

УДК 327.7:061.1ЄС

*М. О. Саракуца*, канд. юрид. наук, доцентОдеського національного університету імені І. І. Мечникова  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## МІСЦЕ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ ЗОВНІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто систему органів зовнішньополітичного представництва ЄС, їх класифікації. Досліджено статус та повноваження створеної Лісабонським договором Європейської служби зовнішньої діяльності ЄС, проаналізовано її внутрішню структуру та взаємовідносини з іншими органами ЄС.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Європейська служба зовнішньої діяльності, Верховний представник ЄС.

Розглядаючи правову єдність інституційної структури Європейського Союзу (надалі — ЄС), неправильним було б сприймати повноваження інститутів ЄС за аналогією з внутрішньодержавними гілками влади. Особливість сформованої системи інститутів й органів ЄС полягає у поєднанні їх повноважень, тобто жоден інститут не монополізує в своїх руках ту або іншу функцію управління. Така ситуація склалася завдяки зусиллям держав-членів, що уникають повної передачі наднаціональним інститутам найважливіших сфер регулювання ЄС.

Особливо це стосується зовнішньої політики. У цілому розподіл повноважень між інститутами не зводиться до системи заборон і противаг, а є таким балансом повноважень, за якого не утискаються інтереси держав-членів, а інститути забезпечують досягнення цілей інтеграції.

Метою дослідження є визначення системи органів зовнішньополітичного представництва Європейського Союзу та аналіз статусу та повноважень Європейської служби зовнішньої діяльності ЄС.

При існуванні єдиної інституційної системи ЄС у сфері Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (надалі — СЗПБ) роль і повноваження інститутів Союзу істотно відрізняються від здійснюваних у рамках колишньої першої опори. Як відзначає М. Л. Ентін, «у сфері СЗПБ склалася владна вертикаль, що йде від Європейської Ради до Ради ЄС, від Ради до Комітету постійних представників і Комітету з політики і безпеки і далі — до розгалуженої системи політичних, допоміжних і технічних органів» [1, 96].

Здійснюючи аналіз інституційної структури зовнішньої політики ЄС, в науці європейського права виділяють різні класифікації інститутів. Одна з них умовно ділить усі інститути, що беруть участь у розробці СЗПБ, на три категорії залежно від здійснюваних повноважень: 1) органи, повноваженнями яких передбачається обговорення й ухвалення політичних рішень; 2) структури, відповідальні за виконання рішень, ухвалених в рамках ЄС, виконання поточних довгострокових завдань і надання консультацій органам, уповноваженим ухвалювати політичні рішення; 3) експертні, консультативні і наглядові органи [2, 45].

Крім того, розрізняють органи, спільні для всіх напрямків співробітництва Союзу, й органи, властиві тільки СЗПБ. У цьому разі органами, спільними з іншими структурами, є Європейська Рада, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія, Європейський Парламент.

Органами і структурами, що належать тільки до Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, виступають Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, Європейська служба зовнішньої діяльності, Комітет з питань політики та безпеки і робочі групи з проблем СЗПБ.

Найбільш значним кроком Амстердамського договору у політичній сфері стала реалізація французької ініціативи зі створення посади Верховного представника з питань СЗПБ, який відповідно змінам, внесеним Лісабонським договором, іменується Верховним представником Союзу з закордонних справ. Слід зазначити, що правовий статус Верховного представника не є чітко визначеним — він лише окреслений у загальних рисах нормами Договору про ЄС. Таке загальне визначення функцій нової посадової особи дає широкі можливості для їх інтерпретації. Спочатку Верховний представник був позбавлений найважливішого права — політичної ініціативи. Він повинен був стати посередником і помічником, що забезпечує більше узгодженості і цілісності в розробці зовнішньої політики ЄС, тоді як національні уряди держав-членів залишалися провідними гравцями СЗПБ.

З урахуванням новел, внесених Лісабонським договором, статус Верховного представника значно посилюється. Він став набагато впливовішою фігурою, яка поєднує три окремих посади, і до того ж, є автономною у здійсненні своїх функцій та повноважень.

