УДК 327(4)ЕС

М. О. Саракуца, викл.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права та правосуддя,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ В УПРАВЛІННІ СПІЛЬНОЮ ЗОВНІШНЬОЮ ПОЛІТИКОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В статті надається дослідження еволюцію ролі Європейської Комісії в реалізації одного з основних напрямків Європейського Союзу, її другої опори — Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ). Розглянуто статус Європейської Комісії та повноваження її в формуванні та здійсненні зовнішньої політики як у теперішній час, так і у майбутньому.

Ключові слова: Європейська Комісія (далі ЄК), Європейський Союз (далі ЄС), Спільна зовнішня політика та політика безпеки (далі СЗПБ), "друга опора ЄС", Конституція ЄС.

Роль Європейської Комісії в інституційній структурі Європейського Союзу важко переоцінити. Вона є одним з головних інститутів ЄС, втілюючи наднаціональні засади в європейському будівництві. Комісія виконує функції охоронця європейської законності, добиваючись неухильного виконання положень засновницьких договорів.

Досліджуючи місце та роль Єврокомісії в ЄС порівняно з іншими інститутами ЄС, більшість вітчизняних (Копійка В. В, Топорнин Б. Н., Кашкин С. Ю.) і зарубіжних учених (Кернз В., Хартлі Т., Сміт М., Спенс Д.) акцентують увагу на її функціонуванні в рамках так званої "першої опори" Європейського Союзу — Європейського Співтовариства. Оскільки Комісія має необхідні ресурси та механізми для управління поточними справами ЄС, на неї було покладено повноваження представляти ЄС у відносинах з іншими суб'єктами на міжнародній арені.

Комісія ЄС **несе виключну відповідальність за ряд зовнішніх напрямів:** у торгівлі, у гуманітарній сфері, допомозі розвитку, реабілітації та відновленні (внаслідок руйнувань та катастроф будь-якого характеру), регулювання санкцій, включаючи комплекс заходів з цивільного кризового реагування. Рада та Комісія спільно відповідають за забезпечення зовнішніх дій ЄС у цілому, в контексті зовнішніх зносин, безпеки, економічної політики та політики розвитку [1, 44].

Був створений багатогалузевий механізм представництв Комісії, розташованих на території партнерів ЄС. Деякі з них виконують обов'язки посольств (наприклад, у Вашингтоні та Токіо), інші діють як місії при міжнародних організаціях (ГАТТ, ООН та ін.).

Оскільки сітка делегацій Комісії ширша, ніж система закордонних посольств багатьох з держав-членів, делегації ЄС подекуди виступають у якості єдиного представника ЄС у країні, і тоді їхня представницька роль для ЄС в цілому зростає.

Зарубіжні дипломатичні представники практично акредитуються при Європейської Комісії, а їх голови вручають вірчі грамоти головуючому в Раді та Президенту Комісії.

Комісія веде нагляд за виконанням угод різними міжнародними організаціями.

© М. О. Саракуца, 2005

Наприклад, вона контролює діяльність АКТ і організацій Центральної та Латинської Америки [2, 270]. Фактично Комісія грає роль "вартового" зовнішніх інтересів Європейського співтовариства.

Важливим повноваженням Комісії, згідно з процедурою (передбаченою ст. 228 Договору про ЄС), є те, що вона направляє рекомендації Раді з питань ініціювання переговорів та за загальним правилом виступає в якості інституту, уповноваженого на проведення цих переговорів. Делегація Комісії проводить переговори в рамках директивних вказівок Ради; і після схвалення нею підписаного Комісією договору, він набирає чинності [3, 270].

Однак усіма цими повноваженнями Європейська Комісія **володіє виключно в межах комунітарного права** Європейського Співтовариства.

