

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УЧАСТІ ЄС В УНІВЕРСАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ

LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE EU'S PARTICIPATION IN UNIVERSAL INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Давиденко О.І., к.ю.н.,
доцент кафедри прав людини, міжнародного та європейського права
Академія адвокатури України

Ефективна реалізація ЄС повноважень у сфері зовнішньої діяльності неможлива без його суб'єктивізації у міжнародних правових та політичних відносинах, зокрема шляхом участі у роботі універсальних міжнародних організацій. Метою статті є аналіз положень права ЄС та права міжнародних організацій, що обумовлюють особливості організаційно-правового механізму участі ЄС в універсальних міжнародних організаціях.

Найбільш типовою формою участі ЄС в інших міжнародних організаціях є набуття статусу спостерігача, що надає йому право брати участь у роботі органів цієї організації, але без права голосу. Включення до текстів багатосторонніх міжнародних договорів клаузули про участь регіональних економічних інтеграційних об'єднань (REIO/RIO clause) створило передумови для поширення практики набуття ЄС статусу члена в універсальних міжнародних організаціях, зокрема спеціалізованих установах ООН. Статус організації-члена, як правило, передбачає певні обмеження порівняно з правами держав-членів, а також установлення особливої процедури участі ЄС у голосуваннях. Розвиток організаційно-правових механізмів співробітництва між ЄС та ООН є важливим інструментом посилення ролі ЄС у вирішенні глобальних питань. Статус спостерігача ЄС в ГА ООН, закріплений у Резолюції ГА ООН № 65/276, віддзеркалює міждержавну природу ООН та водночас наділяє представників ЄС достатнім обсягом прав для реалізації ними повноважень, передбачених його установчими договорами.

Основні повноваження щодо здійснення співробітництва ЄС з іншими міжнародними організаціями, зокрема ООН, покладено на Верховного представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики. Європейська Комісія зберігає свою визначальну роль у відносинах ЄС із міжнародними організаціями, що опікуються питаннями, які мають переважно економічний характер чи належать до виключних повноважень ЄС. Вагому роль у процесі формування спільної позиції ЄС на міжнародній арені відіграє Європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД) та делегації ЄС, отже, їх злагоджене функціонування є критично важливим для реалізації повноважень ЄС щодо участі в міжнародних організаціях.

Ключові слова: Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй, право зовнішніх зносин ЄС, участь в міжнародних організаціях, ЄСЗД.

The EU's visible actorness in international legal and political affairs, namely its ability to participate in the work of international organizations, is crucial for smooth exercise of the EU's powers in the field of external action. The main purpose of the article is to analyze relevant provisions of the EU law and international institutional law, which determine features of the legal and institutional framework for the EU's participation in universal international organizations.

Obtaining an observer status is the most common form for the EU's engagement with the other international organizations. The proliferation of REIO/RIO clause within the texts of multilateral international treaties has enabled the EU to become a member of universal international organizations, including the UN specialized agencies. As a rule, the status of member organization implies certain limitations compared with the status of a member state and sets specific voting procedures applied to the EU within a certain international organization. The development of the special legal and institutional framework for the EU-UN partnership is an important instrument for strengthening the EU's role in tackling global issues. The EU's observer status within the UNGA enshrined in the UNGA Resolution No 65/276 reflects interstate nature of the UN and, meanwhile, empowers EU representatives with rights sufficient to exercise the EU's external action competencies outlined in its founding treaties.

The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the President of the European Council, EEAS and EU delegations are the main institutional actors responsible for the EU's cooperation with the other international organizations. European Commission has secured its paramount position in conducting the EU's relations with international organizations dealing mainly with economic cooperation and issues relating to the EU's exclusive competences. Given the special role of the EEAS and EU delegations in shaping the EU's common position on international issues, their smooth functioning is vital for the efficient exercise of the EU external action powers within the other international organizations.

Key words: European Union, United Nations, EU external relations law, participation in international organizations, EEAS.

