

ПОЛІТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ

УДК 327.7:061.1ЄС



ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ЄС: ГОРИЗОНТАЛЬНИЙ ТА ВЕРТИКАЛЬНИЙ РІВНІ

М. М. Гнатюк,

доктор політичних наук, доцент,

доцент кафедри політології, Національний університет "Києво-Могилянська академія"

У статті розглянуто питання розподілу зовнішньополітичних повноважень у Європейському Союзі. Особливу увагу приділено принципу наділення повноваженнями в контексті запровадженої Лісабонською угодою кодифікації компетенцій.

Проаналізовано повноваження ЄС у рамках виключної компетенції, сфери спільної компетенції Союзу і держав-членів, компетенції ЄС вчиняти дії для підтримання, координації та доповнення дій держав-членів, як підкатегорії спільної компетенції, окреслено роль інших принципів вертикального розподілу компетенції, таких як субсидіарність та пропорційність, що стосуються практичної реалізації зовнішньої політики ЄС.

Зроблено спробу співвіднести повноваження ЄС у частині СЗБП і "малої" політики в контексті оцінки зовнішньополітичної моделі ЄС та узгодженості його зовнішньополітичної діяльності.

Ключові слова: міжнародний актор, інструменти зовнішньої політики, "мала" та "велика" політика, зовнішньополітична система ЄС.

М. М. Gnatyuk,

Doctor of Political Science, Associate Professor of the Chair of Political Science,

National University of Kyiv-Mohyla Academy

HORIZONTAL AND VERTICAL DISTRIBUTION OF EU FOREIGN POLICY COMPETENCES

The article deals with the distribution of foreign powers in the European Union. Emphasis is given to the principle of conferral (*d'attribution de competence*) as a fundamental principle of power distribution between the EU and its member-states in new system of codification of foreign policy competences after the Lisbon treaty.

Particular attention is paid to the EU authorities under the exclusive competence; shared areas of competence the Union and the Member States, the EU competence to take actions to maintain, coordinate and supplement actions of Member States as subcategory of shared competences. Also, the role of other principles such as subsidiarity and proportionality that define vertical distribution of powers and deal with practical implementation of EU foreign policy is discussed.

Furthermore an attempt made to correlate the competences of the EU in the CFSP and "small" policy in the context of the assessment of foreign models EU and consistency of its foreign policy.

Key words: international actor, tools of foreign policy, "small" and "high" politics, European foreign policy system.

М. М. Гнатюк,

доктор политических наук, доцент, доцент кафедры

политологии, Национальный университет "Киево-Могилянская академия"

ВЗАИМОСВЯЗЬ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ ЕС: ГОРИЗОНТАЛЬНЫЙ И ВЕРТИКАЛЬНЫЙ УРОВНИ

В статье рассмотрены вопросы распределения внешнеполитических полномочий в Европейском Союзе. Особое внимание уделяется принципу наделения полномочиями в контексте Лиссабонской кодификации компетенций.

Проанализированы полномочия ЕС в рамках исключительной компетенции, а также сфер совместной компетенции Союза и государств-членов и компетенции ЕС совершать действия для поддержания, координации и дополнения действий государств-членов как подкатегории совместной компетенции, определена роль других принципов вертикального распределения компетенции, таких как субсидиарность и пропорциональность, касающихся практической реализации внешней политики ЕС.

Сделана попытка соотнести полномочия ЕС в части ОВПБ и "малой" политики в контексте оценки внешнеполитической модели ЕС и согласованности его внешнеполитической деятельности.

Ключевые слова: международный актор, инструменты внешней политики, "малая" и "большая" политика, внешнеполитическая система ЕС.

© Гнатюк М. М., 2016

Постановка проблеми. Євросоюз уже понад 60 років представлений на міжнародній арені і взаємодіє з іншими учасниками світової політики, однак на відміну від держав для позначення його міжнародної діяльності використовується термін “зовнішні зносини”, а не “зовнішня політика”. Така практика склалася насамперед через прагнення держав-членів ЄС підкреслити принципову відмінність міжнародної діяльності, яку реалізує ЄС, від зовнішньої політики.

