

СПІЛЬНА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В СТРУКТУРІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Питання здійснення Спільної політики безпеки і оборони (СПБО) є одночасно злободенним та доволі складним в правовій практиці ЄС. Його складність полягає в самому предметі регулювання — оборонна політика є доволі складним явищем, оскільки тісно пов'язана з державними інтересами, і якщо мова йде про спільне прийняття рішень в такому питанні, то завжди вони приймаються одногосно. Прикладом цього можуть бути НАТО чи колишня Організація Варшавського Договору, в яких рішення приймаються і приймалися шляхом консенсусу чи одногосності. Подібна ж практика одногосності була прийнята і в ЄС.

Питання СПБО досі не отримало свого ґрунтового дослідження у вітчизняній та пострадянській науці. Зазвичай мова йде про розділи в підручниках з права ЄС [1–3], чи досліджень з зовнішньої діяльності ЄС [4]. В західній доктрині спеціальні дослідження з цього питання присутні, проте вони вже не відображають змін, внесених Лісабонським договором про Євросоюз [5]. Тому відчувається потреба в накресленні принаймні загальних рис сучасного стану в цій сфері європейської інтеграції.

Сама СПБО є частиною більш широкого явища — Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ), яка до 2009 р. складала другу «опору» ЄС та стала останньою значною сферою спільної діяльності європейських інтеграційних об'єднань, що була інституціоналізована у 1993 р., зі створенням Євросоюзу. За Лісабонським договором СЗППБ фактично складається з двох частин: спільної зовнішньої політики і її автономної складової — спільної політики безпеки і оборони (СПБО) (відд. 2 гл. II розд. 5 Договору про Європейський Союз (Лісабон) (ДЄС (Л.)) [6]. Як зазначається у Договорі, її завданням є «забезпечення Союзу здатності до оперативних дій, що опирається на цивільні і військові засоби» (п. 1 ст. 42 ДЄС (Л.)), в перспективі СПБО «містить у собі поступальну розробку спільної оборонної політики Союзу» (п. 2 ст. 42 ДЄС (Л.)). Про створення спільної оборони має одногосно вирішити Європейська рада, після чого за їх національними конституційними процедурами відповідні рішення ухвалюють держави-члени.

Після реформи Лісабонського договору зникла можливість для категоричного твердження, що Союз здійснює свою діяльність на міжнародній арені по двох напрямках: комунітарна зовнішня політика і СЗППБ. Предмет першої — головним чином, питання міжнародного співробітництва в економічній і соціальній сферах, включаючи питання науки, культури і охорони навколишнього середовища. У предмет СЗППБ, відповідно, входять будь-які питання міжнародних відносин, які не охоплюють собою зовнішньополітичну компетенцію ЄС. Сюди відносяться, зокрема, питання охорони міжнародного миру

і безпеки [3, 193]. Про це свідчить, зокрема, і відсутність виділення окремих цілей СЗППБ в ст. 21 ДЕС (Л.). Більше того зазначається, що в СЗППБ Союз переслідує цілі ст. 21 ДЕС (ст. 23 ДЕС (Л.)).

В той же час, якщо в просторі свободи, безпеки і юстиції за Лісабонським договором відбувається «комунітаризація правової матерії» (наприклад, вводиться спільна законодавча процедура і передбачається режим юрисдикції Суду), то в області СЗППБ знаходять прояв лише окремі елементи наднаціональності (зокрема, створення посту Верховного представника і передбачається можливість голосування кваліфікованою більшістю) [15, 25].

Як вказують дослідники, хоча в розділі V ДЕС постійно говориться про обов'язки держав-членів строго додержуватися прийнятих рішень, не вживати дій, що їх підривають, кріпити політичну солідарність і т.п., всі ці положення виглядають як аморфні рамкові приписи. Разом з тим ніщо не заважає їм отримати суто імперативне звучання. Адже відносна свобода держав у сфері СЗППБ зв'язана лише з наявністю блокувального голосу при прийнятті рішень і відсутністю механізму примусу. Але через конвергенцію зовнішньополітичних інтересів і зближення пріоритетів, після вироблення спільної зовнішньополітичної культури і традицій, їхнє значення буде падати [2, 470–471].

На практиці СПБО бере свій початок з англо-французької декларації в Сен-Мало (Франція) від 4 грудня 1998 р. До цього оборонна політика ЄС була заблокована Великобританією, яка робила однозначну ставку на особливі відносини з Вашингтоном і домінування НАТО в Європі [2, 440–441].

