

Є.В. Рябоштан

кандидат політичних наук,

*завідувач кафедри міжнародної інформації і інформатики
Київського міжнародного університету*

**СПІЛЬНА ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПІСЛЯ ЛІСАБОНСЬКОЇ
УГОДИ.
ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ**

У статті досліджується Спільна зовнішня та безпекова політика Європейського Союзу після ратифікації й набуття чинності Лісабонської угоди. Проаналізовано потенційні загрози та перспективи системи СЗБП ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, Спільна зовнішня та безпекова політика Європейського Союзу, Лісабонська угода, Європейська служба зовнішньої діяльності.

Актуальність питання інституційного становлення системи Спільної зовнішньої та безпекової політики, з огляду набуття Європейським Союзом правосуб'єктності на сьогоднішній день достатньо висока. Такі висновки можна зробити не тільки з огляду перспектив зовнішньої політики України, але й з позицій формування сучасної світсистеми та визначення місця і ролі в ній європейського об'єднання.

Процеси, які спостерігалися на сучасному етапі розвитку європейського інтеграційного об'єднання, передбачають появу великої кількості реалізованих ініціатив у конституціональній площині. Значні трансформаційні процеси в системі СЗБП передбачені Лісабонською угодою, процес ратифікації якої, незважаючи на ірландське фіаско, усе ж завершився успішно. Фундаментальні зміни, передбачені Лісабонською угодою, стосуються не тільки сфери зовнішньої політики і зовнішніх зносин ЄС, але й системи прийняття рішень у цілому.

Головними інноваціями в системі СЗБП, як зазначалося вище, стало заснування нової посади – Високого Представника Союзу із зовнішньої та безпекової політики та допоміжної інституції – Європейської служби зовнішньої діяльності (External Action Service) [1]. Детального розгляду потребує і факт запровадження посту голови Ради як такого, що буде відігравати певну роль у творенні європейської зовнішньої політики.

Розширення понятійно-категоріального апарату у зв'язку з уведенням нових назв призводить до труднощів, пов'язаних з ідентифікацією понять "зовнішня політика" та "зовнішні зносини". "Зовнішні зносини" представлені гуманітарною допомогою, політикою добросусідства та розширенням. "Зовнішня політика", у свою чергу, презентує політичний вимір зовнішніх дій європейських спільнот. Доповнюючи систему зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, Лісабонська угода регламентує оформлення поля зовнішніх дій, яке вмщує в себе як "зовнішні зносини", так і "зовнішню політику".

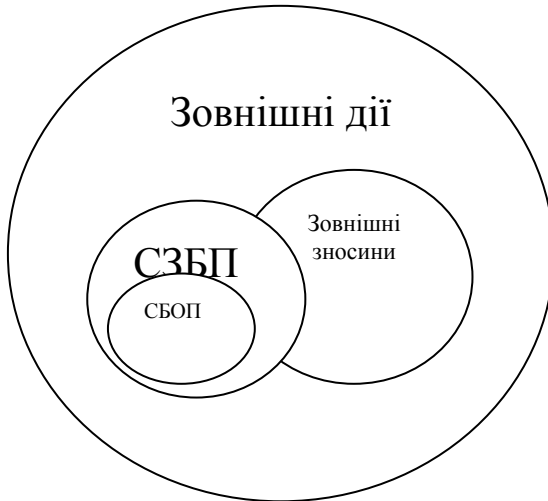


Рис. 1. Співвідношення видів зовнішньополітичної діяльності ЄС

трансформаційних ініціатив виступила проблема надмірної роздутості бюрократичного апарату СЗБП. Така заплутана система

співвідношення зовнішніх зносин і зовнішньої політики була спричинена поділом системи ЄС на колони, яку Лісабонська угода ліквідувала. Виникнення міжінституціональної конкуренції (між Єврокомісією, Радою міністрів та інституціями національного рівня) та дублювання їхніх компетенцій спостерігається на сучасному етапі трансформації системи СЗБП. Дублювання простежувалося, зокрема у сферах кризового регулювання, секторі безпекових реформ, у процесах роззброєння і нерозповсюдження зброї масового ураження [2]. Окрім міжінституційної конкуренції, кристалізується проблема горизонтальної конкуренції – конкуренції між "політиками" ЄС. Відсутність ефективного регулювального механізму породжує конкуренцію між, наприклад, спільною торговельною політикою і політикою дотримання прав людини [3].

