

УДК 327(477)

Гнатюк М.М.*

СТАНОВЛЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ВИМІРУ ВНУТРІШНІХ ПОЛІТИК ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ)

У статті розглянуто спроможність Європейського Союзу діяти на міжнародній арені з питань, що установчими угодами визначні як його внутрішні компетенції. Особливу увагу звернуто на розвиток доктрини імпліцитних повноважень та принципу паралелізму.

Ключові слова: міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, зовнішньополітичні компетенції ЄС, інтеграція.

В статье рассмотрена способность Европейского Союза действовать на международной арене по вопросам, которые учредительными соглашениями определены как его внутренние компетенции. Особое внимание обращено на развитие доктрины имплицитных полномочий и принципа параллелизма.

Ключевые слова: международная субъектность Европейского Союза, внешнеполитические компетенции ЕС, интеграция.

The article describes the ability of the European Union to act on the international arena on issues that under the Treaties belong to its internal competences. Particular attention is drawn to the development of the doctrine of implied powers and the principle of parallelism.

Keywords: EU international actorness, external competences of the EU, integration

Більшість внутрішніх політик Європейського Союзу (ЄС) мають значний зовнішньополітичний вимір. Наприклад, транспортна політика передбачає взаємодію із сусідніми країнами з багатьох питань та укладання міжнародних угод стосовно транзиту, сполучення тощо; енергетична політика не можлива без взаємодії із країнами, що постачають і транспортують енергоносії та потребує врегулювання багатьох питань щодо поставок, взаємних прав і обов'язків, гарантій; політика захисту навколишнього середовища за своєю природою має обмежений ефект в рамках окремо взятої політичної одиниці з чітко окресленими географічними кордонами та вимагає міжнародної взаємодії з питань захисту довкілля, багатьох аспектів стану водних, повітряних ресурсів та проблем забруднення тощо. Ці та інші сфери внутрішньополітичної компетенції ЄС значно впливають на його міжнародну поведінку і потребують детального розгляду та аналізу.

Питання міжнародних компетенцій ЄС розглядається у працях українських дослідників В. Муравйова, І. Грицяка; зарубіжних науковців П. Еекгаута, Д. Гарета, Д. Даннена.

* кандидат політичних наук, доцент кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Н. Мусиса та ін. Варто також відзначити інтенсивний розвиток наукової літератури, що стосується висвітлення зовнішньополітичної поведінки ЄС, зокрема роботи М. Сміта, К. Сміта, Р. Вайта та інших. Збільшення міжнародної присутності ЄС та сфер його міжнародної активності зумовлюють потребу аналізу основ його зовнішньополітичної компетенції. Метою статті є з'ясування шляхів формування та особливостей зовнішньополітичних компетенції ЄС в питаннях, які з часу заснування належали до його внутрішніх компетенцій.

Римська угода про заснування Європейської Економічної Спільноти (ЄЕС) наділила її значними внутрішніми повноваженнями щодо спільного ринку, транспорту, сільського господарства, конкуренції, однак не передбачила можливість укладання міжнародних угод з питань, які належать до цих політик. За відсутності прямо обумовлених повноважень в установчій угоді зовнішній вимір цих внутрішніх політик спочатку розвивався на основі статті 235 Римського договору про заснування ЄЕС (тепер зі змінами стаття 352 договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)), яка визначала процедуру дій для досягнення однієї з цілей Спільноти у випадку, як що в «Договорі не обумовлено потрібні повноваження» [10]. Із становленням спільного ринку зростала кількість конфліктних ситуацій між внутрішнім європейським законодавством та міжнародними угодами. У зв'язку з чим постало питання про компетенції Спільноти в зовнішніх зносинах, зокрема про те, чи вони обмежені сферами, які були прямо обумовлені Римською угодою, а саме спільною торгівельною політикою і укладанням угод про асоціацію, чи Спільнота може діяти на міжнародній арені і в питаннях, щодо яких вона має внутрішню компетенцію.

