

Державне управління

Керекеша Ірина Станіславівна

студентка ОС «Магістр»

спеціальність «281 Публічне управління та адміністрування»

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ЛЕГІТИМНІСТЬ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

***Анотація.** У цій статті досліджуються джерела легітимності. Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу (ЄС). Висувається теза, що, оскільки ЄС вийшов за рамки міжурядової моделі в цій сфері, він вже не може спиратися лише на національні системи держав-членів для забезпечення легітимності. Виникає необхідність створення додаткового джерела легітимності, яке походить безпосередньо від самого ЄС. Піддаючи сумніву традиційний підхід до легітимності інститутів глобального управління, у статті висловлюється думка, що інституції ЄС можуть претендувати на перевагу над державами-членами лише за умови, що вони сприятимуть зміцненню нормативного статусу зовнішньої політики. Сам факт взаємовигідності спільних зусиль недостатній для повного обґрунтування легітимності політики, що реалізується ЄС у зовнішній сфері. На основі деліберативного погляду в роботі пропонується припущення про існування двох взаємодоповнюючих джерел легітимності ЄС на наднаціональному рівні. Водночас наголошується, що ці джерела здатні підвищувати зовнішню легітимність CFSP, але парадоксально можуть водночас обмежувати внутрішню легітимність зовнішньої політики Євросоюзу.*

Ключові слова: Європейський Союз, спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП), легітимність, демократія, зовнішня політика.

Виклад основного матеріалу. Заснування ООН стало переломним моментом у формуванні сучасної системи міжнародного захисту прав людини. У пункті 3 статті 1 Статуту серед цілей Організації зазначено “здійснювати міжнародне співробітництво в заохоченні і розвитку поваги до прав людини та основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови чи релігії” [1]. Інноваційний характер Статуту ООН полягав у тому, що він не лише проголосив ці цілі, а й наділив головні органи Організації широкими повноваженнями у цій сфері [1]. Практично всі основні органи ООН отримали компетенцію в галузі заохочення та захисту прав людини, а згодом були створена спеціалізовані допоміжні органи. Попри складність і багаторівневність цієї системи, сам інституційний плюралізм дозволив враховувати багатовимірність правозахисної проблематики. Вже на першій своїй сесії у 1946 році Економічна і соціальна рада (ЕКОСОР) заснувала Комісію з прав людини, якій було доручено розробити Міжнародний білль про права людини. Результатом діяльності стало ухвалення у 1948 році Загальної декларації прав людини — документа, що вперше зафіксував універсальні стандарти у сфері прав і свобод особи [2]. Попри декларативний характер, вона стала морально-політичною основою для подальшої кодифікації міжнародного права у сфері прав людини. Подальший розвиток відбувався через ухвалення Міжнародних пактів 1966 року — про громадянські і політичні права [4] та про економічні, соціальні і культурні права [5], які набули чинності у 1976 році. Ці документи утворили “Міжнародну хартію прав людини” і започаткували створення договірних органів контролю за виконанням державами взятих на себе зобов’язань. У цей же період виник універсальний механізм звітності держав. Починаючи з 1956 року, країни-члени ООН подавали

періодичні доповіді про реалізацію прав людини до ЕКОСОР, а згодом — до відповідних комітетів. У 1969 році набрала чинності Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [7], яка передбачала створення Комітету з ліквідації расової дискримінації — першого конвенційного органу, що складався з незалежних експертів. Згодом з’явилися й інші комітети: з прав людини, проти катувань, з ліквідації дискримінації щодо жінок, з прав дитини тощо. Таким чином, поступово формувався ефективний інституційний механізм контролю за дотриманням прав людини. Важливою віхою у розвитку універсальної системи став 1993 рік — проведення Всесвітньої конференції з прав людини у Відні, на якій було прийнято Віденську декларацію і програму дій [6]. Цей документ підтвердив, що “права людини є універсальними, неподільними, взаємозалежними і взаємопов’язаними”, а також закріпив право міжнародної спільноти реагувати на їхні порушення. Внаслідок цього було створено посаду Верховного комісара ООН з прав людини і відповідне управління, що забезпечило інституційне посилення системи.

Саме з цього моменту питання прав людини перестало бути виключно внутрішньою справою держави і набуло статусу глобальної відповідальності. Реформа 2006 року стала ще одним кроком вперед: Комісію з прав людини було замінено Радою ООН з прав людини, яка отримала мандат розглядати ситуації у будь-якій країні світу. Її головним інструментом став Універсальний періодичний огляд (УПО) — механізм, за яким кожна держава раз на п’ять років звітує про стан дотримання прав людини. Україна неодноразово проходила цю процедуру, отримуючи важливі рекомендації щодо реформи судової системи, захисту журналістів і запобігання дискримінації. УПО став важливим політичним інструментом міжнародного контролю, що сприяє прозорості та підзвітності держав. На універсальному рівні поряд із Радою з прав людини функціонують і договірні органи, створені міжнародними

договорами. Вони не мають владних повноважень, проте їхні рішення мають вагомий моральний і політичний авторитет.

