

ФУНКЦІОНАЛЬНА РОЛЬ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ)

У статті на прикладі Європейської Комісії проаналізовано роль та компетенцію наднаціональних інститутів у формуванні Спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу. Особливу увагу приділено дослідженню еволюції повноважень Європейської Комісії в даній сфері.

Ключові слова: Європейська Комісія, Лісабонський договір, Спільна зовнішня політика і політика безпеки ЄС.

В статье на примере Европейской Комиссии проанализировано роль и компетенцию наднациональных институтов ЕС в формировании Общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза. Особое внимание уделено исследованию эволюции полномочий Европейской Комиссии в данной сфере.

Ключевые слова: Европейская Комиссия, Лиссабонский договор, Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС.

After the European Commission the article deals with the analysis of the EU supranational institutions' role and competence in elaborating the Common Foreign and Security Policy. The special attention is given to the evolution of the European Commission's powers in this sphere.

Key words: Common Foreign and Security Policy, European Commission, Lisbon Treaty.

Процес європейської інтеграції являє собою унікальне явище світової практики з огляду на особливий характер власної інституційної системи, якій притаманні риси наднаціональності. Європейська комісія (ЄК), Суд Європейського союзу (ЄС) та Європарламент виступають основними провідниками наднаціональності та суб'єктами реалізації інтеграційних рішень на практиці. На етапі формування політики наднаціональні інститути впливають на її визначення за допомогою механізмів законодавчої ініціативи, попередніх консультацій з державами-членами та наукових досліджень у відповідних сферах. На стадії ухвалення рішень з поступовим, але суттєвим поширенням застосування процедури голосування кваліфікованою більшістю, роль наднаціональних інститутів постійно посилювалася, що відповідно знаходило своє відображення у нормах Єдиного Європейського Акту, договорах ЄС та Лісабонського договору. Особлива роль при цьому належить Комісії, унікальному органу ЄС, що не має аналогів в національних рамках.

Крім того, варто підкреслити особливе значення проблеми Спільної зовнішньої політики протягом всієї історії європейської інтеграції. Адже, розробка даної концепції, на думку євроскептиків, обов'язково спричинить суттєве обмеження – або навіть втрату – національного суверенітету і створення європейської федерації. Відтак, актуальність обраної проблематики зумовлюється необхідністю визначити компетенцію наднаціональних інститутів, зокрема Європейської

Комісії, у забезпеченні зовнішньополітичної діяльності Євросоюзу. Метою даної наукової статті є дослідження ролі ЄК у розробці та реалізації Спільної зовнішньої політики ЄС, а її завданням – аналіз повноважень Комісії та їх еволюції у зазначеній сфері.

Питання, пов'язані з проблемами функціонування наднаціональних інститутів ЄС, а також їх ролі у формуванні Спільної зовнішньої політики вже давно стали об'єктами наукових досліджень в Україні. Серед них варто відмітити праці таких фахівців, як І. Войтенко, О. Коломієць, В. Копійка, Т. Шинкаренко, М. Буроменський, І. Грицяк, В. Євінтов, В. Денисов, В. Забігайло, В. Муравйов, М. Микієвич, В. Опришко, Т. Сидорук, Р. Хорольський, С. Віднянський, І. Горобець, А. Мартинов, О. Шпакович, В. Горбач та ін.

Як зазначає італійський дослідник Сандро Гоці, Європейська Комісія є найунікальнішою інституцією в усій політичній системі Європи. Історія Комісії – це значною мірою історія Європейського Союзу.

Комісію часто розглядають як унітарну монолітну організацію. Натомість Гоці, щоб добре зрозуміти внутрішню взаємодію влади та процеси політичних обмінів, пропонує виокремити в Комісії передусім політичну гілку, що утворена колегією комісарів, та адміністративну, яка являє собою найвищі щаблі державної служби Спільноти.

В контексті політичної складової науковець звертає увагу на три аспекти. По-перше, значення, яке відводять постаті президента Комісії, є вже набагато більшим, ніж *primus inter pares*. Другий аспект

стосується відновленої ролі комісарів, що полягає у їхньому подвійному статусі як членів колегії, так і посадовців з окремими портфелями. Зрештою, інституційна система кабінетів, на думку Сандро Гоці, є справжнім засобом комунікації, який діє між комісарами та адміністративними службами Комісії.

Адміністративна гілка включає в себе дві складові, що представлені, з одного боку, генеральним директором, з іншого – низкою горизонтальних служб, серед яких найважливішими є генеральний секретаріат та юридична служба. Не залишається поза увагою й той факт, що адміністративній гілці властиві численні внутрішні поділи – наприклад, через різні національні ідентичності деяких європейських службовців, що час від часу стає приводом для виникнення різного роду конфліктів[1].

