

УДК 327.7:061.1ЄС

Гнатюк М. М.

КОМУНІТАРИЗАЦІЯ «ПОЛІТИЧНОЇ СКЛАДОВОЇ» ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН ЄС: ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПОЛІТИЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

У статті розглянуто процес комунітаризації Європейської політики співробітництва. Зокрема, стверджується, що необхідність використання ресурсів Спільноти та штучність розподілу економічних і політичних інструментів зовнішньої політики призвели до виникнення «політичного» виміру міжнародної діяльності ЄС.

Ключові слова: Європейське політичне співробітництво, міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, зовнішньополітичні компетенції ЄС, інтеграція.

Європейський Союз¹ від самого початку створення був наділений зовнішніми компетенціями в економічній сфері, однак позбавлений «політичного» виміру. Такий розподіл зумовлений прагненням держав-членів обмежити інтеграцію «малою» економічною політикою, водночас зберігши суверенні повноваження у «великій» політичній частині. Такі засадничі принципи призвели до становлення ЄС як унікального світового гравця із чіткою відмінністю між його економічним потенціалом із виключною компетенцією центральних органів ЄС та політичною складовою, зокрема Спільною зовнішньою і безпековою політикою, яка є координаційним механізмом зовнішніх політик держав-членів із незначним залученням інституцій ЄС.

З погляду вироблення і здійснення зовнішньої політики автономне функціонування економічних і політичних інструментів позбавлене будь-якого змісту. Адже як можна відокремити одну складову зовнішньої політики від іншої? Якщо подивитися на практику здійснення зовнішньої політики держав, то зрозуміло, що, скажімо, зовнішньоекономічні питання є части-

ною зовнішньої політики загалом, а економічні інструменти (санкції, ембарго) своєю чергою активно використовуються для реалізації інших цілей зовнішньої політики. Тому держави-члени ЄС відразу після його створення спробували доповнити економічну інтеграцію в рамках ЄС політичним співробітництвом, яке не могло відбуватись без залучення потенціалу ЄС як міжнародного суб'єкта.

Питання політичної складової співпраці держав-членів Європейського Союзу розглядається в працях українських дослідників В. Копійки, О. Пристайко, Г. Перепелиці, О. Снігир, зарубіжних дослідників С. Наттала, С. Дюка, Х. Сміта та ін. Розвиток міжнародних компетенцій ЄС зумовлює потребу аналізу основ його суб'єктності, особливо політичної складової, яка здебільшого недооцінюється. Метою статті є з'ясування шляхів залучення Європейської Економічної Спільноти до політичної співпраці держав-членів та виявлення ролі ЄС в її реалізації.

Напрямок європейської інтеграції, який кристалізувався на початок створення ЄС, свідчив про те, що запроваджена інтеграційна модель була малоімовірною у сфері «великої» політики. Після невдалої спроби сформуванню за федералістським зразком політичний і оборонний союз, який, крім іншого, передбачав створення європейської армії під єдиним команду-

¹ Назва «Європейський Союз» вживається для загального позначення всієї сукупності Європейських Спільнот, які історично йому передували, зокрема, щодо Європейського об'єднання вугілля та сталі, Європейської Економічної Спільноти (з 1993 р. Європейської Спільноти), Євратому, окрім випадків, коли безпосередньо розглядається їх діяльність.

ванням, ідеї запровадження політичної складової Спільноти, що постали на початку 1960-х років, мали на меті послаблення наднаціональних позицій на основі інституційного відокремлення «великої» (політичні та безпекові питання) у формі політичного союзу та «малої» політики (економічні питання), яка повинна була й надалі розвиватися в рамках ЄЕС. Проект створення Європейського політичного союзу на основі плану Фуше передбачав створення міжурядової організації, в якій наявні інституції Спільноти не відігравали б жодної ролі [5; 6].

Однак уже в кінці 1960-х років держави-члени ЄЕС задля посилення власної міжнародної присутності були змушені повернутися до ідеї політичної співпраці в рамках наднаціональної економічної організації. Ідея створення координаційного механізму зовнішніх політик держав-членів ЄЕС, яку висунув президент Франції Ж. Помпиду, була підтримана представниками інших держав на Гаазькій конференції в 1969 р. [1]. Цей механізм, який отримав назву Європейське політичне співробітництво (ЄПС), став початком формування спроможності ЄС у сфері «великої» політики на основі політичного союзу між його державами-членами.

