальні винятки зі свободи надання послуг фактично містять певні положення ст. 36 ДФЄС. Сторони можуть ухвалювати правозастосовні заходи з метою захисту суспільної моралі, публічного порядку та державної безпеки; захисту здоров'я та життя людей, тварин чи рослин; захисту національних багатств, які мають художню, історичну чи археологічну цінність. Новим винятком є збереження не поповнюваних природних ресурсів. Крім того, такі односторонні заходи можуть бути необхідними для забезпечення відповідності з законодавством чи правилами,

які суперечать положенням розділу про послуги для попередження практики введення в оману чи підробок або наслідків невиконання контрактів; захисту приватності осіб стосовно обробки та розповсюдження персональних даних; безпеки.

Такі заходи також можуть суперечити положенням УА щодо застосування національного режиму (статті 88.1 та 94), якщо різниця у режимах спрямована на забезпечення ефективного та справедливого обкладання або збирання прямих податків стосовно економічної діяльності інвесторів та провайдерів іншої сторони.

Винятки поширюються також на системи соціального страхування сторін, на діяльність, пов'язану з виконанням офіційних повноважень.

Ще одним винятком є непоширення РНС, який розповсюджується на свободу заснування та торгівлю послугами, на податковий режим, який надається на основі угод про запобігання подвійному оподаткуванню (ст. 142).

В усіх зазначених сферах надання послуг передбачено зближення чинного і майбутнього законодавства з *acquis* Союзу. Воно має сприяти доступу до ринків послуг. Зближення законодавства має починатися з моменту підписання УА і поступово поширюватися на усі елементи Угоди, які згадуються у Додатку XVII.

У межах свободи руху поточних платежів та капіталів УА містить положення про відмову від застосування обмежень стосовно здійснення платежів у конвертованій валюті на поточні рахунки суб'єктів економічної діяльності сторін згідно зі ст. VIII МВФ.

Що стосується операцій з руху капіталів та фінансових рахунків платіжного балансу, то з моменту набуття чинності УА сторони мають забезпечити вільний рух капіталів щодо прямих інвестицій, які мають здійснюватися згідно з законами приймаючої країни, інвестицій згідно з положеннями УА про засування, послуги та електронну комерцію та вивід або репатріацію таких інвестованих капіталів або доходу від них. Передбачається також забезпечити вільний рух капіталів, пов'язаних з комерційними операціями чи наданням послуг, в яких беруть участь резиденти сторін.

Вільних рух капіталів поширюється й на портфельні інвестиції та фінансові займи і кредити інвесторів іншої сторони.

Україні буде наданий режим внутрішнього ринку фінансових послуг після того, як вона здійснить таку лібералізацію операцій щодо руху капіталів та фінансових рахунків платіжних балансів, яка стане еквівалентною до існуючої в ЄС. Після розгляду законодавства України відповідне рішення з цього питання має ухвалити Комітет з торгівлі.

Сторони зобов'язуються не вводити нових обмежень на рух капіталів і поточних платежів між резидентами ЄС та України і не робити існуючі заходи більш обмежувальними (ст. 145).

Комітет з торгівлі здійснює контроль за заходами сторін з метою створення умов для подальшого застосування положень ЄС щодо вільного руху капіталів. Після першого п'ятирічного терміну після набрання чинності угодою Комітет з торгівлі має розглянути схвалені заходи та визначити основи для подальшої лібералізації.

У сфері державних закупівель передбачена інституційна реформа та створення системи державних закупівель, що базується на принципах, які регулюють державні закупівлі в ЄС. До таких принципів відносяться, зокрема, принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Україна має поетапно гармонізувати своє законодавство з *acquis*, з урахуванням практики Суду ЄС та заходами з імплементації законодавства Союзу. Комітет з торгівлі оцінює заходи, запроваджені Україною в рамках кожного етапу, і ухвалює рішення про перехід до наступного етапу взаємного доступу до ринку (ст. 153).

Традиційним для усіх угод ЄС про асоціацію є включення в них положень про захист інтелектуальної власності. Що стосується самого терміну «інтелектуальна власність», то він означає інтелектуальну, промислову та комерційну власність. Відповідно до положень УА інтелектуальна власність охоплює авторські права включно з правами на кінематографічні і аудіовізуальні роботи, суміжні права виконавців, виробників фонограм, виробників фільмів, транслюючих організацій, неопубліковані раніше роботи, критичні і наукові публікації, фотографії, комп'ютерні про-

грами, а також торговельні та сервісні знаки, географічні назви, малюнки, патенти тощо, а також захист від нечесної конкуренції, як це зазначено у ст. 10 bis Паризької конвенції про охорону промислової власності та захист нерозголошеної інформації стосовно «ноу-хау».

Згідно з положеннями статей 161, 221, 228 УА сторони діють відповідно до низки міжнародних конвенцій із захисту прав на інтелектуальну власність. До них віднесені, зокрема, статті 1–22 Міжнародної конвенції про охорону прав акторів-виконавців, виробників фонограм і органів радіомовлення (Рим, 1961 р.), статті 1–18 Бернської конвенції про охорону літературних та художніх творів (Берн, 1886 р., переглянутої у 1979 р.), статті 1–14 Угоди ВОІС щодо авторських прав (1996 р.), статті 1–23 Угоди ВОІС щодо виконання і фонограм (1996 р.), Конвенції щодо біологічної різноманітності (1992 р.), Міжнародної конвенції про захист нових сортів рослин (1961 р., переглянутої у Женеві у 1972, 1978 та 1991 рр.) тощо.

Окрім приєднання до та імплементації міжнародних конвенцій в сфері захисту прав інтелектуальної власності, Україна має створити правовий механізм, здатний забезпечити ефективний захист права на інтелектуальну власність на національному рівні. В Україні такий механізм знаходиться лише у процесі становлення.

Основні положення УА, які регулюють відносини сторін у галузі конкуренції, передбачають створення умов для конкуренції, які існують в Євросоюзі. У зв'язку з цим відповідні положення УА (статті 253, 256) безпосередньо відсилають до статей ДФЄС, які регулюють конкуренцію на спільному ринку (статті 101, 102 та 106), а також до положень регламентів ЄС.

Право ЄС поширюється також на надання державної допомоги, яка має здійснюватися відповідно до обов'язкових стандартів, визначених у директивах ЄС (Додаток XXIX). Для тлумачення положень УА стосовно державної допомоги повинні застосовуватися критерії, закріплені у статтях 93, 106, 107 ДФЕС, включно з відповідними тлумаченнями, наданими Судом ЄС, а також у

актах вторинного законодавства, рамкових керівних засадах та інших адміністративних актах, чинних у Союзі (ст. 264).

Протягом 3-х років після набрання чинності УА Україна має створити операційно незалежний орган з метою імплементації положень про застосування стандартів з надання державної допомоги (ст. 262). Протягом 5-ти років з моменту вступу в дію УА Україна має провести інвентаризацію схем державної допомоги і протягом 7-ми років привести їх у відповідність з критеріями, визначеними у статтях 262 та 264. При цьому Україна розглядається як простір, ідентичний тому, який згадується у ст. 107.3а ДФЄС. Тим самим в Україні має діяти такий самий правовий режим стосовно надання державної допомоги, який встановлений у Союзі. Завдяки цьому має бути створений ефективний механізм із запобігання викривленню конкуренції в межах ЗВТ ЄС та України.

Треба також спеціально підкреслити, що УА містить конкретні зобов'язання сторін щодо надання державної допомоги у сфері сільського господарства, що має суттєве значення для стимулювання подальшого розвитку цього сектора в Україні.

На Україну поширюються спільні правила ЄС щодо внутрішнього ринку з торгівлі енергетичними товарами. Мито, кількісні обмеження та ЗЕД на експорт і імпорт енергетичних товарів забороняються між сторонами. Виключення можуть бути виправдані міркуваннями публічного порядку та державної безпеки. Транзит енергетичних товарів регулюється положеннями Європейської енергетичної хартії 1994 р. (ЄЕХ) (статті 7.1 та 7.3), які стають частиною УА, а також статті V.2 і V.5 СОТ.

УА також передбачає інтеграцію ринків енергетичних товарів (ст. 274).

УА визначає співвідношення між його положеннями та положеннями Договору про енергетичне співтовариство 2005 р., надаючи пріоритет у випадку конфліктів між ними правилам Договору про ЄЕС. Відповідно положення УА не можуть суперечити й законодавству ЄС, яке застосовується згідно з положенням цього Договору. При імплементації положень УА, які стосуються спів-

праці сторін у сфері енергетики, сторони беруть на себе зобов'язання надавати пріоритет законодавчим чи іншим актам, які відповідають Договору про енергетичне співтовариство та чинному законодавству ЄС у цій сфері. Оцінка на відповідність має враховувати усі рішення, ухвалені згідно зі ст. 91 Договору про енергетичне співтовариство 2005 р. (ст. 278).

Новою вельми широкою і багатовекторною сферою співпраці, яка не міститься у переважній більшості інших угод ЄС про асоціацію, є торгівля і сталий розвиток (глава 13).

УА передбачає насамперед застосування сторонами міжнародних документів. Зокрема, сторони мають враховувати Порядок денний 21 щодо навколишнього середовища і розвитку 1992 р., а також імплементувати багатосторонні конвенції з навколишнього середовища, сторонами яких вони є.

Вони мають заохочувати та імплементувати у своє законодавство та практику визнані на міжнародному рівні основні стандарти праці, які включають свободу асоціацій та визнання прав на укладання колективних договорів, викорінення примусової праці, заборону дискримінації тощо. Також сторони зобов'язуються імплементувати усі фундаментальні та пріоритетні конвенції Міжнародної організації праці (МОП) та Декларацію МОП щодо фундаментальних прав (ст. 291).

Створюється інституційний механізм співпраці сторін у цій сфері. До нього входять форум громадянського суспільства та Підкомітет з питань торгівлі та сталого розвитку.

Форум громадянського суспільства складається з представників двох Дорадчих груп, по одній від кожної сторони. До складу Дорадчих груп входять представники об'єднань підприємців і робітників, а також неурядових організацій. Форум проводить свої зустрічі раз на рік. Сторони УА мають інформувати Форум про прогрес у імплементації положень УА, які стосуються торгівлі і сталого розвитку. Погляди та пропозиції Форуму доводяться до відома сторін.

Підкомітет з питань торгівлі і сталого розвитку створюється Комітетом з торгівлі і складається зі старших посадових осіб від

кожної сторони. Підкомітет підзвітний Комітету з торгівлі. Завдання Підкомітету полягають у спостереженні за виконанням положень цієї глави та в обговоренні будь-яких питань, пов'язаних з їх реалізацією (статті 299, 300).

Підкомітет також уповноважений сприяти вирішенню питань, які стосуються реалізації положень УА про торгівлю і сталий розвиток. У цьому Підкомітету допомагають Групи експертів. Такі групи формуються з представників сторін і голови, який не є громадянином жодної з них. Експерти є незалежними і не можуть отримувати інструкцій від сторін або організацій, представлених у Дорадчих групах. У процесі своєї діяльності Групи експертів можуть звертатися за інформацію до сторін, їх Дорадчих груп або міжнародних організацій. Поради або рекомендації Групи експертів направляються сторонам, які мають зробити усе можливе для їх виконання. Підкомітет слідкує за реалізацією сторонами рекомендацій Груп експертів. Доповіді Групи експертів направляються до Дорадчих груп сторін (ст. 301).

Окремі розділи УА присвячені способам врегулювання суперечок стосовно виконання та тлумачення положень про створення ЗВТ.

Одним з таких способів є консультації. Проведення консультацій має сприяти вирішенню суперечок без звернення до арбітражу. Кожна зі сторін може направляти іншій стороні письмовий запит, в якому вказані відповідні заходи та положення, щодо яких виник спір.

Якщо не вдається вирішити спірне питання шляхом консультацій, то сторона, яка подала позов, може вимагати формування арбітражної палати (ст. 305). Позов готується у письмовій формі і має містити посилання на невідповідність заходу положенням УА з відповідним обґрунтуванням претензій. Позов направляється іншій стороні і Комітету з торгівлі.

Арбітражна палата складається з трьох арбітрів. У разі неможливості для сторін домовитись стосовно складу арбітрів Голова Комітету з торгівлі може обрати їх шляхом жеребкування серед осіб, список яких сформований сторонами протягом шести міся-

ців після набрання чинності Угодою. Список включає 15 осіб, запропонованих сторонами, по 5 осіб від кожної і ще 5 осіб, запропонованих як головуючі в арбітражній плати, які не є громадянами жодної зі сторін. Усі арбітри мають бути незалежними і не отримувати інструкцій від організацій або урядів.

За 90 днів після свого утворення арбітражна палата має передати сторонам попередню доповідь, в якій викладаються факти, можливість застосувати відповідні положення, обґрунтування зроблених висновків і рекомендації сторонам. Після отримання попередньої доповіді кожна зі сторін має надати свої коментарі стосовно отриманих матеріалів. Отримавши коментарі сторін на попередню доповідь, арбітражна палата може її змінити, а також провести будь-яке дослідження, яке вона вважає за необхідне.

Через 120 днів після свого заснування арбітражна палата має винести своє рішення стосовно суперечки між сторонами. Свої рішення арбітражна палата направляє сторонам і Комітету з торгівлі. Рішення є обов'язковими для сторін, яким надається 30 днів для їх виконання (ст. 310).

У разі невиконання рішень арбітражної палати сторона, яка виграла спір, може застосувати санкції до іншої сторони, які можуть включати призупинення виконання своїх зобов'язань за Угодою, надання тимчасових компенсацій тощо.

У випадках необхідності термінового вирішення спорів у сфері енергетики, сторони можуть просити голову арбітражної палати виступити посередником.

У процесі розгляду спору в арбітражній палаті сторони можуть досягнути взаємоприйнятного вирішення спірних питань. При досягненні такого рішення сторони сповіщають про це Комітет з торгівлі і голову арбітражної палати (ст. 317).

Положення, які регулюють питання торгівлі та ті, що з нею пов'язані, тлумачаться відповідно до звичаєвих норм міжнародного права, включно з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р. А у випадках, коли зобов'язання за УА ідентичні зобов'язання за Угодою про СОТ, вони мають тлумачитися відповідно до рішень Органу з врегулювання спорів СОТ.

Рішення арбітражної палати стосуються тільки сторін УА і не створюють права і обов'язки для фізичних і юридичних осіб.

Інші процедури вирішення суперечок передбачені стосовно тлумачення і застосування зобов'язань, які містяться у положеннях про регуляторне або правове зближення у таких галузях, як технічні бар'єри у торгівлі, санітарні і фітосанітарні заходи, послуги, заснування, електронну торгівлю, державні закупівлі. У випадку вирішення суперечок щодо тлумачення актів інститутів ЄС, які відносяться до цих сфер, арбітраж зобов'язаний звернутися до Суду ЄС. Арбітраж не може виносити свого рішення, поки не отримає рішення Суду ЄС, яке є обов'язковим для арбітражу (ст. 322).

При вирішенні суперечок в арбітражному порядку сторони мають вибирати між Органом з вирішення суперечок СОТ та арбітражем, створеним за УА. Одночасне використання обох органів заборонено (ст. 324).

При вирішенні суперечок щодо застосування заходів, які підпадають під дію Глави 1 Розділу IV (національний режим та допуск товарів на ринки) і негативно впливають на торгівлю між сторонами, використовується механізм посередництва.

Перед зверненням до посередництва сторона може запросити в іншої сторони інформацію про заходи, які негативно впливають на торгівлю або інвестиції.

Сторона може запропонувати іншій стороні звернутися до посередника. Пропозиція має бути викладена у письмовій формі, де чітко визначені заходи, які впливають на торгівлю і інвестиції, міститься обґрунтування їх негативного впливу і показаний причинний зв'язок між цими заходами і їх негативним впливом.

Інша сторона може у письмовій формі погодитися або відмовитися від посередництва.

У випадку позитивної відповіді сторони мають обрати посередника. Якщо сторонам не вдається погодити кандидатуру посередника, будь-яка з них може звернутися до Голови Комітету з торгівлі визначити шляхом жеребкування таку особу серед запропонованих сторонами осіб, включених ними до списку арбітрів. Посередник

має допомогти сторонам краще зрозуміти сутність застосованих заходів і їх можливий негативний вплив та знайти взаємоприйнятне рішення. Однак посередник не може давати поради чи коментарі стосовно відповідності заходів положенням УА.

Вирішення суперечки може бути досягнуто шляхом рішення Комітету з торгівлі. Серед інших способів завершення процедури посередництва УА вказує на ухвалення взаємоприйнятного рішення сторонами, письмової декларації посередника після консультацій зі сторонами стосовно недоцільності подальших зусиль, письмової декларації однієї зі сторін після розгляду взаємоприйнятного рішення і після отримання від посередника поради і пропозиції з вирішення суперечки, за взаємною згодою сторін.

Після досягнення взаємоприйнятного рішення сторони мають ухвалити заходи з його реалізації протягом визначеного ними терміну.

Процедури із застосування механізму посередництва не можуть слугувати основою для процедур з вирішення суперечок згідно з УА чи з іншими угодами (ст. 333).

Значна частина УА присвячена питанням економічної і секторної співпраці сторін. До сфер такої співпраці належать, зокрема, енергетика, включно з ядерною, макроекономічна співпраця, оподаткування, навколишнє середовище, транспорт, наука і техніка, промисловість і підприємництво, видобування корисних копалин та метал, фінансові послуги, інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, туризм, сільське господарство і його розвиток, рибальство і морська політика, захист споживачів, співпраця у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, здоров'я населення, освіта, підготовка та молодь, культура, співпраця у сфері спорту і фізичної діяльності, співпраця у сфері громадянського суспільства, транскордонна і регіональна співпраця, фінансова співпраця включно з положення з запобігання шахрайству, гармонізація законодавства тощо (статті 337–452).

