

УДК. 341.01

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ЄС ЗА ДОГОВОРОМ ПРО ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

SOME ISSUES OF THE EU'S FOREIGN POLICY FUNCTIONS FORMATION UNDER THE TREATY ON EUROPEAN UNION

Могильчук О.О.,
*здобувач Інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена висвітленню питання формування зовнішньополітичної функції Європейського Союзу за Договором про ЄС. З метою всебічного аналізу досліджуваної проблеми автором коротко проаналізовані положення Маастрихтського договору щодо спільної зовнішньої політики. Приділено увагу основним передумовам включення зазначених положень у договір.

Ключові слова: право Європейського Союзу, зовнішньополітична функція, спільна зовнішня політика, Договір про Європейський Союз, Маастрихтський договір.

Статья освещает вопросы формирования внешнеполитической функции Европейского Союза за Договором о ЕС. С целью всестороннего анализа исследуемой проблемы автором кратко проанализированы положения Маастрихтского договора о совместной внешней политике. Уделено внимание основным предпосылкам включения указанных положений в договор.

Ключевые слова: право Европейского Союза, внешнеполитическая функция, общая внешняя политика, Договор о ЕС, Маастрихтский договор.

The article is dedicated to the question of the European Union's foreign policy formation by The Treaty on EU. In order to establish a comprehensive analysis in the study of problems the author briefly reviewed the provisions of the Maastricht Treaty on the common foreign policy. Focus on the basic premise inclusion of these provisions in the Treaty.

Key words: European Union Law, function of foreign policy, common foreign policy, Treaty of EU, Maastricht Treaty.

Постановка проблеми. Процес формування зовнішньополітичної функції був започаткований з прийняттям Єдиного Європейського акту. Проте саме прийняття Маастрихтського договору ознаменувало новий етап інтеграції Європейських Співтовариств, що виявилось, зокрема, у розширенні компетенції інтеграційного утворення та початку інтенсивного розвитку його спільної зовнішньої політики. У зв'язку з пріоритетністю співробітництва України з ЄС та кінцевої мети – набуття Україною членства в Європейському Союзі як вектору її зовнішньої політики,

аналіз процесу формування та становлення зовнішньополітичної функції ЄС, а також історичних подій, що цьому передували, є актуальним з точки зору розуміння аспектів здійснення спільної зовнішньої політики державами-членами Союзу. У свою чергу, розуміння процесу становлення та здійснення Євросоюзом зовнішньої політики надасть можливість ефективно будувати взаємовідносини України з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти установчих договорів Європейських Співтовариств та Європейського Союзу, а також

передумови їх прийняття були предметом наукової уваги таких зарубіжних та вітчизняних науковців, як: М. Гілберт, Д. О'Кеффе, І. Бінді, М. Федеріджа, С. Гоці, В. Кернз, М. Арах, В. Тіхова, В. Жбанков, В. Барановський, І. Тарасов, Н. Капітонова, В. Копійка, Т. Шинкаренко, О. Кравченко, А. Мартинова та інші. Увагу питанням зовнішньої політики та політики безпеки приділяли М. Микієвич, І. Яковюк, Дж. Маганца, В. Муравйов, Л. Заблоцька, М. Баймуратов, А. Дмитрієв та інші.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати нормативні положення Маастрихтського договору, що регулюють формування та функціонування спільної зовнішньої політики, а також тезово проаналізувати історичні передумови їх прийняття.

Виклад основного матеріалу. З моменту втілення в життя ідеї об'єднаної Європи найбільш важливим було питання ролі і місця новоствореного утворення в світі. Особливо гостро це питання постало у зв'язку зі створенням Європейського Союзу.