Наступною проблемою є розподіл ресурсів між виконавчою гілкою та органами прийняття рішень. До прийняття змін Лісабонської угоди зовнішніми зносинами опікувалося близько 2260 осіб у Брюсселі та 4755 осіб у 123 представництвах, Секретаріат утримує штат з 390 співробітників [4]. Такий розподіл призводив до функціонального обмеження посади Високого Представника та значного послаблення його політичного авторитету. Перерозподіл кадрового ресурсу – це та проблема, яка буде спіткати процес оформлення СЗБП наступні роки. Рішення остаточного усталення системи у вигляді ЄСЗД заплановано на 2014 р. Брак єдиного центру прийняття рішень, велика кількість акторів та обов'язкове, у більшості випадків, одностайне прийняття рішень великою мірою послаблює процес прийняття зовнішньополітичних рішень.

Прийняття Лісабонської угоди покликано нівелювати вищеперелічені недоліки існуючої доти системи СЗБП. Окрім запровадження нових посад, зазначених вище, головним концептуальним нововведенням є усунення "колонної структури" ЄС. Такий крок легімітизує діяльність Євросоюзу в площині міжнародного права через набуття ним правосуб'єктності. Це значно полегшує відносини ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями. Також зміниться статус представництв. Якщо раніше це були представництва Європейської Комісії, то з набуттям чинності Лісабонської угоди це будуть представництва Євросоюзу.

Утім питання інтегрованості представництв до Європейської служби зовнішніх дій залишається відкритим [5, ст. 16].

Два інші нововведення в площині зовнішньополітичної репрезентації пов'язані із заснуванням посту голови та представницькою роллю Комісії. Договором про реформи передбачено, що голова Європейської Ради, "використовуючи інструменти та можливості, які містяться в його/її компетенції" [5, ст. 16], повинен забезпечувати відповідну презентацію ЄС на міжнародній арені, не обмежуючи повноваження Високого Представника СЗБП. Термін перебування на даній посаді становить два з половиною роки. Інститут президентства, у свою чергу, покликаний замінити інститут ротаційного головування в межах Європейської Ради.

Також договір передбачає об'єднання функцій Високого Представника СЗБП з повноваженнями заступника голови Єврокомісії, який опікується зовнішніми зносинами. Крім того, ВП буде очолювати Раду з питань зовнішніх справ (РЗС), яка відокремлюється від Ради із загальних питань і зовнішніх зносин. При цьому не йдеться про суміщення посад (dual-hatting). У документі не зазначено, яким чином буде оформлятися функціональна спроможність "нового високого представника" в межах "президентського" трикутника Європейська Рада – Рада ЄС – Європейська Комісія. У проекті угоди немає чіткого опису відповідного механізму.

Перше і найголовніше запитання виникає щодо рівня компетенції голови Ради і як будуть визначатись обмеження компетенцій Високого Представника. Документом зазначено, що вищі посадовці повинні поважати географічну і демографічну диверсифікацію ЄС і країн-членів, які входять до його складу. Очевидно, згадана норма повинна стати визначальною в процесі співвідношення повноважень учасників "трикутника". Розмитість і неоднозначність трактування такої норми напевно зумовить низький рівень використання її в конкретних процедурних питаннях. На технічному рівні ситуація значно ускладнюється відсутністю спеціалізованого секретаріату голови Європейської Ради [5, ст. 31].

Незначних змін зазнає процес ухвалення рішень. У питаннях СЗБП, які не стосуються військового виміру, Рада може приймати рішення з пропозиції Високого Представника кваліфікованою більшістю. Паралельно розширюються компетенції СБОП. Зокрема, питання кризового врегулювання будуть вміщувати в себе процес роззброєння та контртероризму [5, ст. 43].

Інституційна трансформація у вигляді суміщення посад ВП та заступника голови Єврокомісії постає якісним проривом, покликаним припинити інсинуації на тему штучного розподілу сфер "зовнішніх зносин" і "зовнішньої політики". Головні труднощі, з якими буде зіштовхуватися ВП, пов'язані з подвійною природою повноважень і компетенцій. У межах СЗБП Високий Представник буде діяти за мандатом Ради. З'ясування питань з площини зовнішніх зносин будуть регламентуватися Єврокомісією. Крім того, ВП стає об'єктом парламентського голосування, коли затверджується склад Комісії. Повноваження Високого Представника можуть бути припинені достроково рішенням Ради, проголосованим кваліфікованою більшістю, або з подання президента ЄК (в такому випадку також необхідне голосування Ради) [5, ст. 17, 18]. Унаслідок отримуємо правову колізію. Посада ВП, перебуваючи у сфері виключної компетенції, потребує лише формального висунення президентом ЄК та затвердження Парламентом. Виокремлення повноважень у межах посади заступника голови Єврокомісії з питань зовнішніх зносин не передбачено нормативно-правовою базою ЄС.