Механізм правового регулювання для кожної з цих сфер співпраці не є тотожним.

Співпраця у сфері енергетики, включно з ядерною, спрямована на розвиток конкурентних ринків енергетики, де діятимуть правила і стандарти, наближені до тих, що застосовуються в Союзі (ст. 338). Сторони мають створити механізми раннього оповіщення.

В ядерному секторі співпраця здійснюватиметься на основі спеціальних угод між Україною та ЄС і державами-членами або Україною та Євратомом і його державами-членами. Розвиток політик у цій сфері та правових і регуляторних структур мають здійснюватися на основі законодавства і практики ЄС, а також на основі стандартів Міжнародної агенції з атомної енергії (МАГАТЕ) (ст. 342).

Макроекономічна співпраця спрямовується на створення в Україні функціональної ринкової економіки і поступове зближення політики України з політиками Союзу (ст. 343).

Управління державними фінансами, яке включає бюджетну політику, внутрішній контроль і зовнішній аудит, здійснюватиметься на базі міжнародних стандартів (ст. 346).

У податковій сфері передбачається поступове наближення до податкової структури, яка базується на *acquis* Союзу (ст. 353).

Співпраця у сфері статистики полягатиме у дотриманні національними системами статистики основоположних принципів ООН щодо офіційної статистики, врахуванні *acquis* Союзу, включно Європейським кодексом статистики і практики. Основним правовим інструментом співпраці визначена гармонізація законодавства України у сфері статистики з європейськими нормами і стандартами (ст. 355).

Механізм співпраці у сфері охорони навколишнього середовища включає зближення законодавства України з політикою Союзу та його законодавством (Додаток XXIX). Співпраця у сфері цивільного захисту має регулюватися на основі спеціальних угод між Україною та ЄС і його державами-членами (ст. 364).

Співробітництво у сфері транспорту має допомогти Україні здійснити реструктуризацію і модернізацію транспортного сектора. Гармонізація законодавства України з правом ЄС у цій сфері

(Додаток XXXI) не має суперечити міжнародним транспортним угодам сторін, їх участі у міжнародних транспортних організаціях, а також враховувати регіональні транспортні домовленості, такі як Платформа з транспорту Східного партнерства (ст. 368).

Політика України у сфері науки і техніки має поступово наближатися до політики і законодавства ЄС. Україна може приєднатись до Рамкової програми ЄС з досліджень і технологічного розвитку. На міжнародному рівні передбачене співробітництво в контексті Чорного моря, в рамках міжнародних організацій (ЮНЕСКО, ОЕСР, Групи 8, Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату (1992 р.) (ст. 376).

У сфері промислової і підприємницької політики співпраця України та Союзу має здійснюватись з урахуванням чинних міжнародних принципів і стандартів стосовно середнього і малого бізнесу. Сторони мають забезпечити спрощення і раціоналізацію правил та регуляторної практики шляхом обміну доброю практикою щодо методів регулювання, враховуючи принципи ЄС (ст. 379).

Співпраця у сфері фінансових послуг має базуватися на поступовому зближенні з визнаними міжнародними стандартами щодо регулювання і нагляду і шляхом гармонізації законодавства України з *acquis* Союзу (Додаток XVII) (ст. 385).

Передбачається поступове зближення законодавства України з *acquis* Союзу в сфері регуляторного інформаційного суспільства, електронного зв'язку (Додаток XVII-3) (ст. 394).

Співробітництво у сфері аудіовізуальної політики включає підготовку журналістів і професіоналів у галузі комунікацій згідно з європейськими стандартами, включно зі стандартами Ради Європи. Україна має поступово гармонізувати своє законодавство із законодавством Союзу та європейськими регуляторними рамками (Додаток XXXIV) (ст. 397).

У сфері туризму співпраця має враховувати положення про туроператорів (Глава 6, розділ IV) і про рух осіб (ст. 19).

Сільське господарство України має розвиватися шляхом підвищення гармонізації з питань, які розглядаються в рамках міжнародних організацій. Україна гармонізує своє законодавство з

відповідним законодавством та регуляторними стандартами ЄС (Додаток XXXVII) (ст. 405).

Україна та Союз мають розвивати співпрацю у сфері рибальства і морської політики в рамках регіональних міжнародних організацій з управління рибальством. Стала політика у сфері рибальства має базуватися на пріоритетах, визначених у *acquis* Союзу (ст. 410).

Передбачається поступове зближення законодавства України з *acquis* Союзу в галузі захисту споживачів (Додаток XXXVIII) (ст. 417).

Співпраця у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей передбачає здійснення відповідальної підприємницької практики, яка підтримується міжнародними міжурядовими організаціями — ООН, МОП, ОЕСР та ін. Україна має поступово гармонізувати своє законодавство зі стандартами і практикою ЄС (Додаток XXXIX) (ст. 424).

З метою забезпечення високого рівня здоров'я населення Україна поступово має зближувати своє законодавство і практику з принципами *acquis* Союзу (Додаток XL) (ст. 428).

У сфері освіти, професійної підготовки та молоді перед Україною поставлена задача створити національні структури для поліпшення прозорості та визнання кваліфікацій і компетенцій, які наближуються до досвіду ЄС (Додаток XLI) (ст. 435).

У галузі культури передбачається співпраця в міжнародних організаціях — ЮНЕСКО, Рада Європи, а також імплементація Конвенції ЮНЕСКО щодо захисту і заохочення різноманіття культурних проявів 2005 р. (ст. 440).

Одним із завдань співпраці сторін у сфері громадянського суспільства є забезпечення кращого розуміння ЄС в Україні, включно з цінностями, на яких він заснований (ст. 443).

Транскордонна та регіональна співпраця базується на укладанні Україною угод щодо її участі у агенціях і програмах Союзу. Йдеться про агенції, діяльність яких пов'язана з імплементацією УА, за умови, коли це дозволено правилами цих агенцій. Україна також може брати участь у всіх відкритих для неї програмах Союзу

згідно з Протоколом III до Рамкової угоди між Україною і ЄС щодо загальних принципів участі України у програмах ЄС (2010 р.) (ст. 450–451).

Фінансова співпраця включно з положення із запобігання шахрайству передбачає зближення законодавства України з положеннями права Союзу, визначеними у Додатку XLIII до УА.

Фінансова допомога Україні має надаватися відповідно до угод, укладених між сторонами (ст. 457).

УА передбачає створення інституційного механізму для ухвалення постанов з метою його імплементації.

Саміти керівників України та ЄС мають відбуватися 1 раз на рік. На них обговорюватимуться загальні питання імплементації УА, питання двосторонніх та міжнародних відносин (ст. 460).

Рада асоціації функціонує на рівні міністрів. До неї входять члени Ради ЄС, Комісії ЄС та члени уряду України. Такі зустрічі мають проводитися на регулярній основі з взаємною згодою, але не рідше, ніш раз на рік. Конфігурація Ради визначається за взаємною згодою. Рада здійснює контроль і слідкує за виконанням і імплементацією УА, може розглядати питання двосторонніх і міжнародних відносин (ст. 461). Рада асоціації ухвалює за взаємною згодою рішення, які мають обов'язковий характер і рекомендації. Рада також слугує форумом для обміну інформацією щодо діючих і тих, що готуються, законодавчих актів ЄС і України, а також щодо заходів з їх імплементації, примусового виконання і застосування (ст. 463). Рада може змінювати Додатки до УА, враховуючи еволюцію права Союзу та чинні стандарти, встановлені у міжнародних інструментах.

Сторони УА можуть направляти на вирішення Ради будь-який спір стосовно тлумачення, імплементації чи добросовісного виконання УА. Рада може вирішувати спір шляхом ухвалення обов'язкових рішень.

Рада може створювати спеціальні комітети чи органи у спеціальних сферах для обговорення питань, пов'язаних із забезпеченням імплементації УА, непорушуючи спеціальних положень про створення і функціонування зони вільної торгівлі.

Комітет асоціації допомагає Раді асоціації. Складається з представників членів Ради ЄС, представників членів Комісії ЄС, а також представників уряду України на рівні державних службовців. Склад комітету залежить від питань, які він обговорює. Комітет збирається не рідше одного разу на рік. Рада асоціації може делегувати Комітету будь-які повноваження, включно з правом ухвалювати обов'язкові рішення. Рішення Комітету на основі делегованих повноважень Ради ухвалюються за згодою сторін і є обов'язковими для виконання (ст. 465).

Комітет може створити підкомітети для визначення прогресу з питань економічної і секторальної співпраці.

Парламентський комітет складається з членів Європарламенту та Верховної Ради. Він збирається для обміну думками щодо виконання положень УА. Парламентський комітет може звертатися до Ради і Комітету з запитами стосовно імплементації УА. Він має бути проінформований про рішення Ради і може ухвалювати рекомендації для Ради. Він також може засновувати парламентські підкомітети (ст. 468).

Платформа громадянського суспільства є форумом для членів Економічного і соціального комітету ЄС та представників громадянського суспільства України, який збирається з метою обміну поглядами на реалізацію УА. Платформа має інформуватися про рішення і рекомендації Ради і сама може ухвалювати рекомендації для Ради. Представники Платформи підтримують регулярні контакти з Комітетом і Парламентським комітетом для ознайомлення них зі своїми позиціями щодо досягнення цілей УА (ст. 470).

Україна і ЄС мають забезпечити своїм громадянам безперешкодний доступ до судів і адміністративних органів для захисту своїх прав і прав власності (ст. 471).

Угода забороняє дискримінацію стосовно держав, їх фізичних і юридичних осіб. Винятком з такої заборони є право сторін застосовувати положення свого податкового законодавства до платників податків, які знаходяться не у однаковому становищі щодо їхнього місця проживання (ст. 473). Таке положення містилося в УПС між Україною та ЄС (ст. 46.3) і запозичене з права Союзу. Відповідно до

ст. 65.1(a) ДФЄС держави-члени мають право застосовувати положення свого податкового законодавства, що визначають відмінності між платниками податків, які перебувають в неоднакових умовах щодо місця проживання чи місця інвестування капіталу. Закріплення цього обмеження пов'язано з необхідністю збереження цілісності національних систем оподаткування, оскільки ця сфера в значній мірі продовжує залишатися у компетенції держав-членів (справа C-204/90 Bachman v. Belgium [1990]). Проте при здійсненні таких заходів треба підтвердити, що вони спрямовані на захист цілісності національних систем оподаткування, є необхідними для досягнення мети, а також продемонструвати, що для вирішення поставленої проблеми держава-член вживає ефективних заходів у системі національного оподаткування (справа C-43/07 Arens-Sikken [2008]).

УА покладає на Україну односторонні зобов'язання зі здійснення гармонізації свого законодавства з правом Союзу, згаданим у Додатках I-LXIII (ст. 474). З метою забезпечення виконання Україною своїх зобов'язань з УА щодо гармонізації законодавства передбачено створення дієвого механізму нагляду і контролю. Постійну оцінку прогресу у імплементації та застосуванні положень УА включно з положеннями про гармонізацію законодавства мають здійснювати обидві сторони. Для полегшення такої оцінки Україна звітуватиме перед Союзом про прогрес у регуляторному зближенні до кінця перехідного періоду (5 років) згідно з вимогами, визначеними УА і рішеннями органів, заснованих Угодою.

Для здійснення нагляду з досягнення прогресу в імплементації положень УА можуть бути створені місії в Україні за участі інститутів ЄС, органів та агенцій, неурядових структур, наглядових установ, незалежних експертів тощо. Результати нагляду та оцінки мають обговорюватись у спеціальних комітетах та органах, передбачених Угодою. Погоджені одноголосно комітетами і органами спільні рекомендації надаються Раді асоціації. У випадку досягнення згоди сторін про те, що заходи з гармонізації законодавства, охоплені положеннями УА про створення зони вільної

торгівлі (Розділ IV), імплементовані і забезпечені правовим примусом, Рада ухвалює рішення щодо подальшого відкриття ринків. Відповідні рішення Ради чи інших органів, або не ухвалення ними таких рішень не підпадають під дію механізму з врегулювання суперечок, передбаченого УА (консультації, взаємне погодження, посередництво, арбітраж) (ст. 475).

Реалізація положень УА може вимагати взаємних консультацій щодо тлумачення, імплементації чи добросовісного виконання Угоди. При виникненні суперечок з цих питань, якщо вони не стосуються функціонування зони вільної торгівлі (Розділ IV), може бути задіяна Рада асоціації. У випадку суперечки Україна або ЄС надають іншій стороні і Раді запит з вимогою вирішити спір. На першому етапі сторони можуть вдатися до консультацій в Раді та інших органах, як це передбачено статтями 461, 465, 466 УА з метою досягнення компромісу. До свого вирішення спір має обговорюватися на кожному засіданні Ради. Спір вважається вирішеним, коли Рада заявить про те, що суперечки більше не існує, або коли Рада ухвалить з приводу суперечки обов'язкове рішення (ст. 475).

Проте навіть до вирішення спорів Україною чи ЄС можуть вдаватися до санкцій у випадках невиконання іншою стороною своїх зобов'язань з Угоди. Так, якщо одна зі сторін вважає, що інша сторона продовжує порушувати свої зобов'язання протягом 3 місяців після повідомлення про формальний запит згідно зі ст. 477, інша сторона має право вдатися до заходів у відповідь. Такі заходи мають найменше впливати на функціонування Угоди і не можуть включати зупинення будь-яких прав, що стосуються функціонування зони вільної торгівлі (Розділ IV). Про такі заходи сторона, яка до них вдається, зобов'язана невідкладно повідомити Раду асоціації, і вони мають стати предметом для консультацій чи вирішення суперечок.

Проте УА передбачає випадки денонсації Угоди без попередніх консультацій чи застосування процедури вирішення спорів. Вони включають денонсацію Угоди, яка не санкціонована загальними нормами міжнародного права, а також порушення стороною суттєвого елементу Угоди (ст. 2).

УА скасовує УПС між ЄС та її державами-членами і Україною (ст. 479).

З урахуванням відповідних положень ДЄС та ДФЄС УА не містить будь-яких обмежень повноважень держав-членів співпрацювати з Україною або укладати з нею двосторонні угоди.

УА укладена на невизначений термін. Через 5 років після набрання чинності Угодою сторони мають здійснити загальну перевірку досягнення її цілей.

УА може бути денонсована однією з сторін шляхом повідомлення про це іншої сторони. УА припиняє свою дію через 6 місяців після отримання іншою стороною такого повідомлення (ст. 481).

Торговельні положення УА можуть застосовуватися в рамках тимчасової угоди, укладеної відповідно до ст. 218.5 ДФЄС. Рішення про тимчасове застосування торговельних положень УА до набуття нею чинності санкціонує Рада ЄС.

Запровадження асоціації України з ЄС матиме безпрецедентне значення для правопорядку України. Виконання угоди про асоціацію за наявності відповідної політичної волі може започаткувати якісно новий етап інтеграції України з Євросоюзом та стати чинником, що зумовить подальші напрямки розвитку правової системи України.

5.5. Гармонізація законодавства України з правом Євросоюзу

Гармонізація законодавства України з правом Європейського союзу є однією з важливих умов поглиблення співпраці нашої країни з європейськими інтеграційними об'єднаннями та їх державами-членами. Вона створює необхідні передумови для переходу до наступних стадій інтеграції, включаючи членство України в Євросоюзі.

Укладання Україною УПС з ЄС, а також ухвалення інших документів, які визначали правові засади співпраці між Євросоюзом та Україною, створило належні передумови для гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу.

Гармонізація, яка була передбачена УПС та іншими документами, що регулюють співробітництво України з Євросоюзом, має як спільні риси, так і суттєві відмінності від аналогічного процесу, здійснюваного на рівні Євросоюзу та у відносинах ЄС з третіми країнами. Спільною для них є загальна мета всякої гармонізації, яка полягає у створенні уніфікованого правового середовища для суб'єктів ринкових відносин. А для цього необхідно нівелювати відмінності у національних правилах, які регулюють ці відносини. Проте гармонізація в рамках співробітництва України з Євросоюзом спрямована також на створення сприятливих умов для доступу українських виробників та провайдерів послуг на спільний ринок ЄС та на ринки країн, які визнають стандарти Союзу.

Крім того, гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу закладає правові засади для появи правового середовища, наближеного до вже існуючого в країнах-членах Союзу, і тим самим допомагає залучити бізнесменів з країн-членів європейських інтеграційних об'єднань до більш активної діяльності в Україні. Така присутність повинна сприяти економічному розвитку країни, а також залученню іноземних інвестицій в українську економіку.

Тим самим гармонізація об'єктивно прискорює інтеграцію України до Євросоюзу. І це визначає особливу зацікавленість України у процесах гармонізації свого законодавства з правом Євросоюзу.

Разом з тим, гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу повинна враховувати характер відносин сторін, що визначає особливі способи та принципи її здійснення.

Треба відзначити, що процес гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу розпочався ще до набуття чинності УПС. Зокрема, спроби узгодити норми українського законодавства з правом ЄС робилися у галузях, що регулюють конкуренцію, трудові та соціальні відносини. Цей період можна назвати етапом добровільної гармонізації. Для нього характерним є те, що він здійснювався за відсутності конкретних зобов'язань сторін у цій сфері. Він також проходив за умов, коли дії України, з метою

гармонізувати своє законодавство з правом Євросоюзу, не були погоджені з європейськими інтеграційними організаціями і мали односторонній характер.

