

ЕВОЛЮЦІЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

EVOLUTION OF THE DIPLOMATIC SERVICE OF THE EUROPEAN UNION

Шамраєва В.М.,

*доктор політичних наук,
професор кафедри міжнародних відносин,
міжнародної інформації та безпеки
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Ткаченко Д.Ю.,

*магістрант II курсу
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Спільна зовнішня політика в межах Європейського Союзу має досить багату історію становлення та важливі особливості функціонування. Україна на шляху реалізації політики європейської інтеграції має тісно взаємодіяти з дипломатичною службою ЄС. Дана публікація присвячена аналізу європейської дипломатичної служби, основних етапів її становлення та механізмів функціонування. Матеріали, викладені в роботі, мають сприяти більшому розумінню особливостей вироблення та реалізації зовнішньополітичних рішень у межах спільної зовнішньої політики ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, європейська інтеграція, спільна зовнішня політика та політика безпеки, європейська дипломатія.

Общая внешняя политика в рамках Европейского Союза имеет достаточно богатую историю становления и важные особенности функционирования. Украина на пути реализации политики европейской интеграции должна тесно взаимодействовать с дипломатической службой ЕС. Данная публикация посвящена анализу европейской дипломатической службы, основных этапов ее становления и механизмов функционирования. Материалы, изложенные в работе, должны способствовать большему пониманию особенностей выработки и реализации внешнеполитических решений в рамках общей внешней политики ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, европейская интеграция, общая внешняя политика и политика безопасности, европейская дипломатия.

The common foreign policy within the framework of the European Union has a very rich history of formation and important features of functioning. Ukraine needs to closely interact with the EU diplomatic service on the way to implementing the European integration policy. This publication is devoted to the analysis of the European diplomatic service, the main stages of its formation and functioning mechanisms. The materials presented in the work should contribute to a greater understanding of the peculiarities of the development and implementation of foreign policy decisions within the framework of the common foreign policy of the EU.

Key words: European Union, European integration, common foreign and security policy, European diplomacy.

Постановка проблеми. Дипломатична служба Європейського Союзу має досить довгу історію створення. Процес її функціонування налічує кілька визначальних особливостей, передусім пов'язаних з поєднанням наднаціональних функцій даного інтеграційного об'єднання та узгодження національних суверенних прав його учасників. Дані фактори впливають

і на розвиток українсько-європейських відносин. Глибоке розуміння механізмів функціонування європейський дипломатії сприятиме підвищенню ефективності діалогу між нашою державою та ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрана авторами проблематика представлена здебільшого в загальних працях, які присвячені проблемам ево-

люції європейської інтеграції, таких як «Право Європейського Союзу» Л. Ентіна. Серед українських науковців слід підкреслити дослідження В. Стрельцова, В. Шамраєвої тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас відчувається брак наукових розвідок, які б обрали предметом аналізу саме еволюцію становлення та розвитку спільної зовнішньої політики ЄС та його дипломатичної служби.

Формулювання цілей статті. Метою даної публікації стало проведення наукового аналізу історії становлення, структури європейської дипломатичної служби та механізмів функціонування.

Виклад основного матеріалу. Необхідність узгодженого зовнішнього представництва Європейського Співтовариства з'явилася ще в 1951 р. через укладення Паризького договору. Після його підписання першою «цеглиною» стала Служба зовнішніх зносин Європейської Комісії (функціонувати почала 1954 р.). А історію розвитку дипломатичних структур ЄС можна поділити на два основні етапи, перший з яких припадає на відрізок часу з 1950-х до кінця 1990-х рр.

На першому етапі можна говорити лише про втілення Європейськими Співтовариствами економічної дипломатії, оскільки іншого типу дипломатичної роботи ще не існувало. На початку представництва Комісії носили виключно репрезентативний характер, а згодом стали займатися торговельними питаннями.

Другий етап розвитку європейських дипломатичних структур ЄС було розпочато з 1997 р., й він триває по теперішній час. Даний етап пов'язаний із вступом у силу Амстердамського договору та створенням структур СЗППБ.