Параметри Європейського політичного співробітництва визначено в Люксембурзькій доповіді 1970 р., в якій висловлювалося занепокоєння станом наявної співпраці у сфері зовнішньої політики, а також тим, що в попередні роки не вдавалося досягти порозуміння та подолати розрив між бажанням говорити одним голосом і небажанням держав відмовитися від частки суверенітету в безпекових і оборонних питаннях. Крім того, в доповіді наголошувалося, що Європейські Співтовариства сформували «ядро» «європейської єдності», а створення ЄПС тим часом мало сприяти становленню «дедалі міцнішого союзу» [3]. Таким чином, доповідь, якою започатковувалося зовнішньополітичне співробітництво держав-членів ЄЕС, пов'язувала ЄПС з досить широкою метою побудови європейської спільноти.

У практичному плані координаційний механізм ЄПС передбачав обмін інформацією та консультації з «важливих питань міжнародної політики» з метою «гармонізації поглядів, об'єднання зусилля та реалізації спільних заходів, коли це можливо і бажано». Ключова роль у формуванні порядку денного Європейського політичного співробітництва належала міністрам закордонних справ держав-членів, однак вони мали проводити свої засідання не в Раді ЄЕС, як це передбачено Римською угодою, а окремо у форматі

міжнародної конференції, яка повинна була відбуватися кожні шість місяців або в разі потреби в державі, що головує. Головування в ЄПС було паралельним зі Спільнотою [3].

Серед новостворених інституцій, які мали сприяти зовнішньополітичному співробітництву, варто відзначити Політичний комітет, до якого входили керівники політичних департаментів міністерств закордонних справ держав-членів, так звані «політичні директори». До повноважень Політичного комітету належала підготовка засідань Ради міністрів закордонних справ ЄПС, створення робочих груп і груп експертів. Крім того, кожна країна призначала відповідальних осіб для забезпечення координації практичних кроків зовнішньої політики. Система прийняття рішень у ЄПС базувалась на однакості держав-членів без участі центральних органів Спільноти.

Як зазначає Х. Сміт, створений механізм ЄПС став компромісом між тими, хто відкидав зовнішньополітичне співробітництво на рівні Спільноти в 1960-х роках, і тими, хто вбачав залучення Спільноти можливим і прийнятним [14, с. 69]. Таким чином, ЄПС мало вирішити досить складну дилему досягнення спільності в зовнішній політиці без її комунітаризації, водночас зберігаючи національну автономію держав-членів. Наслідком стало утворення нового обережного і прагматичного механізму імплементації «політичної» складової міжнародного співробітництва, який, з одного боку, закріплював відмінність зовнішньополітичного співробітництва держав-членів ЄЕС від самого ЄЕС, а з другого – визнавав і використовував взаємопов'язаність Європейського політичного співробітництва та Спільноти.

Логіка міждержавного підходу передбачала, що Спільнота буде виконувати другорядну роль здебільшого як інструмент реалізації узгодженої зовнішньополітичної позиції в рамках ЄПС. Тому на початку його діяльності залучення Європейської комісії, єдиної інституції Спільноти, що могла ініціювати її політику та вважалася провідником комунітарних інтересів і двигуном інтеграції, було обмеженим і фрагментарним. Так, на першу зустріч міністрів закордонних справ у рамках ЄПС у Мюнхені в листопаді 1970 р., на якій розглядалися ситуація на Близькому Сході та майбутня Конференція з безпеки і співробітництва в Європі (КБСЕ), представники ЄК були запрошені на одну годину і тільки для обговорення питань, які належали до компетенції Спільноти [7, с. 16]. Іншим яскравим прикладом небажання держав-членів долучити Комісію

Європейської Спільноти до роботи ЄПС був її статус у роботі конференції з підготовки НБСЄ в Женеві: «Представники Комісії Європейської Спільноти будуть представлені за списком делегації Данії з метою висловлення позиції Спільноти з питань, які згадуються в заяві міністра закордонних справ (Данії. – Г. М.)» [9, с. 111].

Незважаючи на всі спроби обмежити участь Спільноти у виробленні політичних рішень і прагнення зберегти національну автономність у зовнішній політиці держав-членів, ЄПС не могло обійтись без залучення Спільноти, що врешті-решт призвело до зміни традиційної ролі інституцій Спільноти в політичних питаннях та виникнення «політичного» виміру міжнародної діяльності ЄС.

