

Література:

1. Богатирьов І.Г. Пенітенціарна система України у XXI столітті: теоретико-правові та кримінально-виконавчі проблеми Київ : ВД «Дакор», 2025. – 247 с. С. 127.

2. Радов Г. Персонал и взаимодействие тюрьмы и общества. *Тюрьма и общество*: материалы семинара для персонала учреждений по исполнению наказаний Донецкой области. Донецк: Донецкий Мемориал, 2000. – С. 14–28., с. 28.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-462-0-19>

«НОРМАЛІЗАЦІЯ» СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Давиденко Олександр Ігорович

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри прав людини, міжнародного та європейського права,

Академія адвокатури України

м. Київ, Україна

Створення правової основи для формування цілісної, послідовної та «консолідованої» зовнішньої політики ЄС було одним з ключових завдань Лісабонського договору 2007 р. Окреслена мета мала бути досягнута через забезпечення максимально можливої узгодженості між Спільною зовнішньою та безпековою політикою (далі – СЗБП), що становить міждержавний компонент зовнішньої діяльності ЄС і ґрунтується виключно на положеннях Договору про ЄС (далі – ДЄС), та «наднаціональними» зовнішніми політиками, передбаченими Договором про функціонування ЄС (спільна торговельна політика, співробітництво з питань розвитку, відносини ЄС з іншими міжнародними організаціями).

Після набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. положення щодо СЗБП залишилися «ізольованими» у Розділі V ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. (далі – ДЄС-Л), оскільки решта положень щодо зовнішньої діяльності ЄС містяться у Частині 5 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС). Відповідно до ч. 1 ст. 24 ДЄС-Л компетенція ЄС з питань СЗБП, яка і надалі формується та реалізується за особливими правилами і процедурами, охоплює всі сфери зовнішньої політики та безпеки ЄС. Скасування Лісабонським договором 2007 р. опорної (піларної) структури ЄС призвело до

інтеграції СЗБП, як і решти сфер зовнішньої діяльності ЄС, до єдиного, цілісного правопорядку ЄС [1, с. 55]. Водночас, СЗБП має особливий статус у структурі компетенцій ЄС, оскільки вона не належить до жодної з трьох основних сфер компетенції ЄС (виключної компетенції ЄС (ст. 3 ДЕС-Л), спільної компетенції ЄС та держав-членів (ст. 4 ДЕС-Л), підтримуючої компетенції ЄС (ст. 6 ДФЕС)). Прикметно, що Лісабонський договір 2007 р. призвів до формування інтегрованого *acquis* ЄС, частиною якого є особлива природа СЗБП, яка має верховенство щодо національного права, але не «конкурує» з ним і функціонує паралельно [2, р. 550].

На тлі окреслених змін, запроваджених Лісабонським договором 2007 р., серед дослідників права ЄС, зокрема СЗБП, розгорнулася дискусія щодо «нормалізації» [3; 1] чи «конституціоналізації» [2] СЗБП. Наприклад, Луїджі Лонардо визначає нормалізацію СЗБП як «поширення на цю сферу дії норм загального застосування (зокрема, принципу верховенства права та принципу ефективного судового захисту)», що стало можливим внаслідок надання ЄС єдиної міжнародної правосуб'єктності [1, р. 55, 145].

Цікавим у цьому контексті є Висновок Суду ЄС у справі 2/13 щодо проєкту угоди про приєднання ЄС до Європейської конвенції із захисту прав людини від 18 грудня 2014 року [4]. Суд ЄС дійшов висновку, що особливості правової системи ЄС, які полягають у обмеженій юрисдикції Суду ЄС щодо актів, дій та бездіяльності у сфері СЗБП, у разі приєднання до Європейської конвенції із захисту прав людини 1950 р. призведуть до встановлення більш широкої (та, фактично, виключної) юрисдикції ЄСПЛ у цій сфері, аніж її має Суд ЄС. Окреслена правова колізія стала однією з перешкод для приєднання ЄС до Європейської конвенції із захисту прав людини 1950 р. та, водночас, продемонструвала, що без подальшої «нормалізації» СЗБП виникатимуть складнощі із всебічним дотриманням загальних принципів права ЄС у межах його консолідованого правопорядку.

