

УДК 341.174(4+477)

М.Д. Василенко

УКРАЇНА – ЄС: ПОШУК НОВОГО ШЛЯХУ ДО НАБЛИЖЕННЯ

Для здійснення зваженої оцінки реальної наближеності України до ЄС слід оцінити відповідність вітчизняного законодавства загальноєвропейському або ступінь прийняття нашою державою *acquis communautaire*. У цьому контексті необхідно зробити низку застережень. Більшість вітчизняних авторів, які займаються питаннями розширення ЄС і проблемою двостороннього діалогу, переважно розглядають процес європейської інтеграції під кутом зору юриспруденції, досліджуючи офіційні документи, що приймає ЄС, або розглядають процес розширення як певну низку подій, які мають між собою причинно-наслідковий зв'язок, у хронологічному порядку. Досліджень, присвячених вивченню теоретичного обґрунтування розширення, прогнозування подальших відносин Україна – ЄС, в Україні майже немає. Протягом перших десятиліть інтеграційних процесів теоретичних досліджень розширення ЄС практично не існувало. Очевидно, що намагання України постукати в двері ЄС, особливо тепер, сприймаються іншою стороною надзвичайно стримано. Провал ратифікації Європейської Конституції у Франції та Голландії – не єдиний, але чи не найяскравіший доказ тези, що реакція пересічних громадян старої Європи на зміни в ЄС є протилежною до заяв деяких кіл в Україні на можливість близького членства в ЄС. І така незмінна реакція пов'язана перш за все з тим, що 1 травня 2004 р. відбулося найбільше в історії розширення ЄС, небувале, безпрецедентне за масштабами та глибиною змін. До інтеграційного об'єднання приєдналися 10 нових країн-членів, яке доповнилося 1 січня 2007 р. ще двома новими членами. У цілому осмислення процесу розширення ЄС потребує окремого вивчення, щоб зрозуміти, які закономірності має цей процес та як їх можна використати для прискорення розвитку України та її інтеграції до ЄС, максимально задовольнивши при цьому національні інтереси держави. Сьогодні не існує жодного документа, де би було сказано з боку ЄС про можливість майбутнього вступу України до ЄС. Однак заяви деяких українських лідерів щодо вступу України в ЄС у найближчі роки не витримують критики і є досить проблематичними.

Як відомо, умови вступу до ЄС визначені на засіданні Європейської Ради в Копенгагені, що відбулася в червні 1993 року: «Асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами Європейського Союзу. Вступ відбудеться як тільки асоційована держава зможе взяти на себе обов'язки членства, задовольнивши необхідні політичні та економічні вимоги».

Ці вимоги отримали назву Копенгагенських критеріїв:

– перший – «стабільність інститутів, що є гарантами демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин» (політичний критерій);

– другий – існування діючої ринкової економіки, а також спроможність впоратися з конкурентним тиском та ринковими силами в межах Європейського Союзу» (економічний критерій);

– третій – «здатність взяти на себе обов'язки членства, включно з дотриманням цілей політичного, економічного та валютного союзу» (критерій членства);

– четвертий – «спроможність ЄС абсорбувати нових членів, одночасно підтримуючи динаміку європейської інтеграції, яка є важливим фактором спільного інтересу як Союзу, так і держав-кандидатів». Іноді цей критерій називають «незалежним», оскільки його суть – забезпечення того, щоб вступ нових країн не послабив європейську інтеграцію. Як відомо, кожен з цих чотирьох критеріїв має низку субкритеріїв. Якщо перший критерій членства Україна вже виконала, то по інших їй передбачається ще досить велика робота. Значним кроком у виконанні другого критерію має бути вступ України до СОТ. «Спроможність впоратися з конкурентним тиском та дією ринкових сил у межах Європейського Союзу» (ця складова економічного критерію має бути задоволена в середньостроковій перспективі – 5 років) оцінюється на основі аналізу факторів: наявності діючої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної; достатня кількість людських та матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру, освіту і дослідження та перспективу діяльності в цій сфері; ступінь впливу політики Уряду і законодавства на конкурентоспроможність через торговельну політику, політику конкуренції, державну допомогу, підтримку малих та середніх підприємств тощо; рівень і темпи торговельної інтеграції країни з ЄС перед розширенням; достатня частка малих фірм у структурі економіки, оскільки малі фірми, як правило, отримують більшу вигоду від спрощеного доступу на ринок й оскільки домінування великих фірм може означати більшу інертність у пристосуванні до умов ринку. «Критерій членства» (третій), як свідчать переговори країн-кандидатів, є найважчим для виконання. При проведенні переговорів про набуття членства в ЄС конкретизовані 31 критерій членства. Кожен із них відповідає одному з 31 розділів *acquis communautaire* («спільного доробку» ЄС). В одному з інтерв'ю колишній віцепрем'єр-міністр України з євроінтеграційних питань назвав неадаптованість національного законодавства до *acquis communautaire* однією з основних причин, через які, на його думку, питання членства України в ЄС є на сьогодні неактуальним. Доволі дивна заява для людини, що обіймала посаду головного євроінтегратора країни. Річ у тім, що умови та строки прийняття *acquis communautaire* є зазвичай основною темою перемовин про вступ між державою-кандидатом та Європейським Союзом, а отже, починати інтенсивну уніфікацію національного законодавства із законодавством ЄС до початку офіційних перемовин означає бігти поперед потяга. Так, переговори з державами Центральної Європи та Балтії, які стали країнами-членами ЄС, починалися з того, що Єврокомісія підготувала для них так звану «Білу Книгу ЄС», що містила ґрунтовний огляд цілого масиву *acquis communautaire*, розбитого на 31 галузевий розділ. Після того представники Єврокомісії та держав-кандидатів спільно

