

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.32>

Ю. Ю. Акіменко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

О. О. Белогубова

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

УКРАЇНА ЯК КАНДИДАТ НА ВСТУП У ЄС: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ ВЗАЄМОДІЇ

У статті представлено результати дослідження щодо участі України, Молдови та Грузії у ініціативах та політиках ЄС щодо добросусідства та східного партнерства, та надані висновки щодо необхідності перегляду форматів співпраці ЄС із третіми країнами та країнами, які вже мають статус кандидата. У статті надається аналіз результатів дії ЄС щодо інтеграції країн західнобалканського регіону, східноєвропейського регіону та третіх країн, та їхню неспроможність бути застосованим для сучасних реалій. Вибір країн для аналізу виходив з того, що євроінтеграційні реформи, які проводяться в Україні, Грузії та Молдові, відбуваються у схожих політичних, економічних, соціальних умовах. Проведене дослідження дозволило виокремити позитивні зрушення в поступі держав. Знаковим новим етапом став 2014 р. у відносинах між Україною, Молдовою, Грузією та ЄС, де були не тільки підписані Угоди про асоціацію, а й країни-члени ЄС та їхні партнери об'єдналися навколо сильного політичного гасла про підтримку територіальної цілісності України. Переломним моментом автори визначають Версальську декларацію, яка є по суті політичним документом, який сьогодні має вагомий вплив на законодавчий процес у ЄС. Попри наявні труднощі та розбіжності для підтримання статусу кандидата на вступ у ЄС всі три країни об'єднуються спільними потребами у забезпеченні ефективної імплементації положень угод про асоціації в правові системи України, Молдови та Грузії, однаковою інституційним механізмом щодо наближення законодавства. Поряд із спільними рисами при дослідженні правового статусу України, Молдови та Грузії як кандидатів на вступ у ЄС питомо вагу мають різні умови від Комісії, які повинні бути дотримані державами для отримання схвальної відповіді щодо членства в ЄС адже перед країнами різна кількість умов.

Також у статті наводиться аналіз наявних органів Угоди про асоціацію, які можуть виступити належним інституційним забезпеченням взаємодії України з ЄС як країни-кандидата на вступ.

Ключові слова: *Європейський Союз, Угода про Асоціацію, Політика Східного партнерства, Європейська політика добросусідства, інтеграція, зовнішня політика, наближення законодавства, апроксимація.*

Постановка проблеми. Неспровоковане військове вторгнення росії до України, неефективність окремих інститутів міжнародного права та прискорений темп вступу України у лави ЄС ставить усіх суб'єктів міжнародного права перед

викликом – переосмислення форми та змісту відповідної правової інтеграції, зокрема інституційного забезпечення відносин Україна-ЄС на підставі тих принципів, що відповідають інтересам та цінностям обох сторін, з метою

досягнення сполучності з нормами права ЄС та країн – членів, а згодом – гармонізації, а також уніфікації у деяких правових галузях. Особливу увагу слід приділити дослідженню того, як взаємодіють інституційна структура Угоди про асоціацію та система державного управління з органами та інститутами ЄС після набуття Україною статусу кандидата на вступ у ЄС.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню даного питання приділили увагу такі науковці, як О.К. Вишняков, Р.О. Петров, С. Мосьондз, В.І. Муравйов, Е. Казміришин, О. Рудік, І. Климпуш-Цинцадзе, М. Кузьо, Р. Хорольський, Д. Черніков та інші. Однак, зважаючи на продовження процесу євроінтеграції та отримання нового статусу для України дослідження у даній сфері залишаються доцільними та актуальними.

Виклад основного матеріалу. Україна узгодила та підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами у два етапи: політичну частину Угоди було підписано 21.03.2014 р., а економічну частину 27.06.2014 р. Саме в цей день були підписані відповідні Угоди про асоціацію із Молдовою та Грузією. Можна вважати, що з цього моменту ці три країни виступають разом у розумінні їхнього наближення до вступу в ЄС. Проте кожна країна проходила та нині перебуває на своєму шляху для здобуття статусу члена ЄС. Оскільки певної мірою ці країни об'єднує прагнення до якісних змін, колишній радянський спадок, соціальне напруження, територіальні конфлікти вважаємо за доцільне досліджувати правовий статус цих країн на цьому шляху у порівняльно-паровому вимірі.

