

*Могильчук О. О.,
здобувач*

*Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ЗОВНІШНІХ СПРАВ ЯК УСТАНОВА SUI GENERIS

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню особливостей Європейської служби зовнішніх справ. Визначається її роль у реалізації дипломатичної функції Європейського Союзу. Розглянуто відмінності дипломатичної функції ЄСЗС від традиційної дипломатії, а також проаналізовано нормативні положення Лісабонського договору, що регулюють формування та функціонування Європейської служби зовнішніх справ та історичні передумови їх прийняття.

Ключові слова: Європейська служба зовнішніх справ, Лісабонський договір, зовнішньополітична функція, спільна зовнішня політика, Договір про Європейський Союз, рішення про створення Європейської служби зовнішніх справ.

Постановка проблеми. Найважливішим і найбільш амбіційним завданням зовнішньополітичного курсу України є інтеграція з Європейським Союзом, спрямована на здобуття членства в ньому. Вочевидь, зазначений напрям розвитку вітчизняної дипломатії підвищує необхідність і значущість теоретичних досліджень процесів функціонування дипломатичних структур і інституцій ЄС. Стаття присвячена проблемі визначення місця Європейської служби зовнішніх справ (далі – ЄСЗС) серед інших інституцій, покликаних забезпечувати реалізацію зовнішньополітичної функції інтеграційного утворення.

Актуальність дослідження зумовлена трансформацією системи міждержавних відносин усередині Європейського Союзу на початку XXI ст., що мало наслідком, зокрема, ускладнення організаційної структури реалізації зовнішньополітичної функції інтеграційним утворенням загалом. Зазначене знайшло своє нормативне закріплення в Лісабонському договорі, з прийняттям якого розпочався інтенсивний розвиток спільної зовнішньої політики ЄС. Ключовою інституцією в цьому процесі є Європейська служба зовнішніх справ, яка покликана представляти інтереси спільноти у відносинах з іншими державами та організаціями. Процеси глобалізації, багатостороння дипломатія (як міждержавна, так і неурядова) стануть важливим механізмом напрацювання рамкових рішень, спрямованих на вирішення актуальних проблем взаємодії різних регіональних інтеграційних об'єднань для досягнення спільної мети об'єднання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на актуальність теми дослідження, ступінь наукового розроблення проблем функціонування Європейської служби зовнішніх справ залишається недостатнім. Питанням функціонування дипломатичних структур Союзу в наукових дослідженнях переважно приділена увага тільки в контексті аналізу установчих договорів Європейських співтовариств та Європейського Союзу. Зазначеними питаннями займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як О. Давиденко, Є. Макаренко,

О. Шаповалова, В. Ціватий, О. Буторіна, Ю. Борко, М. Стрежньова, М. Лебедєва, М. Кавешніков, В. Тіхова, В. Жбанков, В. Барановський, І. Тарасов, М. Микієвич, І. Яковюк, Н. Капітонова, В. Копійка, Т. Шинкаренко, О. Кравченко, А. Мартинова, М. Гілберт, Д. О'Кеффе, І. Бінді, М. Федеріджа, С. Гоці, В. Кернз, М. Арах, Дж. Маганца та інші вчені.

Мета статті – проаналізувати особливості Європейської служби зовнішніх справ та її роль у реалізації дипломатичної функції Європейського Союзу; розглянути відмінності між дипломатичною функцією ЄСЗС та традиційною дипломатією, а також проаналізувати нормативні положення Лісабонського договору, що регулюють формування та функціонування Європейської служби зовнішніх справ та історичні передумови їх прийняття.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування інституцій і структур спільної зовнішньої політики пов'язано, перш за все, з прагненням ЄС максимізувати економічний потенціал і політичну вагу на міжнародній арені.

