

РОЗДІЛ 10 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПОСИЛЕНОЇ СПІВПРАЦІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

APPLICATION OF THE MECHANISM ENHANCED COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION

*Михайлов А.К., студент міжнародно-правового факультету
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено дослідженню механізму «посиленої співпраці» в контексті розвитку Європейського Союзу, тлумаченню цього поняття та визначенню його найхарактерніших ознак. Ще до затвердження «просунутого співробітництва» у праві Європейських Співтовариств і Європейського Союзу воно вже було альтернативним напрямом поглиблення інтеграції в певних сферах. Саме «посилена співпраця» здатна визначити галузь, у якій необхідно об'єднати зусилля держав-членів. Прикладами застосування цього механізму є створення Шенгенської зони, введення в обіг єдиної валюти – євро тощо.

У статті визначено причини досить активного використання державами «посиленої співпраці», а також зроблено висновок, що такий механізм вирішує завдання забезпечення єдності та різноманіття в Євросоюзі.

Метою статті є дослідження юридичної сутності концепції «посиленої співпраці», враховуючи аспекти її виникнення та історичного розвитку, щоб зробити висновки щодо місця такого механізму та його впливу на розвиток міжнародних правовідносин і поглиблення інтеграції в межах Європейського Союзу.

Ключові слова: «посилена співпраця», «просунуте співробітництво», Європейський Союз, Рада ЄС, НАТО, Лісабонська угода, «acquis communautaire», PESCO, Європейська прокуратура.

В статье исследуется механизм «продвинутого сотрудничества» в контексте развития Европейского Союза, толкование этого понятия и определение его характерных признаков. Еще до утверждения «продвинутого сотрудничества» в праве Европейского Сообщества и Европейского Союза оно уже было альтернативным направлением углубления интеграции в определенных сферах. Именно «усиленное сотрудничество» было способным определить отрасль, в которой необходимо объединить усилия государств-членов. Примерами применения этого механизма являются: создание Шенгенской зоны, введение в обращение единой валюты – евро и т. д.

В статье определены причины достаточно активного использования государствами «продвинутого сотрудничества», а также сделан вывод, что такой механизм решает задачи обеспечения единства и разнообразия в Евросоюзе.

Целью статьи является исследование юридической сущности концепции «усиленного сотрудничества», учитывая аспекты ее возникновения и исторического развития, чтобы сделать выводы о месте такого механизма и его влиянии на развитие международных правоотношений и углубление интеграции в рамках Европейского Союза.

Ключевые слова: «продвинутое сотрудничество», «усиленное сотрудничество», Европейский Союз, Совет ЕС, НАТО, Лиссабонский договор, «acquis communautaire», PESCO, Европейская прокуратура.

The article is devoted to the study of the mechanism of “enhanced cooperation” in the context of the development of the European Union, the interpretation of such a concept and the definition of its the most characteristic features. Even before the adoption of “enhanced cooperation” in the law of the European Communities and the European Union, it was already an alternative direction to deepen integration in certain spheres. It is precisely “enhanced cooperation” is able to identify the industry in which it was necessary to combine the efforts of Member States. Examples of this mechanism are the creation of the Schengen area, the introduction of a single currency – the euro, and so on and so forth.

The article identifies the reasons for the intensive use of “enhanced cooperation” by the States, and concludes that such a mechanism addresses the problem of ensuring unity and, at the same time, diversity in the European Union.

The purpose of the article is to study the legal concept of the concept of “enhanced cooperation”, taking into account aspects of its origin and historical development, in order to finally draw conclusions about the place of such a mechanism and its impact on the development of international legal relations and deepening of integration within the framework of the European Union.

Key words: “enhanced cooperation”, European Union, EU Council, NATO, Lisbon Treaty, “acquis communautaire”, PESCO, European Public Prosecutor’s Office.

Протягом останнього десятиліття в Європейському Союзі (далі – ЄС, Євросоюз) особливого значення набуває механізм посиленої співпраці (англ. – enhanced cooperation) – процедура, за якої щонайменше дев'ять держав-членів ЄС можуть налагодити прогресивну інтеграцію або співробітництво в певній сфері в межах структур ЄС, але без участі інших членів [1, с. 279].