Початок загальноєвропейському представництву було покладено відкриттям представництв Європейського об'єднання вугілля і сталі (далі – ЄОВС). Тоді ж у межах ЄОВС був створений Вищий керівний орган, у руках якого були зосереджені повноваження щодо прийняття

та виконання обов'язкових рішень, які зачіпають інтереси поєднання в зовнішній торгівлі [5].

Ще в 1952 р. державний секретар США Д. Ештон повідомив Ж. Монне про дипломатичне визнання ЄОВС з боку США. У відповідь було відкрито інформаційне бюро (отримало статус представництва в 1954 р.). Пізніше подібні інформаційні бюро ЄСВС відкрилися в Сантьяго де Чилі та в 1952 р. в Лондоні. Британська місія отримала акредитацію в Брюсселі в 1956 р.

Римський договір 1957 р. передбачив проект п'ятирічного розвитку єродипломатії, реалізація якого була доручена структурі FEROM, що перебувала під управлінням Комісії, а правомочним органом визначення зовнішньої політики стає Рада. Водночас проходить етап розпаду колоніальної системи, і відбувається самостійний процес: у Брюсселі відкриваються дипломатичні місії країн Африки, які здобувають незалежність. До 1963 року було акредитовано 18 таких місій [6].

Наступним кроком у становленні європейської дипломатії стало створення організації – Європейського агентства зі співробітництва (далі – ЕАС), яке отримувало фінансування з бюджету Комісії. Завданням ЕАС стали набір і управління главами місії та їх кадровим складом в асоційованих країнах, а також здійснення технічних функцій. З 1965 р. в асоційованих країнах був відкритий 21 офіс ЕАС для допомоги, що надається в межах Європейського фонду розвитку. До 1973 року в офісах ЕАС працювало вже 320 осіб.

У 1972 р. делегація Комісії стала першим представництвом Європейських співтовариств у Сполучених Штатах Америки. Варто відзначити, що перші місії виконували не дипломатичну роботу, а керувалися обмеженими мандатами, володіли мінімальним політичним профілем і навряд чи витримували будь-яке порівняння з дипломатичними службами країн-учасниць.

Ситуація для Зовнішньої служби стала змінюватися після приєднання Велико-

британії до ЄЕС в 1972 р. та після підписання першої Ломейської конвенції [10] між ЄЕС і 46 державами Африки, Карибського і Тихоокеанського басейнів у 1975 р. Ломейські конвенції, як і раніше, зосереджувалися на питаннях співробітництва в галузі розвитку, торгівлі, регіональної інтеграції та культурної взаємодії. Однак глава місії, який відтепер іменувався делегатом Комісії, наділявся великим представницьким функціоналом.

Водночас розширення дипломатичних контактів Комісії не вичерпувалася тільки Африкою і регіоном Тихого океану. Підписання Європейським Співтовариством серії протоколів у 1975–1977 рр. з вісьмома країнами Півдня і Сходу Середземномор'я відкрило шлях до кооперації і в цьому напрямку. Крім того, для країн Азії і Латинської Америки в 1976 р. ЄС відкрили нову бюджетну лінію розвитку, що призвело до розширення мережі делегацій у цих районах. Як наслідок, перші делегації відкриваються в Бангкоку, Делі, Японії і Каракасі.

Ці місії перебували у віданні генерального директорату Комісії із зовнішніх зв'язків (в ту пору відомим як DG I), але, на відміну від методів роботи місій у регіоні Тихоокеанського басейну, тут було прийнято рішення про застосування більш класичного дипломатичного підходу до їх створення. Даному рішенню передував аналіз Комісією діяльності мережі делегацій, який був переданий на вивчення Європейській Раді в 1977 р.

З цього часу делегаціям був потрібний доступ до високого рівня прийняття політичних рішень, а також – дипломатичного захисту. У зв'язку із цим генеральний директорат із зовнішніх зв'язків Комісії вирішив, що перш ніж відкривати місії за допомогою інструменту *accord du siege*, тобто установчого договору, слід домогтися підписання приймаючою стороною угоди про політико-дипломатичний вимір роботи делегацій. Тексти подібних угод базувалися на положеннях Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [2] і встановлювали

повний дипломатичний статус для глав місій і їхнього персоналу.

