

УДК 341.232

СФЕРИ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ (СЗППБ) У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Марина НЕБЕСЬКА,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії і історії держави та права
Одеського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У дослідженні охарактеризовані основи функціонування Спільної зовнішньої політики і політики безпеки як більш структурованої частини Європейського Союзу, яка, отримавши у своє розпорядження додаткові правові інструменти, стала обов'язковим елементом для держав-членів. Тим самим виокремлено процедури і правові інструменти, передбачені установчими договорами, за допомогою яких реалізується Спільна зовнішня політика і політика безпеки.

Ключові слова: Європейський Союз, зовнішня політика, процедура, політика безпеки, міжнародно-правова доктрина.

COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP) AREAS OF EUROPEAN UNION LAW

Maryna NEBESKA,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor at the Department of Theory and History
of State and Law
of Odessa State University of Internal Affairs

SUMMARY

In this scientific study, the foundations of the functioning of the Common foreign and security policy as a more structured part of the European Union are characterized, having acquired additional legal instruments at their disposal became an obligatory element for the member states. Thus, the procedures and legal instruments provided for in the constituent agreements, through which the Common foreign and security policy is implemented, are singled out.

Key words: European Union, foreign policy, procedure, security policy, international legal doctrine.

Постановка проблеми. Поява Європейських Співтовариств, а згодом і Європейського Союзу (далі – ЄС) збагатили міжнародно-правову доктрину новими актуальними напрямами досліджень. Зміна структури міжнародного правопорядку та виникнення «нових загроз» змушують шукати відповіді на питання, які постають перед учасниками міжнародних відносин. Забезпечення мирного співіснування людей і захист миру та добробуту є головними завданнями будь-якої держави. З появою міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на забезпечення безпеки своїх країн-членів, певною мірою змінюється парадигма міжнародної безпеки. Такі організації беруть на себе відповідальність за створення зон безпеки, забезпечення добробуту та процвітання, прикладом чого є ЄС, який з 1992 р. динамічно забезпечує належне виконання своєї діяльності – Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ).

Актуальність теми дослідження визначається механізмом реалізації міжнародної правосуб'єктності на рівні ЄС, що потребує спеціальних досліджень з огляду на участь або перспективу участі України в програмах регіонального співробітництва з ЄС та окремими регіонами держав-членів Союзу, діяльність яких спрямована на досягнення цілей інтеграції.

Стан дослідження. Питанням дослідження діяльності у сфері СЗППБ у праві ЄС присвятили такі науковці, як: М.М. Микієвич, В.О. Жбанков, І.А. Грицяк, В.І. Муравйов, А.І. Дмитрієв, В. Стрельцов та ін.

Метою статті є виокремлення основних сфер і напрямків діяльності ЄС у СЗППБ, визначення правових засад організації та діяльності ЄС у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Україна, яка визначилася зі своїм головним зовнішньополітичним вектором – інтеграцією до ЄС, має враховувати можливість участі у його вищезгаданій політиці. Удосконалення відповідної міжнародно-правової бази для такого співробітництва є нагальною потребою сьогодення, оскільки, не отримавши статусу членства в ЄС, Україна вже має можливість брати участь у заходах, які реалізуються ЄС у межах СЗППБ. Хоча ще до створення ЄС держави-члени вже координували свої позиції та дії у питаннях зовнішньої політики (як у випадку з економічними санкціями), а також у тих сферах, де вірогідним був її вплив на міжнародну торгівлю чи спільний ринок, таку координацію було формалізовано в ЄС 1987 р. під назвою Європейського політичного співробітництва.

Якщо порівнювати з Європейським політичним співтовариством, СЗППБ стала більш структурованою, вона отримала у своє розпорядження додаткові правові інструменти, частина з яких стали обов'язковими для держав-членів. Після підписання Амстердамських договорів значення СЗППБ зросло. Для цього було запроваджено посаду Високого представника із зовнішніх справ і політики безпеки. Він разом із Президентом Євросоюзу і Комісаром із зовнішніх зносин отримав право представляти Союз у питаннях зовнішньої політики. СЗППБ охопила всі сфери зовнішньої політики, політики безпеки і оборони.

Лісабонські договори значною мірою реформували цей напрям діяльності Союзу. І, хоча здійснення СЗППБ продовжує регулюватися головним чином ДЕС і вона все ще має певну автономію у сфері механізму ухвалення постанов і особливостей їх правової природи, ця політика вже не функціонує як окрема опора Союзу, а є частиною зовніш-

ньополітичної діяльності об'єднання разом із Спільною торговельною політикою, укладанням міжнародних договорів тощо [3]. Набув і значного розвитку інституційний механізм СЗППБ. У спеціальний підрозділ виокремлено положення про спільну політику безпеки і оборони (далі – СПБО).