Можливість зовнішньополітичної діяльності ЄС однак не означає, що він має єдину зовнішню політику за прикладом національної держави, про що свідчать хоча б суттєві відмінності структур формування та імплементації зовнішньої політики [5, с. 315–318]. Держави-члени ЄС реалізують власну зовнішню політику, і багато ключових зовнішньополітичних ресурсів перебуває під їх суверенною владою. Для ЄС як особливого зовнішньополітичного актора характерна наявність “не політичної” і, власне, “політичної” зовнішньої політики, включаючи безпеку, яка є предметом координації діяльності його держав-членів. З часу заснування перших інтеграційних інститутів ЄС сформував спроможність діяти на міжнародній арені, яка базується на поєднанні його повноважень у сфері “великої” і “малої” політики. Однак зовнішньополітичну діяльність ЄС часто безпідставно звужують до спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

За визначенням зовнішньополітична діяльність включає всю сукупність кроків, спрямованих на зовнішнє середовище, а не лише на сферу “великої” політики. З погляду вироблення і здійснення зовнішньої політики автономне функціонування різних сфер зовнішньополітичної діяльності ЄС позбавлене будь-якого змісту. Якщо розглянути практику здійснення зовнішньої політики держав, то зрозуміло, що, скажімо, позиція щодо питань міжнародної торгівлі є частиною зовнішньої політики загалом. І навпаки, економічні інструменти, такі як санкції, ембарго, активно використовуються для реалізації інших цілей зовнішньої політики.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Європейський Союз пропонує складну систему організації міжнародної діяльності, в основу якої покладено питання його повноважень. До питання визначення компетенції Європейського Союзу звертається широке коло спеціалістів. Зокрема, йдеться передусім про правову природу, а також про особливості еволюції зовнішньополітичних повноважень ЄС, до яких звертаються у своїх дослідженнях

І.Березовська, П.Еекхаут, Л.Ентін, В.Муравйов, Р.Хорольський та ін. Крім того, варто зазначити, що багато питань організації зовнішньополітичних відносин, крім юридичної складової, мають політичну та управлінську складові. Так, самостійними напрямками концептуалізації природи міжнародної діяльності ЄС стали: аналіз розвитку його політичної системи, представлений у працях таких дослідників, як Д.Ален, М.Андреїс, Т.Аткінсон, Б.Баді, Ф.Бенуа-Ромер, С.Вандевеєр, В.Весселс, В.Волес, Г.Волес, С.Гоффман, М.Йопп, Дж.Капоразо, Дж.Кармана, Б.Колер-Кох, Л.Лінберг, Ф.Петітвіль, Д.Пучала, Д.Сімон, С.Хікс, Дж.Чекел, Ф.Шарпф, П.Шльоттер та ін. Варто відзначити дослідження, в яких розглядається вироблення зовнішньої політики ЄС (Д.Аллен, М.Сміт, Ш.Брезертон, Р.Вітман, Дж.Воглер, Р.Гінсберг, Г.Сміт, Б.Вайт, Г.Сьорсен та ін.), а також природа його міжнародної поведінки (П.Елсувеге, К.Кьолер, Г.Боно, М.Мартін, Й.Бейр, Б.Крамер, Р.Вітман, К.Йоргенсен, Ф.Крід та ін.).

Оскільки міжнародна діяльність ЄС складається з різних політик міжурядового і наднаціонального характеру, які з практичного погляду важко розділити і в яких ЄС має різні компетенції, виникає питання про їх взаємодію і узгодженість. Причому питання розмежування повноважень однаковою мірою актуальне як у контексті так званого горизонтального розподілу компетенцій ЄС у рамках “великої” і “малої” політик, так і щодо вертикального розмежування компетенцій між ЄС і його державами-членами.

Метою статті є визначення співвідношення зовнішньополітичних компетенцій ЄС і його держав-членів та окреслення місця спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) у загальній зовнішньополітичній моделі.