Доктрина імпліцитних повноважень ЄС в сфері зовнішніх зносин базується на рішенні Суду ЄС у справі 22/70 «Комісія проти Ради». Ця ключова справа з точки зору становлення доктрини імпліцитних повноважень стосувалась Європейської угоди про залізничний транспорт. Після відмови Ради надати Європейській Комісії мандат на ведення переговорів щодо укладання цієї угоди на підставі статті 235 Римської угоди Комісія звернулась до Суду ЄЕС з проханням дати тлумачення положень відповідної статті. Суд ЄЕС вирішив, що Спільнота має імпліцитні повноваження щодо політик, які належать до її внутрішньої компетенції та вказав, що повноваження Спільноти укладати угоди не обмежуються питаннями окресленими статтями 113¹ (тепер стаття 207 ДФЄС) та 228² (тепер стаття 218 ДФЄС). Суд постановив, що Спільнота має імпліцитні повноваження на укладання угод із третіми країнами, які «можуть постати в наслідок реалізації інших положень Договору або із реалізації політики на основі цих положень інституціями Спільноти» [4]. Крім того, у тих сферах, де наявні спільні правила регулювання ринку ЄС держави-члени не мають права укладати угоди із третіми країнами.

Це рішення Суду ЄЕС викликало низку суперечок між Комісією і державами-членами ЄС, які прагнули звузити визначення спільних правил регулювання до юридично обов'язкових та виключити акти, які прийнято відносити до так званого м'якого права: рішення, висновки та рекомендації. Загалом суперечки відносно сфери імпліцитних повноважень та умов їх застосування тривали впродовж наступних десятиріч, однак ключовий принцип «паралелізму», за яким набуття внутрішньої компетенції ЄС також означає набуття зовнішньої, зокрема можливості вести переговори та укладати угоди, було встановлено.

У сфері практичної реалізації зовнішні зносинах із питань, що належали до внутрішніх політик, ЄЕС діяла на основі статті 228 Римської угоди (тепер із змінами стаття 218 ДФЄС) яка вказувала, що «у випадку, коли цей Договір обумовлює укладання угод між

¹ Стаття 113 Римської угоди стосувалась спільної торгівельної політики.

² Стаття 228 Римської угоди стосувалась порядку укладання міжнародних угод Європейським економічним співтовариством.

Спільнотою та однією чи кількома державами чи міжнародними організаціями, переговори щодо них ведуться Комісією ... такі угоди укладаються Радою, після консультації із Асамблеєю, коли цього вимагає Договір»[10]. Стаття встановлювала загальну процедуру укладання угод, однак внутрішні процедури набуття чинності різнилися в залежності від предмету угоди. Відносно прості угоди, які не мали інституційних чи бюджетних наслідків, укладались за прикладом угод в сфері спільної торгівельної політики, більш комплексні угоди вимагали дотримання процедур прийняття внутрішнього законодавства із одноставним голосуванням.

До цього складного поєднання різних процедур, які виникали в процесі реалізації зовнішньополітичного виміру її внутрішніх політик, також додається питання розподілу компетенції із державами-членами, оскільки ЄС не має виключної компетенції щодо всіх внутрішніх політик, отже і виключних прав на ведення переговорів і укладання міжнародних угод. Наприклад, до виключної компетенції за теперішнім договором про функціонування ЄС належать а) митний союз; (b) встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; (c) монетарна політика для держав-членів, чиєю валютою є Євро; (d) консервація морських біоресурсів у рамках спільної політики у сфері рибного господарства; (e) спільна комерційна політика [2, стаття 3]. Однак, в багатьох сферах внутрішніх політик наявна спільна компетенція, коли відповідальність за здійснення політики є спільною із державами-членами. Як наслідок, постало два основні шляхи, із варіаціями в середині кожного, того, як ЄС представлений і проводить міжнародні переговори у сферах, що належать до внутрішніх політик. Перший стосується тих сфер, де ЄС має виключну компетенцію, наприклад спільна політика рибальства. Тут Європейська Комісія є єдиним представником і переговорником ЄС. У питаннях спільної компетенції, наприклад у транспортній політиці, Комісія діє від імені ЄС спільно із представниками держав-членів ЄС.

Отже, за умов, коли Римська угода про заснування Європейської Економічної Спільноти прямо не обумовлювала зовнішні повноваження Спільноти з питань внутрішніх політик, спроможність Європейського Союзу діяти на міжнародній арені в цих сферах розвивалась на основі доктрини імпліцитних повноважень та принципу паралелізму. Подальші зміни до установчих договорів не могли не враховувати практику, що постала, крім того, починаючи від Єдиного Європейського акту (ЄСА) в установчих угод за Спільнотою було закріплено ряд компетенцій, що розширило сферу зовнішніх повноважень Спільноти.