Як вказує В. І. Муравйов, хоча здійснення СЗППБ продовжує регулюватися ДЕС, вона все ще має певну автономію у сфері механізму ухвалення постанов і особливостях їх правової природи. Проте вона вже включена до зовнішньополітичної діяльності ЄС разом з спільною торговельною політикою, укладанням міжнародних договорів і т.п. [1, 127].

В той же час досі при здійсненні цієї політики проблемним є розподіл повноважень між ЄС і НАТО, членами якого є більшість держав-членів. У рішеннях ювілейного Вашингтонського саміту НАТО 1999 р. була виражена підтримка «рішучості ЄС мати здатність самостійних дій, що передбачає прийняття рішень і утвердження військових акцій тоді, коли Альянс як такий не задіяний» [7, 50].

Компетенції ЄС у сфері СЗППБ корелюється обов'язком держав-членів «активно і беззастережно підтримувати СЗППБ в дусі сумлінності і взаємної солідарності і підкорятися актам, прийнятим Союзом у даній сфері» (п. 3 ст. 24 ДЕС (Л.)). Держави-члени зобов'язані також «утримуватися від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу» або здатних послабити ефективність їх досягнення (п. 3 ст. 24 ДЕС (Л.)).

Лісабонський договір встановлює узгоджену зовнішню діяльність Союзу в цілому, яку мають спільно забезпечувати Рада і Комісія за підтримки Верховного представника (п. 3 ст. 21 ДЕС (Л.)). В той же час СЗППБ, хоч і інституційно вбудована в керівні структури ЄС, має в їх межах автономну структуру і представництво окремими органами перед третіми державами. Як вказує Ентін,

у сфері СЗППБ і СПБО склалася владна вертикаль, що йде від Європейської ради до Ради ЄС з зовнішніх зносинам, від Ради до Комітету постійних представників і КППБ і далі — до розгалуженої системи політичних, допоміжних, технічних і робочих органів. Комісія тут виконує обслуговуючі функції [2, 471]. З таким визначенням можна в принципі погодитися, якщо відкинути федералістські зауваження, на кшталт «владної вертикалі».

Головними інститутами ЄС, що проводять СЗППБ, є міжурядові інститути — Європейська рада і Рада. Вони зберігають прерогативи по ухваленню в рамках СЗППБ всіх рішень — з стратегічних питань (Європейська рада) або щодо поточних проблем зовнішньої політики (Рада).

Рішення цих інститутів мають прийматися за загальним правилом, в рамках СЗППБ на основі принципу одноголосності представників держав-членів (п. 1 ст. 31 ДЕС (Л.)). Причому навіть якщо рішення з якогось питання тут і має ухвалюватися на основі кваліфікованої більшості, представники незгодної держави-члена мають право вето на проект рішення, посиляючись на «життєво важливі міркування національної політики» (п. 2 ст. 31 ДЕС (Л.)). Рада, Комісія та держави-члени надають одна одній інформацію в рамках СЗППБ через особливу мережу — так звану COREU (європейські кореспонденти).

Функції Верховного представника є доволі широкими, причому сформовані доволі гнучко, в загальних термінах. Власне цим зумів вдало скористатися Х. Солана, використавши їх телеологічне тлумачення. Він перетворив свій пост в один із ключових в ієрархії інститутів СЗППБ. Йому дуже допомогли в цьому особисті якості. Зміг Х. Солана опертися і на тверду підтримку держав-членів — вони побачили в ньому реальну можливість різко підняти ефективність СЗППБ. У міру становлення СПБО Х. Солана сконцентрував зусилля на наданні ЄС військового, оборонного виміру. Він став накопичувати додаткові функції і повноваження, пов'язані із представництвом ЄС назовні, веденням переговорів з НАТО, підготовкою і проведенням операцій ЄС, керівництвом кризовим регулюванням і т.д. [2, 476–477].

Наразі більшість з його надбань затверджені Лісабонським договором. Верховний представник має повноваження з виконання актів, ухвалених в рамках СЗППБ, у взаємодії з державами-членами. З цією метою він, зокрема, забезпечує втілення в життя зовнішньополітичних рішень, прийнятих Європейською радою і Радою (ст. ст. 18 і 24 ДЕС (Л.)), координує дії держав-членів в рамках міжнародних організацій і на міжнародних конференціях, одержує інформацію від держав-членів про роботу міжнародних інстанцій, у тому числі Ради Безпеки ООН (ст. 34 ДЕС (Л.)). Він же проводить консультації з Парламентом і інформує його про розвиток СЗППБ (ст. 36 ДЕС (Л.)). За пропозицією Верховного представника Рада призначає спеціального представника (ст. 33 ДЕС (Л.)).

