



Л.Г. ФАЛАЛЄЄВА,
кандидат юридичних наук,
доцент
(Академія адвокатури України)



О.І. ДАВИДЕНКО,
магістр
(Академія адвокатури України)

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ключові слова: *Європейський Союз, Спільна зовнішня та безпекова політика, Верховний Представник Європейського Союзу із закордонних справ і безпекової політики, Європейська служба зовнішньої діяльності, Лісабонський договір.*

Заснування у 1993 р. *Європейського Союзу (далі – ЄС)* призвело до формальної інституціоналізації Європейського політичного співробітництва, що стало свідченням започаткування нового етапу інтеграційних процесів. *Договір про ЄС (далі – ДЕС)* 1992 р., що набув чинності 1 листопада 1993 р., відомий як Маастрихтський договір, передбачив заснування унікальної структури ЄС, яка включала три «опори» (pillars): I – європейські співтовариства, II – *Спільну зовнішню та безпекову політику (Common Foreign and Security Policy) (далі – СЗБП)*, III – Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, яка згодом була перейменована на Співробітництво у сфері охорони порядку та судочинства у кримінальних справах. Якщо в межах першої опори співробітництво між державами-членами здійснювалося вже на традиційних для європейських співтовариств засадах наднаціональності,

то друга опора стала новою формою співробітництва держав-членів, оскільки, на відміну від першої опори, функціонувала на основі міждержавного співробітництва.

Лісабонський договір 2007 р. [5] став суттєвим кроком на шляху до «перетворення ЄС на глобального актора» [4, 294], зокрема, внаслідок ліквідації системи опор, ЄС, нарешті, набув міжнародної правосуб'єктності, що значно розширило його повноваження у сфері зовнішніх зносин та обумовило створення нових механізмів та інструментів їх реалізації. Лісабонський договір 2007 р. вніс важливі зміни до організаційно-правового механізму ЄС, які включають, *inter alia*, надання Європейській Раді статусу інституції ЄС, запровадження посади постійного Президента Європейської Ради та *Верховного Представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики (далі – Верховного Представника із СЗБП)*, якому підпоряд-

кована Європейська служба зовнішньої діяльності. Набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. мало значний позитивний вплив на утвердження ЄС як повноправного суб'єкта міжнародного права, здатного активно взаємодіяти з іншими акторами на двосторонній та багатосторонній основі.

Одним з нових динамічних напрямів інтеграції в рамках ЄС, що дозволяє йому справляти помітний вплив на міжнародні відносини, є *Спільна безпекова та оборонна політика (далі – СБОП)*, до формування якої ЄС приступив ще наприкінці ХХ сторіччя [7, 23], вивчаючи накопичений світовим співтовариством та державами-членами досвід, а також створену ними міжнародно-правову базу. Лісабонський договір 2007 р. вперше в історії ЄС закріпив у його установчих актах принцип колективної самооборони держав-членів. Динаміка міжнародних процесів свідчить про те, що значення регіональних систем безпеки в забезпеченні міжнародної стабільності надалі зростатиме, посилюється взаємозалежність універсальних, міжрегіональних і регіональних міжнародних організацій колективної безпеки та оборони, серед яких ООН, НАТО, ОБСЄ та ЄС. З метою забезпечення національної безпеки України та реалізації її зовнішньополітичного курсу, співробітництво з ЄС у зазначеній сфері має стати одним із пріоритетних.

Для вітчизняної науки міжнародного права проблематика СЗБП є фактично новою сферою для дослідження, яка може сприяти з'ясуванню змісту інтеграційних процесів ЄС у політичній сфері, що має практичне значення для підвищення ефективності співробітництва України з ЄС. В Україні практично відсутні системні дослідження з цієї тематики, за винятком монографії М. Микієвича. Окремі міжнародно-правові аспекти СЗБП досліджувалися в працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В. Денисов, Л. Ентін, В. Муравйов, О. Четвериков, Б. Топорнін, Ю. Шемшученко, М. Арах, Ф. Бінді, Р. Дауер,

П. Кутракос, Нгуен Куок Дінь, А. Пелле, Ф. Хелісбург, Г. Хефнер та ін. У роботі також використано загальнотеоретичні викладки О. Мережка.