Додатковою перепорою для продуктивної роботи ВП постає суто технічна умова. Суть її полягає в суміщенні обов'язків репрезентації ЄС на міжнародній арені, здійсненні офіційних і робочих візитів й одночасної присутності в Брюсселі в офісі ЄСЗД.

Значно розширюються повноваження ВП в Раді з питань зовнішніх справ, яка відокремилася від Ради із загальних питань і зовнішніх справ. Це пов'язано з головуванням Високого Представника в даній Раді. Автоматично скасовуються відповідні повноваження інституту головування. Принциповим нововведенням постає право висунення ініціатив у Раді, проте тільки в площині СЗБП. Ініціативи щодо питань спільнот висуваються Комісією.

Насамкінець, Високий Представник бере участь у роботі Європейської Ради. До його повноважень входить ініціатива призначення спеціальних представників ЄС (затверджуються на посадах кваліфікованою більшістю Ради), а також обов'язкова участь у підписанні міжнародних договорів. Між тим, головним і найскладнішим завданням ВП стане узгодження зовнішньополітичних напрямків національних політик країн-учасників. Крім того, на плечі функціонера лягає відповідальність координації дій між відповідними європейськими інституціями [5, ст. 24].

Одночасно із значним розширенням повноважень Високого Представника нівелюється роль ротаційного інституту головування країн-членів. Представники країни-голови будуть задіяні в усіх форматах Ради міністрів, окрім Ради з питань зовнішніх справ (РЗС) [5, ст. 9].

На інституційному рівні зовнішньополітичні повноваження не будуть зосереджені в межах лише однієї Ради, перед якою сформульовано завдання: "детально опрацювати проблему зовнішніх дій Союзу... відповідно до генеральної лінії, яка розробляється Європейською Радою" [5, ст. 9С]. Ідентичні завдання поставлені перед Політико-безпековим комітетом і Комітетом постійних представників. ПБК повинен очолюватися "представником Високого Представника Союзу із зовнішніх справ і безпекової політики". КОРЕПЕР повинен очолити представник країни, що головує в Раді із загальних питань [6]. Природно виникає питання про рівень синхронізації національних зовнішньополітичних інтересів, за умови скорочення їх представництва на інституційному рівні. Посилення роботи ВП з Європейським Парламентом через механізм звітування, на нашу думку, лише частково компенсує відсутність країни-голови в системі СЗБП.

Такий перерозподіл повноважень схиляє шальки терезів на користь ідей наднаціонального контролю за сферою зовнішньополітичної діяльності ЄС. Представники КОРЕПЕР виконують функції технічної підтримки ПБК, а саме: збір та обробка інформації, підготовка вторинних документів, організація

різноманітних заходів, що відбуваються в межах СЗБП. З другого боку, формування органу з технічними функціями на базі комунітарного підходу може призвести до погіршення продуктивності функціонування всієї системи СЗБП. Оскільки голова комітету призначається за ротативним принципом (на шість місяців), існує велика вірогідність того, що особовий склад КОРЕПЕР-1 також буде змінюватись, принаймні частково, кожні півроку. Ротація працівників підрозділу, безперечно, негативно вплине на продуктивність міжінституційної співпраці, де детермінуючим чинником, на нашу думку, виступає емпірична база знань. Рівень горизонтальної узгодженості дій буде наднизьким у сфері кризового управління. Досить чітко така конкуренція буде простежуватись у цивільній площині, де ініціативи Європейської Ради та Високого Представника будуть перетинатися зі сприйняттям проблеми функціонерами Єврокомісії.

Достатньо заплутаною постає структура співвідношення повноважень у трикутнику: президент Єврокомісії Високий Представник голова ЄР. У дійсності Лісабонська угода надає зовнішньополітичні повноваження всім зазначеним посадам, проте немає чіткого розмежування цих повноважень. Очевидно, що функції голови Ради будуть реалізовуватись на рівні голів держав і національних урядів, а співпраця ВП буде здійснюватись на рівні міністрів закордонних справ країн-членів [4]. За таких обставин не виключене деяке суперництво між головою Ради і ВП. Утім, це радше буде винятком, ніж правилом. По-перше – Лісабонська угода не передбачає надання "сильних" повноважень голові Ради; по-друге – процес прийняття зовнішньополітичних рішень цілком залежить від Європейської Ради.

