

УДК: 327(477)

Гнатюк М. М.

ПРЕДСТАВНИЦТВО ЄС У МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ

У статті розглянуто участь Європейського Союзу у роботі міжнародних організацій. Особливу увагу звернено на роль членства в міжнародних організаціях у формуванні міжнародної суб'єктності ЄС.

Ключові слова: міжнародне представництво ЄС, міжнародні організації, міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, зовнішні компетенції ЄС, інтеграція.

Участь ЄС у роботі міжнародних організацій є важливою для реалізації цілей його зовнішньої політики та становлення як повноправного гравця світової політики. Традиційно міжнародні організації створюються урядами держав задля просування певних цілей, наприклад, функціональної співпраці в певних сферах (Міжнародна організація праці) чи для підтримання миру і створення умов для співпраці (Організація Об'єднаних Націй). Участь ЄС у міжнародних організаціях з цього погляду проблематична, оскільки він не є державою і деякі дослідники навіть трактують його як наднаціональну організацію [12]. Разом з тим ЄС – член трьох міжнародних організацій, при п'яти діють його закордонні представництва, ще в кількох він має статус спостерігача [17].

Актуальність питання членства ЄС у міжнародних організаціях привертає увагу українських і зарубіжних дослідників. Практику ЄС в укладанні багатосторонніх конвенцій вичерпно опрацьовано у працях В. Муравйова, до питання міжінституційної взаємодії в процесі реалізації політики ЄС звертається І. Грицяк, практичні аспекти участі ЄС в міжнародних організаціях розглядає Ж. Сак. Варто також відзначити інтенсивний розвиток наукової літератури, що стосується висвітлення зовнішньополітичної поведінки ЄС, зокрема, праці М. Сміта, К. Сміта, Р. Вайта й ін. Метою цієї статті є з'ясування механізму участі ЄС у роботі міжнародних організацій та виявлення ролі членства в них у формуванні його міжнародної суб'єктності.

Порядок взаємодії ЄС та міжнародних організацій визначається статтями 220 і 221 Договору про функціонування Європейського Союзу

(ДФЄС)¹. Стаття 220 вказує, що Союз встановлює всі належні форми співпраці з органами Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованими установами, Радою Європи, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Організацією економічної співпраці і розвитку. Також Союз підтримує належні відносини з іншими міжнародними організаціями. Відповідальність за імплементацію статті покладено на Високого представника ЄС з зовнішньої і безпекової політики та Комісію. У статті 221 зазначено, що делегації ЄС, якими керує Високий представник з європейської зовнішньої і безпекової політики, представляють ЄС у міжнародних організаціях. Стаття також зобов'язує делегації діяти у тісній співпраці з дипломатичними та консульськими місіями держав-членів [8].

Таким чином, угода прямо не визначає можливість членства ЄС у міжнародних організаціях, однак і не містить перепон. До певної міри участь ЄС у міжнародних організаціях є наслідком реалізації ним своїх повноважень, відтак обмежується сферою його компетенції. У цьому контексті важливим є висновок Суду ЄС від 26 квітня 1977 р. стосовно тлумачення статті 228 (1) Римської угоди про створення ЄС, який визнав можливість ЄС підписувати міжнародні угоди, в тому числі щодо створення міжнародних організацій. Однак зовнішні компетенції ЄС не обмежуються укладанням міжнародних угод, а поширюються також на можливість приєднання до вже наявних міжнародних організацій та участі в їхній роботі. Імпліцитно це під-

¹ Крім того, Договір містить кілька положень, що стосуються співпраці ЄС із міжнародними організаціями в окремих сферах, наприклад стаття 191 [8].

тверджено висновком Суду ЄС від 15 листопада 1994 р. щодо компетенції Спільноти у створенні СОТ [14].

Отже, питання щодо представництва ЄС у міжнародних організаціях у контексті його повноважень можемо поділити на дві частини: створення нових міжнародних організацій та приєднання до вже наявних.