Виклад основного матеріалу дослідження. *Розподіл зовнішньополітичних повноважень між ЄС і державами-членами.* Принципи розподілу компетенцій, які закладені Лісабонською угодою, складаються з кількох ключових елементів. Насамперед зовнішні дії ЄС визначаються принципом наділення повноваженнями (*d'attribution de competence*), який покладено в основу розподілу зовнішньополітичних повноважень між державами-членами і ЄС. Відповідно до зазначеного принципу “Союз діє винятково в межах компетенцій, які надали йому держави-члени в Договорах заради досягнення окреслених у них цілей. Компетенції, що не надано Союзові у Договорах, залишаються за державами-членами” [1, ст. 5 (2)]. Декларація щодо правосуб’єктності Європейського Союзу, яка є частиною Лісабонської

угоди, вказує, що “той факт, що Європейський Союз має правосуб’єктність, жодним чином не уповноважує його провадити законодавчу діяльність чи діяти поза компетенціями, що держави-члени надали Союзу в Договорах” [1].

Установча угода передбачає можливість ЄС діяти для досягнення однієї з цілей, визначених установчими угодами у випадку, коли вони не передбачають потрібних повноважень. У ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) вказано, що “Раді, діючи одно-стайно на пропозицію Європейської Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, належить ухвалити відповідні заходи” [1]. Цілі, досягнення яких може слугувати підставою для дій ЄС, можуть стосуватись як його внутрішньої діяльності, так і сфери СЗБП. Однак потрібно зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 31 Договору про Європейський Союз Рада не може ухвалювати законодавчі акти у сфері зовнішньої та безпекової політики, а діє у формі рішень [1].

Рішення Ради не можуть слугувати підставою для розширення сфери компетенцій Союзу поза загальними рамками, створеними положеннями Договорів у їх цілості, зокрема поза тими, що визначають завдання та дії Союзу. “В жодному разі ця стаття (ст. 352 ДФЄС. – Авт.) не може бути підставою для ухвалення положень, що, по суті, мали б наслідком зміну Договорів без дотримання процедури, передбаченої на ці цілі”, зазначається в Декларації щодо ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка є невід’ємною частиною Лісабонської угоди [1]. Отже, ЄС не має повноважень вирішувати питання власної компетенції [6].

Нова кодифікація компетенцій вперше була запроваджена Конституційним Договором Євро-союзу (КДЕ) і вважається його значним досягненням [11, с. 317], оскільки містить інноваційний елемент порівняно з порядком компетенцій, який існував до цього часу. Лісабонська угода продовжує запропоновану систематизацію і категоризацію, виокремлюючи сфери виключної та спільної компетенції; сфери, де Союз має компетенції вчиняти дії для підтримання, координації та доповнення дій держав-членів, а також компетенцію визначати та здійснювати спільну зовнішню та безпекову політику, включаючи поступове формування спільної оборонної політики. Варто звернути увагу на те, що, на відміну від Договору про КДЕ, Лісабонська угода містить типологію компетенцій не в ч. 1 Договору про Європейський Союз, а в Договорі про функціонування ЄС, який, як зазначається в ст. 1(1), “організовує

функціонування Союзу та визначає сфери, межі та умови здійснення його компетенцій” [1].

Виключна компетенція стосується тих сфер, у яких ЄС відносно своїх держав-членів користується найбільшими повноваженнями, що зумовлено необхідністю досягнення основних зовнішніх та внутрішніх цілей Союзу. В зовнішньополітичних питаннях, що належать до виключної компетенції ЄС, його держави-члени позбавлені можливості діяти незалежно від того, діє ЄС чи не діє. У ст. 2 (1) ДФЄС вказується, що “коли Договори надають Союзові виключну компетенцію в конкретній сфері, лише Союз може законодавствувати й ухвалювати юридично обов’язкові акти, держави-члени мають право робити те саме самостійно, лише якщо вони отримали від Союзу належні повноваження чи щоб виконати правові акти Союзу” [1]. Виключна компетенція ЄС визначена ст. 3(1) ДФЄС і складається з таких сфер: а) митний союз; б) установлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку; с) монетарна політика для держав-членів, валютою яких є євро; d) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; е) спільна торговельна політика [1].

Визначення сфер виключних компетенцій наслідують прецеденти рішень Європейського Суду, а їх обсяг передбачає можливість для ЄС укласти міжнародні угоди, якщо це “обумовлене законодавчим актом Союзу чи потрібне для здійснення Союзом своєї внутрішньої компетенції, чи тією мірою, якою її укладання може вплинути на спільні правила чи змінити їхній обсяг” [1, ст. 3 (2)].

