



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**ПРАВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И
ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Учреждение образования Федерации профсоюзов Беларуси
«Международный университет «МИТСО»

ПРАВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Учебное пособие

При поддержке Программы Европейского союза Эразмус +

Подготовлено в рамках Модуля Ж. Монне «Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС» (574367-EPP-1-2016-1-BY-EPPJMO-MODULE), а также в рамках взаимодействия со следующими проектами:
Кафедра Жана Монне 575077-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR ‘Правовые основы отношений между Россией и ЕС’ (2016-2019);
Модуль Жана Монне 587634-EPP-1-2017-1-RU-EPPJMO-MODULE «Правовые основы внешнеэкономической деятельности ЕС» (2017-2020).

МИНСК
Международный университет «МИТСО»
2019

УДК 341(4)(075.8)

ББК

Рецензенты:

Кафедра международного частного и европейского права Белорусского государственного университета;

профессор кафедры конституционного и административного права, доктор юридических наук, профессор Чудаков М.Ф.

Авторский коллектив: профессор кафедры международного частного и европейского права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор Довгань Е.Ф. (гл. 5, 7), профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор Калининченко П.А. (гл. 1), доцент кафедры государственного управления Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент Мороз Н.О. (гл. 3, 8, 9), профессор кафедры международного права Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук Старовойтов О.М. (гл. 2), профессор Центра стратегических и дипломатических отношений (Франция), доктор юридических наук, профессор Штраус М. Дж. (гл. 4, 6) (*пер. Мороз Н.О.*)

Право внешней политики и политики безопасности Европейского Союза :
учебное пособие / Е.Ф. Довгань [и др.]. – Минск : Междунар. ун-т «МИТСО»,
2019. – 172 с.

Учебное пособие подготовлено в рамках реализации Модуля Ж. Моне «Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС» (574367-ЕРР-1-2016-1-ВУ-ЕРРЖМО-MODULE) и может быть использовано при подготовке к занятиям по учебной дисциплине «Европейское право», «Право внешней политики и политики безопасности ЕС» обучающимися по специальности «Международное право», «Европейское право», а также может быть интересно всем, проводящим исследования по тематике общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ISBN

УДК 341(4)(075.8)

ББК

© Международный
университет
«МИТСО», 2019

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время угрозы в области безопасности все больше приобретают транснациональный характер. Эффективное противодействие новейшим вызовам и угрозам общей европейской безопасности (терроризм, кибер-атаки, нелегальная миграция, экологические проблемы и др.) предопределяет не только необходимость консолидации усилий государств – членов ЕС, но и требуют более тесного взаимодействия ЕС с третьими государствами.

Все указанное выше обуславливает актуальность более детального изучения общей внешней политики и политики безопасности ЕС, в рамках которой государства – члены ЕС формируют потенциал для принятия ответных мер на современные угрозы безопасности, создают основы для взаимодействия с государствами, граничащими с ЕС, и международными организациями, а также определяют условия, формы и инструменты вовлечения ЕС в урегулирование внешних конфликтов.

Учебное пособие по учебной дисциплине «Право внешней политики и политики безопасности Европейского Союза» подготовлено в рамках реализации Модуля Ж. Моне «Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза» коллективом учёных из Республики Беларусь, Российской Федерации и Франции.

Учебное пособие состоит из двух разделов: 1) теоретические основы права внешней политики и политики безопасности ЕС, и 2) дидактические материалы.

Раздел «Теоретические основы права внешней политики и политики безопасности» включает восемь глав, посвященные как общим правовым и институциональным аспектам общей внешней политики и политики безопасности ЕС, так и специальным вопросам осуществления общей политики безопасности и обороны, реализации европейской политики добрососедства, применения санкций и противодействия новейшим вызовам и угрозам безопасности.

Раздел «Дидактические материалы» содержит тестовые задания, библиографический список, задания для закрепления теоретических знаний, задачи и учебно-методические рекомендации по организации управляемой самостоятельной работы. Кроме того, в раздел включены темы для эссе и рекомендации по их написанию.

Учебное пособие, прежде всего, ориентировано на обучающихся на первой ступени высшего образования по специальности «Международное право» и может использоваться как для подготовки к занятиям (проблемным лекциям, семинарским занятиям, управляемой самостоятельной работе), так и текущей аттестации. В то же время, книга будет полезна всем, интересующимся вопросами общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза.

СОДЕРЖАНИЕ

Список условных обозначений и сокращений	6
Часть I. Теоретические основы права внешней политики и политики безопасности ЕС	7
Глава 1. Правовые основы внешнеполитической деятельности Европейского Союза	7
§ 1. Общие положения	7
§ 2. Правовые основы общей торговой политики ЕС	14
§3. Правовые основы общей внешней политики и политики безопасности	18
§4. Правовые основы отношений Европейского Союза с третьими странами	22
Глава 2. Институциональные основы общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза	27
§ 1. Механизм осуществления ОВПБ ЕС: понятие, принципы, последовательность институциональной основы	27
§ 2. Эволюция институциональной основы общей внешней политики и политики безопасности	28
§ 3. Классификация институтов ЕС, осуществляющих общую внешнюю политику безопасности: основные и специализированные учреждения	33
§ 4. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Европейская служба внешних связей Европейской комиссии. Совет по иностранным делам	36
§ 5. Военные и политические институты ЕС	38
Глава 3. Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза	41
§ 1. Правовые основы общей политики безопасности и обороны	41
§ 2. Институциональная основа реализации общей политики безопасности и обороны	47
§ 3. Постоянное структурированное сотрудничество (PESCO)	50
Глава 4. Европейская политика добрососедства	55
§1. Происхождение и цели европейской политики добрососедства	57
§ 2. Правовые основы, структура и содержание европейской политики добрососедства	62
§ 3. Финансирование ЕПД	62
Глава 5. Взаимодействие ЕС с международными организациями в ходе осуществления общей внешней политики и политики безопасности	65
§ 1 Правовая основа взаимодействия международных организаций друг с другом	65
§ 2 Правовая основа сотрудничества ЕС с международными организациями	67
§ 3. Сотрудничество ЕС с международными организациями в области поддержания международного мира и безопасности	71

Глава 6. Участие ЕС в урегулировании международных и внутренних конфликтов	76
§1. История развития участия ЕС в урегулировании международных и внутренних конфликтов	76
§ 2. Участие ЕС в урегулировании конфликтов после принятия Глобальной стратегии общей внешней политики и политики безопасности	79
Глава 7. Санкции и контрмеры Европейского Союза	85
§1 Понятие и общая характеристика санкций в современном международном праве	85
§ 2 Санкции Совета Безопасности ООН	87
§3 Ограничительные меры (санкции) Европейского Союза	90
§ 4. Обеспечение соблюдения прав человека при введении ограничительных мер Европейским Союзом	94
Глава 8. Противодействие новейшим вызовам и угрозам безопасности в Европейском Союзе	101
§ 1. Понятие и классификация новейших вызовов и угроз общей европейской безопасности	101
§ 2. Особенности нормативного регулирования противодействия новым вызовам и угрозам в ЕС	105
Глава 9. Правовые основы обеспечения кибербезопасности в Европейском Союзе	113
§ 1. Правовые и политические основы обеспечения кибербезопасности в Европейском Союзе	113
§ 2. Институциональные аспекты обеспечения кибербезопасности в Европейском Союзе	123
Часть II. Дидактические материалы	129

СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

- Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности** – Верховный представитель ЕС по ИДПБ;
- ДЕС** – Договор о Европейском союзе (в ред. Лиссабонского договора);
- ДФЕС** – Договор о функционировании Европейского Союза;
- ЕПД** – Европейская политика добрососедства;
- ЕКПЧ** – Европейская конвенция прав и основных свобод человека 1950 г.;
- ЕС** – Европейский Союз;
- ЕСПЧ** – Европейский суд по правам человека;
- ИКТ** – информационно-коммуникационные технологии;
- КПЧ** – Комитет ООН по правам человека;
- МПГПП** – международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;
- ОВПБ** – общая внешняя политика и политика безопасности;
- ОПБО** – общая политика безопасности и обороны;
- ОТП** – общая торговая политика;
- ООН** – Организация Объединенных Наций;
- ПСОГ** – Проект статей об ответственности государств за международные противоправные деяния 2001 г.;
- ПСОМО** – Проект статей об ответственности международных организаций 2011 г.;
- Совет Безопасности ООН** – СБ ООН;
- СВПиПБ ЕС** – Совместная общая политика и политика безопасности Европейского Союза.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

§ 1. Общие положения

Будучи событием регионального масштаба, создание ЕС в 1993 г. имело глобальные последствия в виде появления на международной арене нового могущественного субъекта, который является не только ключевым игроком на мировом рынке, но и важнейшим фактором, обеспечивающим стабильность в Европе и мире. Современный ЕС воспринимается многими как своеобразная «коллективная сверхдержава». Притягательность ЕС заключается сегодня не только в том, что это «клуб» экономически развитых стран, но и в том, что это – форма ответа европейских народов на новые глобальные вызовы, преодоление которых не просто невозможно на уровне одного небольшого национального государства, но требует от государств масштабных совместных действий. При этом надо признать, что ни одно из существующих европейских государств не способно сегодня выдвигать претензии на глобальное лидерство.

Важно и то, что ЕС благодаря специфике своей наднациональной компетенции, выступает в качестве генератора идей и правовых норм общеевропейского характера. Это предполагает действие, влияние и экспорт его норм на пространстве, выходящем за границы самого объединения. Кроме того, ЕС является моделью и своего рода «лабораторией» интеграционных процессов между современными государствами, опыт которого копируется и используется другими региональными объединениями. Наконец, ЕС миролюбивый и предсказуемый сосед для третьих стран, окружающих его и граничащих с ним.

Лиссабонский договор сделал два важных шага в укреплении позиций ЕС на международной арене. Во-первых, он закрепил единую правосубъектность ЕС, что окончательно устранило вопрос о международной правоспособности Союза. Во-вторых, он упорядочил закрепление внешней компетенции ЕС в положениях учредительных договоров. В них четко обозначены внешнеполитические цели и приоритеты Союза. Внешнеполитической деятельности посвящены раздел V ДЕС и часть V ДФЕС, однако положения о внешней деятельности ЕС можно встретить и в других частях Договоров (например, ст. 8 ДЕС).

Международная правосубъектность ЕС берет начало в ст. 47 ДЕС. Европейский Союз, основываясь на положениях Договоров, способен участвовать в любых международных правоотношениях, принимать и осуществлять права и обязанности, нести ответственность в международных делах. ЕС обладает международной правоспособностью и может от своего лица вступать в международные переговоры, участвовать в международных

договорах в качестве стороны и принимать участие в деятельности других международных структур.

Международная правоспособность ЕС ограничена положениями его учредительных договоров. Пар. 5 ст. 3 ДЕС формулирует цели деятельности ЕС на международной арене, Договоры содержат общие и специальные положения о внешней компетенции ЕС и мерах по ее реализации. Это правило дополняется нормой, сформулированной на основе решения Суда по делу «ERTA» (1971 г.), в котором впервые Судом была сделана попытка разграничить внутреннюю и внешнюю компетенцию ЕС, Союз «имеет право заключать международные договоры по любым вопросам, которые урегулированы его внутренним законодательством». Это правило сегодня закрепляет также пар. 1 ст. 216 ДФЕС. Указанный пар. ст. 216, кроме того, уполномочивает ЕС заключать международные соглашения, если заключение соглашения «является необходимым для достижения в рамках политики Союза одной из целей, указанных Договорами» или «способно затрагивать общие правила или изменять их действие».

Соответственно, внешняя компетенция является зеркальным отражением внутренней, и Союз вправе участвовать в международных отношениях в сферах своей законодательной компетенции, даже если такое участие специально не оговорено в положениях Договоров.

В соотношении международной правосубъектности ЕС и международной правосубъектности государств-членов сегодня Договоры придерживаются концепции *параллелизма*, также сформулированной ранее в прецедентном праве. В соответствии с пар. 2 ст. 3 Союз «располагает исключительной компетенцией по заключению международных соглашений, когда такое заключение предусмотрено в законодательных актах Союза, когда оно необходимо, чтобы обеспечить возможность Союзу реализовать свою внутреннюю компетенцию, или в той мере, в какой оно способно затрагивать общие правила или изменять их действие».

Соответственно, в рамках законодательного пространства ЕС государства-члены не могут самостоятельно выступать на международной арене. С расширением этого пространства за счет принятия новых актов, сужается международная правоспособность государств-членов. В этом проявляется принцип верховенства права ЕС – государства-члены не вправе отступать от положений права ЕС, в том числе и на основе заключения международных договоров.

ЕС обладает, таким образом, предельно широкой автономией воли, что принципиально отличает его от обычных международных организаций, международная деятельность которых конкретно закреплена в специальных положениях их учредительных документов. Это, в свою очередь, сближает внешнюю компетенцию ЕС с положением суверенных государств. Однако национальные государства обладают имманентными и безусловными возможностями в международном общении в силу своего суверенитета, в то время как для реализации внешних полномочий ЕС требуется правовое

основание. Таким основанием может быть либо наличие специального полномочия, предусмотренного в Договорах, либо издание в соответствующей сфере внутреннего законодательного акта. При сохраняющейся тенденции к расширению международной правосубъектности ЕС, она остается несравнимо уже правосубъектности суверенных государств.