Так, ЄСА доповнив установчу угоду розділом XVIII «Дослідження та технічний розвиток». Спільнота відповідно до статті 130m (тепер зі змінами стаття 186 ДФЄС) під час виконання багаторічної рамкової програми «може створювати положення про співпрацю з третіми країнами та міжнародними організаціями у сфері її досліджень, технічного розвитку та демонстрацій. Докладні умови такої співпраці можуть бути предметом угод між Спільнотою та зацікавленими третіми сторонами, переговори щодо яких та укладання яких належить провадити згідно зі статтею 300». Єдиний Європейський акт включив також в угоду про заснування ЄЕС політику щодо довкілля, передбачивши з самого початку можливість зовнішніх дій. Стаття 130r (5) (тепер стаття 191 (4) ДФЄС) вказувала, що «у межах своїх відповідних сфер компетенцій, Спільнота та держави-члени співпрацюють з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями. Умови співпраці Спільноти можуть бути предметом угод між Спільнотою та зацікавленими третіми сторонами. Попередній абзац не порушує компетенції держав-членів провадити переговори в міжнародних органах та укладати міжнародні угоди» [9].

Маастрихтський договір також вніс суттєві зміни в діяльність Спільноти на міжнародній арені. Однією із цілей Договору було запровадження економічного і монетарного союзу. У сфері монетарної політики стаття 109 (тепер зі змінами стаття 219 ДФЄС) уповноважувала Раду укласти міжнародні угоди «про систему курсів обміну екію на поза-спільнотні валюти». До договору про заснування Європейської спільноти були внесені також положення про зовнішню компетенцію Спільноти в сфері освіти (стаття 126 (3), тепер стаття 165 ДФЄС)); професійного навчання (стаття 127 (3), тепер стаття 166 ДФЄС)); культури (стаття 128 (3), тепер стаття 167 ДФЄС)) та у сфері охорони здоров'я (стаття 129 (3), тепер стаття 168 ДФЄС)). Угода вказує, що Спільнота та держави-члени заохочують співпрацю з третіми державами та компетентними міжнародними організаціями у відповідній сфері, однак прямо не вказує на укладання міжнародних угод. У такому випадку застосовується доктрина імпліцитних повноважень. Теж саме стосується і транс'європейських мереж транспортної, телекомунікаційної та енергетичної інфраструктури, зокрема стаття 129с (тепер стаття 171 ДФЄС) передбачає можливість співпраці Спільноти з третіми країнами, щоб сприяти проектам взаємного інтересу та забезпечувати взаємодію мереж [11].

Амстердамська угода не містила нових положень стосовно зовнішніх політик ЄС, однак доповнювала договір про заснування ЄС новим розділом IV «Візи, притулок, імміграція та інші питання, пов'язані з вільним рухом осіб» перенесеним із третьої опори. Після набуття чинності Лісабонської угоди положення третьої опори Договору про ЄС під назвою «Поліційна та судова співпраця в кримінальних справах» було об'єднано із розділом IV Договору про заснування Європейського Співтовариства в окремий Розділ V «Простір свободи, безпеки та правосуддя». Зовнішній вимір цієї політики є очевидним однак угода не містила жодних посилань на можливість укладання угод, тому цю прогалину заповнює доктрина імпліцитних повноважень³. Угода в Ніці додала розділ XXI «Економічна, фінансова та технічна співпраця з третіми країнами», який кодифікував багаторічну практику співпраці із третіми країнами із цих питань. Стаття 181а (тепер стаття 212 ДФЄС) вказувала, що «у межах відповідних сфер компетенції, Спільнота та держави-члени співпрацюють з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями. Положення про співпрацю Спільноти можуть бути предметом угод між Спільнотою та зацікавленими третіми сторонами, переговори щодо яких та укладання яких належить провадити згідно зі статтею 300. Попередній абзац не порушує компетенцію держав-членів провадити переговори в міжнародних органах та укласти міжнародні угоди» [12].