11 березня 2022 року президент Франції Еммануель Макрон прийняв 27 голів держав і урядів Європейського союзу (надалі – ЄС) у Версальському палаці для обговорення європейської безпеки, результатом якої є Версальська декларація. Версальська декларація є орієнтиром для формування майбутніх реформ у внутрішньо інституційній системі та новою стратегією для змін у зовнішній політиці та політиці безпеки. Лідери ЄС назвали вторгнення Росії в Україну «тектонічним зрушенням в європейській історії» [1]. Версальська декларація, на нашу думку, є тим документом, що знаменує новий етап у відносинах між Україною та ЄС, та є відправною точкою для створення нових механізмів та інструментів з потенційними членами ЄС та третіми країнами, які залишаються партнерами ЄС. Вер-

сальська декларація закликає до спільної відповідальності за «захист громадян ЄС, цінностей, демократії та європейської моделі», одночасно «зміцнюючи обороноздатність ЄС, зменшуючи енергетичної залежності та створення більш міцної економічної бази» [1]. Шарль Мішель, президент Європейської Ради, назвав Версальську декларацію «початком» європейської оборони.

Версальська декларація, на нашу думку, є тим документом, що знаменує новий етап у відносинах між Україною та ЄС, та є відправною точкою для створення нових механізмів та інструментів з потенційними кандидатами на вступ у ЄС. Відкривається перспектива також перегляду принципів та програм співробітництва з усіма партнерами ЄС – країни Західнобалканського регіону, Республіки Молдова та Грузією.

20 березня 2014 року Європейська Рада дійшла висновку: «Європейський Союз залишається відданим дотриманню суверенітету і територіальної цілісності України. Європейська рада визнає незаконним референдум у Криму, який є явним порушенням Конституції України. ЄС рішуче засуджує незаконну анексію Криму та Севастополя до Російської Федерації і не буде визнати це». [2] Версальська декларація, прийнята главами держав і урядів Європейського союзу 10 і 11 березня визнає, що Україна належить до «європейської сім'ї» без прямої згадки статус кандидата країни, однак Європейській Комісії пропонується подати свій висновок відповідно до статті 49 Договору про ЄС щодо відповіді на заявку України щодо членства у ЄС. Таким чином, Версальська декларація виступає рушієм і у питаннях обговорення не тільки розвитку зовнішньої політики і політики безпеки, а й статусу України як кандидата на вступ у ЄС.

28 лютого 2022 р. Україна подала заявку на вступ у ЄС перебуваючи в умовах воєнного стану після вторгнення росії на території України. Незважаючи на безпрецедентність обставин та пропозиції надати Україні замість статусу кандидата на вступ, спеціальний, унікальний статус з ознакою тимчасовості та з певними гарантіями від країн ЄС та додатковою допомогою, 17 червня 2022 р. Комісія ЄС оприлюднила свої висновки щодо бачення України в ЄС. Згідно з Висновками Комісії ЄС від 17.06.2022 р. «прагнення до вступу в ЄС протягом багатьох років було найважливішим пріоритетом для України та її громадян, та було підставою для демократичних змін протягом останнього десятиліття та рушієм низки ключових реформ, заснованих на європейських

цінностях. Втрачаючи контроль над частиною своєї території та зазнаючи людських та економічних втрат через конфлікт у східній частині країни, Україна протягом багатьох років залишалася стійкою демократією, наближаючись до ЄС та поступово приєднуючись до *acquis* ЄС» [3]. У своїх Висновках Комісія ЄС після ретельного аналізу ключових положень Конституції України та інших законодавчих положень, що доводять демократичність та змінність влади, рекомендує надати Україні статус кандидата за семи умов: реформа Конституційного суду України, продовження судової реформи, продовження становлення антикорупційних органів та призначення їхніх керівників, встановлення чіткої відповідальності за відмивання грошей за стандартами FATF, узгодження законодавства про аудіовізуальні медіа послуги із стандартами ЄС, внесення змін до законодавства про захист національних меншин та втілення законодавства щодо впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя.

23 червня 2022 р. Парламент ЄС 529 голосами проти 45 і 14 утрималися ухвалив Резолюцію, яка закликає голів держав і урядів, які приймають участь у саміті у ті самі дні, що й засідання Парламенту ЄС, надати статус кандидата в ЄС Україні та Республіці Молдова «невідкладно», а Грузії надати європейську перспективу та можливо статус кандидата при виконанні пріоритетів, визначених Комісією ЄС 17.06.2022 р. [4]. Слід зауважити, що термін «європейська перспектива» – поняття конкретне та практично воно означає визнання за країною права на майбутнє членство в ЄС. Грузія як і Україна – європейська країна, яка останнім доводить, що послідовно рухається в напрямку демократичного розвитку та має усі підстави отримати чітку й недвозначну перспективу майбутнього членства в ЄС за умови виконання необхідних критеріїв і за згоди країн-членів ЄС. У Резолюції наголошується, що немає альтернативи розширенню, яке є «більш ніж будь-коли геостратегічним внеском» у стабільний та сильний ЄС. Перспектива повного членства в ЄС для країн, які прагнуть стати членами, відповідає власним політичним, економічним інтересам і інтересам безпеки Європейського Союзу, тому Парламент ЄС стверджує про можливість перегляду процесу розширення ЄС та розблокувати його щодо Західних Балкан.

