

# Принцип змінної геометрії

**Європейська служба зовнішніх дій у контексті становлення сучасної дипломатичної системи ЄС: виміри, особливості, досягнення, проблеми**

Процес європейської інтеграції став одним із найцікавіших, амбітних і водночас різноякісних проєктів міждержавних взаємодій ХХ століття. Починаючи від самого моменту свого заснування, ЄЕС розпочав реалізовувати програми з допомоги розвитку третім країнам. Це досягалося через застосування так званого методу дії Спільноти, коли всі держави-члени діяли як єдине державоутворення. Європейська комісія через відповідні директорати та делегації представляла інтереси Співтовариства в третіх країнах, міжнародних організаціях та почала відігравати дедалі зростаючу роль у світовій економіці. У ході поглиблення інтеграційних процесів і подальшого розвитку політичного співробітництва між країнами-членами ЄЕС розпочався регулярний консультативний обмін зовнішньоекономічними позиціями між відомствами закордонних справ держав-членів, які зберігали свої суверенні прерогативи в питаннях зовнішньої політики. Таким чином економічна дипломатія ЄЕС заклала певні підвалини виникненню сучасної дипломатії Європейського Союзу в традиційному політичному сенсі.

Аналіз внутрішніх досягнень дипломатичної діяльності ЄС до підписання та вступу в силу Лісабонського договору дозволяє виокремити, крім традиційного, ще як мінімум два виміри еволюції європейської дипломатичної системи – внутрішню дипломатію, яка зосереджується на впорядкуванні взаємовідносин між державами-членами, а також структурну дипломатію, що заснована на стратегіях ЄС та партнерських відносинах Союзу з іншими регіонами світу, і метою якої є сприяння структурним довготерміновим змінам у цих регіонах [1].

Внутрішній вимір дипломатії ЄС, як показав історичний досвід, може набувати кількох форм. По-перше, процеси європейської інтеграції в цілому та інтеграції зовнішньої політики, зокрема, є інструментами традиційної двосторонньої дипломатії між державами-членами ЄС. По-друге, зазначені процеси представляють собою новий вимір традиційної двосторонньої дипломатії між державами-членами. По-третє, вони деякою мірою є альтернативою традиційній двосторонній дипломатії.

ЄС як альтернатива здійсненню традиційної двосторонньої дипломатії, поставив взаємовідносини між державами-членами в нові рамки. Це означає, що при формулюванні своїх національних політик держави-члени мають враховувати настанови, закладені в рамках ЄС в ці-



**Олександр ПОЛТОРАЦЬКИЙ, кандидат політичних наук, доцент кафедри глобальних і регіональних систем Дипломатичної академії України при МЗС України**

лому. В деяких сферах формулювання національних пріоритетів було замінено формулюванням європейських пріоритетів. Таким чином, обмеження суверенітету окремих держав разом із таким процесом інтеграції є вкрай не вигідним для всіх держав-членів, оскільки це обмежує їх свободу та простір для політичного маневру. Водночас це забезпечує реалізацію механізму впливу та контролю за поведінкою і політикою інших держав-членів, а також більшу передбачуваність їх відповідних дій.

Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗПБ) Союзу по суті ґрунтується на застосуванні стандартного дипломатичного інструментарію: декларацій, дипломатичних демаршів, зустрічей на найвищому рівні, участі в міжнародних конференціях, направлених спостерігачів, проведенні переговорів щодо врегулювання конфліктів. Однак, різноякісне походження європейського дипломатичного інструментарію не підвищує ефективності та надійності зовнішньополітичних акцій. По-перше, багато з цих методів не є насправді «спільними» методами. Вони є, швидше, на-

ціональними методиками, які надаються в розпорядження СЗБП окремими країнами-членами і, зокрема, головуєчою в Раді ЄС країною-членом. По-друге, не існує механізму, який забезпечив би узгоджене використання цього інструментарію. По-третє, доволі показовим моментом є (і залишається – станом на листопад 2010 р.) відсутність чітко злагодженого та остаточно відпрацьованого механізму реалізації спільної європейської дипломатичної служби в рамках всього ЄС, або принаймні СЗБП, що знижує ефективність дипломатичних дій ЄС та призводить до неправильного сприйняття зовнішньополітичних акцій ЄС як міжнародного актора в третіх країнах.

Структурний вимір дипломатії та механізмів реалізації зовнішніх зносин ЄС в цілому з'явився вже наприкінці 1994 року, коли увага як держав-членів, так і інституцій ЄС почала зосереджуватися не стільки на посиленні СЗПБ, скільки на розробці та формуванні спільних стратегій та ініціатив партнерства по відношенню до інших регіонів світу. Такий підхід ЄС до міжнародних відносин може загалом характеризуватися з позиції концепції «структурної сили».