Більш дисонуючими є співвідношення повноважень Високого Представника з президентом ЄК. Найбільшою проблемою, з якою слід змиритися президенту Єврокомісії, є той факт, що особа на посаду його заступника призначається Європейською Радою і він звітує Раді з питань зовнішніх справ [7, с. 5]. Це, у свою чергу, призводить до дублювання відповідальності. Також немає чіткого опису механізму підзвітності (як, власне, і переліку) єврокомісарів Високому Представнику.

Питання ефективного функціонування ЄСЗД є нині актуальним. Угода визначає Службу як допоміжний апарат Високого Представника, яка також повинна "співпрацювати з дипломатичними службами країн-членів... повинна (служба) включати в себе посадових осіб з відповідних підрозділів Генерального секретаріату Ради та Комісії і працівників національних дипломатичних служб країн-членів" [5, ст. 13а]. Як будуть визначатися *відповідні* підрозділи – невідомо, також бракує механізму введення посадовців до складу ЄСЗД. Плани щодо заснування Служби були задекларовані ще в проекті "Конституції для Європи". До процесу обговорення, який тривав понад рік, були залучені всі підрозділи ЄС. Європейський Парламент, зокрема, у своїй резолюції висловив побажання, щоб Служба була задіяна в процесі формування відповідних статей бюджету, повинна бути наявна в структурі Комісії, однак не повинна втрачати зв'язків з "традиційною" сферою – СЗБП та СБОП [8].

Згідно з рішенням Ради ЄС ЄСЗД має стати службою «самостійного» походження, відокремленою від Комісії та Секретаріату Ради. Тоді як Комісія погодилась із таким статусом ЄСЗД, Європейський Парламент, повноваження якого були значно посилені Лісабонським договором, офіційно підкреслив необхідність включення ЄСЗД в адміністративну структуру Комісії з повним підпорядкуванням їй організаційних і бюджетних питань. При цьому низка малих держав-членів ЄС підтримали зазначене рішення Європарламенту через побоювання фактичної заміни власних слабких дипломатичних систем потужнішими комунітарними структурами. Унаслідок повинні бути зроблені поступки на користь Європарламенту щодо фінансування та загального нагляду за діяльністю ЄСЗД.

На відміну від секретаріату, у перспективі, Служба повинна бути задіяна в усіх зовнішньополітичних процесах Євросоюзу, серед них і в суто військовій площині. Це потребує компетентного військового персоналу. Інакше ефективність участі ЄСЗД у військових ініціативах буде зведена до мінімуму. Неврегульованим залишається питання механізму фінансування Служби. У тому випадку, якщо фінансування ЄСЗД буде проводитись із бюджету

Спільноти, ЄП матиме змогу впливати на роботу ЄСЗП. За умов, коли бюджет структури буде формуватися за рахунок внесків країн-членів, виникне питання: хто і в якому обсязі повинен надавати кошти на розвиток зовнішніх ініціатив ЄС?

Відповідно до керівних настанов Ради ЄС географічні й галузеві департаменти Комісії та Ради ЄС повинні бути інтегровані до структури ЄСЗД. Питання розширення Союзу, а також торгівля та політика в галузі розвитку залишатимуться у сфері першочергової відповідальності Комісії. Повноваження президента Комісії найближчим часом мають бути розподілені у такий спосіб, що Комісар, відповідальний за розширення ЄС, також відповідатиме за втілення Європейської політики сусідства (ЄПС). Європейська комісія, таким чином, контролюватиме використання ресурсів фонду ЄПС. Необхідною умовою дієвості й ефективності ЄСЗД є також забезпечення постійного нагляду та контролю за звітністю, а також гарантування доступу до інформації, передусім з урахуванням того, що згадані сфери залишаються у відповідальності Комісії.

Найактуальнішим питанням щодо місця ЄСЗД в системі ЄЗБП є роль і ступінь залученості країн-членів до її роботи. В офіційних документах зазначено, що створення ЄСЗД лише частково відповідає інтересам країн-членів ЄС, оскільки на нормативному рівні не закріплено чіткий механізм функціонування та залучення національних дипломатичних представництв. Окрім перерозподілу інституції на департаменти, немає чіткого функціонального розмежування повноважень зазначених підрозділів. Бракує механізму співпраці Служби з третіми країнами та міжнародними організаціями [9].

