

СУЧАСНА СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Слюсаренко Ю.А. *, Шпак Д.Р.**

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ, ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У цій статті розглядаються правові аспекти інтеграції країн Європейського Союзу у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Ключові слова: спільна зовнішня політика та політика безпеки, інтеграція, постійне організоване співробітництво.

The article considers the legal aspects of the integration of the EU countries in the sphere of common foreign and security policy.

Key words: common foreign and security policy, integration, permanent structured cooperation.

В статье рассматриваются правовые аспекты интеграции стран Европейского Союза в сфере общей внешней политики и политики безопасности.

Ключевые слова: общая внешняя политика и политика безопасности, интеграция, постоянное организованное сотрудничество.

На даний час Європейський Союз являє собою повністю інтегровану структуру із відповідною правосуб'єктністю, який пройшов всі етапи інтеграції від секторальної торгівлі в рамках Договору вугілля та сталі (Париж, 1951 р.) до цілісного політичного союзу, якій передбачає співпрацю країн членів в сфері здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Спільна зовнішня політика і політика безпеки (далі – СЗППБ) Європейського Союзу (далі – ЄС) являє собою самостійну сферу діяльності ЄС в межах якої він здійснює заходи щодо забезпечення зовнішньо - політичних, безпекових і оборонних завдань ЄС.

СЗППБ вперше була закріплена в Маастрихтському договорі про ЄС 1993 р., що являла собою одну з визначальних «стовпів» функціонування ЄС. Хоча не можна сказати, що до даного документу держави-члени не намагалися координувати свої позиції та дії у сфері зовнішньої політики та політики безпеки. Загалом зовнішня політика Європейського Союзу розвивалася в двох векторах:

1) Пов'язана зі створенням Європейського співтовариства (50-ті рр.. ХХ ст.). Тут зовнішня політика була пов'язана зі спільною торговельною політикою та спільною політикою в сфері надання допомоги країнам, що розвиваються.

* кандидат юридичних наук, заступник керівника Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату Верховної Ради України

** магістрантка Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

2) Пов'язана із виникненням Європейської політики сусідства (далі ЄПС), яка отримала своє закріплення в Маастрихтському договорі про ЄС 1993 р. Тут зовнішня політика пов'язана вже зі сферою безпеки і підтримання миру. ЄС має на меті створити зону стабільності, миру і добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин з сусідніми країнами. Спільна зовнішня політика ЄС набуває вже не тільки економічного забарвлення, а й політичного (а саме прагнення створення спільної політики безпеки).

Лісабонські договори реформували цей напрям діяльності Союзу. І хоча здійснення СЗППБ продовжує регулюватися головним чином Договором про ЄС і вона все ще має певну автономію у сфері механізму ухвалення постанов і особливостях їх правової природи.

Можна виокремити наступні реформи введені в сферу СЗППБ Лісабонськими договорами:

1) Запроваджена єдина система актів (ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) та ст. 31 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС)).

До впровадження цих норм у сфері СЗППБ видавалися спільні стратегії, рішення, дії, позиції. Тепер відповідно до положень Лісабонських договорів в сфері СЗППБ видаються рішення компетентних органів.

2) Реформована система інститутів.

Лісабонські договори статтею 24 ДЄС встановили, що «Спільна зовнішня політика та політика безпеки підпорядковується спеціальним правилам та процедурам. Її визначають та імплементують Європейська Рада та Рада, які приймають постанови одностайно, якщо інакше не встановлено Договорами. Ухвалення законодавчих актів виключається. Спільна зовнішня політика і політика безпеки здійснюється Високим представником з зовнішніх зносин і політики безпеки і державами-членами відповідно до Договорів. Особлива роль Європейського парламенту і Комісії в цій сфері визначена Договорами. Суд Європейського Союзу не має юрисдикції щодо положень, які стосуються цієї сфери, за винятком юрисдикції щодо контролю за дотриманням статті 40 даного Договору та контролю за законністю певних рішень, передбачених у другому абзаці статті 275 Договору про функціонування Європейського Союзу» [1].

Крім того в ст. 27 пп. 3 ДЄС було зазначено: «При здійсненні його повноважень Високому представнику допомагає Європейська служба зовнішньополітичної діяльності». Таким чином, проаналізувавши установчі договори ЄС можна назвати наступний склад інституційного механізму здійснення діяльності ЄС в сфері СЗППБ: Європейська Рада і Рада; Високий представник із зовнішніх зносин і політики безпеки, який очолює Раду із зовнішніх справ; Європейська служба зовнішньої діяльності; Європейська Комісія [6].