Наприклад, Комітет з прав людини неодноразово розглядав справи проти України щодо порушення свободи вираження поглядів та неналежних умов утримання під вартою. Хоча рекомендації комітетів не є обов'язковими, держави зазвичай змушені враховувати їх через репутаційний тиск міжнародної спільноти. Паралельно із системою ООН розвивалися регіональні механізми. Найефективнішим є європейський, заснований на Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, що створила Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) [3]. Рішення ЄСПЛ є обов'язковими для держав-учасниць, і його практика має значний вплив на національні правові системи. Україна активно користується цим механізмом: справи «Гонгадзе проти України» (2005) [9], «Іванов проти України» (2009) [10], «Бурмич та інші проти України» (2017) [11] стали знаковими для розвитку вітчизняної судової системи.

Крім Європи, ефективно функціонують Міжамериканський суд з прав людини та Африканський суд з прав людини і народів, створені у межах регіональних організацій. Хоча в Азії подібна система лише формується, спільна тенденція полягає у зближенні регіональних стандартів із універсальними принципами, визначеними ООН. Ця взаємодія сприяє виробленню єдиного глобального підходу до розуміння сутності прав людини. Водночас сучасна міжнародна система стикається з низкою викликів: політизацією діяльності органів, подвійними стандартами у реагуванні на порушення, нерівністю у виконанні рішень. Деякі держави, прикриваючись суверенітетом, відмовляються визнавати юрисдикцію міжнародних судів або затягують виконання рішень. Слід зазначити, що це свідчить про кризу довіри до міжнародного права, яка потребує подолання шляхом зміцнення правової культури і солідарності

держав у розумінні пріоритету загальнолюдських цінностей над вузько національними інтересами. Міжнародне співтовариство має усвідомити, що права людини — це не інструмент політичного впливу, а основа миру, стабільності та сталого розвитку.

Таким чином, міжнародна система захисту прав людини пройшла шлях від окремих декларацій і гуманітарних ініціатив до створення складної, багаторівневої структури з чітко визначеними процедурами моніторингу і контролю. Її історія становлення свідчить про поступове усвідомлення світовою спільнотою універсальності прав людини як фундаментальної основи міжнародного порядку. Попри всі труднощі, саме завдяки цим механізмам сьогодні можливо говорити про реальну, хоч і не досконалу, систему міжнародного правового захисту людини, яка має стати наріжним каменем майбутнього розвитку світової спільноти. На основі різних критеріїв загальноприйняті засоби оборони людських прав можна згрупувати за декількома підставами: типом діяльності, правовим змістом, складом, предметом діяльності, часом існування та обсягом функцій. За типом діяльності загальновизнані правозахисні механізми варто розділити на судочинні, квазісудові та позасудові. До групи судочинних механізмів на універсальному рівні належить Міжнародний Суд ООН. Його вердикти ухвалюються як судові рішення і є обов'язковими для виконання державами – учасниками спору, які визнали підсудність Суду. Більше того, Суд має контрольні можливості у сфері людських прав (тобто компетенцію оцінювати рівень дотримання країнами своїх міжнародних зобов'язань у цій царині та виносити відповідні постанови), але лише тоді, коли таку можливість визнала зацікавлена держава на підставі міжнародної угоди про права людини.

Зразком квазісудових механізмів є конвенційні (договірні) органи щодо прав людини. У межах, визначених міжнародними пактами про права людини [4], [5], ці органи регулярно перевіряють ступінь виконання

країнами-учасницями своїх зобов'язань за відповідними укладеннями, вказують на хиби та порушення, виносять пропозиції, спрямовані на повніше втілення певних людських прав. Водночас, рекомендації договірних органів не мають юридично обов'язкового характеру, їх невиконання не спричиняє каральних заходів. Не мають договірні органи і жодних способів примусу до виконання власних порад. До категорії квазісудових правозахисних механізмів також належить Загальний періодичний огляд (ЗПО), який здійснює Рада ООН з прав людини. До несуттєвих елементів системи міжнародного захисту людських прав належать спеціальні процедури Ради ООН з прав людини, різноманітні місії для з'ясування обставин, правозахисна робота Ради Безпеки, Генерального Секретаря ООН, Управління Верховного комісара ООН з прав людини, низки інших інституцій та спеціалізованих установ ООН. За правовим змістом універсальні засоби захисту людських прав поділяються на конвенційні та позаконвенційні. Конвенційні механізми засновуються і наділяються повноваженнями згідно з міжнародними угодами про права людини. До цієї групи прийнято відносити органи, створені відповідно до положень загальних угод про права людини або додаткових протоколів до них. Йдеться про договірні органи з прав людини. Наразі таких органів десять. Повноваження головних інституцій ООН у сфері прав людини також впливають із міжнародного договору – Статуту ООН [1]. Проте у перелік конвенційних механізмів їх не зараховують. Причина в тому, що Статут закріплює засади оборони прав людини та повноваження головних органів ООН загалом, але в ньому не відображено перелік людських прав, які потребують захисту, хоча такі ідеї висувалися під час розробки Статуту. Цим пояснюється, чому Статут ООН не накладає на країни конкретних обов'язків щодо забезпечення прав людини, як це відбувається у міжнародних угодах про права людини [1]. Позаконвенційні механізми, як правило, діють на підставі рішення уповноваженого міжнародного

органу. Типовий приклад – спеціальні процедури Ради ООН з прав людини (РПЛ), які формуються та отримують повноваження через резолюції РПЛ. За критерієм складу універсальні механізми міжнародного захисту людських прав часто поділяють на індивідуальні та групові. Ця класифікація вірна, проте її актуальність є сумнівною. Певні повноваження можуть бути передані як окремій особі, так і групі осіб і виконуватися як індивідуально, так і спільно.