Детальний аналіз різноманітних стратегій та партнерських програм ЄС по відношенню до різних регіонів світу показує, що вони за великим рахунком є далекосяжними, зосереджені на досягненні цілей з впорядкування зовнішнього середовища ЄС, а також на колективних інтересах. А саме: підтримка формування більш сприятливого міжнародного середовища шляхом реалізації довготермінових структурних змін як відносно внутрішньої ситуації в зацікавлених країнах,





так і щодо міждержавних відносин між цими країнами та загальної ситуації в регіонах, які вони представляють. Оскільки такі зміни мають структурний характер, зовнішня політика ЄС може носити відповідний характер структурної зовнішньої політики. Загальною метою такої політики є перенесення в ці регіони (але різною мірою) принципів ідеології та державного управління, які є характерними для політичної, економічної, соціальної та міждержавної системи ЄС – демократія, права людини, мирне вирішення міжнародних суперечок, принципи ринкової економіки, регіональна політична та економічна співпраця. Структурна дипломатія ЄС також страждає через часту відсутність

послідовності в політиці Союзу щодо зазначених регіонів, наприклад, стосовно суперечностей і пошуку балансу навколо сприяння структурним економічним реформам у відповідних країнах та нехтуванням їх зовнішнім боргом перед ЄС. У військово-політичній сфері складнощі з пошуком балансу виникають через мирне вирішення конфліктів разом із експортом озброєнь з Європи до різних кризових регіонів. Фундаментальною проблемою залишається і проблема перенесення політичних, соціальних та інших принципів державного управління на регіони без проведення глибокої оцінки доцільності запровадження таких норм.

Безпосереднє створення Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД) відповідним рішенням Ради ЄС із загальних справ у липні 2010 року [2] стало одним із найбільш істотних кроків щодо втілення змін у міжнародному статусі ЄС, передбачених Лісабонським договором, який увійшов в силу 1 грудня 2009 року. Згідно зі статтею 27 (3) Договору ця структура має статус допоміжного елемента для Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і безпекової політики – нової посади, створеної на заміну посад Верховного представника Союзу з питань СЗПБ та Комісара ЄС з питань зовнішніх зносин. Починаючи з листопада 2009 року, цю посаду обіймає леді Кетрін Ештон, яка також є віце-президентом Європейської комісії і головою Ради ЄС із закордонних справ. Лісабонським договором також передбачено, що ЄСЗД «здійснює свою діяльність у співробітництві з дипломатичними службами держав-членів, до її складу входять посадові особи з відповідних департаментів Генерального секретаріату Ради, Комісії, а також персонал зі складу національних дипломатичних служб» [3]. Чисельний склад персоналу ЄСЗД, як очікується, налічуватиме близько 6000 осіб після його повного укомплектування та розгортання у найближчі два-три роки [4]. Загальний склад ЄСЗД має затверджуватися окремим рішенням Ради ЄС – тобто фактично державами-членами Співтовариств – на основі пропозиції Верховного представника після консультацій з Європейським парламентом, а також згоди Європейської комісії. Таким чином, у реалізації своєї діяльності ЄСЗД принципово залежить від процедури прийняття взаємно узгоджених рішень усіма трьома головними інституціями Союзу.

Схвалення Радою ЄС керівних принципів організації та

функціонування ЄСЗД ще в жовтні 2009 року стало важливим проміжним кроком у переговорах між країнами-членами та інституціями Союзу. Відтоді розпочалось експертне обговорення майбутньої ролі та діяльності ЄСЗД між головними інституціями ЄС та наглядовою групою високого рівня, спеціально створеною леді Ештон з цією метою. Водночас, нечіткий характер положень Лісабонського договору, які стосуються ЄСЗД в цілому, призвів до низки неузгоджень і навіть суперницької полеміки як між представниками вищезгаданої групи, так і між інституціями ЄС загалом. Так, зокрема, не було призначено голову групи, а до її складу не були включені депутати Європейського парламенту. Крім того, можна казати про наявність кількох чітко окреслених суперечностей на шляху успішного «запуску» ЄСЗД: майбутній правовий статус цієї структури, сфера компетенції та функціонування, питання укомплектування персоналом. У цьому контексті повноважні представники держав-членів, Комісія та Європарламент ведуть боротьбу за вплив, лідерство та представництво у нових дипломатичних структурах Союзу.