Постановка проблеми. З набуттям чинності Лісабонським договором у 2007 р. ЄС отримав чітку міжнародну правосуб'єктність та статус правонаступника Європейського Співтовариства, що, зокрема, наділило його правом укладати міжнародні договори з третіми країнами та міжнародними організаціями з питань, що належать до всіх сфер його зовнішньої діяльності, включаючи Спільну зовнішню та безпекову політику (далі – СЗБП). Розширення повноважень ЄС у сфері зовнішньої діяльності посилює його здатність до участі у багатосторонній дипломатії та засвідчило прагнення ефективно використовувати її інструментарій для зміцнення позицій ЄС на міжнародній арені. Водночас реальна можливість участі ЄС у міжнародних організаціях залежить від двох груп факторів, а саме наявності у ЄС відповідних повноважень, що встановлюються у нормах первинного права ЄС, та наявності в установчому договорі відповідної міжнародної організації правових норм, що дають змогу брати участь у її роботі іншим міжнародним організаціям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правове регулювання зовнішньої діяльності ЄС досліджували О. Гріненко, М. Микієвич, В. Муравйов, Р. Петров, К. Смирнова та інші науковці, але проблематика правового регулювання участі ЄС в універсальних міжнародних організаціях не була предметом спеціальних досліджень українських науковців. Водночас серед дослідників з держав-членів ЄС організаційно-правовий механізм участі ЄС у міжнародних організаціях, зокрема в ООН, аналізували Ж. Воутерз, Б. Ван Вурен, П. Ейкхаут, К. Йоргенсен, Р.А. Уессел, П. Серрано де Харо, Ф. Хофмейстер.

Метою статті є аналіз положень права ЄС, що регламентують його участь в універсальних міжнародних організаціях, а також норм міжнародного публічного права, зокрема установчих актів міжнародних універсальних організацій, що визначають механізми участі ЄС у їх роботі.

Виклад основного матеріалу. Договір про Європейське Економічне Співтовариство 1957 р. не містить прямих вказівок щодо наявності у нього повноважень на участь в інших міжнародних організаціях. Однак Суд євро-

пейських співтовариств у Консультативному висновку 1/76 від 26 квітня 1977 р. (ECLI:EU:C:1977:63) визнав, що Європейське Економічне Співтовариство (далі – ЄЕС) може не лише вступати у договірні відносини з третіми країнами, але й створювати разом з ними міжнародні установи за умови неухильного дотримання установчих договорів європейських співтовариств. У Консультативному висновку 1/76 також зазначено, що ЄЕС має право разом з такими третіми країнами наділяти органи створюваних ними міжнародних організацій повноваженнями, необхідними для досягнення узгоджених цілей, а також визначати процедури ухвалення та реалізації рішень органами такої міжнародної організації. Прикладами заснованих ЄЕС міжнародних організацій є Європейська Економічна Зона та асоціації, створені на підставі договорів про асоціацію між ЄС та третіми країнами [1, с. 1137–1139]. Після набуття чинності Договором про Європейський Союз 1992 р. (далі – ДЕС) оновлена ст. 300 Договору про Європейське Співтовариство закріпила його право укладати договори, що встановлюють особливий інституційний механізм, шляхом запровадження процедур співробітництва. Лісабонський договір 2007 р. позначив нову фазу розвитку ЄС та перетворив його на реального актора у міжнародних відносинах, зобов'язавши ЄС розвивати співробітництво з міжнародними та регіональними організаціями, а також заохочувати багатосторонній формат вирішення спільних проблем, зокрема в рамках ООН (п. 1 ст. 21 ДЕС у редакції Лісабонського договору 2007 р. (далі – ДЕС-Л)).

Первинне право ЄС не містить експліцитних положень щодо наявності у нього загальної компетенції на набуття членства у міжнародних організаціях [2, с. 222], але практика Суду ЄС переконливо свідчить про її наявність. У Консультативному висновку 1/94 від 15 листопада 1994 р. (ECLI:EU:C:1994:384) Суд ЄС підтвердив наявність у ЄС повноважень на створення нових міжнародних організацій, що передбачає право ЄС вступати до наявних міжнародних організацій. Можливість і необхідність набуття ЄС членства у міжнародних організаціях залежать від розподілу компетенцій між ЄС та державами-членами у певній сфері та положень установчих актів відповідної міжнародної організації, оскільки лише деякі з них передбачають можливість вступу до них інших міжнародних організацій. Набуття ЄС формального статусу в іншій міжнародній організації є необхідним тоді, коли він має компетенції, що охоплюються цілями та функціями такої міжнародної організації. З правової точки зору найбільш необхідне отримання ЄС формального статусу в міжнародних організаціях, що відповідають за співробітництво у сферах, які належать до його виключної компетенції [3, с. 42]. Професор Р.А. Уессел зазначає, що «з огляду на відсутність у ЄС відповідної загальної компетенції у сфері зовнішньої діяльності участь ЄС у міжнародних організаціях ґрунтується виключно на імпліцитних повноваженнях, що випливають із його загальних внутрішніх компетенцій» [4, с. 624–625].