Лісабонська угода підтвердила принцип паралелізму у визначенні зовнішніх компетенцій Союзу. Зокрема, стаття 3 (2) Договору про функціонування Європейського Союзу вказує на виключну компетенцію ЄС в укладанні міжнародних угод у випадку коли це не передбачено законодавчим актом чи необхідно для реалізації його внутрішньої компетенції; стаття 352 визначає порядок міжнародних дій ЄС «для досягнення однієї цілей закріплених в угоді, коли в договорах не обумовлено потрібні повноваження». У такому випадку «на пропозицію Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту Рада одностайно вживає належних заходів» [2]. Крім того Лісабонська угода інтегрувала окремі процедури ведення переговорів і укладання міжнародних договорів, які існували раніше в рамках Європейського Союзу і Спільноти (стаття 218 ДФЄС), що дозволяє зняти

³ Потрібно також зауважити, що не всі держави-члени ЄС беруть участь у політиках, окреслених Розділом V. Як зазначено в протоколах до Лісабонської угоди положення Розділу V не поширюються на Великобританію, Ірландію та Данію [7; 8].

частину правових конфліктів стосовно міри і природи зовнішньої компетенції задля ефективності міжнародних дій Союзу.

Цей короткий перелік змін установчими договорами ЄС зовнішньополітичних компетенцій ЄС в сфері внутрішніх політик створює контекст для більш детального розгляду зовнішньої компетенції Союзу, що стосуються його внутрішнього ринку. Внутрішній ринок закладає фундамент діяльності ЄС та його міжнародної присутності та не може не створювати можливостей для зовнішніх дій Союзу. Створення внутрішнього ринку на основі програми 1992 р. мало надзвичайні наслідки для партнерів Європейського Союзу і навіть дало підстави назвати його «фортецею Європи» [1, с.57]. Внутрішній ринок має суттєві наслідки для присутності ЄС у світових справах та його суб'єктності, яка «поширювалась значно далше відносно простих питань спільної торгівельної політики [1, с.58]. Разом з тим, в питаннях внутрішнього ринку виникає ряд питань стосовно зовнішніх компетенцій Союзу.

Перш за все, потрібно зазначити, що ключова сфера зовнішньополітичної компетенції - спільна торгівельна політика була наслідком створення митного союзу і є однією із складових внутрішнього ринку. Союз ґрунтується на митному союзі, що обіймає всю торгівлю товарами і спільна політика зовнішньої торгівлі необхідна перш за все для забезпечення вільного переміщення імпортованих товарів [3, с.121]. Це однак не означає, що всі заходи Союзу, що стосуються імпорту товарів реалізуються в рамках спільної торгівельної політики. Так, у сфері забезпечення внутрішнього ринку товарів ключову роль відіграє гармонізація національних технічних механізмів регулювання, визначена статтею 114 Договору про функціонування Європейського Союзу. На рівні внутрішнього регулювання різниці між технічними вимогами до імпортованих і не імпортованих товарів не має, однак виникає питання компетенції, коли йдеться про укладання угод стосовно технічних стандартів.

У висновку Суду ЄС 1/94 стосовно укладання угод СОТ щодо санітарних та фітосанітарних заходів та технічних бар'єрів торгівлі зазначалось, що ці угоди належать до повноважень Спільноти в рамках спільної торгівельної політики [6]. Однак рішення Суду стосувалось питань негативного ефекту торгівлі від технічних регулювань і стандартів, які не були направлені на гармонізацію таких регулювань і заходів. Як вказує П. Бекхаут, було б помилково припустити, що всі міжнародні угоди, що стосуються регулювання технічних стандартів, належать до сфери спільної торгівельної політики [3, с.121]. Тому міжнародні угоди, предметом яких є виключно гармонізація, повинні укладатись на основі положень статті 114 Договору про функціонування Європейського Союзу, тобто реалізовуватись на підставі принципу паралелізму.

Можливості зовнішніх дій Союзу стосовно торгівлі послугами різняться від торгівлі товарами. До вступу в силу Ніццького договору зовнішня торгівля послугами входила до компетенції спільної торгівельної політики в тій частині, що стосувалась торгівлі в транскордонному режимі. Договір про функціонування Європейського Союзу регулює цю сферу внутрішнього ринку статтею 207, що стосується повноважень Союзу в укладанні тарифних та торгівельних угод, що стосуються торгівлі послугами. В пункті 4 статті вказується, що для укладання угод в частині торгівлі послугами вимагає одностайного прийняття рішення Радою [2]. Однак, в частині де міжнародна діяльність Спільноти не стосується торгівлі послугами, Союз діє на основі положень договору, що регламентують внутрішній ринок, якщо положення угоди сприяють усуненню перепон на внутрішньому ринку [5].