З моменту створення ЄС норми у сфері СЗБП часто характеризували як такі, що не є юридично зобов'язальними, а є політично зобов'язальними (англ. *politically binding*) і сукупність цих норм, відповідно, характеризували як політичне *acquis* (фр. *acquis politique*). Сучасна СЗБП є політикою в рамках якої створюються норми, так само як і в рамках будь-якої іншої політики ЄС. Попри те, що багато з цих норм належать до категорії м'якого права, держави-члени мають дотримуватися їх навіть у випадку, коли юрисдикція Суду ЄС не поширюється на них [5, р. 1]. Професор Г. Батлер слушно вказує, що нині СЗБП є «юридичною сферою» (англ. *legalized field*) для якої право є критичним компонентом, що забезпечує скоординовану,

цілісну та узгоджену зовнішню діяльність ЄС [6, р. 5]. Досліджуючи питання «опору» держав-членів нормам права ЄС професор Р. А. Уессел наголошує, що «опір» нормам виникає лише якщо вони мають юридично зобов'язальний характер, а отже норми СЗБП є правовими нормами [3]. Проте, з огляду на особливий характер СЗБП, вони часто є нормами м'якого права, що обмежує роль Суду ЄС та національних судів держав-членів у цій сфері. Отже, норми у сфері СЗБП обмежують чи в інший спосіб впливають на поведінку держав-членів ЄС, а також можуть спричиняти виникнення юридичних фактів, що впливають на права та обов'язки третіх сторін, тобто тих, хто не є прямими адресатами актів ЄС у сфері СЗБП.

Стаття 47 ДЕС у редакції Ніщцького договору 2001 року визначала характер взаємодії між міжурядовими правилами і процедурами СЗБП та компетенціями Європейського Співтовариства, що мали наднаціональний характер і реалізувалися за допомогою так званого «методу співтовариства» [7, р. 1176]. На практиці ця стаття забезпечувала захист *acquis communautaire* від впливу другої та третьої опори ЄС. Такий підхід явно вказував на те, що СЗБП не є складовою *acquis communautaire* [2, р. 540].

Стаття 40 ДЕС-Л пропонує принципово новий підхід до взаємодії між колишніми опорами ЄС. «Клаузула відсутності впливу» (англ. *non-affection clause*) набула взаємного, двостороннього характеру, тобто вона не надає колишній комунітарній (першій) опорі привілейованого статусу, а встановлює для СЗБП еквівалентний захист від проникнення у цю сферу наднаціональних методів правового регулювання та ухвалення рішень. Таким чином, головною функцією цього положення відтепер є не захист наднаціональних політик від повернення до них міжурядових методів співробітництва, а забезпечення координації між різними сферами зовнішньої діяльності ЄС, з врахуванням організаційно-правових особливостей СЗБП та наднаціональних компонентів зовнішньої діяльності ЄС.

Відповідно до ст. 275 ДФЄС юрисдикція Суду справедливості ЄС не поширюється на положення ДЕС щодо СЗБП та акти, ухвалені на основі цих положень. Водночас, ст. 275 ДФЄС прямо передбачено два виключення з цього загального правила. Лісабонський договір 2007 р. встановлює юрисдикцію Суду ЄС щодо здійснення нагляду за дотриманням ст. 40 ДЕС-Л. Крім того, з дотриманням вимог викладених у абз. 4 ст. 263 ДФЄС Суд ЄС уповноважений розглядати спори щодо законності рішень про запровадження обмежувальних заходів проти фізичних та юридичних осіб, ухвалених радою ЄС на підставі положень Глави 2 Розділу V ДЕС-Л. Стаття 263 ДФЄС передбачає що фізичні та юридичні особи можуть оскаржувати такі

рішення до Суду, якщо ці рішення адресовані цій особі, стосуються її безпосередньо та особисто, і якщо такий акт не вимагає додаткових імплементаційних заходів.