Формулювання ст. 211 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЕС) є найбільш загальною правовою основою для участі ЄС у міжнародних організаціях, покладаючи на держав-членів та ЄС обов'язок співробітничати у межах своєї компетенції з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями. Стаття 211 ДФЕС разом з наявністю у ЄС компетенції на укладання міжнародних договорів дає підстави стверджувати, що таке співробітництво може включати встановлення правових зв'язків між ЄС та іншою міжнародною організацією. Так, ст. 216 ДФЕС надає ЄС право укладати міжнародні договори з третіми країнами та міжнародними організаціями, а ст. 217 ДФЕС наділяє ЄС повноваженнями на укладання угод з однією або декількома третіми країнами чи міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спе-

ціальні процедури. Відповідно до п. 1 ст. 216 ДФЕС, ЄС має право укладати угоди з міжнародними організаціями у таких випадках: якщо цього вимагають установчі договори; якщо така угода необхідна для досягнення цілей, визначених установчими договорами; якщо цього вимагає юридично обов'язковий акт ЄС; якщо така угода впливатиме на спільні правила чи змінюватиме їх зміст.

Участь ЄС у міжнародних організаціях як спостерігача є найбільш поширеною практикою, що дає йому право брати участь у роботі органів цієї організації, але без права голосу. Іноді статус спостерігача може передбачати лише участь у формальних зустрічах, що негативно позначається на політичному впливі ЄС у таких організаціях [5, с. 18]. Такі ситуації сприяють формуванню складних механізмів участі ЄС у міжнародних організаціях, особливо тоді, коли установчі договори прямо наділяють ЄС повноваженнями у цій сфері, але статут відповідної міжнародної організації не дає змогу членства ЄС у ній. Так, наявність у Європейського Співтовариства повноважень у сфері соціальної політики породжувала необхідність його участі в конференціях Міжнародної організації праці (МОП). Зрештою, у 1989 р. Європейському Співтовариству було надано статус спостерігача у МОП [3, с. 51–52]. Набуття статусу спостерігача дало змогу представникам ЄС брати участь у роботі конференцій МОП та висловлювати свою позицію на них, бути присутніми під час зустрічей комітетів, мати представника в керівних органах МОП. Подібний статус ЄС має в низці інших спеціалізованих установ ООН, включаючи ЮНКТАД, ЮНІСЕФ, ВООЗ та ВОІВ, а також ЕКОСОР і МАГАТЕ.

Основними міжнародно-правовими механізмами набуття ЄС членства у міжнародних організаціях є ухвалення державами-членами такої міжнародної організації рішення про надання ЄС статусу спостерігача або повноправного члена; включення до тексту відповідного установчого договору клаузули про участь регіональних економічних інтеграційних об'єднань (англ. “REIO clause”) [6, с. 250]. На думку Р.А. Уессела та Б. Ван Вурена, текст ст. 44 Конвенції ООН про права людей з обмеженими можливостями 2006 р. свідчить про те, що внаслідок розширення повноважень ЄС у сфері зовнішньої діяльності зазначена клаузула еволюціонувала у клаузулу щодо участі регіональних інтеграційних організацій (англ. “RIO clause”) [6, с. 250]. Нині клаузула REIO/RIO вміщена у 91 багатосторонньому міжнародному договорі, зокрема у ст. 11 Конституції ФАО в редакції 1991 р., ст. 4 Міжнародної угоди щодо кави 2001 р., ст. 67 Конвенції ООН проти корупції 2003 р., ст. 22 Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видалення 1989 р. [7]. ЄС є членом невеликої кількості міжнародних організацій, таких як ФАО, СОТ, ЄБРР, Євроконтроль, Гаазька конференція з міжнародного приватного права. Крім того, ЄС *de facto* є членом Світової митної організації та ОЕСР. У зазначених випадках ЄС та держави-члени мають спільні компетенції щодо участі у цих організаціях, водночас право голосу може бути реалізовано тільки на альтернативній основі, тобто або ЄС, або кожною державою-членом окремо.