Заснований на ідеї франко-німецького примирення й прагненні забезпечити мир і процвітання Європи, розореної після двох світових воїн, так званий європейський проект на початок 90-х років досяг своєї мети й, здавалося, вичерпав свій потенціал. Успіх інтеграції в економічній сфері спонукав до пошуку відповіді на питання як перетворити європейський економічний успіх в побудову реальної політичної всеєвропейської влади. Для досягнення цього завдання важливе значення мало формування зовнішньої політики Європейських Співтовариств, яка б стала тим необхідним імпульсом для подальшого поглиблення інтеграції та надала Співтовариствам вагомій ролі на міжнародній арені, забезпечивши вплив на вирішення важливих міжнародних питань.

Але питання побудови спільної зовнішньої політики не могли бути осторонь необхідності делегування державами-членами частини своїх суверенних прав наднаціональним інституціям. Проблема співвідношення наднаціональності та суверенітету є найбільш гострою на всіх етапах розвитку європейського інтеграційного процесу. Держави-члени намагаються обирати таку форму співробітництва, за якої виключається значне посилення впливу наднаціональних інституцій, але разом з тим забезпечується досягнення завдань та цілей євроінтеграції. Тож зовнішня політика Європейського Союзу формувалась досить повільно, поступово та виважено [1, с. 11].

Перші спроби запровадження спільної зовнішньої політики фактично пов'язуються з прийняттям Єдиного Європейського Акту у 1986 році, який сформував принципи європейського політичного співробітництва [2].

Але для забезпечення подальшого прогресивного розвитку Європейських Співтовариств цього було замало: необхідні були реформи, які б не тільки удосконалили структуру та компетенцію об'єднання, а й забезпечили ефективну зовнішню політику та активну участь європейської спільноти у міжнародних справах.

Така можливість почати будувати якісно новий союз європейських держав, випала на початку 90-х

років. Крах комунізму та закінчення «холодної війни» створив у міжнародних відносинах певний вакуум [3, с. 152], що спонукало до пошуку нових форм політичної інтеграції. Крім того, позитивні результати економічної інтеграції, які призвели до зростання економічної стабільності держав-членів Європейських Співтовариств, потребували подальшої узгодженості у вирішенні економічних питань з іншими сферами суспільно-політичного життя: правовою, соціальною, політичною тощо.

В грудні 1991 року главами держав та урядів держав-членів Європейських Співтовариств на спільній зустрічі в Маастрихті (Нідерланди) було вирішено створити на базі Європейських Співтовариств Європейський Союз та доповнити інтеграцію такими сферами співробітництва, як сфера внутрішніх справ та правосуддя, спільна зовнішня і оборонна політика та політика безпеки. 07 лютого 1992 року у м. Маастрихт був підписаний Договір про Європейський Союз або так званий Маастрихтський Договір, який набув чинності 01 листопада 1993 року [7]. Незважаючи на розуміння державами-членами необхідності якісно нової та ефективної політичної інтеграції, це питання виявилось найбільш дискусійним. Перед державами-членами постало ряд питань: як інтегрувати їх політики у спільну, щоб наділити нею новостворений Євросоюз, чи варто це робити, якими будуть межі обмеження їх суверенітету тощо.

Основним противником політичної інтеграції був уряд Великобританії на чолі з Маргарет Тетчер [4, с. 90]. Великобританія вважала, що політична інтеграція – це провісник створення федеральної Європи, в якій політика взаємодії держав буде цілком виходити із Брюсселя, що, в свою чергу, призведе до подальшої втрати національного суверенітету [5, с. 102].

Держави-члени на момент утворення ЄС ще не були готові до суттєвого обмеження своїх суверенних прав, що проявилось у визначенні форми співробітництва в сфері зовнішньої політики, закріпленої Маастрихтським договором.

Відповідно до Маастрихтського договору ЄС засновувався на трьох «опорах»: трьох Співтовариствах, спільній зовнішній та безпековій політиці, співробітництві в сфері внутрішніх справ та правосуддя [6, с. 126].