Це не має вирішального впливу на функціонування правозахисного механізму. Значно важливіше, чи реалізують власники універсальних правозахисних мандатів свої можливості як індивідуальні представники чи ж представляють держави. Цей аспект суттєво впливає і на характер ухвалених рішень, і на особливості роботи того чи іншого правозахисного органу. Тому заскладом серед універсальних механізмів захисту людських прав слід виокремлювати не індивідуальні та групові, а міжурядові, експертні та змішані. До міжурядових механізмів захисту людських прав належать головні органи ООН, окрім Міжнародного Суду та Секретаріату, а також створені ними структури та механізми міжурядового характеру. Наприклад, Рада ООН з прав людини – допоміжна установа Генеральної Асамблеї, заснована нею у 2006 р., – складається з 47 держав-членів. Механізм Загального періодичного огляду також є міжурядовим.

Серед експертних механізмів можна виокремити, наприклад, Консультативний комітет Ради ООН з прав людини, договірні органи з прав людини або спеціальні процедури РПЛ. У всіх цих випадках мандат правозахисного механізму передбачає виконання його фахівцем особисто або ж групою фахівців (наприклад, Робоча група з необґрунтованих затримань). Нарешті, існують правозахисні механізми змішаного складу, де представники держав беруть участь, як правило, на рівних із представниками недержавних суб'єктів або окремими особами. Як приклад варто навести конфіденційну процедуру скарг у Раді ООН з прав

людини, де одну й ту саму справу на різних етапах розглядають і незалежні експерти (у робочій групі за зверненнями), і на міжурядовому рівні (у РПЛ). Інший приклад – тристоронні механізми, що існують у рамках Міжнародної організації праці, в яких країни беруть участь на рівні з представниками профспілок та об'єднань роботодавців. За об'єктом діяльності універсальні механізми захисту людських прав поділяються на механізми розгляду звернень та механізми системного захисту людських прав. Досить часто один і той самий міжнародний орган має обидва види функцій; при цьому їх правовий зміст може бути різним.

Наприклад, Комітет з прав людини зобов'язаний вивчати звіти країн – учасниць Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. про вжиті ними заходи щодо реалізації прав, визнаних у Пакті, та про поступ, досягнутий у реалізації цих прав [4]. Очевидно, що ці повноваження стосуються системного захисту людських прав. Водночас Комітет з прав людини може приймати та опрацьовувати повідомлення від країн-учасниць Пакту про те, що якась країна-учасниця не виконує своїх зобов'язань за Пактом. Крім того, згідно з Факультативним протоколом до Пакту Комітет уповноважений "приймати і розглядати звернення від ... осіб, які заявляють, що вони є потерпілими від порушення ... країною-учасницею якогось із прав, перелічених у Пакті", за умови, що зацікавлена країна визнала його відповідну компетенцію. Ці приклади ілюструють функції Комітету з прав людини як механізму розгляду звернень. До механізмів розгляду звернень належать конфіденційна процедура скарг, що існує в Раді ООН з прав людини, подібні механізми в рамках МОП, Комісії ООН з істановища жінок та ЮНЕСКО, а також деякі аспекти діяльності договірних органів з прав людини. Окрім цього, індивідуальні повідомлення про порушення людських прав розглядаються тематичними спеціальними процедурами РПЛ. Іноді окремі випадки порушень людських прав стають предметом обговорення у міжурядових органах

ООН. Наприклад, у 2009 р. Рада ООН з прав людини у своїй резолюції 12/20 висловила глибоке занепокоєння щодо засудження лідерки м'янманської опозиції Аун Сан Су Чжі та закликала до її негайного звільнення без жодних умов, а у 2003 р. Рада Безпеки ООН як умову зняття санкцій з Гаїті поставила повернення на посаду законно обраного очільника країни. Можливостями у царині системного захисту людських прав володіють усі універсальні правозахисні механізми. Навіть якщо їхні поради та зауваження ґрунтуються виключно на аналізі індивідуальних повідомлень (що можливо лише в теорії), вони можуть прямо чи опосередковано мати на увазі системне зміцнення роботи держави щодо забезпечення прав людини.

Деякі універсальні механізми захисту людських прав займаються лише системними питаннями. Наприклад, у межах Загального періодичного огляду розгляд індивідуальних звернень про порушення прав людини не передбачений. З договірних органів з прав людини поки що не мають аналогічної компетенції Комітет з прав дитини, Комітет із захисту прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх родин і Комітет з економічних, соціальних і культурних прав [5]. За критерієм часу існування серед універсальних механізмів захисту людських прав варто виділити тимчасові та постійні. Тимчасові механізми створюються на певний термін або для виконання певного завдання. Наприклад, мандати тематичних спеціальних процедур Ради ООН з прав людини засновуються на термін у 3 роки, країнових – на 1 рік, якщо резолюцією не визначено інакше. Посада незалежного експерта по Бурунді була встановлена "до створення незалежної національної комісії з прав людини", спеціального доповідача щодо порушень прав людини на окупованих палестинських територіях – "до завершення ізраїльської окупації" тощо. Зазвичай тимчасовий характер мають спеціальні правозахисні механізми – різноманітні місії для розслідування та з'ясування обставин тощо.