Європейське Співтовариство стало членом ФАО у 1991 р., одразу після внесення у Конституцію ФАО поправок, що дали змогу вступити до неї регіональним економічним інтеграційним об'єднанням. Членство ЄС у ФАО ґрунтується на ст. 43 ДФЕС (сільське господарство та рибальство), ст. 207 ДФЕС (торговельна політика) та ст. 209 ДФЕС (співробітництво у сфері розвитку). У ФАО ЄС має статус організації-члена, що передбачає певні обмеження порівняно зі статусом держави-члена, зокрема ЄС не має права голосу під час голосування за кандидатури на виборні посади та з бюджетних питань, представники ЄС не можуть обіймати посади в Конференції, Раді та її допоміжних органах, входити до складу

програмного комітету, фінансового комітету, комітету з конституційних і правових питань, а також органів, що відповідають за внутрішні аспекти функціонування Конференції (Акредитаційний комітет, Загальний комітет) [8, с. 17]. Розподіл повноважень між ЄС та державами-членами реалізовано шляхом подання Європейським Співтовариством під час вступу до ФАО декларації щодо розподілу повноважень між ним та його державами-членами. Повноваження ЄС мають бути встановлені перед кожною зустріччю ФАО та щодо кожного питання порядку денного. Якщо такої декларації не було надано, резюмується, що всі повноваження зберігаються за державами-членами [9; 10, с. 37–61; 11]. Членство ЄС у СОТ має особливий характер, оскільки ЄС був одним із ключових учасників Уругвайського раунду, за результатами якого було засновано СОТ [12, с. 166]. Статус ЄС подібний до статусу інших держав-членів СОТ, проте право голосу може бути реалізовано або ЄС, водночас кількість його голосів дорівнюватиме кількості держав-учасниць, або кожною державою-членом окремо. Однак, як відзначає П. Ейкхаут, оскільки рішення у СОТ приймаються консенсусом, ці положення мають теоретичний характер [13, с. 205].

Значну увагу установчі договори приділяють співробітництву ЄС з ООН. Відповідно до ст. 220 ДФЄС, він зобов'язаний встановлювати належні форми співробітництва з ООН та її спеціалізованими установами. Ключова відповідальність за реалізацію цього положення покладена на Верховного представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики (далі – Верховний представник ЄС) та Єврокомісію. Правовий статус ЄЕС в ООН було вперше закріплено у Резолюції ГА ООН 3208 (XXIX) від 11 жовтня 1974 р., що рекомендувала Генеральному Секретарю ООН долучити ЄЕС до участі у сесіях та роботі ГА ООН. У Комюніке «Європейський Союз та Об'єднані Нації: вибір на користь багатостороннього співробітництва» від 10 вересня 2003 р. Єврокомісія проголосила намір ЄС отримати можливість повноправної участі у роботі ООН, її органів та спеціалізованих установ з питань, що належать до компетенції ЄС [14, с. 23]. Водночас наголошувалося на необхідності ефективного сприяння державами-членами реалізації цих завдань, а повноправне членство ЄС в установах та організаціях системи ООН розглядалося як кінцева мета співробітництва. До набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. представництво ЄС в ООН відображало його пілларну структуру: з питань, що належали до повноважень Європейського Співтовариства, представництво здійснювалося Єврокомісією, а з питань СЗБП – власне ЄС в особі представника головної в Раді ЄС держави-члена [15, с. 8–9]. Суттєвою перевагою такої системи було те, що головуюча в Раді ЄС держава-член могла ефективно реалізовувати цілі та завдання, покладені на неї установчими договорами, в рамках державоцентричної системи ООН.