Компетенція Союзу поширюється і на міжнародні питання переміщенні робочої сили. В цій сфері Союз має імпліцитні повноваження на укладання міжнародних угод стосовно

віз, притулку і імміграції. У частині переміщення капіталів Договір про функціонування ЄС забороняє обмежувати платежі між державами-членами та між державами-членами й третіми країнами (стаття 63 (2)) і передбачають виключну компетенцію ЄС [2].

Спільнота, як зазначалось, має спільні повноваження із державами членами в окремих політиках внутрішнього ринку, багато із яких мають зовнішній вимір. Одна з найважливіших і найбільш затратних сфер діяльності ЄС - спільна сільськогосподарська політика тісно пов'язана із спільною торгівельною політикою, оскільки потребує регулювання імпорту та експорту та залежить від світового продовольчого ринку. До компетенції Спільноти в рамках спільної торгівельної політик, як зазначено у висновку 1/94 Суду ЄС, належать угоди про торгівлю сільськогосподарськими продуктами [6]. Отже компетенції Союзу є виключними. Угоди, що не стосуються торгівлі, належать до повноважень Спільноти в рамках імпліцитних зовнішніх повноважень на основі положень Договору про функціонування ЄС щодо сільського господарства (статті 38-44 [2]). Ці статті не надають виключних повноважень Спільноті. Теж саме стосується регулювання зовнішньої діяльності Союзу в таких сферах, як транспорт, конкурентна політика, яке базується на доктрині імпліцитних повноважень. У цих сферах Союз має компетенцію укладати міжнародні угоди, але оскільки вона не є виключною, то зовнішні дії мають «змішаний» характер, тобто зміст міжнародних угод частково потрапляє до компетенції Союзу, а частково до компетенції держав членів.

У статті було розглянуто зовнішні компетенції Європейського Союзу з питань, що належать до його внутрішніх політик. Міжнародна діяльність ЄС в цих сферах не була чітко обумовлена Римською угодою про заснування Європейського економічного співтовариства і розвивались на основі доктрини імпліцитних повноважень. Загалом аналіз показує паралелізм між внутрішніми та зовнішніми компетенціями Європейського Союзу та можливість міжнародних дій на основі його внутрішніх компетенцій. Внутрішні політики закладають основу міжнародної суб'єктності ЄС, тому продовження дослідження внутрішнього потенціалу його міжнародних дій, зокрема у сфері захисту довкілля, економічного і монетарного союзу та просторі свободи, безпеки і справедливості, виглядає доволі перспективним.

Список використаних джерел

1. Bretherton, Ch. The European Union as a Global Actor / Ch. Bretherton, J. Vogler. – London : Routledge, 2002. – 316 p.
2. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – Volume 51 (C115). – P. 47–201.
3. Eeckhout P. External relations of the European Union : legal and constitutional foundations / Piet Eeckhout. - Oxford ; New York : Oxford University Press, 2005. - lxii, 490 p.
4. Judgment of the Court of 31 March 1971. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport. Case 22-70 // European Court reports. – 1971 – P. 00263.
5. Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. Directive 98/43/EC - Advertising and sponsorship of tobacco products. Legal basis - Article 100a of the EC Treaty (now, after amendment, Article 95 EC). Case C-376/98 // European Court reports. – 2000. – P. I-08419.

6. Opinion of the Court of 15 November 1994. Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty. Opinion 1/94 // European Court reports 1994 Page I-05267.
7. Protocol (no 21) on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice // Official Journal of the European Union. – 2008. – C115. – P. 295–299.
8. Protocol (no 22) on the position of Denmark // Official Journal of the European Union. – 2008. – C115. – P. 299–304.
9. Single European Act // Official Journal of the European Communities. – 1987. – L169 . – P. 1– 29.
10. Treaty establishing the European Economic Community // Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif.
11. Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1992) // Official Journal of the European Communities. – 1992. – № C224. – P. 1–130.
12. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts // Official Journal of the European Communities. – 2001. – № C80. – P. 1– 87.