Общие положения о внешней деятельности Союза содержатся в главе 1 раздела V ДЕС. Статья 21 ДЕС определяет цели, принципы и общие условия осуществления внешнеполитической деятельности Союза. Цели внешней деятельности определены в пар. 2 ст. 21, ими являются:

а) защита своих ценностей, основополагающих интересов, своей безопасности, независимости и целостности;

б) консолидация и поддержка демократии, правового государства, прав человека и принципов международного права;

в) сохранение мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, а также принципами Хельсинского Заключительного акта и целями Парижской хартии, включая те, которые относятся к внешним границам;

г) поддержка устойчивого развития в экономическом, социальном и экологическом плане развивающихся стран, ставящая основной целью искоренение бедности;

д) поощрение интеграции всех стран в мировую экономику, в том числе за счет постепенной отмены препятствий международной торговле;

е) содействие выработке международных мер по сохранению и улучшению качества окружающей среды и надежному управлению мировыми природными ресурсами для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие;

ж) оказание помощи населению, странам и регионам, которые сталкиваются с катастрофами, вызываемыми природными факторами или человеком; и

з) развитие международной системы, основанной на усиленном многостороннем сотрудничестве и хорошем глобальном управлении.

Принципы внешней деятельности излагаются в пар. 1 ст. 21 ДЕС. Деятельность Союза на международной арене осуществляется исходя из принципов, которыми руководствовались при его создании, развитии и расширении, и которые Союз стремится продвигать в остальном мире. Этими принципами являются:

- демократия,
- правовое государство,
- всеобщность и неделимость прав человека и основных свобод,
- уважение человеческого достоинства,
- принципы равенства и солидарности,
- соблюдение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права.

Союз ставит перед собой задачи укреплять сотрудничество с третьими странами, развивать партнерство с ними и универсальными международными организациями на основе обозначенных принципов, а также способствовать выработке многосторонних решений общих проблем, в первую очередь в рамках ООН.

Упомянутые цели и принципы являются основополагающими для всей внешней деятельности ЕС, как содержащейся в разделе V ДЕС и части V ДФЕС (связь с разделом V ДЕС констатируется в ст. 205 ДФЕС), так и в любых остальных аспектах внешней деятельности ЕС. Это условие закрепляет абзац 1 пар. 3 ст. 21 ДЕС.

ЕС проводит комплекс различных мероприятий на международной арене и осуществляет ряд автономных политик в этой сфере, в частности общую торговую политику, общую внешнюю политику и политику безопасности, различные формы связей с третьими странами, включая европейскую политику соседства.

Несмотря на разнородность действий ЕС на международной арене, Союз должен предпринимать все возможные шаги к обеспечению согласованности внешних действий, а также мер в реализацию внешней и внутренней компетенции. Исполнение этого условия, предусмотренного в абз. 2 пар. 3 ст. 21 ДЕС, возложено на Совет и Верховного представителя ЕС по ИДПБ. Это специальное должностное лицо при Комиссии, статус которого впервые определен Лиссабонским договором.

Мероприятия ЕС на международной арене принято разделять на *совместные* и *односторонние* в зависимости от того, осуществляются ли они вместе с другими субъектами международного права или самостоятельно Европейским Союзом.

К числу совместных мероприятий относятся заключение международных соглашений, участие в деятельности международных конференций и международных организаций, дипломатические отношения с третьими странами.

1. *Заключение международных соглашений.* Международные соглашения юридически оформляют международные обязательства Европейского Союза. В соответствии с пар. 2 ст. 216 ДФЕС соглашения, заключенные Союзом, имеют обязательную силу для институтов Союза и для государств-членов. Международные соглашения Союза являются как источниками международного права, так и источниками вторичного права ЕС. В праве ЕС их нормы могут обладать прямым действием и верховенством. В правопорядок Союза положения международных соглашений ЕС вводятся специальным решением Совета о заключении соответствующего соглашения.

ЕС участвует в качестве стороны, как в двусторонних, так и в многосторонних международных договорах. Международные соглашения ЕС бывают нескольких видов. Пар. 1 ст. 218 ДФЕС говорит о двух разновидностях международных соглашений ЕС:

– соглашения с третьими странами;

– соглашения с международными организациями.

Исходя из положений ст. 218 и 219 ДФЕС соглашения ЕС можно подразделить на:

а) соглашения об ассоциации;

б) соглашение о присоединении Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;

в) соглашения, которые при организации процедур сотрудничества учреждают особый институциональный механизм;

г) соглашения, имеющие значительные бюджетные последствия для Союза;

д) соглашения, распространяющие действие на сферы, в отношении которых применяется обычная законодательная процедура или специальная законодательная процедура, когда требуется одобрение Европейского парламента;

е) соглашения, относящиеся исключительно к сфере общей внешней политики и политики безопасности;

ж) соглашения о системе валютных курсов евро по отношению к денежным единицам третьих государств;

з) иные соглашения.

В зависимости от предметов ведения, охватываемых международным соглашением, их можно подразделить на:

– соглашения, заключаемые ЕС единолично, если они охватывают предметы ведения, относящиеся к исключительной компетенции ЕС и, соответственно, целиком охватываются правосубъектностью ЕС;

– смешанные соглашения, заключаемые ЕС совместно с государствами-членами, с одной стороны, и третьей страной или международной организацией, с другой стороны, если эти соглашения охватывают предметы ведения, относящиеся к совместной или вспомогательной компетенции ЕС; их предмет лежит как в рамках правосубъектности ЕС, так и в рамках правосубъектности государств-членов.

Кроме того, ряд соглашений заключаются ЕС совместно с Евратомом.

2. *Участие в деятельности международных конференций и международных организаций.* ЕС участвует в деятельности важнейших международных конференций. Созыв международной конференции, как правило, всегда сопряжен с потребностью решения актуальных международных проблем и завершается подписанием международного соглашения или международного акта политического характера.

ЕС как субъект международного права взаимодействует с другими международными организациями и участвует в их деятельности в качестве члена или наблюдателя. Ст. 220 ДФЕС указывает, что Союз устанавливает «любое полезное сотрудничество» с рядом организаций, среди которых:

– ООН и ее органы;

– специализированные учреждения ООН;

– ОБСЕ;

- Совет Европы;
- ОЭСР.

С другими международными организациями ЕС поддерживает «любые уместные связи». Абз. 2 пар. 1 ст. 21 указывает на возможность установления отношений партнерства между ЕС и универсальными международными организациями.

3. *Дипломатические отношения с третьими странами.* ЕС осуществляет активное (открытие дипломатических представительств) и пассивное (аккредитация иностранных дипломатических представительств) право посольства, являющееся составным элементом правосубъектности организации.

Специфика реализации Союзом права посольства определяется в ст. 221 ДФЕС. Дипломатические представительства Союза в третьих странах и при международных организациях именуются *делегациями* и подчиняются Верховному представителю по ИДПБ, т.е. административно относятся к структурам Европейской комиссии. Такого рода делегации открыты в более 100 стран мира, в том числе в России. В своей работе они тесно взаимодействуют с дипломатическими представительствами и миссиями государств-членов, аккредитованных при соответствующей третьей стране или международной организацией.

В свою очередь третьи страны открывают свои дипломатические представительства (миссии) при ЕС в Брюсселе. Российская Федерация также имеет такое представительство при Европейском Союзе.

К числу односторонних мероприятий ЕС на международной арене следует отнести определение стратегических интересов и целей ЕС, законодательные мероприятия, меры содействия, а также международные санкции.

