

*Акіменко Ю. Ю.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»**Белогубова О. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНИ ЯК КРАЇНИ-КАНДИДАТ НА ВСТУП У ЄС: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Анотація. 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, однаковим інституційним механізмом щодо наближення законодавства. Поряд із спільними рисами при дослідженні правового статусу України, Молдови та Грузії як кандидатів на вступ у ЄС питому 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 процесу набуття статусу кандидата Україною, Молдовою та Грузією через необхідні три складові: переосмислення зовнішньої політики та політики безпеки, реформування наявних політик та створення нових ефективних механізмів у військовій та оборонній сферах із залученням третіх країн. Автори стверджують, що процес інтеграції України, Молдови та Грузії створює нові правові засади особливої форми політичної асоціації та економічної інтеграції, які відзначаються комплексним й обумовленим характером.

Ключові слова: Політика Східного партнерства, Європейська політика добросусідства, Угода про Асоціацію,

Європейський Союз, інтеграція, зовнішня політика, наближення законодавства.

Постановка проблеми. Відносини між ЄС та Україною незважаючи на більш ніж тридцятирічну історію насичені яскравими подіями політичного, економічного та культурного характеру, які пов'язані як з регіональним та і глобальним контекстом світової історії. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, яка набула чинності у 1998 р., чітко визначила механізм співробітництва, консультативні механізми та партнерство у економічній сфері, проте без жодних посилань або зауважень майбутнього членства або обговорення зміни правового статусу України по відношенню до ЄС.

Підписання Плану дій Україна-ЄС у 2005 р. ознаменувало початок нового трирічного етапу розвитку відносин між ЄС та Україною. Метою як зазначено у документі було посилення інтеграції між Україною та ЄС, включаючи участь у внутрішньому ринку ЄС та участь в політиках і програмах ЄС. Однак такі перспективні цілі як створення зони вільної торгівлі із можливим доступом до Внутрішнього ринку ЄС, запровадження безвізового режиму вимагали чітких та навіть жорстких реформ, які не були проведені. У цей момент вихід з глухого кута було знайдено через політичне рішення – укладання Порядку денного асоціації Україна-ЄС у 2009 р. Межі нового документу були визначені як Угода про асоціацію, яка включала б посилене політичне та економічне співробітництво між сторонами, створення зони вільної торгівлі без винятків і винятків між ЄС і Україною. Знаковим новим етапом став 2014 р. у відносинах між Україною та ЄС, де була не тільки підписана Угода про асоціацію, а й країни-члени ЄС та їхні партнери об'єдналися навколо сильного політичного гасла про підтримку територіальної цілісності України та засудження анексії Криму.

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 здо-

буття статусу члена ЄС. Оскільки певної мірою ці країни об'єднують 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.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням розвитку взаємовідносин між Європейським Союзом та третіми країнами, які підписали з ним угоду про асоціацію або схожу за змістом угоду у науковій літературі приділяють увагу у різних галузях, зокрема правознавстві, економіці, політології, міжнародних зносинах тощо. Зокрема, слід відзначити аналіз проведений Р. Петровим, Ю. Шемшученком, Ван Елсуwege П., Г. ван Дер Лу, які у своїх публікаціях приділяють увагу саме Угоді про асоціацію як ефективного інструменту для зміни законодавства України. Також треба відмітити публікації Л. Жарової щодо змін у законодавстві Молдови у зв'язку із підписанням Угоди про асоціації, аналітичні розвідки С. Капанадзе щодо схожої тематики, але у Грузії.

Мета дослідження. Автори ставлять за мету розкрити як саме змінюється правовий статус України від асоційованої країни з ЄС до країни-кандидата на вступ у ЄС. Вважаємо, що в цьому контексті важливим є порівняння існуючих напрямів політик ЄС щодо зближення з потенційними кандидатами, а також з тими країнами, які зараз проходять аналогічні стадії розвитку взаємовідносин з ЄС. Порівняльний огляд набутого досвіду цих країн може виявитись корисним у визначенні стратегічних та програмних пріоритетів для наукових досліджень та для практичних запроваджень. Політична, економічна, соціально-культурна асоціація відбувається паралельно та значним чином впливає та прискорює іноді події, що дає підстави спрогнозувати, що ЄС зараз не зможе дотримуватись своїх власних правил та традицій щодо вступу нових країн, а можливо віднайде новий сценарій, такий як європейське політичне співтовариство або оновлений економічний простір.

