

УДК 341.1:061.1ЄС]:354.11.087

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.40>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОГО ПРЕДСТАВНИКА ЄС ІЗ ПИТАНЬ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Конончук І.М.,
*кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Волинського національного університету імені Лесі Українки
ORCID: 0000-0001-8508-0318
e-mail: kononchuk@vnu.edu.ua*

Конончук І.М. Правовий статус Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки.

У статті досліджено правовий статус Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки. З'ясовано, що Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки призначається Європейською радою кваліфікованою більшістю голосів за погодженням із Головою Європейської комісії та за згодою Європейського парламенту. Верховний представник є відповідальним перед Європейською комісією, Радою ЄС і Європейським парламентом. Європейський парламент може оголосити вотум недовіри Європейській комісії, наслідком чого буде відставка й Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки, який водночас зберігатиме свою посаду в Раді ЄС до призначення нового складу Європейської комісії.

Верховний представник ЄС очолює Раду закордонних справ та сприяє своїми пропозиціями підготовці спільної зовнішньої й безпекової політики та забезпечує виконання рішень, схвалених Європейською радою та Радою ЄС. Верховний представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки є одним із заступників Голови Європейської комісії. Основним завданням Верховного представника на цій посаді є забезпечення узгодженості та послідовності зовнішньої діяльності Європейського Союзу. Верховному представнику ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки під час виконання його повноважень допомагає Європейська служба з питань зовнішньої діяльності.

Визначено, що Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки виконує такі завдання: участь у роботі Європейської ради; проведення та імплементація СЗП-ПБ; роль заступника Голови Європейської комісії; управління ЄСЗД, включаючи представництва ЄС; медіація; запит до Комітету з питань політики та безпеки щодо отримання висновку у СЗП-ПБ; право на розробку проекту СПБО (можливо, спільно з Європейською комісією); координація цивільних і військових аспектів; керівництво місією, доручене Радою ЄС групі держав-членів; співробітництво щодо реалізації структурної співпраці.

Ключові слова: спільна зовнішня політика та політика безпеки, Європейський Союз, Верховний представник Європейського Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки, Європейська служба з питань зовнішньої діяльності.

Kononchuk I.M. Legal status of the high representative of the European Union for foreign affairs and security policy.

The article examines the legal status of the high representative of the European Union for foreign affairs and security policy. It has been discovered that the High Representative of the EU for foreign affairs and security policy is appointed by the European Council by a qualified majority of votes in agreement with the President of the European Commission and with the consent of the European Parliament. The High Representative is responsible to the European Commission, the Council of the EU and the European Parliament. The European Parliament can announce a vote of no confidence in the

European Commission, which will result in the resignation of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, who will at the same time retain his position in the Council of the EU until the appointment of a new member of the European Commission.

The High Representative of the EU heads the Council of Foreign Affairs and contributes with his proposals to the preparation of a common foreign and security policy and ensures the implementation of decisions approved by the European Council and the Council of the EU. The High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy is one of the deputy heads of the European Commission. The main task of the High Representative in this position is to ensure the coherence and consistency of the external activities of the European Union. The high representative of the EU for foreign affairs and security policy is assisted by the European External Action Service in the exercise of his powers.

It was determined that the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy performs the following tasks: participation in the work of the European Council; conducting and implementation of common foreign policy and security policy; the role of the Deputy Chairman of the European Commission; management of the EEAS, including EU representations; mediation; a request to the Committee on Policy and Security to obtain an opinion from the common foreign policy and security policy; the right to develop the CSDP project (perhaps jointly with the European Commission); coordination of civil and military aspects; management of the mission assigned by the Council of the EU to a group of member states; cooperation on the implementation of structural cooperation.

Key words: common foreign and security policy, European Union, high representative of the European Union for foreign affairs and security policy, European External Action Service.