Попри обмежений характер юрисдикції Суду ЄС у сфері СЗБП, зазначені положення відкривають широкі можливості для суду ЄС через застосування розширювального тлумачення. Наприклад, у п.п. 76, 81 рішення по Справі C-72/15 «Rosneft» Суд ЄС постановив, що з огляду на існування системи ефективного судового захисту, започаткованої установчими договорами ЄС, положення ст. 24 ДЄС-Л та ст. 275 ДФЄС мають тлумачитися як такі, що допускають звернення судових органів держав-членів до Суду ЄС з преюдиційними запитами щодо дійсності (законності) актів, ухвалених на основі положень ДЄС-Л щодо СЗБП [8]. Варто наголосити, що на думку Суду ЄС таке звернення можливе тільки якщо метою такого преюдиційного запиту є перевірка відповідності такого акту вимогам ст. 40 ДЄС-Л, або якщо такий запит здійснюється в рамках процедури оскарження законності обмежувальних заходів щодо фізичних та юридичних осіб. Отже, це рішення відкрило шлях до (обмеженого) застосування процедури преюдиційних запитів у сфері СЗБП та, відтак, долучення національних судових органів держав-членів до процесу юридичного контролю у сфері СЗБП. Цей приклад наочно демонструє, що навіть щодо судового контролю у сфері СЗБП є потенціал до поступової «нормалізації» СЗБП, принаймні щодо тих її аспектів, які можуть спричиняти порушення принципу поваги до прав людини чи принципу верховенства права.

Література:

1. Lonardo, L. *EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon: Between Law and Geopolitics*. Springer, 2023. 162 p.
2. Eckes, C. *The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature?*. *European Foreign Affairs Review*, 2015. Volume 20, Issue 4. P. 535-552.
3. Wessel, R.A. *Resisting Legal Facts: Are CFSP Norms as Soft as They Seem?*. *European Foreign Affairs Review*. 2015. Volume 20, Special Issue. P. 123-145.
4. Court of Justice of the European Union (Full Court). *Opinion 2/13 Accession of the European Union to the ECHR*, 18 December 2014. ECLI:EU:C:2014:2454. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>
5. Saurugger, S., Terpan, F. *Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy*. *European Foreign Affairs Review*. 2015. Volume 20, Special Issue. P. 1–20.

6. Butler, G. Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: competence and institutions in external relations. Oxford: Hart Publishing, 2019. 348 p.

7. The Treaty on European Union (TEU): A Commentary / ed. by H.-J. Blanke, S. Mangiameli. Berlin, Heidelberg: Springer, 2013. 1813 p.

8. Court of Justice of the European Union (Grand Chamber). Case C-72/15 «Rosneft». Judgement of 28 March 2017. ECLI:EU:C:2017:236. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189262&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22279081>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-462-0-20>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: РОЗДУМИ ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Даниленко Анна

правовий аналітик

Громадська організація «Інформаційно-аналітичний центр

«Сучасне аерокосмічне право»»

м. Київ, Україна

Примітно, що питання теорії, практики та актуальні проблеми публічного адміністрування доволі активно висвітлюються в освітній літературі – підручниках, лекційних та мультимедійних матеріалах, опорних конспектах. Ще більше наукова доктрина наповнена комплексними науковими працями, що демонструють окремі проблеми розвитку публічного адміністрування в Україні (наприклад публічне адміністрування заохочень (Є. Чернецький, 2011), правові засади публічного адміністрування у сфері вищої освіти (Д. Ворон, 2018), публічне адміністрування газодобувної галузі в Україні (С. Кіцул, 2019), публічне адміністрування діяльності юридичних компаній в Україні (О. Рябець, 2020) тощо), а також матеріалами обговорень на круглих столах, семінарах, науково-практичних конференціях. Однак важливим є факт того, що вітчизняні вчені досі не дійшли згоди щодо правильного розуміння його організаційної складової, що породжує низку проблем у теоретичному осмисленні та практичному впровадженні публічного адміністрування в Україні.

Доречно виходити з того, що з моменту проголошення незалежності України разом з концепцією «державного управління» (або на заміну