Однак треба зауважити, що цей процес не був абсолютно стихійним. Річ у тім, що в України були можливості використовувати відповідні акти органів Європейського співтовариства та аналізувати практику інших країн, в яких здійснювалася гармонізація національного законодавства з правом ЄС. Зокрема, Біла книга, ухвалена Комісією ЄС у 1995 р., визначала пріоритети гармонізації для країн Центральної та Східної Європи. Звісно, одного тільки переліку пріоритетних галузей з гармонізації було недостатньо для того, щоб надати цьому процесу необхідну динаміку. Насамперед, треба було зважати на те, що для започаткування процесу гармонізації необхідно було мати переклад хоча б частини документів ЄС українською мовою. Проте, враховуючи, що акти, визначені Білою книгою як пріоритетні займали обсяг у 8 000 сторінок, одне це вже стало значною технічною перешкодою на шляху добровільної гармонізації, яку почала здійснювати Україна.

Треба зазначити, що першим документом, який заклав правові засади для гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу ще до набуття чинності УПС, стала Тимчасова угода між Україною та ЄС про торгівлю та торговельне співробітництво, підписана 1 червня 1995 р. у Брюсселі. Вона набула чинності 1 лютого 1996 р. У травні 1998 р. Тимчасову угоду замінила УПС.

Тимчасова угода передбачала гармонізацію законодавства України з правом ЄС у галузях конкуренції (ст. 17) та захисту права на інтелектуальну власність (ст. 18, Додаток III). Положеннями цих статей були передбачені різні способи гармонізації.

Зокрема, що стосується правил конкуренції, то Тимчасова угода зобов'язувала сторони ухвалити та виконувати закони, спрямовані проти обмежень конкуренції з боку підприємств, які знаходяться у їх юрисдикції. Угодою була передбачена також можливість надання технічної допомоги для розвитку і запровадження правил конкуренції. Ці положення лише непрямо вказу-

вали на необхідність для сторін мати схожі закони щодо регулювання конкуренції, а також на орієнтацію при цьому на законодавство ЄС, як сторони, яка на відміну від України, має досвід у впровадженні правил конкуренції.

На противагу цим положенням ст. 18 та Додаток III тимчасової угоди містили більш чіткі щодо змісту та терміну виконання зобов'язання для України у галузі гармонізації. В ній було передбачено, що Україна до кінця п'ятого року після набуття чинності Угодою мала забезпечити рівень захисту прав на інтелектуальну власність аналогічний тому, який існував у Співтоваристві на засадах, визначених актами ЄС, і, зокрема, тими, які були зазначені у Додатку III, включаючи ефективні засоби забезпечення дотримання таких прав.

У свою чергу Додаток III включав перелік цілої низки директив та регламентів ЄС, які регулювали сферу захисту прав на інтелектуальну власність на рівні Співтовариства. Ці акти стосувалися, зокрема, зближення законодавства держав-членів ЄС щодо торговельних марок, захисту топографічних назв, напівпровідникової продукції, захисту комп'ютерних програм, створення сертифікатів з додаткового захисту медичної продукції, захисту географічних покажчиків та визначників щодо походження сільськогосподарської продукції та продуктів споживання, координації деяких правил щодо авторських прав та прав стосовно авторства на супутникове віщування та кабельну ретрансляцію, гармонізації термінів захисту авторських та суміжних прав, прав на орендну плату та кредитування та деяких суміжних прав у галузі інтелектуальної власності.

Тим самим при здійсненні гармонізації у сфері захисту прав на інтелектуальну власність Тимчасова угода як форма гармонізації також визначила ухвалення національних правових актів, які б враховували у тій чи іншій мірі положення вторинного права ЄС. Перелічені в Тимчасовій угоді нормативні акти ЄС могли бути використані Україною в процесі гармонізації її законодавства з правом ЄС для створення правового режиму у сфері захисту прав на інтелектуальну власність, аналогічного тому, який існував в Євросоюзі.

Після набуття чинності УПС процес гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу отримав вже не тільки чіткі правові засади, але й набув більш різноманітних форм.

Окрім приєднання до міжнародних угод УПС визначав правові засади для здійснення гармонізації шляхом ухвалення внутрішніх правил, приведених у відповідність з нормами права Євросоюзу (статті 50, 51, 60, 61, 63, 68, 71, 75–77). Сферами гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу стали захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, право компаній, банківська справа, бухгалтерський облік компаній, податки, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист права споживачів, технічні правила і стандарти, ядерна енергія, транспорт, промисловість, сільське господарство, енергетика, відмивання грошей, соціальна сфера, діяльність малих та середніх підприємств, статистика тощо.

Важливо також відзначити, що в УПС практично нічого не говорилося про терміни здійснення гармонізації. Єдиним винятком з цього стала сфера захисту прав на інтелектуальну власність, в якій Україні надавалося п'ять років на виконання своїх зобов'язань за угодою.

Як свідчать аналіз положень УПС та інших документів, що стосуються гармонізації, майже всі вони відносилися до категорії так званого «м'якого права», тобто мова йшла переважно про наміри, а не чіткі зобов'язання сторін. А це ставило весь процес гармонізації законодавства в залежність від зацікавленості сторін у його просуванні і це, у свою чергу, надавало їх діям політичного забарвлення.

У цілому УПС виконав свої задачі у сфері гармонізації законодавства. Проте головним недоліком такої гармонізації була відсутність нагляду за процесом гармонізації в Україні з боку компетентних українських установ та ЄС. Ніхто не контролював, наскільки ефективною була така гармонізація. Крім того гармонізація законодавства не була прив'язана до процесу реформ в Україні.

Підписана в червні 2014 р. Україною та Союзом угода про асоціацію має стати значним кроком уперед стосовно поглиблення співпраці сторін у цій сфері.

Треба зазначити, що в УА гармонізації законодавства України з правом Союзу відведена першочергова роль у процесі зближення України з ЄС. Тільки у Преамбулі УА термін «зближення законодавства» згадується 5 разів. Зокрема, Преамбула пов'язує зближення законодавства з процесом реформ в Україні, з метою заохочення тим самим економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації. А в цілому гармонізація законодавства охоплює практично усі сфери співпраці сторін. Таким чином, гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу має більш широку мету, ніж здійснення економічної інтеграції. Вона включає також реформування економіки та правової системи України.

В УА, як, між іншим, і в інших міжнародних угодах ЄС, немає визначення поняття гармонізації. Угода оперує лише такими традиційними й для права Євросоюзу термінами як «зближення» (Преамбула, статті 1, 59, 84, 337, 358, 375, 405, 417, 428, 474 тощо), «законодавче зближення» (статті 149, 152), «регуляторне зближення» (статті 64, 114, 124, 133, 322), «гармонізація» (статті 359, 404), «адаптація» (ст. 138), «визнання міжнародних принципів і стандартів» (статті 291, 346, 378, 385), «взаємне визнання правил» (статті 70, 83, 106, 140), «транспозиція» (статті 56, 65, 96) тощо. Як й у випадку з установчими договорами про Євросоюз, це може означати, що в Угоді йдеться про різні способи визначення одного й того самого процесу, головною метою якого є створення однакових правових умов для суб'єктів співробітництва між Україною та ЄС.

Той факт, що УА оперує різними термінами, може поновити дискусію серед українських вчених та практиків з метою з'ясування відмінностей між ними щодо змісту та доцільності їх використання. Існування розбіжностей у цьому питанні є об'єктивним явищем, викликаним тим, що, як вважає Н. Малишева, «ні у міжнародно-правовій теорії, ні в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося належної уваги теорії гармоніза-

ції законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широко досліджуваних у зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС»[1].

Треба одразу зазначити, що переважна більшість українських науковців, які досліджували це питання, застосовує термін «гармонізація», як узагальнюючий. У «Словнику термінів і понять з міжнародного та європейського права», виданому Інститутом законодавства Верховної Ради України, гармонізація законодавства визначається як приведення законодавства держав-членів та країн-нечленів у відповідність з вимогами Європейського союзу на підставі правових актів Євросоюзу. Гармонізація відбувається у різних формах (адаптація законодавства, імплементація, стандартизація та ін.). З іншого боку, План дій Україна — Євросоюз прямо говорив про гармонізацію законодавства.

Проте в офіційних документах дуже часто використовується термін «адаптація». Відповідно до положень Стратегії інтеграції України до Європейського союзу, адаптація полягає у зближенні законодавства України з сучасною європейською системою права. Вона передбачає реформування правової системи України та поступове приведення у відповідність з європейськими стандартами. В свою чергу Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, зазначає, що адаптація полягає у приведенні законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *«acquis communautaire»*.

Як показує практика діяльності європейських інтеграційних об'єднань, не зважаючи на застосування різних термінів як в праві Євросоюзу, так й в угодах ЄС з третіми країнами, йдеться по суті про один і той самий процес приведення національного зако-

[1] *Малишева Н. Р.* Теоретичні аспекти гармонізації національного законодавства з міжнародним правом / Н. Р. Малишева // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. — К. : Вища школа, 1998. — С. 88.

нодавства у відповідність з приписами права європейських інтеграційних організацій. На нашу думку, термін «гармонізація» найбільш адекватно характеризує мету цього процесу: узгодити національні норми таким чином, щоб в обох випадках вони створювали однакові правові умови для діяльності суб'єктів господарювання в межах внутрішнього ринку. На це правильно вказує Н. Малишева, яка вважає, що гармонізація, заявлена як цільова настанова правотворчого процесу, повинна «вмикати» певні механізми отримання найбільш високого ступеня узгодженості та сумісності систем, які гармонізуються.

Зазначені особливості гармонізації відрізняють її від уніфікації: хоча за допомогою уніфікації також створюються однакові правові умови для суб'єктів господарювання, проте це досягається іншим шляхом: через ухвалення постанов, які безпосередньо регулюють поведінку суб'єктів господарювання і не передбачають узгодження з ними актів національного законодавства. У Євросоюзі головним правовим інструментом уніфікації є регламенти.

Треба зазначити, що УА приділяє особливу увагу гармонізації не тільки існуючого, але й майбутнього законодавства України з законодавством ЄС, розглядаючи гармонізацію як важливу умову для зміцнення економічних зв'язків між сторонами, поступової інтеграції України у внутрішній ринок ЄС, завершення переходу країни до функціонуючої ринкової економіки (ст. 1).

Положення УА щодо гармонізації мають рамковий характер, а їх реалізація вимагає ухвалення правових актів, створення необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так й в правопорядку України та Союзу.

На кожному з цих рівнів гармонізація здійснюється шляхом використання певних способів. У зв'язку з цим можна виділити кілька способів гармонізації. По-перше,– це приєднання України до міжнародно-правових документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певній галузі. Другий спосіб передбачає узгодження положень національних нормативно-правових актів з припи-

сами постанов інститутів Євросоюзу, взаємне визнання національних стандартів Україною та ЄС.

УА визначає основні сфери, в яких гармонізація здійснюється шляхом приєднання до міжнародних зобов'язань у певній галузі. Ними є захист права на інтелектуальну власність, енергетика, статистика, транспорт, промислова і підприємницька політика, фінансові послуги, трудові та соціальні відносини, комунікації, охорона навколишнього середовища, боротьба проти відмивання грошей і фінансування тероризму, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю та корупцією, боротьба з тероризмом, правова співпраця, митна справа, заснування компаній, інвестиції, управління державними фінансами.

Відповідно до положень статей 161, 221, 228 УА сторони мають діяти відповідно до низки міжнародних конвенцій із захисту прав на інтелектуальну власність. До них віднесені, зокрема, статті 1–22 Міжнародної конвенції про охорону прав акторів-виконавців, виробників фонограм і органів радіомовлення (Рим, 1961 р.), статті 1–18 Бернської конвенції про охорону літературних та художніх творів (Берн, 1886 р., переглянутої у 1979 р.), статті 1–14 Угоди ВОІС щодо авторських прав (1996 р.), статті 1–23 Угоди ВОІС щодо виконання і фонограм (1996 р.), Конвенції щодо біологічної різноманітності (1992 р.), Міжнародної конвенції про захист нових сортів рослин (1961 р., переглянутої у Женеві у 1972, 1978 та 1991 рр.) тощо.

У галузі енергетики УА передбачає поглиблення співпраці сторін з метою досягнення ринкової інтеграції, включно зі зближенням енергетичного законодавства, створення ринків енергетики, на яких діятимуть наближені до законодавства ЄС правила і стандарти. З цією метою Україна має розширювати співробітництво з європейськими та міжнародними організаціями зі стандартизації у сфері енергетики. Додаток XXVII до Угоди містить перелік більш ніж 30 регламентів і директив ЄС, з якими Україна має гармонізувати своє законодавство (ст. 337).

У ядерному секторі співпраця сторін базуватиметься на укладанні нових або реалізації вже діючих спеціальних угод між Украї-

ною та ЄС чи Євратомом та їх державами-членами. Вона також включатиме розвиток політик та правових і регуляторних структур, які діють на основі стандартів МАГАТЕ та законодавства і практики ЄС (ст. 342).

У сфері транспорту співпраця України та Союзу здійснюватиметься на основі спеціальних транспортних угод, а також міжнародних угод, сторонами яких вони є, та шляхом їх участі у міжнародних організаціях. Україна поступово зближуватиме своє законодавство з чинними стандартами та політиками Євросоюзу, здійснюючи імплементацію заходів, які містяться у Додатку XXXI до УА (ст. 368).

При здійсненні промислової і підприємницької політики Україна має враховувати визнані міжнародні принципи і стандарти. Це стосується, насамперед, діяльності малих і середніх підприємств. Україна запровадить добру практику стосовно методів регулювання, яка включає принципи ЄС (статті 378, 379).

Надання фінансових послуг має здійснюватися на основі зближення законодавства України з визнаними міжнародними стандартами стосовно регулювання і нагляду. Відповідний перелік *acquis* ЄС у цій сфері міститься у Главі 6 розділу IV УА.

Управління державними фінансами, куди входить бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит має здійснюватися на основі міжнародних стандартів (ст. 346).

У сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей Україна та ЄС співпрацюють в регіональних, багатосторонніх та міжнародних організаціях. Вони мають заохочувати підприємницьку практику згідно з Глобальним договором 2000 ООН, Трьохсторонньою декларацією принципів щодо багатонаціональних корпорацій та соціальної політики 1977 р., зі змінами 2006 р., МОП та Керівних принципів для багатонаціональних корпорацій 1976 р., зі змінами 2000 р. ОЕСР.

Щодо охорони навколишнього середовища, то сторони будуватимуть свої відносини на основі зобов'язань, що містяться у багатосторонніх угодах з навколишнього середовища, сторонами яких вони є.

Треба зазначити, що гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу шляхом приєднання до міжнародних стандартів може поширюватися й на галузі, які не охоплені співпрацею в межах УА. Це стосується, насамперед, сфери трудових та соціальних відносин, міжнародного приватного права тощо. Зокрема, держави-члени Євросоюзу регулюють своє співробітництво у сфері трудових та соціальних відносин не тільки шляхом створення норм права ЄС, але за допомогою міжнародних конвенцій, які приймаються в рамках Міжнародної організації праці (МОП) [66, 92].

Потенційно у разі згоди з боку держав-членів Союзу Україна має можливість приєднатися до деяких з конвенцій у галузі міжнародного приватного права, якщо конвенції передбачають таку можливість для третіх країн, і тим самим гармонізувати своє законодавство з європейськими нормами. До них відносяться, зокрема, Конвенція стосовно юрисдикції та забезпечення виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах 1968 р., Конвенція щодо взаємного визнання компаній та юридичних осіб 1968 р., Конвенція щодо усунення подвійного оподаткування прибутків компаній 1990 р., Конвенція про патент Співтовариства 1989 р., Конвенція щодо законодавства з питань, пов'язаних з виконанням договірних зобов'язань [67, 117].

На наш погляд, гармонізація, що здійснюється шляхом приєднання до міжнародних документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певних галузях, виступає скоріше як допоміжний спосіб забезпечення приблизної адекватності законів України та права Євросоюзу. Вона, як правило, не є самодостатньою і вимагає здійснення додаткових правових заходів у формі ухвалення національних актів з метою імплементації положень міжнародних угод, які укладає або до яких приєднується Україна.

Більш поширене застосування у відносинах між Україною та Євросоюзом отримав інший спосіб гармонізації — це прийняття національних правових актів, положення яких повинні відповідати нормам права ЄС. Правові засади для здійснення такої гармонізації визначені в УА (Преамбула, статті 1, 20, 56, 58, 59, 64, 67,

84, 114, 124, 133, 138, 140, 148, 149, 151–153, 256, 262, 264, 278, 337, 338, 342, 343, 353, 355, 358, 363, 368, 375, 379, 385, 394, 397, 405, 410, 417, 424, 428, 474 тощо), українському законодавстві. Сферами гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу є боротьба проти відмивання грошей і фінансування тероризму, захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, право компаній, банківська справа, бухгалтерський облік компаній, податки (ст. 353), охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, захист здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист права споживачів, технічні правила і стандарти, енергетика, транспорт, промисловість, сільське господарство, соціальна сфера, діяльність малих та середніх підприємств, статистика тощо.

Що стосується підходів до процесу зближення законодавства, то УА закладає переважно «еволюційний підхід». Його суть полягає у поступовому приведенні українського законодавства у відповідність зі змістом та цілями, закріпленими у нормах права Євросоюзу. Такий підхід є виправданим, коли національна система права має розвинений характер, тобто коли внутрішнє законодавство охоплює переважну більшість сфер, що входять до *acquis* ЄС.