Європейська рада 23 червня 2022 р. затвердила європейську перспективу України, Республіки Молдова та Грузії та визнала, що майбутнє

цих країн та їх громадян знаходиться в межах Європейського Союзу. Тому Європейська рада вирішила надати статус країн-кандидаток на вступ до ЄС Україні та Республіці Молдова, а Грузії при певних умов [5].

Європейська перспектива для України та статус кандидата на вступ у ЄС ставлять перед правовою наукою завдання розробити відповідну цілісну правову концепцію нового статусу країни – кандидата на вступ у ЄС та принципи взаємодії двох суб'єктів – інституційне забезпечення етапу сьогоднішньої інтеграції.

Положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [6], є обов'язковими для виконання, а отже передбачає механізм моніторингу, оцінки, розв'язання конфліктів та інші спеціальні робочі установи. Інституційний механізм співробітництва України та Європейського Союзу визначається ст. ст. 460–470 Розділу VII («Інституційні, загальні та прикінцеві положення»), а також окремими статтями інших розділів Угоди про асоціацію. Вказаними нормами запроваджується розгалужена організаційна модель двостороннього співробітництва, покликана забезпечити виконання положень Угоди. Спільними органами є: саміти сторін Угоди, Рада асоціації, Комітет асоціації, Парламентський комітет асоціації, Платформа громадянського суспільства, спеціальні комітети або органи у конкретних сферах, які необхідні для виконання цієї Угоди (ч. 2 ст. 466).

Відповідно до Угоди про асоціацію інституційним забезпеченням Угоди про асоціацію є саміт, який є найвищим політичним рівнем діалогу Сторін, зокрема з питань імплементації Угоди, здійснює загальний нагляд за імплементацією Угоди, а також обговорення двосторонніх або міжнародних питань, що становлять спільний інтерес. Наступним рівень взаємодії є регулярний політичний діалог на рівні міністрів – Рада асоціації, яка звітує перед самітом. Наступною ланкою є Комітет, який готує засідання Ради асоціації та збирає відповідну інформацію. Особливою ланкою можна виділити Платформу громадянського суспільства – зустрічі між представниками громадянських суспільств Сторін утворюється для виявлення тенденцій та дискусій. Представником Європейської сторони Платформи громадянського суспільства є Економіко-соціальний

комітет (ЕСК). Він є консультативним органом Євросоюзу та складається з представників роботодавців, найманих працівників та організованого громадянського суспільства з усіх країн, які є членами ЄС. На нашу думку, Рада асоціації продовжать роботу у напрямках оновлення додатків для поглиблення секторальної інтеграції відповідно до Угоди про асоціацію, зокрема у сфері електронних комунікацій, технічного регулювання, заснування підприємницької діяльності та торгівлі послугами, сфері захисту довкілля тощо та оновлення торговельних (тарифних) параметрів. Паралельно із цим процесом буде відбуватись координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання зобов'язань України, які визначила комісія ЄС для статусу кандидата на вступ у ЄС. Центральним органом виконавчої влади в даній площині є Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (надалі – Урядовий офіс), що діє на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 р. № 759. [7] Основними завданнями Урядового офісу є саме організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне забезпечення діяльності у сфері європейської інтеграції.

З боку ЄС виступає Директорат Комісії ЄС з питань сусідства та розширення ЄС (Directorate General European Neighbourhood and Enlargement Negotiations – DG NEAR) (надалі – Директорат Комісії ЄС), який розробляє та реалізує політику стабілізації та асоціації Європейського Союзу, як це визначено Європейською Радою стосовно кожної країни, в тому числі з України (спочатку як асоційованої країни, а тепер як країни-кандидат на вступ у ЄС). Директорат керує двосторонніми відносинами Союзу з країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на шляху до ЄС, передаючи реформи верховенства права, економічного управління та реформи державного управління, тож зараз саме цей орган ЄС проводить моніторинг та оцінку виконання зобов'язань взятих на себе Україною щодо збереження статусу кандидата на вступ у ЄС. Таким чином, Урядовий офіс та Директорат Комісії ЄС з питань сусідства та розширення ЄС виступають головним інституційним аспектом взаємодії між Україною та ЄС на даному етапі. Директорат Комісії ЄС застосовуючи політику «кращих практик» («best practices») та оцінюючи вплив нормативних актів ЄС, до яких має наближатись законодавство України, буде оцінювати

процес та наслідки імплементації цих нормативних актів з мінімальними витратами для Сторін, не підриваючи цілей або переваг законодавства України. Політика кращих практик як інструмент дозволяє забезпечити збір доказів для того, щоб оцінити обґрунтованість пропонованих ініціатив та визначити найкращий спосіб їх розроблення та побудови для досягнення бажаних цілей політики. У системі ЄС така оцінка впливів від Директорату Комісії ЄС має визначити та описати проблему, що потребує розв'язання, встановити цілі, сформулювати варіанти політики, оцінити їх наслідки та описати, як буде здійснюватися моніторинг та оцінка очікуваних результатів. Урядовий офіс виступає від України для координації та отримання відповідних відомостей.