Поняття «опори» Європейського Союзу (Pillars of the European Union) було вперше запроваджено Маастрихтським договором та являло собою правову конструкцію, яка визначала основи функціонування Євросоюзу. За допомогою «опор» розмежовувались сфери політики, що відносились до компетенції ЄС; визначалась роль урядів держав-членів та інститутів ЄС в процесі прийняття рішень. Так, в межах першої опори роль інститутів ЄС вирішальна, в межах другої та третьої опори – мінімальна, рішення приймаються державами-членами ЄС, що є традиційно характерним для міжнародного права.

Саме до другої «опорою» Договором про ЄС була віднесена спільна зовнішня політика та політика безпеки.

Залишення остаточного рішення за державами-членами в питаннях спільної зовнішньої політики було наслідком прагнення держав-членів зберегти свої суверенні права, а тому надання ЄС повноважень в сфері реалізації зовнішньополітичної функції відбувалося дуже повільно та обережно.

Виходячи зі змісту ст. J.1.2. Договору про Європейський Союз метою запровадження спільної зовнішньої політики та політики безпеки було захист спільних цінностей, основних інтересів і незалежності Союзу, збереження миру і зміцнення безпеки Союзу, безпеки держав-членів та міжнародної безпеки, сприяння міжнародному співробітництву, розвиток і зміцнення демократії і верховенства закону, а також поваги до прав і основних свобод людини [7].

Як бачимо з вищевикладеного, основною причиною впровадження спільної зовнішньої політики Європейського Союзу визнавалася необхідність єдиної вираженої зовнішньої політики на міжнародній арені, у тому числі з питань забезпечення безпеки, економічних та соціальних питань. Євросоюз не міг розвиватися далі лише суто в економічному руслі, чим більше поглиблювалася економічна інтеграція, тим сильніше держави-члени потребували єдиної політичної волі, у тому числі у зовнішніх відносинах.

Договір про Європейський Союз був більше орієнтований на забезпечення суверенітету держав-членів, ніж на побудову дійсно ефективної єдиної зовнішньої політики. Так, відповідно до п. J.1.3, J.1.4. Договору про ЄС передбачалося лише систематичне співробітництво між державами-членами у проведенні зовнішньої політики в дусі лояльності та взаємної солідарності, та поступова реалізація спільних дій в тих сферах, в яких держави-члени мали важливі інтереси, а також утримання від будь-яких дій, які суперечать інтересам Союзу або можуть призвести до зниження ефективності його дій.

За договором про його утворення Союз не був наділений міжнародною правосуб'єктністю й фактично був міжнародною організацією особливого типу, а отже, ЄС не міг діяти на міжнародній арені від свого імені, не міг бути суб'єктом міжнародного права. Акторами міжнародних відносин залишались безпосередньо держави-члени, які входили до складу Євросоюзу. Союз був лише сполучною ланкою у міжнародних відносинах, які будувалися безпосередньо державами-членами.

Як слушно зауважує В. Жбанков, спільна зовнішня політика ЄС є прикладом компетенції Євросоюзу по типу міжнародної організації, тобто для прийняття рішення на рівні ЄС необхідне було узгодження волі всіх держав-членів [8, с. 20].

Отже, спільна зовнішня політика за Маастрихтським договором є сферою міждержавного співробітництва держав-членів ЄС, при якому вони зберігають

свої суверенні права. Разом з тим, за таких обставин необхідний був механізм фактичної реалізації спільної зовнішньої політики, адже інакше всі положення щодо спільної зовнішньої політики виявилися б суто декларативними. Такий механізм втілення у життя «другої опори» ЄС був побудований шляхом делегування державами-членами своїх суверенних прав «першій опорі», яку становили (як вже зазначалося) Європейські Співтовариства. У свою чергу Європейські Співтовариства реалізовували делеговані їм державами-членами суверенні права завдяки наявності власної системи інституцій.

Таким чином, єдиним засобом реалізації спільної зовнішньої політики стала інституційна структура Європейських Співтовариств, яка покликана забезпечити узгодженість та правонаступництво діяльності ЄС, спрямованої на досягнення його цілей [9, с. 117].