На відміну від питань, що належать до виключної компетенції, в яких лише ЄС може вступати у відносини з третіми країнами чи організаціями, у сферах спільної компетенції Союз і держави-члени діють спільно. У ст. 2 (2) ДФЄС чітко вказано, що Союз і держави-члени можуть законодавствувати та ухвалювати юридично обов’язкові акти. “Держави-члени здійснюють свою компетенцію тією мірою, якою Союз не здійснював свою компетенцію. Державам-членам належить відновити здійснення своєї компетенції тією мірою, якою Союз вирішив припинити здійснювати свою компетенцію” [1]. Спільна компетенція охоплює такі сфери: “а) внутрішній ринок; б) аспекти соціальної політики, визначені в ДФЄС; с) економічне, соціальне і територіальне гуртування; d) сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; е) довкілля; f) захист споживачів; g) транспорт; h) транс’європейські мережі; і) енергетика;

ж) простір свободи, безпеки та правосуддя; к) спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я; л) дослідження, технологічний розвиток та космос¹; м) співпраця з питань розвитку та гуманітарної допомоги² [1, ст. 4 (2)].

У Протоколі № 25 про виконання спільної компетенції до Лісабонської угоди зазначається, що “з посиланням на частину другу статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу щодо спільної компетенції, якщо Союз провадить діяльність у певній сфері, обсяг здійснення цієї компетенції охоплює лише ті складові, які регулює акт Союзу, і отже, не охоплює всю сферу [1]. З теоретичного погляду держави-члени можуть здійснювати свої повноваження, коли Союз не вживає заходів, однак у практичному плані механізми такої взаємодії відсутні.

Компетенції ЄС вчиняти дії для підтримання, координації та доповнення дій держав-членів є підкатегорією спільної компетенції. “У деяких сферах і згідно з умовами, закладеними в Договорах, Союз має компетенцію вживати заходів, що підтримують, координують чи доповнюють дії держав-членів, не заступаючи їх компетенцію в цих сферах. Юридично обов'язкові акти, що ухвалює Союз на підставі положень Договорів стосовно цих сфер, не повинні містити приписів щодо гармонізації законів чи підзаконних актів держав-членів”, зазначається в ДФЄС [1, ст. 2 (5)]. Стаття 6 ДФЄС вказує, що Союзові належить компетенція вживати заходів, що підтримують, координують чи доповнюють дії держав-членів в таких сферах: а) охорона та зміцнення здоров'я людини; б) промисловість; в) культура; г) туризм; д) освіта, професійне навчання, молодь та спорт; е) цивільний захист; ж) адміністративна співпраця [1].

На відміну від принципу наділення повноваженнями, який окреслює загальний розподіл, інші принципи вертикального розподілу компетенції, такі як субсидіарність та пропорційність, стосуються їх практичної реалізації. Відповідно до принципу субсидіарності, у сферах, що не належать до виключної компетенції ЄС, він “діє лише в такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запро-

понованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів” [1, ст. 5(3)]. Принцип субсидіарності був уперше запроваджений ст. 3b Маастрихтської угоди [9] за підтримки уряду ФРН й Великобританії та може розглядатись як рішення на користь держав-членів [2, с. 136]. Згідно з принципом пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не можуть виходити за межі потреби в досягненні цілей. У ст. 5(4) ДЄС чітко вказано, що принцип пропорційності визначає зміст та форму дій Союзу [1]. З огляду на це Союз має виходити з ієрархії цілей при визначенні типу дії та їх змісту і повинен спочатку здійснювати юридично не зобов'язуючі кроки і лише потім – законодавче регулювання.

Горизонтальний розподіл компетенцій і узгодженість міжнародної діяльності ЄС. Парадокс взаємодії між “малою” і “великою” зовнішньою політикою ЄС і “перворідний гріх його зовнішніх дій” [3, с. 145] полягає в тому, що, незважаючи на прагнення охопити всі сфери зовнішньої і безпекової політики, СЗБП з початку створення розглядалася як така, що “доповнює інші сфери зовнішньої політики”. Лісабонська угода не містить положення про допоміжну роль СЗБП, однак зберігає положення про всеохопний характер СЗБП. Водночас інші сфери зовнішньої діяльності ЄС, наприклад спільна торговельна політика, політика з питань розвитку, також є формами зовнішньої політики.