За своєю формою питання участі ЄС у створенні нових міжнародних організацій тотожне повноваженням ЄС в укладанні міжнародних угод. ЄС має різні повноваження в окремих сферах. Відтак у тій частині, що належить до його виняткових повноважень¹, ЄС може укласти відповідну угоду про створення міжнародної організації. На практиці дуже мало прикладів, коли укладаються подібні угоди. Більшість міжнародних угод Європейський Союз укладає у взаємодії із державами-членами, оскільки питання діяльності міжнародної організації стосуються як ЄС, так і його держав-членів. Результат – укладання змішаних угод, сторонами яких є, з одного боку, ЄС і держави-члени, з іншого, третя країна чи міжнародна інституція².

Приєднання до вже наявних організацій, які мають чітко окреслену інституційну структуру, суттєво відрізняється від участі в міжнародній угоді, яка передбачає створення якоїсь інституційної структури [16, с. 1238–1239]. Відтак, на відміну від створення, приєднання до міжнародних організацій не відбувається у формі укладання міжнародної угоди³.

Членство ЄС у міжнародних організаціях є викликом сучасній Вестфальській міждержавній політичній системі, яка побудована на пріоритеті держави як первинного актора. Як правило, в міжнародних організаціях членство відкрите лише для держав, і вступ ЄС вимагає зміни усталеної практики.

ЄС не є традиційним суб'єктом міжнародного права і, на відміну від держав, має обмежену міжнародну правосуб'єктність. Стаття 5 Договору про Європейський Союз вказує, що «межі компетенції Союзу визначаються принципом делегованих повноважень. Використання компе-

тенцій Союзу регулюються на основі принципів субсидіарності та пропорційності» [7]. Таким чином, зовнішні дії Союзу обмежені повноваженнями, що їх він може реалізовувати відповідно до цілей установчої угоди [9].

На практиці дуже часто міжнародна організація повинна змінити свій статут, щоб дозволити Європейському Союзу стати її членом. Питання ускладнюється і тим, що при створенні чи приєднанні ЄС до міжнародної організації його держави-члени також стають чи залишаються членами цієї міжнародної організації. Таке «змішане» членство порушує, своєю чергою, складне питання про порядок прийняття рішень у міжнародній організації, зокрема кількість голосів, що матиме Союз, їх розподілу між державами-членами і ЄС.

Якщо міжнародна організація приймає рішення із питань, що належать до виняткової компетенції ЄС, держави-члени зобов'язані дійти спільної позиції, як того вимагає Лісабонська угода [7, стаття 34 (1)]. Таким чином постає блок держав у рамках міжнародної організації, що порушує засадничий принцип суверенної рівності.

Держави-члени ЄС наразі не поспішають відмовлятися від своєї участі в роботі міжнародних організацій і передати ці функції ЄС навіть у тій частині, що належить до його виняткової компетенції. В жодному разі не потрібно недооцінювати небажання держав віддавати частку своєї зовнішньополітичної компетенції, позаяк членство у міжнародних організаціях розглядається як складова здійснення національного суверенітету [16, с. 1233].

Питання «змішаного» членства ЄС і його держав-членів у міжнародних організаціях зачіпає також проблему відповідальності і представництва. Якщо ЄС бере участь у роботі міжнародної організації з питань, які потрапляють до сфери його виняткової компетенції, то може виникнути питання про здатність Союзу поширити свої зобов'язання на держави-члени. У разі спільної компетенції ЄС може разом із державами-членами стати членом міжнародної організації з «зобов'язанням тісної співпраці» (стаття 221 ДФЄС). Однак у цьому випадку участь ЄС у роботі міжнародної організації також є проблематичною, адже не зрозуміло, хто висловлює позицію: ЄС, держава-член чи двоє разом і в якій якості. Крім того, самому Європейському Союзу важко визначитись, хто саме говорить від імені Європи⁴, тому «не варто очікувати від міжнародних організацій, що вони підлатають свої статuti відповідно до структури опор ЄС» [11, с. 162].

¹ ЄС належить виняткова компетенція в таких сферах: а) митний союз; б) встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку; в) монетарна політика для держав-членів, валютою яких є євро; г) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; д) спільна торгівельна політика [7, стаття 3 ДФЄС].

² Докладніше див.: [2, с. 44–49].