1. *Определение стратегических интересов и целей* ЕС в сфере ОВПБ и других сферах внешней деятельности проводится на основе решений Европейского совета, принимаемого в соответствии со статьей 22 ДЕС. Они могут затрагивать отношения Союза с отдельными странами или регионами либо иметь тематический подход. Они определяют свой срок действия и средства, которые должны будут предоставить Союз и государства-члены.

Подобные меры появились в инструментарии Союза со вступлением в силу Лиссабонского договора. Решение о стратегических интересах утверждается единогласно Европейским советом по рекомендации Совета. С инициативой принятия такого решения могут выступать Верховный представитель ЕС по ИДПБ в рамках ОВПБ, а также Комиссия по остальным вопросам.

2. *Мероприятия законодательного характера.* Внутреннее законодательство ЕС также может предусматривать регулирование вопросов международного сотрудничества, включая вопросы, затрагивающие отношения физических и юридических лиц.

Речь идет, прежде всего, о таможенном законодательстве ЕС (Модернизированный таможенный кодекс ЕС 2008 г.; регламенты, устанавливающие ставки пошлин единого таможенного тарифа и др.); антидемпинговом законодательстве (например, Базовый антидемпинговый регламент 1995 г.); законодательстве о визах и визовом режиме или отсутствии такового для граждан третьих стран (Визовой кодекс ЕС 2009 г.); законодательство об экспортных субсидиях в рамках общей аграрной политики ЕС и т.д. Сюда же можно отнести статьи нормативных актов, регулирующие правовое положение иностранных предприятий и организаций в рамках общего рынка, их филиалов и представительств (например, раздел IV «Отношения с третьими странами» Директивы 2006/48/ЕС от 14 июня 2006 г. о кредитных организациях).

В эту же группу входят и решения Суда и Трибунала, связанные с реализацией внешней компетенцией, толкованием упомянутого выше законодательства о внешней деятельности или с участием частных лиц третьих стран.

3. *Меры содействия.* Говоря о мерах содействия, в первую очередь, следует упомянуть ст. 214 ДФЕС, посвященную гуманитарной помощи третьим странам. Мероприятия Союза в области гуманитарной помощи проводятся в рамках принципов и целей его внешнеполитической деятельности. Данные мероприятия направлены на предоставление в адресном порядке содействия, помощи и защиты населению третьих стран, пострадавшему от катастроф, вызванных природными факторами или человеком, в целях удовлетворения гуманитарных потребностей, которые возникают в результате таких ситуаций. Мероприятия ЕС по оказанию гуманитарной помощи проводятся в соответствии с принципами международного права и принципами беспристрастности, нейтральности и недискриминации. Вместе с тем, по вопросам оказания гуманитарной помощи ЕС, кроме самостоятельных действий, полномочен также вступать в международные переговоры и заключать международные соглашения.

Мероприятия ЕС по оказанию гуманитарной помощи должны быть скоординированы и согласованы, во-первых, с гуманитарными мерами международных организаций, прежде всего, ООН, а во-вторых, с мероприятиями государств-членов в этой сфере.

Ст. 214 ДФЕС предусматривает также создание под эгидой ЕС специального подразделения – Европейского добровольного корпуса гуманитарной помощи «для совместных вкладов молодых европейцев в мероприятия Союза по оказанию гуманитарной помощи». Подобно американскому «Корпусу мира» эта организация рассчитана на глобализацию использования «мягкой силы» Европейского Союза.

Кроме того, односторонними действиями ЕС будут являться гуманитарные миротворческие миссии, предусмотренные статьей 43 ДЕС в рамках Общей политики безопасности и обороны. Это касается также мероприятий, осуществляемых в рамках реализации условия солидарности

согласно ст. 222 ДФЕС в ответ на современные угрозы в виде международного терроризма, природных и техногенных катастроф.

Европейское сообщество оказывает финансовое и иное содействие иностранным государствам и другими способами. С этой целью из бюджета ЕС финансируются специальные программы помощи, например, Европейский инструмент соседства и партнерства, утвержденный Регламентом 1638/2006 в 2006 г., который заменил программу ТАСИС. Законодательство ЕС определяет порядок доступа к таким мерам в актах, устанавливающих порядок предоставления помощи третьим странам (например, Регламент Совета (ЕС) 2112/2005 от 21 ноября 2005 г. о доступе к внешней помощи Сообщества).

4. *Международные санкции.* Возможность введения ограничительных мер (санкций) со стороны ЕС предусматривает ст. 215 ДФЕС. Такие меры могут быть двух видов:

– ограничительные меры в отношении третьих стран, предусматривающие полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений;

– ограничительные меры в отношении иностранных физических и юридических лиц, групп и негосударственных образований.

Основанием для введения ограничительных мер (санкций) является решение, принятое в рамках ОВПБ. При любых обстоятельствах, решения о введении ограничительных мер должно предусматривать необходимый комплекс правовых гарантий.

Такие меры со стороны ЕС предпринимались неоднократно, и сегодня существуют в отношении Северной Кореи, Ирана и Беларуси.

§ 2. Правовые основы общей торговой политики ЕС

Общие положения об общей торговой политике. В соответствии с п. е) пар. 1 ст. 3 ДФЕС общая торговая политика относится к сферам исключительной компетенции ЕС. ОТП представляет собой комплекс действий, связанных с внешним измерением таможенного союза, созданного в рамках ЕС и функционирующего на основе ст. 28–32 ДФЕС и Модернизированного таможенного кодекса ЕС 2008 г. Раздел II части 5 ДФЕС (ст. 206–207) специально посвящен ОТП.

Цели ОТП обозначены в ст. 206 ДФЕС. Ими являются:

- гармоничное развитие мировой торговли,
- постепенная отмена ограничений международной торговли,
- постепенная отмена ограничений на прямые иностранные инвестиции,
- снижение таможенных и иных барьеров.

ОТП проводится на основе общих принципов и целей внешнеполитической деятельности ЕС.

Пар. 1 ст. 207 ДФЕС обозначает предмет общей торговой политики. ОТП включает в себя регулирование в следующих сферах:

- а) изменение тарифных ставок;

б) заключение тарифных и торговых соглашений, относящихся к торговле товарами и услугами;

в) торговые аспекты интеллектуальной собственности;

г) прямые иностранные инвестиции;

д) придание единообразного характера мерам по либерализации;

е) экспортную политику и меры торговой защиты, включая те, которые должны приниматься в случае демпинга и субсидий.

Проведение ОТП предусматривает осуществление комплекса мер двустороннего и одностороннего характера.

К двусторонним мерам в рамках ОТП следует отнести проведение международных переговоров и заключение международных соглашений, предусмотренных пар. 3-5 ст. 207 ДФЕС. Эти положения носят специальный характер по отношению к нормам о ведении переговоров и заключению соглашений, содержащихся в ст. 218.

Особое внимание ДФЕС уделяет практике ведения переговоров и заключения соглашений в следующих сферах:

а) в сферах торговли услугами и торговых аспектов интеллектуальной собственности, а также прямых иностранных инвестиций, когда в данных соглашениях содержатся положения, в отношении которых для принятия внутренних правил требуется единогласие,

б) сфере торговли культурными и аудиовизуальными услугами, когда подобные соглашения могут нанести ущерб культурному и языковому разнообразию Союза,

в) в сфере торговли социальными, образовательными услугами и услугами в области здравоохранения, когда подобные соглашения могут серьезно нарушить организацию таких услуг на национальном уровне и нанести ущерб ответственности государств-членов за их предоставление.