3) Введений в дію протокол «Про постійну організовану співпрацю» [3], який головним чином регулював питання в сфері оборони і постійної військової співпраці.

Таким чином, проаналізувавши нові положення стосовно СЗППБ введені Лісабонськими договорами, можна зауважити, що найважливішими є реформи в інституційному механізмі, які ми охарактеризуємо детальніше.

Європейська Рада і Рада є відповідальними за розробку спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС. Визначення стратегічних інтересів і цілей Союзу покладено на Європейську Раду (ст. 22 ДЄС). Відповідні рішення ухвалюються під час регулярних зустрічей Європейської ради разом з деклараціями та іншими публічними заявами. Вони

стосуються СЗППБ та інших сфер зовнішньополітичної діяльності Союзу. Такі рішення можуть бути пов'язані з відносинами ЄС з окремою країною чи регіоном або передбачати тематичний підхід. Рішення щодо стратегічних інтересів і цілей Союзу Європейська Рада ухвалює одногосно за рекомендацією Ради [4].

Спільні пропозиції Ради з питань, які стосуються СЗППБ, може надавати Високий представник Союзу із зовнішніх зносин і політики безпеки, а з питань щодо інших сфер зовнішньополітичної діяльності – Комісія [1].

Необхідно зазначити, що важливе місце відіграє Президент Європейської Ради ЄС. Він є центральною постаттю в сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони саме з політичної точки зору. Президент Європейської Ради є ключовою фігурою у виробленні та пропонуванні фундаментальних напрямків розвитку в сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони, очолюючи підпорядковані йому інституції та маючи прямий політичний вплив на керівників країн та урядів держав-членів ЄС, особливо під час проведення самітів ЄС. Президент Європейської Ради може впливати на позиціонування Європейського Союзу у міжнародних організаціях та структурах, хоча справедливо зазначити, що його повноваження доволі сильно обмежуються установчими договорами [4].

Високий представник Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки (далі – ВПЗСПБ), який головує у Раді зі зовнішніх зносин, своїми пропозиціями робить внесок у вироблення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, і забезпечує імплементацію рішень, ухвалених Європейською Радою і Радою(ст. 7 ДЄС) [1].

Після створення цієї посади, планується, що вся міжнародна діяльність ЄС буде сконцентрована в руках цього інституту. Згідно Лісабонського Договору, кандидатура на посаду ВПЗСПБ обирається на саміті Європейської Ради кваліфікованою більшістю голосів, що піднімає, окрім самої процедури номінації, питання повноправної політичної легітимності. Одночасно з головуванням на засіданнях Ради ЄС з питань зовнішніх зносин, Високий представник автоматично обіймає посаду Віце-президента Європейської Комісії (принцип «double-hatted»).

Лісабонський Договір наділяє ВПЗСПБ правом одноосібно ініціювати ухвалення рішень у сфері СЗППБ (стаття 27 ДЄС). Але в ст. 30 ДЄС зауважується, що ВПЗСПБ може діяти незалежно від Комісії або тільки за її підтримкою. Можна говорити про певний вид «автономії» повноважень Верховного представника, що підкреслюється в пн. 2 статті 22 ДЄС, яка уповноважує Комісію і Верховного представника вносити спільні пропозиції Раді ЄС [7].

До ВПЗСПБ переходять також повноваження по виконанню актів, прийнятих в рамках СЗППБ, у взаємодії з державами-членами. З цією метою він, зокрема, забезпечує втілення в життя зовнішньополітичних рішень, прийнятих Європейською Радою і Радою (статті 18 і 24 ДЄС в редакції Лісабонського договору), координує дії держав-членів в рамках міжнародних організацій і на міжнародних конференціях, одержує інформацію від держав-членів про роботу міжнародних інстанцій, зокрема Ради Безпеки ООН (ст. 34).

ВПЗСПБ уповноважений представляти Союз з питань, що стосується спільної зовнішньої політики та політики безпеки(пн.. 2 ст. 27 ДЄС). По решті (зокрема соціально-економічних) аспектів зовнішньої політики Союзу право здійснювати його представництво на міжнародній арені зберігається за Європейською комісією в цілому (пн.. 1 статті 17 ДЄС). Але Верховний представник, що входить до складу останньої в ранзі віце-голови, матиме право вирішального голосу в розробці зовнішньополітичних заходів Комісії із цих питань. Проте, на відміну від СЗППБ, у зазначеній сфері Верховний

представник не уповноважений діяти самостійно [4]. ВПЗСПБ здійснює головування в Раді із зовнішніх справ, на відміну від президентств у інших Радах Ради Міністрів ЄС. Лише у випадках, коли Рада із зовнішніх справ розглядає питання торгівлі та комерції, її засідання очолює міністр закордонних справ країни, яка головує в ЄС у Раді міністрів на ротаційній шестимісячній основі.