Що ж до другої опори ЄС — Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ), — ситуація зовсім інша. Роль Комісії в реалізації другої опори недостатньо висвітлена та незаслужено зменшена в роботах українських європеїстів. Отже, метою мого дослідження є аналіз ролі Європейської Комісії в управлінні спільною зовнішньою політикою ЄС. Доцільно простежити поетапну еволюцію та сучасну роль Європейської Комісії в формуванні та реалізації СЗПБ Євросоюзу, особливо, беручи до уваги інституціональну реформу, що проводилась; безпрецедентне розширення Європейського Союзу; а також підписання Європейської Конституції, що істотно змінить її роль у СЗПБ.

Ідея створення єдиного політичного курсу країнами-членами Європейського Економічного Співтовариства (далі ЄЕС) виникла практично одночасно з ідеєю європейської інтеграції. Але пройшло понад двадцять років для того, щоб в 1970 р. в Люксембурзі було створено систему Європейського Політичного Співробітництва (далі ЄПС), який передбачав регулярні зустрічі міністрів зовнішніх справ і голів урядів політичних департаментів МЗС країн-членів ЄС з метою координації їх зовнішньополітичних позицій.

З самого початку функціонування нового утворення, воно базувалося виключно на міжурядовій основі, приймаючи рішення шляхом консенсусу. Наднаціональний механізм співробітництва було відкинуто через побоювання втратити суверенітет країн-членів. Таке саме трапилось і з Європейською Комісією.

Особливим супротивником залучення Комісії до вирішення питань зовнішньої політики була Франція. Завдяки їй у Люксембурзькій тезі було закріплено ствердження, що тільки у випадку, якщо діяльність Міністрів торкається сфери дії Європейського Співтовариства, Комісія буде привернення для з'ясування точки зору [4, 305].

Протягом найближчих років цей принцип непохитно виконувався. Комісії доводилось боротися за кожне запрошення, іноді з допомогою якоїсь з країн-членів, але завжди при активному протистоянні Франції.

До кінця 70-х років позиція Європейської Комісії в ЄПС не була встановлена. Вона була представлена на Міністерських зустрічах та засіданнях Політичного Комітету, але не на засіданнях Європейських Кореспондентів — органу, що координує роботу ЄПС та контролює його практичні і процедурні аспекти.

Деяке зміцнення статусу Комісії в ЄПС відбулось у 1981 р. у зв'язку зі зміною політичного керівництва Франції. Підписана країнами-членами Лондонська доповідь рекомендувала їм проводити консультації один з одним та з Європейською комісією з міжнародних проблем, що торкаються всіх членів.

Проте юридична участь Комісії в справах зовнішньої політики була закріплена лише з прийняттям Єдиного Європейського Акта в 1987 р. Цей документ включив ЄПС в систему договорів, що засновують ЄЕС та зміцнив його наднаціональний характер, закріпивши в параграфі 3-в ст. 30 положення про те, що Комісія буде "цілком асоційована з діяльністю в рамках Політичного співробітництва" [5].

На практиці участь ЄК в ЄПС залишилась обмеженою. Такий розвиток подій

сповна влаштовував держави-члени, що протистояли перспективі можливої комунітаризації ЄПС внаслідок підключення до нього наднаціональних структур. Та й сама Комісія побоювалась, як би залучення в ЄПС як цілком міжурядовий механізм (котрому вона з самого початку займала підлегле становище), не відобразилось на її повноваженнях та незалежності.

Маастрихтський Договір 1992р. що поклав початок Європейському Союзові, створив в його рамках новий напрямок, який отримав назву "Спільної зовнішньої політики і політики безпеки", попередником якого було Європейське Політичне Співробітництво.

Що до визначення статусу та повноважень інститутів, Договір про ЄС головну роль призначив Європейській Раді і Раді ЄС. Ці два інститути, які протягом всього розвитку європейської інтеграції були суто міжурядовими органами, встановили характер нового утворення.

Повноваження Комісії в Маастрихтськом Договорі були прописані найбільш абстрактно. Вона, як і кожна держава-член, може вносити до Європейської Ради будь-яке питання, що стосується СЗПБ, та може надавати Раді пропозиції, хоча й не має на це монопольного права, приміром такого, як у питаннях, що стосуються базових сфер відповідальності Співтовариств. (п. 1 ст. 22) [6].