Поряд із вертикальним розподілом компетенцій для ЄС характерний і горизонтальний, що стосується різних складових його зовнішньополітичної діяльності. На відміну від “малої” зовнішньої політики ЄС, сфери якої належать або до виключної, або до спільної компетенції, його діяльність у частині “великої” політики має у своїй основі особливий тип компетенцій. Різної природи складових зовнішньої діяльності потребує з'ясування їх взаємодії та ставить питання про узгодженість зовнішньої політики ЄС загалом.

Основу міжнародної діяльності ЄС в частині “великої” політики, як зазначалося, становлять його повноваження у сфері СЗБП. У ст. 2 (4) ДФЄС вказано, що “Союзові належить компетенція, згідно з положеннями Договору про Європейський Союз, визначати та здійснювати спільну зовнішню та безпекову політику, включно з поступовим формуванням спільної оборонної політики” [1]. На відміну від сфер виключної та спільної компетенції СЗБП підлягає особливим правилам і процедурам. “Цю політику визнача-

¹ “Союзові належить компетенція провадити діяльність, зокрема окреслювати та реалізовувати програми; здійснення цієї компетенції, проте не повинне перешкоджати державам-членам здійснювати їхні компетенції” [1, ст. 4 (2)].

² “Союзові належить компетенція вести діяльність та провадити спільну політику; здійснення цієї компетенції, проте, не повинне перешкоджати державам-членам здійснювати їхні компетенції” [1, ст. 4 (2)].

ють та здійснюють Європейська Рада та Рада, діючи одноставно, хіба що Договори передбачають інше. Така політика не передбачає ухвалення законодавчих актів. Спільну зовнішню та безпекову політику реалізує Високий представник Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики та держави-члени згідно з Договорами. Особливу роль Європейського Парламенту і Комісії в цій сфері визначають Договори. Суд Європейського Союзу не має юрисдикції щодо цих положень, за винятком юрисдикції наглядати за дотриманням ст. 40 цього Договору і контролю правозгідності деяких рішень, обумовлених в абзаці другому ст. 275 Договору про функціонування Європейського Союзу”, зазначається в ст. 24 (1) ДЄС [1].

Отже, у сфері СЗБП ЄС не діє як наднаціональний орган, оскільки його компетенція не є виключною, а СЗБП, на відміну від сфери “малої” політики, не може обмежувати суверенні права держав-членів. Більше того, ухвалення рішень у частині СЗБП потребує одноставної згоди всіх держав-членів [1, ст. 24 (1), 31 (1)]. Положення Договору про Європейський Союз, які охоплюють СЗБП, не впливають ні на відповідальність держав-членів за формування та провадження власної зовнішньої політики, ні на їх національне представництво у третіх країнах та міжнародних організаціях. Крім того, положення Договору Євросоюзу (ДЄС), що регулюють спільну безпекову та оборонну політику (СБОП), не порушують особливий характер безпекової та оборонної політики держав-членів.

Оскільки компетенція ЄС у сфері СЗБП охоплює всі сфери зовнішньої політики та всі питання безпеки Союзу, рішення, які приймаються Радою одноголосно в рамках цієї політики, можуть стосуватися й інших сфер зовнішніх зносин. Занепокоєння з приводу того, що принципи політичного союзу будуть домінувати над наднаціональною складовою ЄС і перетворять його в другорядну міжнародну інституцію, спонукало до запровадження структури опор під час створення ЄС, що мала на меті унеможливити втручання в політику Спільноти. Зокрема, в ст. В ДЄС вказувалося, що однією із цілей ЄС є цілковите збереження та розвиток *acquis communautaire* задля “забезпечення ефективності механізмів та інституцій Спільноти” [9]. Ключові положення для збереження наднаціональних повноважень ЄС окреслювала також ст. М ДЄС, у якій зазначалось, що “з огляду на положення про внесення змін до Договору про заснування Європейської економічної спільноти з метою заснування Європейської Спільноти, до Договору про заснування Європейської спільно-

ти з вугілля та сталі та до Договору про заснування Європейської спільноти з атомної енергії, а також на ці кінцеві положення, ніщо у цьому Договорі не впливає на Договори про заснування Європейських Спільнот чи наступні договори та акти, що змінюють чи доповнюють їх” [9]. Ці положення мали чітку спрямованість на захист *acquis communautaire* та уникнення поширення міжурядового принципу на повноваження ЄС у сфері зовнішньої політики.