Потреба координації зусиль в усьому спектрі питань зовнішньої політики європейських країн неодмінно вимагала участі Спільноти, яка виявилась розпорядником значного зовнішньополітичного потенціалу. Так, уже Паризький саміт глав держав і урядів Європейської Спільноти в жовтні 1972 р. визнавав цю потребу, вказуючи, що «буде підтриманий тісний зв'язок із інституціями ЄС з питань, що стосуються діяльності Спільноти» [15]. Доповідь, затверджена 23 липня 1973 р. і представлена на наступному саміті в Копенгагені, передбачала запрошення Комісії на зустрічі міністрів закордонних справ держав-членів ЄПС, якщо на них розглядаються питання, що стосуються Спільноти [12, с. 20–21]. Комісію також належало інформувати через Комітет постійних представників про узгоджені рішення «тією мірою, що вони становлять інтерес для роботи Спільноти». Комісія також була запрошена до участі в роботі Політичного комітету та груп експертів, коли порядок денний «стосується діяльності Спільноти» [12, с. 18].

Фактор спільності держав-членів ЄС, становлення окремої «європейської ідентичності» [4] сприяли поступовому збільшенню присутності Європейської комісії, як провідника спільних інтересів Спільноти, в реалізації цілей ЄПС та дедалі більшому її залученню до вирішення питань світового політичного життя. Спочатку Комісія взяла участь у роботі ЄПС виключно з питань, що входили до її компетенції. У 1970–1973 рр. вона була залучена до обговорення ініціативи європейських країн у врегулюванні Близькосхідного конфлікту, зокрема займалась питанням допомоги палестинським біженцям. Розвиток подальших подій свідчив про необхідність використання всього комплексу зовнішньополітичних інструментів європей-

ських держав, зокрема економічних, для впливу на ситуацію на Близькому Сході. Тому внесок Спільноти до зовнішньополітичних ініціатив у рамках ЄПС ставав суттєвим і необхідним. Представники Комісії взяли участь у роботі Координаційної групи, разом із представниками країни-президента долучились до проведення попередніх обговорень з арабськими країнами та очолили кілька робочих груп з економічних і технічних питань. Як зазначає С. Натталл, коли в 1976 р. формально арабо-ізраїльський діалог було започатковано, Європейська комісія виявилася повністю залученою до механізмів і процедур ЄПС [10, с. 344].

Становлення ЄПС може бути окреслено як зростання неформальних координаційних механізмів між державами-членами і Спільнотою. Збільшення ролі ЄС у реалізації ЄПС вимагало зміни механізму його функціонування шляхом договірною закріплення ролі Спільноти. Своєрідним поштовхом до перегляду місця Спільноти в ЄПС стало запровадження нею санкцій у відповідь на введення військ СРСР до Афганістану [2]. Показовим було те, що зовнішня політика в рамках ЄПС вимагала включення ресурсів Спільноти; крім того, ЄК могла діяти швидше, тоді як координація дій держав-членів ЄПС вимагала певного часу.

Лондонський саміт Європейської ради, який відбувся в жовтні 1982 р., інституційно закріпив роль Спільноти в Європейському політичному співробітництві. У доповіді за результатами саміту вказувалося, що в «рамках встановлених процедур Десятка вважає важливим, щоб Комісія Європейських Спільнот була повністю асоційована із Політичним співробітництвом на всіх рівнях» [11]. Наслідком «асоціації ЄК повною мірою» стало внесення до міждержавного підходу у виробленні зовнішньополітичних рішень наднаціональних та комунітарних елементів, на основі яких діяла ЄК. Так, застосування економічних інструментів силової дипломатії в реалізації цілей ЄПС було можливе лише в разі ініціативи ЄК, оскільки належало до виняткової компетенції Спільноти. Варто зазначити, що саме економічні інструменти зовнішньої політики відіграють одну з ключових ролей в ЄПС починаючи від 1980-х років.

Наступним кроком на шляху комунітаризації ЄПС стало його включення Єдиним європейським актом 1986 р. до установчих договорів Спільноти. На початковому етапі перемовин обговорювались переважно кодифікація правил ЄПС в окремій угоді, однак згодом було вирішено поєднати положення про ЄПС та змі-

ни до установчих угод Спільнот, переговори щодо яких велись окремо [8, с. 287–293]. Це було своєрідним дипломатичним проривом, оскільки укладання однієї угоди показувало, що ЄПС та Спільноти слугують одній меті і роблять свій внесок у становлення єдиного міжнародного актора.