Після набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. ЄС розпочав у рамках ООН кампанію з роз'яснення змін у механізмі зовнішнього представництва ЄС та ініціював проведення консультацій щодо нового формату співробітництва. Результатом цієї кампанії стало ухвалення Резолюції ГА ООН «Участь Європейського Союзу у роботі Об'єднаних Націй» від 3 травня 2011 р. № 65/276. Необхідність перегляду статусу ЄС у ГА ООН була обумовлена змінами в організаційно-правовому механізмі ЄС за Лісабонським договором 2007 р., зокрема зменшенням ролі головної в Раді ЄС держави-члена та запровадженням посади постійного Президента Європейської Ради, Верховного представника ЄС, створенням ЄСЗД і делегацій ЄС. Попри те, що ЄС як правонаступник Європейського Співтовариства набув статусу спостерігача у ГА ООН, ефективна реалізація прав представниками ЄС була неможлива без ухвалення додаткового документа, в якому було би враховано окреслені зміни в організаційно-правовому механізмі ЄС.

У грудні 2012 р. Президент Єврокомісії Ж.М. Баррозо та Верховна представниця ЄС К. Ештон оприлюднили «Стратегію поступового підвищення статусу ЄС у міжнародних організаціях та інших міжнародних форумах відповідно до цілей Лісабонського договору» (далі – Стратегія 2012). Стратегія 2012, на відміну від вищезгаданого Комюніке, не визначає бажаний формат участі ЄС у міжнародних організаціях системи ООН, а лише наголошує на необхідності підвищення впливу ЄС для ефективної реалізації його цілей і завдань [8, с. 45–46]. Водночас Стратегія 2012 визначає як один з пріоритетів ефективну реалізацію положень Резолюції ГА ООН № 65/276 та розширення сфери її застосування на допоміжні органи ГА ООН.

У преамбулі Резолюції ГА ООН № 65/276 відзначено, що залежно від тематики й рівня зустрічі представництво ЄС у рамках системи ООН здійснюється Єврокомісією, Президентом Європейської Ради, Верховним представником ЄС та ЄСЗД [16]. Відповідно до додатку до Резолюції № 65/276, представникам ЄС надано такі права: брати участь у загальних дебатах у ГА ООН; бути включеними до списку ораторів серед представників основних груп; безпосередньо поширювати свої комюніке як офіційні документи ГА ООН, зустрічі чи конференції; усно надавати пропозиції та пропонувати правки й доповнення; право на коментар ЄС щодо рішення головної [16]. Під час загальних дебатів представникам ЄС надається право на виступ після держав-членів ООН, держав, що не мають статусу члена ООН, а також Палестини [17]. Представники ЄС не мають права голосу, права бути співавторами резолюцій чи рішень, висувати кандидатів на виборні посади, виступати щодо питань порядку ведення засідань, оскаржувати рішення головної та вносити пропозиції з процедурних питань [17].

У РБ ООН ЄС не має жодного формального статусу, отже, змушений покладатися на представників Франції як держави-члена ЄС, що є постійними членами РБ ООН, а також представників держав-членів ЄС, що були вибрані непостійними членами РБ ООН. Відповідно до п. 2 ст. 34 ДЄС-Л, держави-члени зобов'язані представляти позицію та інтереси ЄС у РБ ООН, а також вимагати запрошення на її засідання Верховного представника ЄС для викладу позиції ЄС, якщо вона була визначена відповідно до процедури, встановленої його установчими договорами. Практика свідчить про те, що навіть за відсутності формального статусу ЄС у РБ ООН на її засіданнях регулярно присутній Верховний представник ЄС або Глава представництва ЄС при ООН. Можливість набуття ЄС статусу повноправного учасника РБ ООН у середньостроковій перспективі є малоюмовірною з огляду на низку політичних причин та правових обмежень, зокрема необхідність досягнення консенсусу щодо реформування правової бази діяльності ООН та ЄС.

Відповідно до ст. 27 ДЄС-Л, Верховний представник ЄС висловлює позицію ЄС у міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях, забезпечує координацію позицій держав-членів. Представництво інтересів ЄС у третіх країнах та при міжнародних організаціях, відповідно до ст. 221 ДФЄС, здійснюється делегаціями ЄС, що належать до структури ЄСЗД, підпорядкованої Верховному представнику ЄС. Однак у Декларації № 13 щодо СЗБП, доданий до Лісабонського договору 2007 р., держави-члени зробили застереження про те, що запровадження посади Верховного представника ЄС та створення ЄСЗД не мають впливати на повноваження держав-членів щодо формування та здійснення національної зовнішньої політики та національне представництво у третіх країнах та при міжнародних організаціях.