Дослідженню особливостей поняття «посилена співпраця» в праві Європейського Союзу присвятили свої наукові праці такі вчені, як Л.О. Бабиніна, Ю.А. Борко, О.В. Буторіна, Е. Даф, Б. де Віте, Л.М. Ентін, М.Л. Ентін, А.Я. Капустін, С.Ю. Кашкін, О.М. Лисенко, В.І. Муравйов, О.Ю. Потьомкіна, А. Стаб, Б. Хол, Г.Р. Шайхутдінова, Ж. Шове та інші.

Як зазначає Г.Р. Шайхутдінова, посиленна співпраця була запозичена Європейським Союзом із конституцій-

ної теорії та практики європейських держав (Німеччини, Швейцарії, Бельгії, Франції, Іспанії тощо). Цей механізм закріплений у конституціях вищеперерахованих держав і не залежить від типу адміністративно-територіального устрою, бо властивий як федеративним, так і унітарним країнам. У цих державах просунуте співробітництво є конституційним принципом, що виявляється у горизонтальних договірних відносинах між суб'єктами федерації та серед адміністративно-територіальних одиниць унітарних держав [2, с. 11]. Цей принцип отримав правове закріплення у формі «тісного» та «просунутого» співробітництва в Амстердамській угоді 1997 року та Ніщцькому договорі 2001 року.

Відповідно до Лісабонської угоди про внесення змін в Угоду про Європейський Союз й Угоду про заснування

Європейської Спільноти (далі – Лісабонська угода), що була прийнята 13.12.2007 р. та набрала чинності 01.12.2009 р., розширено співпрацю у сфері просунутого співробітництва, а також додатково передбачалася можливість установаження постійного структурованого співробітництва в галузі оборони. Як наслідок, Договір про Європейський Союз доповнено статтею 20, а Договір про функціонування Європейського Союзу – статтями 326–334, які детально регламентують процедуру застосування механізму [3]. Згідно з вищезазначеними положеннями, основним завданням посиленої співпраці є просування цілей Союзу та посилення процесу інтеграції. Посилена співпраця може використовуватися тільки як останній засіб, коли цілі Союзу не можна досягнути всіма державами-членами ЄС. Вона має бути відкрита для всіх держав, що продемонструють бажання приєднатися, але також не може застосовуватися у сферах виключної компетенції Союзу. Рішення, що ухвалюються в межах просунутого співробітництва, не є частиною «*acquis communautaire*» (з фр. – «доробок спільноти»), тому вони застосовуються тільки до учасників проекту та не повинні виконуватися державами, що є кандидатами на вступ до Європейського Союзу. В обговоренні законодавства в межах просунутого співробітництва, що вже діє, можуть брати участь усі держави-члени ЄС, але в ухваленні рішень – тільки безпосередні учасники механізму. Також посилена співпраця не повинна підривати функціонування єдиного внутрішнього ринку, економічної та соціальної єдності держав-членів, створювати дискримінацію та обмеження в торгівлі між ними або порушувати умови конкуренції в ЄС, передбачені нормативно-правовими актами Союзу [3]. Зважаючи на вищезазначене, можна припустити, що такі обмеження звужують межі використання механізму просунутого співробітництва у сфері економіки, однак дослідивши прийняті приклади посиленої співпраці, бачимо, що два з них стосуються саме економічної взаємодії учасників механізму.

Таким чином, більш доцільним вважаємо твердження Б. Хола, який зазначив, що створення проектів співпраці у сфері соціально-економічної взаємодії буде залежати від того, який ступінь порушення правил єдиного внутрішнього ринку у сфері конкурентної політики готові витримати держави-члени [4].