Бажання отримати формальні ознаки актора світової політики вперше було усвідомлене ще в період створення Європейського об'єднання вугілля та сталі (далі – ЄОВС) у 1951 р. У межах ЄОВС уперше в міжнародній практиці держави-члени делегували частину своїх суверенних прав в обмін на представництво в органах ЄОВС, які діяли в їхніх спільних інтересах [1, с. 23].

Під час подальших інтеграційних процесів Європейський Союз набував дедалі більшого обсягу компетенції, не характерного для жодної міжнародної організації. І в державах-членах в інститутах ЄС зростала переконаність у необхідності єдиної дипломатичної служби на рівні Союзу, метою діяльності якої було б донесення ідеалів «об'єднаної Європи» до суспільства зарубіжних країн.

З прийняттям Лісабонського договору відбувся новий еволюційний етап у розвитку європейської дипломатії – становлення так званої інтеграційної дипломатії, яка не замінює, а доповнює традиційні дипломатичні інституції та структури національних держав.

Прагнення до формування загальноєвропейської дипломатії супроводжувалось формуванням поліцентричного міжнародного правопорядку, в якому розвинуті співтовариства реагують спільно на глобальні виклики.

Перший документ, у якому містилося положення про створення ЄСЗС, був Європейський Конституційний договір. Але у зв'язку з відхиленням цього документа на референдумі у Франції та Нідерландах відбулося відтермінування реалізації положення про створення ЄСЗС. Процес підготовки та прийняття Лісабонського договору знову вивели на перший план питання координації зовнішньої політики Європейського Союзу, а разом із цим питанням також ідею створення ЄСЗС.

Але в ст. 27 остаточного тексту Лісабонського договору (аналогічно до ст. III-296 Конституційного договору) були прописані лише загальні положення про те, що під час здійснення своїх повноважень Верховному представнику буде сприяти Європейська служба зовнішніх справ [2]. Відповідна служба буде працювати в співробітництві з дипломатичними відомствами держав-членів ЄС та включатиме посадовців із відповідних департаментів Генерального Секретаріату Ради та Комісії, а також персонал, делегований від національних дипломатичних відомств держав-членів. А сам порядок організації та функціонування ЄСЗС повинен бути встановлений рішенням Ради Європейського Союзу.

Отже, ЄСЗС була створена після набрання чинності Лісабонським договором, а фактично розпочала виконувати свої повноваження з 1 грудня 2011 р.

У 2013 р. у своїй доповіді за результатами діяльності ЄСЗС тодішній Верховний представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки Кетрін Ештон порівняла перші дні ЄСЗС й процес його становлення зі «спробою літати на літаку з не прикрученими крилами» [3].

Влучне зауваження зробив Де Байєр: «Зовнішня політика й закон завжди були дивними друзями» [4, с. 359], незважаючи на це, функціонування ЄСЗС тісно пов'язане саме з правом, з його нормами. Проект європейської інтеграції за своєю сутністю є правовим проектом [5], адже Європейський Союз – це система, побудована на основі закону, яка створила власну, відмінну від інших правову систему [6]. Закон також відіграв значущу роль у процесі перемовин щодо створення ЄСЗС [7, с. 246] та продовжує мати значний вплив на її повсякденне функціонування. Водночас правова основа функціонування ЄСЗС впливає на правову природу Європейського Союзу й тією чи іншою мірою видозмінює її з огляду на сьогоденні потреби інтеграційного процесу.

Треба зауважити, що до утворення окремої інституції, яка б виконувала функцію зовнішнього представництва ЄС, тобто до набрання чинності Лісабонським договором, інтереси ЄС в межах першої опори (економічне та соціальне співробітництво) представляла Єврокомісія, тоді як Голова Ради ЄС представляв Союз в інших випадках, переважно з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки (CFSP). Але Лісабонський договір нівелював роль Голови Ради ЄС в зовнішньому представництві Союзу. Нові положення Лісабонського договору (ст. ст. 17 і 27 (2) Договору про ЄС) [2] встановили чітку структуру: зовнішнє представництво ЄС забезпечується Верховним представником у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики та Європейською комісією з інших зовнішніх питань.