Постановка проблеми. Принципи, інститути та механізми реалізації зовнішньої політики Європейського Союзу визначені в Договорі про ЄС (далі – ДЄС) і Договорі про функціонування ЄС (далі – ДФЄС). Реформування інституційного механізму зовнішньої політики ЄС пов'язане з прийняттям Лісабонського договору 2007 р. Становлення інституційного механізму спільної зовнішньої політики й політики безпеки (далі – СЗППБ) ЄС відбувалось упродовж тривалого часу, однак на сьогодні він сформований досить чітко [1; 2].

Спільна зовнішня та безпекова політика в ЄС визначається й реалізується Європейською радою та Радою ЄС. Верховний представник Європейського Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки (Верховний представник) забезпечує виконання рішень, прийнятих Європейською радою й Радою ЄС (ст. 24 і ст. 27 ДЄС).

Дослідження правового статусу Верховного представника Європейського Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки є актуальним для України. Після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію Україна прагне стати повноправним членом ЄС, а це потребує вивчення всіх аспектів функціонування правової системи цього об'єднання, зокрема інституційно-правової моделі його зовнішньої діяльності.

Стан опрацювання проблематики. Вивченню правового статусу Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки приділяли увагу такі дослідники, як О. Давиденко, О. Вишняков, Є. Горюнова, О. Гладенко, В. Довгань, В. Копійка, М. Микієвич, О. Могилюк, В. Муравйов, М. Саракуча, Ю. Слюсаренко, Є. Тітов, О. Турченко, Т. Шинкаренко, І. Яковюк.

Мета дослідження. Мета цієї статті – дослідження правового статусу Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки.

Вклад основного матеріалу. Амстердамським договором 1997 р. запроваджено посаду Верховного представника із питань спільної зовнішньої політики й політики безпеки. Особа, яка обіймала цю посаду, водночас була Генеральним секретарем Ради ЄС і мала свій виконавчий апарат – групу планування політики та швидкого реагування [3, с. 380].

Лісабонський договір чітко окреслив інституції, які реалізують спільну зовнішню політику ЄС. Верховний представник є основним суб'єктом підготовки й реалізації всіх заходів ЄС на міжнародній арені як у рамках СЗППБ, так і за іншими напрямками зовнішньої політики Європейського Союзу, включаючи зовнішньоекономічні зв'язки. Верховний представник є одним із віце-президентів Європейської комісії і головою (за посадою) Ради із закордонних справ. Посадова особа належить до керівництва відразу двох політичних інституцій ЄС [4, с. 243].

Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки призначається Європейською радою кваліфікованою більшістю голосів за погодженням із Головою Європейської комісії та за згодою Європейського парламенту й діє відповідно до мандату Ради ЄС, від-

повідуючи за гармонізацію та координацію зовнішньої діяльності ЄС між Європейською комісією й Радою (ст. 18 ДЄС). Повноваження Верховного представника може бути припинено Європейською радою за тією самою процедурою, котра передбачена для його призначення.

Верховний представник є відповідальним перед Європейською комісією, Радою ЄС та Європейським парламентом. Відповідно до положень ДЄС, Голова Європейської комісії може вимагати відставки Верховного представника навіть без згоди на це інших комісарів. Європейський парламент може оголосити вотум недовіри Європейській комісії, наслідком чого буде відставка й Верховного представника, який водночас зберігатиме свою посаду в Раді ЄС до призначення нового складу Комісії. Верховного представника як члена Європейської комісії може бути звільнено відповідно до ст. 247 ДФЄС. Суд ЄС за поданням Ради ЄС чи Європейської комісії може відправити у відставку будь-кого з комісарів, якщо той перестав відповідати вимогам, необхідним для виконання його обов'язків коли його визнано винним у вчиненні серйозного проступку [1; 2].

Верховний представник як голова Ради із закордонних справ ЄС несе персональну відповідальність у формі дочасного припинення повноважень не перед своєю державою, а перед Європейською радою. При цьому остання, у разі притягнення Верховного представника до цієї форми відповідальності, зобов'язана отримати згоду Голови Європейської комісії, адже, відповідно до ч. 4 ст. 18 ДЄС, Верховний представник водночас є одним із його заступників. Персональна відповідальність Верховного представника в рамках Ради ЄС є суттєвою, адже його притягнення до відповідальності у вигляді відставки як члена Ради ЄС означає також його відставку з Європейської ради та Європейської комісії [5, с. 346].