³ З юридичного погляду процес приєднання до вже наявних міжнародних організацій складається із двох односторонніх заяв про наміри. Ж. Сак описує таку процедуру: Комісія ініціює пропозицію, Рада і Європейський Парламент приймають рішення про доцільність членства. Комісія регулярно інформує їх про переговори із відповідними органами міжнародної організації. Якщо в обох сторін немає заперечень, Комісія може направити заяву про членство [16, с. 1229–1232].

⁴ Докладніше див.: [1, с. 78–83].

Яскравим прикладом особливої природи міжнародної суб'єктності ЄС є питання його участі в ключовій міжнародній організації сучасності – Організації Об'єднаних Націй.

На заваді членства ЄС у ключових органах ООН, зокрема Раді Безпеки, стоїть низка чинників зовнішнього і внутрішнього характеру. Дія внутрішніх перепон виявляється в тому, що питання, які вирішує РБ ООН, потрапляють до сфери спільної зовнішньої і безпекової політики. Тому членство ЄС в РБ ООН неможливе через брак відповідних повноважень у ЄС¹. Навіть якщо припустити, що держави-члени ЄС відмовляться від частки свого суверенітету у сфері «великої політики», що означатиме відмову Франції і Великої Британії від статусу постійних членів РБ ООН на користь ЄС, виникає питання здатності ЄС досягати спільної позиції та, що важливіше, гарантувати її дотримання державами-членами.

На міжнародному рівні постає також інша проблема. У статті 4 Статуту ООН визначено, що членами цієї організації можуть бути лише держави [4]. Тому дебати щодо членства ЄС у РБ ООН потрібно розглядати в контексті ширшого питання реформування Ради Безпеки і вимоги представництва не на силовій, а на регіональній основі [11, с. 176–179].

Незважаючи на об'єктивні перепони для членства ЄС у міжнародних організаціях, пов'язаних перш за все із державоцентричністю сучасної міжнародної системи, Європейська Спільнота має низку вдалих прикладів функціональної зовнішньої співпраці, наприклад, членство ЄС у Світовій організації торгівлі (СОТ) та Організації з продовольства та сільського господарства (ФАО).

Досвід роботи ЄС у цих міжнародних інституціях є унікальним свідченням успіху багатосторонньої дипломатії постнаціональної спільноти, якою є Європейський Союз. Зокрема, членство ЄС в Організації з продовольства та сільського господарства є вдалим прикладом приєднання до вже наявної міжнародної організації. А членство ЄС у СОТ стосується започаткування нової міжнародної організації.

Представництво ЄС у ФАО. Переговори про приєднання Європейської Економічної Спільноти до цієї міжнародної організації тривали чотири роки і завершилися в 1991 р. [16, с. 1237]. Статут Організації з продовольства та сільського господарства ООН, який було прийнято в 1945 р., не передбачав можливості членства інших міжнародних акторів, окрім держав.

¹ ЄС також може діяти на основі спільної позиції, узгодженої державами-членами (стаття 34 (1)), і лише якщо такої позиції немає, держави-члени ЄС можуть діяти самостійно. Крім того, держави-члени ЄС, які є членами РБ ООН, повинні захищати «позицію та інтереси Союзу» [6, стаття 34 (2)].

Тому в процесі перемовин із ЄС виникла потреба внести до нього зміни.

Щоправда, варто зазначити, що радикальних змін щодо можливості членства принципово нових акторів статут ФАО не зазнав. Було знайдено прийнятну для держав формулу членства, яку закріпила стаття II оновленого статуту, – членами окрім самих держав можуть бути «регіональні економічні інтеграційні організації, які утворені державами, більшість з яких є членами ФАО».

Таким чином, ЄС у контексті членства у ФАО класифікують як «*регіональну економічну інтеграційну організацію*», яка діє на основі декларації про повноваження, а держави-члени ЄС залишають за собою всі інші повноваження. Досить своєрідним є спосіб розподілу членських прав між ЄС і його державами-членами в рамках Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН. ЄС як «регіональна економічна інтеграційна організація», що приєднується до ФАО, має стільки ж голосів, скільки її держави-члени. Положення ХLI Загальних правил ФАО передбачає, що будь-який член цієї організації може вимагати декларації розподілу компетенцій з кожного окремого питання, що розглядається, крім того, перед кожним засіданням організація, яка є членом ФАО, та її держави-члени повинні вказати, кому належить компетенція і хто має право голосу. З питань спільної компетенції організація-член та її держави-члени можуть брати участь в обговоренні, однак до уваги беруть думку сторони, яка має право голосу [3].