Процес формування політичної складової зовнішньої діяльності ЄС триває на основі змін відповідно до Лісабонської угоди. На перший погляд, з огляду на скасування структури опор можна зробити висновок, що СЗБП більше не “доповнює” інші сфери його зовнішньої діяльності, а є інтегрованою в загальний зовнішньополітичний механізм, і зовнішні компетенції ЄС за ДФЄС сприяють просуванню СЗБП. Однак є певні складності з таким тлумаченням нового розподілу компетенцій.

Загальний принцип розподілу компетенцій закладено в ст. 40 ДЄС, у якій вказано, що “провадження спільної зовнішньої та безпекової політики не впливає на застосування процедур та обсяг повноважень інституцій, закладених у Договорах на виконання компетенцій Союзу, зазначених у ст. 3–6 ДФЄС” [1]. Ця стаття спрямована на збереження на правовому і процесуальному рівнях особливого статусу СЗБП і її відокремленість від інших сфер зовнішньої політики ЄС, які продовжують функціонувати паралельно, а не інтегровано в рамках єдиної зовнішньої політики.

Однією із причин збереження окремого статусу СЗБП є відсутність чіткого визначення його меж в установчих договорах. Широке трактування цілей СЗБП дає підстави стверджувати, що вона продовжує орієнтуватися на питання війни та миру. Однак оскільки міжнародні відносини завжди перебувають у межах цього континууму, будь-яке питання зовнішньої політики може бути віднесене до сфери дії СЗБП. Наприклад, одним з наслідків надання допомоги і економічної співпраці є внесок у підтримання міжнародної безпеки і миру. Тому посилення в ст. 24 (1) ДЄС на “всі сфери зовнішньої політики” у визначенні рамок дії СЗБП неодмінно включає і торговельну політику й інші сфери зовнішньої діяльності ЄС. У цьому контексті метою ст. 40 ДЄС є збереження за інституціями ЄС компетенцій, які вони мають в окремих сферах зовнішньої політики.

Отже, з погляду міжнародної суб’єктності ЄС маємо такий горизонтальний розподіл компетенцій: СЗБП охоплює всі сфери зовнішньої політики, однак у частині, де Договір наділяє ЄС компе-

тенціями у певних сферах зовнішньої діяльності, наприклад торговельній політиці чи політиці з питань розвитку, ці повноваження мають перевагу. Водночас міжнародна суб'єктність передбачає певний рівень узгодженості і пріоритет питань великої політики над іншими сферами зовнішньополітичної діяльності, навіть, припустимо, за відсутності СЗБП.

Загальною практикою є ухвалення рішень у Раді державами-членами ЄС з окремих зовнішньополітичних питань на основі загальної політичної перспективи. Наприклад, переговори щодо зони вільної торгівлі з Україною не можуть розглядатись окремо від проблематики “великої” політики загалом. Перевага СЗБП полягає в тому, що вона робить сферу великої політики в ЄС помітною, а держави-члени та інституції ЄС мають дотримуватись узгоджених позицій. Свого часу Амстердамська угода запровадила новий інструмент узгодження зовнішньополітичної діяльності ЄС – спільні стратегії. Метою спільних стратегій було формування загальних рамок політики, що мало сприяти більш послідовним і узгодженим зовнішньополітичним крокам. У Лісабонській угоді не згадується цей інструмент, натомість пропонується інший – рішення щодо стратегічних інтересів і цілей Союзу, яке приймає Європейська Рада. Метою таких рішень Європейської Ради є створення загальних рамок політики у певних сферах, які сприяють узгодженим і послідовним діям у рамках СЗБП та діяльності в інших сферах зовнішньої політики.