Європейська комісія складається з 27 членів, які обираються за принципом їх загальної компетенції та незалежності яких не підлягає сумніву. Члени Комісії у своїй роботі представляють не країну-члена, а Європейський Союз. Інституційні зміни в рамках Лісабонського реформування спочатку передбачали, що від 2014 року кількість Комісарів буде зменшено. Однак у грудні 2008 року на засіданні Європейської Ради держави ЄС надали певні зобов'язання щодо Ірландії. Ці зобов'язання передбачали незмінність принципу, за яким кожна країна ЄС надсилатиме по одному Комісару до Брюсселя. Цей принцип може бути змінено тільки через одностайне голосування лідерів держав ЄС у Європейській Раді [3].

В світлі установчих Договорів Комісія постає найнеповторнішою та найбільш наднаціональною установою серед усієї системи Спільноти. Попередні Договори визначили досить різні функції Комісії. В контексті поставлених завдань дослідження на особливу увагу заслуговують повноваження у зовнішньополітичній сфері.

Європейська Комісія у співпраці з ротаційним головою та Генеральним секретарем Ради мала презентувати Спільноту в державах-членах, у третій країнах, а також у міжнародних організаціях (ООН і СОТ). У зв'язку з цим вона вела, з дозволу Ради, переговори щодо укладення угод із третіми країнами. Варто відзначити посилення ролі Європейської Комісії у процесі здійснення спільної зовнішньої політики. Комісія безпосередньо відповідає за низку аспектів, що стосуються поточної діяльності у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони. Комісія, як і кожна держава-член, може вносити до Європейської Ради будь-яке питання, що стосується спільної зовнішньої політики та політики безпеки, може надавати Раді пропозиції, хоча й не має на це монопольного права, приміром, такого, як у питаннях, що стосувалися базових сфер відповідальності Співтовариства (мова йде, перш за все, про економічну інтеграцію).

Комісія також може, як і кожна держава-член, ініціювати скликання надзвичайного засідання Ради ЄС та пропонувати свої розробки Політичному управлінню для їхнього врахування в подальшій роботі. Комісія виконує бюджет Спільної зовнішньої політики та політики безпеки в межах загального бюджету ЄС. Окрім того, Комісія безпосередньо залучена до розробки політики безпеки та оборони на

основі власної компетенції у цій сфері. Комісія ЄС несе виключну відповідальність за низку таких зовнішніх напрямів діяльності, як торгівля, гуманітарна сфера, допомога розвитку, реабілітація та відновлення (внаслідок руйнувань і катастроф будь-якого характеру), регулювання санкцій, включаючи комплекс заходів з цивільного кризового реагування. Рада та Комісія спільно відповідають за забезпечення наповнення зовнішніх дій ЄС у цілому, в контексті зовнішніх зносин, безпеки, економічної політики та політики розвитку [3].

Крім того, посилилися вага і значення президента Європейської Комісії. Отримали закріплення деякі важливі повноваження, якими президент фактично вже користувався, а також були визначені нові. Зокрема встановлено, що президент самостійно вирішує питання внутрішньої організації Комісії, розподіляє і перерозподіляє повноваження між її членами, за згодою Комісії відправляє їх у відставку та призначає своїх заступників.

В ході поступового інституційного реформування Союзу, установчі договори ЄС визначили дві основні форми участі Комісії ЄС у здійсненні Спільної зовнішньої політики та політики безпеки. По-перше, Комісія повністю пов'язана з реалізацією зовнішньої політики та політики безпеки, де Комісія разом із державами-членами користується правом політичної ініціативи. Комісія має бюджетні важелі управління та забезпечує відповідність дебатів із зовнішньої політики та політики безпеки спільним інтересам Європейського Союзу як інтеграційної спільноти. По-друге, Комісія мала діяти як зовнішній представник у всіх сферах інтересів Європейського Співтовариства. Цей аспект передбачав, що Комісія є учасником формулювання політики в Брюсселі й водночас представляє інтереси ЄС у світі через мережу представництв/делегацій ЄС. Інститути ЄС, включаючи Європейську Комісію, залучені до більшості традиційних сфер міжнародної дипломатії. Разом із Радою Міністрів ЄС Комісія мала гарантувати присутність та забезпечення інтересів ЄС у контексті зовнішніх зносин, безпеки, економічних зв'язків та політики розвитку. У той час, як зовнішнє представництво ЄС припадало на делегації Комісії ЄС, у сфері поточного планування та реалізації зовнішньої політики ця функція здійснювалася, головним чином, через інститут Президентства Ради ЄС, що діяв через послів в окремих державах тієї країни, яка виконує піврічні президентські функції.

Появу нових проектів реформування Європейської Комісії спричинив процес підготовки і ухвалення Лісабонського договору в об'єднаній Європі. Так, 22 жовтня 2009 року Європейський парламент ухвалив резолюцію, в основу якої було покладено доповідь депутата Брока. Багато дослідників охарактеризували її як дуже оптимістичну і таку, що прагне розбудувати Спільну зовнішню політику і політику безпеки в дусі комунітарної філософії. Дана резолюція передбачала створення інтегрованої в адміністративну структуру Комісії служби, що мала прогресивно розвиватися. Делегації ЄС мали б наділятися адміністративною та фінансовою автономією і виконувати функції посольств Союзу.