Згідно з установчими договорами, у своїй діяльності на міжнародній арені Союз керується принципами, на основі яких відбувалися його створення, розвиток і розширення та які він намагається відстоювати у зовнішньому світі: демократія, правова держава, верховенство права, універсальність і неподільність прав людини й основних свобод, повага до людської гідності, принципи рівноправності і солідарності, а також повага до принципів Статуту Об'єднаних Націй і міжнародного права (ст. 21 ДЕС) [2]. СЗППБ здійснюється з метою [1]:

а) захисту своїх цінностей, фундаментальних інтересів, безпеки, незалежності і цілісності;

б) консолідації і підтримки демократії, верховенства права, прав людини і принципів міжнародного права;

в) збереження миру, запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, принципів Гельсінського Заключного акта та Паризької хартії включно з тими, які стосуються зовнішніх кордонів;

г) сприяння сталому розвитку країн, що розвиваються, в економічній, соціальній і екологічній сферах, спрямованому на подолання бідності;

д) заохочення інтеграції всіх країн до світової економіки включно з поступовою ліквідацією обмежень у міжнародній торгівлі;

е) надання допомоги у розробці міжнародних заходів задля збереження і поліпшення якості навколишнього середовища і належного управління світовими природними ресурсами з метою забезпечення сталого розвитку;

ж) надання допомоги населенню, країнам і регіонам, які стикаються з природними або спричиненими людьми катастрофами;

з) розвитку міжнародної системи, яка базується на посиленому міжнародному співробітництві і належному глобальному управлінні.

Реалізацію цілей і принципів СЗППБ покладено на інститути й органи Союзу. Відповідними повноваженнями наділені Європейська Рада, Рада, Комісія, Високий представник Союзу з питань зовнішніх зносин і політики безпеки.

СЗППБ реалізується за допомогою різних процедур і правових інструментів, передбачених установчими договорами. Також різною є роль окремих інститутів і органів у здійсненні цієї політики. Спеціальні правові інструменти визначені у ст. 22, 25, 28, 29, 30 Лісабонського договору про ЄС [3]. До них належать рішення, які мають різне цільове призначення. Усі вони обов'язкові для виконання, проте не є законодавчими актами.

Процедури ухвалення рішень та інших актів у сфері СЗППБ передбачені у ст. 30 ДЕС [2]. Ухвалення рішень Європейською радою і Радою здійснюється переважно одноголосно. Кваліфікована більшість використовується у разі ухвалення рішень, що визначають дії чи позицію Союзу: на основі рішення Європейської ради стосовно стратегічних інтересів і цілей Союзу; на основі пропозиції Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки; з метою імплементації рішень, які визначають дії або позиції [4]. Пропозиції щодо ухвалення таких постанов можуть подавати держави-члени, Комісії або Високий представник.

У реалізації СЗППБ компетенція інститутів ЄС не є однаковою. Союз представлений у цій сфері в особі Високого

представника. Він веде політичний діалог із третіми країнами і міжнародними організаціями, висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях.

Високому представнику допомагає Європейська служба зовнішньополітичної діяльності. Вона співпрацює з дипломатичними службами держав-членів; до її складу входять представники Генерального секретаріату Ради і Комісії, а також персонал, наданий національними дипломатичними службами (ст. 27.3). Комісія бере участь у координації зовнішньополітичної та інших сфер політики Союзу, уповноважена готувати пропозиції для ухвалення рішень. Однак її роль у реалізації СЗППБ обмежена. Європарламент не має формальних повноважень у сфері СЗППБ. Він здійснює лише інформативні та консультативні функції стосовно головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ (ст. 36) [2].

Допоміжним органом Ради є Комітет з питань політики і безпеки (Комітет). Він уповноважений стежити за міжнародною ситуацією і готує висновки для Ради і Високого представника на їх запит чи за власною ініціативою. Комітет також стежить за здійсненням погодженої зовнішньої політики. Він контролює та забезпечує стратегічне керівництво стосовно операцій з урегулювання криз, передбачених у межах СПБО. У разі надання йому відповідних повноважень з боку Ради він може ухвалювати у цьому зв'язку рішення (ст. 38, 43) [2].