У розпорядженні Верховного представника перебуває низка спеціалізованих структур, що займаються розробкою зовнішньополітичних напрямів діяльності ЄС. Насамперед це Генеральний Секретаріат Ради, у минулому — Секретаріат європейської політичної співпраці, який з набуттям чинності Маастрихтського договору був приєднаний до Ради ЄС, Комітет постійних представників, Комітет з питань політики та безпеки.

Особливим аспектом у вдосконаленні організаційних і представницьких механізмів зовнішньої політики Союзу стало передбачене Лісабонським договором створення Європейської служби зовнішньої діяльності (далі — ЄСЗД), що також є підпорядкованою Верховному представникові ЄС. Місія дипломатичної служби полягає в об'єднанні національних інтересів й формулюванні єдиної зовнішньополітичної позиції Європейського Союзу на міжнародній арені.

Концепція створення нової Служби була прийнята на засіданні Європейської Ради 30 жовтня 2009 р., її функції та структуру затвердив Європейський Парламент 6 липня 2010 р., рішення про створення нової Служби було прийнято на засіданні Ради ЄС 20 липня 2010 р., а фактичну діяльність було розпочато тільки 1 січня 2011 р.

Стаття 27 (3) Договору про ЄС затверджує, що ЄСЗД працює у співробітництві з дипломатичними службами держав-членів та складається з посадових осіб Генерального Секретаріату Ради та Комісії, а також з персоналу, відкомандированого національними дипломатичними службами [3, 193]. Нова установа функціонуватиме як самостійний наднаціональний орган, який не підпорядковуватиметься ані Генеральному Секретаріату Ради, ані Європейській Комісії, оскільки є апаратом Верховного представника ЄС. Його основними завданнями є надання підтримки Верховному представнику у сфері СЗПБ та сприяння розробці пропозицій щодо розвитку даної політики. В той же час, згідно з положенням ст. 2 вищезазначеного рішення Ради ЄС, «ЄСЗД повинна надавати допомогу Президентові Європейської Ради та Президентові Єврокомісії в здійсненні їх відповідних функцій в області зовнішніх стосунків». Вона також повинна надавати будь-яку необхідну допомогу у рамках своєї компетенції Європейському Парламенту і іншим органам ЄС [4]. Тому передбачається, що нова Служба буде пов'язана з основними політичними інститутами ЄС. Беручи до уваги те, що ЄСЗД був створений як міжінституційний орган, це є оптимальним для реалізації її координуючих функцій і забезпечення узгодженості в різних сферах зовнішньополітичної діяльності Європейського Союзу.

Мандат діяльності Європейської служби зовнішньої діяльності включає два виміри: координацію зовнішньополітичної діяльності ЄС на рівні стратегічного планування і імплементацію прийнятих рішень.

*Організаційна структура Служби.* Центральні фонди нової функціонально автономної структури Союзу були також створені рішенням Ради від 20 липня 2010 р. Ст. 4(3) (а) передбачає заснування певної кількості директоратів, що поділяються як за географічним виміром, так і з тематики виконуваних завдань. Крім того, передбачено створення Загального директорату, очолюваного Виконавчим Генеральним секретарем із адміністративних, кадрових, бюджетних, інформаційних питань, проблем безпеки і комунікації. Нарешті, центральне управління ЄСЗД включає стратегічний відділ планування, юридичний відділ і відділи міжінституційних зв'язків, інформації і публічної дипломатії, внутрішнього аудиту і інспекції, а також захисту даних.

Виконавчий Генеральний секретар, спільно з Головним керуючим директором, за допомогою Заступника Генерального секретаря із міжінституційних питань і Заступника Генерального секретаря із політичних питань формують так званий «Керівний Комітет», що очолюється Верховним представником.

Відповідно до географічного виміру, Європейська служба складається з п'яти директоратів по наступних регіонах: Азія і Тихий океан; Африка; Європа і Центральна Азія; Північна Африка, Близький Схід, Аравійський півострів, Іран і Ірак; Американський континент.

У свою чергу директорат, що дістав назву «Глобальні і багатосторонні проблеми», включає чотири комплексні тематичні підрозділи: багатосторонні стосунки і глобальне управління; права людини і демократія; кризове управління і політика безпеки; нерозповсюдження і роззброєння.