Такі правила роботи міжнародної організації вимагають узгодженого прийняття рішень у середині ЄС. Комісія і Рада уклали в 1991 р. міжвідомчу угоду про координацію зустрічей на різних рівнях, механізм обміну інформацією, правила вступу в процес і голосування на зустрічах ФАО. Варто зазначити, що, на думку Комісії, членство ЄС у ФАО не є вдалим унаслідок постійних суперечок навколо компетенції та прав голосування [16, с. 1245–1246]. З огляду на складність розподілу компетенцій між ЄС і державами-членами та постійну напругу між міжурядовим і наднаціональним підходом щодо європейської інтеграції в цілому правила прийняття рішення в ФАО є, як влучно зазначає П. Еекхаут, «ідеальним рецептом для кепського виконання» [10, с. 205].

Представництво ЄС у СОТ. Приклад членства ЄС у СОТ є до певної міри протилежним. До створення цієї організації Спільнота вже була членом ГАТТ й одним із ключових гравців Уругвайського раунду переговорів, що призвів до утворення СОТ. ЄС представляла Комісія, що діяла на виконання мандата Ради. Тому було очевидним, що Спільнота має стати членом цієї організації, питання лише полягало в тому, яку

роль відіграватимуть держави-члени. Стаття XIV Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі зазначає, що угода є відкритою для приєднання сторін, які уклали угоду про ГАТТ 1947 р., та Європейської Спільноти. Угода не висуває вимог щодо декларації компетенцій та містить кілька базових положень про голосування: стаття IX передбачає, що кожний член СОТ має один голос; кількість голосів ЄС дорівнює кількості його держав-членів, що входять до СОТ. У примітці зазначено, що кількість голосів Спільноти і її держав-членів має не перевищувати кількості держав-членів [13].

На внутрішньому рівні ЄС після закінчення Уругвайського раунду Рада, Комісія та держави-члени виробили «кодекс поведінки» у майбутніх переговорах щодо послуг, який передбачає, що Комісія виступає переговорником від імені Спільноти і держав-членів, Рада здійснює нагляд за процесом переговорів, формує цілі переговорів та приймає директиви. Загалом, ЄС є центральним гравцем у системі СОТ, оскільки переважна більшість питань, що розглядає ця організація, належить до виняткової компетенції ЄС.

Представництво ЄС у міжнародних організаціях є досить обмеженим, однак це не означає повної неспроможності ЄС брати участь і користуватись перевагами такого членства. Можливі також різні види співпраці, зокрема у багатьох міжнародних організаціях ЄС має статус спостерігача, де всі або більшість його держав-членів є членами міжнародної організації. Статус спостерігача дає право висловити позицію, однак не голосування. Різні модальності цього статусу залежать від правил міжнародної організації та природи компетенції ЄС і узгодженості його дій.

Відносини ЄС із системою ООН свідчать про те, що тісна співпраця можлива і на основі статусу спостерігача [5]. Як спостерігач ЄС може приєднуватись до угод, укладених під егідою ООН. ЄС також активно взаємодіє зі спеціалізованими установами ООН. Крім того, ЄС став активним гравцем у Генеральній Асамблеї ООН, в якій він представлений Високим представником ЄС з європейських зовнішніх справ і безпекової політики та Комісією і діє разом із державами-членами на основі спільної позиції.