Виклад основного матеріалу. ЄС виступає заінтересованою стороною у встановленні тісних економічних та політичних зв'язків із третіми країнами, особливо із сусідами. Ця співпраця є взаємовигідною, однак відбувається поступово та потребує багато внутрішніх реформ для майбутнього кандидата. ЄС віднайшов модель співпраці з майбутніми кандидатами через укладання угод про стабілізацію. Такі угоди були укладені із країнами західнобалканського регіону Європи, та передбачають три головні цілі: політична стабілізація країн та заохочення їх швидкого переходу до ринкової економіки; сприяння регіональному співробітництву; потенційне членство

в ЄС. При виконання цих умов та отримання схвального відгуку від інституцій ЄС країні пропонується перспектива членства. Однак вказана модель співпраці не поширюється на Україну, Молдову та Грузію.

Започаткована в 2004 р. Європейська політика сусідства (ЄПС), мала на меті досягнення якомога тіснішої політичної асоціації з максимально можливим ступенем економічної інтеграції. До участі у ЄПС запрошувались 16 найближчих сусідів ЄС – Алжиру, Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Єгипту, Грузії, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Молдови, Марокко, Палестині, Сирії, Тунісу та Україні. На підставі цього із зазначеними країнами узгоджувався План дій з ЄС, спрямований на сприяння внутрішнім реформам у політичній, економічній та адміністративній сферах, а в обмін на це країни отримують фінансову підтримку у вигляді кредитів; економічну інтеграцію з ЄС у формі доступу до ринків ЄС, спрощення в'їзного режиму, технічну та політичну підтримку. В рамках ЄПС необхідно було розділити країни за механізмами та інструментами взаємодії, оскільки очевидно, що розбіжності між країнами вимагали перегляду ЄПС у бік регіоналізації. Слід зазначити, що і ця модель співпраці також не показала необхідних результатів.

Ініціатива Східного партнерства була започаткована у 2009 р. та спрямована на шість пострадянських країн Східної Європи та Кавказу – Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Грузію, Молдову та Україну. Вважалося, що Східне партнерство буде сприяти розвитку демократії та належного управління; зміцнить енергетичну безпеку; буде сприяти реформуванню галузі та захисту навколишнього середовища; заохотить контакти між людьми; буде підтримувати економічний і соціальний розвиток через додаткове фінансування для проектів, спрямованих на зменшення соціальної нерівності та підвищення стабільності у регіоні. Однак, на сьогодні лише половина цих країн продовжує свій шлях і напрямку взаємодії із ЄС. Зовнішня політика ЄС саме у Європейській політиці сусідства та ініціативі Східного партнерства не досягла заявлених результатів через низку факторів: конституційна криза, фінансова криза та політична розрізненість країн-членів ЄС.

З моменту свого заснування у 2009 році Східне партнерство було поділено на дві групи країн: одна група країн – Білорусь, Вірменія та Азербайджан встановили обмеження щодо політичної або економічної інтеграції з ЄС, проте інша група країн – Грузія, Молдова та Україна продемонстрували впевнені кроки на шляху до внутрішнього реформування, з урахуванням цінностей та принципів Європейської спільноти, та як наслідок підписали Угоди про асоціацію.

Молдова перша серед усіх згаданих країн погодилась на підписання Угоди про асоціацію з ЄС на саміті у Брюсселі 29 листопада 2013 р. та перша країна із вищенаведених встановила безвізовий режим з ЄС. [2] Вже наступного року 27 червня Україна та Грузія підписали угоди про асоціацію, проте для набуття чинності Україні знадобилось більш за всіх часу. Для Грузії Угода про асоціацію почала діяти з 1 вересня 2014 року [3], а для України – з 1 вересня 2017 року. Як слушно зазначає Р. Петров з Україною, Молдовою і Грузією були підписані найбільш прогресивні угоди з ЄС, підписання яких раніше ніколи не пропонувалось країнам-партнерам. [4, с. 16] Для надання належної правової оцінки Угод про асоціації, які були укладені у 2014 р. з Україною, Молдовою та Грузією вважаємо доречним характеристику цих угод, яку надав Ван Елсуwege П., харак-