Показовий приклад – наглядові механізми Генеральної Асамблеї ООН. Спеціальний комітет проти апартеїду, створений у 1962 р., був скасований у 1994 році, тоді як Спеціальний комітет з розслідування дій Ізраїлю, що зачіпають права людини, щодо палестинського народу та інших арабів на окупованих територіях, існує з 1968 р. дотепер, і його мандат регулярно продовжується. Багато універсальних механізмів захисту людських прав не мають фіксованого терміну повноважень і, відповідно, є постійними. Звісно, деякі договірні органи з прав людини можуть припинити своє існування у разі денонсації угод усіма їхніми учасниками, а органи та процедури ООН – у разі їх скасування (як це, наприклад, сталося з процедурою періодичних звітів країн у 1980 р. або Комісією ООН з прав людини у 2006 р.). Такі випадки, проте, трапляються нечасто. Врешті-решт, за обсягом компетенцій серед універсальних органів, що опікуються захистом прав людини, варто відокремити всеосяжні та з обмеженими можливостями. Повноваження при цьому можуть бути звужені за змістом та за територіальним охопленням. Не існує жодного універсального органу чи механізму, який би володів абсолютною владою у сфері захисту прав людини. Це впливає з того, що головними гарантами захисту прав людини є держави, а міжнародні міжурядові організації та механізми грають у цьому процесі допоміжну роль. Водночас Генеральна Асамблея чи Рада ООН з прав людини в принципі здатні взяти до уваги будь-яке правозахисне питання, що постає з будь-якої частини планети. Процедура Універсального періодичного огляду є застосовною до усіх країн-учасниць ООН і, з огляду на широкий предмет (окрім договірних та добровільних зобов'язань держав, до її компетенції належать Статут ООН [1], Загальна декларація прав людини [2] та чинні норми міжнародного гуманітарного права), також може вважатися всеохоплюючою. Діяльність низки універсальних механізмів захисту прав людини є географічно обмеженою. Це, наприклад, країнові спеціальні процедури, що створюються Радою

ООН з прав людини, або договірні органи з прав людини, які функціонують виключно стосовно держав, що визнали їхню компетенцію шляхом ратифікації відповідного міжнародного договору з прав людини чи факультативного протоколу до нього. Деякі правозахисні механізми у своїй діяльності мають обмеження за суттю, тобто мають право діяти у суворо визначеній сфері. Так, більшість тематичних спеціальних процедур РПЛ у своїх мандатах обмежені відстеженням дотримання певного права або прав конкретної групи осіб. Договірні органи також мають повноваження лише щодо моніторингу виконання державами своїх зобов'язань у рамках відповідного договору.

Міжнародна система захисту прав людини є результатом багаторічної еволюції світового правового мислення та колективної відповідальності держав за дотримання гідності кожної особи. Вона поєднує універсальні й регіональні механізми, що діють на основі міжнародних договорів, звітності та судових процедур. Її становлення — це процес, у якому міжнародне співтовариство поступово перейшло від декларацій до створення реальних інституцій, здатних впливати на поведінку держав. У межах Організації американських держав функціонує

Міжамериканська комісія та Міжамериканський суд з прав людини, які мають повноваження розглядати індивідуальні скарги та приймати обов'язкові для виконання рішення. В Африці діють Африканська комісія та Африканський суд з прав людини і народів, створені в межах Африканської хартії 1981 року. В Азії подібна система лише формується, хоча останніми роками створено Азійську міжурядову комісію з прав людини в межах АСЕАН. Спільною рисою регіональних систем є їхня близькість до національних правових реалій. Завдяки культурній і географічній спорідненості держав вони здатні швидше реагувати на порушення та формувати більш дієві рішення. Водночас їхня ефективність залежить від політичної волі держав та рівня розвитку демократії в регіоні.

Наприклад, у Латинській Америці механізм Міжамериканського суду є доволі ефективним, тоді як в Африці через слабкість правових систем виконання рішень часто залишається проблемним. Універсальні та регіональні механізми не існують окремо — вони взаємодіють між собою, обмінюються досвідом і створюють цілісну систему міжнародного захисту прав людини. В останні десятиліття все більшого значення набуває тенденція до зближення стандартів і практик різних регіональних судів із позиціями органів ООН.

Наприклад, ЄСПЛ часто використовує загальні коментарі Комітету з прав людини або посилається на норми інших міжнародних договорів. Така гармонізація сприяє розвитку єдиної міжнародної правової доктрини у сфері прав людини. Водночас ефективність міжнародних механізмів значною мірою залежить від того, наскільки держави готові виконувати свої міжнародні зобов'язання. Часто саме політична воля є вирішальним фактором. Деякі держави схильні ігнорувати рішення міжнародних судів або затягувати їх виконання, що знижує авторитет системи. Проблеми спостерігаються навіть у Європі — попри обов'язковість рішень ЄСПЛ, не всі країни повною мірою їх виконують. Україна, наприклад, стикається з труднощами у реалізації рішень [11], що стосуються тривалого невиконання національних судових актів. З огляду на це особливої ваги набуває питання імплементації міжнародних стандартів у національні правові системи. Успішна реалізація прав людини в державі неможлива без взаємодії між міжнародними і національними механізмами. Україна поступово формує внутрішні інституції, які враховують міжнародні норми, зокрема інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, реформу судової системи, приєднання до низки міжнародних договорів. Це свідчить про прагнення держави інтегруватися у європейський правовий простір і посилити захист прав людини. Міжнародна система захисту прав людини є одним із найбільших досягнень людства у XX

столітті. Вона створює моральний і правовий фундамент для стабільності світового порядку. Водночас існує низка викликів: політизація діяльності органів ООН, подвійні стандарти у реагуванні на порушення, а також зростання кількості нових загроз — кібератак, штучного інтелекту, масового спостереження. Ці виклики потребують оновлення міжнародно-правових підходів і адаптації існуючих механізмів до нових реалій.