Основним органом покликаним забезпечити реалізацію спільної зовнішньої політики стала Рада ЄС (далі за текстом – Рада)¹.

Маастрихтський договір передбачав ряд інструментів для досягнення цілей спільної зовнішньої політики. Так, для досягнення узгодженості дій держав-членів на міжнародній арені було запроваджено інформування та консультування державами один одного в рамках Ради з будь-яких питань зовнішньої політики, які мали спільний інтерес для цих держав (п. J.2.1. Договору про ЄС).

Координацію дій держав-членів було покладено на Раду, яка, за необхідності, визначала спільну міжнародну позицію, якої повинні були дотримуватися держави-члени та, у відповідності до визначеної Радою міжнародної позиції, провадити свої національні політики (п. J.2 Договору про ЄС).

Безпосередньо процедуру прийняття рішень Радою, щодо визначення спільних дій держав-членів, врегульовано статтею J.3 Маастрихтського договору, згідно з якою Рада приймає рішення на основі загальних вказівок, визначених Європейською Радою² щодо питань, які можуть бути предметом спільних дій. При прийнятті Радою рішення про спільність дій, вона повинна визначити обсяг таких дій, загальні та конкретні цілі Євросоюзу, які спонукають до проведення спільних дій, а також в разі потреби, визначити їх тривалість, процедури та умови їх реалізації й кошторис.

Рада приймає рішення про спільність дій кваліфікованою більшістю голосів (не менше, ніж 62 голоси). У випадку зміни обставинки, що має істотний вплив на провадження спільних дій, Рада переглядає визначені нею спільні дії та приймає відповідне рішення. У разі надзвичайної ситуації або в інших випадках, коли необхідне негайне прийняття рішення, Комісія або держава-член Євросоюзу може ініціюва-

¹ Рада Європейського Союзу (Council of the European Union) – одна з головних інституцій Європейського Союзу, яка була наділена компетенцією законодавчої гілки влади та мала повноваження на ухвалення правових рішень, обов'язкових для виконання всіма суб'єктами, яким вони адресовані.

² Європейська Рада – орган політичного керівництва ЄС, до складу якого входили голови держав/урядів, який покликаний був вирішувати найбільш важливі питання євроінтеграції у випадках не віднесених до компетенції жодного з інститутів ЄС, а також щодо питань з координації і узгодження зовнішньої політики.

ти позачергове засідання Ради, яке повинно відбутися протягом 48 годин з часу скликання.

Рада приймає рішення, необхідні для визначення та реалізації спільної зовнішньої та безпекової політики на основі загальних керівних вказівок, прийнятих Європейською Радою. Це забезпечує єдність, узгодженість і ефективність дій Союзу.

За державами-членами та Комісією закріплюється право звертатися до Ради з питань, що відносяться до спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також право вносити Раді пропозиції щодо зазначених питань.

Отже, як бачимо, у прийнятті рішень про загальну міжнародну позицію Рада не була самостійною, вона могла прийняти рішення на підставі та в межах керівних вказівок Європейської Ради, що повинно було гарантувати єдність, послідовність і ефективність дій щодо провадження спільної зовнішньої політики. Разом з тим, в цих межах Рада повинна була самостійно визначити обсяг та цілі Євросоюзу, які спонукають на проведення спільних дій у сфері зовнішньої політики, їх тривалість, а також кошти, процедури та інші умови, необхідні для реалізації спільних дій. Для прийняття Радою рішення необхідна була кваліфікована більшість голосів.

У випадку нагальної необхідності, що виникає в результаті зміни ситуації та невідповідності рішення Ради реальній ситуації, держави-члени можуть самостійно прийняти рішення щодо власної позиції, але з урахуванням загальних цілей Євросоюзу. Держави-члени зобов'язані негайно інформувати Раду про такі випадки (ст. J.3.6. Маастрихтського договору).

Також відповідно до J.8.3 Договору про ЄС державам-членам надавалося право надавати пропозиції Раді щодо провадження спільної зовнішньої політики та посилатися на неї з будь-яких зовнішньополітичних питань.