Висновки. Найближчі місяці визначатимуть, чи готовий ЄС та його партнери до створення механізму військової, фінансової та політичної взаємодії з Україною, а поряд з цим у ЄС ще є внутрішня потреба повного перегляду зовнішньої політики та політики безпеки, необхідність прийняття нової програми політики сусідства та розширення, або зміна існуючих механізмів та прилаштування їх до сьогоденних реалій. Сьогодні очевидно, що вказані інструменти Європейської політики сусідства та Ініціатива Східного партнерства ЄС не можуть існувати без загального реформування або ліквідації та створення на їх базі нових.

Інституційний аспект взаємодії ЄС та України як кандидата на вступ має виступати надійною основою для забезпечення необхідного політичного контролю до переговорів з ЄС окремо у питаннях виконання зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію та її оновлення, і окремо у питаннях моніторингу та оцінки виконання зобов'язань взятих на себе Україною щодо збереження статусу кандидата на вступ у ЄС. Належне оформлення та ефективна реалізація інституційного забезпечення взаємодії є потужним фактором трансформації України за європейським вектором розвитку, що вимагає від обох сторін адміністративних та політичних невідкладних зусиль.

Список використаної літератури:

1. European Council, Statement of the heads of state or government, meeting in Versailles, on the Russian military aggression against Ukraine, 10 March 2022, para.4. Versailles Declaration 10 and 11 March 2022 URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
2. European Council 20/21 March 2014, Council Conclusions (21 March 2014): URL:

- http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council "Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union". 17.6.2022, COM(2022) 407 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0407&qid=1675602766646>
 4. Resolution of the European Parliament of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia (2022/2716(RSP)) *Official Journal*, C 32, 27.1.2023, p. 2–5 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022IP0249&qid=1675604450666>
 5. European Council 23 June 2022 Council Conclusions (23 June 2022) on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>
 6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83.
 7. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 р. № 759 «Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції» *Урядовий кур'єр* від 24.10.2017. № 199.
 8. Clara van Dam. Guidance documents of the European Commission: a typology to trace the effects in the national legal order. *Review of European administrative law*; VOL. 10, NR. 2. P. 75–91

Akimenko Y. Y., Belogubova O. O. Ukraine as a candidate for membership the EU: institutional aspect of interaction

The article presents the results of a study on the participation of Ukraine, Moldova and Georgia in EU initiatives and policies regarding neighborhood policy and the Eastern Partnership, and provides conclusions on the necessity to review the formats of EU cooperation with third countries and countries that already have candidate status. The article provides an analysis of the results of EU action on the integration of the countries of the Western Balkan region, the Eastern European region and third countries, and their inability to be applied to modern realities.

The choice of countries for analysis was based on the fact that the European integration reforms carried out in Ukraine, Georgia and Moldova take place in similar political, economic and social conditions. The research made it possible to point positive shifts in the progress of the states. 2014 was a significant new stage in the relations between Ukraine, Moldova, Georgia and the EU, where not only Association Agreements were signed, but also EU member states and their partners united around a strong political slogan of supporting the territorial integrity of Ukraine. The authors define the Versailles Declaration as a turning point, which is essentially a political document that today has a significant impact on the legislative process in the EU. Despite the existing difficulties and disagreements for maintaining the status of a candidate for EU accession, all three countries are united by the common needs to ensure the effective implementation of the provisions of the association agreements into the legal systems of Ukraine, Moldova and Georgia, the same institutional mechanism for the approximation of legislation. Along with common features, when examining the legal status of Ukraine, Moldova and Georgia as candidates for EU membership, different conditions from the Commission, which must be complied with by the states in order to receive a positive response regarding EU membership, have a specific weight, because the countries face a different number of conditions.

The article also provides an analysis of the existing bodies of the Association Agreement Ukraine-EU, which can provide adequate institutional support for Ukraine's interaction with the EU as a candidate country for membership the EU.

Key words: *European Union, Association Agreement, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership Policy, integration, foreign policy, adaptation of the legislation, approximation of legislation.*