Проте у сферах, де не існує розвиненого національного законодавства, або воно безнадійно застаріло і вимагає швидкого оновлення, може бути задіяний так званий «революційний підхід» до гармонізації українського законодавства з правом ЄС. Це так звана «транспозиція» норм права ЄС у правопорядок України. Транспозиція застосовується, коли необхідно терміново прискорити процес гармонізації шляхом безпосереднього включення положень права Євросоюзу без внесення до них істотних змін, а також без проходження парламентських процедур у внутрішнє законодавство України і відміни існуючих нормативно-правових актів. У цьому випадку більшу компетенцію отримують виконавчі органи влади щодо ухвалення нормативно-правових актів, як це було зроблено в Угорщині, Балтійських країнах, Болгарії, частково у Польщі до їх вступу в Євросоюз. В УА транспозиція передбачена у статтях 56, 96, 153 Угоди. Сферами, в яких використову-

ється транспозиція, визначені стандартизація, транскордонне надання послуг, державні закупівлі.

Ще одним способом гармонізації, передбаченим УА, є взаємне визнання сторонами правил іншої сторони. На відміну від Європейських угод про асоціацію УПС взагалі не передбачала взаємного визнання правил іншої сторони. В УА таке визнання запроваджують статті 70, 106, 140. Воно стосується таких сфер, як процедури сертифікації продукції, визнання кваліфікацій, електронна комерція.

Як свідчить аналіз положень УА та інших документів, що стосуються гармонізації, на відміну від УПС, серед відповідних положень Угоди практично немає таких, які відносяться до категорії так званого «м'якого права», тобто в УА мова йде переважно про чіткі зобов'язання сторін. Як виключення можна назвати такі сфери, як освіта, підготовка та молодь (ст. 435).

Терміни здійснення гармонізації законодавства тісно пов'язані з запровадженням ЗВТ між Україною та ЄС. УА визначає максимальний 10-річний термін створення ЗВТ (ст. 25), а також містить положення про можливий перехід до наступних етапів інтеграції України у внутрішній ринок ЄС тільки після виконання нею визначених в Угоді заходів з гармонізації законодавства (статті 1, 67, 145, 147, 153). У таких сферах, як рух капіталів, передбачений 5-річний термін після набуття чинності угодою для створення умов для його подальшої лібералізації (ст. 147).

З боку Євросоюзу передбачено надання технічної допомоги з метою здійснення заходів щодо гармонізації законодавства України з правом Союзу. Така допомога повинна включати обмін експертами, завчасне надання інформації стосовно законодавства Євросоюзу, організацію семінарів, професійну підготовку, допомогу у здійсненні перекладів законодавства ЄС у відповідних секторах, розробку необхідних документів (статті 81, 82, 153 тощо). Варто, однак, зауважити, що передбачений в УА обсяг гармонізації законодавства вимагатиме також значної фінансової допомоги з боку ЄС, оскільки економічний стан України не дозволить їй вчасно виконати свої зобов'язання з гармонізації,

закріплені в Угоді. Треба враховувати, що положення стосовно надання допомоги процесу гармонізації є обов'язковими для Союзу, хоча ними, як правило, не встановлюються чіткі терміни щодо їх виконання. До певної міри це може вплинути на їх реалізацію з боку Євросоюзу.

Треба звернути увагу на те, що незважаючи на існування чітких зобов'язань України стосовно гармонізації свого законодавства, країна сама може вирішувати, яка галузь законодавства вважатиметься пріоритетною для гармонізації, беручи до уваги національні інтереси, а також часові індикатори, закладені в Угоді.

Особливе значення має створення механізму для управління процесом гармонізації на національному рівні за допомогою організаційних засобів. Такий механізм включає скринінг, засоби контролю, оцінки впливу, уточнення пріоритетів тощо. Його правові засади визначені у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу та у Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу» від 15 жовтня 2004 р. Важливе значення у цьому процесі відіграє й Порядок денний асоціації Україна — Євросоюз. Головними інститутами, які займаються гармонізацією законодавства України з правом Євросоюзу є Верховна Рада, Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Комітет Верховної Ради з питань європейської інтеграції, Координаційна Рада.

Одним з найважливіших питань залишається визначення стану та перспектив гармонізації у зв'язку із закінченням дії УПС і підготовкою до підписання нової угоди з Євросоюзом.

Міністерством юстиції України був підготовлений огляд «Гармонізація законодавства України з *acquis communautaire*». Він охоплює 16 сфер законодавства, які згадуються у ст. 51 УПС. В огляді надається перелік положень актів українського законодавства, приведених у відповідність з законодавством Євросоюзу. Зроблена також спроба дати оцінку ступеня гармонізації в кожній сфері. У кінці кожного розділу вміщені рекомендації щодо подальшої роботи з метою поглиблення процесу гармонізації. Як прави-

ло, вони мають загальний характер, у них відсутні адресати і не визначені пріоритети. На жаль, цей огляд не дає відповіді на головне питання стосовно досягнутого рівня гармонізації законодавства, тобто наскільки законодавство України є узгодженим з правом Євросоюзу.

Треба також зазначити, що діяльність існуючого в Україні організаційно-правового механізму гармонізації законодавства не є досконалою і не відповідає динаміці розвитку відносин України з ЄС. Йдеться, насамперед, про визначення меж гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу. Зокрема, у Загальнодержавній програмі зроблена спроба охопити «спільний доробок» Євросоюзу в цілому. На практиці це означає, що Загальнодержавна програма спрямована на забезпечення такої гармонізації законодавства України до законодавства Європейського союзу, яка здійснюється країнами, які вже пройшли підготовчий етап у рамках асоціації і готуються вступити до об'єднання. Треба зазначити, що такий підхід до гармонізації не відповідає практиці країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу. Складається враження, що гармонізація робиться заради неї самої, а не заради проголошеної перспективи — поступового наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу, як етапу на шляху створення зони вільної торгівлі з ЄС. Тому такий підхід до гармонізації викликає кілька запитань.

По-перше, чи спроможна Україна самостійно, без допомоги з боку Євросоюзу, здійснювати таку широкомасштабну гармонізацію? По-друге, чи потрібна взагалі на сьогоднішньому етапі відносин між Україною та Євросоюзом така гармонізація, яка орієнтується на весь *acquis* Євросоюзу? Відповіді на обидва запитання навряд чи можуть бути позитивними. На наш погляд, існує небезпека, що Загальнодержавна програма може залишилася документом про гарні євроінтеграційні наміри України. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку відносин України з Євросоюзом треба орієнтуватися насамперед на економічний *acquis*, зміст якого визначений у Додатках до УА. Це стосується, насамперед, визначення пріоритетів, створення необхідної інституційної інфра-

структури, урахування характеру гармонізації та особливостей щодо використання способів здійснення цього процесу. Такий підхід є оптимальним з точки зору досягнення необхідного балансу між витратами на гармонізацію та очікуваним результатом.

Визначені в Угоді цілі асоціації встановлюють нові вимоги до гармонізації законодавства України, яка стає головним правовим інструментом інтеграції країни у внутрішній ринок Союзу. УА робить наголос на регуляторній гармонізації шляхом реформування механізму її здійснення з метою підвищення його ефективності. Відповідними повноваженнями у цій сфері наділяються спільні органи співпраці. Зокрема, Рада асоціації може оновлювати чи змінювати Додатки до Угоди (I–XLIIL), враховуючи еволюцію права ЄС та чинних стандартів, закріплених у міжнародних актах, які стосуються сторін (ст. 463). У сфері державної допомоги Україна має створити протягом 3-х років з дати набрання чинності УА оперативно незалежний державний орган, наділений повноваженнями для забезпечення гармонізації свого законодавства з правилами ЄС, визначеними у директивах ЄС, згідно з Додатком XXIX до глави 6 розділу V Угоди (ст. 267). У сфері, яка стосується технічних бар'єрів у торгівлі, Україна має провести адміністративну і інституційну реформи. Вони мають створити умови для належної імплементації положень УА та Угоди щодо оцінки відповідності і допуску промислових товарів (ст. 56). У сфері, що охоплює освіту, підготовку та молодь, Україна має створити національні органи для поліпшення прозорості та визнання кваліфікацій і компетенцій, наближених, де це можливо, до досвіду ЄС (ст. 432).

Складовою механізму з гармонізації законодавства може стати передбачене УА заохочення участі України у європейських організаціях зі стандартизації (ст. 55). Зокрема, для сертифікації продукції на відповідність до гармонізованих стандартів на рівні Союзу діють такі органи, як Європейський комітет зі стандартизації (CEN), Європейський комітет з технічної стандартизації (CENELEC) та Європейський інститут телекомунікаційної стандартизації (ETSI). Продукція, що пройшла сертифікацію у орга-

нах Союзу зі стандартизації, отримує спеціальне маркування за допомогою літерів CE. Воно означає, що така продукція може реалізуватися на території усіх держав-членів.

До заходів, які мають допомогти Україні вчасно здійснювати гармонізацію свого законодавства, можна віднести й контроль за цим процесом з боку органів ЄС та органів співпраці, які мають бути створені згідно з Угодою. Насамперед, Україна має регулярно інформувати ЄС про заходи з гармонізації. Нагляд з боку ЄС може включати направлення в Україну спеціальних місій за участі інститутів, органів та агенцій Союзу, неурядових органів, наглядових установ, незалежних експертів та інших. Результати нагляду мають обговорюватися в органах співпраці, створених у межах Угоди, які ухвалюють спільні рекомендації щодо ефективності гармонізації. Рекомендації направляються Раді асоціації, яка на їх основі має вирішувати питання про подальше відкриття внутрішнього ринку ЄС для України (ст. 472). Зокрема, повноваженнями з перегляду зобов'язань стовно відкриття ринків сторін з урахуванням результатів гармонізації у сфері транскордонного надання послуг (ст. 96) та руху капіталів (ст. 147) наділяється Комітет з питань торгівлі. А Підкомітет з санітарних і фітосанітарних правил може готувати рекомендації щодо відкриття внутрішнього ринку ЄС у сфері санітарних, фітосанітарних правил та належного утримання тварин (ст. 64). Також рекомендації стосовно відкриття ринків може надавати Митний комітет (статті 80, 83).

Здійснюючи гармонізацію, Україна має враховувати, що цей процес має переважно односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін з узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Україна фактично жодним чином не може впливати на процес нормоутворення в системі Євросоюзу, а тільки виступає як дестінатор правових приписів Євросоюзу.

Багато невизначеностей існує й стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, з якими треба гармонізувати українське законодавство. Річ у тому, що ці акти може тлумачити тільки

Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватись. Але країна, яка гармонізує своє законодавство з правом Євросоюзу, не в змозі слідкувати за такими змінами і вчасно їх враховувати шляхом внесення змін до свого законодавство, яке підлягає гармонізації.

З іншого боку, при гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу обов'язково треба врахувати те, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі. Вони є частиною правової системи Євросоюзу. Гармонізація ж практично призводить до перенесення положень певної частини актів Євросоюзу до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми, відмінними від існуючої в межах ЄС закономірностями. Зокрема, Україна не завжди може врахувати усі юридичні тонкощі відповідного документа Євросоюзу, включаючи чітке розуміння юридичної технології, яка використовується в цих документах, причини його ухвалення та особливості його реалізації. Все це може призвести до перекручення змісту національних норм, які є наслідком процесу гармонізації [72, 104].

Тому в УА закладений механізм, який надасть можливість тлумачити положення права ЄС. Згідно з Угодою відповідні структури Євросоюзу зобов'язані інформувати Україну про зміни у своєму праві (ст. 67). Все це може допомогти уникнути невідповідності національних норм нормам Євросоюзу та підвищити ефективність реалізації положень права ЄС у національному порядку України. У кінцевому випадку досягається основна мета гармонізації щодо створення однакових правових умов для суб'єктів, діяльність яких регулюється базовими та гармонізованими нормами. Цьому має сприяти й вперше запроваджений УА механізм використання як джерело тлумачення критеріїв, що випливають зі статей 93, 106, 107 ДФЄС, чинних актів органів ЄС у цій сфері та відповідних тлумачень Суду ЄС. Зокрема, йдеться про положення стосовно державної допомоги (статті 153, 262, 263. 3, 4).

При вирішенні суперечок з допомогою арбітражу арбітражні рішення не можуть виноситися доти, поки Суд ЄС не надав свого рішення, яке має обов'язковий характер для арбітражу (ст. 320).

Незважаючи на існування вищезгаданих проблем в Україні вже зроблені перші практичні кроки на шляху гармонізації окремих галузей національного законодавства з правом Євросоюзу. Це стосується, насамперед, галузей, визначених як пріоритетні в УПС (ст. 51.2). У деяких з них уже ухвалені окремі закони чи підготовлені законопроекти, спрямовані на створення умов для діяльності суб'єктів господарювання, аналогічних тим, які існують в Євросоюзі. До таких галузей можна віднести правила конкуренції, промислове та митне законодавство, інтелектуальну власність, технічні правила і стандарти тощо.

Характеризуючи особливості гармонізації у галузі охорони прав на інтелектуальну власність шляхом приєднання до міжнародних угод, треба зауважити, що вибір такого способу гармонізації у цій сфері є закономірним і обумовлений самою природою відносин з охорони інтелектуальної власності. Оскільки охорона здійснюється в межах території окремих держав, то питання, пов'язані з забезпеченням захисту прав на інтелектуальну власність, регулюються переважно шляхом укладання міжнародних угод між державами.

Україна формально вже виконала попередні зобов'язання, що випливали з положень ст. 50.2 УПС, приєднавшись до усіх багатосторонніх конвенцій про права на інтелектуальну власність, зазначених у пункті 1 Додатку III. Відповідні законодавчі акти були ухвалені протягом 1995–2001 рр.

Можна вважати, що в країні створені правові засади для регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності. Законодавство України у сфері інтелектуальної власності становить цілісну систему правових норм. Положення про захист прав на інтелектуальну власність включені до Конституції України, кодексів, законів. Діє значна кількість підзаконних актів.

Зокрема, правовідносини у цій сфері регулюються Книгою IV «Право інтелектуальної власності» (статті 418–508) Цивільного кодексу України, Главою 16 «Використання у господарській діяльності прав інтелектуальної власності» (статті 154–162) Господарського кодексу України та ч. 3 ст. 170

«Підстави для арешту майна» Кримінального процесуального кодексу України.

З метою забезпечення охорони права на інтелектуальну власність 5 квітня 2001 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності», яким передбачено посилення кримінальних та адміністративних санкцій за незаконне використання об'єктів інтелектуальної власності. Відповідно, до низки кодексів України було внесено зміни та доповнення у сфері захисту інтелектуальної власності. Зокрема, Кримінальним кодексом України 2001 р. визначена кримінальна відповідальність за порушення прав на інтелектуальну власність, що відповідає вимогам TRIPS. У лютому 2006 р. до вищезазначеного Кодексу були внесені зміни, згідно з якими відповідальність за злочини проти прав інтелектуальної власності значно посилилась. Так, до ст. 177 Кримінального кодексу України «Порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію» було внесено зміни згідно із Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності» від 9 вересня 2006 р. та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності стосовно виконання вимог, пов'язаних із вступом України до СОТ» від 31 травня 2007 р.

Зміни відбулися також у Кодексі України про адміністративні правопорушення, який було доповнено ст. 512 «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» згідно із Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу від 7 лютого 1997 р. та ст. 156^3 «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заборони реклами та спонсорства тютюнових виробів» відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони реклами, спонсорства та стимулювання продажу

тютюнових виробів» від 22 вересня 2011 р.; Господарський процесуальний кодекс України доповнено розділом V-1 «Запобіжні заходи» згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності» від 22 травня 2003 р., в якому зазначено запобіжні заходи у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності. Внесено зміни до ч. 4 ст. 151 «Підстави забезпечення позову» Цивільно-процесуального кодексу України відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р.

До того ж 13 березня 2012 р. прийнято Митний кодекс України, у якому в статтях 397–403 містяться положення щодо захисту інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України.

Проте поки що не вирішеною залишається проблема досягнення в Україні рівня захисту прав на інтелектуальну власність, аналогічного до існуючого в Союзі, включаючи ефективні засоби забезпечення дотримання таких прав. Однією з причин такого незадовільного становища є те, що положення багатьох актів законодавчої та виконавчої влади, прийнятих з метою імплементації зобов'язань Україні з охорони права на інтелектуальну власність, не відповідають нормам багатосторонніх міжнародних конвенцій у цій сфері. Фактично невідповідність у тій чи іншій мірі існує майже щодо всіх конвенцій, окрім Ніццької угоди про міжнародну класифікацію виробів та послуг для цілей реєстрації знаків (Женева 1977 р., з поправками, внесеними в 1979 р.).

Крім того, часто положення нормативно-правових актів національних властей, які регулюють окрему галузь права інтелектуальної власності суперечать одне одному. Зокрема, це стосується нормативно-правових актів, які повинні бути приведені у відповідність до Міжнародної конвенції про захист нових сортів рослин (UPOV) (Женевський акт, 1991 р.).

З іншого боку, усунення суперечностей між нормами національного права та міжнародними конвенціями з охорони права на інтелектуальну власність є лише першим кроком на шляху

виконання положень міжнародних угод. Більш важким та важливим завданням є створення цілісного правового механізму, здатного забезпечити ефективний захист права на інтелектуальну власність на національному рівні. В Україні такий механізм знаходиться у процесі становлення, а це закладає підґрунтя для конфліктів у відносинах між Україною та Євросоюзом і вимагає продовження роботи з гармонізації законодавства.

Ще однією серйозною проблемою об'єктивного характеру, з якою стикаються Україна та усі країни-нечлени Євросоюзу у процесі гармонізації національного законодавства з правом європейських інтеграційних організацій, є необхідність враховувати при здійсненні гармонізації подальший розвиток права ЄС у галузі інтелектуальної власності. Щоб забезпечити рівень захисту інтелектуальної власності, аналогічний до існуючого в Союзі, вони мають враховувати як нові міжнародні конвенції, так й акти ЄС, які регулюють відносини у цій сфері в межах внутрішнього ринку і які визначені у Додатках до Угоди. Україна має розробити свої підходи до вирішення цієї проблеми.