Правовий статус. Згідно з рішенням Ради ЄС, ЄСЗД має стати службою «самостійного» походження, відокремленою від Комісії та Секретаріату Ради. В той час як Комісія погодилась із таким статусом ЄСЗД, Європейський парламент, повноваження якого були значно посилені Лісабонським договором, офіційно підкреслив необхідність включення ЄСЗД в адміністративну структуру Комісії із повним підпорядкуванням їй щодо організаційних та бюджетних питань. При цьому ряд малих держав-членів ЄС підтримали зазначене рішення Європарламенту через побоювання фактичної заміни власних слабких дипломатичних систем більш сильними комунітарними структурами. В результаті мають бути зроблені поступки на користь Європарламенту відносно фінансування та загального нагляду за діяльністю ЄСЗД.

Сфера компетенції та функціонування. Згідно з керівними настановами Ради ЄС, географічні та галузеві департаменти Комісії та Ради ЄС повинні бути інтегровані до структури ЄСЗД. Питання розширення Союзу, а також торгівля та політика в галузі розвитку залишатимуться в сфері першочергової відповідальності Комісії. Повноваження президента Комісії найближчим часом мають бути розподілені у такий спосіб, що Комісар, відповідальний за розширення ЄС, також відповідатиме за втілення Євро-





пейської політики сусідства (ЄПС). Європейська комісія, таким чином, контролюватиме використання ресурсів фонду ЄПС. Застосування принципу більш послідовного і злагодженого підходу до діяльності ЄС на міжнародній арені досягатиметься шляхом майже цілковитого включення політичних і військових структур Спільної безпекової та оборонної політики (СБОП) до загальної структури ЄСЗД. Проте оскільки СБОП, згідно з положеннями Лісабонського договору, не була включена до сфери компетенції Спільноти (Community framework), вживатимуться цільові заходи щодо залучення держав-членів, щойно вони матимуть відповідний досвід у цій сфері. Необхідною умовою дієвості та ефективності ЄСЗД є також забезпечення постійного нагляду та контролю звітності, а також гарантування доступу до інформації, особливо з урахуванням того, що згадані сфери залишаються у відповідальності Комісії.

Питання укомплектування персоналом є принциповим для майбутнього функціонування Служби, а також для поєднання її роботи з роботою відповідних національних дипломатичних служб. Нагальним питанням порядку денного в цьому відношенні є забезпечення робочих місць для 5000–7000 службовців, при цьому, згідно настанов Ради ЄС, принаймні третину всіх посад ЄСЗД мають займати «тимчасові цивільні службовці» з числа персоналу держав-членів, а решту – особи, відряджені на ці посади від Комісії та Секретаріату Ради ЄС [5, Р.3]. Задля подолання труднощів забезпечення як якості підготовки фахівців, так і балансу представництва по регіонах (наприклад, між «новими» та «старими» державами-членами ЄС), а також забезпечення відчуття створення європейського дипломатичного корпусу (який функціонуватиме за принципом ротації), мають бути запроваджені відповідні можливості щодо навчання залученого персоналу.

### Проблеми майбутнього функціонування єдиної дипломатичної системи ЄС

Розглянуті еволюційні тенденції в розвитку сучасного дипломатичного механізму ЄС і його центрального елементу – ЄСЗД – характеризують по суті відповідь національних дипломатичних систем країн-членів Організації на середовище, в якому вони функціонують відносно розвитку власне Європейського проекту, відповідь держав на

виклики глобалізації та регіоналізації, та, власне, стратегії адаптації до



нового середовища, прийняті на озброєння окремими відомствами закордонних справ держав-членів Союзу. Запроваджений ЄС власний режим і спосіб управління зовнішніми відносинами є результатом прагматичної адаптації як до внутрішніх, так і до зовнішніх викликів. Створення Європейської служби зовнішніх відносин ознаменувало собою важливий крок у двох взаємопов'язаних еволюційних процесах управління європейською зовнішньою політикою – з Брюсселю безпосередньо та зі столиць країн-членів Союзу.

Окреслюючи проблемні контури подальшого функціонування дипломатичної системи ЄС, слід, насамперед, зазначити бажання країн-членів ЄС впорядкувати певну, більш визначену форму міжнародної присутності та механізм її забезпечення. По-друге, очевидним є невідворотність забезпечення такої присутності різною мірою та в різних формах. Фактичний принцип змінної геометрії, який застосовується та застосовуватиметься в мережах європейського представництва, стає ще більш очевидним, що, в свою чергу, передбачатиме продовження розподілу та перерозподілу повноважень.

#### Список використаної літератури

1. *Stephan Keukeleire, The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. – Diplomacy & Statecraft, – Vol.14, – №3, 2003, – P.31–56.*

2. *COUNCIL DECISION establishing the organisation and functioning of the European External Action Service <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>*

3. *CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION \ Official Journal of the European Union. C115. – Volume 51. – 9 May 2008.*

4. *HONOR MAHONY, EU foreign ministers approve diplomatic service, <http://euobserver.com/9/30543>*

5. *Julia Lieb, Martin Kremer, Empowering EU Diplomacy. The European External Action Service as an Opportunity for EU Foreign Policy/ SWP Comments 2, – February 2010, – P.4.*



## 5 пріоритетів енергетичної стратегії ЄС

Європейська комісія представила сьогодні нову енергетичну стратегію до 2020 року. Про це йдеться в прийнятому комісією комюніке для Європарламенту і Ради ЄС. Стратегія визначає пріоритети на наступні 10 років і пропонує дії, необхідні для покращення енергозбереження, створення ринку з конкурентними цінами та гарантованими поставками, прискорення розвитку технологій.