За основу другого проекту було взято доповідь шведських чиновників. Вона передбачала розділ комунарних та міждержавних сфер відповідальності, збереження механізму представництва ЄК та визначала Європейську службу зовнішньої дії (ЄСЗД) єдиним органом, що мав опікуватися лише Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки, Європейською політикою безпеки та оборони та загальними аспектами зовнішніх зносин, залишаючи за Комісією виконавчі повноваження у сфері торгівлі, розвитку, розширення та політики сусідства [4].

Як бачимо, при ухваленні Лісабонського договору до уваги було взято саме шведську модель реформування повноважень Європейської Комісії. Адже однією з найважливіших новацій Договору стало об'єднання посад Комісара ЄС з питань зовнішніх відносин та Високого представника ЄС з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Відтак, було введено посаду Високого представника ЄС у зовнішніх справах та політиці безпеки, який одночасно виконує функції Віце-президента Європейської комісії. Високий представник на постійній основі головує на засіданнях Ради міністрів ЄС з питань зовнішньої політики. Він також наділяється правом законодавчої ініціативи (за аналогією до Комісара ЄК) та контролю за виконанням законодавчих актів ЄС. Передбачається, що наділення Високого представника функціями представницько-виконавчого (в Раді Міністрів) та суто виконавчого (в ЄК) характеру уможливить його потужний політичний вплив не тільки на вироблення і імплементацію рішень у сфері зовнішніх зносин, але й на інші сфери діяльності виконавчої влади ЄС [5].

Однак, на думку О. Коломійця, поєднання в одній інституційній позиції різних за своєю політичною природою функцій та повноважень може призвести до різноманітних конфліктів, в тому числі, конфліктів інтересів між головними інституціями ЄС. Адже,

залишається незрозумілим, як можна уникнути правових колізій, які будуть впливати на реалізацію зовнішньої політики та політики в сферах безпеки та оборони, враховуючи відмінності механізмів ухвалення рішень в Раді та ЄК [6].

Договір також передбачив можливість створення апарату дипломатичної служби Європейського Союзу для потреб реалізації функцій та завдань Високого представника. Така дипломатична служба має функціонувати на принципі спільного використання ресурсів делегацій (представництв) Європейської Комісії та посольств держав-членів у третіх країнах.

В цілому, можна відзначити, що останні інституційні зміни не призвели до суттєвого розширення компетенції ЄК у сфері зовнішньої політики та політики безпеки Євросоюзу. Відтак, основні повноваження Європейської комісії у даній сфері стосуються зовнішньополітичного забезпечення торгівлі, розвитку, гуманітарної допомоги та відповіді на кризи.

Варто виокремити в даному контексті вагому роль ЄК у вирішенні питань розширення та політики сусідства. Так, наприклад, Лісабонський договір вводить статтю щодо можливості розвитку «привілейованих зв'язків» ЄС з країнами «його сусідства»... з метою створення простору процвітання та добросусідства, котрий базується на цінностях Союзу...». Для цього ЄС може укласти відповідні спеціальні угоди з такими країнами. Це положення є суттєвим успіхом Європейської Комісії, що у такий спосіб закріпила в рамках установчого договору ЄС основні принципи Європейської політики сусідства. З іншого боку, важливим є те, що формулювання цієї статті викладені достатньо зважено і не можуть тлумачитися таким чином, що «привілейовані зв'язки» ЄС з країнами «сусідства» є альтернативою або виключають потенційну можливість набуття членства в ЄС європейської країни – сусіда ЄС [7].

ЛІТЕРАТУРА

1. Сандро Гоці. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження / Пер. з італійської. – К.: К.І.С., 2007. – 208 с.
2. Лісабонський договір роз'яснення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/238201.html>.
3. Європейська інтеграція : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [С. В. Федонюк та ін.] ; за ред. С. В. Федонюка, В. Й. Лажніка. Вид. 2-е, переробл. й доповн. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2011. – 760 с.
4. Francisco Aldecoa Luzarraga. Une voce per l'Europa, ma quale? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.presseurop.eu/it/content/article/131671-une-voce-leuropa-ma-quale>.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on the European Union and the Treaty establishing the European Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lisbontreaty2008.ie/Lisbon_Treaty_English.pdf.
6. Лісабонський Договір: аналіз впливу на відносини між ЄС та Україною у міжнародній, безпековій та оборонній політиці / Упорядники: Коломієць О. В., Золкіна М. Ю., Головнюк Д. В. – К.: 2011. – 90 с.
7. Лісабонський договір роз'яснення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/238201.html>.

Рецензенти: Ярошенко В. М., к.політ.н, доцент;
Свтушенко О. Н., к.політ.н., доцент.

© Сергієнко Я. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 20.12.2011 р.