Верховний представник очолює Раду закордонних справ і сприяє своїми пропозиціями підготовці спільної зовнішньої та безпекової політики й забезпечує виконання рішень, схвалених Європейською радою та Радою ЄС. Рада закордонних справ збирається раз на місяць, відповідає за зовнішню діяльність ЄС. До Ради зі закордонних справ входять міністри закордонних справ держав-членів, але, залежно від порядку денного, вона, може також складатися з міністрів оборони (спільна політика безпеки й оборони), міністрів розвитку (співробітництва в галузі розвитку) або міністрів торгівлі (спільна торговельна політика) [6, с. 114]. Верховний представник визначає порядок денний Ради закордонних справ, включаючи скликання її позачергових засідань (ч. 2 ст. 30 ДЄС).

Згідно з ч. 2 ст. 15 ДЄС Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки також бере участь у роботі Європейської ради, проте не в прийнятті рішень цієї інституції.

Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки є одним із заступників Голови Європейської комісії. Основним завданням Верховного представника на цій посаді є забезпечення узгодженості та послідовності зовнішньої діяльності Європейського Союзу. Він відповідає за виконання завдань у сфері зовнішніх відносин і за координацію інших аспектів цієї діяльності ЄС (ст. 18 ДЄС).

Як Голова Ради ЄС із закордонних справ Верховний представник відповідає за досягнення консенсусу між різними політичними інтересами держав-членів, Європейської комісії й інших інституцій ЄС. Держави-члени, Верховний представник, діючи одноособово чи за підтримки Європейської комісії, можуть звертатись із будь-якими питаннями щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки до Ради ЄС або висловлювати ініціативи та пропозиції.

Верховний представник своїми пропозиціями сприяє розвитку спільної зовнішньої політики й політики безпеки (ч. 2 ст. 18 та ч. 2 ст. 27 ДЄС). Він разом із Європейською комісією може готувати для Ради ЄС спільні пропозиції СЗППБ й інших зовнішньополітичних питань (ч. 2 ст. 22, ч. 1 ст. 30 ДЄС). Верховний представник подає пропозицію про створення Європейської служби з питань зовнішньої діяльності (далі – ЄСЗД) (ч. 3 ст. 27 ДЄС), про призначення спеціального представника до Ради ЄС (ст. 33 ДЄС), про створення та управління фондом для фінансування місій спільної політики безпеки й оборони за рахунок внесків держав-членів (ч. 3 ст. 41 ДЄС) та інші.

Повноваження Верховного представника також полягають у пошуку загальноприйнятого рішення, якщо рішення Ради ЄС не може бути прийняте кваліфікованою більшістю через те, що держава-член посилається на фундаментальні й вагомні причини національної політики (ч. 2 ст. 31 ДЄС). У цих випадках можна говорити про силу медіації. Верховний представник може також звертатися до Комітету з питань політики та безпеки щодо надання висновків із питань, пов'язаних із СЗППБ (ст. 38 ДЄС).

Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки забезпечує імплементацію рішень, ухвалених Європейською радою та Радою ЄС у сфері спільної зовнішньої політики й політики безпеки (ч. 1 ст. 27 ДЄС). Верховний представник разом із Радою ЄС відповідає за забезпечення того, щоб держави-члени Європейського Союзу дотримувалися зобов'язань щодо лояльності та політичної солідарності в СЗППБ (ч. 3 ст. 24 ДЄС) і забезпечення єдності, послідовності та ефективності дій ЄС (ч. 2 ст. 26 ДЄС).

Виконуючи політичний контроль і стратегічне управління місіями спільної політики безпеки та оборони (далі – СПБО), Комітет із питань політики та безпеки діє в рамках відповідальності Ради ЄС та Верховного представника (ст. 38 ДЄС). Верховний представник може також використовувати фонд фінансування місій СПБО, сформований із внесків держав-членів, за попереднього схвалення Ради ЄС (ч. 3 ст. 41 ДЄС).