Питання узгодженості зовнішньополітичних дій ЄС було одним з основних під час роботи Конвенту з підготовки нової установчої угоди [4]. Порівняно з державами, де питання узгодженості навряд чи може бути винесене на рівень конституції, для ЄС воно має велике значення з огляду на різні типи повноважень у сфері зовнішньої політики і протистояння міжурядового підходу та принципу наднаціональності. Задля забезпечення єдності міжнародних дій ДЄС визначає, що “Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізувати його цілі, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів, а також гарантувати узгодженість, ефективність і тяглість політик та дій Союзу” [1, ст. 13]. Однак різні типи компетенцій у сфері зовнішньої політики ЄС призводять до міжінституційного протистояння, яке Лісабонська угода намагається вирішити шляхом покладання на Високого представника ЄС функцій узгодження зовнішньої політики загалом та зобов'язуючи інституції ЄС співпрацювати. Це,

зокрема, стосується Ради та Комісії, яка відіграє досить помітну роль у формуванні порядку денного СЗБП.

Оскільки в установчих угодах ЄС, як зазначалося, не описується механізм, за допомогою якого Рада і Комісія мали забезпечувати узгодженість міжнародної діяльності, на операційному рівні питання поєднання міжурядового і наднаціонального викристалізувалося в 1994 р. у контексті рішень Ради про спільні позиції щодо Руанди та України [7, с. 263–264]¹. Оскільки рішення Ради стосувалось спільних дій у рамках першої і другої опори, Комісія виступила проти того, щоб цей спільний підхід визначався лише на основі СЗБП. Комісія також заперечила, що рішення в рамках СЗБП можуть застосовуватися до вирішення питань, які належать до виключних та спільних повноважень Спільноти, а також те, що роль Комісії може бути зведена до ролі органу, який імплементує прийняте рішення в рамках СЗБП. Цю дилему частково було розв'язано шляхом прийняття рішення Ради про порядок застосування спільних позицій, за яким вони є обов'язковими для ЄС у цілому, однак повинні виходити з дотримання повноважень кожної інституції, включаючи повноваження Комісії щодо ініціативи [8, с. 63–64].

Різні процедури ухвалення рішень і різне залучення ЄС як єдиного гравця в особі Комісії формує певне протиставлення “великої” і “малої” політики, однак навіть за відсутності СЗБП вироблення підходів до розв'язання міжнародних проблем великою кількістю держав-членів у рамках ЄС навряд чи було більш ефективним. У цьому контексті не має великого значення, чи підпорядкована сфера малої політики СЗБП, чи рішення в рамках СЗБП поширюється на інші сфери міжнародної діяльності ЄС [3, с. 154].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зовнішньополітичні компетенції формують спроможність ЄС діяти на міжнародній арені, визначаючи очікування та межі його поведінки. Зазвичай питання здатності діяти на міжнародній арені на основі внутрішніх характеристик міжнародного актора не виникає, оскільки, наприклад, у випадку з державами вони мають гомогенну

¹ Рішення Ради щодо Руанди тісно пов'язане з діяльністю Спільноти в рамках Ламейської конвенції і стосувалося питань, які належали до компетенції Спільноти, зокрема гуманітарної допомоги біженцям та співробітництва з питань розвитку. Така сама ситуація склалася і з прийняттям спільної позиції Ради щодо України, яка стосується економічної співпраці, розвитку демократичних інституцій і законодавства, питань ядерної безпеки та реформування енергетичного сектору, що відносять до компетенції Євроатома.

структуру. Однак зовнішньополітична модель ЄС не відповідає цій ідеальній ситуації, а аналіз відповідних повноважень ЄС свідчить, що різні напрями його міжнародної діяльності функціонують на основі окремих компетенцій, об'єднаних однією інституційною структурою. ЄС виступає як єдиний міжнародний актор, що наділений відповідною правосуб'єктністю, хоча і діє на основі наданих повноважень.