Легітимність є ключовою основою стійкості та стабільності політичного порядку. У сфері зовнішньої політики ЄС, де діють суперечливі інтереси та цінності, вона стикається з викликами через унікальну структуру Союзу. Політики й інституції ЄС не мають формальних механізмів примусу, і держави-члени добровільно виконують спільні рішення. Метою статті є аналіз концепції легітимності Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗПБ) та визначення джерел її формування з огляду на особливості системи. Стаття не оцінює фактичний рівень легітимності, а базується на деліберативному підході, припускаючи, що внутрішні ресурси ЄС здатні зміцнювати його зовнішню легітимність. Це дозволяє Союзу діяти впевненіше на міжнародній арені, хоч і може створювати напругу між внутрішніми й зовнішніми пріоритетами.

Питання легітимності зовнішньої політики Європейського Союзу є складним і багатовимірним, оскільки охоплює політичні, економічні, соціальні та військові чинники. Забезпечення стабільної підтримки спільної зовнішньої та безпекової політики залишається непростим завданням через численні суперечності та брак узгодженості між країнами-членами. Деякі експерти пов'язують це з потребою створення сильних стимулів для урядів і суспільств країн ЄС. Проте такі стимули на практиці часто виявляються недостатньо впливовими, особливо у питаннях колективної безпеки й оборони. Додатковою складністю є історичний контекст та роль існуючих міжнародних систем безпеки. Протягом тривалого часу система захисту Європи значною мірою

базувалася на НАТО, що формувало сприйняття окремих європейських безпекових ініціатив як надлишкових або потенційно конфліктних із інтересами Сполучених Штатів чи Альянсу загалом.

Це подвійне ставлення ускладнюється поширеним наголосом країн-членів на дотриманні суверенітету, ключовий принцип якого підтримується Організацією Об'єднаних Націй. Такий підхід часто викликає недовіру чи скептицизм до глибшої інтеграції ЄС саме в питаннях оборони та безпеки. Особлива характеристика зовнішньої політики ЄС полягає в тому, що вона належить до сфери так званої «високої політики». Це означає, що вона зачіпає найбільш чутливі аспекти, включаючи територіальний суверенітет, контроль за кордонами та право держав-членів здійснювати остаточне рішення щодо застосування сили. З точки зору класичних і структурних реалістів, а також раціональних інституціоналістів, перспективи глибшої співпраці у цій галузі обмежуються другорядними питаннями. Їхній прогноз базується на припущенні, що держави-члени будуть досягати домовленостей лише на основі компромісів і найменших спільних знаменників, уникаючи занадто тісної інтеграції у стратегічно важливих напрямках.

Отже, розвиток зовнішньої політики Європейського Союзу формується під впливом взаємодії різних національних інтересів, пріоритету суверенітету та міжнародних змінних. Ці фактори часто стримують прогрес у перетворенні цієї сфери на повноцінно інтегровану та ефективну складову діяльності ЄС.

Європейський Союз, незалежно від того, чи зможе він стати вагомою військовою силою або зосередитися на ролі провідника ліберального світового порядку, зобов'язаний утримувати свою легітимність. Це особливо важливо у контексті складних і багатогранних глобальних змін. Легітимність є не лише метою сама по собі, а й ключовою умовою для забезпечення стабільності як у межах регіону, так і на міжнародній арені.

Для досягнення поставлених цілей Європейському Союзу потрібні ресурси та інструменти, однак важливим залишається питання: з якою метою і в чий інтерес вони використовуватимуться? Чий цінності будуть представлені завдяки цим можливостям? Під час забезпечення зовнішньої підтримки та укладання міжнародних угод необхідно чітко відповісти на ці ключові питання, адже саме їхнє вирішення визначає справжню легітимність політики або дій. Зіткнення з такими концептуальними питаннями ускладнюється через комплексний характер сучасних глобальних перетворень, які переплітають численні виклики та аспекти. Сучасний світ позначений зростанням ролі геополітичного суперництва серед великих держав, яке водночас переплітається із прагненням зберегти механізми глобального управління. При цьому зростає усвідомлення критичної ролі міжнародної співпраці для подолання спільних проблем людства. У зв'язку з цим постає не менш важливе запитання: яким чином слід забезпечити легітимність Спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу? Визначення її сутності стане ключовим чинником для забезпечення внутрішньої стабільності ЄС та його ефективності на глобальній арені.

У політичних системах, де влада зосереджена в рамках однієї держави, демократія розглядається як ключовий елемент для забезпечення легітимності існуючого політичного устрою. Сучасне суспільство вбачає в демократичних механізмах шлях до самовизначення, через який громадяни можуть відстоювати автономію і реалізовувати вплив на правові та політичні процеси. Легітимність таких систем зазвичай базується на демократичному підході до взаємодії між владою і населенням, що обґрунтовується роботами таких дослідників, як Дворкін, Габермас, Ролз і Сен. Відповідно до закладених принципів автономії та підзвітності, вважається, що кожен громадянин має право брати участь у формуванні законодавства, яке впливає на його життя, а також

контролювати роботу державних інституцій, притягуючи представників влади до відповідальності за їхні рішення. Ці положення є основою дискурсивної теорії деліберативної демократії Габермаса і формують базову платформу більшості сучасних концепцій демократії, яку можна визначити як фундаментальний «демократичний мінімум».

