

ОСОБЛИВОСТІ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

PECULIARITIES OF COORDINATION OF ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES IN THE FIELD OF EXTERNAL RELATIONS: EXPERIENCE OF THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Статтю присвячено огляду особливостей координації зовнішніх зносин в Європейському Союзі. На переконання автора, дослідження специфіки координації зовнішньополітичної діяльності в Європейському Союзі набуває особливої актуальності в контексті визначення євроінтеграції як ключового стратегічного зовнішньополітичного курсу України.

В ході дослідження з'ясовано, що хоча більшість країн-учасниць ЄС досі зберігають не лише власних Президентів (чи Прем'єр-міністрів) але й Міністрів закордонних справ, роль загальноєвропейських механізмів дедалі більше зростає. При цьому, прообрази координаційної функції інститутів ЄС у окремих галузях діяльності, проявляли себе ще з часу формування Європейської спільноти з вугілля і сталі (предтечі сучасного Європейського Союзу) в 1950-х роках.

Здійснено огляд особливостей діяльності ключового суб'єкту зовнішніх зносин ЄС – Європейської служби зовнішніх дій (EEAS), яка працює під політичним керівництвом Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки та віце-президента Європейської комісії (HR/VP).

Узагальнено координаційні функції HR/VP та його підлеглих. Ключовими, в контексті координації зовнішніх зносин можна вважати: загальне керівництво Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки ЄС; забезпечення досягнення консенсусу між державами-членами ЄС щодо їхніх відповідних пріоритетів, у тому числі шляхом головування на зустрічах між міністрами закордонних справ ЄС, міністрами оборони, міністрами торгівлі та розвитку; організацію оперативного проведення місії та операцій ЄС, що розгортаються в рамках Спільної політики безпеки та оборони (CSDP); забезпечення послідовності та узгодженості зовнішніх дій ЄС; участь у політичному діалозі з третіми сторонами від імені ЄС (наприклад, ООН, НАТО); участь у регулярних зустрічах лідерів ЄС у Європейській раді; інформування Європейського парламенту з питань зовнішньої політики та безпеки; керівництво дипломатичною мережею ЄС.

Окрему увагу присвячено останнім тенденціям щодо участі деяких країн-учасниць ЄС у таких проєктах як «міжмор'я» та «три-мор'я».

Ключові слова: органи державної влади, сфера зовнішніх зносин, Європейський Союз, механізми координації, ключові критерії коор-

динації, форми координації у сфері зовнішніх зносин, Європейська служба зовнішніх дій.

The article is devoted to an overview of the peculiarities of the coordination of external relations in the European Union. In the opinion of the author, the study of the specifics of the coordination of foreign policy activities in the European Union acquires special relevance in the context of defining European integration as a key strategic foreign policy course of Ukraine. In the course of the study, it was found that although the majority of EU member states still retain not only their own Presidents (or Prime Ministers) but also Ministers of Foreign Affairs, the role of pan-European mechanisms is growing more and more. At the same time, prototypes of the coordination function of EU institutions in certain fields of activity have been manifested since the formation of the European Coal and Steel Community (the predecessor of the modern European Union) in the 1950s.

An overview of the activities of the key subject of the EU's external relations – the European External Action Service (EEAS), which works under the political leadership of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the Vice-President of the European Commission (HR/VP) – has been implemented. The coordination functions of HR/VP and his subordinates are summarized. In the context of coordination of external relations, the following can be considered key: general management of the EU's Common Foreign Policy and Security Policy; ensuring consensus among EU member states on their respective priorities, including by chairing meetings between EU foreign ministers, defense ministers, trade and development ministers; organization of operational EU missions and operations deployed within the framework of the Common Security and Defense Policy (CSDP); ensuring consistency and coherence of EU external actions; participation in political dialogue with third parties on behalf of the EU (for example, the UN, NATO); participation in regular meetings of EU leaders in the European Council; informing the European Parliament on issues of foreign policy and security; management of the diplomatic network of the EU.