Водночас теза про відсутність гомогенної структури формування зовнішньої політики є досить умовною і в цьому разі співвідносить ЄС із державою, якою він, звичайно, не є. Наднаціональна структура компетенцій у сфері “малої” політики і комунітаризована, хоча і міждержавна, структура компетенцій у СЗБП формує особливу модель міжнародного актора, здатного діяти автономно в міжнародному середовищі. На відміну від федеративних чи конфедеративних утворень, в яких зі стратегічних, політичних і ресурсних міркувань компетенціями у сфері зовнішньої

політики завжди наділяється найвищий рівень, міжнародна поведінка ЄС здійснюється на основі спільного суверенітету. Держави-члени передають частину своїх повноважень на наднаціональний рівень, “обмежуючи свої суверенні права в окремих сферах”, однак зберігають спроможність діяти, особливо в частині “великої” політики, яку вони розглядають як основу свого суверенітету.

Незважаючи на очевидну відмінність компетенцій ЄС у сферах комунітарної і міждержавної зовнішньої політики, ЄС спроможний справляти значний вплив на вирішення питань “великої” політики. Це не означає, що держави-члени передають відповідні компетенції Союзові – вони залишаються активними міжнародними акторами, однак СЗБП не є звичайним політичним союзом, оскільки поряд із державами-членами в її виробленні і реалізації задіяні центральні інституції. Водночас спроможність брати участь у реалізації завдань у сфері СЗБП не ставить його на один щабель із державами-членами.

Список використаних джерел

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Vol. 53 (C 83). – P. 1–389.
2. D'Atena A. Subsidiarity and division of competencies between European Union, its member states and their regions / Antonol D'Atena // The European constitution in the making / Roberto Miccù, Ingolf Pernice (eds.). – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2004. – P. 135–140.
3. Eeckhout P. External relations of the European Union: legal and constitutional foundations / Piet Eeckhout. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 490 p.
4. Final report of Working Group VII on External Action (CONV459/02), Brussels, 16 December 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf>.
5. Hill Ch. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role / Christopher Hill // Journal of Common Market Studies. – 1993. – № 31 (3). – P. 305–328.
6. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6-64 [Електронний ресурс] // European Court Reports. – 1964. – P. 587–600. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:EN:PDF>.
7. Nuttall S. European Foreign Policy / Simon Nuttall. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 304 p.
8. Timmermans C. The uneasy relationship between the Communities and the Second Union Pillar: Back to the

References

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Volume 53 (C 83). – P. 1-389.
2. D'Atena A. Subsidiarity and division of competencies between European Union, its member states and their regions / Antonol D'Atena // The European constitution in the making / Roberto Miccù, Ingolf Pernice (eds.). – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2004. – P. 135-140.
3. Eeckhout P. External relations of the European Union: legal and constitutional foundations / Piet Eeckhout. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 490 p.
4. Final report of Working Group VII on External Action (CONV459/02), Brussels, 16 December 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf>.
5. Hill Ch. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role / Christopher Hill // Journal of Common Market Studies. – 1993. – № 31 (3). – P. 305-328.
6. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6-64 [Електронний ресурс] // European Court Reports. – 1964. – P. 587-600. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:EN:PDF>.
7. Nuttall S. European Foreign Policy / Simon Nuttall. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 304 p.
8. Timmermans C. The uneasy relationship between the Communities and the Second Union Pillar: Back to the

- 'Plan Fouchet'? / C. W. A. Timmermans // *Legal Issues of European Integration*. – 1996. – № 1. – P. 61–70.
9. Treaty establishing the European Community. Consolidated version 1992 // *Official Journal of the European Communities*. – 1992. – № C 224. – P. 1–130.
10. Treaty on European Union // *Official Journal of the European Communities*. – 1992. – № C 191. – P. 1–112.
11. Weber A. *The Distribution of Competences Between the Union and the Member States* / Albrecht Weber // *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action of the European Union* / Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli. – New York : Springer, 2012. – P. 311–322.
- 'Plan Fouchet'? / C. W. A. Timmermans // *Legal Issues of European Integration*. – 1996. – № 1. – P. 61-70.
9. Treaty establishing the European Community. Consolidated version 1992 // *Official Journal of the European Communities*. – 1992. – № C 224. – P. 1-130.
10. Treaty on European Union // *Official Journal of the European Communities*. – 1992. – № C 191. – P. 1-112.
11. Weber A. *The Distribution of Competences Between the Union and the Member States* / Albrecht Weber // *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action of the European Union* / Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli. – New York : Springer, 2012. – P. 311-322.