Нині у Брюсселі функціонують 27 бюро та представництв установ системи ООН, водночас шість делегацій ЄС представляють його інтереси при основних установах системи ООН у Женеві, Нью-Йорку, Парижі, Най-

робі, Відні та Римі [18, с. 313–314]. Цікаво, що Представництво ЄС при ООН у Нью-Йорку володіє більшими кадровими та адміністративно-технічними ресурсами, ніж представництва його держав-членів, за винятком Франції та держав, що були вибрані непостійними членами РБ ООН [19, с. 77–78]. Повноваження зазначених представництв ЄС охоплюють усі сфери зовнішньої діяльності ЄС, включаючи СЗБП, а також надання підтримки Верховному представнику ЄС, Президенту Єврокомісії, Президенту Європейської Ради, Єврокомісії під час виконання ними функцій та завдань, пов'язаних з представництвом інтересів ЄС у системі ООН. На ЄСЗД також покладено завдання надавати підтримку та взаємодіяти з дипломатичними представництвами держав-членів ЄС при ООН задля забезпечення єдності та узгодженості зовнішньої діяльності ЄС. Однією з форм такої взаємодії є проведення координаційних зустрічей, переважно на рівні глав представництв, на базі відповідного представництва ЄС при ООН [20, с. 183]. Варто зауважити, що у Нью-Йорку, за згодою держав-членів ЄС, Представництво ЄС при ООН навіть головує на координаційних зустрічах, присвячених питанням бюджету ООН та переговорам щодо реформування ООН, попри відсутність у ЄС формальних компетенцій у цих сферах [19, с. 78]. Крім того, ЄСЗД забезпечує формування спільної позиції з питань порядку денного ООН всередині ЄС, оскільки саме її посадові особи очолюють підготовчі органи Ради ЄС. Провідну роль відіграє Робоча група з питань ООН (CONUN), що фактично інтегрована до структури ЄСЗД, оскільки її очолює керівник відділу багатостороннього співробітництва Виконавчого директорату «Права людини, глобальні та багатосторонні питання» (MD-GLOBAL). До повноважень Робочої групи з питань ООН належить моніторинг діяльності Організації, забезпечення координації між державами-членами ЄС під час висунення кандидатур на посади в системі ООН та узгодження спільних підходів до питань порядку денного, а також загальний контроль за діяльністю робочих груп при Раді ЄС та ЄСЗД, що відповідають за співробітництво в рамках ООН [21, с. 129–132].

Оскільки ФАО опікується питаннями, що не належать до сфери СЗБП, представництво ЄС у цій Організації здійснюється Єврокомісією та делегацією ЄС, акредитованою при організаціях системи ООН у Римі. Підготовчі координаційні зустрічі представників держав-членів ЄС відбуваються під проводом представників делегації ЄС, акредитованої при організаціях системи ООН у Римі, або іншої відповідної делегації ЄС, якщо така зустріч відбувається в іншій державі. Метою координаційних нарад є врегулювання непередбачуваних ситуацій, що, однак, не допускає кардинальних змін визначеної позиції ЄС із питань порядку денного відповідного засідання ФАО [11, с. 10–11].

Позиції ЄС щодо питань, які розглядаються у рамках міжнародних організацій, викладаються у заявах, які є результатом тривалих та складних узгоджень спільних підходів між державами-членами. Під час формування спільної позиції ЄС часто виникають конфлікти щодо тлумачення повноважень ЄС у цій сфері. Окремі аспекти процедури погодження спільних позицій закріплені у «Загальних правилах щодо заяв ЄС у міжнародних організаціях», схвалених Радою ЄС 24 жовтня 2011 р. (далі – Загальні правила 2011) [22]. Очікувалося, що Загальні правила 2011 будуть переглянуті та суттєво вдосконалені протягом року, однак через позицію окремих держав-членів вони діють досі у незмінному вигляді. ЄС може робити заяви тільки за наявності у нього відповідної компетенції та спільної позиції, узгодженої державами-членами відповідно до правил та процедур, установлених установчими договорами. Цікаво, що конкретні правила та механізми щодо заяв ЄС установлюються відносно кожної окремої міжнародної організації залежно від статусу, умов та член-