теризуючи їх як угоди, що належать до окремої групи «інтеграційних угод», тобто угод, які містять принципи, поняття та положення права ЄС, що тлумачиться і застосовуються таким чином, ніби третя держава є його членом. [5, с. 11] Угоди цього типу є винятковими у практиці зовнішньої діяльності ЄС, фактично є новим видом співпраці порівняно з іншими країнами, які вже мають статус кандидата, можливо навіть, що саме такий вид співпраці з майбутніми членами ЄС отримає своє відображення у новому установчому договорі про ЄС, оскільки цього потребує час та виклики сучасності.

У відповідь на військове вторгнення РФ в Україну ЄС зазнав нового виклику і мусив почати переосмислення власної зовнішньої політики та політики безпеки. Саме через події пов'язані із Україною було ухвалено рішення у 2017 р. про можливість третім країнам долучатись до Програми постійного структурованого співробітництва (PESCO). [6] На нашу думку, саме шляхом надання доступу диференційовано до проектів ЄС щодо інтеграції та співпраці у сфері оборони та безпеки для третіх країн, PESCO plus, ЄС демонструє перші ознаки адаптації до середовища безпеки, яке швидко змінюється. Як зазначається у Версальській декларації «неспровокована та невинуватена військова агресія Росії проти України грубо порушує міжнародне право та принципи Статуту ООН, а також підриває європейську та глобальну безпеку і стабільність», [Версальська декларація] що на думку вчених призведе до усвідомлення необхідності бути повноправною жорсткою силою серед акторів на міжнародній арені, при чому ця сила буде побудована на створенні інституцій спільної оборони у ЄС. Україна поки є єдиною країною порівняно з Грузією та Молдовою, яка долучилась до Програми постійного структурованого співробітництва (PESCO).

Інституції Європейського Союзу та багато держав-членів давно обговорюють питаннями чи підтримувати військові дії – чи то з власної ініціативи, чи то спільно – з державами-партнерами. Але після вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року ідея надання прямої військової підтримки, включаючи зброю сусіднім країнам швидко стає частиною публічних дебатів про те як само вже існуючі правовідносини вписати у систему установчих договорів.

28 лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі, Молдова та Грузія у свою чергу подали заявку на членство 3 березня 2022 р., а вже 7 березня 2022 року Рада ЄС направила запит до Європейській комісії надати Раді свій висновок на ці заявки щодо можливості членства. У своєму висновку Європейська комісія надала аналіз заявці України, Молдови та Грузії на основі спроможності країн відповідати Копенгагенським критеріям 1993 року. У той же час, як визначено самітом у Мадриді 1995 р., очікується, що Україна та інші країни-кандидати повинні надати докази спроможності розвивати систему державних органів на той рівень, де є можливість інтеграції між державними органами країн-кандидатів та членів ЄС вийде на ефективний рівень взаємодії. Також Європейська комісія аналізує наскільки державне регулювання певних галузей співпадає за головними принципами та параметрами стандартів ЄС та надає один з головних висновків щодо можливості впровадження саме «європейського доробку» – *acquis communautaire*.

17 червня Європейська комісія опублікувала свої висновки щодо заявок на членство України, Молдови та Грузії. [7] Основні тези полягають у тому, що для України та Молдови Рада пропонує «європейську перспективу» та негайний статус «кандидата» при виконанні умов, які визначає Рада, а для Грузії

пропонується «європейська перспектива», але статус «кандидата» відкладено до виконання переліку умов. Цей документ не ставить під сумнів право трьох країн подати заявку на членство в ЄС. Вірніше, це так передбачається юридичне визнання перспективи членства для трьох країн, що визначена в статті 49 Договору про ЄС. Однак для цього має бути вироблено спільне консолідоване політичне рішення, оскільки тлумачення статті 49 може відрізнятись у краях-членах.