Отже, необхідно виділити такі ознаки механізму посиленої співпраці, як застосування відповідно до процедур і механізмів Європейського Союзу, покликання сприяти досягненню цілей Союзу, охорона та забезпечення інтересів ЄС, розвиток інтеграційного процесу в Євросоюзі, об'єднання щонайменше третини держав-членів ЄС, відкритість для всіх держав-членів Союзу, є крайнім заходом.

В основі посиленої співпраці держав-членів ЄС перебуває принцип гнучкості. Під ним розуміється можливість для певної кількості держав-членів Союзу поглиблювати інтеграцію в конкретній сфері шляхом використання інститутів, процедур і механізмів Європейського Союзу. При цьому держави-члени, що не належать до групи країн-лідерів, можуть приєднатися до просунутого співробітництва пізніше, коли буде виконано конкретні умови та дотримано необхідних процедур [2, с. 4].

У сфері Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (далі – СЗППБ) просунуто співпрацю затверджено Ніццьким договором. Відповідно до Лісабонської угоди, СЗППБ має найменші обмеження для створення таких проектів просунутого співробітництва. Для запуску посиленої співпраці в цій сфері застосовується особлива процедура, у якій головне місце належить Раді ЄС [3]. У сфері безпеки та оборони виник аналог просунутого співробітництва – постійне структуроване співробітництво, заснувати яке значно простіше. Практичної реалізації просунутих проектів у межах СЗППБ тривалий час не було. Л.О. Бабиніна пов'язує це з тим, що держави-члени наділені повним

суверенітетом у вищезазначеній сфері, ЄС не перешкоджає їм здійснювати зовнішньополітичні дії в цьому напрямі [5]. Однак 13 листопада 2017 року 23 з 28 держав-членів ЄС підписали спільний документ про Постійне структуроване співробітництво (з англ. – Permanent Structured Cooperation, далі – PESCO) з питань безпеки та оборони й представили його Верховному представникові ЄС із закордонних справ і політики безпеки, а також Раді Європейського Союзу [6]. Вищезазначена програма державних органів членів ЄС базується на більш тісному співробітництві у сфері безпеки та оборони у межах Глобальної стратегії ЄС щодо зовнішньої політики та політики безпеки. Генеральний секретар НАТО Енс Столтенберг зазначив, що програму співпраці PESCO не буде протиставлено блоку НАТО, а вона покликана зміцнити європейський «стовп» у межах Північноатлантичного альянсу [7]. 11 грудня Рада ЄС ухвалила рішення, що засновує співпрацю PESCO, у якому сьогодні беруть участь 25 держав-членів ЄС, оскільки таку ініціативу відмовилися підтримати Велика Британія, Данія та Мальта [6].

До Лісабонської угоди додано також нові правила, що дають можливість у спрощеному режимі застосовувати механізм посиленої співпраці в разі непереможних розбіжностей щодо проектів у сфері взаємодії з питань кримінального судочинства, з питань співробітництва органів внутрішніх справ та під час створення Європейської прокуратури [3]. Таким чином, стверджуємо, що в межах безпеки та правосуддя з'явилася процедура, яка дозволяє уникнути досить жорстких умов затвердження механізму посиленої співпраці.

Хоча Амстердамський договір набрав чинності в 1999 році, просунута співпраця в ЄС не застосовувалося тривалий час. Л.О. Бабиніна вважає, що цей факт можна пояснити небажанням держав-членів і Європейської комісії вносити додаткові політичні розбіжності в інтеграційний процес, який на початку 2000-х і так був досить насиченим [5]. Перший проект просунутого співробітництва реалізовано у сфері внутрішніх справ і юстиції, яку й раніше вважали найбільш придатною для використання таких механізмів.

У 2008 році міністри внутрішніх справ держав-членів ЄС не змогли дійти згоди щодо регламенту про мінімальні стандарти процедури розлучення подружжя з різних країн ЄС. Пропозиції Комісії, що вимагають однакості в Раді, заблоковано Швецією. Тоді вісім держав-членів ЄС подали запит до Комісії щодо дозволу просунутого співробітництва стосовно проекту вищезазначеного регламенту. У червні 2010 року Парламент ЄС надав свою згоду, а в липні Рада ЄС погодила його прийняття. Таким чином, було засновано посилену співпрацю, яка дозволила громадянам ЄС, котрі перебувають у шлюбних відносинах між національного характеру, обрати те, який із національних законів застосовувати під час процедури розлучення [8].