Комісія також може, як і кожна держава-член, ініціювати скликання надзвичайного засідання Ради ЄС та надавати свої розробки до Політичного управління для їх врахування в подальшій роботі (п. 2 ст. 22). Вона допомагає головуючому у проведенні переговорів про підписання міжнародних угод з проблематики СЗПБ (ст. 24). Комісія також виконує бюджет спільної зовнішньої політики та політики безпеки в межах загального бюджету ЄС. Рада та Комісія спільно відповідають за забезпечення наповнення зовнішніх дій ЄС у цілому, в контексті зовнішніх зносин, безпеки, економічної політики та політики розвитку [6].

Незважаючи на чималу кількість вказаних можливостей, усі вони спочатку мали консультативний або делегований характер. За Маастрихтським Договором ЄК у своїх правах була фактично прирівняна до будь-якої країни-члена і не чинила реального впливу на здійснення спільної зовнішньої політики ЄС.

У теперішньому стані (зі змінами, що затверджені Амстердамським (1997 р.) та Ніццьким (2001 р.) договорами), установчі договори про створення ЄС визначають дві основні форми участі Комісії ЄС у здійсненні СЗПБ. По-перше, Комісія "повністю залучається роботи в галузі зовнішньої політики та політики безпеки" (п. 4 ст. 18, ст. 27), де Комісія поряд із державами-членами користується правом політичної ініціативи. Комісія має бюджетні важелі управління та забезпечує відповідність дебатів з зовнішньої політики спільним інтересам Європейського Союзу як інтеграційної спільноти.

По-друге, Комісія діє як зовнішній представник в усіх сферах інтересів Європейського Співтовариства. Цей аспект передбачає, що Комісія є учасником формулювання політики в Брюсселі й водночас представляє інтереси ЄС в світі через сітку представництв ЄС. Ці представництва Комісії в третіх країнах та на міжнародних конференціях повинні співробітничати для втілення загальних позицій та спільних дій, прийнятих Радою [1, 44].

В останні роки роль Європейської Комісії значно зміцнилась. Вона все частіше вносить пропозиції щодо пріоритетів та стратегій СЗПБ, тісно взаємодіє з Хав'єром Соланою, що посідає посаду Головного представника з питань СЗПБ. І цьому є кілька причин.

Комісія є єдиним інститутом Європейського Союзу, що має міцний адміністративний апарат, в складі якого нараховується більш ніж 18 тис. працівників. Природно, що при постійному розширення сфери СЗПБ участь Комісії просто необхідна для здійснення всієї підготовчої роботи.

Крім того, Європейський Союз займається, в першу чергу, економічними спра-

вами, і без використання інструментів зовнішньоторговельної політики будь-які зовнішньополітичні акції важко здійснити. А це — виключна сфера діяльності Комісії.

Якоюсь мірою рішенню виникаючих проблем сприяє сформульована Комісією власна концепція зовнішніх зв'язків. Її основні положення були викладені в документі Комісії "Проект для Європейського Союзу", який був опублікований у 2000 р.

На думку Комісії, різноплановість правового режиму, що використовується в межах Співтовариств та другої опори, не забезпечує реальну присутність ЄС на міжнародній арені. Послаблює ефективність зовнішньополітичних зусиль також та обставина, що в межах Європейського Союзу відсутній єдиний центр керівництва зовнішньою політикою. Ця позиція Комісії була врахована при підготовці проекту Конституції ЄС, що була підписана в липні 2004 р.

Згідно з цим документом, функції, які раніше здійснювали член Єврокомісії, відповідальний за зовнішні зв'язки, та Верховний представник ЄС з питань СЗПБ, виконуватиме Міністр закордонних справ ЄС, який буде призначатися Європейською Радою, за згодою Президента Комісії.

Він робить внесок у розвиток спільної зовнішньої політики Союзу, шляхом подання своїх пропозицій, та здійснює її за дорученням Ради Міністрів. У руках Міністра іноземних справ концентруються величезні повноваження: крім вищезгаданих, до нього переходять головуючої країни в сфері СЗПБ (Ст. III-197, III-229).