Для схвалення заявки на вступ у ЄС Комісія надала свої умови Україні, а саме 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. Для збереження статусу кандидата на вступ у ЄС для Молдови було висунуто дев'ять умов, які включають в себе також економічні складові. Щодо необхідних змін у законодавстві, то вчені все частіше використовують термін апроксимація правових положень, оскільки в деяких галузях наявна ситуація, коли необхідне правове регулювання було відсутнє комплексно та потребує не внесення змін, а створення за моделлю, яку пропонує ЄС, особливо зараз це стосуються інструментів фіскального регулювання. [8, с. 171]

Щодо Грузії Комісія надала менш схвальний відгук, зазначивши «європейську перспективу», однак лише при відповідності 12 умовам, які висуває ЄС до Грузії, вона зберігає за собою право на подання заявки про вступ до ЄС. Причини такої диференціації полягають у гальмуванні певних реформ, політична поляризація та неефективність багатьох урядових програм та ініціатив. [7]

Такий висновок можна вважати геополітичним переломом для Європи, оскільки до процесу розширення ЄС долучаються східноєвропейські країни із радянським минулим, ще не розвинутою демократією та з збройними конфліктами. Таке широке геополітичне просування сприятливо розглядається більшістю громадян ЄС та його основними міжнародними партнерами, оскільки це відкрите протистояння агресивній зовнішній політиці Росії. Сьогодні порядок денний Ради має навіть ширше значення, через те, що це геополітичне рішення та розширення вимагає обговорення і внутрішніх реформ у ЄС. Заявки на членство України, Молдови та Грузії та набуття цими країнами статусу кандидатів на вступ піднімають екзистенційне питання про майбутній склад та оформлення ЄС.

Не слід також забувати, що країни, які вже мали статус кандидатів на вступ до ЄС також будуть наполягати на якісних змінах своїх домовленостей. Незважаючи на рішучу підтримку України, Молдови та Грузії, розширення ЄС має відбуватись за досить чітким планом, який має містити ефективні програми взаємодії, підтримки не лише у економічному та соціальному аспекті, а й у військовому. Метою нової зовнішньої політики ЄС та політики безпеки можливо буде нова інтегрована спільнота країн, які поділяють спільні цінності та принципи, приймають участь у безпекових проектах та є заінтересованими у співробітництві із НАТО. Лише поєднання трьох елементів – переосмислення власної зовнішньої політики та політики безпеки, реформування наявних політик та створення нових ефективних механізмів у військовій та оборонній сферах із

залученням третіх країн може принести стратегічно важливий ефект для майбутнього ЄС.

Висновки. У контексті можливого розширення ЄС та отримання статусу кандидата на вступ Україні, Молдові та Грузії можна стверджувати, що ЄС буде не просто дотримуватиметься звичайного сценарію по вступу нових країн. Натомість ЄС буде координувати три важливих площини співпраці з цими країнами: майбутні переговори про вступ, поточний процес асоціації та потенційні нові формати, такі як Європейське політичне співтовариство або Європейська політична та економічна зона. Через різні умови, які висунуто країнам щодо майбутнього членства, можна стверджувати, що фактичне наповнення узгоджувальних процедур буде різним, проте створення розширеного інституційного механізму щодо наближення законодавства буде однаковим.

Література:

- 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- 2 Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part (OJ L 260, 30.8.2014, pp. 4–738).
- 3 Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part OJ L 261, 30.8.2014, p. 4–743
- 4 Petrov R. Association agreements between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia: Legal and constitutional challenges of implementation. *Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини.* 2014. – Вип. 36(2). – С. 15–24.
- 5 Ван Елсуwege П. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом як інноваційний правовий інструмент. *Право України.* – Вип. 8. – 2015 р. – С. 9–16.
- 6 Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States Official Journal, L 331, 14.12.2017, p. 57–77
- 7 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:1261:FULL&from=EN>
- 8 L. Zharova, N. Eremeeva. Comparative analysis of EU membership candidate countries legal framework (Ukraine, Georgia, Moldova). *Marketing and Management of Innovations.* · February 2015, 2015(2). – P. 170-181

Akimenko Yu., Belogubova O. The legal status of Ukraine as a candidate for membership in the EU: a comparative legal analysis

Summary. 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 process of acquiring candidate status by Ukraine, Moldova, and Georgia through the necessary three components: rethinking foreign and security policy, reforming existing policies, and creating new effective mechanisms in the military and defense spheres with the involvement of third countries. The authors define that the process of integration of Ukraine, Moldova and Georgia creates new legal foundations of a special form of political association and economic integration, which are characterized by a complex and conditional nature.

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