За Лісабонським договором 2007 р. Європейська Рада продовжує виконувати роль головного імпульсу для розвитку ЄС. До складу Європейської Ради входять глави держав або урядів держав-членів, її Президент та Президент Європейської Комісії, а також у роботі Європейської Ради бере участь Верховний представник із ЗСБП. Рішення приймаються шляхом консенсусу, якщо інше не передбачено установчими договорами. Засідання Європейської Ради проводяться не менше двох разів на півріччя, а у разі необхідності Президент Європейської Ради може скликати спеціальні засідання. З метою врегулювання нових функцій, пов'язаних із тим, що Європейська Рада тепер належить до інституцій, 1 грудня 2009 р. було прийнято Внутрішній регламент Європейської Ради, як того вимагає стаття 235(3) Договору про функціонування ЄС, який передбачає необхідність наявності кворуму для прийняття рішень, що становить дві третини від її складу, не враховуючи Президента Європейської Ради та Президента Європейської Комісії, які не беруть участі у голосуванні. Європейська Рада затверджує на посади Президента Європейської Комісії, членів Європейської Комісії, Верховного представника із ЗСБП, Виконавчу Раду Європейського Центрального Банку. Проте Європейська Рада має особливо значну роль у сфері СЗБП, оскільки вона встановлює керівні принципи діяльності ЄС у цій сфері [1, 102–103], визначає політичні орієнтири, стратегічні цілі та пріоритетні напрями СЗБП.

Лісабонський договір 2007 р. усунув нестачу послідовності, властиву системі шестимісячного головування, запровадивши посаду Президента Європейської Ради на постійній основі, яка є потенційно важливою. Його обиратиме Європейська Рада кваліфікованою більшістю голосів

строком на два з половиною роки з можливістю одного повторного переобрання, також передбачена можливість припинення його повноважень за аналогічною процедурою. Оскільки вибори не передбачають пропозицій Європейської Комісії чи Верховного представника із ЗСБП, вимоги до кваліфікованої більшості дещо вищі, ніж зазвичай, що ускладнює досягнення згоди. 19 листопада 2009 р. першим постійним Президентом Європейської Ради було обрано Германа ван Ромпея (Бельгія), який офіційно вступив на посаду 1 грудня 2009 р. із набуттям чинності Лісабонським договором 2007 р.

Функції та повноваження Президента Європейської Ради є недостатньо чіткими, особливо порівняно з переліком повноважень, покладених на Верховного представника із ЗСБП, який має інформувати Європейський Парламент з усіх питань, пов'язаних зі СЗБП. З одного боку, Президент Європейської Ради повинен сприяти досягненню консенсусу між главами держав та урядів, а з іншого – мати достатньо впливу, аби скеровувати діяльність ЄС та забезпечувати реалізацію державами-членами їх політичних обіцянок [4, 297]. Відтак він виконує координуючу роль глави ЄС з репрезентативними функціями на міжнародній арені.

У рамках реформи представництва ЄС на міжнародній арені було сформовано нову т. зв. «тріюку» ЄС, що має постійний і більш самостійний характер, порівняно з її попереднім складом. Вона віддзеркалює спільні інтереси ЄС, поєднуючи Президента Європейської Ради, Президента Європейської Комісії, Верховного представника із ЗСБП, а здатність забезпечити узгоджене, послідовне та ефективно зовнішнє представництво ЄС цілком залежатиме від взаємодії осіб, які обійматимуть ці посади.