До 1980 року, таким чином, було дипломатично закріплено функціонування півсотні делегацій. У 1981 році Комісія прийняла рішення про відкриття першої місії в Австралії. При цьому треба зазначити, що статус місій варіювався. Так, наприклад, делегації, розквартировані в країнах Тихоокеанського басейну, складалися з працівників, залучених на контрактній основі, і мали скромний політичний профіль. У той час як делегація у Вашингтоні була дипломатичною місією з повною акредитацією.

Залишаючись все ще молодою структурою, мережа місій Комісії страждала від ряду внутрішніх дисбалансів. Уперше їх висвітлив британський дипломат А. Фортеск'ю в представленій Раді в 1982 р. доповіді Комісії з питань зовнішньої компетенції Співтовариств. У доповіді Фортеск'ю вказував на те, що Комісія має власне ядро майбутньої дипломатичної служби, і її зовнішні делегації виконують роботу, яку можна порівняти з функціоналом посольств країн-учасниць. Хоча сфера їхніх компетенцій залишається більш вузькою, ніж у традиційних посольств, вони оперують багатьма інструментами дипломатії: ведуть переговори, здійснюють представницькі функції, вибудовують відносини з урядами країн перебування й офісами міжнародних організацій, проводять і надають у центр політико-економічну аналітику. Але їхнім співробітникам також потрібні еквівалентні з національними дипломатами гарантії кар'єрного зростання, матеріального стимулювання і технічного забезпечення [13].

У 1980-і роки почався новий етап розширення Зовнішньої служби, і акцент тепер робився на відкритті місій у Середземномор'ї, Азії та країнах Латинської Америки. Щодо ж врегулювання статусу представників, за підтримки Європарламенту було вирішено, що в статут про персонал Комісії повинні бути внесені поправки для того, щоб співро-

бітники делегацій відповідали спеціальним вимогам, поширеним у дипломатичному середовищі. Так, персонал ЕАС, який залучався на контрактній основі, перетворювався на посадових осіб Комісії. Дані нововведення були надзвичайно важливі, оскільки офіційні правила, що стосувалися персоналу, не припускали фінансової та матеріальної підтримки для зарубіжних співробітників, на відміну від дипломатів країн-учасниць. Унаслідок вжитих поправок знімалася одна з перешкод для зовнішньої мобільності майбутніх дипломатів ЄС.

Але найголовнішим було те, що делегації тепер грали ключову роль у доведенні політики Співтовариства до приймаючих країн у сферах політичного співробітництва (трансляція унікального політичного та інституційного досвіду ЄС), зовнішньоторговельних відносинах (підтримка переговорників від Комісії і торговий арбітраж), розвитку (реалізація концепцій розвитку і моніторинг їх застосування), сприяння візитам на високому рівні.

До кінця 1980-х світова політична карта піддалася значним змінам. Європа виступила з двома програмами для сприяння режимам незалежних республік Балтії, Південно-Східної та Східної Європи в здійсненні транзиту до економічної реструктуризації та політичних реформ. Стартувала в 1989 році програма «ФАРЕ», призначена для Польщі та Угорщини, що фокусувалася на сході й центрі Європи, водночас програма технічної допомоги «Тасіс» 1991 р. була адаптована під потреби Росії і молодих республік СНД.

Запуск обох програм, які вимагали моніторингу реалізації, та потреба Європи підвищити свою політичну вагу в країнах колишнього соціалістичного блоку, призвели до розширення Зовнішньої служби. На початок 1990-х припадає відкриття делегацій у Чехії, Казахстані, а також повноцінних дипломатичних місій у Молдавії, Білорусі та Україні, країнах колишньої Югославії. А делегації в країнах-кандидатах на вступ набули

більшої політико-дипломатичної ваги, ніж будь-коли раніше. З 1997 р. вони відігравали ключову роль у підготовці країн їхньої акредитації до приєднання до ЄС.

Найважливішим для дипломатії ЄС етапом стало підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз у 1993 р., а в особливості – прийняття пунктів про СЗППБ. Договір вносив зміни в порядок здійснення зовнішніх зносин з ЄС, у тому числі Зовнішньої служби Комісії. Зокрема, ст. 20 (нині ст. 35) Маастрихта свідчила, що «дипломатичні і консульські місії держав-членів і делегації Союзу в третіх країнах і на міжнародних конференціях, а також їхні представництва при міжнародних організаціях співпрацюють з метою забезпечити дотримання і виконання прийнятих згідно з цією главою рішень, які визначають позиції і дії Союзу» [3].