Верховний представник та держави-члени зобов'язані координувати свої дії в Раді ЄС після визначення спільного підходу Європейського Союзу (ст. 32 ДЄС). Посадова особа також координує дії держав-членів ЄС на міжнародних форумах, а держави-члени повинні інформувати Верховного представника й інші держави-члени про розвиток подій у сфері СЗППБ у міжнародних організаціях або на міжнародних конференціях, де не всі держави-члени ЄС представлені (ст. 34 ДЄС).

У рамках спільної політики безпеки та оборони Верховний представник забезпечує координацію військових і цивільних аспектів місій (ст. 43 ДЄС), бере участь в угодах між державами-членами ЄС щодо управління завданнями СПБО, покладеними на них Радою ЄС (ст. 44 ДЄС). Рада ЄС повинна консультиватися з Верховним представником у контексті спільної політики безпеки й оборони (ст. 46 ДЄС).

Верховний представник Європейського Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки представляє ЄС за кордоном у рамках СЗППБ (ч. 2 ст. 27 ДЄС), здебільшого веде політичний діалог із третіми сторонами та висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях, зокрема в Раді Безпеки ООН (ч. 2 ст. 34 ДЄС). Делегації Європейського Союзу, які підпорядковуються Верховному представнику і є частиною ЄСЗД, також представляють ЄС у всіх сферах політики в третіх країнах і в міжнародних організаціях (ст. 221 ДФЄС).

ЄСЗД створено на основі ч. 3 ст. 27 ДЄС Рішенням Ради 2010/427/ ЄС. ЄСЗД визначається як функціонально незалежна інституція Європейського Союзу під керівництвом Верховного представника. Третина співробітників ЄСЗД є дипломатами держав-членів ЄС, які тимчасово відряджені до ЄСЗД. Колишні делегації Комісії були перетворені на делегації Союзу та є частиною ЄСЗД. Делегації ЄС отримують інструкції від Верховного представника у СЗППБ і від Європейської комісії з питань політики поза СЗППБ [7].

ЄСЗД допомагає Голові Європейської ради, Європейській комісії та її Голові під час реалізації повноважень у сфері зовнішніх відносин. Європейська служба зовнішньої діяльності підтримує й співпрацює з дипломатичними службами держав-членів ЄС, а також із Генеральним секретаріатом Ради ЄС й службами Європейської комісії з метою забезпечення узгодженості в питаннях зовнішньої політики, а також задля узгодженості дій у сфері зовнішніх й інших справ. ЄСЗД надає підтримку та співпрацює з іншими інституціями й установами Європейського Союзу, зокрема з Європейським парламентом [8, с. 105-106]. Роль ЄСЗД полягає в наданні допомоги Верховному представнику та співпраці з дипломатичними службами держав-членів ЄС.

Висновки. Уведення посади Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки є найбільш важливим нововведенням у сфері СЗППБ, оскільки він є – основним суб'єктом підготовки й реалізації всіх заходів ЄС на міжнародній арені як у рамках СЗППБ, так і за іншими напрямками зовнішньої політики Союзу, уключаючи зовнішньоекономічні зв'язки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 24.07.2024).
2. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 24.07.2024).
3. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. Київ: Знання, 2009. 751 с.

4. Турченко О.Г. Становлення та реформування спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 241–245. URL: http://lsei.org.ua/5_2015/67.pdf (дата звернення: 24.07.2024).
5. Тітов Є.Б. Відповідальність представників держав-членів та персоналу на прикладі деяких інституцій Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2020. Вип. 29. С. 341–347. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15745> (дата звернення: 24.07.2024).
6. Право Європейського Союзу: основи теорії: підручник / [Т.М. Анакіна, Т.В. Комарова, О.Я. Трагнюк, І.В. Яковюк та ін.]; за заг. ред. І.В. Яковюка. Харків: Право, 2019. 360 с.
7. Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010D0427> (дата звернення: 24.07.2024).
8. Могильчук О.О. Європейська служба зовнішніх справ як установа sui generis. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 34. С. 104–107. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc34/25.pdf> (дата звернення: 24.07.2024).