Важливим інструментом здійснення СЗППБ є міжнародні угоди. Такі угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями у сфері СЗППБ укладаються Союзом. У цьому процесі ключову роль відіграє Рада. Інші інститути ЄС задіяні у підготовчій стадії. Укладання угод у сфері СЗППБ здійснюється відповідно до загальної процедури, встановленої у ст. 218 ДФЕС [3], з урахуванням специфіки цієї сфери. Вона полягає у тому, що пропозиції про доцільність укладання угоди надає Раді Високий представник. Рішення Ради про укладання угоди у сфері СЗППБ не вимагає попередньої згоди Європарламенту [5].

Рада ухвалює рішення стосовно початку переговорного процесу, призначає представника Союзу чи голову делегації ЄС на переговорах. Рада також може готувати директиви для делегації Союзу і призначати спеціальний комітет для надання їй консультацій.

Після закінчення переговорів, на пропозицію голови делегації, Рада ухвалює рішення, яким надає повноваження підписати міжнародну угоду голові делегації. На пропозицію останнього Рада ухвалює рішення стосовно укладання угоди [8].

Лісабонський Договір про ЄС вимагає від Союзу узгодженості зовнішньополітичної діяльності Союзу в цілому, яка охоплює СЗППБ, СПБО, Спільну торговельну політику, політику сприяння розвитку. Рада і Комісія за підтримки Високого представника забезпечують таку узгодженість (ст. 21 ДЕС) [2]. Важливе значення у процесі узгодженості зовнішньополітичної діяльності має те, що Союз є суб'єктом міжнародного права, і це усуває питання про те, від імені кого – держав-членів чи Союзу – здійснюється така діяльність.

Існують декілька шляхів безпосередньої взаємодії СЗППБ і зовнішньополітичної діяльності Союзу [5]. Найбільш помітним є застосування санкцій проти третьої країни. Цей процес має два етапи. Спочатку Рада ухвалює рішення про вироблення позиції згідно зі ст. 25 ДЕС, яке має політичний характер, щодо застосування санкцій. Після цього Рада ухвалює заходи відповідно до ст. 215 ДФЕС, що містять спеціальні обмеження в економічній і фінансовій сферах [2; 3].

Іншим прикладом є надання економічної і фінансової допомоги з використанням правових інструментів, перед-

бачених у ДФЕС, з метою досягнення завдань, визначених у рішеннях щодо вироблення позицій.

Крім того, адміністративні й оперативні витрати на СЗППБ стосуються бюджету ЄС. Виняток становлять витрати на операції, що мають військові наслідки або наслідки у сфері оборони (ст. 41 ДЕС). Окрім необхідності в узгодженості видів політики, здійснюються спеціальні заходи, що забезпечують взаємодію СЗППБ і зовнішньої політики ЄС. Складовою частиною СЗППБ є СПБО [4]. Реалізація СПБО має забезпечити Союз цивільним і військовим потенціалом для проведення оперативних дій шляхом здійснення місій за його межами з метою підтримки миру, запобігання конфліктам, зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів ООН. СПБО спрямована на поступове формування спільної оборонної політики Союзу [7]. Ця політика має бути сумісною зі статусом нейтральних держав (Австрія, Фінляндія, Швеція) і зобов'язаннями інших держав-членів, що випливають із членства в Західноєвропейському Союзі.

ЄС як міжнародній організації притаманна власна структура, компетенція та спроможність приймати правові норми з метою реалізації зазначених цілей і функцій.

Положення Договору про ЄС визначають останню єдиним елементом, який відповідає за визначення й імплементацію СЗППБ, а держави-члени зобов'язуються «підтримувати» його в цьому відношенні (ст. 11). Статус Союзу стосовно СЗППБ підтверджується також у таких його формулюваннях, як «Союз має дотримуватися цілей» (ст. 12), «Союз здійснює зовнішню політику та політику безпеки» (п. 1 ст. 11 та п. 1 ст. 17), «Союз представляє Західноєвропейський Союз» (п. 3 ст. 17), «Союз може мати позицію» (п. 2 ст. 18) та «Союз може вживати заходів» (п. 3 ст. 13) [2; 10]. Це означає, що цілі Союзу, як і ряд інших положень Договору, не зрівнюють Союз із державами, що є сторонами цих договірних відносин.

Спільна політика, що формується в межах СЗППБ, базується на прийнятті відповідних рішень. Ступінь їх зобов'язаності для держав-членів залежить від договірних процедур, у яких виражаються компетенції, зобов'язання цих держав та інституцій, створених ними в рамках Союзу [6]. Статус рішень, як і самого правового порядку СЗППБ, залежить від точно окреслених компетенцій, зобов'язань та інших «юридичних фактів», які становлять правову основу для створення нових юридичних фактів. Таким чином, рішення СЗППБ не можуть прийматися поза зазначеними компетенціями, тобто норми, створені в межах СЗППБ, є дійсними лише тоді, коли знаходять своє джерело в нормах компетенцій, встановлених у договорі.