Particular attention is paid to the latest trends regarding the participation of some EU member states in such projects as "Intermarium" and "The Three Seas Initiative".

Key words: state authorities, sphere of external communication, European Union, coordination mechanisms, key coordination criteria, forms of coordination in the field of external communications, European External Action Service.

УДК 342.5:327

DOI <https://doi.org/10.32843/26663-5240-2022.28.39>

Яровой Т.С.

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри міжнародних відносин та політичного консалтингу Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Постановка проблеми. Утворення Європейського Союзу є закономірним етапом інтеграції десятків країн Європи у економічній та безпековій площині. Спільні історичні процеси, подібний рівень фінансово-економічного розвитку, взаємопов'язана логістика – обу-

мовлювали потребу інтенсифікації взаємодії, що і вилася у виникнення Європейської спільноти з вугілля й сталі, яка перетворилася на Європейську економічну спільноту, і зрештою – на Європейський Союз. При цьому, як побічним наслідком, так і супутім фактором

євроінтеграційних процесів стала потреба формування спільної внутрішньої та зовнішньої політики країн-учасниць. Зрештою, за останні десятиліття ЄС сформував ряд інститутів, покликаних забезпечувати та координувати зовнішню політику ЄС, які продовжують видозмінюватися і вдосконалюватися.

В контексті євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень нашої держави, які у 2019 році набули конституційного закріплення [1] особливої актуальності набуває дослідження специфіки координації зовнішньополітичної діяльності ЄС, що й обумовлює появу даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Загальні засади зовнішньополітичної діяльності неодноразово ставали об'єктом дослідження численних вітчизняних та зарубіжних науковців у галузях державного управління, права, політології, економіки. Проблематику координації діяльності суб'єктів зовнішньополітичних зносин в країнах-учасницях ЄС, тією чи іншою мірою досліджували такі українські дослідники як М. М. Алексієвець, О. П. Децик, С. С. Жильцов, А. М. Зленко, О. Г. Івченко, В. П. Кравець, А. І. Кудряченко, О. О. Кучерук, В. М. Литвин Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік та інші.

Водночас, сучасні євроінтеграційні прагнення України та окремі зміни зовнішньополітичного механізму в ЄС, обумовлюють актуальність даного дослідження.

Метою статті виступає огляд особливостей механізму координації зовнішньополітичної діяльності у Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу.

Інтеграційні процеси в Європі не можна вважати віянням часу, адже більшість представників європейської наукової та політичної спільнот визнає походження ряду сучасних правових, інституційних та інших традицій Європи як від Римської Імперії, так і від Імперії Карла Великого. Тобто, протягом понад двох тисяч років на європейському субконтиненті неодноразово виникали об'єднання зі спільними політико-економічними правилами. Водночас, ті процеси європейської інтеграції які набули нового змістовного наповнення після Другої Світової війни, сформували і цілком нову якість Європейської єдності – як наддержавного утворення, де взаємодія десятків країн, що допускає збереження їх національної, культурної, мовної ідентичності, передбачає одночасного узгодження базових принципів внутрішньої, і особливо – зовнішньої політики.

Особлива роль у забезпеченні належного функціонування такого утворення та реалі-

зації послідовної зовнішньої політики його членів, покладається на інститути координації зовнішньополітичної діяльності ЄС. І хоча більшість країн-учасниць ЄС досі зберігають не лише власних Президентів (чи Прем'єр-міністрів) але й Міністрів закордонних справ, роль загальноєвропейських механізмів дедалі більше зростає [2; 3]. Зрештою, об'єднана Європа й досі не являє собою монолітного утворення, що продемонстрували події Brexit у 2020 р. Однак, сама можливість демократичного виходу з союзу, засвідчила додаткові переваги участі в ЄС, які вкрай високо цінуються країнами східної Європи в цілому, і Україною – в їх числі.