Через зростаюче навантаження Зовнішньої служби Брюссель приймає в 1993 р. рішення про заснування нового генерального директорату – DG IA. Цьому управлінню із зовнішніх зв'язків доручалася реалізація завдання щодо підвищення ефективності та узгодженого вибудування відносин із третіми країнами. Однією з перших новацій DG IA стало створення директорату, відповідального за управління делегаціями та їхнім персоналом, у рівній мірі з підготовкою нових дипломатичних кадрів і технічного оснащення представництв Комісії необхідними людськими і матеріальними ресурсами. З цією метою DG IA знаходилося в постійній взаємодії з Бюро глав делегацій; діяльність даного генерального директорату послужила важливим етапом до створення в майбутньому єдиного зовнішньополітичного відомства ЄС.

Протягом періоду з 1996 по 2003 рр. Зовнішня служба Комісії представляла нові програмні документи у формі щорічних повідомлень, адресованих Раді та Європарламенту. Європейськими парламентаріями у 2000 році було озвучено пропозицію про створення єдиної загальноєвропейської дипломатії [11].

Другий етап у розвитку європейських дипломатичних структур ЄС було розпочато в 1997 р., і пов'язаний він із вступом у силу Амстердамського договору, кристалізацією інститутів СЗППБ. Умовно цей етап триває по теперішній час. Даний етап характеризується, перш за все, тією обставиною, що Комісія, а потім і європейська дипломатична служба, перестають займатися тільки економічними питаннями, і на порядок денний виходить політичне коло завдань (що було реалізовано запровадженням посади Високого представника). Спочатку функції вироблення рішень у зовнішньополітичній сфері виконували трійки держав, головуючі в Європейській раді. З набранням чинності Амстердамського договору деякі повноваження щодо забезпечення єдності представництва ЄС у зовнішніх зносинах були передані Високому представнику із зовнішньої політики і політики безпеки. Поряд із цим взаємодія з міжнародними партнерами з питань, що стосуються загальноєвропейського порядку, проходила під керівництвом Комісії, передусім Комісара із зовнішніх справ [1].

Також на другий етап припадає переважанню взаємодій з країнами Азії, Латинської Америки і Африки: на зміну Ломеській конвенції приходить Угода Котону, підписана 23 червня 2000 р. [8]. Це договір про торгівлю, політичний діалог, міжнародну комерцію та економічну допомогу, що надається ЄС країнам, які колись були бельгійськими, французькими та британськими колоніальними володіннями. Угоди Котону позначили нові стандарти європейської дипломатії, поставивши на чільне місце питання захисту прав людини, гендерної ідентичності і прав жінок, міграції та боротьби з корупцією. Самі принципи співпраці з подачі європейської дипломатії були кардинально трансформовані. По-перше, принцип паритету держав і суверенної рівності був доповнений вимогою до поваги прав людини, демократії та верховенства закону. По-друге, допускалася участь у програмах співпраці не

тільки держав, але й неурядових акторів. По-третє, запроваджувалася обопільна відповідальність. По-четверте, допускалася регіональна диференціація, яка передбачала варіативні форми співпраці в залежності від потреб окремих держав або груп країн. Нарешті, ЄС наділявся правом впливати на ефективність політичного діалогу за допомогою санкцій тиску на країни, які допускають порушення прав людини і принципів демократії. При цьому завдяки поправкам 2005 р. дипломати ЄС можуть вести політичний діалог з усіма партнерами по Котону, а не тільки з тими, хто безпосередньо порушив угоди.

Другий етап можна умовно поділити на період до підписання Лісабонського договору і пост-ліссабонській процес, для якого характерна більша інституціоналізація, і який виділяється створенням централізованих структур євродипломатії. Лісабонський договір підсумував пошук оптимальних структурно-інституціональних трансформацій ЄС, які розпочалися у 2001 р. з пропозицій Комісії «Європа в світі» [7] про оптимізацію стратегічного планування і взаємний зв'язок різних зовнішньополітичних інститутів ЄС.