Основою для рішень СЗППБ може бути як загальна компетенція, так і спеціальні компетенції. Інструментами останніх є «Спільні позиції» та «Спільні дії», в той час як «Основні напрями спільної зовнішньої політики» та «Спільні стратегії» є інструментами для підтримання перших [8; 9]. Розуміння загальної компетенції Союзу стосовно імплементації СЗППБ засновується на «систематичному співробітництві», яке здійснюється не тільки як договірне і цілеспрямована дія, що вжита державами-членами, але й через інформацію, консультації та лояльні зобов'язання як передбачена можливість використовувати найбільш специфічні компетенції для прийняття рішень.

Хоча компетенції інституцій СЗППБ відрізняються від функцій згідно з правом Співтовариства, прийняття рішень стосовно зовнішньої політики та безпеки цілком вписується в єдину інституційну систему Союзу, в якій різні інституції мають норми, яких дотримуються, та процедури, яких повинні дотримуватися.

Держави-члени підтримують ці норми та процедури, визнаючи компетенції Ради, Комісії та Європейського Пар-

ламенту і таких підготовчих органів, як Комітет постійних представників (COREPER) і Політичний комітет (COPO) [12]. Незважаючи на те, що держави-члени можуть контролювати кінцевий результат процесу прийняття рішень і мають деяку свободу дій стосовно визначення того, чи має місце спільний інтерес, існують чіткі зобов'язання щодо попереднього надання інформації та проведення консультацій. Положення про «систематичне співробітництво» разом із зобов'язанням лояльності відповідно до п. 2 ст. 11 Договору про ЄС є імперативними за своєю природою, а зобов'язання лояльності – обов'язковими згідно з міжнародним правом [2]. Що стосується СЗППБ, то і не члени ЄС, в т. ч. Україна, також можуть приєднуватися до тих чи інших зовнішньополітичних акцій.

У сфері СЗППБ єдина інституційна структура Союзу значною мірою обмежує свободу держав-членів у процесі прийняття рішень. Правовий порядок СЗППБ є частиною Союзу і впливає на його розвиток, так само як існує взаємний вплив на процедури в Співтоваристві та СЗППБ. Усунення певною мірою раніше існуючого поділу між політичними й економічними питаннями також є важливим чинником розвитку СЗППБ в єдиній структурі правового порядку Союзу.

Практика ЄС у сфері СЗППБ значною мірою є реакцією на численні виклики та загрози, що виникли у 90-х рр. ХХ ст., передусім стосовно подолання кризових ситуацій на території колишньої Югославії та Іраку, а також щодо його здатності протидіяти таким викликам сучасної безпеки, як міжнародний тероризм, транснаціональна злочинність, нелегальна міграція та екологія [11]. Це сприяло кращому розумінню державами-членами Союзу його ролі в європейській і глобальній системах безпеки й удосконалення інституційних механізмів реалізації СЗППБ.

У рамках ЄС створено інституційний механізм у сфері боротьби зі злочинністю, головну роль в ухваленні рішень якого відіграє Рада, що діє переважно на основі міждержавного співробітництва.

Співробітництво держав-членів ЄС у сфері захисту навколишнього середовища належить до компетенції Європейського Співтовариства, а саме до сфери першої опори, в рамках якої безпосередньо діє наднаціональний режим.

Наднаціональний режим діє також у сфері боротьби держав-членів ЄС з нелегальною міграцією. Його інституційним структурам надано право ухвалювати обов'язкові рішення щодо візової політики, притулку, імміграції [8]. Ці сфери співробітництва розглядаються пріоритетними і підлягають юрисдикції Європейського Суду Справедливості.

Формою співробітництва ЄС із третіми країнами, включаючи відносини асоціації і сусідства, та міжнародними організаціями є встановлення з ними договірних відносин. Співробітництво України з Союзом також здійснюється на цих засадах. Основна особливість договірних відносин Союзу з третіми країнами полягає в тому, що вони спрямовані на встановлення та розвиток інтеграційних зв'язків із ним, а стосовно європейських держав ці зв'язки можуть створити умови для набуття членства в ньому.

Згідно з практикою СЗППБ, до заходів, що вживаються в рамках цієї структури, не члени ЄС також можуть приєднуватися до тих чи інших його зовнішньополітичних акцій [10]. У цьому плані Україна, використовуючи цю практику, брала участь у ряді таких акцій.