Наприклад, у ст. 17 Договору про Європейський Союз передбачено, що, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та в інших випадках, передбачених договорами, Єврокомісія повинна забезпечити зовнішнє представництво Союзу [2]. У сфері спільної зовнішньої та безпекової політики представництво забезпечується Верховним представником (ст. 18 (2) ДЕС) і в межах своєї компетенції – Президентом Європейської Ради (ст. 15 (6) ДЕС) [2].

З метою виконання покладених на Верховного представника функцій було передбачено створення ЄСЗС, яка повинна працювати спільно з дипломатичними службами держав-членів й до складу якої входять представники відповідних департаментів Генерального Секретаріату Ради й Комісії, а

також співробітники, відкомандировані з національних дипломатичних служб держав-членів. Організація й порядок функціонування ЄСЗС визначаються рішенням Ради, яка діє за пропозицією Верховного представника після консультації з Європейським парламентом й після отримання згоди Комісії (ст. 27 (3) ДЕС) [2].

Отже, все, що передбачалося Лісабонським договором щодо ЄСЗС, – це його назва, основні його функції й склад і процедура створення.

Врешті-решт, для виконання вимог Лісабонського договору була створена за рішенням Ради ЄСЗС як функціонально автономна установа Союзу, окрема від Генерального Секретаріату Ради й Комісії та наділена правосуб'єктністю, необхідною для виконання покладених на неї завдань і цілей (ст. 1 (2) Рішення про ЄСЗС) [8].

Проте ЄСЗС не зазначена у ст. 13 ДЕС, а тому, відповідно, не є інституцією ЄС. Цей невизначений статус ЄСЗС є результатом компромісу між тими, хто хоче, щоб ЄСЗС була міжурядовим органом, наближеним до Ради, й тим, хто хоче, щоб ЄСЗС була наближена до Комісії. Спільна зовнішня політика ЄС є відмінною від класичного розуміння зовнішньої політики держави. Це нова й унікальна сфера інтеграційного утворення, оскільки вона зачіпає досить гостре питання суверенітету. Тому ЄСЗС була створена як «*sui generis*» установа, «рівновіддалена» як від Ради, так і від Комісії [9].

Дослідження, проведене на замовлення Європейського парламенту, показало, що більшість зацікавлених сторін тепер згодні з тим, що позиціонування ЄСЗС як установи «*sui generis*» було помилкою: Комісія сприймає ЄСЗС як втрату повноважень, які повинні бути відновлені, тоді як держави-члени сприймають пріоритети діяльності ЄСЗС як конкуруючі власним національним пріоритетам.

Крім того, «особливий» статус ЄСЗС та невизнання її інституцією робить більш складною реалізацію покладених на неї функцій, оскільки зараз відсутні правові можливості для юридичного забезпечення досягнення спільної мети ЄС в зовнішніх відносинах і немає права остаточного рішення щодо більшості питань діяльності ЄС, які виникають у зовнішніх відносинах.

Отже ЄСЗС не має можливості достатньою та необхідною мірою підтримувати мандат Верховного представника в досягненні погоджених зовнішніх дій ЄС [10].

Усі ці структурні труднощі ЄСЗС випливають із завдань, що стоять перед Службою та передбачені Рішенням про створення ЄСЗС. По-перше, ЄСЗС створюється для того, щоб підтримувати Верховного представника у виконанні його/її повноважень (згідно зі ст. 2 (1) Рішення про створення ЄСЗС) [8], перелік яких співвідноситься зі ст. ст. 18 та 27 ДЕС та передбачає такі функції: проведення спільної зовнішньої та безпекової політики (ст. 18 (2) ДЕС), забезпечення узгодженості зовнішніх дій ЄС (ст. 18 (4) ДЕС), головування у Раді іноземних справ (ст. 18 (3) ДЕС) та виконання обов'язків віце-президента Комісії. Останнє містить у собі не тільки обов'язки, покладені на Комісію в зовнішніх відносинах, але й координацію інших аспектів зовнішньої діяльності Союзу (ст. 18 (4) ДЕС). По-друге, ЄСЗС повинна допомогти Голові Європейської Ради, Голові Комісії та Комісії під час реалізації останніми повноважень у сфері зовнішніх відносин (п. 2 ст. 2 рішення про створення ЄСЗС) [8].