Разом із тим, Європейський Союз не володіє статусом повноправної держави, що суттєво впливає на його здатність примусово реалізовувати спільні рішення чи накладати санкції на країни-члени в разі їх невиконання. Хоча принципи автономії і підзвітності залишаються основоположними в дебатах щодо демократичного управління, залишається відкритим питання про те, наскільки вони потребують адаптації для багаторівневих транснаціональних політичних утворень, таких як ЄС. Ця проблема є центральною в численних академічних дискусіях, що акцентують увагу як на необхідності модифікації демократичних норм, так і на визначенні інституційних змін, які б відповідали нормативним вимогам. Серед ключових досліджень у цій сфері варто виділити праці Еріксена, Шарфа, Шмідта, Нейєра та Вайлера.

Незважаючи на різноманіття підходів, серед прихильників реформування є тенденція до переходу від традиційної моделі представницької демократії до концепцій сегментованого чи функціонального представництва, які нерідко передбачають інтеграцію дискурсивних елементів. Такі дискусії набувають особливої ваги у контексті зовнішньополітичної діяльності Європейського Союзу, адже формування ефективного механізму демократичного управління залишає багато відкритих питань для міжнародних і внутрішніх перспектив.

Політична система ЄС формально ґрунтується на міжурядовому підході до зовнішньої політики, де легітимність базується на держав-членах. У реальності ж постійно посилюється інтеграція політичних процесів у спільні структури Брюсселя. Дослідники виявили тенденцію до

трансформації механізмів ухвалення рішень, які стають обов'язковими для урядів країн-членів. Однак такі рішення не завжди сприяють національним стратегічним цілям кожної держави. Процедури спільного ухвалення часто змінюють зовнішню політику країн-членів. Колективні рішення впливають не лише на політику, а й на життя громадян, іноді потребуючи значних ресурсів, включно з залученням до військових операцій. Це ставить під сумнів легітимність, що ґрунтується лише на державах-членах. На тлі зростання автономності ЄС і прямого впливу його рішень на суспільні питання все очевиднішою стає потреба в незалежній легітимній основі для функціонування цього політичного об'єднання.

Особливість зовнішньої політики ЄС ускладнює визначення її легітимної основи. Деякі, слідуючи поглядам Джона Локка, вважають, що зовнішня політика має бути під контролем виконавчої влади без значного втручання представників громадян. Ця політика відрізняється від внутрішньої, адже пріоритети спрямовані на захист державних інтересів, а законодавство відіграє меншу роль. На думку експертів, це може свідчити про необхідність менш суворого контролю порівняно з внутрішніми справами. Однак відсутність демократичного нагляду важко виправдати. Формування зовнішньої політики включає нормативні рішення та розставлення пріоритетів, що впливають на розподіл ресурсів і ризиків як серед громадян, так і між країнами ЄС. Це стосується питань військової служби молоді чи бюджетного фінансування оборони. Хоча окремі випадки можуть потребувати конфіденційності, це не є підставою для передачі всієї зовнішньої політики виключно до рук виконавчої влади.

Характер зовнішньої політики, незважаючи на її підконтрольність демократичним принципам, постає перед унікальними викликами, що істотно відрізняються від тих, які характерні для внутрішньої політики. Вона безпосередньо зачіпає інтереси держав і суспільств на глобальному рівні, що висуває до неї особливі вимоги щодо легітимності. У цьому

контексті вона залежить як від внутрішнього, так і від зовнішнього визнання, оскільки без врахування інтересів і цінностей міжнародних акторів важко досягти повного визнання її законності. Значення цього аспекту посилюється в епоху глобалізації, коли навіть внутрішньополітичні питання часто знаходять своє відображення на міжнародній арені. Таким чином, така подвійна взаємозалежність від численних зацікавлених сторін формує багатовимірний характер зовнішньої політики. Враховуючи її нормативний вимір та специфічний статус Європейського Союзу як гібридної структури, що поєднує міжурядові та наднаціональні елементи, стає очевидним: легітимність зовнішньополітичних дій ЄС не може будуватися виключно на національних політичних системах його членів. Щоб ЄС міг обґрунтовано претендувати на вплив, який виходить за межі його учасників, і здобути визнання третіх держав, йому необхідно залучати додаткові джерела легітимності. Однак виникає питання: які саме джерела можуть забезпечити таку універсальність і незалежність?

Формування політики у сфері зовнішніх відносин та безпеки дедалі більше залежить від структур ЄС у Брюсселі. Брюсселізація, тобто зміщення центру прийняття рішень до брюссельських інституцій, поступово зменшує вплив окремих держав-членів. Хоч вони все ще мають право вето, компетенція все більше концентрується на рівні ЄС. Органи, як-от Європейська служба зовнішніх справ (ЄСЗС) та делегації ЄС, сприяють узгодженості рішень. Аналітичний потенціал ЄСЗС підсилюється знаннями Єврокомісії, створюючи спільну інформаційну базу для розробки єдиної політики, інтегруючи досвід національних міністерств. Таким чином, держави-члени, діючи через ці структури, ухвалюють колективні рішення у сфері зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Інституції Брюсселя часто розглядаються як більш ефективні порівняно з національними міністерствами закордонних справ, що пояснюється, зокрема, зручним доступом до інформації та можливістю постійного діалогу з державами-партнерами. Починаючи з 1960-х років, коли зародилося Європейське політичне співробітництво, формат взаємодії між країнами-членами зазнав суттєвих змін. Він еволюціонував від нерегулярних обговорень *ad hoc* до систематизованої та добре структурованої системи співпраці у сфері зовнішньої політики. У процесі цього розвитку утвердилась практика координації дій, що сприяло виникненню довіри і спільного бачення серед країн-членів. Переваги та рішення здебільшого формуються завдяки колективним та транскордонним процесам обговорень, у межах яких держави-члени найчастіше визначають свої позиції лише після консультацій із європейськими партнерами.