Вищезазначений проект не має політичного підтексту, а є вирішенням технічної проблеми, яка виникла через неможливість поєднати сформовані в цій сфері правила всіх держав-членів ЄС. Запроваджена посилена співпраця про правила розлучення інтернаціональних подружніх пар не завдає збитків цілям і самому процесу інтеграції, а навіть було вирішено одне зі спірних питань між державами-членами. Однак участь у проекті більшої частини держав-членів серйозно обмежує ефективність його застосування [5]. З іншого боку, стало зрозумілим, що передбачений Договором механізм запуску просунутого співробітництва можна цілком реалізувати за наявності політичної волі всіх учасників процесу. Крім того, у цьому разі просунута співпраця виконує функцію майданчика для випробовування нового напрямку взаємодії, який демонструє свої позитивні риси.

Варто згадати про проекти, які перебували або продовжують перебувати на різних стадіях розгляду та які

держави-члени ЄС прагнули реалізувати за допомогою механізму посиленої співпраці. У вересні 2011 року Комісія виступила з пропозицією ввести на всій території Європейського Союзу податок на фінансові транзакції (т. зв. «податок Тобіна»). Зібрані кошти пропонувалося вмістити в дохідну частину бюджету ЄС. Як і слід було очікувати, кілька держав (Велика Британія, Швеція, Нідерланди, Мальта, Ірландія і Люксембург) заблокували пропозицію Комісії, обґрунтувавши це побоюваннями відтоку капіталу та збільшенням витрат кінцевих споживачів. Можливість уведення такого податку на рівні ЄС не виглядало економічно доцільним. У лютому 2012 року група з дев'яти країн звернулася з листом, у тексті якого просила прискорити процес запуску податку на транзакції через механізм просунутої співпраці. У січні 2013 року Рада кваліфікованою більшістю ухвалила рішення про затвердження просунутого співробітництва [9], яке збиралося заснувати 11 держав ЄС. Восени 2013 року оприлюднено доповідь юридичної служби Ради, у якій уведення податку на транзакції визнано таким, що суперечить установчим договорам ЄС і виходять за межі юрисдикції Союзу [10].

Другий проект просунутого співробітництва, що вже був ухвалений та незабаром буде реалізований на практиці, пов'язаний із такою установою, як Європейська прокуратура (далі – Європрокуратура). Основним завданням цього органу має стати боротьба з фінансовим шахрайством, що завдає шкоди бюджету ЄС, оскільки сьогодні національні правоохоронні органи не досить ефективно досліджують це питання. А також, за словами Жана-Клода Юнкера (голови Єврокомісії), Європрокуратура у майбутньому має займатися ще й проблемою транскордонного тероризму [11]. У липні 2013 року Комісія виступила з пропозицією створити Європейську прокуратуру, але в жовтні 14 національних парламентів дали негативну відповідь на цю пропозицію, а 11 із них дійшли висновку, що законопроект порушує принцип субсидіарності [12]. Так, Комісія вирішила використовувати зумовлену в Дого-

ворі можливість реалізувати проект через механізм просунутого співробітництва. 5 жовтня 2017 року Рада ЄС проголосувала за заснування Європейської прокуратури, яку має бути створено до 2020 року на території Люксембургу [13]. А вже 12 жовтня того ж року цю норму було остаточно затверджено 20 країнами-учасниками співробітництва [14]. Головна проблема такого способу створення Європрокуратури полягає в тому, що ефективність діяльності такого органу безпосередньо залежить від поширення його повноважень на всі держави-члени ЄС. Звертаємо увагу, що наразі юрисдикція майбутньої Європрокуратури поширюватиметься на 20 держав-членів ЄС, але інші учасники Євросоюзу мають право долучитися до цієї ініціативи в будь-який момент.

Ураховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що, зважаючи на всі передбачені обмеження застосування механізму, посилену співпрацю має застосовуватися тільки в тих сферах, де не можна сформулювати загальні для всіх держав-членів цілі без шкоди для поглиблення інтеграції. Також погоджуємося з твердженням Л.О. Бабиніної, що просунуту співпрацю можна розглядати як принцип розвитку Європейського союзу і як механізм реалізації окремих проектів [15, с. 617].

Підсумовуючи, робимо такі висновки: механізм посиленої співпраці у праві Європейського Союзу – це поглиблена інтеграція певної кількості держав-членів ЄС (щонайменше дев'яти) у межах визначеної сфери з використанням його інститутів, процедур і механізмів. Причини виникнення та необхідності застосування механізму такі: по-перше, він є способом збереження державного суверенітету і національних інтересів держав; по-друге, це альтернативний варіант інтеграції Європейського Союзу, який застосовується тоді, коли не всі 28 держав-членів бажають інтегруватися в усі сфери співробітництва; по-третє, він сприяє збереженню Союзу в ролі інтегративного об'єднання. Таким чином, механізм посиленої співпраці, вирішує завдання забезпечення єдності та різноманіття в Євросоюзі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейське право: право Європейського союзу: підручник: у трьох кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. перша: Інституційне право Європейського союзу / В.І. Муравйов та ін. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.
2. Шайхутдінова Г.Р. Продвинутое сотрудничество государств в Европейском праве: автореф. дис. ... д. юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2007. 52 с.
3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 13.12.2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (дата звернення: 17.04.2019)
4. Ben Hall. How flexible should Europe be? Working paper. Centre for European reform. 2000. URL: <https://cer-live.thomas-paterson.co.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/ceerwp7-2794.pdf> (дата звернення: 16.04.2019)
5. Бабиніна Л.О. Применение продвинутого сотрудничества новый тренд развития Европейского союза. *Вестник МГИМО*. 2014. № 4 (37). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primeneniye-prodvinutogo-sotrudnichestva-novyy-trend-razvitiya-evropeyskogo-soyuza> (дата звернення: 16.04.2019).
6. Permanent structured cooperation – PESCO. Deepening defense cooperation among EU Member States. November 2018. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_0.pdf (дата звернення: 18.04.2019)
7. PESCO: EU paves way to defense union. 13.11.2017. URL: <https://www.dw.com/en/pesco-eu-paves-way-to-defense-union/a-41360236> (дата звернення: 18.04.2019).
8. Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation 29.12.2010. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1259/oj> (дата звернення: 17.04.2019).
9. Council Decision of 22 January 2013 authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax (2013/52/EU). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:022:0011:0012:EN:PDF> (дата звернення: 17.04.2019).
10. Council of the European Union. Opinion of the Legal Service. Interinstitutional File: 2013/0045 (CNS). Brussels, 6 September 2013. URL: <http://daskapital.nl/images/other/RvE-transactietaks-oordeel.pdf> (дата звернення: 17.04.2019)
11. State of the Union 2018: A reinforced European Prosecutor's Office to fight cross-border terrorism. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5682_en.htm (дата звернення: 16.04.2019).
12. Draft Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5766-2017-INIT/en/pdf> (дата звернення: 17.04.2019).
13. European Public Prosecutor's Office (EPPO). URL: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0255\(APP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0255(APP)) (дата звернення: 17.04.2019).
14. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> (дата звернення: 17.04.2019).
15. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой Москва: Издательство «Весь Мир», 2012. 656 с. URL: https://www.academia.edu/14184220/Европейский_Союз_в_XXI_веке_время_испытаний_Под_ред_О.Ю._Потемкиной_Н.Ю._Кавешникова_Н.Б._Кондратьевой_М._Весь_мир_2012_Potemkina_O.Yu._Kaveshnikov_N.Yu._Kondratieva_N.B._Eds._European_Union_in_XXI_Century_Time_of_Trials_Moscow_Ves_Mir_2012_in-Russian_ (дата звернення: 16.04.2019).