

Дипломатія та Європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД): політико-інституційний аспект

УДК 94:327



Вячеслав ЦІВАТИЙ,
перший проректор
Дипломатичної академії
України при МЗС,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри
дипломатичної та консульської
служби, заслужений
працівник освіти України



Олександра ШАПОВАЛОВА,
кандидат політичних наук,
старший викладач
кафедри зовнішньої
політики і дипломатії
Дипломатичної
академії України
при МЗС

The article deals with the analysis of the main directions of the foreign policy of the European Union (2009-2013) and of the formation stages of its diplomacy in the conditions of globalization. It is also focused on the institutional development, achievements, problematic issues and prospects of the European External Action Service (EEAS).
Keywords: foreign policy, diplomacy, institutionalization, diplomatic service, model of diplomacy, institutions of diplomacy, European Union, European External Action Service (EEAS).

Європейський Союз – це досить складний історико-політичний об’єкт, у якому суміщено 27 суверенних держав і європейські владні інститути з наднаціональними повноваженнями. На сьогодні ЄС не можна назвати глобальним актором, який виступає на міжнародній арені з єдиновизначених позицій і «говорить одним голосом – співзвучно». На міжнародній арені в різних інстанціях від його імені виступають Європейська комісія (ЕК), Європейський центральний банк (ЄЦБ), Голова Європейської ради, Високий представник ЄС із зовнішніх справ та безпекової політики та ін. Зрозуміло, що таке розмаїття інституційних акторів не має можливості представляти інтереси Євросоюзу одночасно й на рівних. Саме тому в кожному кон-

кретному випадку відповідні функції делегуються, формально чи не формально, одному чи декільком агентам.

Інтеграція у сфері зовнішньої політики та безпеки є одним із найбільш амбітних і водночас найбільш суперечливих вимірів інтеграційних процесів у Європейському Союзі. Важливою стратегічною метою зовнішньої політики ЄС проголошено досягнення «ефективної багатосторонності»ⁱ. Мається на увазі формування сильного міжнародного співтовариства, сфокусованого на посилення інтересу Євросоюзу до міжнародних організацій і режимів, що забезпечують його інституціоналізацію та включення до процесів глобального управління. І відповідно, на сьогодні актуалізується питання визначен-

ня ролі та місця Європейського Союзу в міжнародних структурах, особливо в контексті нещодавнього (наприкінці 2009 р.) вступу в силу Лісабонського договору 2007 р., який зміцнив організаційну сторону Спільної зовнішньої політики ЄС, започаткував посаду (пост) Високого представника ЄС із зовнішніх справ та безпекової політики і Європейську службу зовнішньої діяльності («міністерство закордонних справ» Євросоюзу)ⁱⁱ.

Однією з характерних особливостей розвитку сучасних міжнародних відносин є те, що в останні десятиріччя зміцнилася при-

рода європейських взаємовідносин, яка набула інтеграційного характеру. Ідея щодо нової дипломатичної служби Європейського Союзу зумовлена трансформацією сучасних концепцій зовнішніх зносин у контексті формування багатополлярної системи міжнародних відносин, необхідністю створення більш ефективного скоординованого механізму співробітництва держав ЄС з іншими світовими державами та регіонами задля подолання і попередження сучасних викликів та загроз європейській і світовій безпеціⁱⁱⁱ.

Із самого початку зовнішня політика була відок-



ремлена від загального кола сфер європейської інтеграції, оскільки до неї не можна було застосувати модель наднаціональної комунітаризації, тобто передачі окремих повноважень на рівень наднаціональних структур. Зовнішньополітична інтеграція розвивалася шляхом створення власних механізмів і процедур із залученням комунітарних органів ЄС, але при збереженні ключової ролі держав-членів у процесі прийняття рішень.

Разом з тим, логіка інтеграції зовнішньої політики в Євросоюзі вибудовувалася навколо ідеї становлення та підтримання уніфікованого зовнішньополітичного позиціонування ЄС, його автономної міжнародної суб'єктності та здатності «говорити одним голосом». А для цього необхідне не лише посилення солідарності держав-членів у визначених питаннях відносин із зовнішнім світом, а й запровадження певного ступеня централізації процесу прийняття спільних рішень, у тому числі шляхом створення інституційних механізмів, здатних здійснювати агрегацію позицій національних держав і ретранслювати її назовні як спільну позицію Євросоюзу^{iv}.

Протягом багатьох років ці функції виконували держави, головуючі в Європейській Раді. З набранням чинності Амстердамським договором деякі повноваження із забезпечення єдності представництва ЄС у зовнішніх зносинах були надані Високому представнику з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, хоча головну роль у формуванні та реалізації зовніш-

ньополітичного порядку продовжували відігравати головуючі держави. Поряд з цим, взаємодія з міжнародними партнерами в питаннях, віднесених до комунітарного рівня, відбувалася під проводом Комісії Європейського Союзу, передусім Комісара із зовнішніх справ.