Водночас правовий порядок СЗППБ залишається суворо обмеженим недоліками, пов'язаними з компетенціями та зобов'язаннями, що стосується прийняття рішень. У встановленні складного зв'язку між різними нормами-системами структура Союзу може ставати джерелом правових і фінансових проблем, перешкоджаючи прийняттю ефективних рішень у сфері СЗППБ. Певною мірою залишаються

не розв'язаними інституційні проблеми між Європейським Парламентом і Радою, Радою і Комісією та COREPER і СОРО. Недостатньо конкретизовані функції таких інструментів, як «Заява», «Спільна позиція» та «Спільна дія», між якими не завжди можна провести чітку різницю [4]. Компетенції інституцій Союзу, зобов'язання держав-членів і процедури прийняття рішень, хоча й відображають намір держав-членів створити спільну політику, однак сьогодні ще не можуть безастережно замінити національні політики індивідуальних держав, оскільки вони лише дозволяють виявити, де і коли така політика можлива. Як тільки спільна політика не доводить свою спроможність бути втіленою в життя, держави-члени стають вільними дотримуватися їхніх власних національних зовнішніх політик.

Висновки. СЗППБ є самостійним напрямом у діяльності ЄС, у рамках якої вона здійснює заходи щодо забезпечення зовнішньополітичних і оборонних функцій ЄС. Критеріями, що дозволяють виокремити СЗППБ ЄС як самостійний напрям діяльності ЄС, є: 1) побудова механізму ухвалення рішень у цій сфері на міждержавній основі; 2) значно менший об'єм повноважень інститутів і органів ЄС у сфері СЗППБ; 3) відсутність чіткого поділу повноважень у сфері СЗППБ між інститутами й органами ЄС; 4) сфера СЗППБ не має свого самостійного засновницького документа, порівняно зі спільною діяльністю держав-членів ЄС у сфері атомної енергетики.

Лісабонський договір здійснює реформу засновницьких договорів ЄС, значною мірою змінюючи правове регулювання ЄС у сфері СЗППБ. Крім значних змін у правовій природі ЄС та його системи, цей договір реформує й організаційно правові основи СЗППБ, вводить важливі новели та запроваджує нову парадигму належного виміру ЄС. Окремим питанням тут постає виникнення на базі СЗППБ системи колективної безпеки – коли держава-член стає жертвою озброєної агресії на її території, інші держави-члени зобов'язані допомогти державі-жертві агресії всіма засобами відповідно до ст. 51 Статуту ООН.

Сам механізм ухвалення рішень у сфері СЗППБ і СПБО побудований на принципі міждержавної співпраці, що відображає волю держав-членів і значно меншою мірою – інститутів і органів ЄС. Тому інституційний механізм ЄС у контексті здійснення СЗППБ і СПБО є прикладом переваги міждержавного підходу в ухваленні рішень (Європейська Рада, Рада ЄС), що підтверджується можливістю прийняття цими органами актів, що мають нормативний характер. Водночас роль органів, що відображають приклад наднаціонального підходу в ухваленні рішень (Європейський парламент, Європейська комісія), зведена до можливості прийняття актів рекомендаційного характеру.

Список використаної літератури:

1. Спільна зовнішня політика і політика безпеки. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/>.
2. Договір про Європейський Союз: Договір, Міжнародний документ від 07 лютого 1992 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
3. Договір о функціонуванні Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
4. Астапенко В.А. Эволюция Европейского Союза (Амстердамский договор 1999 г.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2000. 26 с.
5. Баймуратов М.О., Делінський О.А. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі XXI століття: монографія. О.: Юрид. л-ра. 2004. 184 с.
6. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право: монография. М.: Науч. книга. 2006. 256 с.
7. Введение в право Европейского Союза : учеб. пособ. / под. ред. С.Ю. Кашкина. М.: Изд-во Эксмо, 2005. 368 с.
8. Гладенко О. Лісабонський договір ЄС 2007 р. як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 1 (11). С. 73–77.
9. Договірні-правова база відносин України з ЄС: інформаційна довідка. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua>.
10. Ентін Л.М., Баймуратов М.О., Делінський О.О. Правові основи зовнішньої політики та політики у сфері оборони та безпеки ЄС: навч. посіб. рос. мовою. К.: ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка. 2004. 224 с.
11. Ковальова О. Україна – Європейський Союз: інтеграційний потенціал і проблеми співробітництва. Людина і політика. 2002. № 6. С. 22–29.
12. Микієвич М.М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.11. К., 2006. 40 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Небеска Марина Сергіївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії історії держави та права Одеського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nebeska Maryna Serhiivna – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Theory and History of State and Law of Odessa State University of Internal Affairs

Nessa0033@yahoo.com