Верховний представник із ЗСБП є одним із віце-президентів Європейської Комісії, бере участь у роботі Європейської Ради, очолює Раду ЄС із закордонних

справ та діє відповідно до мандату Ради ЄС. Факт того, що Верховний представник із ЗСБП тепер є членом Європейської Комісії, безперечно, надасть їй більшого політичного впливу в сфері СЗБП, втім за Лісабонським договором 2007 р. Європейська Комісія має обмежені повноваження у цій сфері, її було позбавлено автономного права ініціативи, яке вона мала на підставі статті 22 ДЕС у редакції *Ніцького договору (далі – ДЕС-Н)*. Відповідно до ДЕС у редакції *Лісабонського договору (далі – ДЕС-Л)* Європейська Комісія може підтримати ініціативи Верховного представника із ЗСБП та подавати спільні з ним пропозиції, але не може діяти виключно з власної ініціативи. Варто також зазначити, що положення ст. 27 ДЕС-Н, якими передбачалося повне залучення Європейської Комісії до діяльності у сфері СЗБП, було вилучено Лісабонським договором 2007 р. із тексту ДЕС. Такі зміни можна пояснити тим, що укладачі Лісабонського договору 2007 р. поклали великі надії на посаду нового Верховного представника із ЗСБП, який поєднує колишні посади Верховного представника із ЗСБП та Комісара із зовнішніх зносин. Суттєвим нововведенням є структурне підпорядкування посади Верховного представника із ЗСБП, який став одним із віце-президентів Європейської Комісії, в той час як до набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. ця посада належала до структури Генерального Секретаріату Ради ЄС. Окреслена вище подвійна природа Верховного представника із ЗСБП вплинула на процедуру його призначення, місце в організаційному механізмі та обсяг компетенції.

Верховний представник із ЗСБП призначається Європейською Радою кваліфікованою більшістю голосів за погодженням із Президентом Європейської Комісії та згодою Європейського Парламенту і діє відповідно до мандату Ради ЄС, відповідаючи за гармонізацію та координацію зовнішньої діяльності ЄС між Європейською Комісією та Радою ЄС. Верховний

представник із ЗСБП є відповідальним одразу перед трьома інституціями – Європейською Комісією, Радою ЄС та Європейським Парламентом. Відповідно до положень ДЄС-Л, Президент Європейської Комісії може вимагати відкликання Верховного представника із ЗСБП навіть без згоди на це його колег-комісарів. Європейський Парламент може оголосити вотум недовіри Європейській Комісії, що матиме наслідком відставку і Верховного представника із ЗСБП, який водночас зберегатиме свою посаду у Раді ЄС (а саме – у Раді ЄС із закордонних справ) до призначення нового складу Європейської Комісії.

Як віце-президент Європейської Комісії, Верховний представник із ЗСБП відповідає за реалізацію її функцій у сфері зовнішніх зносин та забезпечення координації між усіма сферами зовнішньої діяльності ЄС. Під час виконання цих завдань Верховний представник із ЗСБП має дотримуватися Внутрішнього регламенту Європейської Комісії. Принагідно зауважимо, що внаслідок наділення Верховного представника із ЗСБП повноваженнями з координації зовнішніх політик в рамках Європейської Комісії, він матиме певний вплив на інших членів Європейської Комісії, які опікуються політиками, що мають зовнішні складові. Зазначене може стати причиною виникнення конфлікту між Президентом Європейської Комісії, членами Європейської Комісії та Верховним представником із ЗСБП [8, 161].

Верховному представнику із ЗСБП доведеться зіткнутися з тим, що його діяльність у Європейській Комісії зазнаватиме впливу наднаціональності та колегіального характеру цієї інституції. Водночас через зв'язок Верховного представника із ЗСБП з Радою ЄС та Європейською Радою на нього впливатиме міжурядова форма співробітництва. Отже, Верховний представник із ЗСБП не тільки координує зовнішню діяльність ЄС, а також є посередником між наднаціональними засадами та міжурядовою формою співробітництва в рамках ЄС.

Від його переконань значною мірою залежатиме подальший процес інституціоналізації та комунітаризації ЄС у сфері СЗБП.