По-третє, ЄСЗС повинна підтримувати й співпрацювати з дипломатичними службами держав-членів, а також із Генеральним Секретаріатом Ради й службами Комісії з метою забезпечення узгодженості в питаннях зовнішньої політики, а також щодо узгодженості дій у сфері зовнішніх та інших справ (ст. 3 (1) Рішення про створення ЄСЗС; ст. 21 (3), ДЄС) [2, с. 8].

По-четверте, ЄСЗС повинна надавати підтримку й співпрацювати з іншими інституціями й установами Союзу, зокрема з Європейським парламентом (ст. 3 (4) Рішення про створення ЄСЗС) [8].

За винятком спільної зовнішньої політики, політики безпеки й оборони, цей перелік повноважень являє собою баланс між завданнями, покладеними на ЄСЗС, та завданнями, покладеними на Генеральний Секретаріат Ради й Комісію.

І хоча цей баланс передбачає існування спільного розуміння виконання завдань, що стоять перед Союзом, так званих «звичних завдань», цілком зрозуміло, що створення ЄСЗС має наслідком переважну функцію Верховного представника у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики, зокрема щодо економічних і соціально-політичних питань у розрізі вироблення єдиної міжнародної (зовнішньої) позиції Союзу, що позбавляє Комісію контролю над більшою частиною спільних зовнішньополітичних питань Євросоюзу [11].

Створення ЄСЗС як органу, покликаного допомагати ефективній реалізації повноважень Верховним представником під час провадження спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, привело до того, що тепер у Євросоюзі є установа, яка паралельно з діяльністю Комісії забезпечує узгодженість зовнішніх дій Союзу, зокрема, з тих питань, що підпадають під компетенцію Комісії [10, с. 46]. Адже хоча ст. 2 Рішення про створення ЄСЗС має назву «Завдання ЄСЗС», вона не містить вичерпного переліку цих самих завдань. До того ж треба брати до уваги також інші положення вищезазначеного Рішення, такі як ст. 4 щодо управління ЄСЗС та ст. 5 щодо делегацій Союзу, а також завдання ЄСЗС, які впливають із діяльності та завдань Європейської Ради [11, с. 24].

Такий неконкретний і заплутаний підхід до визначення мандату ЄСЗС має згубний вплив на функціонування ЄСЗС загалом.

Складність і заплутаність правової бази існування ЄСЗС посилюється ст. 3 Рішення про створення ЄСЗС, яка передбачає широке коло колективних обов'язків.

Зокрема, ЄСЗС повинна співпрацювати з дипломатичними службами держав-членів; ЄСЗС та служби Комісії повинні проводити взаємні консультації з усіх питань щодо зовнішніх дій Союзу під час реалізації їхньої відповідної компетенції, за винятком питань у сфері спільної політики безпеки та оборони, а також ЄСЗС бере участь у підготовці та в процесуальних процедурах, пов'язаних із підготовкою Комісією актів у цій сфері (ст. 3 (2) Рішення про створення ЄСЗС).

Будь-яких конкретних повноважень щодо взаємодії з Радою законодавчо не передбачено, хоча їхня взаємодія впливає з положень ст. 4 (3) ДЄС щодо спільного обов'язку взаємного співробітництва, адже вичерпний перелік спільних обов'язків тільки б ускладнив й без того непростий механізм функціонування ЄСЗС, тоді як його роль – це функція своєрідного «мосту» між різними аспектами зовнішньополітичних відносин Союзу. ЄСЗС також відображає обов'язок Союзу забезпечити узгодже-

ність між різними сферами його зовнішніх дій і внутрішньою політикою, яка забезпечується Радою та Комісією за сприянням Верховного представника, що повинні співпрацювати в цьому напрямі (ст. 21 (3) ДЄС).