ства в ній ЄС. На інституційних акторів ЄС, зокрема ЄСЗД, покладається обов'язок здійснювати координацію на місці та сприяти формулюванню й представленню позиції ЄС, якщо цього не забороняють процедурні правила відповідної міжнародної організації. Заяви щодо виключно вжитих заходів чи повноважень ЄС з відповідних питань, включаючи СЗБП, проголошуються «від імені ЄС». Заяви, що містять спільну позицію ЄС та його держав-членів, робляться «від імені ЄС та його держав-членів». Якщо держави-члени ЄС вирішують уповноважити посадову особу ЄС здійснювати колективне представництво з питань, що належать до суверенних повноважень держав-членів, відповідні заяви мають заголовок «від імені держав-членів ЄС» [22]. Наприклад, протягом 2012 р. більшість заяв в ООН було зроблено «від імені держав-членів ЄС», значно менше – «від імені ЄС та його держав-членів» [19, с. 80]. Заяви щодо сфери СЗБП зазвичай робляться від імені ЄС, як це передбачено Загальними правилами 2011.

Висновки. Установчі договори ЄС уповноважують його на співробітництво з третіми країнами та міжнародними організаціями, зокрема шляхом укладення міжнародних договорів, але чітко не вказують на можливість набуття ЄС членства в інших міжнародних організаціях. Водночас Суд ЄС у своїх висновках неодноразово вказував на наявність у ЄС повноважень на участь у міжнародних організаціях як логічну складову частину його внутрішніх компетенцій. Отже, положення установчих договорів не виключають можливості ЄС бути стороною установчого договору іншої міжнародної організації чи набувати членства в наявних міжнародних організаціях, коли це необхідно для досягнення цілей і завдань ЄС.

Реалізація ЄС своїх повноважень щодо співробітництва з іншими міжнародними організаціями, включаючи набуття членства, залежить насамперед від правил щодо членства, передбачених установчими договорами відповідних міжнародних організацій. Крім того, повноваження ЄС щодо участі в інших міжнародних організаціях можуть зазнавати суттєвих політичних обмежень внаслідок бажання держав-членів ЄС зберегти свій вплив та повноваження у сфері багатостороннього співробітництва в рамках міжнародних організацій. Найбільш типовою формою участі ЄС в інших міжнародних організаціях є набуття статусу спостерігача. Включення до текстів багатосторонніх міжнародних договорів, зокрема установчих актів міжнародних організацій, клаузули REIO/RIO створило передумови для поширення практики набуття ЄС статусу члена в універсальних міжнародних організаціях, зокрема спеціалізованих установах ООН. Важливо, що статус організації-члена, як правило, передбачає певні обмеження порівняно з правами держав-членів міжнародної організації, а також установлення особливої процедури участі ЄС у голосуваннях.

Установчі договори ЄС та стратегічні документи, що визначають основні напрями його зовнішньополітичної діяльності, закріплюють посилення ролі ЄС у багатосторонній дипломатії як стратегічну мету його зовнішньої діяльності. Досягнення цієї мети обумовлює необхідність розвитку особливих організаційно-правових механізмів співробітництва між ЄС та ООН і його спеціалізованими установами. Статус спостерігача ЄС в ГА ООН, закріплений у Резолюції ООН № 65/276, віддзеркалює міждержавну природу ООН та наділяє представників ЄС достатнім обсягом прав для реалізації ними повноважень, передбачених його установчими договорами.