Питання, що відносяться до географічних або тематичних підрозділів, повинні переглядатися щороку перед загальною перевіркою діяльності Служби, що має своїм наслідком складання комплексного звіту з оцінкою ефективності її діяльності. В той же час органи, що займаються кризовим управлінням, публічною дипломатією і моніторингом виборів, структурно не входять в Керівний комітет. Цей факт є недоліком в діяльності Служби, оскільки вищезгадані питання є украй важливими для довгострокового представництва ЄС на міжнародній арені.

Відкритим доки також залишається питання про майбутній розподіл повноважень між закордонними місіями ЄС і посольствами національних держав. У п. 1 ст. 3 вищезазначеного Рішення Європейської Ради від 20 липня 2010 р. вказано, що ЄСЗД має надавати організаційну підтримку та тісно співпрацювати з дипломатичними службами країн-членів Євросоюзу у третіх країнах, оскільки це відповідає необхідності проводити зовнішню політику ЄС на основі узгодженості, та забезпечити послідовність її реалізації у різних вимірах (зокрема, у діяльності дипломатичних представництв країн-членів, Генерального Секретаріату Ради Європейського Союзу, Європейської Комісії) [4]. В цьому контексті вирішальним чинником є готовність держав-членів надати можливість ефективного функціонування нової Служби. Внаслідок їх членства в міжнародних органах, таких як Рада Безпеки ООН, Велика Вісімка і Велика Двадцятка, і їх диференційованої участі в декількох контактних групах, окремі держави-члени і в майбутньому продовжать грати ключову роль в розробці зовнішньополітичної тактики ЄС.

На даний момент Європейська служба зовнішньополітичної діяльності є зачатками механізму міжнародних відносин. У порівнянні з більшістю національних зовнішньополітичних служб в Європі вона є відносно нечисленною: в ній працює всього півтори тисячі дипломатів у Брюсселі і 2060 — в дипломатичних представництвах ЄС за кордоном, і її річний бюджет складає менше півмільярда євро. Але, зважаючи на значну увагу, присвячену організації роботи даної Служби, можна очікувати, що в перспективі порядок формулювання та реалізації курсу зовнішньої

політики та політики безпеки Європейського Союзу набуде якісно нового значення, а інституційні суперечності щодо розподілу повноважень між різними інституціями та суб'єктами управлінського процесу будуть ліквідовані [5, 19].

Під час свого виступу в 2002 р. на тему «Формування ефективної зовнішньої політики ЄС» Хав'єр Солана наголосив: «Європа може прагнути говорити єдиним голосом, або може вирішити не бути почутою» [6]. Скоординована діяльність на міжнародній арені дозволила б Європейському союзу нарешті говорити цим єдиним голосом. І саме Європейська служба зовнішньої діяльності завдяки своєму мандату та організаційній структурі, має реальний потенціал щодо формування потужного та автономного міжінституційного апарату, спрямованого на досягнення більшої послідовності у сфері зовнішньої політики Європейського Союзу.

### *Література*

1. Энтин М. Л. Правовые основы внешней политики Европейского Союза / М. Л. Энтин // Московский журнал международного права. — 2003. — № 4. — С. 86–116.

2. Толстов С. Европейське співробітництво в сфері зовнішньої політики та політики безпеки / С. Толстов // Інституційні реформи в ЄС. Аналітичний щоквартальник. — 2003. — Вип. 4. — С. 41–51.

3. Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М.: ИНФРА-М, 2008. — 698 с.

4. Council decision establishing the organization and functioning of the European External Active Service (July, 20 2010) [Electronic resource]. — Access mode: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>

5. 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.

6. Solana J. Shaping an effective EU foreign policy (Brussels, 19 February 2002) [Electronic resource]. — Access mode: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/discours/69508.pd](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/69508.pd)

**М. А. Саракуца**, канд. юрид. наук, доцент

Одесского национального университета имени И. И. Мечникова  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## МЕСТО ЕВРОПЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ ВНЕШНЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу институциональной структуры ЕС в области его внешнеполитической деятельности. Особый акцент сделан на исследовании статуса и полномочий созданной Лиссабонским договором Европейской службы внешней деятельности, призванной способствовать формированию и реализации внешней политики Европейского Союза, а также координации действий иных политических органов ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Европейская служба внешней деятельности, Верховный представитель ЕС.