Лісабонський договір скасував Європейські співтовариства і закріпив за ЄС юридичну правосуб'єктність, провів реорганізацію СЗППБ, реформував статус Високого представника, чітко визначив коло компетенцій ЄС, а також реформував дію правових інструментів узгодження загальноєвропейських рішень, щоб Європа, нарешті, змогла «у питаннях зовнішньої політики говорити одним голосом» [4].

З'явився єдиний орган, відповідальний за всі напрями зовнішньої політики Союзу – Європейська служба зовнішніх дій (ЄСЗД) під керівництвом Високого представника із закордонних справ і політики безпеки, який відтепер головує в Раді міністрів закордонних справ і є віце-головою Комісії. Високого представника призначає Європейська рада кваліфікованою більшістю голосів за зго-

дою Голови Комісії. ЄСЗД функціонально схожа на Генеральний директорат Комісії, а структурно – на традиційний МЗС, але не має юридичних переваг, які впливають з повноважень прийняття рішень обов'язкової юридичної сили [12].

Змінився і статус Голови Європейської Ради. Якщо раніше ротація представників держав ЄС на цій посаді відбувалася кожні 6 місяців, то тепер Голова обирається строком на 5 років за схемою «обрання на 2,5 роки плюс пролонгація на той самий строк». Його головне завдання полягає в координації з Високим представником представляти ЄС на міжнародній арені.

Іншою важливою новацією другого етапу в розвитку європейської дипломатії стало впровадження інституту Спеціального представника ЄС, у віданні яких перебуває врегулювання міжнародних конфліктних ситуацій, а також проведення в життя пріоритетних для Брюсселя напрямків міжнародного співробітництва [9]. На сьогоднішній день ЄС має одинадцять спецпредставників по всьому світу: Афганістані, Косово, Грузії, районі Великих озер, в Африканському союзі, Боснії і Герцеговині, Центральній Азії, Македонії, Молдові, на Південному Кавказі,

Судані та на Близькому Сході. Вони сприяють Верховному представнику із СЗППБ у посиленні європейської присутності на світовій арені, популяризують зовнішню політику ЄС і озвучують його зацікавленість у вирішенні гуманітарних криз.

Висновки. У нинішніх умовах, сформульованих Лісабонським договором, зміни інститутів і багатовимірних методів управління ЄС є складним утворенням. Акторами дипломатичних процесів Союзу виступають як загальноєвропейські структури, які утворюють функціональні дублети один одного, так і держави-учасники та неурядові організації. Сама євродипломатія розподіляється на дипломатію загальноєвропейську і дипломатію внутрішнього європейського типу, і в повній мірі на їхніх взаємозв'язках позначається весь спектр недоліків балансування всього інституційного середовища Європейського Союзу. Саме тому європейська дипломатія має бути у фокусі новітніх досліджень з метою підвищення ефективності взаємодії України з Європейським Союзом, налагодження ефективного діалогу та скорішого просування нашої держави на шляху реалізації євроінтеграційної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе, договор об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты от 2 октября 1997 г. URL: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>.
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml
3. Договор о Европейском Союзе, Маастрихт, 7 февраля 1992 года. Консолидированный текст. URL: <http://base.garant.ru/2566557/2>.
4. Погорельская С.В. Евросоюз – основные вопросы политической консолидации после принятия Лиссабонского договора. Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 20.
5. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009. С. 139.
6. Brown W. The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations. London: I.B. Tauris Publishers, 2002.
7. Communication from the Commission to the European Union. Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, 8 June 2006. COM. 2006. № 0276.
8. Cotonou Agreement, 23 June 2000. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22000A1215(01)).
9. Grevi G. The EU Special Representatives. Paris: Institute for Security Studies of the European Union, 2007.
10. Laaksonen K., Mäki-Fränki P., Virolainen M. Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000. Working Paper. 2000. № 6 (20).

11. Smith M., Keukeleire S., Vanhoonacker S. The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges. London: Routledge, 2015. P. 44.
12. Van Vooren B. A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service. Common Market Law Review. 2011. P. 501.
13. Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers. Chicago: University of Chicago Press, 2011. P. 77.