г) в сфере транспорта, когда соглашения заключаются с учетом специфики положений об общей транспортной политике ЕС.

Предмет ОТП предполагает особую важность взаимодействия ЕС с Всемирной торговой организацией (ВТО), членом которой являются как Европейский Союз, так и все его государства-члены.

Формулированию односторонних мер в рамках ОТП посвящены пар. 2 и 6 ст. 207 ДФЕС. Они, прежде всего, касаются законодательных мер Союза в сферах, составляющих предмет ОТП.

Меры, определяющие правовые основы осуществления общей торговой политики, в соответствии с пар. 2 ст. 207 принимаются на основе регламентов. Так специальные положения относительно экспорта товаров из Союза в третьи страны определены Регламентом Совета (ЕС) 1061/2009 от 19 октября 2009 г., устанавливающим общие положения в отношении экспорта.

В тоже время осуществление полномочий, предоставленных в сфере общей торговой политики, не затрагивает разграничения компетенции между Союзом и государствами-членами и не влечет за собой гармонизации

законодательных или регламентарных положений государств-членов в той мере, в какой Договоры исключают подобную гармонизацию.

Правовые основы антидемпинговой политики ЕС. В рамках ОТП ЕС проводит собственную политику по защите рынка от демпингового импорта из третьих стран.

Юридически, демпинг традиционно определяется в негативном ключе, как продажа товара по цене ниже рыночной с целью нанесения ущерба конкуренту. Подобное определение мы находим в статье VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ). Защита от демпинга («антидемпинг») является важнейшим инструментом международной торговли, разрешенным в рамках ВТО в качестве меры по борьбе с недобросовестной иностранной торговой практикой и защите национальных рынков и производителей. Иначе говоря, антидемпинговые меры – это разрешенный в современной международной торговле способ нетарифной защиты внутренних рынков.

Основным актом Европейского Союза в этой сфере является Регламент Совета (ЕС) 1225/2009 от 30 ноября 2009 г. о защите от демпингового импорта из стран, не являющихся членами Европейского сообщества (Базовый антидемпинговый регламент). Регламент имплементирует в правовопорядок ЕС соответствующие положения международных документов в сфере торговли – ст. VI ГАТТ, а также специального Соглашения о применении ст. VI ГАТТ 1994 г. (т. н. Антидемпингового кодекса ВТО). Конкретные антидемпинговые меры вводятся на основе специальных (исполнительных, осуществляющих) регламентов, утверждаемых Советом Европейского Союза по предложению Европейской комиссии.

За исключением случаев, санкционированных Комиссией, государства-члены самостоятельно не могут проводить антидемпинговые расследования и вводить антидемпинговые меры. С другой стороны, поскольку на практике антидемпинговые пошлины на импорт взимаются национальными таможенными органами государств-членов при пересечении товаром границ ЕС, все нарушения, связанные с этим процессом обжалуются в национальных судах в порядке, установленном национальным правом соответствующего государства-члена. При этом национальный суд всегда обязан обращаться с запросом в Суд Европейских сообществ, если перед ним встает проблема толкования положений европейского законодательства.

Антидемпинговые процедуры ЕС представляют собой весьма сложный порядок, на основе которого принимается решение о введении антидемпинговых мер в отношении конкретных видов товаров, экспортируемых из конкретной страны. В соответствии с Базовым антидемпинговым регламентом антидемпинговые меры вводятся при установлении факта демпинга, выявлении ущерба или угрозы ущерба промышленности Сообщества, наличия причинно-следственной связи между ними и при непротиворечии антидемпинговых мер интересам Сообщества (ст. 2 и 3 Базового антидемпингового регламента).

Антидемпинговая процедура возбуждается Комиссией на основе запроса (жалобы) заинтересованной стороны о наличии демпинга на соответствующем товарном рынке (статья 5 (1) Базового антидемпингового регламента). Комиссия в установленный срок проверяет обоснованность запроса и возбуждает процедуру расследования. Антидемпинговое расследование проводится отдельно по демпингу и по ущербу и состоит в направлении вопросника предполагаемым нарушителям и иным заинтересованным участникам соответствующего рынка, а также посещениях указанных предприятий с проверками.

На завершающем этапе расследования проводится анализ полученных данных и определяется размер пошлины, которая будет назначена. Все процедуры должны быть осуществлены в пятнадцатимесячный срок. По завершению расследования Комиссией выносится решение о введении антидемпинговых мер, либо о прекращении антидемпинговых процедур. Решение о введении антидемпинговых мер, вынесенное Комиссией имеет предварительный характер (предварительные меры) и действует в течение шести месяцев (ст. 7 Базового антидемпингового регламента) до принятия Советом Регламента о введении окончательных антидемпинговых пошлин (ст. 9 Базового антидемпингового регламента). Такой регламент действует в течение 5 лет. Введение антидемпинговых мер может быть заменено обязательством экспортера по увеличению цены продукции до рыночного уровня, что нередко используется российскими производителями/экспортерами.

Все решения носят открытый характер и публикуются в Официальном журнале Европейского Союза. Антидемпинговые решения институтов ЕС могут быть обжалованы в Трибунал. Срок обжалования обычно составляет два месяца после официального опубликования.

После введения антидемпинговых пошлин возможно возбуждение процедуры относительно их пересмотра (ст. 11–13 Базового антидемпингового регламента). Пересмотр может быть вызван различными обстоятельствами. Выделяют пять видов пересмотра: промежуточный пересмотр (техническая корректировка мер), пересмотр в случае поглощения, пересмотр в случае обхода мер, пересмотр для компании впервые выходящей на рынок, пересмотр в связи с истечением мер. Пересмотр по своему характеру схож с процедурой расследования, но отличается от нее по срокам и характеру поставленных задач. В случае изменения ситуации на рынке Комиссия также может приостановить меры на срок не более девяти месяцев.

Как мы можем убедиться, введение антидемпинговых пошлин в ЕС представляет собой хорошо проработанную юридически процедуру на основе сбалансированного учета интересов внутреннего рынка ЕС и гарантий для зарубежных производителей.

ЕС параллельно вводит схожие по своей природе защитные меры от субсидируемого импорта из третьих стран на основе Регламента Совета (ЕС) 597/2009 от 11 июня 2009 г.

§3. Правовые основы общей внешней политики и политики безопасности

Общие положения об общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ). Положения об общей внешней политике и политике безопасности, некогда представлявшей собой отдельную составную часть права Союза (вторую опору), и сегодня сохранились в качестве *lex specialis* среди норм о внешнеполитической деятельности ЕС. Им посвящена целая глава 2 раздела V ДЕС. В то же время наличие специальных норм об общей внешней политике и политике безопасности в рамках внешнеполитической деятельности ЕС является своеобразным юридическим атавизмом. Они сохранились лишь как результат компромисса в процессе реформы ЕС Лиссабонским договором. Это же подтверждает и положение пар. 4 ст. 2 ДФЕС. Оно указывает, что Союз располагает компетенцией по определению и осуществлению ОВПБ, но не относит безусловно данную компетенцию к категории исключительной или совместной. Кроме того, ОВПБ включает в себя общую оборонную политику, которую с трудом можно назвать предметом внешней компетенции ЕС. Соответственно, ОВПБ носит специальный и комплексный характер при неопределенном разграничении компетенции.