Гармонізація законодавства України з правом європейських інтеграційних організацій надає можливості для дії норм права Євросоюзу у правопорядку України. Це стосується, насамперед, передбачених УА випадків транспозиції директив ЄС у внутрішнє законодавство України та застосування певних положень права ЄС у правопорядку України. При цьому треба зауважити, що процес гармонізації законодавства України з правом європейських інтеграційних організацій має свої особливості, які зумовлені рівнем відносин між партнерами. Той факт, що УА не передбачає підготовки до приєднання України до Євросоюзу, визначає межі співробітництва сторін у правовій галузі, й зокрема у сфері гармонізації. З іншого боку, як показує практика здійснення гармонізації на рівні ЄС, а також у відносинах ЄС з іншими країнами, зокрема, з тими, що мають з об'єднанням ЄС угоди про асоціацію, практично неможливо чітко визначити межі гармонізації. Тому Україна має достатньо широкі можливості у разі необхідності форсувати або призупиняти процес гармонізації своїх правових

норм з правом Євросоюзу. Це безпосередньо стосується цілей, засобів та організаційно-правового механізму гармонізації.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Які існують правові передумови для співпраці України та ЄС?
2. Охарактеризуйте зміст та значення УПС.
3. Визначте правові інструменти політики сусідства.
4. Які причини спонукали ЄС запровадити політику Східного партнерства щодо України?
5. Яка правова природа Порядку денного асоціації ЄС — Україна?
6. Які існують особливості співпраці України з ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції?
7. Визначте правові засади співпраці України з ЄС у сфері візової політики.
8. Охарактеризуйте Угоду про асоціацію як правову основу нового формату відносин України з ЄС.
9. Визначте особливості угод про асоціацію в праві зовнішніх зносин ЄС.
10. Охарактеризуйте правові засади зони вільної торгівлі України з ЄС.
11. Порівняйте гармонізацію національного законодавства держав-членів з правом Євросоюзу та зближення законодавства України з правом Євросоюзу.

Список скорочень

АКТ	–	Країни Африки, Карибського басейну та Тихого океану
ВЕТУ	–	Всеосяжна економічна і торговельна угода
ВІС (VIS)	–	Візова інформаційна система
ВМО	–	Всесвітня митна організація
ГАТС	–	Генеральна угода з торгівлі послугами
ГАТТ	–	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГРЕКО	–	Група держав проти корупції
ДЄС	–	Договір про Європейський союз
ДЗЕС	–	Договір про заснування Європейського союзу
ДНК	–	Дезоксирибонуклеїнова кислота
ДФЄС	–	Договір про функціонування Європейського союзу
ЕВС	–	Економічний і валютний союз
ЕСК	–	Економічний і соціальний комітет
ЄІБ	–	Європейський інвестиційний банк
ЄАВТ	–	Європейська асоціація вільної торгівлі
ЄБРР	–	Європейський банк реконструкції і розвитку
Євратом	–	Європейське співтовариство з атомної енергії
ЄВРОПОЛ	–	Європейське поліцейське управління
ЄЕП	–	Європейський економічний простір
ЄЕС	–	Європейське економічне співтовариство
ЄЄА	–	Єдиний європейський акт
ЄК	–	Європейський кооператив
ЄКПЛ	–	Європейська конвенція з прав людини
ЄМТ	–	Єдиний митний тариф
ЄОЕІ	–	Європейське об’єднання з економічних інтересів
ЄОПД	–	Європейський ордер на проведення дізнання
ЄПБО	–	Європейська політика безпеки і оборони
ЄПС	–	Європейська політика сусідства

ЄПСП	–	Європейська політика східного партнерства
ЄС	–	Європейський союз
ЄСВС	–	Європейське співтовариство вугілля і сталі
ЄСМ	–	Європейська судова мережа
ЄСПЛ	–	Європейський суд з прав людини
ЄСЦБ	–	Європейська система центральних банків
ЄТ	–	Європейське товариство
ЄЦБ	–	Європейський центральний банк
ЗВТ	–	Зони вільної торгівлі
ЗЄД	–	Заходи еквівалентної дії
ЗЄС	–	Західноєвропейський союз
ЗМЗ	–	Зброя масового знищення, враження
ЗУНР	–	Західноукраїнська Народна Республіка
ККПС (CATS)	–	Координаційний комітетом з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах
КНР	–	Китайська Народна Республіка
КПБ	–	Комітет з питань політики та безпеки
КПП	–	Комітет постійних представників
МАГАТЕ	–	Міжнародна агенція з атомної енергії
МОП	–	Міжнародна організація праці
НАТО	–	Організація Північноатлантичного договору, також Північноатлантичний альянс
НБСЄ	–	Нарада з питань безпеки та співробітництва в Європі
ОБСЄ	–	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОВ	–	Офіційний вісник ЄС
ОЕСР	–	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОЗВД	–	Ордер, що заморожує власність чи докази
ОЛАФ	–	Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству
ООН	–	Організація Об’єднаних Націй
ПДА	–	Порядок денний асоціації
ПКВБ	–	Постійний Комітет з оперативного співробітництва у сфері внутрішньої безпеки
ПОС	–	Постійне організоване співробітництво

ПСБЮ	–	Простір свободи, безпеки і юстиції
РЄ	–	Рада Європи
РНС	–	Режим найбільшого сприяння
СЗППБ	–	Спільна зовнішня політика і політика безпеки
СКІФА (SCIFA)	–	Комітет із стратегії щодо питань імміграції, кордонів та притулку
СНД	–	Співдружність Незалежних Держав
СОТ	–	Світова організація торгівлі
СПБО	–	Спільна політика безпеки і оборони
СРСР	–	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ССК	–	Спільна слідча команда
СССК	–	Спільна спеціальна слідча команда
СТП	–	Спільна торговельна політика
США	–	Сполучені Штати Америки
ТБТ	–	технічні бар'єри у торгівлі
ТРІПС	–	Торговельні аспекти інтелектуальної власності
ТРЕВІ	–	Міжнародний тероризм, радикалізм, екстремізм, насилля
УА	–	Угода про асоціацію
УНР	–	Українська Народна Республіка
УПС	–	Угода про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною
ФАО	–	Продовольча та сільськогосподарська Організація Об'єднаних Націй
ФРН	–	Федеративна Республіка Німеччина
ЦГФП	–	Група з фінансових питань Ecofit, ETUC, UNICE, CEEP
ЦРНТЗ	–	Центральний реєстр наявних технічних засобів
ЮНЕСКО	–	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
ЮНКТАД	–	Конференція ООН з торгівлі та розвитку
CEBS	–	Європейський комітет банківського нагляду
CEEP	–	Європейський центр представників державних підприємств
CEIOPS	–	Європейський комітет страхового й пенсійного нагляду

CEN	–	Європейський комітет із стандартизації
CENELEC	–	Європейський комітет з технічної стандартизації
CESR	–	Європейський комітет регуляторів цінних паперів
C-SIS		Шенгенська інформаційна центральна система
DG JLS	–	Генеральна дирекція з юстиції, свободи та безпеки
ESFS	–	Європейська система фінансових спостерігачів
ESMA	–	Європейське агентство з цінних паперів і ринку
ESRB	–	Європейська рада з системних ризиків
ETSI	–	Європейський інститут телекомунікаційної стандартизації
ETUC	–	Європейська конфедерація профспілок
EUROSUR	–	Шенгенський Кодекс про кордони
FRONTEX	–	Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського союзу
H-ШІС	–	Шенгенська інформаційна національна система
OLAF	–	Європейський офіс по боротьбі з підробками
UNICE	–	Європейська конфедерація виробників та підприємців
UPOV	–	Міжнародна конвенція про захист нових сортів рослин

Список літератури

1. *Декларація* про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
2. *Європейський* Союз: консолідовані договори. — К. : Port-Royal, 1999.
3. *Закон* України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Урядовий кур'єр. — 2004. — 20 березня.
4. *Зібрання* актів європейського права. — К. : Ред. журн. «Право України», 2013 — 3-59 (Дод. до юрид. журн. «Право України»). Вип. 1 : Європейський Союз / упоряд. К. В. Смирнова : за заг. ред. В. І. Муравйова. — 2013. — 1052 с.
5. *Зібрання* актів європейського права. — К. : Ред. журн. «Право України», 2013 — 3-59 (Дод. до юрид. журн. «Право України»). Вип. 2 : Європейський Союз / упоряд. К. В. Смирнова : за заг. ред. В. І. Муравйова. — 2013. — 1064 с.
6. *Зони* вільної торгівлі на початку XXI століття : моногр. / О. І. Шнирков, А. С. Філіпченко, А. П. Румянцев та ін. ; за ред. О. І. Шниркова, В. І. Муравйова. — К. : ВПЦ «Київський університет», 2013. — 399 с.
7. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. // Голос України. — 1996. — № 128.
8. *Муравйов В. І.* Гармонізація законодавства і європейська інтеграція // Право України. — 2013 — № 6. — С. 12–50.
9. *Муравйов В. І.* Лекція : Загальні принципи правового порядку Європейського союзу // Право України. — 2013 — № 6. — С. 190–204.
10. *Муравйов В. І.* Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. І. Муравйов. — К. : Академ-Прес, 2002.
11. *Муравйов. В., Святун О., Смирнова К.* Історія становлення та розвитку науки європейського права в Україні / Європейське право. — 2012. — № 1. — С. 161–180.
12. *Муравйов. В., Смирнова К.* Європейське право: правова категорія, доктрина, наука / Європейське право. — 2012. — № 1. — С. 11–22.

13. *Мусис Н.* Усе про спільні політики Європейського Союзу / Н. Мусис. — К. : К. І.С., 2005. — 355 с.
14. *Повідомлення* Комісії ЄС «Європейська політика сусідства. Стратегічний документ» від 12 травня 2004 р. // COM (2004) 373 final.
15. *Повідомлення* Комісії ЄС «Розширена Європа — сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами» від 10 травня 2004 р. // COM (2003) 104 final.
16. *Повідомлення* Комісії ЄС «Європейська політика сусідства. Стратегічний документ» від 12 травня 2004 р. // COM (2004) 373 final.
17. *Повідомлення* Комісії ЄС «Східне партнерство» від 3 грудня 2008 р. // COM (2008) 823 final.
18. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — С. 35–41.
19. *Суд* Европейских сообществ. Избранные решения. — М. : НОРМА, 2001.
20. *Шнирков О. І.* Україна — Європейський Союз: економіка, політика, право : моногр. / О. І. Шнирков, В. В. Копійка, В. І. Муравйов. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006.
21. *Association* Agenda — the European External Action Service — Europa — eeas. europa. eu — The present updated version of the EU — Ukraine Association Agenda endorsed by the EU — Ukraine Cooperation Council (Luxembourg, 24 June 2013).
22. *Consolidated* versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. — Brussels, 15 April 2008.
23. *Convention* from 19 June 1990 Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders. — Brussels 1991. — 54 p.
24. *Copenhagen* European Council. Copenhagen, 21–22 June, 1993 // Bulletin of the European Communities Commission 1993 # 6 v. 26 / p. 13–15.
25. *Muraviov V.* The Acquis Communautaire as a Basis for the Communutity Legal Order / V. Muraviov // Miskolc Journal of International Law. — 2007. — V. 4. — # 2.
26. *Muraviov V.* The Impact of the EU Acquis and Values on the Internal Legal Order of Ukraine «European Integration without EU Membership:

Models, Experiences, Perspectives / V. Muraviov // EUI Working Papers MWP 2009/2010. — P. 29–38.

Судові рішення[1]

1. *Case* C-1/58 Stork v High Authority [1959] ECR 17.
2. *Case* 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1.
3. *Cases* 90, 91/63 Commission v. Luxemburg and Belgium [1964] ECR 625.
4. *Case* 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585.
5. *Case* C-40/64 Sgarlata v. Commission [1965] ECR 215.
6. *Cases* 56 та 58/64 Consten & Grundig v Commission [1966] ECR 299.
7. *Case* 56/65 Societe Technique Miniere/Maschinenbau Ulm [1966] ECR 235.
8. *Case* 44/65 Hessische Knappschaft v. Maison Singer and sons [1965] ECR 965.
9. *Case* 7/68 Commission v. Italy [1968] ECR 423.
10. *Cases* 2, 3/69 Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders [1969] ECR 211.
11. *Case* 15/69 Wurttembergische Milchverwertung-Sudmilch AG v Salvatore Ugliola [1969] ECR 363.
12. *Cases* 48, 49, 51-57/69 ICI v. Commission [1972] ECR 619.
13. *Case* C-26/69 Stauder v. City of Ulm [1969].
14. *Case* 11/70 Internationale Handelsgeselschaft [1970] ECR 1125.
15. *Case* 22/70 Commission v. Council [1971] ECR 263.
16. *Case* 80/70 Gabrielle Defrenne v Belgium [1971].
17. *Case* 20/71 Sabbatini [1972] ECR 345.
18. *Case* 1/72 Rita Frilli v Belgium [1972] ECR 457.
19. *Cases* 21-24/72 International Fruit Company (GATT Judgement) [1972] ECR 1219.
20. *Case* 9/72 Georg Brunner v. HZA Hof [1972] ECR 961.
21. *Case* 2/73 Geddo [1973] ECR 865.
22. *Case* 4/73 Nold v. Commission [1974] ECR 491.
23. *Case* 8/73 Hauptzollamt Bremerhafen v. Massey-Ferguson [1973] ECR 897.
24. *Case* 9/73 Schluter [1973] ECR 1135.
25. *Case* 36/73 Nideriandse Spoorwegen [1973] ECR 1299.
26. *Case* 39/73 Rewe-Zentralfinanz [1973] ECR 1039.
27. *Case* 120/73 Lorenz [1973] ECR 1471.

[1] [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en

28. *Case* 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost [1974] ECR 153.
29. *Case* 155/73 Sacchi [1974] ECR 409.
30. *Case* 167/73 Commission v. France [1974] ECR 359.
31. *Case* 181/73 Haegeman v. Belgium [1974] ECR 449.
32. *Case* 187/73 Odette Callemeyn v. Belgium [1974] ECR 553.
33. *Case* 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837.
34. *Case* 17/74 Transocean Marine Point Association [1974] ECR 1063.
35. *Case* 33/74 Van Binsbergen [1974] ECR 1299.
36. *Case* 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337.
37. *Case* 63/74 W. Cadsky SpA [1975] ECR 281.
38. *Case* 66/74 Farranto [1975] ECR 157.
39. *Case* 67/74 Bonsignore [1975] ECR 297.
40. *Case* 74/74 C.N.T.A. [1975] ECR 533.
41. *Case* 78/74 Deuka [1975] ECR 421.
42. *Case* 7/75 Mr & Mrs F v. Belgian State [1975] ECR 649.
43. *Case* 36/75 Rutili [1975] ECR 1219.
44. *Case* 48/75 Royer [1975] ECR 497.
45. *Case* 87/75 Bresciani [1976] ECR 129.
46. *Case* 130/75 Vivien Prais v Council of the European Communities [1976] ECR 1589.
47. *Case* 43/75, 149/77 Gabrielle Defrenne v Societe anonyme belge de navigation aerienne Sabena [1976], [1978] ECR 1365.
48. *Opinion* 1/75 Local Cost Standard Opinion [1975] ECR 1355.
49. *Opinion* 1/76 [1977] ECR 741, 756.
50. *Cases* 3, 4, 7/76 Kramer [1976] ECR 1279.
51. *Case* 46/76 Bauhuis [1977] ECR 5.
52. *Case* 53/76 Bouheler [1977] ECR 197.
53. *Case* 77/76 Fratelly Cucchi [1977] ECR 987.
54. *Case* 27/76 United Brands Company and United Brands Continentaal v Commission [1978] ECR 207.
55. *Case* 80, 81/77 Commissionaires Reunis et Ramel [1978] ECR 927.
56. *Case* 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629.
57. *Case* 142/77 Staatens Kontrol med Aaelde Metaller [1978] ECR 1543.
58. *Case* 149/77 Defrenne [1979] ECR 1365.
59. *Case* 1/78 Patrick Christopher Kenny v Insurance Officer [1978] ECR 1489.
60. *Case* 98/78 Racke [1979] ECR 69.
61. *Case* 110, 111/78 Ministere Public v. Van Wesemael [1979] ECR 35.
62. *Case* 207/78 Even [1979] ECR 2019.