Верховний представник із ЗСБП здійснює СЗБП, що свідчить про ключовий вплив цієї особи на визначення пріоритетів і досягнення компромісу. Як глава Ради ЄС із закордонних справ Верховний представник із ЗСБП відповідає за досягнення консенсусу між різними політичними інтересами держав-членів, Європейської Комісії та інших інституцій ЄС. Держава-член, Верховний представник із ЗСБП, діючи одноособово чи за підтримки Європейської Комісії, можуть звертатися із будь-якими питаннями щодо СЗБП до Ради ЄС чи подавати до неї ініціативи та пропозиції. Верховний представник із ЗСБП забезпечує імплементацію рішень у сфері СЗБП, прийнятих Європейською Радою чи Радою ЄС. На нього покладено представництво ЄС з усіх питань у сфері СЗБП, ведення політичного діалогу із третіми країнами від імені ЄС та висловлення його позиції в міжнародних організаціях, на міжнародних конференціях. Якщо ЄС визначить свою позицію з окремих питань, що включені до порядку денного Ради Безпеки ООН, держави-члени, які входять до неї, мають клопотати про запрошення Верховного представника із ЗСБП для представлення позиції ЄС.

Новели, запропоновані Договором про встановлення Конституції для Європи 2004 р., що не набув чинності, але зберігає історичне значення, засвідчили необхідність запровадження організаційного механізму, який би «об'єднав різні зовнішні політики ЄС» [2, 104]. Зовнішньополітичний апарат уже існував у формі Генерального Директорату із зовнішніх зносин (Relex) у структурі Європейської Комісії, але прагнення держав-членів зберегти міжурядовий спосіб прийняття рішень у сфері СЗБП призвело до появи спеціально створеної *Європейської служби зовнішньої діяльності (далі – ЄСЗД)*, замість посилення зовнішньополітичних повноважень Євро-

пейської Комісії, що є наднаціональною інституцією ЄС. У промові, виголошеній в Європейському Парламенті, Кетрін Ештон наголосила на тому, що створення ЄСЗД розглядається як «можливість, що випадає лише один раз на покоління», щоб покращити узгодженість зовнішньої політики ЄС, насамперед, її безпекової та оборонної складових, з метою підтримання спільних глобальних цілей [3, 2]. Правовою основою для створення ЄСЗД, є ст. 27 ДЕС-Л, яка містить лише загальні положення щодо її складу та повноважень. Структура і функції ЄСЗД встановлюються рішенням Ради ЄС, яка діє за пропозицією Верховного представника із ЗСБП після проведення консультацій з Європейським Парламентом та отримання згоди Європейської Комісії.

26 липня 2010 р. було прийнято Рішення Ради ЄС про організацію та функціонування ЄСЗД (2010/427/EU) [6]. У статті 1 Рішення Ради ЄС 2010/427/EU від 26 липня 2010 р. вказано, що ЄСЗД є функціонально автономним органом ЄС, що підпорядковується Верховному представнику із ЗСБП, окремим від Генерального Секретаріату Ради ЄС та Європейської Комісії, який наділено юридичними повноваженнями, необхідними для реалізації його завдань і досягнення цілей. Штабквартиру ЄСЗД розміщено у Брюсселі. Організаційну структуру ЄСЗД складають центральний апарат і делегації ЄС у третій країнах та при міжнародних організаціях. ЄСЗД сприятиме Верховному представнику із ЗСБП у реалізації його мандату на здійснення ЗСБП, включаючи СБОП та забезпечення узгодженості зовнішньої діяльності ЄС. Верховний представник із ЗСБП опиратиметься на підтримку ЄСЗД, коли він діятиме як Глава Ради ЄС із закордонних справ, без шкоди завданням, які зазвичай виконує Генеральний Секретаріат Ради ЄС. ЄСЗД також належить сприяти Верховному представнику із ЗСБП, коли він діятиме як віце-президент Європейської Комісії, у реалізації його повноважень у