Запроваджено представництво Союзу в рамках здійснення спільної зовнішньої політики, яке покладалося на Головуючого Ради ЄС, згідно з статтею J.5.1 Договору про Євросоюз.

Відповідно до ст. J.5.4. на державу-члена ЄС покладається обов'язок у випадку участі в міжнародних організаціях чи конференціях, де не всі держави-члени Євросоюзу приймають участь, повинні інформувати інших про всі можливі обставини, які можуть становити спільний інтерес і щодо яких необхідна узгодженість дій. Аналогічний обов'язок узгодженості позицій в зовнішній політиці покладений на дипломатичні й консульські місії країн-учасниць (ст. J.6 Договору про ЄС).

Окрім певного впливу на спільну зовнішню політику з боку Європейської Ради, шляхом розроблення керівних вказівок щодо питань, які можуть становити спільний інтерес і потребувати узгодженості дій на міжнародній арені, Рада ЄС була залежна й від Європейського Парламенту.

Так, статтею J.7 Договору про Європейський Союз передбачалося, що Головуючий Ради повинен консультиватися з Європейським Парламентом щодо головних аспектів та основних позицій спільної зовнішньої політики та політики безпеки та гарантувати виконання рекомендацій Європейського Парламенту з зазначених питань.

Від злагодженої роботи Ради ЄС, Європейської Ради та Європейського Парламенту в рамках їх повноважень щодо провадження спільної зовнішньої політики Союзу залежала і ефективність роботи Комісії у визначеному напрямку, на яку згідно з ст. J.9. Договору про ЄС покладался обов'язок діяти відповідно до напрямків зовнішньої політики Європейського Союзу.

Висновки. До підписання Маастрихтського договору 07 лютого 1992 року пріоритетним напрямком інтеграції країн Європи було співробітництво в економічній сфері, у той час як співробітництво в політичній сфері було супутнім, не мало чітко регламентованого механізму, не було предметом розгляду на рівні Співтовариств, а залишалось виключною компетенцією держав-членів.

Подальший розвиток Європейський Співтовариств потребував побудови принципово нової організації та розширення сфер її впливу.

Зазначене питання було вирішено прийняттям у 1992 року Договору про створення Європейського Союзу (Маастрихтського договору), який доповнив економічну інтеграцію, зокрема сферою спільної зовнішньої політики та засновував нову організацію – Європейський Союз.

Згідно з Маастрихтським договором спільна зовнішня політика та політика безпеки визнавалася другою опорою трьохопорної структури новоствореного Європейського Союзу.

Компетенція Євросоюзу у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки визначалася в тій мірі, в якій держави-члени змогли узгодити свої інтереси і в тих межах, в яких вони спромоглися поступитися елементами свого суверенітету, й фактично провадилася безпосередньо державами-членами з певними обмеженнями у сферах, що могли становити спільний інтерес.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Bindi F. The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world / F. Bindi, I. Angelescu., 2012. – 367 с. – (Brookings Institution Press). – (2nd ed).
2. The Single European Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Single_European_Act_EN.pdf.
3. Gilbert M. European Integration: A Concise History / Mark Gilbert, 2011. – 292 с.
4. Forster A. Euroscepticism in contemporary British politics : Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties since 1945. N. Y. : Routledge, 2002.
5. Порецкова Е. А. Великобритания и Маастрихтский договор 1992 года / Е. А. Порецкова. // Известия Саратовского университета. – 2012.
6. Галик В. М. Україна в Європі і світі: навчальний посібник / В. М. Галик. – Київ: Знання, 2013. – 364 с.

7. The Treaty on European Union [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>.

8. Жбанков В. А. Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.10 «Международное право. Европейское право» / Жбанков В. А. – Москва, 2009. – 25 с.

9. Барановский В. Г. Западная Европа: военно-политическая интеграция / В. Г. Барановский. – Москва: Международные отношения, 1988. – 194 с.