Наразі загальні інтереси всіх країн-учасниць ЄС реалізують сім ключових інституцій Європейського Союзу: Європейська комісія; Європейський парламент; Європейський суд аудиторів; Європейська Рада; Європейський центральний банк; Рада Європейського Союзу; Суд Справедливості Європейського Союзу [4]. При цьому, координаційна функція вважалася однією з пріоритетних ще в перші роки створення Європейської спільноти з вугілля і сталі (предтечі сучасного Європейського Союзу) в 1950-х роках [5]. Та звісно ж, з того часу інституції ЄС зазнавали змін, як у контексті загальної конфігурації їх механізму, так і в контексті виконуваних функцій.

Нині ключовим суб'єктом зовнішніх зносин ЄС виступає Європейська служба зовнішніх дій (надалі в тексті – EEAS) — дипломатична служба Європейського Союзу. Вже починаючи з 2011 року EEAS проводить не лише спільну зовнішню політику країні-учасниць ЄС, але й політику безпеки ЄС. Ключовими цінностями EEAS називає сприяння миру, процвітання, безпеці та інтересам європейців у всьому світі [6]. EEAS, у координації з установами Європейського Союзу займається пріоритетами зовнішньої політики ЄС, включаючи цивільне та військове планування та реагування на кризи. Серед іншого, ЄС застосовує EEAS і в рамках діяльності щодо запобігання і розв'язання конфліктів, підтримки стійких демократій, просування прав людини та сталого розвитку, боротьби зі зміною клімату та внеском у створення заснованого на правилах глобального порядку. При цьому роль EEAS полягає саме в забезпеченні узгодженості й координації міжнародної діяльності Європейського Союзу.

Звісно ж, координація зовнішньополітичної діяльності такого складного утворення як ЄС не є простою справою, і не завжди можна говорити про її успішність. Однак, до переваг EEAS можна віднести її здатність тісно співпрацювати з мініс-

терствами закордонних справ і оборони держав-членів Європейського Союзу (ЄС), а також з інституціями ЄС, такими як Європейська комісія, Європейська рада та Європейський парламент. EEAS також має тісні робочі відносини з ООН та іншими міжнародними та багатосторонніми організаціями [6]. Організаційно, EEAS працює під політичним керівництвом Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки (що призначається кваліфікованою більшістю від складу Європейської Ради за погодженням з Президентом Європейської Комісії та Європейським парламентом) та віце-президента Європейської комісії [6]. Однак, після набуття чинності Лісабонської угоди Високий представник також є віце-президентом Європейської комісії, тобто наразі ці дві посади посідає одна особа. З 1 грудня 2019 року на посаді Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки та віце-президента Європейської комісії (якого часто називають HR/VP) перебуває Жозеп Боррель (Josep Borrell).

В теорії, поєднання цих посад однією особою покликане забезпечити послідовність і узгодженість діяльності ЄС у світі та гарантувати, що вони не конфліктують і не збігаються [7]. На практиці ж це дозволяє здійснювати подальшу координацію та забезпечувати узгодженість зовнішньої політики ЄС, оскільки Європейська Комісія має важливі міжнародні обов'язки, такі як торгівля, розвиток, політика сусідства та гуманітарна допомога.

В цілому ж, Лісабонський договір чітко визначає основоположні засади та мотиви діяльності Європейського Союзу на міжнародному рівні. «Дії Союзу на міжнародній арені повинні керуватися принципами, які надихнули його власне створення, розвиток і розширення, і які він прагне просувати в усьому світі: демократія, верховенство права, універсальність і неподільність прав людини. і основні свободи, повага до людської гідності, принципи рівності та солідарності, а також повага до принципів Статуту ООН і міжнародного права» [8]. Роль же HR/VP передбачає посилення Європейського Союзу та гарантування того, що голос ЄС буде почуто на міжнародній арені. HR/VP забезпечує тісну співпрацю з міністерствами закордонних справ і оборони держав-членів Європейського Союзу, інституціями ЄС, а також сприяє партнерству з ООН та іншими Міжнародними організаціями.

Як головний дипломат ЄС, HR/VP керує зовнішньою політикою та політикою безпеки від імені Європейського Союзу та координує інструменти зовнішньої політики ЄС. Він також очолює Європейське оборонне агентство.