Обов'язок держав-членів ЄС співпрацювати в міжнародних організаціях лежить в основі просування його позиції на міжнародній арені. Потрібно зазначити, що Римська угода про заснування ЄЕС статтею 116 зобов'язувала держави-члени діяти на основі спільної позиції в міжнародних організаціях економічного характеру з питань, що є важливими для спільного ринку [18]. Установчі угоди передбачають узгодження дій ЄС і держав-членів у питаннях спільної і виняткової компетенції в рамках міжнародних організацій і міжнародних конференцій, а у випадку, якщо ЄС не є їх стороною, то обов'язок співпрацювати зобов'язує держави діяти в інтересах Союзу. Маастрихтська угода ввела статтю 19 (тепер зі змінами стаття 34 ДЄС) в частині спільної зовнішньої і безпекової політики, в якій зазначалось, що «держави-члени координують свої дії в міжнародних організаціях та під час міжнародних конференцій. Вони підтримують на таких форумах спільні позиції» [6]. Договір про ЄС покладає організацію і координацію такої взаємодії на Високого представника Союзу з питань зовнішньої і безпекової політики [7, стаття 34]. У сфері монетарної політики стаття 138 ДФЄС передбачає, що Рада кваліфікованою більшістю на пропозицію Комісії та після консультацій з ЄЦБ приймає рішення про спільну позицію та заходи для уніфікованого представництва щодо питань особливого значення для економічного та валютного союзу в міжнародних фінансових інституціях і конференціях [8].

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Отже, питання членства ЄС у міжнародних організаціях має як правову, так і політичну природу і пов'язане з розподілом повноважень між ЄС і державами-членами та статутними положеннями самих міжнародних організацій. Унаслідок дії суттєвих внутрішніх і зовнішніх перепон ЄС не може повною мірою брати участь у роботі міжнародних організацій, про що свідчить його членство лише в кількох із них. Однак такі механізми, як асоційоване членство, спільна позиція та обов'язок співпрацювати, сприяють активній присутності ЄС у роботі міжнародних організацій.

Література

1. Гнатюк М. Хто говорить від імені Європи після Лісабону? / Микола Гнатюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2–3 (24–25). – С. 78–83.
2. Гнатюк М. Формування переговорної позиції та порядок укладання міжнародних договорів ЄС після Лісабону / Микола Гнатюк // Вибори та демократія. – 2011. – № 3 (29). – С. 44–49.
3. Статут Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (Статут прийнято Законом № 1334-IV від 25.11.2003) [Електронний ресурс] // ВВР. – 2004. – № 15. – Ст. 211. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c17&p=1260350995627273. – Назва з екрана.
4. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_010&p=1260350995627273. – Назва з екрана.
5. Brantner F. Complex engagement : The EU and the UN system / Franziska Brantner, Richard Gowen // European Union and international organizations / edited by Knud Erik Jørgensen. – L. : Routledge, 2009. – P. 37–61.

6. Consolidated Treaties. Treaty on European Union. Treaty establishing the European Community. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – 168 p.
7. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – Vol. 51. – No C115. – P. 13– 46.
8. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – Vol. 51. – No C115. – P. 47–201.
9. Declaration in relation to the delimitation of competences / Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union. – 2007. – No C306. – P. 257–258.
10. Eeckhout P. External relations of the European Union : legal and constitutional foundations / Piet Eeckhout. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2005. – lxii, 490 p.
11. Govaere I. In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations / Inge Govaere, Jeroen Capiau, An Vermeersch // European Foreign Affairs Review. – 2004. – No 9. – P. 155–187.
12. Grieco J. Anarchy and the Limits of Cooperation : A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism / Joseph Grieco // International Organization. – 1988. – No 42 (3). – P. 485–507.
13. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm. – Title from the screen.
14. Opinion of the Court of 15 November 1994. Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property – Article 228 (6) of the EC Treaty. Opinion 1/94 // European Court reports. – 1994. – Vol. I. – P. 5389–5422.
15. Opinion of the Court of 26 April 1977. Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels. Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty. Opinion 1/76 // European Court reports. – 1977. – P. 754–762.
16. Sack J. The European Community's Membership of International Organizations / J. Sack // Journal of Common Market Studies. – 1995. – No 32. – P. 1227–1257.
17. Taking Europe to the world – 50 years of the European Commission's External Service / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 59 p.
18. Treaty establishing the European Economic Community [Electronic resource]. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif. – Title from the screen.

M. Gnatyuk

EU REPRESENTATION IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

The article considers the participation of the European Union in international organizations. Particular attention is paid to the role of membership in international organizations in shaping the international actorness of the EU.

Keywords: international representation of the EU, international organizations, international actorness of the European Union, external competence of the EU, integration.

Матеріал надійшов 20 березня 2012 р.