Підсумувавши нововведення, запропоновані Лісабонською угодою, можна спостерігати ініціативи, які спрямовані на об'єднання "зовнішніх зносин" і "спільної зовнішньої політики", про що свідчить суміщення посад Високого Представника та заступника голови Єврокомісії. Це дозволить уникнути штучного розподілу єдиного комплексу дій і позитивно, на нашу думку, вплине на процес реалізації мети Євросоюзу – представлення ЄС на міжнародній арені як монолітного актора. Однак у практичній площині залишаються проблемні моменти, пов'язані переважно з

відсутністю чітко розроблених механізмів міжінституційних відносин.

Стримувальним чинником не завжди виступає законодавчий компонент. Прикладом може виступати закріплена Договором про ЄС процедура ідентифікації політичних орієнтирів через визначення спільних стратегій, що не знайшла практичного застосування. Спільні дії, навпаки, вийшли за межі технічного характеру і стали основним інструментом реалізації СЗБП. Процес вироблення рішення проходить у міністерствах зовнішніх справ 27 країн, що зумовлює колосальну складність координації дій їхніх представників у межах не менш складного бюрократичного апарату. Такою ланкою, що допомагає пов'язати дії всіх країн-членів, може виступати як посада Високого Представника СЗБП, так і Європейська служба зовнішньої діяльності, яка абсорбує Генеральний директорат зовнішніх зносин. У першому випадку залишається можливість суб'єктивного та людського фактора, який може з'явитись у процесі вироблення та прийняття рішення, навіть незважаючи на апарат ЄСЗД. На противагу суб'єктивному фактору можна навести приклад занадто "млявої" та "нерішучої" поведінки при декларуванні позицій Союзу, як це відбувалось у період конфлікту на Кавказі (серпень 2008 р.). Щодо Європейської Комісії, то запорукою її успішного функціонування виступив часовий фактор. ЄК мала набагато більше часу на оформлення власного апарату і відповідно має досконаліший механізм прийняття рішень. Таке превалювання функціональних можливостей Єврокомісії над інститутами СЗБП може призвести до виникнення внутрішньої міжінституційної конкуренції, що негативно позначиться на ефективності функціонування СЗБП.

У майбутньому провідною рушійною силою розвитку СЗБП повинні виступити політична воля, готовність інститутів ЄС іти на поступки один одному та проявляти бажання активної участі в кожній зовнішньополітичній ситуації, які перетинаються з інтересами Союзу як цілісного політичного об'єднання, що володіє правосуб'єктністю в системі міжнародних відносин.

Література

1. Final report of Working Group VII on External Action, The European Convention, The Secretariat, CONV 459/02 [Електронний ресурс] // Council of the European Union [сайт]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/02/cv00/cv09.en02.pdf>
2. Spence D. The Commission and the Common Foreign and Security Policy // The European Commission [ed. by Spence, D., Edwards, G.]. – London : John Harper, 2006. – P. 366–373.
3. Hill C., Smith M. International Relations of the European Union / [ed. by Christopher Hill, Michael Smith]. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 496 p.
4. Paul J. EU Foreign Policy After Lisbon Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? // Research Group on European Affairs. – 2008. – №2. – P. 7–12.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // (OJEC). – Luxemburg : The Publications Office of the European Union, 2007. – № C306. – 271 p.
6. Declaration on Article 9 C(9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council // Official Journal of the European Communities (OJEC). – Luxemburg : The Publications Office of the European Union, 2007. – № C306. – P. 205–207.
7. Crowe B. Foreign Minister of Europe / Brian Crowe. – London : Foreign Policy Centre, 2005. – 41 p.
8. European External Action Service, Europarlament resolution on the institutional aspects of the European External Action Service // Official Journal of the European Communities (OJEC). – Luxemburg : The Publications Office of the European Union, 2006. – № C117. – 2 p.
9. Final Act, Conference of the Representatives of the Member States, CIG 15/07, 3 December 2007, Declarations concerning provisions of the treaties, Declarations 13 and 14 concerning the CFSP [Електронний ресурс] // Council of the European Union [сайт]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms-00015.en07.pdf>

The Common Foreign and Security Policy after the Lisbon Treaty ratification was examined in the article. Were made the investigation of threats and perspectives of CFSP.

Key words: European Union, Common Foreign and Security Policy, Lisbon Treaty, External Action Service.

Автор статьи рассматривает Общую внешнюю политику и политику безопасности Европейского Союза после подписания и ратификации Лиссабонского договора. Проанализировано потенциальные угрозы и перспективы системы ОВПБ ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, Общая внешняя политика и политика безопасности, Лиссабонский договор, Европейская служба внешней деятельности.