«Енергетичні виклики – один із найбільших тестів для нас усіх. Переведення нашої енергетичної системи на новий, більш стабільний і безпечний шлях розвитку може потребувати часу, але амбітні рішення мають бути ухвалені зараз», – заявив з цього приводу Комісар ЄС із питань енергетики Гюнтер ЕТТІНГЕР.

У своєму комюніке Єврокомісія визначила 5 пріоритетів. На їх базі Єврокомісія планує запропонувати нові законодавчі ініціативи впродовж найближчих 18 місяців. Комюніке також обговорюватиметься на першому Європейському енергетичному саміті 4 лютого 2011 року.

Серед визначених ЄК пріоритетів – енергозбереження, інтеграція інфраструктури європейського ринку, визначення єдиної зовнішньої енергетичної політики, розвиток технологій і захист прав споживачів.

У галузі енергозбереження Єврокомісія пропонує зосередити увагу на двох найбільших споживачах енергоресурсів: транспорті та житловому секторі. При цьому



ЄК планує запропонувати конкретні фінансові механізми для реконструкції житлового сектора та проведення енергозберігаючих заходів.

У галузі об'єднання інфраструктури Єврокомісія вважає, що до 2015 року жодна країна-член ЄС не має залишитися ізольованою. При цьому впродовж найближчих 10 років інвестиції в інфраструктуру можуть досягти 1 трлн. євро.

Для прискорення реалізації інфраструктурних проектів Єврокомісія пропонує спростити процедуру й скоротити час видачі дозволів, перейшовши на режим «єдиного вікна».

У комюніке також міститься пропозиція координувати енергетичну політику країн-членів ЄС у відносинах із третіми країнами, а особливо у відносинах із ключовими партнерами. При цьому в рамках Європейської політики сусідства комісія вважає за можливе розширити угоду про Енергетичне співтовариство для забезпечення більшої інтеграції країн-сусідів, які бажають брати участь в європейському енергетичному ринку.

Крім того, в комюніке містяться пропозиції щодо розширення наукових досліджень у галузі енергозбереження, а також з посилення захисту прав споживачів і більш прозорого формування рахунків.

*За інформацією УНІАН*

### International Review № 2(14) (липень 2010)

## «Відносини Україна–ЄС: в умовах сучасних викликів»



У цьому номері квартальника публікуються результати роботи групи міжнародних експертів щодо оцінки викликів відносинам Україна–ЄС, обумовлених трансформаційними процесами Євро-

пейського Союзу, зміною зовнішньополітичного курсу України та зміною балансу сили в міжнародному середовищі. Видання квартальника здійснюється в рамках спільного проекту «Моніторинг відносин Україна–ЄС», започаткованого Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі та Інститутом зовнішньої політики Дипломатичної академії України при МЗС України.

Після підписання та вступу в силу Лісабонського договору наявною стала зміна конкретних пріоритетних цілей Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу при збереженні її загального призначення як другої «опори» Співтовариств. Лісабонський до-

говір закріпив ряд нових вимог, які стали ключовим юридичним підґрунтям для Європейської політики оборони та безпеки (ESDP). При цьому найістотношою вимогою стало дотримання принципу колективної оборони в межах ЄС, який є зобов'язуючим для всіх країн-членів ЄС.

Забезпечення національної безпеки є актуальним для всіх держав у будь-який період їх існування. Але зміст самого поняття національної безпеки, форми та методи, які використовуються для її підтримання на належному рівні, напрями їх реалізації з часом змінюються. Це пов'язано як із докорінними змінами, що відбуваються у суспільстві, так і з досягненнями сучасної науки і техніки. Ключовими пи-

таннями при цьому є те, як це впливатиме на національні інтереси та вирішення питань забезпечення національної безпеки України, визначення пріоритетів в цій галузі та врахування їх прояву на різних рівнях. Динамічні геополітичні зміни, які відбуваються навколо України, визначили її сучасний зовнішньополітичний курс на європейську інтеграцію. Принципово важливим на цьому шляху є те, що Україна має наміри не лише забезпечити власну безпеку, а й зробити посильний внесок у формування простору безпеки навколо неї. Відносини України з Європейським Союзом мають не суто двостороннє, а загальноєвропейське значення.