Предмет ОВПБ очерчивается в пар. 1 ст. 25 ДЕС – это все сферы внешней политики, а также весь комплекс вопросов, относящихся к безопасности Союза, включая разработку общей оборонной политики. Деятельность Союза в рамках ОВПБ должна проистекать из общих принципов и целей деятельности ЕС на международной арене (ст. 23 ДЕС). Кроме того, ОВПБ имеет собственные принципы, перечисленные в пар. 2 и 3 ст. 24 ДЕС:

- развитие взаимной политической солидарности государств-членов,
- выявление вопросов, представляющих общий интерес,
- достижение все более совпадающей направленности действий государств-членов.

Большинство норм, регулирующих ОВПБ, носят процедурный характер и касаются взаимодействия различных структур Союза в рамках внешнеполитических процессов и мер по вопросам безопасности. Для проведения мер Союза по ОВПБ Договором предусмотрен специальный механизм финансирования (ст. 41 ДЕС).

Основная роль в определении и осуществлении ОВПБ отводится Европейскому совету и Совету ЕС. Комиссия и Европейский парламент также наделены широкими полномочиями в рамках этой сферы. Суд ЕС, наоборот, ограничен в своей юрисдикции в рамках ОВПБ, как это и было ранее в отношении второй опоры Союза. Исполнение мер ОВПБ возлагается на Верховного представителя ЕС по ИДПБ, а также на государства-члены.

Верховный представитель ЕС по ИДПБ является специальным должностным лицом, отвечающим за проведение ОВПБ. Его статус определяется в соответствии со ст. 18 ДЕС. Он назначается на и освобождается от должности Европейским советом с согласия Председателя

Комиссии. Верховный представитель ЕС по ИДПБ разрабатывает предложения и осуществляет внешнеполитическую деятельность в качестве председателя формации Совета по иностранным делам. С другой стороны, Верховный представитель ЕС по ИДПБ одновременно является одним из вице-председателей Комиссии, ответственным за последовательный характер внешнеполитической деятельности Союза. Он отвечает за исполнение обязанностей, которые возложены на Комиссию в сфере внешних сношений, и за координацию иных аспектов внешнеполитической деятельности Союза.

Для реализации мер по ОВПБ Союзом также созданы вспомогательные структуры. Прежде всего это Европейская служба внешнеполитической деятельности (пар. 3 ст. 27 ДЕС). Она образована (вместо планировавшегося в проекте Конституции 2004 г. Министерства иностранных дел ЕС) для содействия реализации полномочий Верховного представителя ЕС по ИДПБ. В этой службе будет работать весьма многочисленный штат, формируемый из сотрудников аппарата Комиссии, Генерального секретариата Совета ЕС, кадровых дипломатов ЕС и министерств иностранных дел государств-участников.

Комитет по вопросам внешней политики и безопасности, в соответствии со ст. 38 ДЕС, призван оказывать помощь Совету, Верховному представителю, или по собственной инициативе вносить вклад в определение соответствующих направлений политики, включая урегулирование кризисов.

Впервые на должность Верховного представителя ЕС по ИДПБ была избрана мало кому известная английская баронесса Кэтрин Эштон. Она приступила к исполнению своих обязанностей 1 декабря 2009 г. в момент вступления договора в силу. Этим назначением постарались внешне минимизировать ущерб, нанесенный Лиссабонским договором «драгоценным» национальным суверенитетам государств-членов Союза и при этом продемонстрировать уважение к такому, требующему особого подхода члену Союза, как Великобритания.

Принципиальную важность при осуществлении Союзом общей внешней политики и политики безопасности имеют гарантии основных прав человека, в частности, права на защиту в отношении обработки персональных данных (ст. 39 ДЕС), а также права граждан на консульскую защиту в любом из дипломатических представительств государств-членов за пределами ЕС (абз. 3 ст. 35 ДЕС).

Мероприятия ЕС в рамках ОВПБ. В сфере ОВПБ Союз осуществляет совместные действия на международной арене. Он уполномочен заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями (ст. 37 ДЕС).

Государства-члены в вопросах ОВПБ координируют свои позиции в международных организациях и на международных конференциях на основе позиции Союза (ст. 34 ДЕС). Если в конкретной международной организации участвуют не все государства-члены, то участвующие государства-члены также координируют свою позицию на базе позиции ЕС. Это касается и Совета

Безопасности ООН, где в качестве постоянных членов присутствуют Франция и Великобритания. В Совете Безопасности ООН также могут присутствовать еще несколько непостоянных членов, из числа входящих в ЕС государств (в соответствии с европейскими квотами на представительство в СБ ООН). Государства-члены, которые являются членами СБ ООН должны согласовывать свою позицию и действия на основе приоритетов ЕС при информировании остальных государств-членов и Верховного представителя ЕС по ИДПБ. Если Союз определяет позицию в отношении вопроса, входящего в повестку дня СБ ООН, то заседающие в его составе государства-члены должны ходатайствовать о приглашении Верховного представителя ЕС по ИДПБ для изложения общей позиции.

Дипломатические и консульские миссии государств-членов и делегации Союза в третьих странах и при международных организациях/конференциях в их рамках взаимодействуют друг с другом. Согласование позиций осуществляется путем обмена информацией и проведения совместных оценок с целью обеспечить соблюдение интересов и выполнение решений Европейского Союза, принимаемых в рамках ОВПБ (абз. 3 ст. 32 и ст. 35 ДЕС).

ДЕС предусматривает также комплекс односторонних мер ЕС в области ОВПБ. Вместе с тем, инструментарий Союза в данной сфере ограничен, т.к. принятие законодательных актов по вопросам ОВПБ исключается (пар. 1 ст. 31 ДЕС). В рамках ОВПБ возможны только меры незаконодательного характера, что значительно снижает юридическое значение односторонних действий Союза в данной области деятельности. Это по-прежнему сфера принятия актов мягкого права.

Ст. 25 ДЕС называет две формы таких мер ЕС в сфере ОВПБ:

- определение общих ориентиров;
- принятие решений.

Определение общих ориентиров, а также стратегических интересов и целей Союза Европейским советом является предпосылкой для принятия Советом решений в области ОВПБ (ст. 26 ДЕС).

Решения по ОВПБ, принимаемые Союзом, могут быть нескольких видов:

- решения о действиях, подлежащих осуществлению ЕС и порядке их реализации;
- решение о позициях ЕС и порядке их реализации;
- решения о назначении специальных представителей ЕС по конкретным внешнеполитическим вопросам;
- иные решения, направленные на укрепление систематического сотрудничества государств-членов в проведении их политики.