Міністр закордонних справ Союзу є одним з Віце-Президентів Комісії. Він відповідає, в рамках Комісії, за зовнішні зв'язки та координування інших аспектів зовнішніх відносин Союзу. Він може спиратись на підтримку Комісії, вносячи пропозиції про зовнішньополітичні ініціативи на розгляд інститутів одночасно від свого імені та від імені Комісії. Будь-як і інші пропозиції про зовнішні дії, які готуються спільно Міністром та ЄК, передаються в Раду самою Комісією (Ст. 27) [7].

Комісія також не втратила свої права, викладені в чинних установчих договорах, стосовно участі в зовнішньополітичної галузі Європейського Союзу. Вона завжди має право звернутися до Ради Міністрів з будь-яким питанням щодо спільної зовнішньої політики і політики безпеки. П. 3 Статті III-193 Конституції зазначає, що "Союз забезпечує когерентність різних сфер його зовнішньої діяльності... Рада Міністрів і Комісія, за підтримки Міністра Закордонних Справ Союзу, забезпечують цю когерентність і співпрацюють для досягнення цієї мети" [7].

Таким чином, проаналізувавши місце Єврокомісії в реалізації зовнішньополітичного напрямку в процесі інтеграції Європейського Союзу, доцільно зробити наступні висновки:

1. Європейська Комісія відіграє **основну роль в здійсненні всіх видів зовнішніх зносин** Європейського Співтовариства. Втілюючи наднаціональне начало ЄС, Комісія реалізує бюджет Союзу, підтримує відносини з третіми країнами та міжнародними організаціями, ініціює та проводить з ними переговори.

2. У процесі створення зовнішньополітичного напрямку ЄС, Комісія була з самого початку усунена від участі в ньому. Лише з підписанням Маастрихтського договору вона набула можливості впливати на процес розробки зовнішньої політики ЄС.

3. Останнім часом відбувається **значне посилення позицій Комісії у реалізації СЗПБ**. Особливі повноваження Комісія отримає після набуття чинності Договору про Конституцію ЄС. В межах Єврокомісії створюється нова посада **Міністра іноземних справ ЄС**, який з'єднає в своїх руках всі зовнішньополітичні функції, які зараз здійснюються різними органами ЄС. Інституціоналізація співробітництва між Міністром іноземних справ і Європейською Комісією призведе до подальшого закріплення Комісії як рівноправного учасника Спільної зовнішньої політики Європейського Союзу.

Література

1. Толстов С. Європейське співробітництво в сфері зовнішньої політики та політики безпеки / / Інституційні реформи в ЄС. Аналітичний щоквартальник. — 2003. — № 4. — С. 41-51.

2. Michael Smith. The Commission and external relations. The European Commission. Second edition / edited by Geoffrey Edwards and David Spence. — London: Cartemill International LTD., 2000. — 405 p.

3. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М.: Изд. НОРМА., 2001. — 720 с.

4. Simon Nuttall. The Commission and foreign policy-making. The European Commission. Second edition / edited by Geoffrey Edwards and Devid Spence. — London: Cartemill International LTD., 2000. — 405 p.

5. База даних законодавства ЄС: http:// europa. eu. int/eur-lex

6. Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community / / Official Journal of the European Communities, Volume 35, 1992.

7. Договір про Конституцію для Європи. Центр європейського та порівняльного права Міністерства Юстиції України: http://www. eclc. gov. ua/new/html/ukr/main. html

М. А. Саракуца

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКОЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

РЕЗЮМЕ

Статья содержит результаты исследования роли Европейской Комиссии в управлении Общей внешней политикой Европейского Союза. Проведенный анализ свидетельствует о том, что в будущем роль Комиссии в области второй опоры ЕС будет неуклонно возрастать, особенно после создания в ее рамках новой должности — Министра иностранных дел Европейского Союза.

Ключевые слова: Европейская Комиссия, Европейский Союз, Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), “вторая опора ЕС”, Конституция ЕС.