63. *Case* 120/78 Rewe-Zentrale AG [1979] ECR 649.
64. *Case* 170/78 Commission v. United Kingdom [1980] ECR 417.
65. *Case* 232/78 Commission v. France [1979] ECR 2729.
66. *Case* 251/78 Denkavit [1979] ECR 3369.
67. *Case* 265/78 H. Ferweda B. V. [1980] ECR 617.
68. *Case* 136/79 National Panasonic [1980] ECR 2033.
69. *Case* 138/79 Roquette Freres SA v. Council [1980] ECR 3333.
70. *Case* 149/79 Commission v. Belgian State [1980] ECR 3881.
71. *Case* 15/79 Groenveld [1979] ECR 3409.
72. *Case* 34/79 R v. Henn and Derby [1979] ECR 3795.
73. *Case* 44/79 Hauer v. Land Reinland-Pfalz [1979] ECR 3727.
74. *Case* 61/79 Denkavit [1980] ECR 1205.
75. *Case* 62/79 Coditel v. Cine Vog [1980] ECR 881.
76. *Case* 90/79 Commission v. France [1981] ECR 881.
77. *Case* 812/79 Attorney General v. Burgoa [1980] ECR 2787.
78. *Case* 69/80 Susan Jane Worringham and Margaret Humphreys v Lloyds Bank Ltd. [1981] ECR 767.
79. *Case* 96/80 J.P. Jenkins v Kingsgate (Clothing Productions) Ltd [1981] ECR 911.
80. *Case* 113/80 Commission v. Ireland (Irish Souvenirs) [1981] ECR 1625.
81. *Case* 112/80 Drbeck v. HZA Frankfurt [1981] ECR 1095.
82. *Case* 279/80 Webb [1981] ECR 3305.
83. *Case* 24, 97/80 R Commission v. France (Second Lamb and Mutton case) [1980] ECR 1319.
84. *Case* 53/81 Levin [1982] ECR 1035.
85. *Case* 61/81 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [1982] ECR 2601.
86. *Case* 95/81 Commission v. Italy [1982] ECR 2187.
87. *Case* 2/74 Reyners v. Belgium [1974] ECR 631.
88. *Case* 104/81 Kupferberg [1982] ECR 3641.
89. *Case* 126/81Wnsche v. Germany [1982] ECR 1479.
90. *Case* 249/81 Commission v. Ireland (Buy Irish) [1982] ECR 4005.
91. *Case* 59/82 Weinvertriebs GmbH [1983] ECR 1217.
92. *Case* 40/82 Commission v. UK (Newcastle Disease) [1982] ECR 2793.
93. *Case* 158/82 Commission v. Denmark [1983] ECR 3373.
94. *Case* 165/82 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [1983] ECR 3431.
95. *Case* 191/82 FEDIOL v Commission, [1983] ECR 2913.
96. *Case* 199/82 San Giorgio [1983] ECR 3595.
97. *Case* 286/82 Luisi and Carbone [1984] ECR 377.

98. *Case* 63/83 Kent Kirk [1984] ECR 2689.
99. *Case* 293/83 Gravier [1985] ECR 593.
100. *Case* 207/83 Commission v. UK [1985] ECR 1202.
101. *Case* 220/83 Commission v. France (Insurance Services) [1986] ECR 3663.
102. *Case* 170/84 Bilka — Kaufhaus GmbH v Karin Weber von Hartz [1986] ECR 1607.
103. *Case* 178/84 Commission v. Germany [1987] ECR 1227.
104. *Case* 243/84 John Walker [1986] ECR 875.
105. *Case* 174/84 Bulk Oil (Zug) AG v. Sun International Ltd N2, [1986] 2 CMLR 732.
106. *Case* 66/85 Lowrie-Blume [1986] ECR 2121.
107. *Case* 79/85 Segers [1986] ECR 2375.
108. *Case* 139/85 Kempf [1986] ECR 1741.
109. *Case* 150/85 Jacqueline Drake v Chief Adjudication Officer [1986] ECR 1995.
110. *Case* 193/85 Cooperativa Co-Frutta Srl [1987] ECR 2085.
111. *Case* 196/85 Commission v. France [1987] ECR 1597.
112. *Case* 234/85 Keller [1987] ECR 2897.
113. *Case* 24/86 Blaizot [1988] ECR 379.
114. *Case* 39/86 Lair [1988] ECR 3161.
115. *Case* 45/86 Commission v. Council (Tariff Prefernces case) [1987] ECR 1493.
116. *Case* 82/86 and 103/86 (joined cases) Giancarlo Laborero and Francesca Sabato v Office de securite sociale d'outre-mer [1987] ECR 3401.
117. *Case* 197/86 Brown [1988] ECR 3205.
118. *Case* 157/86 Mary Murphy and others v An Bord Telecom Eireann [1988].
119. *Case* 263/86 Humbel [1988] ECR 5365.
120. *Case* 312/86 Commission of the European Communities v France [1988].
121. *Case* 318/86 Commission v. France [1988] ECR 3559.
122. *Case* 85/87 Dow Benelux [1989] ECR 3137.
123. *Case* 144 and 145/87 (joined cases) Harry Berg and Johannes Theodorus Maria Busschers v Ivo Martin Besselsen [1988] ECR 2559.
124. *Case* 165/87 Commission v. Council (Tariff Coding case) [1988] ECR 5545.
125. Case 265/87 Schrader [1989] ECR 2237.
126. *Case* 31/87 Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands [1998] ECR 4635.
127. *Case* se 70/87 FEDIOL III [1989] ECR 1781.
128. *Case* 81/87 Daily Mail [1988] ECR 5483.
129. *Case* 379/87 Groener [1989] ECR 3967.
130. *Case* 322/88 Grimaldi [1989] ECR 4407.

131. *Case* 109/88 Handels-og Kontorfunktionarernes Forbund I Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss [1989] ECR 3199.
132. *Case* 177/88 Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus [1990] ECR 3941.
133. *Case* 3/88 Commission v. Italy [1989] ECR 4035.
134. *Case* C-146/89 Commission v. United Kingdom [1991] ECR I — 3533.
135. *Case* 340/89 Vlassoulou [1989] ECR 2357.
136. *Case* C-192/89 Sevince [1990] ECR I — 3461.
137. *Case* T-7/ 89 SA Hercules Chemicals NV [1991] ECR II — 1711.
138. *Case* T-69/89 Radio Telefis Eireann v Commission, [1991] ECR II — 485.
139. *Cases* 89, 104, 114, 116, 117 i 125-129/89 A. Ahlsrtöm Osakeyhtiöm v. Commission (Wood Pulp II) [1993] ECR I — 1307.
140. *Case* C-367/89 Crimibal Proceedings against Richard [1991] ECR I — 4621.
141. *Case* T-51/89 Tetra Pak v Commission (Tetra Pak I) [1990] ECR II — 309.
142. *Case* T-6/89 Enichem v Commission [1991] ECR II — 01623.
143. *Case* C-6/90, C-9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic [1991] ECR I — 5357.
144. *Case* C-159 / 90 Grogan [1991] ECR I — 0000.
145. *Case* C-208/90 Emmott [1991] ECR I — 4269.
146. *Case* C-369/90 Micheletti [1992] ECR I — 4239.
147. *Case* C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH [1993] ECR I-1979.
148. *Case* T-30/91 Soda Ash-Solvay [1995] ECR II — 1775.
149. Ca *Case* se T-83/91 Tetra Pak International v Commission (Tetra Pak II) [1994] ECR II — 755.
150. *Case* C-9/91 The Queen v Secretary of State for Social Security, ex parte Equal Opportunities Commission [1992] ECR I — 04297.
151. *Case* C-158/91 Levy [1993] ECR I — 4287.
152. *Case* C-237/91 Kazim Kus [1992] ECR I — 6781.
153. *Case* C-267, 268 / 91 Keck and Mithouard [1993] ECR I — 6097.
154. *Opinion* 2/91 (ILO Convention 170) [1993] 3.
155. *Opinion* 2/92 [1995] ECR I — 525.
156. *Case* C-128/92 H. J. Banks & Co. Ltd. [1994] ECR I — 1209.
157. *Case* C-383/92 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [1994] ECR I — 02479.
158. *Case* C-280/93 Germany v. Council [1994] ECR I — 4973.
159. *Case* C-355/93 Eroglu [1994] ECR I — 5113.

160. *Case* 450/93 Eckhard Kalanke v Freie Hansestadt Bremen [1995] ECR I — 3051.
161. *Case* C-279/93 Schumacker [1996] ECR I — 225.
162. *Case* 98/94 Christel Schmidt v. Rijksdienst voor Pensioenen [1995] ECR I – 02559.
163. *Case* C-13/94 P v S and Cornwall County Council [1996] ECR I — 2143.
164. *Case* C-25/94 Commissiom v. Council [1996] ECR I — 1469.
165. *Case* C-55/94 Gebhard [1995] ECR I — 4165.
166. *Case* C-163, 165 & 250/94 Sanz de Lera [1995] ECR I — 4821.
167. *Case* C-268/94 The Portuguese Republic v. the Council of the European Union [1996].
168. *Opinion* 1/94 International agreements concerning services and the protection of intellectual property [1994] ECR I — 5267.
169. *Opinion* 2/94 (ECHR) [1996] ECR (March 1996).
170. *Case* C-192-218/95 Societe Comateb [1997] ECR I — 165.
171. *Case* C-243/95 Kathleen Hill and Ann Stapleton v The Revenue Commissioners and Department of Finance [1998] ECR I — 3739.
172. *Case* C-265/95 Commission v. France (Spanish Strawberries) [1997] ECR I — 6959.
173. *Case* C-409/95 Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen [1997] ECR I — 6363.
174. *Case* C-70/95 Sodemare [1997] ECR I — 3395.
175. *Case* 350/96 Clean Car Autoservice [1998] ECR I — 9687.
176. *Case* C-369, 376/96 Arblade [1999] ECR I — 08453.
177. *Case* C-50/96 Deutsche Telekom AG v Lilli Schroder [2000] ECR I — 743.
178. *Case* C-158 / 96 Raymond Kohll v Union des caisses de maladie [1998] ECR I —1931.
179. *Case* C- 249/96 Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd. [1998].
180. *Case* C-212/97 Centros [1999] ECR I — 1459.
181. *Case* C-273/97 Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence [1999] ECR I — 621.
182. *Case* C-302/97 Konle [1999] ECR I — 3099.
183. *Case* C-303/98 Sindicato de Medicatos de Asistencia Publica (SIMAP) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana [2001] ECR I — 7963.
184. *Case* C-328/98 Hocsman [2000] ECR I — 6623.
185. *Case* C-423/98 Albore [2000] ECR I — 5965.
186. *Case* C-484/98 Stefan [2001] ECR I — 0000.

187. *Case* C-486/98 Commission v. Germany (Open Skies) [2002] ECR I — 9855.
188. *Case* C-166/98 Socridis [1999] ECR I — 03791.
189. *Case* C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund [2000] ECR I — 10497.
190. *Case* C-285/98 Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland [2000].
191. *Case* C — 54/99 Association Eglise [2000] ECR I — 1355.
192. *Case* T-128/98 Aeroport de France v Commission [2000] ECR II — 3929.
193. *Case* C-303/99 Wouters v Algemene Raad van de Nederlandsche Orde van Advocaten [2002] ECR I — 1577.
194. *Case* C-63/99 Gloszczuk [2001] ECR I — 6369.
195. *Case* C-453/99 Courage and Crehan [2001] ECR I — 6297.
196. *Case* C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin Kaupunki and HKL — Bussiliikenne [2002] ECR I — 7213.
197. *Case* C-385/00 De Groot [2002] ECR I –11819.
198. *Case* C-109/01 Akrich [2003] ECR I — 9607.
199. *Case* C-110/01 Tennah-Durez [2003] ECR I — 6239.
200. *Case* T-208/01 Volkswagen v Commission [2003] ECR I — 5141.
201. *Case* T-168/01 GlaxoSmithKline Services Unlimited v Commission [2006] ECR II — 2969.
202. *Cases* C-10-11/02 Fascido et al [2004] ECR I — 11107.
203. *Case* C-171/02 Commission v. Portugal [2004] ECR I — 5645.
204. *Cases* C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P Dansk Rørindustri and Others v Commission [2005] ECR I — 5425.
205. *Case* C-220/02 Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten v Wirtschaftskammer Österreich [2004] ECR I — 05907.
206. *Case* C-464/02 Commission v. Denmark [2005] ECR I — 7929.
207. *Case* 72/03 Carbonati [2004] ECR I — 8027.
208. *Case* C-503/03 Commission v. Spain [2006] ECR I — 1097.
209. *Case* C-174/04 Commission v. Italy [2005] ECR I — 4933.
210. *Case* C-258/04 Joannidis [2005] ECR I — 08275.
211. *Case* c-144/04 Werner Mangold v. Rudiger Helm [2005] ECR I — 09981.
212. *Case* T-201/04 R Microsoft v Commission [2004] ECR II — 4463.
213. *Cases* C-295/04 - C-298/04 Manfredi [2006] ECR I — 06619.
214. *Case* C-208/05 ITC Innovative Technology Center [2007] ECR I — 00181.
215. *Case* Case C-313/05 Maciey Brzezinski [2007] ECR I — 00513.
216. *Case* C-124/05 Federatie Nederlandse Vakbeweging v Staat der Nederlanden [2006] ECR I — 03423.

217. *Case* C-438/05 International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line [2007] ECR I –10779.
218. *Case* C-341/05 Laval v Svenska Byggnadsarbetareförbundet [2007] ECR I — 11767.
219. *Case* C-309/06 Marks&Spencer [2008] ECR I — 2283.
220. *Case* C-346/06 Dirk Rüffert v. Land Niedersachsen [2008] ECR I — 01989.
221. *Case* C-50/06 Commission v. Netherlands [2007] ECR I — 04383.
222. *Case* C-104/06 Commission v. Sweden [2007] ECR I — 671.
223. *Case* C-210/06 Cartesio [2008] ECR I — 9641.
224. *Case* C-506/06 Sabine Mayr v Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner OHG [2008] ECR I — 01017.
225. *Case* C-222/07 UTECA [2009] ECR I — 01407.
226. *Case* C-555/07 Seda Kücükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG. [2010] ECR I — 00365.
227. *Case* T-42/07 The Dow Chemical Company etc. v European Commission [2011] ECR II — 04531.
228. *Cases* C-22-23/08 Vatsouras and Koupatantze [2009] ECR I — 4585.
229. *Case* C-127/08 Metock [2008] ECR I — 6241.
230. *Case* 460/08 Commission v. Greece [2009] ECR I — 00216.
231. *Case* C-325/08 Olympique Lyonnais [2010] ECR I — 02177.
232. *Case* C-487/08 Commission v. Spain [2010] ECR I — 04843.
233. *Case* C-338/09 Yellow Cab [2010] ECR I — 13927.
234. *Case* C-400/08 Commission v. Spain [2011] ECR I — 01915.
235. *Case* T-457/08 R Intel Corporation Inc. v Commission of the European Communities [2009] ECR II — 00012.
236. *Case* C-34/09 Ruiz Zambrano [2010] ECR I — 01177.
237. *Case* C-145/09 Panagiotis [2010] ECR I — 11979.
238. *Case* C-155/09 Commission v. Greece [2011] ECR I — 00065.
239. *Case* C-369/09 P ISD Polska sp. z o.o. and Others v European Commission [2011] ECR I — 02011.
240. *Case* C-360/09 Pleiderer [2011] ECR I — 05161.
241. *Case* C-539/12 Z. J. R. Lock v British Gas Trading Limited [2014] not yet published (Court Reports — general).
242. *Case* C-118/13 Gülay Bollacke v K + K Klaas & Kock B. V. & Co. KG, (First Chamber) [2014] not yet published (Court Reports — general).

Предметний покажчик

А

Австрія ..... I* – 94, 164, 169, 178; III** – 44, 219, 246
Агентство ЄС з основних прав ..... I – 284
Адаптація законодавства ..... III – 355–356
Акти інститутів Євросоюзу ..... I – 74, 198; III – 37
— Законодавчі ..... I – 204; III – 158, 160
— Незаконодавчі ..... I – 204
делеговані ..... I – 204
виконавчі ..... I – 205
— Регламент ..... I – 199
— Директива ..... I – 200
— Рішення ..... I – 201
— Угода ..... I – 196, III – 12, 18, 22, 24, 31, 86, 112
— Рекомендація ..... I – 202
— Висновок ..... I – 202
— Кваліфікована думка ..... I – 202
— Акти представників держав, які засідають в Раді Євросоюзу ..... I – 45, 74, 166–167
Амстердамський договір ..... I – 29–33, 164, 215; II*** – 36, 372, 384; III – 127, 133
Антидемпінгове розслідування ..... III – 103–105
Антиконкурентна угода ..... II – 131, 147–155
Апеляція ..... I – 190, 193, 256
Асоціація з ЄС ..... I – 57, 58, 69, 86, 284; III – 22, 28, 314, 316

* I – Предметний покажчик із зазначенням сторінок до Книги першої «Інституційне право Європейського союзу».