Держави-члени ЄС у процесі прийняття рішень надають перевагу консенсусу, уникаючи змагання за інтереси. Замість переговорів щодо вигод і витрат, вони домагаються загальної згоди через взаєморозуміння. Для цього кожна держава обґрунтовує свої вимоги, забезпечуючи їх відповідність загальноприйнятим нормам і цінностям. Учасники повинні подавати позиції так, щоб вони були прийнятними для інших, спираючись на спільну ідеологію. Дослідник Хаурт наголошує, що взаємодія в межах ЄС багато в чому базується на соціалізації, замінюючи конфлікти пошуком консенсусу. Це забезпечує довгострокову стабільність і співпрацю, підкреслюючи важливість загальних інтересів. Хаурт зазначає, що така взаємодія змінює традиційні моделі міжнародних переговорів, створюючи нову форму співробітництва на основі згоди і спільного бачення. Попри це, ефективність і рівноцінність впливу ЄС порівняно з окремими державами залишаються відкритими для дискусій. ЄС розглядається як ключовий гравець на світовій арені з вагомою

зовнішньою політикою. Детальніший аналіз цієї теми представлений у праці Ріссе 2011 року. Лісабонський договір закріпив принцип консенсусу юридично (стаття 32), посиливши структури прийняття рішень у рамках внутрішньої та зовнішньої політики. Ця інтегрована модель сприяє балансу між національним суверенітетом і колективною відповідальністю в ЄС.

Держави-члени ЄС, замість того щоб займатися обговоренням витрат і вигод різних сценаріїв дій, приймають рішення шляхом досягнення консенсусу. Такий підхід вимагає, щоб кожна країна переконала своїх європейських партнерів у обґрунтованості своїх пропозицій, спираючись на загальноприйняті норми й цінності. Аргументація повинна бути логічною, виваженою і прийнятною для інших сторін процесу. Як підкреслює Хауорт, високий рівень соціалізації серед держав-членів забезпечує домінування консенсусу над підходами, що базуються на жорсткому відстоюванні національних інтересів. Однак ці спостереження не стосуються ефективності політики і не вказують на автоматичний збіг між впливом ЄС та його окремих країн. Водночас визнається значуща роль ЄС на міжнародній арені, де його зовнішня політика впливає як на громадян усередині Союзу, так і за його межами. У цьому контексті важливо згадати дослідження Ріссе 2011 року. Лісабонський договір формалізував підхід досягнення консенсусу, закріпивши його в статті 32 як обов'язкову норму. Після скасування стовпчастої структури та уніфікації правового простору ЄС у рамках Лісабонського договору нормативна основа зовнішньої політики Союзу стала чіткішою та юридично обов'язковою. Документ підкреслює необхідність поваги до прав людини та визначає, що політики повинні керуватися принципами демократії, верховенства права, універсальності й неподільності фундаментальних прав і свобод, а також поваги до людської гідності, рівності та солідарності.

Ці принципи лежать в основі створення та розвитку ЄС і орієнтовані на їхнє поширення у глобальному масштабі. Лісабонський договір також визначає дотримання принципів ООН та норм міжнародного права як невід'ємну складову зовнішньої політики ЄС, що закріплено у статті 21. Однак роль такого принципового підходу була поставлена під сумнів у зв'язку зі стратегією «принципового прагматизму», представленою у Глобальній стратегії ЄС 2016 року. Ця стратегія мала слугувати орієнтиром для формування рішень у зовнішній політиці Союзу, наголошуючи, що найближчим часом зовнішню діяльність ЄС визначатимуть принципи прагматичного підходу. Наталі Точчі, одна з ключових учасниць розробки стратегії, зазначала, що під час обговорення концепції виникало занепокоєння з боку держав-членів. Вони остерігалися, що новий підхід може змусити Союз відійти від своїх цінностей, які залишалися фундаментом його зовнішньополітичної діяльності. Однак Точчі стверджувала, що подібне трактування неправильно інтерпретує суть і наміри концепції. Як свідчать дослідження, опубліковані під редакцією Томаса у 2011 році, загальні норми зовнішньої політики ЄС дійсно значно звужували можливості для самостійних рішень окремих країн-членів.