Решения о действиях, подлежащих осуществлению ЕС принимаются Советом ЕС, если международная ситуация требует оперативных действий. Такие решения содержат цели, положения о сфере действия, положения о средствах, которыми обладает ЕС, условиях и сроках осуществления решения. Такие решения являются обязательными для государств-членов при выражении ими своих позиций и в их действиях (ст. 28 ДЕС).

В соответствии со ст. 29 ДЕС Совет ЕС вправе принимать решения о позициях ЕС по отдельным вопросам географического или тематического характера. На основе такого решения государства-члены обязаны проводить собственную национальную политику.

Согласно ст. 33 ДЕС Совет своим решением может назначить специального представителя по конкретному внешнеполитическому вопросу, наделяя его соответствующим мандатом. Этот мандат он осуществляет под руководством Верховного представителя ЕС по ИДПБ.

Все решения по ОВПБ принимаются Европейским Советом или Советом по общему правилу единогласно. При этом, если представитель какого-либо государства-члена в Совете воздерживается при голосовании свою позицию государство-член оформляет декларацией. Соответственно, данное решение не будет иметь для воздержавшегося государства-члена обязательной силы. Если число воздержавшихся государств-членов составляет не менее одной трети, в которых сосредоточено не менее трети населения Союза, то решение считается отклоненным (абз. 2 пар. 1 ст. 31 ДЕС).

Вместе с тем, по ряду решений в рамках ОВПБ ДЕС предусматривает квалифицированное большинство в Совете. Однако, если государство-член в Совете заявит, что в силу жизненно важных соображений национальной политики будет голосовать против решения, для которого необходимо квалифицированное большинство, голосование проводится не будет до нахождения приемлемого разрешения проблемы. Разрешение проблемы проходит в рамках консультаций между Верховным представителем ЕС по ИДПБ и соответствующим государством-членом, при возможности передачи вопроса на рассмотрение Европейского совета (пар. 2 ст. 31 ДЕС).

Европейский совет и Совет выступают одновременно в качестве форумов для согласования государствами-членами любых вопросов, касающихся внешней политики и политики безопасности. Если государство-член планирует принять какие-либо внешнеполитические меры или обязательство на международной арене, которые затрагивают интересы Союза, то консультации по этим вопросам в рамках Европейского совета или Совета обязательны (ст. 32 ДЕС).

§4. Правовые основы отношений Европейского Союза с третьими странами

Виды отношений с третьими странами в праве ЕС. Договоры различают несколько видов отношений ЕС с третьими странами. Договоры делают различие между отношениями ЕС и третьими странами в зависимости от уровня развития этих стран. Таким образом, ДФЕС различает отношения ЕС с зависимыми странами, отношения ЕС с развивающимися третьими странами, отношения ЕС с развитыми третьими странами.

Отношениям с зависимыми странами и территориями посвящена целая часть четвертая ДФЕС – «Ассоциация с заморскими странами и территориями». Подобные нормы являются пережитком мировой системы колониализма существовавшей вплоть до 70-х гг. XX столетия. Ряд небольших неевропейских стран до сих пор находятся в зависимом состоянии и имеют особые отношения со своими метрополиями. Такие страны и территории перечислены в Приложении II к ДФЕС. Они имеют особые отношения с Данией¹, Францией, Нидерландами и Великобританией.

Ассоциация с заморскими странами и территориями (АЗСТ) в соответствии со ст. 198 ДФЕС предназначена содействовать экономическому и социальному развитию стран и территорий и установить тесные экономические связи между ними и Союзом в целом. АЗСТ по логике Договора, в первую очередь, должна обеспечить создание благоприятных условий для реализации интересов жителей зависимых стран и территорий и для их процветания, чтобы привести их такому к экономическому, социальному и культурному развитию, к которому они стремятся. Положения части четвертой ДФЕС призваны разграничить, в какой мере на данные страны распространяются положения учредительных договоров ЕС.

Ст. 199 ДФЕС ставит следующие задачи АЗСТ:

1) государства-члены должны применять к своей торговле со странами и территориями такой же режим, какой они предоставляют друг другу согласно Договорам.

2) каждая страна или территория должна применять к своей торговле с государствами-членами и с другими странами и территориями такой же режим, какой она применяет к европейскому государству, с которым поддерживает особые отношения.

3) государства-члены должны содействовать инвестициям, которые требуются для поступательного развития этой группы стран и территорий.

4) применительно к инвестициям, финансируемым Союзом, участие в торгах и поставках должно быть открыто на равных условиях для всех физических и юридических лиц, которые имеют гражданство (национальность) государств-членов, стран и территорий.

5) в отношениях государств-членов со странами и территориями право учреждения граждан и обществ должно регулироваться в соответствии с положениями и путем применения процедур, которые предусмотрены в главе о праве учреждения, и на недискриминационной основе, при соблюдении специальных положений, принимаемых в отношении АЗСТ.

Принципиальный акцент положения ДФЕС об АЗСТ делают на передвижения товаров, в частности тарифного регулирования (ст. 200–201), и передвижения работников (ст. 202). Все иные положения относительно АЗСТ принимаются на основе процедуры Комиссия–Совет в соответствии со ст. 203 ДФЕС.

¹ Особый статус Гренландии оговаривается ст. 204 ДФЕС и Протоколом об особом режиме, подлежащим применению к Гренландии.

Отношения ЕС с развивающимися странами строятся на основе положений о сотрудничестве в поддержку развития, закрепленных в главе 1 раздела III части пятой ДФЕС. При этом конкретного перечня развивающихся стран нет, к ним, как правило, относятся освободившиеся от колониальной зависимости страны и другие бедные страны мира.

Политика сотрудничества в поддержку развития имеет основной целью сокращение и, в конечном счете, искоренение бедности (ст. 208 ДФЕС). ЕС осуществляет данную политику параллельно с аналогичными политиками государств-членов. Союз и государства-члены соблюдают обязательства и учитывают цели, одобренные ими в рамках ООН и других компетентных международных организаций, и сотрудничают под их эгидой. ЕС и государства-члены взаимодополняют, координируют и согласовывают свои политики сотрудничества в поддержку развития, в том числе, на уровне программ помощи (ст. 210 ДФЕС).

ЕС разрабатывает собственные специальные многолетние программы помощи, а также тематические программы в поддержку развития, исходя из целей и принципов своей внешней политики. Союз и государства-члены в рамках своей компетенции могут заключать международные соглашения в данной сфере (ст. 209 ДФЕС).

Отношения ЕС с развитыми странами строятся в соответствии с главой 2 раздела III части пятой ДФЕС. Эти положения касаются проведения Союзом мероприятий по экономическому, финансовому и техническому сотрудничеству с третьими странами, которые не относятся к числу развивающихся, включая мероприятия по оказанию содействия, в частности, в финансовой сфере (ст. 212). Эти правила должны быть согласованы с европейской политикой сотрудничества в поддержку развития и мерами государств-членов, а также проводятся в реализацию целей и принципов внешней деятельности ЕС. В этой сфере Союз также полномочен заключать международные соглашения.