** III – Предметний покажчик із зазначенням сторінок до Книги третьої «Право зовнішніх зносин Європейського союзу».

*** II – Предметний покажчик із зазначенням сторінок до Книги другої «Матеріальне право Європейського союзу».

Б

Багаторічний фінансовий рамковий план ..... I – 55
Базова клаузула ..... I – 220–222
Балтійська клаузула ..... I – 222
Банкрутство роботодавця ..... II – 427, 429
Безвізовий режим ..... II – 67, 106; III – 192, 194, 312
Бездіяльність ..... I – 191, 294; II – 138; III – 132
Бельгія ..... I – 20, 122, 169, 178, 238, 251; II – 443, 269, III – 43, 246
Біла книга ..... I – 24–26, 206; III – 352
Біпартизм ..... II – 436
Болгарія ..... I – 37, 164, 169, 178; III – 44, 221, 239
Болгарська формула (клаузула) ..... I – 223
Боротьба з шахрайством ..... I – 63, 198; II – 38, 203; III – 158, 181
Бухгалтерський кодекс ЄС ..... II – 340
Бюджет ЄС ..... I – 10, 49, 173, 174, 185, 186, 197, 206, 245, 246

В

Велика Британія ..... I – 29, 127, 164, 169, 178; III – 220
Вертикальні угоди ..... II – 150, 154
Верховенство права ..... I – 24, 30, 76, 223, 226, 231, 271, 272, 278; III – 297, 300
Верховний орган ..... I – 21–23
Вето ..... I – 28
Вибори
— до Європейського парламенту ..... I – 168, 236, 244
— до муніципальних органів ..... I – 250
Визнання кваліфікацій ..... I – 281; II – 82, 85, 106, 238
Високий представник Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки ..... I – 35, 175; III – 58, 64, 71
Відповідальність ..... I – 34, 53, 77, 103, 120, 135, 172,197; III – 238
Відсилка ..... I – 90, 128, 131; III – 294
Візова інформаційна система (ВІЗ) ..... I – 15; III – 249–250
Військовий комітет ..... III – 50, 63
Військовий штаб ..... III – 50, 63
Вільний рух капіталів ..... I – 25, 38; II – 95
Вільний рух осіб ..... I – 25, 38, 284; II – 61

Вільний рух послуг ..... II – 75
Вільний рух товарів ..... I – 25; II – 39
Власні ресурси ..... II – 190, 193
Внутрішній ринок ..... I – 25, 152, 153, 162; II – 36, 101
Внутрішня компетенція ЄС ..... I – 152, 163
ВООЗ ..... II – 74, 424
Вотум недовіри ..... I – 171, 182

Г

Гаазька програма ..... III – 129, 206, 210, 310
Гарантійний фонд ..... II – 428
Гармонізація законодавства ..... I – 200; II – 36, 48, 115, 330, 354; III – 350, 355, 357, 367
ГАТС ..... I – 304; III – 78, 83, 87
ГАТТ ..... I – 304; III – 99, 315, 323
Генеральний секретар Ради Євросоюзу ..... I – 179; III – 57, 199
Генеральні адвокати ..... I – 187–189, 193, 239
Голландія ..... I – 20, 37, 120, 164, 169, 178
Голосування
— більшістю голосів ..... I – 178; III – 127
— кваліфікованою більшістю ..... I – 179, III – 170
— одноголосно ..... I – 178; III – 15, 54, 348
— консенсус ..... I – 175; III – 12, 23, 327
Горизонтальні угоди ..... II – 150
Гренландія ..... III – 27
Греція ..... I – 37, 103, 104, 164, 169, 178, 239, 248, 251; III – 43, 219, 239, 246
Громадянство Євросоюзу ..... I – 232, 234, 235, 257

Д

Данія ..... I – 29, 31, 37, 130, 164, 178, 238, 244, 254, 287; III – 174, 221, 246
Декларація основних прав і свобод 1989 р. ..... I – 214
Делегація Комісії ЄС ..... III – 10–11, 170, 201
Демпінг ..... I – 91; II – 159, 370, 376; III – 80, 90, 99, 103
Державна безпека ..... II – 49, 58–59, 73, 78, 91, 98; III – 112, 141, 325, 333

Державна допомога ..... II – 178
Державна служба ..... II – 74–75, 236
Державне підприємство ..... II – 15, 125, 142
Джерела права Євросоюзу
— Основні ..... I – 74
— Допоміжні ..... I – 79
Дипломатичний та консульський захист в третіх країнах ..... I – 210; III – 212
Директива «Omnibus II» ..... II – 209
Директива про гласність ..... II – 327, 331
Директива про інсайдерські операції і зловживання на ринку ..... II – 214
Директива про поглинання ..... II – 327
Директива про прозорість ..... II – 221–224
Директива про проспекти ..... II – 216
Директива про ринки фінансових інструментів (MiFID) ..... II – 227
Дискримінація ..... I – 75, 285; III – 134, 153, 245, 321, 325, 347
Договір про злиття ..... I – 164; III – 37
Доктрина єдиного економічного суб'єкта господарювання ..... II – 145–147
Доктрина охопленої сфери ..... I – 160
Доктрина паралельної компетенції ..... I – 154; III – 7
Доктрина природи речей ..... I – 158

Е

Економічний і валютний союз ..... I – 26; II – 8, 12, 23
Економічний і соціальний комітет ..... I – 197, 202, 206
Економічні санкції ..... I – 221
Екстрадиція ..... III – 163, 173–174, 192, 222
Емісія цінних паперів ..... II – 214
Емітент ..... II – 216–227
Еріка I ..... II – 244
Еріка II ..... II – 245
Естонія ..... I – 37, 138, 164, 178; III – 44, 239, 246

Є

ЄАВТ ..... II – 102, 135–136; III – 12, 28, 195
ЄБРР ..... III – 10, 302

Євратом ..... I – 22, 36, 50, 75, 155; III – 79, 82, 122, 359
Євроконтроль ..... II – 252
Європейська конвенція про захист прав людини
та основних свобод ..... I – 290; III – 265
Європейська оборонна агенція ..... III – 63, 73, 305
Європейська Рада..... I – 25, 26, 35, 168, 172, 174–177, 182, 183, 187,
194, 202, 204, 215; III – 46 , 49, 54, 55, 64, 71, 130
Європейська система фінансових спостерігачів ..... II – 31
Європейська система центральних банків..... I – 26, 194, 195
Європейська служба зовнішньополітичної діяльності..... I – 184, 187, 278, 290;
III – 58, 314
Європейська угода ..... III – 25
Європейське агентство з безпеки польотів..... II – 250
Європейське агентство з безпеки на морі..... II – 245
Європейське агентство з цінних паперів і ринків (ESMA) ..... II – 31
Європейське громадянство..... I – 28, 147, 232, 234, 235
Європейське економічне співтовариство ..... I – 22, 28, 70, 94, 208
Європейське залізничне агентство..... II – 276
Європейське об'єднання з вугілля і сталі (ЄОВС) ..... I – 20, III – 41
Європейське об'єднання з економічних інтересів ..... II – 344–346
Європейське співтовариство ..... I – 24, 28–29, 34, 63, 84–85
Європейське товариство (Європейська компанія)..... II – 328, 346–351
Європейський економічний простір..... I – 42; III – 25, 87, 244
Європейський інвестиційний банк..... I – 198
Європейський кооператив..... II – 350–351
Європейський Омбудсман..... I – 217
Європейський ордер на арешт ..... I – 145; III – 174, 222
Європейський ордер на докази ..... III – 175
Європейський парламент ..... I – 25, 27, 189-192,194, 220, 281;
II – 16, 213; III – 15, 59, 130, 170, 206
Європейський союз
— правосуб'єктність..... I – 72, 156; III – 7–11
— громадянство..... I – 28, 147, 180
— інститути..... I – 21, 57, 71, 83, 167–198, 290; III – 34, 55–64
— постанови ..... I –36, 198, 203, 205, 206; II – 105, 117; III – 219, 228
— цілі і принципи..... I – 48, 176; III – 52
Європейський суд з прав людини ..... I – 270, 275, 291–294, 300–302

Європол ..... I – 198, 206; III – 128, 169–172, 181,192, 194
Євроюст ..... I – 198, 206; III – 179, 181, 183, 192
Єдине європейське небо ..... II – 251
Єдиний європейський акт ..... I – 24, 26; III – 46, 82, 126

З

Загальні принципи міжнародного права ..... I – 79, 92, 165
Загальні принципи права, спільні для правових систем держав-членів
— заборона дискримінації ..... I – 76–77, 207; II – 92, 159, 283
— повага до основних прав людини ..... I – 28, 97, 222
— право особи бути поінформованою про розпочату проти неї справу і вислуханою з метою захисту своїх інтересів ..... I – 78
— неможливість притягнення особи до суворої відповідальності за одну й ту саму провину ..... I – 78
— право особи на юридичну допомогу/право особи не свідчити проти себе ..... I – 78
Загальні принципи права
— законності ..... I – 79
— заборони свавільного або диспропорційного втручання з боку публічних властей ..... I – 79
— пропорційності ..... I – 78, 118, 150, 151, 158, 211
— юридичної певності ..... I – 78, 118
Заключний акт Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі ..... I – 222, 230; III – 201, 318
Заробітна плата ..... II – 80, 392
Західноєвропейський союз (ЗЄС) ..... III – 42–45
Заходи еквівалентної дії ..... II – 40–42
Зелена книга ..... I – 206, II – 330, 373; III – 147
Зовнішня компетенція ЄС ..... I – 152, 159; III – 7, 12, 18
Зона вільної торгівлі ..... II – 107, 136; III – 112–120, 316, 323

І

Ізраїль ..... III – 25, 188
Імміграційна політика ЄС ..... III – 126, 140, 204
Імміграція легальна ..... III – 140–142
Імплементація ..... I – 117, 119, 181, 280, 293; III – 187, 294, 297, 304, 314
Інвестиційні послуги ..... II – 229
Інкорпорація ..... I – 90, 108, 216, 284; III – 294

Інститути Євросоюзу
— Європейська рада ..... I – 174–178, 182, 183, 187, 194,202, 204, 215
— Рада ..... I – 177–181
— Комісія ..... I – 181–187, 202–204, 206, 282, 302
— Європейський парламент ..... I – 168–176, 186, 202, 236; II – 201
— Суд ЄС ..... I – 187–194, 196, 206–209
— Рахункова палата ..... I – 168, 187, 196, 197, 202
— Європейський центральний банк (ЄЦБ) ..... I – 194–197, 202
Інституційне право Євросоюзу ..... I – 19, 167
Інтегрована система управління кордонами ..... III – 196, 232, 306, 323
Інтермодальність ..... II – 278
Інтерпретаційна декларація ..... I – 225
Інформування працівників ..... II – 417, 440
Ірландія ..... I – 29, 31, 37, 130, 132–136, 178, 213, 232–235, 255, 288, 292, 293; III – 220
Іспанія ..... I – 37, 233, 238, 247, 251; III – 219, 239, 246
Італія ..... I – 20, 37, 125–127, 169, 178, 188, 208, 213, 237–240, 251; III – 219, 239, 246

К

Кількісні квоти для імпорту та експорту ..... III – 93, 96, 114, 121
Кількісні обмеження ..... II – 10, 49, 57; III – 96, 111, 121, 337
Кіпр ..... I – 37, 143, 144, 164, 169, 178, 239, 244, 247, 262; III – 13, 221, 239
Клаузула про права людини ..... I – 219, 224, 228, 303
Колективне звільнення (скорочення штату) ..... II – 430
Комісар з питань юстиції, основних прав та громадянства ..... I – 283; III – 222
Комітет з питань політики і безпеки ..... I – 180; III – 50, 61, 77
Комітет постійних представників (КПП) ..... I – 179
Комітет регіонів ..... I – 197, 198, 202, 206
Комітологія ..... I – 205
Компенсаційні заходи ..... III – 99, 105, 325
Компетенція
— виключна ..... I – 61, 80, 150, 158–162; II – 125, 258; III – 19, 29, 83
— спільна з державами-членами ..... I – 35, 80, 153, 162; II – 236, 326, 362; III – 12, 18
— доповнююча ..... I – 35, 153

— спеціальна..... I – 35
Конвенції МОП ..... I – 83, 161, 213; II – 424
Конвенція Котону..... III – 26
Конкуренція ..... II – 23, 142
Конституція для Європи..... I – 93, III – 58, 66
Конституція України..... III – 285, 288, 291, 296, 320
Консультування працівників..... II – 440
Концентрація ..... II – 160–165
Корпоративне право ..... II – 323, 329, 353

Л

Латвія ..... I – 37, 136, 164, 169, 178, 240, 248; III – 44, 219, 246
Литва..... I – 93, 137, 164, 169, 178, 238; III – 44, 219, 246
Лісабонські договори про Євросоюз і про функціонування Євросоюзу..... I – 74, 164, 34–36;
II – 36, 126, 193, 204, 283, 325, 374;
III – 8, 19, 22, 46, 51, 60, 74, 84, 86
Люксембург ..... I – 20, 37, 122, 169, 252, 262, 283; II – 16, 403, III – 43, 218
Люксембургський компроміс ..... I – 185

М

«М'яке» право..... II – 134; III – 228–230
Маастрихтський договір про Європейський союз .... I – 27, 29, 74, 164, 165, 237;
III – 20, 43, 48, 126
Мальта ..... I – 37, 143, 164, 178, 240, 252;
II – 18, 33, 174; III – 219, 239, 246
Мангеймська конвенція 1868 р. ..... II – 269
Марокко ..... I – 223; III – 228, 250
Митний союз..... I – 159; III – 78, 81, 116–119
Митний тариф спільний..... II – 8, 38, 190; III – 81, 89, 119
Міграція..... I – 31; III – 196
Міграція нелегальна..... III – 125, 208
Міжнародна організація ..... I – 62, 80, 97, 104, 106, 108, 252; III – 10
Міжнародне право ..... I – 80–82, 85, 87–90, 92, 96, 97, 230, 236
Міжнародний валютний фонд ..... II – 30; III – 334
Міжнародний договір ..... I – 38, 61, 73, 82, 219; III – 11, 86

Мінімальні стандарти ..... II – 124, 400, 407, 443; III – 142, 146, 154
Монополії ..... II – 60, 141
Морський каботаж ..... II – 242
«Морський» пакет ..... II – 240, 242

Н

Наднаціональні юридичні особи ..... II – 328, 351
Недискримінація ..... I – 75, 152, 216, 266, 293; II – 76, 93, 117, 312, 380–384; III – 135, 335
Непряма (опосередкована) дискримінація ..... II – 45–46, 48, 63–65, 81, 385–386, 392
Німеччина ..... I – 19, 20, 37, 61, 89, 96–102, 239, 248; II – 16, 26–27, 53, 56, 130; III – 42, 218
Ніццькій договір ..... 33, 34,164, 192, 215, 245, 274; II – 373; III – 44, 61, 83
Нічний працівник ..... II – 405
Нічний час ..... II – 405
Новий правопорядок ..... I – 64, 70; III – 30
Нормальна ціна ..... III – 100, 101, 102

О

Обов'язкові вимоги ..... II – 54–56, 91, 119, 121
ОБСЄ ..... I – 225; III – 138, 198, 201
Омбудсман ..... I – 148, 172, 173, 188, 206
ООН ..... I – 63, 76, 77, 167, 231, 269, 280, 293; II – 296; III – 10, 138, 199–201, 343
Основні права людини в Євросоюзі
— право власності ..... I – 77, 145, 210, 213, 247, 266; II – 60, 234
— свобода здійснення економічної та професійної діяльності ..... I – 77, 213
— повага до приватного та сімейного життя ..... I – 77, 210, 266
— недоторканість помешкання ..... I – 77, 210
— таємниця кореспонденції ..... I – 77, 210
— незворотність дії положень кримінального права ..... I – 77
— заборона дискримінації ..... I – 77, 204, 207; II – 77, 94, 104–105, 284, 362–363, 380–384, 387; III – 135, 329, 338, 347
Охорона здоров'я ..... I – 25, 32, 76, 162, 166, 186, 267; II – 59, 73, 92, 388, 418; III – 16, 84, 87, 345
Охорона праці ..... II – 411–418, 425

П

Пакет Делора ..... II – 191–192
Паризька хартія для нової Європи ..... I – 221–222, 229, 231
Підкомітет з прав людини ..... I – 280, 281
Підхід Ламфалуссі ..... II – 207, 209, 214, 224
План дій ..... I – 278, 279; II – 106, 123, 207, 352, 353, 354, 371; III – 36, 187, 208, 211, 230, 298–300, 310, 314
План Маршала ..... I – 20
Повноваження
— делеговані ..... I – 104, 186, 205; III – 347
— виконавчі ..... I – 192, 205
Погоджувальний комітет ..... I – 123; II – 202
Політичний комітет ..... I – 278; III – 45, 61
Політичні (електоральні) права ..... I – 221, 235–236, 237, 265, 266, III – 256, 258
Польща ..... I – 37, 141–142, 244, 271; II – 255, 381; III – 190, 253, 297, 300
Португалія ..... I – 37, 105–107, 225; II – 16, 173; III – 43, 218
Постійний Комітет з оперативного співробітництва у сфері внутрішньої безпеки ..... III – 162
Права людини ..... I – 91, 111, 208, 209–212, 214,215, 217, 219–222, 224–226, 228–230, 257, 269, 273, 289; II – 62, 372–373; III – 20, 51, 255, 284
Право громадянської ініціативи ..... I – 257–259, 260, 264
Право Європейського союзу ..... I – 37–39, 57, 62, 64, 65, 70, 77, 80–82, 149, 192, II – 36; III – 217, 247
— Джерела
допоміжні ..... I – 74, 79
основні ..... I – 73, 74, 79, II – 142, 326
неписані ..... I – 74, 79
писані ..... I – 74
— Доктрина ..... I – 60, 65, 74, 79, 154, 155, 343; II – 37, 135; III – 34, 38, 290
— Наднаціональність ..... I – 21, 22, 23, 35, 57, 59, 61, 129, II – 189, 232, 346
— Структура
первинне право ..... I – 38, 293, 302, II – 103, 194, 326; III – 80
вторинне право ..... I – 38, 87, 105, 204, 293, II – 103, 132, 194, 285, 326; III – 80
— Поняття ..... I – 37–38, 39
— Примат ..... I – 64–67, 113, 116, 124, 145, 146, 160, 192, II – 37, 125; III – 290

пряма дія .....I – 57, 64–66, 68–69, 70, 113, 135, 192; III – 31, 127, 290–293
пряме застосування..... I – 131, 199; III – 290
рішення Суду ЄС.....I – 65, 74, 79, 85, 159, 188, 193, 264; II – 102, 103, 110, 135, 329; III – 7, 8, 24, 31, 88, 102
суб'єкти .....I – 44, 45, 59, 71–73, 160; II – 37; III – 10, 11, 130, 133, 272
юридична природа.....I – 39, 71, II – 343; III – 10
Право зовнішніх зносин Європейського союзу .....III – 7–10
Право на доступ до документів ..... I – 32, 268
Право надсилати звернення ..... I – 148, 190, 191, 236, 256, 257, 285, 289; III – 103, 153, 155, 168
Право подання петиції.....I – 28, 236, 256, 268, 281, 282, 290
Право позову ..... I – 196, 151, 190; III – 132, 256
Престиж.....II – 244
Прецедент.....I – 29, 79, 225, 276; III – 276
Преюдиціальне звернення.....I – 101, 116, 126, 157, 191, 192; II – 103
Прикордонний контроль I – 285; III – 129, 157, 186, 204, 211–213, 224, 235, 238
Принцип віктимізації .....II – 387
Принцип прозорості ..... I – 32, 278, II – 124–125, 201, 301; III – 335
Принцип пропорційності.....I – 78, 118, 151, 198, 211; II – 50, 54, 92, 395; III – 131, 135, 153, 161; III – 335
Принцип субсидіарності..... I – 32, 150–151, 272; II – 125–126, 326; III – 131, 135, 161
Принципи міжнародного права ..... I – 76, 77, 79, 92, 230; III – 52, 272, 285, 288, 295, 300, 355, 359
ПРООН..... I – 280
Простір свободи, безпеки та юстиції (ПСБЮ).....II – 116; III – 125, 126, 128, 129, 131–135, 137, 138, 187, 204, 310
Протокол про застосування Хартії основних прав Європейського союзу до Польщі та Сполученого Королівства..... I – 272
Пряма дискримінація ..... II – 44, 48, 323, 363, 385
Процедури
— загальна законодавча процедура .....I – 36, 201, 202, 203, 258; II –117, 199, 203, 207, 414; III – 15, 67, 84, 140, 160
— спеціальна законодавча процедура .....I – 36, 202, 203, 256, 288; II – 197; III – 15, 163
— отримання згоди.....I – 202, 203; III – 14, 184
— консультація .....I – 254; II – 240; III – 15, 46, 91, 115, 150, 318, 339, 349