У преамбулі ЄСА наголошувалось на важливості «говорити одним голосом у справах Європи і діяти послідовно і згуртовано для ефективного захисту спільних інтересів і незалежності», щоб держави-члени могли робити «свій власний внесок у збереження миру і безпеки». У статті 1 вказувалося, що метою Європейської Спільноти та Європейського політичного співробітництва є спільний внесок до просування в напрямку європейської єдності, а в статті 30 (1) розділу III «Положення про Європейську співпрацю в сфері зовнішньої політики» визначалася загальна мета ЄПС як «формування та імплементація європейської зовнішньої політики» [13].

ЄСА вказував, що інституції Спільноти мають залучатись до роботи ЄПС. У статті 30 (3а) передбачалися зустрічі міністрів закордонних справ і членів Комісії щонайменше чотири рази на рік у рамках ЄПС. Підтверджувалась повна асоціація Європейської комісії в роботі ЄПС (Стаття 30 (3b)). Країна, що головує в ЄПС, мала регулярно інформувати Європейський парламент із зовнішньополітичних питань та брати до уваги думку Європейського парламенту. Єдиний європейський акт передбачав також інформування і консультації ЄЕС і ЄПС з будь-яких питань зовнішньої політики загального інтересу задля забезпечення спільного впливу (стаття 30 (2а)); проведення консультацій і узгодження спільної позиції (стаття 30 (2b)); співпрацю з питань європейської безпеки, яка сприятиме розвитку європейської ідентичності в питаннях зовнішньої політики (Стаття 30 (6а)); координацію зусиль у міжнародних організаціях та конференціях (стаття 30 (7)) [13]. Таким чином, відбулося посилення зв'язків між ЄПС та ЄЕС на організаційному рівні, що вело до підвищення спроможності центральних інституцій ЄЕС у сфері зовнішньої політики.

Водночас ЄПС розглядалось як окремий напрям співпраці з окремими від Спільнот правилами формування та імплементації зовнішньої політики. У преамбулі ЄСА підкреслювала відмінність між «Спільнотами, які діють на основі власних правил» та «Європейським співробітництвом у сфері зовнішньої політики між державами-підписантами» [13]. У результаті держави, що підписали ЄСА, діяли, з одного боку, як

Високі Договірні Сторони в частині ЄПС та як держави-члени в частині внесення змін до установчих угод Спільнот.

Отже, Єдиний європейський акт, не надаючи нових повноважень Європейській Економічній Спільноті в питаннях «політичної» зовнішньої політики, став юридичним закріпленням практики, яка сформувалась від моменту прийняття Лондонської доповіді в 1982 р. і яка, крім іншого, передбачала співробітництво закордонних представництв країн-членів і ЄК у третіх країнах та міжнародних організаціях, обмін політичною та економічною інформацією, інформування з консульських питань, питань культурного співробітництва, координацію дій на місцях главами дипломатичних представництв, підготовку спільних доповідей тощо. У цьому контексті ЄСА має символічне значення як своєрідний рубіжний етап, який засвідчував, що політична складова зовнішньої діяльності не могла бути відокремлена від Європейських Спільнот. Разом з тим, безпосереднє сусідство в ЄСА таких принципів, як потреба діяти «єдиним голосом» і збереження «власного внеску держав» [13], свідчило про те, що політичний і економічний виміри зовнішніх дій надалі розвиватимуться паралельно в рамках ЄПС і Спільноти, а не інтегровано в єдиній структурі Спільноти.

Із зміною міжнародної ситуації в кінці 1980-х років становище ЄСА щодо політичної складової зовнішніх дій ЄЕС мало неочікувані наслідки. Нові міжнародні обставини, пов'язані з трансформаційними процесами в країнах, які раніше належали до Варшавського договору, вимагали негайної відповіді Спільноти, що автоматично робило Європейську Комісію, як виконавчий орган, що зосереджувала у своїх руках значні ресурси, ключовим гравцем регіональної політики. Як наслідок, роль комісії в ЄПС неймовірно зросла і вона зайняла «становище, яке викликало б подив у час, коли приймався Єдиний європейський акт» [10, с. 349].