сфері зовнішніх зносин у рамках Європейської Комісії та координації інших аспектів зовнішньої діяльності ЄС. На ЄСЗД покладено обов'язок сприяти Президенту Європейської Ради, Президенту Європейської Комісії та Європейській Комісії в реалізації їхніх функцій у сфері зовнішніх зносин. З метою забезпечення виконання програм зовнішнього співробітництва ЄС, ЄСЗД повинна увідповіднити останні цілям зовнішньої діяльності ЄС, викладеним у ст. 21 ДЕС-Л та цілям політики розвитку, визначеним у статті 208 Договору про функціонування ЄС.

Відповідно до статті 27(3) ДЕС-Л, ЄСЗД складається зі службовців Генерального Секретаріату Ради ЄС та Європейської Комісії, а також із представників дипломатичних служб держав-членів. З цією метою, відповідні директори і функції Генерального Секретаріату Ради ЄС та Європейської Комісії переведено до ЄСЗД, разом зі службовцями та тимчасовим персоналом, який обіймає відповідні посади у цих директоратах. До 1 липня 2013 р. ЄСЗД найматиме лише службовців Генерального Секретаріату Ради ЄС та Європейської Комісії, представників дипломатичних служб держав-членів. Після цієї дати будь-який посадовець чи службовець ЄС зможе обійняти вакантну посаду в ЄСЗД. Верховний представник із ЗСБП здійснюватиме призначення посадовців, які підпадають під дію Кадрового Регламенту службовців ЄС та Умов прийняття на роботу інших службовців ЄС. За потреби, до роботи ЄСЗД може залучатись обмежена кількість національних експертів. Чисельність службовців та посадовців ЄСЗД встановлюватиметься щорічно в рамках бюджетної процедури [4, 241]. Співробітники ЄСЗД діють в особистій якості, опікуючись виключно інтересами ЄС, вони не мають ані звертатися за інструкціями, ані виконувати інструкції будь-якого уряду, органу, організації чи особи поза ЄСЗД або будь-якого іншого органу, чи особи, крім Верховного представника із ЗСБП. Кадрова політика

при формуванні ЄСЗД має враховувати географічний та гендерний баланс, забезпечувати представництво громадян усіх держав-членів ЄС. На посадовців та інших співробітників ЄСЗД поширюється дія Протоколу про привілеї та імунітети ЄС, що додається до Лісабонського договору 2007 р.

Відповідно до Лісабонського договору 2007 р. делегації Європейської Комісії в третіх країнах та при міжнародних організаціях замінено делегаціями ЄС. Місце делегацій ЄС в його організаційному механізмі визначено Рішенням Ради ЄС 2010/427/EU від 26 липня 2010 р. [6], яким їх було включено до структури ЄСЗД. Верховний представник із ЗСБП може, за погодженням із Радою ЄС та Європейською Комісією, прийняти рішення про відкриття чи закриття делегацій ЄС. Керівництво делегацією здійснює її Глава, який відповідає перед Верховним представником із ЗСБП за функціонування делегації та забезпечення координації всіх дій ЄС. Делегації ЄС складаються з персоналу ЄСЗД та у разі, якщо це необхідно для виконання бюджету ЄС чи здійснення політик, що не входять до повноважень ЄСЗД, – персоналу Європейської Комісії. Глава делегації ЄС отримує вказівки від Верховного представника із ЗСБП та ЄСЗД, він відповідає за їх виконання. Функціонування кожної делегації має періодично оцінюватися Виконавчим Генеральним Секретарем ЄСЗД. Верховний представник із ЗСБП може вступати у необхідні відносини із приймаючою державою, міжнародною організацією чи третьою державою. Зокрема, Верховний представник із ЗСБП має вжити всіх заходів для забезпечення надання делегаціям ЄС, їх персоналу і майну, привілеїв та імунітетів, передбачених Віденською конвенцією про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р. Делегації ЄС мають забезпечувати потреби інституцій ЄС, що виникають у них при здійсненні контактів із міжнародними організаціями та третіми країнами, в яких акредитовано делегації. Глава делегації ЄС