За Лісабонським договором в статусі Верховного представника більше починають проявлятися риси наднаціональності. Завдяки наділенню його досить широкими повноваженнями підсилюється автономний характер СЗППБ. Але не на шкоду добровільності зобов'язань, прийнятих на себе державами-членами, а рівно властивим СЗППБ імперативам координації, погодженості, пошу-

ку взаємоприйнятих компромісів. У якійсь мірі посилення ролі Верховного представника і розширення практики застосування процедур прийняття рішень кваліфікованою більшістю компенсуються положеннями, що пропонують приділяти Верховному представникові першорядну увагу питанням узгодження інтересів держав-членів і координації їх дій на міжнародній арені [2, 495].

Для регулювання співпраці ЄС було укладено домовленість з НАТО, щодо доступу Союзу до ресурсів Північноатлантичного альянсу (т.з. «Домовленість Берлін плюс» від 2002 р.) [8, 242]. Під час першої миротворчої операції ЄС в Македонії (2003 р.) — «Конкордія» Союз виступив на міжнародній арені як єдине ціле. Рішення про це в ЄС ухвалювалося Радою в формі спільних дій [9, 26–29]. Підставою для її проведення послужило звернення уряду Македонії та резолюція Ради Безпеки ООН.

Наразі, зважаючи на особливі міжнародно-правові зобов'язання частини держав-членів (нейтралітет, членство в ЗЕС чи НАТО), передбачено поступовість їхньої участі в цій політиці. Особливо підкреслюється роль НАТО в здійсненні СПБО. Групам держав, що прагнуть піти по шляху співробітництва в окремих областях СПБО далі, ніж та, на яку готові інші держави-члени, надається можливість робити це з використанням ресурсів ЄС і не виходячи за рамки його інституціональної системи. Причому окремі держави можуть проводити миротворчі місії за рішенням Ради, представляючи інтереси всього ЄС.

Концептуальний документ — Стратегічна концепція НАТО (2010 р.) розглядає ЄС як «унікального і важливого партнера для НАТО» (п. 32) [10]. Лісабонський договір наголошує на «повазі до зобов'язань певних держав-членів, що вважають свою оборону реалізованою в НАТО» (п. 2 ст. 42 ДЕС (Л.)) [6, 37]. Щодо всіх інших держав діє норма аналогічна викладеній в ст. 5 Північноатлантичного договору (1949 р.) — колективна протидія збройній агресії проти однієї з держав-членів на основі ст. 51 Статуту ООН (п. 7 ст. 42 ДЕС (Л.)). Відповідно виокремлення цієї політики пов'язано з неоднаковим міжнародно-правовим статусом певних держав — членів ЄС. Зокрема, Австрія, Фінляндія, Швеція, Ірландія є нейтральними країнами, причому це визначається як національними актами, так і міжнародними договорами [докладно див.: 11]. Отже такий статус цих держав в принципі робить неможливою їхню участь в створенні спільної оборонної політики з державами — учасницями військових блоків (НАТО та ЗЕС), які також є членами ЄС.

За Лісабонським договором зміни відбулися і щодо діяльності ЄС в сфері СПБО — він отримав можливість здійснювати за кордонами держав — членів місії, в тому числі шляхом проведення військових операцій (ст. 43 ДЕС (Л.)). Причому ЄС зможе займатися не лише миротворчою діяльністю, що робив і раніше, а й допомагати третім країнам в боротьбі з тероризмом на їхній території. Дії ці відбуваються на основі рішення Ради, яке ухвалюється одностайно за пропозицією Верховного представника Союзу з зовнішніх справ і політики безпеки чи за ініціативи держави-члена.

Лісабонський договір враховує різницю у військових потенціалах держав-членів. Саме тому в ДЕС встановлюється кілька рівнів співробітництва в даній

сфері: Договір проводить різницю між «спільною безпекою», «спільною оборонною політикою» і «спільною обороною» [12, 178]. Тому Рада може пропонувати виконання місії групі держав-членів з метою захисту цінностей і інтересів ЄС в цілому [1, 132].