Публічний порядок ..... II – 58, 59, 73, 91, 98, 114, 118, 213; III – 96, 159, 166, 333

Р

Рада Європи ..... I – 264, 270, 275, 280, 286, 290–291, 295, 300, 302; II – 365; III – 27, 198–200, 273
Радянський Союз ..... I – 137; III – 295
Режим найбільшого сприяння ..... II – 106; III – 85, 111, 151, 328
Режим національний ..... II – 79, 106, 108, 112, 117, 137, 325; III – 85, 324, 328, 330, 333, 334
Римські договори про заснування Європейського співтовариства ..... I – 22–24, 28, 74, 75, 165; II – 11, 233, 359, 433; III – 125, 134
Робітник (працівник) ..... I – 203, 266, II – 61–67, 69, 72, 89, 114, 233, 349, 365, 377, 442
Робоча група з прав людини ..... I – 277, 278
Робочий час ..... II – 400–401, 404, 406, 420
Румунія ..... I – 37, 146, 238, 244, 247; II – 197, 255, 268; III – 44, 221

С

Свобода заснування та економічної діяльності .. I – 217; II – 75–82, 88, 139, 323; III – 139, 307, 328, 334
Система *Eurovignettes* ..... II – 265
Система преференцій ..... III – 90, 122,123
Система прикордонного спостереження ..... III – 211, 232
Система притулку ..... III – 148–150, 153, 155, 156, 210
Система соціального забезпечення ..... II – 72, 105, 111, 112, 306, 378
Словаччина ..... I – 37, 140–141, 164, 238, 247; II – 18, 255, 268; III – 44, 239, 246
Словенія ..... I – 37, 141, 164, 247; II – 18, 407; III – 44, 222, 239, 246
СОТ ..... I – 87, 163; II – 107, 108, 109, 117; III – 12, 85, 99, 106,108, 314, 325, 369
Соціальна допомога ..... II – 71, 72, 183; III – 321
Соціальний діалог ..... II – 361, 371, 433–435, 437, 439; III – 188
Соціальні партнери ..... II – 361, 370, 375, 390, 424, 434–436, 438; III – 302
Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах ..... I – 31

Спільна зовнішня політика
і політика безпеки (СЗППБ) ..... I – 34, 35–37, 39, 152–154, 156, 163, 173, 176, 180–185, 201, 202; II – 197; III – 40–77
Спільна торговельна політика (СТП) ..... I – 35, 39, 152, 153, 203; III – 77–124
Спільний ринок ..... I – 68; II – 8, 9, 12, 36, 37, 53, 285; III – 41
Спільні правила для експорту ..... III – 96
Спільні правила для імпорту ..... III – 91
Статут ООН ..... I – 76, 77, 91; III – 28, 51–53, 67, 76, 199, 200
Стокгольмська програма 2009 р. ..... III – 199, 207, 211, 214
Субсидії ..... I – 90; II – 191; III – 100, 105–108, 115, 325
Суд ЄС ..... I – 36, 187
— Суд ..... I – 187 – 193; III – 88
— Загальний суд ..... I – 192–194
— Спеціальні суди ..... I – 194
Судна ро-ро ..... II – 244
Судові палати ..... I – 34, 188, 193
Суспільна мораль ..... I – 49, 58, 59
Суттєвий елемент ..... I – 220–227

Т

Терміни ..... I – 53, 56, 69, 134, 135, 176, 181, 182, 205; II – 78, 79, 83, 84, 109, 111, 114, 115; III – 143, 150, 236, 331, 354, 362, 363
Технічні бар'єри ..... I – 24, 25; II – 7, 36, 48, 121; III – 79, 80, 83, 326, 341, 365
Товариство з одним учасником ..... II – 331, 341–342
Товарна номенклатура ..... II – 38; III – 89, 309, 324
Торгівля людьми ..... III – 140, 146, 207, 208, 306
Транспозиція ..... I – 200; III – 355, 361, 362, 371
Трибунал ..... I – 117, 142, 194, 233, 239, 288
Трипартизм ..... II – 436
ТРІПС ..... III – 78, 83, 87
Трудящі-мігранти ..... II – 104, 105, 107, 359, 367, 370, 378; III – 311
Туніс ..... I – 233; II – 256; III – 26, 188, 250
Туреччина ..... II – 104, 268; III – 44, 86, 87, 185, 186, 190, 191, 222, 228, 260

У

Угода про асоціацію ..... I – 5, 42, 87, 140, 173, 223, 230;
II – 101, 102, 104, 106, 136, 329, 354–356, 425, 426;
III – 11, 13–15, 19, 22–30, 35, 36, 38, 86, 87, 112–120,
123, 137, 185, 186, 188, 314–349

Угода про асоціацію і стабілізацію ..... I – 42, 284; II – 105;
III – 25, 33, 185, 186, 187

Угода про асоціацію між Україною та ЄС..... I – 230; II – 106, 354, 355, 356, 426;
III – 314–349

Угода про партнерство і співробітництво .... I – 229, 230; II – 329; III – 111–112,
122, 189, 291, 292, 298, 299, 300, 304, 310, 314, 315

Угоди про реадмісію..... II – 106; III – 136, 137, 148, 160,
189, 194, 207, 209, 213, 226, 228–230, 312, 320

Угоди про спрощення візового режиму ..... III – 137, 213, 228, 230

Угорщина..... I – 37, 93, 142, 143, 164, 169, 178, 247;
II – 174, 268, 403;
III – 44, 219, 239, 246, 253, 255, 312, 361

Узгоджена (або обмежувальна) практика..... II – 149, 151, 152

Україна..... I – 172, 229, 230, 252;
II – 106–110, 136, 256, 259, 260, 268, 344, 354–357, 425, 426, 429;
III – 252–371

Ф

ФАО ..... I – 163; III – 10

Федералізм..... I – 60, 61

Фізична особа..... I – 32, 36, 43, 44, 46, 47, 56, 58, 61, 63–65, 69,
70, 71, 72, 86, 119, 172, 190, 191, 201, 261, 268, 271, 281, 288, 289;
II – 79, 80, 91, 108, 125, 130, 143, 172, 177, 223, 234, 283, 288, 289, 311, 312, 324,
327, 328, 342, 345, 350, 428, 430;
III – 57, 60, 88, 103, 108, 132, 178, 290–293, 323, 328, 330, 331, 341, 347

Фізичні бар'єри ..... I – 24, 25; II – 36, 48; III – 83

Фінансовий регламент..... II – 194, 199, 200

Фінансові інструменти..... II – 215, 223, 225, 226; III – 332

Фінляндія ..... I – 37, 102, 103, 164, 169, 178, 238, 239, 244,
247, 251, 173, 403, 406, 443, 444;
III – 44, 49, 65, 174, 206, 218, 219, 221, 222, 239, 246

Фіскальні бар'єри..... I – 24, 25; II – 36, 39, 42, 43, 55; III – 83

Франція ..... I – 19, 20, 21, 37, 67, 113–120, 165, 169, 178,

184, 188, 208, 216, 238, 239, 244, 247, 251, 262;
II – 16, 20, 26, 27, 30, 45, 50, 52, 53, 56, 58, 63, 65, 74, 77,
81, 94, 98, 124, 144, 233, 237, 238, 252, 267, 268, 269, 358, 369,
396, 401, 403, 412, 443;
III – 26, 40, 41, 42, 43, 126, 176, 218, 219, 223, 239, 246, 255, 280

ФРН .....I – 19, 20, 37, 61, 67, 89, 93, 96–102, 169, 178, 188, 208,
211, 213, 238, 239, 247, 248, 251, 262, 269;
II – 16, 26, 27, 32, 33, 40, 44, 51–53, 56, 74, 77, 81, 87, 130, 149,
174, 183, 233, 267, 268, 269, 309, 358, 402, 403, 442, 443;
III – 42, 43, 174, 208, 218, 219, 222, 223, 239, 246, 255, 288, 297

ФРОНТЕКС .....III – 159, 182, 195, 213, 214, 237, 238, 239, 306, 311, 323

Х

Хартія основних прав ЄС 2007 р. .....I – 35, 73, 75, 164, 216, 264–276;
II – 372, 380; III – 211, 240

Хартія Співтовариства про основні соціальні права
працівників 1989 р..... I – 214, 215; II – 370, 373

Хорватія .....I – 146 – 148, 169; II – 268; III – 33, 190, 222, 239

Ц

Цінні папери .....II – 98, 205–231, 339, 356

Ч

Чехія..... I – 138–139, 164, 238, 240, 272, 273;
II – 174, 255, 403; III – 44, 219, 246, 296

Чилі.....I – 221; III – 27, 197, 316

Члени сім'ї..... II – 61, 71, 105; III – 143, 232, 244

Ш

Швейцарія .....I – 19, 91; II – 86, 110, 111, 252, 257, 269, 304;
III – 28, 86, 194, 195, 219, 240, 246

Швеція..... I – 37, 110–113, 164, 169, 178, 238, 239, 244, 247, 248, 251;
II – 16, 17, 403, 444; III – 44, 174, 176, 190, 218, 219, 221, 239, 246, 297, 300

Шенгенська інформаційна
система (ШІС).....III – 145, 160, 167, 172, 210, 213, 215, 246–251

Шенгенська Конвенція 1990 р. .....III – 163, 164

Шенгенська угода .....I – 29, 31, 115; III – 35, 127, 194, 195

Шенгенське *acquis* ЄС..... I – 31; III – 31, 127, 195, 214, 216–231
Шенгенський Кодекс про кордони 2006 р. .....III – 213, 214
Шенгенський простір .....III – 132, 158, 160, 190, 194, 196, 206, 208, 209, 210, 213, 215, 216, 227, 231–239
Шукачі притулку..... III – 152–157

Ю

Юридичні особи..... I – 32, 36, 43, 46, 47, 56, 58, 61, 64, 69–73, 86, 119, 145, 164, 172, 190, 191, 193, 198, 201; II – 125, 130, 146, 212, 216, 221, 223, 227, 228, 234, 283, 288–290, 311, 323–357; III – 8, 60, 68, 88, 103, 109, 178, 290–293, 328, 329, 341, 347, 360
Юрисдикція..... I – 27, 288, 291, 292; II – 136–138, 141, 153, 162, 163, 165, 169, 175, 177, 205; III – 47, 48, 60, 106, 126–128, 131, 161, 352, 360

Acquis
— Поняття ..... I – 29, 31, 33, 79; II – 374; III – 8, 30–38
— Джерела .....I – 275; II – 102, 171; III – 30–38
Act clair.....I – 116, 191
Attribution de competence ..... I – 150
CEEP.....II – 436
Comfort letter..... I – 153
concentration with a Union / Community dimension .....II – 162
de minimis ..... II – 134, 148, 149, 185
Effet utile ..... I – 85
ETUC .....II – 436, 437, 438
Ex ante notification ..... II – 165, 181
Leniency policy..... II – 135, 167
Lex posterior .....I – 87, 97, 121, 125, 129
«Open skies» judgments.....II – 258
Opt-out .....I – 29; II – 403, 404
Stand still principle.....II – 181
UNICE ..... II – 436, 437

Зміст

КНИГА ТРЕТЯ
Право зовнішніх зносин Європейського союзу

Розділ 1. Правове регулювання зовнішніх зносин Європейського союзу

1.1. Міжнародна правосуб'єктність Євросоюзу 7
1.2. Договірна практика Євросоюзу 11
1.3. Поняття та зміст *acquis* Євросоюзу 30
Питання і завдання для самоконтролю 38

Розділ 2. Спільні політики і напрямки діяльності Європейського союзу

2.1. Спільна зовнішня політика і політика безпеки 40
2.1.1. Становлення спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС 40
2.1.2. Головні засади і цілі спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС 51
2.1.3. Інституційний механізм спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС 55
2.1.4. Правові акти ЄС у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки 64
2.1.5. Правові засади спільної політики безпеки і оборони ЄС 71
2.2. Спільна торговельна політика Євросоюзу 77
2.2.1. Поняття, джерела та інструменти спільної торговельної політики Євросоюзу 77
2.2.2. Правове регулювання імпорту та експорту в ЄС 90
2.2.3. Захисні торговельні заходи ЄС 99

2.2.4. Правові основи здійснення торгівлі між Україною та ЄС 111
2.2.5. Правове регулювання секторальної торгівлі між Україною та ЄС 121
2.2.6. Загальна система преференцій (ЗСП) Євросоюзу 122
Питання і завдання для самоконтролю 123

Розділ 3. Простір свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу

3.1. Становлення та поняття простору свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу. 125
3.1.1 Еволюція правового закріплення простору свободи, безпеки та юстиції 125
3.1.2. Поняття простору свободи, безпеки та юстиції у праві ЄС 133
3.2. Правове регулювання простору свободи Європейського союзу 138
3.2.1. Право громадян ЄС на вільний рух у межах території держав-членів 138
3.2.2. Правові засади спільної імміграційної політики ЄС 139
3.2.3. Заходи, закріплені у праві ЄС, щодо функціонування спільної Європейської системи притулку 148
3.2.4. Правові основи політики ЄС у сфері прикордонного контролю. 157
3.3. Правові засади простору безпеки Європейського союзу 160
3.3.1. Компетенція ЄС щодо гарантування безпеки громадян ЄС 160
3.3.2. Регламентація правом ЄС співпраці поліцейських, митних та інших компетентних органів держав-членів 163
3.3.3. Правові механізми співробітництва в рамках Європейського поліцейського офісу. 169
3.4. Заснування та розвиток простору юстиції в рамках Європейського союзу 172

3.4.1. Співпраця національних судів у кримінальних справах. 172
3.4.2. Заснування, функціонування та взаємодія Європейського бюро судової співпраці, Європейської судової мережі у кримінальних справах та Європейської прокуратури. 179
3.5. Міжнародно-правові основи зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції. 185
3.5.1. Допомога країнам-кандидатам та країнам з перспективою членства в ЄС у запровадженні *acquis* у сфері свободи, безпеки та юстиції 185
3.5.2. Імплементація компонентів свободи, безпеки та юстиції відповідно до Європейської політики сусідства 187
3.5.3. Стратегічне партнерство та інші форми співробітництва ЄС з третіми державами у сфері свободи, безпеки та юстиції 191
3.5.4. Співробітництво ЄС з міжнародними організаціями у сфері свободи, безпеки та юстиції . . . 197
Питання і завдання для самоконтролю 202

Розділ 4. Шенгенське право

4.1. Політика Європейського союзу стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції 204
4.2. Поняття шенгенського acquis Європейського союзу 216
4.3. Співробітництво держав-членів шенгенського простору у сфері прикордонного співробітництва 231
4.4. Візова політика Європейського союзу. 240
4.5. Співпраця держав-членів шенгенського простору в рамках шенгенської та візової інформаційних систем 246
Питання і завдання для самоконтролю 251

Розділ 5. Правове регулювання відносин України з Європейським союзом

5.1. Міжнародно-правові аспекти європейської інтеграції України в глобалізаційному світі: історичний досвід та реалії сьогодення 252

5.2. Правопорядок Євросоюзу та правопорядок України 284
5.3. Правові інструменти співпраці України
з Євросоюзом 297
5.4. Правові засади асоціації України з Євросоюзом 314
5.5. Гармонізація законодавства України
з правом Євросоюзу. 350
Питання і завдання для самоконтролю 372
Список скорочень 373
Список літератури 377
Предметний покажчик 387

Навчальне видання

МУРАВЙОВ Віктор Іванович
МИКІЄВИЧ Михайло Миколайович
БІЛАС Іван Григорович
МАКАРУХА Зоряна Мар'янівна
МОТИЛЬ Володими Ігоревич
МУШАК Наталія Богданівна
ЛИСЕНКО Олена Миколаївна

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО:
ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Підручник

У трьох книгах

Книга третя

ПРАВО ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За загальною редакцією
доктора юридичних наук,
професора, завідувача кафедри порівняльного
і європейського права Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
В. І. Муравйова

Редагування і коректура *О. Тюфякіної*
Комп'ютерна верстка *О. Карташової*
Художнє оформлення *С. Харука*

Підп. до друку 30.10.2014. Формат 60х84 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 23,7. Обл.-вид. арк. 18,75.
Зам. № 14-414.

ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-11
E-mail: sales@inyure.kiev.ua
www.inyure.ua
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Віддруковано **ВАТ «Білоцерківська книжкова фабрика»**
Україна, 09117, м. Біла Церква, вул. Л. Курбаса, 4.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4063 від 11.05.2011 р.

ISBN 978-966-313-509-0