має право представляти ЄС у приймаючій державі, скажімо, при укладенні контрактів та під час відкриття проваджень. Делегації ЄС мають тісно співпрацювати у спосіб обміну інформацією, вироблення спільних оцінок із дипломатичними службами держав-членів ЄС. Делегації ЄС повинні, на прохання держав-членів, підтримувати їх у дипломатичних відносинах та при наданні дипломатичного захисту громадянам ЄС.

ЄСЗД має посилити ЄС у сфері зовнішніх зносин та бути здатною виконати покладені завдання. *По-перше*, ЄСЗД повинна покращити узгодженість зовнішньої політики: безпекова та оборонна політика ЄС, як і зовнішньоекономічна політика ЄС, мають, принаймні, не перешкоджати одна одній, а за сприятливого розвитку подій – активно підтримувати одна одну. *По-друге*, організаційна структура ЄСЗД повинна заохочувати тісну координацію зусиль ЄС і держав-членів під час визначення та реалізації зовнішньої політики. *По-третьє*, ЄСЗД має ефективно функціонувати як складова організаційного механізму ЄС, мінімізувати дублювання функцій, забезпечити відповідність кадрової політики, професійної підготовки спільній меті покращення результатів та внутрішньої дієвості. *По-четверте*, ЄСЗД повинна довести свій статус легітимного актора у зовнішній політиці ЄС шляхом досягнення консенсусу та забезпечення подальшої активної підтримки її діяльності урядами держав-членів ЄС і третіх країн, що стане запорукою її політичної ваги.

Насамкінець, надзвичайно важлива роль у веденні політичного діалогу між Україною та ЄС, співробітництві у сфері безпеки та оборони належить саме структурі СЗБП, включаючи СБОП. Поглиблення співробітництва між Україною та ЄС, зокрема укладення нової базової угоди про асоціацію, цілковито залежатиме від того, наскільки ефективно Україна використовуватиме всі наявні механізми співробітництва, передусім ті, що ґрунтуються на багатосторонній основі.

Список літератури:

1. *Микієвич М.М.* Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: монографія / М.М. Микієвич. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. – 416 с.
2. *Четвериков А.О.* Европейская политика в сфере безопасности и обороны: правовые основы, этапы формирования, механизмы реализации / А.О. Четвериков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2006. – № 6.
3. *Ashton Catherine.* High Representative/Vice President. Speech to the European Parliament's foreign affairs committee [Електронний ресурс] / Catherine Ashton. – European Parliament, Brussels, 23 March 2010. – 4 p. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/120&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
4. *Bindi Federiga.* The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world / Federiga Bindi (ed). – Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2010. – 367 p.
5. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C83/01) // Official Journal of the European Union. – Volume 53. – 30 March 2010.
6. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU) // Official Journal of the European Union. – L 201. – 03.08.2010.
7. *Dover Robert.* From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defense Policies / Robert Dover // European Union politics / Michelle Cini, Nieves Perez-Solorzano Borragan (eds). – 3rd edition. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 23.
8. *Koutrakos Panos.* Common Foreign and Security Policy: Looking Back, Thinking Forward / Panos Koutrakos // European Treaties: Looking Back and Thinking Forward / Michael Dougan, Samantha Currie (eds). – Oxford: Hart Publishing, 2009.

РЕЗЮМЕ

В статье проанализированы особенности реформирования правовых и организационных основ деятельности Европейского Союза в сфере общей внешней политики и политики безопасности согласно Лиссабонского договора 2007 г.

SUMMARY

In the article the author analyses reformation peculiarities of legal and organizational bases of the EU' activity in the sphere of common foreign and security policy under Lisboa Treaty of 2007.

*Рекомендовано кафедрою
прав людини, міжнародного
та європейського права*

Подано 10.03.2012.