Крім того, щодо держав-членів СПБО виявляє дедалі більш гнучкий характер: групам держав, що прагнуть піти по шляху співробітництва в окремих областях СПБО далі, ніж те, на яке готові інші держави-члени, надається можливість робити це з використанням ресурсів ЄС і не виходячи за рамки його інституціональної системи (посилена співпраця). Участь в ній можуть брати щонайменше третина держав-членів. Найвищою формою посиленої співпраці у сфері СПБО є «постійна структурна співпраця» держав-членів з високим рівнем військового потенціалу, яку регулює відповідний протокол (ст. 46 ДЕС, Протокол «Про постійно організовану співпрацю»). Брати участь в ньому мають право держави-члени, що володіють достатнім військовим потенціалом і готові спільно розвивати його в рамках ЄС.

Як спеціалізована установа у СПБО виступає Європейська оборонна агенція (ЄОА) (п. 3 ст. 42, ст. 45 ДЕС (Л.)). Вперше цей орган інституціоналізовано Лісабонським договором, хоча свою діяльність він вже розпочав в 2005 р. на основі рішення Ради [13]. Перед ЄОА поставлено такі завдання: підтримувати Раду та держави-члени у їх зусиллях, спрямованих на підвищення оборонної здатності ЄС під час врегулювання кризових ситуацій та забезпечення постійної підтримки у подальшому розвитку СПБО. Функції ЄОА пов'язані з підвищенням оборонної здатності ЄС у сфері розв'язання криз, сприяння європейській співпраці у сфері озброєння, зміцнення промислової та технічної оборонної бази ЄС та створення — за погодження з Комісією — конкурентного європейського ринку оборонної продукції, а також підтримка, зокрема у поєднанні із заходами, які вживає ЄС у сфері наукових досліджень — науково-дослідницьких проєктів, спрямованих на зміцнення промислового та технологічного потенціалу Європи в оборонній сфері. Для виконання своїх завдань ЄОА належить спонукати уряди держав-членів ЄС до надання оборонних засобів насамперед для протидії потенційним загрозам, та забезпечувати необхідну підтримку у визначенні спільних потреб та знаходженні спільних рішень [14, 477].

Таким чином, наразі зважаючи на особливі міжнародно-правові зобов'язання частини держав-членів (нейтралітет, членство в ЗЕС чи НАТО) передбачено поступовість їхньої участі в цій політиці. Особливо підкреслюється роль НАТО в здійсненні СПБО. Групам держав, що прагнуть піти по шляху співробітництва в окремих областях СПБО далі, ніж та, на яку готові інші держави-члени, надається можливість робити це з використанням ресурсів ЄС і не виходячи за рамки його інституціональної системи. Причому окремі держави можуть проводити миротворчі місії за рішенням Ради, представляючи інтереси всього ЄС.

Як спеціалізована установа у СПБО виступає Європейська оборонна агенція (ЄОА). Функції ЄОА пов'язані з підвищенням оборонної здатності ЄС у сфері розв'язання криз, сприяння європейській співпраці у сфері озброєння, зміцнення промислової та технічної оборонної бази ЄС та створення — за погодження

з Комісією — конкурентного європейського ринку оборонної продукції, а також підтримка, зокрема, у поєднанні із заходами, які вживає ЄС у сфері наукових досліджень — науково-дослідницьких проектів, спрямованих на зміцнення промислового та технологічного потенціалу Європи в оборонній сфері.