проаналізували відповідність окремих галузей національного законодавства *acquis*. У результаті сторони спільно визначили, що саме в законодавстві країн-кандидатів не відповідає законодавству ЄС. Далі розділ за розділом кандидати намагалися забезпечити собі якомога довші перехідні періоди в імplementації тих чи інших положень *acquis*, тобто обсяг і тривалість застосування норм національного законодавства, що суперечать загальноєвропейському, вже після приєднання до ЄС. Україна не повинна забувати, що *acquis communautaire* не є ідеальним законодавством. З одного боку, воно є плодом складного компромісу між державами-членами, що представлені в Раді, Єврокомісією та Європейським Парламентом. З іншого, *acquis* – це законодавство не розвитку, не економічного прориву, а найпевніше збереження досягнутого комфорту, обтяжене великими соціальними гарантіями. Саме через це за показниками зростання ВВП Євросоюз (із 2,4%) зайняв у 2004 році 159 місце у світі. Для порівняння: Україна (з 12%) зайняла 7-е місце, Китай (з 9,1%) поділив з Казахстаном 12-е та 13-е місця, Росія (з 6,7%) – 37-е. Найдинамічніша за зростанням ВВП з держав-ветеранів ЄС Ірландія (5,1%) перебуває у світовому рейтингу лише на 75-й позиції. Слід пам'ятати, що в правовому просторі ЄС комфортно жити й робити стабільний бізнес, а для того щоб наздогнати Співдружність, треба застосовувати інші, ліберальніші правила гри. І заміна цих правил на жорсткіші європейські – здебільшого предмет торгу, в якому можна виторговувати у Брюсселя значні фінансові вливання, високофахову експертну допомогу, серйозні прямі інвестиції тощо. Тому сліпо калькувати *acquis communautaire* сьогодні для України щонайменше недалекоглядно та не перспективно – набагато цікавіше, скориставшись відсутністю жорстких зобов'язань щодо адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС, переймати європейські правові норми вибірково, виходячи насамперед з економічної доцільності такої адаптації, тобто приймати *acquis* ЄС *a'la carte*.

Щоб оцінити перспективи діалогу Україна – ЄС, варто визначити, на якому фундаменті, зведеному в попередні часи, вона базується. В 1994 році Україна і ЄС підписали Угоду про партнерство і співробітництво (УПС), яка набрала чинності з квітня 1998 р. [1]. Це означає, що основною законодавчою базою нашого співробітництва донині є УПС, дія якої закінчується у квітні 2008 р. Керівні органи ЄС правовий фундамент взаємин змінювати не збираються. Переговори про підписання нової угоди ще не починалися. Таким чином, на сьогодні головним правовим документом, що передбачає проведення адаптації законодавства в Україні, є УПС, ст. 51 якої встановлюється перелік пріоритетних сфер адаптації. Базовим актом національного законодавства в цій сфері є Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року. Згідно з цією Програмою адаптація законодавства в Україні здійснюється протягом декількох послідовних етапів, перший з яких розрахований на 2004 – 2007 роки. У межах зазначеного періоду планується провести порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах, визначених ст. 51 УПС. Наближаючись безпосередньо до питання

відповідності галузевого законодавства України законодавству ЄС, маємо зробити такі застереження:

1) згідно з УПС Україна задекларувала намір наближувати власну нормативно-правову базу до нормативно-правового доробку саме Європейської Співдружності – не ЄС, а, отже, ст. 51 УПС стосується лише сфер, охоплених першою опорою ЄС, тобто дотичних до функціонування спільного ринку, економічного та валютного союзу;

2) в українському тексті УПС йдеться про наближення (approximation) законодавства України до законодавства Спільноти (acquis communautaire), водночас в актах національного законодавства, прийнятих на виконання та в розвиток положень УПС, майже скрізь використовується термін «адаптація», що не є абсолютним синонімом «наближення». Другою аберацією національної свідомості стало невірне прочитання абревіатури ЄС, що передає в українській мові англійські як ЕС (European Community, European Communities), так і ЕУ (European Union). Як було підкреслено вище, УПС стосується взаємин України та Європейських Спільнот, що впливає вже із самої назви угоди, проте в українській правовій термінології, починаючи з 1998 року, вкоренився штамп «адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цей термін застосовується також у Законах «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [2], «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» [3];

3) План дій «Україна – ЄС» [4] суттєво розширює перелік сфер законодавства, в яких Україна повинна провести додаткову роботу для приведення їх у відповідність до вимог ЄС. Водночас багато пунктів Плану дій, які містять такі вимоги до України, не належать до компетенції регулювання права ЄС, а відтак і до сфери адаптації законодавства. Таким чином, для досягнення мети треба зосередитися саме на тих сферах адаптації законодавства, які вказані в УПС та в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Щороку Кабінет Міністрів України схвалює і веде моніторинг виконання цього документа (див. [5-7]).

Інституційні засади партнерства України і ЄС також не виокремлюють нашу державу серед інших східних сусідів, навіть в порівнянні з відносинами ЄС – РФ відрізняються дещо меншою інтенсивністю, не говорячи вже про політичну вагомість таких контактів. Довгоочікувані натяки провідних євробюрократів на бажаність приєднання України до родини держав-членів ЄС на досить процедурних зустрічах – саммітах Україна – ЄС звучать досить невпевнено і без особливого бажання.

Таким чином, очевидне небажання бачити Україну серед країн-членів ЄС потребує нових рішень і почуття реалій з обох сторін. Фактично всі заходи за такого підходу можуть бути зведені до створення нової залізної завіси, яка охоронятиме багатшу Європу від біднішої, так званих «справжніх» європейців – від несправжніх, і гальмувати процес діалогу. Підсумовуючи, зазначимо, що тенденції у вжитті заходів з адаптації та стан адаптованості законодавства

України в пріоритетних сферах дозволяють зробити прогноз, що Україна виконає свої зобов'язання з адаптації до завершення дії УПС. Відтак належне завершення процесу адаптації залежатиме від адміністративної спроможності впровадження адаптованого законодавства, а також практики застосування цього законодавства в судах. З огляду на сучасний стан цих вимірів адаптації, Україна потребуватиме значної допомоги з боку ЄС у цих питаннях у рамках подальшої угоди між нею та ЄС. Подальший розвиток стосунків між Україною і ЄС, на наш погляд, буде розвиватися в напрямі зміцнення співробітництва, яке відповідає першій опорі ЄС – розвитку транскордонного співробітництва, зони вільної торгівлі, науково-технологічного співробітництва тощо.

Література

1. Угода про Партнерство та Співробітництво між Україною та Європейським Союзом: Повний текст Угоди, підписаний у Люксембурзі 14 червня 1994 року. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1998. – 69 с.
2. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 228-IV від 21 листопада 2002 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 1629-IV від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
4. План дій Україна – Європейський Союз. – К.: ТОВ «Компанія Лік», 2005. – 40 с.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 червня 2005 р. № 201-р.
6. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // zakon.rada.gov.ua.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 151-р.
8. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // zakon.rada.gov.ua.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 90-р.
10. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // zakon.rada.gov.ua.

УДК 341.96:339.542

О.К. Вишняков

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (АДАПТАЦІЙНИЙ АСПЕКТ)

Стало аксіомою, що гідний рівень умов життя людей та добробуту залежить у першу чергу від стабільного економічного зростання, а забезпечення такого зростання неможливе без використання переваг, які надаються через участь у міжнародному обміні ресурсами. Формами такого обміну виступають міжнародна торгівля товарами, послугами та об'єктами інтелектуальної власності, міжнародний рух інвестицій та трудових ресурсів, а характером обміну – ринковий або імперативно-розподільчий. У переважній більшості держави ведуть