В цілому ж він, без перебільшення, формує становище Європейського Союзу на світовій арені. Для цього HR/VP має значні повноваження, що впливають з його обов'язків. Серед іншого, HR/VP: 1) здійснює загальне керівництво Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки Союзу, включаючи Спільну політику безпеки та оборони. Високий представник сприяє пропозиціям у формуванні спільної зовнішньої політики та політики безпеки та забезпечує виконання рішень, ухвалених Європейською Радою; 2) забезпечує досягнення консенсусу між державами-членами ЄС щодо їхніх відповідних пріоритетів, у тому числі шляхом головування на зустрічах між міністрами закордонних справ ЄС, міністрами оборони, міністрами торгівлі та розвитку; 3) організує оперативне проведення місій та операцій ЄС, що розгортаються в рамках Спільної політики безпеки та оборони (CSDP). Варто зауважити, що ЄС наразі має понад 5000 співробітників у 18 військових і цивільних місіях і операціях по всьому світу [7]; 4) забезпечує послідовність та узгодженість зовнішніх дій ЄС. Адже HR/VP відповідає в Комісії за координацію ряду аспектів зовнішньої діяльності ЄС (таких як торгівля, розвиток, політика сусідства та гуманітарна допомога); 5) представляє ЄС у питаннях, що стосуються спільної зовнішньої політики та політики безпеки. HR/VP бере участь у політичному діалозі з третіми сторонами від імені Союзу та представляє позицію ЄС у міжнародних організаціях (наприклад, ООН, НАТО) або на окремих переговорах (Іранська угода); 6) бере участь у регулярних зустрічах лідерів ЄС у Європейській раді; 7) регулярно інформує Європейський парламент з питань зовнішньої політики та безпеки [7]; 8) представляє ЄС на міжнародних зустрічах (таких як відкриття Генеральної Асамблеї ООН); 9) керує дипломатичною мережею ЄС із приблизно 144 дипломатичних представництв ЄС у всьому світі; 10) очолює Європейське оборонне агентство та Інститут досліджень безпеки ЄС [7]. Тобто в цілому, Високий представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки та віце-президент Європейської Комісії (HR/VP) зосереджує в своїх руках значні можливості для координації зовнішніх зносин.

Його кабінет включає в себе голову, заступника голови та команду фахівців (експертів). При цьому голова його кабінету зосереджує на собі загальну стратегічну координацію політики та управління кабінетом, міжінституційні відносини, відповідає за Європейську раду, Комітет постійних представників (COREPER), Групу комісарів з питань зміцнення Європи

(CGSE). Тоді як заступник голови кабінету відповідає за Групу зовнішньої координації (EXCO), Групу міжінституційних відносин (GRI); Програму роботи комісії в G7, відносини з Великобританією, Україною та Росією. Останній момент засвідчує ту увагу, яку Високий представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки та віце-президент Європейської Комісії (HR/VP) та його кабінет присвячує безпосередньо нашій державі її європейським прагненням та агресії з боку РФ. Адже відносинами з ООН та багатосторонніми міжнародними організаціями, а також десятками інших країн, займаються інші експерти кабінету [9].

Однак, останніми роками не всі країн-учасниці ЄС задоволені успішністю спільної європейської зовнішньої політики. Серед євроскептиків особливо відзначаються Угорщина та Польща, які дедалі активніше відстоюють власну позицію, що не збігається з позицією офіційного Брюсселю. І якщо приклад Угорщини не становить для України інтересу, з огляду на відверті розбіжності в зовнішньополітичному баченні, то приклад Польщі є доволі цікавим.