Література

1. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу : підручник / В. І. Муравйов. — 2-ге вид. — К., 2010. — 227 с.
2. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : Норма, 2008. — 960 с.
3. Право Европейского Союза : учебник для вузов. — 2-е изд. / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юристъ, 2009. — 1054 с.
4. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : монографія / М. М. Микієвич. — Л., 2005. — 416 с.
5. Aurel Sari. Status of forces and status of mission agreements under the ESDP: the EU's evolving practice // European Journal of International Law. — 2008. — L 67. — P. 17–34.
6. Основи права Європейського Союзу : нормативні матеріали (зі змінами, внесеними Лісабонським договором). — Х. : ФІНН, 2010. — 392 с.
7. Стратегічна концепція Альянсу / НАТО // Путівник до Саміту НАТО у Вашингтоні. 23–25 квітня 1999 р. — Брюссель, 1999. — С. 47–62.
8. European Union (EU)-North Atlantic Treaty Organisation (NATO): Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP) / European Union, NATO // International Legal Materials. — 2003. — N 42. — P. 242.
9. Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia / European Union // Official Journal. — 2003. — L 34. — P. 26–29.
10. Активне залучення, сучасна оборона. Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, прийнята главами держав та урядів у Лісабоні 19 листопада 2010 року. [Електронний ресурс] / НАТО. — Режим доступу : www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68580.htm.
11. Дмитрієв А. І. Інститут постійного нейтралітету в міжнародному праві / А. І. Дмитрієв. — К., 2005. — 312 с.
12. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота : учеб. пособие / под ред. В. В. Безбаха, А. Я. Капустина, В. К. Пучинского. — М. : Зерцало, 1999. — 389 с.
13. 2004/551/CFSP Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency / European Union // Official Journal. — 2004. — L 245. — P. 17–28.
14. Гердеген М. Європейське право : пер. з нім. / М. Гердеген. — К. : КІС, 2008. — 528 с.
15. Шеленкова Н. Б. Современные правовые проблемы европейской интеграции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Н. Б. Шеленкова. — М., 2005. — 60 с.

Анотація

Шелудченко А. С. Спільна політика безпеки і оборони в структурі Європейського Союзу. — Стаття.

Статтю присвячено регулюванню Спільної політики безпеки і оборони в Європейському Союзі. Розглянуто її еволюцію та сучасний стан. Досліджено правове регулювання діяльності Європейської оборонної агенції з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором.

Ключові слова: Європейський Союз, Спільна політика безпеки і оборони, Європейська оборонна агенція, право Європейського Союзу, міжнародне право.

Аннотация

Шелудченко А. С. Общая политика безопасности и обороны в структуре Европейского Союза. — Статья.

Статья посвящена регулированию Общей политики безопасности и обороны в Европейском Союзе. Рассмотрено ее эволюцию и современное состояние. Исследовано правовое регулирование

деятельности Европейского оборонительного агентства с учетом изменений внесенных Лиссабонским договором.

Ключевые слова: Европейский Союз, Общая политика безопасности и обороны, Европейское оборонное агентство, право Европейского Союза, международное право.

Summary

Sheludchenkova A. S. Common policy of security and defense in the European Union. — Article.

The Article is dedicated to the regulation of Common policy of security and defense in the European Union. Its evolution and contemporary state is being analyzed. The legal regulation of activity of the European defense agency with respect to the alterations made by the Treaty of Lisbon is being reviewed.

Keywords: European Union, Common policy of security and defense, European defense agency, the EU law, international law.

УДК 341.232(4+73):339

О. О. Гріненко

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ЄС — США У ТОРГОВЕЛЬНІЙ СФЕРІ

Звичайно чи не найважливішою для ЄС і США є торговельна сфера. Цікавою особливістю торговельних відносин ЄС з США є так звані «торговельні війни». На думку А. Ослунда, в майбутньому такі конфлікти в міжнародній торгівлі, можливо, стануть головною проблемою у відносинах між головними торговими блоками [1]. Іноді такі війни відбуваються і всередині ЄС, причому його органи, зокрема Суд ЄС, як правило, не вживають рішучих заходів по цих інцидентах, пропонуючи вирішувати суперечки самим конфліктуючим сторонам [2].

Головним приводом для таких війн виступають найчастіше демпінгова діяльність та відповідні антидемпінгові санкції. Головним форумом для вирішення таких спорів є Світова організація торгівлі (СОТ). Згідно з нормами СОТ «якщо компанія експортує продукт за ціною, яка нижче, ніж ціна, яку він звичайно встановлює на своєму внутрішньому ринку, то вважається, що вона «демпінгує продукт» і тим самим порушує правила справедливої конкуренції. Правила міжнародної торгівлі містять також визначення «нормальної ціни». Перший критерій її визначення — це ціна внутрішнього ринку. Другий — ціна даного товару на ринку третіх країн. І, нарешті, третій можливий критерій — це аналіз структури виробничих витрат, інших витрат і нормальної маржі прибутку виробника. Саме поняття демпінг не є науковим. Його було введено чиновниками і підтримано виробниками. Існує думка, що антидемпінг, як і інші підстави для зведення торгових бар'єрів, — це інструменти соціалізації ринкової економіки [3].

Правову основу антидемпінгових заходів складають рішення Токійського (1973–1979) і Уругвайського (1986–1994) раундів переговорів країн в ГАТТ.