Головними інституційними акторами, що забезпечують здійснення співробітництва ЄС з іншими міжнародними організаціями, є Президент Європейської Ради, Верховний представник ЄС, ЄСЗД та делегації ЄС. Водночас Єврокомісія зберігає свою визначальну роль у відносинах ЄС із міжнародними організаціями, що опікуються питаннями,

які мають переважно економічний характер чи належать до виключних повноважень ЄС, наприклад СОТ. З огляду на особливу роль ЄСЗД та делегацій ЄС у процесі форму-

вання спільної позиції ЄС їх злагоджене функціонування є критично важливим для реалізації повноважень ЄС щодо участі в міжнародних організаціях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Schermers H.G., Blokker N. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 5th rev. ed. 1273 p.
2. Eeckhout P. *EU External Relations Law*. Oxford University Press, 2011. 572 p.
3. Hoffmeister F. Outsider of Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies. *Common Market Law Review*. 2007. Vol. 44. Iss. 1. P. 41–68.
4. Wessel R.A. The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions. *Journal of European Integration*. 2011. Vol. 33. Iss. 6. P. 621–635.
5. Hoffmeister F., Kuijper P.J. The States of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities. *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership* / ed. by F. Hoffmeister, J. Wouters, T. Ruys. The Hague : T.M.C. Asser Press, 2006. P. 9–34.
6. Van Vooren B., Wessel R.A. *EU External Relations: Text, Cases, Materials*. Cambridge University Press, 2014. 626 p.
7. Inventory of Agreements Containing the Regional and International organizations (REIO) Clause: Treaties Office of the European External Action Service. URL: <https://ec.europa.eu/world/agreements/ClauseTreatiesPDFGeneratorAction.do?clauseID=30> (дата звернення: 29.11.2020).
8. Wouters J., Chané A.-L., Odermatt O. Improving the EU's Status in the UN and the UN System: An Objective Without a Strategy? *The European Union in International Organizations and Global Governance: recent developments* / ed. by C. Kaddous. Oxford : Hart Publishing, 2015. P. 45–74.
9. Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Volumes I and II 2017 edition*. Vol. 1. P. 3–16. URL: <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf> (дата звернення: 17.10.2020).
10. The European Union and International Organizations / ed. by K.E. Jorgensen. Milton Park : Routledge, 2009. 201 p.
11. The role of the European Union in the Food and Agricultural Organization (FAO) after the Treaty of Lisbon: Updated Declaration of Competence and new arrangements between the Council and the Commission for the exercise of membership rights of the EU and its Member States: Communication from the Commission to the Council of 29 May 2013 COM(2013) 333 final / European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0333> (дата звернення: 20.10.2020).
12. Jorgensen K.E. The State of EU Foreign Policy – Constituting a Global Player. *Approaching the European Federation* / ed. by S. Dosenrode. Aldershot : Ashgate Publishing, 2007. P. 165–183.
13. Eeckhout P. *External Relations of the European Union: legal and constitutional fundamentals*. Oxford University Press, 2004. 490 p.
14. The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism: Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament of 10 September 2003 COM(2003) 526 final / European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0526> (дата звернення: 15.10.2020).
15. Serrano de Haro Pedro A. Participation of the EU in the work of the UN : General Assembly Resolution 65/276. *CLEER Working Papers*. 2012. No. 4. 36 p. URL: <https://www.asser.nl/media/1633/cleer2012-4web.pdf> (дата звернення: 12.11.2020).
16. Participation of the European Union in the work of the United Nations: Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011 No. 65/276 / United Nations. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/65/276> (дата звернення: 10.11.2020).
17. Participation of the European Union in the work of the United Nations: Note by the Secretary-General No. A/65/856, 1 June 2011. URL: https://digitallibrary.un.org/record/705589/files/A_65_856-EN.pdf (дата звернення: 10.11.2020).
18. Wouters J., Chané A.-L. Brussels Meets Westphalia: The European Union and the United Nations. *The European Union's External Action in Times of Crisis* / ed. by P. Eeckhout and M. Lopez-Escudero. Hart Publishing, 2016. P. 299–324.
19. Organization and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities / European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. Brussels, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET\(2013\)457111_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET(2013)457111_EN.pdf) (дата звернення: 03.11.2020).
20. Gstöhl S. EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism? *Brown Journal of World Affairs*. 2011. Vol. XVII. Iss. II. P. 181–191.
21. Rash M.B. *The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2008. 360 p.
22. EU Statements in multilateral organizations – General Arrangements / Brussels: Council of the European Union, 24 October 2011. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf> (дата звернення: 20.10.2020).