Висновок викладеного матеріалу. У підсумку, стаття аналізує базу, на якій інституції Європейського Союзу можуть обґрунтовувати свої претензії на пріоритет над державами-членами у питаннях зовнішньої та безпекової політики, а також перспективи створення легітимної основи для врахування позиції ЄС третіми країнами. Відправною точкою дослідження є припущення, що легітимність не лише відіграє самостійну роль, але й сприяє стабільності системи зовнішньої політики. У статті спершу окреслено можливі критерії оцінки легітимності зовнішньополітичних дій ЄС. Далі проведено аналіз ключових механізмів ухвалення рішень у цій сфері, з урахуванням визначених критеріїв. На

основі цього аналізу зроблено висновок, що зовнішня політика ЄС має потенціал досягти вищого рівня легітимності порівняно з ініціативами окремих держав-членів, завдяки використанню консенсусної моделі ухвалення рішень, характерної для Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП). З огляду на деліберативний підхід, передбачається, що така модель може сприяти більшій відповідності зовнішньої політики ЄС глобальним (космополітичним) нормам, зокрема тим, які викладені у Декларації ООН. Це, у свою чергу, дозволяє враховувати інтереси та цінності третіх країн і їхніх громадян, уникаючи обмеження виключно європейськими інтересами. Водночас проблема невпевненості у легітимності зовнішньої політики ЄС наголошує на крихкості чинного політичного порядку в цій галузі.

Незважаючи на це, громадяни в більшості випадків схиляються до того, щоб довірити формування зовнішньої та безпекової політики виконавчим інституціям, маючи віру в їхню здатність представляти загальні інтереси. При цьому подібні сфери часто залишаються привілеєм вузьких політичних еліт і рідко обговорюються на широкому рівні. Проте заяви про те, що громадяни й парламенти повністю змирилися з таким підходом та готові передати весь контроль виконавчій владі, залишаються лише припущеннями. Зі збільшенням кількості нових ініціатив щодо поглиблення співпраці у сфері зовнішньої та безпекової політики зростає складність у забезпеченні рівноваги між перевагами колективного ухвалення рішень на рівні ЄС та витратами, які супроводжують цей процес з точки зору демократичної легітимності.

Література

1. Аллен Д. Визначення представників Європи: шляхи формування ефективної та послідовної зовнішньої політики. У Дж. Петерсон та Г.

Сюрсен (ред.), *Спільна зовнішня політика для Європи?*, Лондон: Routledge, 1998. С. 41-58.

2. Барбе Е. Розвиток інституційної структури СПЗП: де залишається простір для демократичної відповідальності? *The International Spectator*. 2004. 39(2). С. 47-60.

3. Безверхий К. Аспекти легітимності зовнішньої політики Європейського Союзу. *Соціальні науки*. 2021. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/155> (дата звернення: 11.11.2025).

4. Біччі Ф. Європейський Союз як спільнота практиків: взаємодія у сфері зовнішньої політики через мережу COREU. *Журнал європейської публічної політики*. 2011. 18(8). С. 1115-1132.

5. Волкова В. А. Зовнішня політика та міжнародні зв'язки Європейського Союзу. *Політика і суспільство*. 2020. № 4. С. 25 https://politicus.od.ua/6_2020/4.pdf (дата звернення: 11.11.2025).

6. Гафарова К. К. Правові засади міжнародних відносин Європейського Союзу та Азербайджану: реалії та перспективи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 59 DOI:10.24144/2788-6018.2025.02.173

7. Грицяк І. А. «Спільні зовнішня, безпекова та оборонна політики Європейського Союзу». *Наукові перспективи: журнал*. 2025. № 4(58). С. 1012-1025.

8. Громовенко К. *Гармонізація правової системи України до стандартів ЄС: зовнішньополітичні аспекти*. 2023. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/096fb6cc-7c6d-4fa0-8a17-2a46d7e5b28b/download> (дата звернення: 11.11.2025).

9. Дал Р. А. *Демократія та її критика*. Нью-Хейвен, Коннектикут: видання Єльського університету, 1989.

10. Крам Б. Парламентаризація спільної зовнішньої політики та політики безпеки через неформальне розширення інституційної

структури? П'ятий Європейський парламент і Верховний представник ЄС. *Журнал європейської публічної політики*. 2006. 13(3). С. 383-401.

11. Красівський О.Я. Україна в контексті східного виміру політики Європейського Союзу. 2020. С. 187. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/krasivskyi_ukraina.pdf (дата звернення: 11.11.2025).

12. Кремона М. Юридична природа впливу: як Лісабонський договір змінює ситуацію? *Hamburg Review of Social Sciences* 2008. 3(1). С. 11-36.

13. Крістіансен Т., Ванхунакер С. Час змін чи постійності? Еволюція та стабільність Секретаріату Ради в інституційному контексті. *West European Politics*. 2008. 31(4). С. 751-770.

14. Куриленко А. Євроінтеграційна політика як фактор збереження легітимності влади в сучасній Україні. *Науково-теоретичний альманах „Грані”*. 2023. DOI:10.15421/172520

15. Міщенко А. Легітимність зовнішньої політики України в період змін глобалізації. *Міжнародні відносини*. 2023. <https://international-relations.knukim.edu.ua/article/download/292383/285573/675554> (дата звернення: 11.11.2025).

16. Прийдун С. Європейський Союз у зовнішній політиці України (1995–2004 рр.). *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Історія*. 2023. № 1. DOI:10.32782/2307-7778/2023.1.6

17. Хакімова В. Партнерство ЄС-Україна в контексті спільної зовнішньої політики та політики безпеки: критичний огляд. *Вісник ПСП*. 2023. № 1(57). DOI:10.20535/2308-5053.2023.1(57).280818

18. Якимчук М. Вплив євроскептицизму на зовнішню політику Європейського Союзу. 2020. № 2(6). С. 8-14.