На всіх своїх сесіях Рада із зовнішніх справ розглядає всі питання зовнішніх дій ЄС, включаючи спільну зовнішню політику та безпекову політику, міжнародну торгівлю та політику розвитку. Протягом останніх років пріоритетом для Ради у співпраці з Комісією, були питання посилення узгодженості зовнішніх дій ЄС із застосування цілого спектру інструментів, що перебувають у розпорядженні ЄС.

Рада із зовнішніх справ відіграє одну з вирішальних ролей у процесі розширення та прийому нових членів та у процесі підготовки та ухвалення багаторічних бюджетних перспектив (бюджету ЄС) [5].

Перспективи організації роботи нового органу, а саме Європейської служби зовнішньої діяльності (далі ЄСЗД) в системі ЄС обговорювалася ще до набрання чинності Лісабонського Договору. На засіданні Європейської Ради 30 жовтня 2009р. було визначено основу концепції створення ЄСЗД. Внутрішній процес формування пропозиції щодо організації та функціонування ЄСЗД був завершений 20 липня 2010 р., коли на засіданні Ради загальних справ було ухвалено рішення про створення Служби.

В результаті у Рішенні Ради ЄС № 427/2010 [2] визначено, що ЄСЗД – це функціонально самостійний наднаціональний орган який не підпорядковується ані Генеральному Секретаріату Ради, ані Європейській Комісії, оскільки стане апаратом Високого Представника ЄС, який і очолить саму Службу (ст.1). Основними завданнями ЄСЗД стануть (ст.):

1) допомога у виконанні мандату Високого Представника ЄС на реалізацію спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, у тому числі політики безпеки і оборони; підтримка його пропозицій щодо розвитку цієї політики, а також забезпечення узгодженості зовнішніх дій Союзу;

2) допомога у виконанні мандату Високого Представника ЄС як Голови Ради закордонних справ;

3) допомога у виконанні мандата Високого Представника як віце-президента Комісії щодо виконання покладених на нього завдань у зовнішніх відносинах;

4) допомога Голові Європейської Ради, Голові Європейської Комісії та самій Комісії в здійсненні їх відповідних функцій в сфері зовнішніх зносин.

ЄСЗД включає в себе також департаменти стратегічного планування, юридичного забезпечення, міжінституційного співробітництва, внутрішнього аудиту, захисту баз даних, інформації та доступу ЗМІ тощо [8].

Європейська Комісія бере участь у координації зовнішньополітичної та інших сфер політики Союзу, уповноважена готувати пропозиції для ухвалення рішень. Однак її роль у реалізації СЗППБ обмежена.

Складовою СЗППБ є Спільна політика безпеки і оборони (далі – СПБО). Вона, головним чином, спрямована на поступове формування спільної оборонної політики Союзу. Ця політика має бути сумісною зі статусом нейтральних держав (Австрія, Фінляндія, Швеція) і зобов'язаннями інших держав-членів, що випливають із членства в НАТО. Рішення з питань СПБО ухвалює Рада одноголосно на пропозицію Високого Представника чи за ініціативи держави-члена [5].

Сфера СПБО є однією з визначальних, оскільки вона координує дії держав-членів у введенні військових операцій і місії. В Лісабонських договорах ст. 21, 42-46 ДЄС визначено основні засади регулювання діяльності держав-членів в СПБО. Загалом, можна виокремити три складові СПБО:

1) Встановлення постійного організованого співробітництва (ст. 42 пн. 6; ст. 46 ДЄС).

Протокол про постійне організоване співробітництво [3] встановив процедуру і критерії здійснення даної сфери регулювання. Після відповідного повідомлення Рада ухвалює рішення, яке встановлює постійне організоване співробітництво і визначає список держав-учасниць. Рада діє на основі кваліфікованої більшості після консультації з Високим представником.

Якщо будь-яка держава-член в подальшому бажатиме приймати участь в постійному організованому співробітництві, то Рада приймає відповідне рішення на основі кваліфікованої більшості про залучення зацікавленої держави-учасниці.