Роль і компетенція Європейської комісії активно обговорювались на міждержавній конференції зі створення Європейського Союзу, яка розпочала свою роботу 1991 р. Робота міждержавної конференції завершилась виробленням Маастрихтської угоди, яка інкорпорувала Європейське політичне співробітництво в Європейський Союз під назвою Спільна зовнішня і безпекова політика, однак мета створення єдиної європейської зовнішньої політики ЄС здається недосяжною навіть сьогодні.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень

У статті було розглянуто зростання ролі Європейської Спільноти у виробленні і реалізації «політичної» зовнішньої політики в рамках ЄПС. Зростання ролі економічних чинників у зовнішній політиці та унікальний потенціал Спільноти зробили співробітництво держав-членів ЄС у «великій політиці» без її участі неможливою. Наслідком стала зміна традиційної ролі інституцій Спільноти в політичних питан-

нях та виникнення «політичного» виміру її міжнародної діяльності.

Процес формування політичної складової зовнішньої діяльності ЄС продовжується із створенням та реалізацією Спільної політики безпеки та оборони. У цьому контексті перспективним для подальших досліджень міжнародної суб'єктності є з'ясування компетенції і ролі ЄС у реалізації цієї політики, що особливо актуально у світлі змін до установчих договорів за Лісабонською угодою.

Список літератури

1. Communique of the Conference of the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Hague Summit Declaration). The Hague, 2 December 1969 // European foreign policy: key documents / Christopher Hill, Karen Elizabeth Smith, European Parliament. Secretariat. – New York : Routledge, 2000. – P. 72–75.
2. Council Regulation (EEC) № 596/82 of 15 March 1982, amending the import arrangements for certain products originating in the USSR // Official Journal of the European Communities. – 1982. – № 25 (L 72). – P. 15–18.
3. Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970) // Bulletin of the European Communities. – 1970. – № 11. – P. 9–14.
4. Declaration on European Identity by the Nine Foreign Ministers, Copenhagen, 14 December 1973 [Електронний ресурс] // Bulletin of the European Communities. – December 1973. – № 12. – P. 118–122. – Режим доступу: http://www.ena.lu/declaration_european_identity_copenhagen_14_december_1973-020002278.html. – Назва з екрана.
5. Draft Treaty for the Establishing of the European Political Union (Fouchet Plan I), 2 November 1961 // European foreign policy: key documents / Christopher Hill, Karen Elizabeth Smith / European Parliament. Secretariat. – New York : Routledge, 2000. – P. 47–52.
6. Draft Treaty for the Establishing of the European Political Union (Fouchet Plan II), 18 January 1962 // European foreign policy: key documents / Christopher Hill, Karen Elizabeth Smith / European Parliament. Secretariat. – New York : Routledge, 2000. – P. 52–62.
7. Foreign Ministers Conference on Political Union. First meeting // Bulletin of the European Communities. – 1971. – № 1. – P. 15–17.
8. Lak M. Interaction Between European Political Cooperation and the European Community (External). – Existing Rules and Challenges / M. W. J. Lak // Common Market Law Review. – 1989. – № 26. – P. 281–299.
9. Nuttall S. European Political Cooperation / Simon Nuttall. – Oxford : Clarendon Press. – 1992. – 340 p.
10. Nuttall S. The Commission and European Political Cooperation / Simon Nuttall // The European Commission ; edited by David Spence with Geoffrey Edwards. – London : John Harper Publishing. – 2006. – P. 341–356.
11. Report on European Political Cooperation (London Report. Part 11 (12)) // Bulletin of the European Communities. – 1981. – № 3 (Supplement). – P. 14–17.
12. Second report on European political cooperation on Foreign Policy // Bulletin of the European Communities. – 1973. – № 9. – P. 14–21.
13. Single European Act // Official Journal of the European Communities. – 1987. – № L 169/1 – P. 1–29.
14. Smith H. European Union foreign policy: what it is and what it does / Hazel Smith. – London : Pluto Press, 2002. – 320 p.
15. Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972) [Електронний ресурс] // Bulletin of the European Communities. – 1972. – № 10. – P. 14–26. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html. – Назва з екрана.

M. Gnatiuk

COMMUNITARISATION OF EU “POLITICAL” EXTERNAL RELATIONS: EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

The author presents the results of research of the communitarisation process of European Political Cooperation. In particular, the article states that the demand for community resources and artificiality distribution of economic and political instruments of foreign policy led to a “political” dimension of international activities of the EU.

Keywords: European Political Cooperation, international actorness of European Union, external competence of the EU, integration.

Матеріал надійшов 24.09.2013