Правовые формы отношений ЕС с третьими странами. В зависимости от характера и содержания соглашений ЕС с третьими странами выделяют такие формы как *сотрудничество*, *партнерство* и *ассоциация*. Эти формы определяются, как правило, на конвенциональной основе, т.е. в международных соглашениях ЕС, и исключительно в соглашениях с независимыми государствами. Эти же формы существуют и в отношениях ЕС с международными организациями.

Сотрудничество представляет собой наиболее простую форму отношений ЕС с третьими странами. Пар. 2 ст. 21 ДЕС говорит, что Союз «стремится обеспечить высокий уровень сотрудничества во всех сферах международных отношений». Соглашения ЕС о сотрудничестве могут заключаться на основе предоставленной ему компетенции с любой независимой третьей страной, они не содержат интеграционных целей и мер. Организационные структуры (если такие учреждаются) таких соглашений наделяются координационно-консультативными полномочиями. Соглашения

ЕС о сотрудничестве могут быть посвящены конкретным вопросам международной жизни (например, Соглашение между ЕС и Канадой о научном и технологическом сотрудничестве 1995 г.) или носить комплексный межотраслевой характер (например, Соглашение о сотрудничестве между ЕС и Республикой Йемен 1997 г.). Соглашения ЕС о сотрудничестве могут быть двусторонними и многосторонними.

Партнерство является формой отношений более высокого уровня, чем сотрудничество. О возможности установления такого рода отношений сегодня говорит абз. 2 пар. 1 ст. 21 ДЕС. Союз устанавливает партнерство с теми третьими странами, которые разделяют принципы деятельности ЕС на международной арене. Соглашение о партнерстве может предусматривать интеграционные цели и преференциальный режим в торговых и иных отношениях с третьей страной.

Соглашения о партнерстве предполагают наличие организационной структуры, наделенной координационно-консультативными полномочиями. Соглашения ЕС о партнерстве с третьими странами могут быть двусторонними (например, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РФ) и многосторонними (например, Соглашение о партнерстве между ЕС и группой государств Африканского, Карибского и Тихоокеанского регионов 2000 г.).

С другой стороны, партнерство может устанавливаться между ЕС и третьими странами и независимо от заключения международного соглашения, на основе деклараций и заявлений (например, «усиленное партнерство» между ЕС и США).

Ассоциация является самой сложной формой отношений ЕС с государствами, не являющимися его членами. Необходимо сразу указать, что режим ассоциации с третьими странами и режим АЗСТ представляют собой две абсолютно разные и непересекающиеся категории, несмотря на схожесть названий. В соответствии со ст. 217 ДФЕС ассоциация характеризуется «взаимными правами и обязанностями, совместными действиями и особыми процедурами». Суд ЕС в своем решении по делу «Demirel» указал, что «соглашение об ассоциации создает специальные, привилегированные связи с государством, не являющимся членом, которое должно, по крайней мере, в определенной степени участвовать в системе Сообщества». В отличие от партнерства, установление ассоциации возможно только на основе соглашения.

Соглашение об ассоциации предусматривает интеграционные цели вплоть до вступления третьей страны в ЕС, создание зоны свободной торговли и максимальной либерализации движения лиц, услуг и капиталов между ними. Соглашение об ассоциации всегда имеет организационную структуру и может наделять ее, кроме координационно-консультативных полномочий, полномочиями по изданию обязательных актов, которые будут иметь прямое действие в правовом порядке ЕС. Соглашения об ассоциации могут предусматривать будущее членство в ЕС (например, Соглашение об

ассоциации ЕС с Турцией 1963 г.) или не предусматривать такового (например, Евросредиземноморское соглашение об ассоциации ЕС с Израилем 1995 г.). Соглашения об ассоциации также могут быть как многосторонними (например, Соглашение о Европейском экономическом пространстве 1992 г.), так и двухсторонними (например, Соглашение о стабилизации и ассоциации с Македонией 2001 г.).

Европейская политика добрососедства. С Лиссабонским договором в актах первичного права получил свое закрепление такой тип отношений ЕС с третьими странами как европейская политика добрососедства. Анализ положений ст. 8 ДЕС, специально посвященной этому типу отношений ЕС с его ближайшим окружением, позволяет говорить, что Союз в рамках ЕПД:

1. Развивает отношения с соседними странами, т.е. с граничащими с ним государствами, не являющимися его членами; ЕПД отражает концепцию «Большой Европы»;

2. Развивает отношения привилегированного характера, что подразумевает их преференциальный режим;

3. Развивает эти отношения в целях создания особого пространства процветания и добрососедства, что означает возможность перехода в будущем от двусторонних к многосторонним отношениям в рамках ЕПД;

4. Развивает отношения, основанные на ценностях Союза, изложенные в ст. 2 ДЕС;

5. Развивает отношения, которые носят тесный и мирный характер и базируются на сотрудничестве, что означает комплексный характер отношений, не подразумевающий создания военного альянса и отталкивающихся от элементарных форм отношений между ЕС и третьими странами.

ЕПД распространяется на третьи страны, граничащие с ЕС на Востоке Европы – Украину, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан, а также на Беларусь. В рамки ЕПД включены также страны Средиземноморья – Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Ливия.

Несколько моментов также характеризуют современную ЕПД. Во-первых, в нее включаются не все страны-соседи – из граничащих с ЕС стран, в ЕПД не участвуют государства-кандидаты, государства ЕЭП, Швейцария и Россия. ЕПД не предусматривает и не гарантирует будущего членства в Союзе при выдвигании условий и программы развития для стран-соседей со стороны ЕС. Кроме того, не все из «включенных» Союзом стран-соседей в ЕПД разделяют приверженность этой политике. Это, в частности, касается Беларуси, Ливии и Сирии.

Во-вторых, для ЕПД характерно разделение на восточное (Восточное партнерство) и южное (Барселонский процесс) направления. Это связано с тем, что в политику партнерства объединены два абсолютно различных региона (Восточная Европа и Средиземноморье), с которыми ранее ЕС строил отношения разнопланового характера. Со странами Восточной Европы

(бывшими европейскими и закавказскими республиками СССР, кроме Прибалтики) ЕС создал партнерские отношения, основанные на соглашениях о партнерстве и сотрудничестве. Со странами Средиземноморья Союзом была создана ассоциация на основе евросредиземноморских соглашений об ассоциации.

Как мы видим, в рамках ЕПД сегодня комбинируется две формы отношений ЕС с третьими странами. Это делает не совсем ясным дальнейшее развитие правовой базы взаимоотношений ЕС со странами-соседями в рамках ЕПД. В соответствии с пар. 2 ст. 8 ДЕС Союз может заключать специальные соглашения с заинтересованными странами. Такие соглашения могут предусматривать взаимные права и обязанности, а также возможность проведения совместных действий. Их практическое осуществление служит предметом периодических консультаций.

Наконец, ЕПД ставит в конечном итоге перед собой задачу воплощения амбициозных проектов создания Евросредиземноморской зоны свободной торговли, Восточно-Европейской зоны свободной торговли, а также Экономического сообщества стран-соседей.