2) Встановлення принципу солідарності (ст. 222 ДФЄС).

Держави-члени і Союз повинні діяти спільно в дусі солідарності і надавати допомогу один одному, зокрема, якщо одна з держав зазнала терористичного нападу. Рішення про надання допомоги увалює Рада за пропозицією Комісії та ВПЗСПБ. На Європейську Раду покладено обов'язок про систематичну оцінку загроз.

3) Встановлення принципу взаємної допомоги (ст. 42 пн.7 ДЄС).

Даний принцип є новелою в Лісабонських договорах і, загалом, його тлумачення відсилає до ст. 51 Статуту ООН, в якій регулюється основні положення щодо колективної самооборони і, зокрема, зазначається, що це не стосується особливого характеру політики безпеки та оборони окремих держав-членів.

Реалізація СПБО забезпечує військовий та цивільний потенціал Союзу для проведення конкретних дій, операцій держав-членів в третіх країнах. Загалом, дана сфера інтеграції не може розвиватися на всю потужність, через статус нейтралітету деяких країн-членів, а саме Австрії, Швеції, Фінляндії. Це створює також певну проблему зі концепцією створення внутрішніх військ Союзу.

Важливим кроком вперед стало створення в 2004 році Агенства у сфері розвитку оборонного потенціалу, наукових досліджень, закупівель і зброї, так зване Європейське оборонне агенство, яке на даний час є основним органом щодо здійснення СПБО під юрисдикцією Ради.

В Агенстві представленні міністри оборони від кожної держави-члена. На даний час всі країни-члени, крім Данії, є учасниками Агенства. Головою в Європейському оборонному агенстві виступає ВПЗСПБ. Основні завдання цього органу визначені в ст. 45 ДЄС.

Отже, можна зробити висновок, що Лісабонські договори внесли значні зміни в інституційний механізм реалізації діяльності ЄС в сфері СЗППБ, але не вирішили ряд нагальних проблем. По-перше, це відсутність чіткого поділу повноважень між інститутами і органами ЄС в сфері СЗППБ, що впливає з детального аналізу функцій і повноважень цих інститутів. По-друге, сфера СЗППБ як колишня друга опора (принцип «трьох стовпів» права ЄС) не має самостійного документу, окрім Розділу V ДЄС Лісабонських Договорів, положення якого повністю не регулюють весь спектр питань, які виникають в сфері СЗППБ. По-третє, інститути та органи ЄС мають недостатній об'єм повноважень для здійснення ефективної зовнішньої політики та політики безпеки через те, що дуже багато повноважень зберігається за державами-членами, які регулюються на національному та регіональному рівні.

Але можна зауважити і позитивний фактор, а саме те, що Лісабонські Договори запровадили єдиний механізм ухвалення рішень і систему правових актів не тільки в сфері СЗППБ, а й у всій діяльності Союзу.

Таким чином, інституційний механізм ЄС в сфері СЗППБ потребує вдосконалення і подальшого розвитку задля вирішення нагальних проблем, які виникають в цій сфері.

Список використаних джерел

1. Лісабонські консолідовані договори про Європейський союз і функціонування Європейського Союзу», переклад і наукове редагування: док.юр.наук, проф. Муравйов В.І. ». – К.: Юрінком Інтер, 2011
2. COUNCIL DECISION № 427/2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htmlMark
3. Protocol on permanent structured cooperation C 310/364; Official Journal of the European Union 16.12.2004 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0364:0366:EN:PDF>
4. Муравйов В.І. , Лисенко О.М., Влялько І.В., Смирнова К.В., Березовська І.А., Федорова А.Л., Святун О.В., Шпакович О.М., «Право Європейського Союзу». – К.: Юрінком Інтер, 2011- 701с.
5. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
6. Коломієць О.В., Золкіна М.Ю., Головнєв Д.В. Лісабонський Договір: аналіз впливу на відносини між ЄС та Україною у міжнародній, безпековій та оборонній політиці.- К.: Міжнародного Фонду «ВІДРОДЖЕННЯ», 2011. -90 с.
7. Гладенко О.М. «Правові основи зовнішньополітичної діяльності ЄС за Лісабонським договором: український контекст» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/20.pdf
8. Утко Г.М. «Європейська служба з питань зовнішньої діяльності як новітній інституційний елемент зовнішньої політики ЄС» - http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_54/Gileya54/P23_doc.pdf