На думку ряду дослідників, зростання євроскептичних настроїв у польському суспільстві дедалі більше підриває саму сутність європейського проєкту і підважує ключові цінності і досягнення років незалежності. Бажання самостійно і рішуче формувати власне безпекове середовище і найближче оточення, компенсувати дефіцит можливостей для самостійного забезпечення безпеки і діяти на випередження, наскільки це можливо у наявній політичній і географічній даності, що проявляється у започаткуванні численної кількості ініціатив регіональної інтеграції із різним секторальним наповненням та ступенем інституалізації [10]. Особливо уваги заслуговують концепції «Міжмор'я» та «Тримор'я» (Ініціатива трьох морів, відома також як Ініціатива Балтійського, Адріатичного та Чорного морів) [11; 12], що передбачають формування наддержавних утворень геополітичного характеру, і дедалі більше обговорюються як на національному так і на міжнародному рівнях. Однак, питання, якою мірою Україні доречно зосередитися на перспективі участі в зазначених ініціативах, заслуговує окремого детального дослідження.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Провідну роль у забезпеченні належного функціонування такого утворення як Європейський Союз та реалізації послідовної зовнішньої політики його членів, відіграють інститути координації зовнішньополітичної діяльності ЄС.

Ключовим суб'єктом зовнішніх зносин ЄС виступає Європейська служба зовнішніх дій (EEAS) — дипломатична служба Європейського Союзу. Її фактичним керівником є Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки та віце-президент Європейської комісії (якого часто називають HR/VP). Як головний дипломат ЄС, HR/VP керує зовнішньою політикою та політикою безпеки від імені Європейського Союзу та координує інструменти зовнішньої політики ЄС. Він також очолює Європейське оборонне агентство. В цілому ж, без перебільшення, HR/VP визначає становище Європейського Союзу на світовій арені.

Останніми роками не всі країн-учасниці ЄС задоволені успішністю спільної європейської зовнішньої політики. Серед євроскептиків особливо відзначаються Угорщина та Польща, які дедалі активніше відстоюють власну позицію, що не збігається з позицією офіційного Брюсселю.

Окремої уваги, в контексті подальших досліджень, заслуговують концепції «Міжмор'я» та «Тримор'я» (Ініціатива трьох морів, відома також як Ініціатива Балтійського, Адріатичного та Чорного морів), які передбачають формування нових наддержавних утворень геополітичного характеру, і дедалі більше обговорюються як на національному так і на міжнародному рівнях у Східній Європі. Зокрема, дослідникам належить з'ясувати, якою мірою такі процеси можуть бути вигідними для нашої держави, і чи доречно до них долучатися у тому чи іншому форматі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Прокопенко Л. Л. Інституційна система ЄС : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 220 с.
3. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток: монографія / В. С. Загорський, О. Я. Красівський, О. С. Киричук, П. В. Когут, О. П. Котовська; ред.: В. С. Загорський, О. Я. Красівський; *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 631 с.
4. Consolidated versions of Treaty on European Union and of Treaty on the Functioning of the European Union. *Council of the European Union*. Brussels, 15 april 2008. URL : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-INIT/en/pdf>
5. The Council of the European Union. Last updated: 09/07/2016. URL : http://www.cvce.eu/obj/the_council_of_the_european_union-en-de23700ce50a-4e0e-a7de-80665e4caf9f.html
6. About the European External Action Service. 18.08.2021. URL : https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en

7. High Representative / Vice President. 24.08.2021. URL : https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en

8. The Treaty of Lisbon. Which was signed by the EU member states on 13 December 2007, entered into force on 1 December 2009. URL : https://european-union.europa.eu/not-found_en

9. Josep Borrell Fontelles' team. European Commission. URL : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/borrell-fontelles/team_en

10. Стратегічна культура Польщі: етюд у патологічних тонах. Аналітичний центр ADASTRA. 20 Aug

2021. <https://adastra.org.ua/blog/strategichna-kultura-polshi-etyud-u-patologichnih-tonah>

11. Шевченко О. М. Концепція «Міжмор'я» в сучасних геополітичних умовах. *International Relations, Part "Political Sciences"*. № 11 (2016). URL : http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2907

12. Хіна Dubrovnik Forum adopts declaration called "The Three Seas Initiative". 25/08/2016. *Wayback Machine*. URL : <https://web.archive.org/web/20170116042751/https://eblnews.com/news/croatia/dubrovnik-forum-adopts-declaration-called-three-seas-initiative-34593>