Така узгодженість може бути досягнута тільки завдяки тісному співробітництву між усіма сторонами: інститутами та установами ЄС, які діють у сфері зовнішніх відносин Союзу, а також державами-членами ЄС, як це передбачено не тільки ст. 3 Рішення про створення ЄСЗС, але й ст. 4 (3) та 13 (2) ДЄС.

Висновки. Створення ЄСЗС як органу, покликаного допомагати ефективній реалізації повноважень Верховним представником під час провадження спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, ознаменувало новий еволюційний етап у розвитку європейської дипломатії. Водночас створення ЄСЗС привело до того, що тепер в Євросоюзі є установа, яка паралельно з діяльністю Комісії забезпечує узгодженість зовнішніх дій Союзу, зокрема, з тих питань, що підпадають під компетенцію Комісії.

Реалізація функцій ЄСЗС ускладнюється також через невізнання його інституцією ЄС, через що ЄСЗС не має можливості достатньою та необхідною мірою підтримувати мандат Верховного представника в досягненні погоджених зовнішніх дій ЄС.

Тож подальші інтеграційні процеси, що відбуватимуться в Європейському Союзі, повинні бути також спрямовані на врегулювання проблемних аспектів у сфері провадження спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Література:

1. Бабкина Е.В., Лойша Д.Н., Михалева Т.Н., Родич М.В., Шишкарева Т.Г. Европейское право: пособие. Минск: «Четыре четверти», 2015. 358 с.
2. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
3. EEAS Review 2013. URL: http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.
4. De Baere G., Wessel R.A. EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences. The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service: paper presentation. Europe House, London, UK, 19 November 2013. P. 1–14.
5. Cappelletti M., Seccombe M., Weiler J. Integration through Law: Europe and the American Federal Experience. New York: Walter de Gruyter & Co., 1986. 176 p.
6. Allott P. "The Concept of European Union" in A. Dashwood and A. Ward (eds). The Cambridge Yearbook of European Legal Studies. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000. 413 p.
7. Erkelens L., Blockmans St. Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance. European Constitutional Law Review. 2012. P. 246–279.
8. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010D0427>.
9. Van Vooren B. A legal-institutional perspective on the European External Action Service. Common Market Law Review. 2011. № 48. P. 475–502.
10. Wouters J., De Baere G., Van Vooren B., Raube K., Odermatt, Ramopoulos J., Van den Sanden T., Tanghe T. The Organization and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities. Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department. 2013.

Могильчук Е. А. Европейская служба внешних связей как институция sui generis

Аннотация. Научная статья посвящена рассмотрению особенностей Европейской службы внешних связей. Определяется ее роль в реализации дипломатической функции Европейского Союза. Рассмотрено отличия дипломатической функции ЕСВС от традиционной дипломатии, а также проанализировано нормативные положения Лиссабонского договора, которые регулируют формирование и функционирование Европейской службы внешних связей и исторические предпосылки их принятия.

Ключевые слова: Европейская служба внешних дел, Лиссабонский договор, внешнеполитическая функция, общая внешняя политика, Договор про Европейский Союз, решение об учреждении Европейской службы внешних связей.

Mogilchuk O. European External Action Service as the institution “sui generis”

Summary. The scientific article is devoted to the peculiarities of the European External Action Service. It determined by its role in the implementation of the diplomatic function of the European Union. The differences in the diplomatic function of the EEAS from the traditional diplomacy are examined, and the regulations of the Lisbon Treaty governing the formation and operation of the European External Relations Service and the historical background for their adoption are analyzed.

Key words: European External Action Service, Lisbon Treaty, function of foreign policy, common foreign policy, Treaty of EU, Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service.