Така інституційна дисперсія зовнішньополітичних функцій обмежувала ефективність і послідовність діяльності ЄС на міжнародній арені. Тому формування більш злагодженого та цілісного механізму здійснення спільної зовнішньої політики стало одним із головних завдань у ході вироблення Європейської Конституції, підготовка проекту якої покладалася на Європейський Конвент. Саме в ході дискусій у Конвенті у 2002-2003 рр. із подачі представника Німеччини, тодішнього державного секретаря МЗС ФРН Гюнтера Плойгера виникла ідея створення окремого органу, покликаного посилити координацію зовнішньополітичної діяльності ЄС, а з нею і вплив євроінтеграційної спільноти у світі.

У результаті, у тексті Європейського Конституційного договору містилося положення про заснування Європейської служби зовнішньої діяльності (ЄСЗД). Однак, відхилення цього документа на референдумі у Франції та Нідерландах відтермінувало реалізацію вказаного положення. Підготовка та



набрання чинності Лісабонським договором знову винесли на перший план питання координації зовнішньої політики Союзу, а з ним – ідею створення ЄСЗД. Однак у ст. 27 остаточного тексту Лісабонського договору (аналогічно до ст. III-296 Конституційного договору) були прописані лише загальні формулювання: «При здійсненні своїх повноважень Високому представнику буде сприяти Європейська служба зовнішньої діяльності. Ця служба буде працювати в співробітництві з дипломатичними відомствами держав-членів та включатиме посадовців із відповідних департаментів Генерального Секретаріату Ради та Комісії, а також персонал, делегований від національних дипломатичних відомств держав-членів. Порядок організації та функціонування Європейської служби зовнішньої діяльності повинен бути встановлений рішенням Ради. Рада має діяти на підставі пропозицій Високого представника після консультацій з Європейським Парламентом та після отримання згоди Комісії». Тобто договір фіксував лише сам факт становлення ЄСЗД, тоді як її

конкретні повноваження та конфігурація мали бути визначені згодом.

Парадоксально, але попри загально визначену необхідність цієї структури, її започаткування супроводжувалося бурхливими дискусіями щодо статусу та

повноважень, що, утім, є цілком звичним явищем для брюссельської бюрократії. Ключову роль у цих дискусіях відігравали головуючі у 2009-2010 рр. держави, – Швеція та Іспанія – провідні держави-члени ЄС, які мають найбільший вплив у процесі прийняття рішень, – Франція, Велика Британія та Німеччина – Європейська Комісія на чолі з Жозе Мануелем Баррозу та, звісно, новопризначений Високий представник ЄС із зовнішніх справ та безпекової політики Кетрін Ештон, яка мала очолювати нову структуру.

Ці дискусії сприяли ухваленню Європейською Радою 26 липня 2010 р. базового рішення щодо порядку організації та функціонування ЄСЗД. Цим рішенням визначалися основні юридичні рамки, організаційна будова та ключові функції нового органу. Але засади роботи Служби, викладені в базовому рішенні, не створювали чітких і вичерпних умов її функціонування. Низка аспектів як процедурного, так і практичного характеру залишилися без однозначного трактування та повинні були вироблятися безпосередньо в процесі



діяльності.

З одного боку, така особливість є цілком іманентною для європейської інтеграції взагалі, яка є безпрецедентним політичним експериментом, що не має прямих історичних аналогів, а тому повинен винаходити інноваційні рішення, оптимізація яких відбувається в ході практичного функціонування та займає, як правило, певний час. Але, з іншого – відсутність остаточної позиції щодо деяких аспектів роботи ЄСЗД або її неоднозначне формулювання відображає наявні протиріччя між провідними учасниками переговорного процесу, розв'язання яких відкладається, доки зацікавлені сторони не знайдуть прийняттого компромісу.

Більшість цих протиріч пов'язана з тим, що початковий задум поєднання всіх зовнішньополітичних функцій в одному органі зацікавив інтереси всіх без винятку учасників євроінтеграційних процесів – як комунітарних інституцій, так і держав-членів. По суті, він був інструментом реконфігурації усталеного інституційного механізму реалізації спільної зовнішньої політики ЄС, а з ним і всієї євроінтеграційної ар-

хітектоніки. Це не могло не спричинити закономірних складнощів, які проявилися ще на етапі становлення ЄСЗД і супроводжують її діяльність донині.

Для розуміння специфіки Європейської служби зовнішньої діяльності необхідно розглянути її характерні риси в чотирьох аспектах: 1) завдання та функції; 2) організація роботи; 3) місце в інституційній структурі Євросоюзу; 4) взаємодія з державами-членами ЄС.

Завдання та функції ЄСЗД. Стаття 2 базового рішення Європейської Ради визначає завдання новоствореної Служби доволі розпливчато та пов'язує їх із функціями Високого представника із зовнішніх справ та безпекової політики. Так, у цій статті стверджується, що ЄСЗД повинна надавати підтримку Високому представнику у здійсненні його мандатів: по-перше, реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у тому числі його Спільної безпекової та оборонної політики; по-друге, виконання обов'язків Голови Ради із зовнішніх справ; по-третє, виконання обов'язків віце-президента Комісії ЄС, відповідально за її зовнішні зносини.

При цьому конкретизація функцій у рамках такої підтримки наводиться лише щодо першого мандата – реалізації СЗБП, де ЄСЗД покликана надавати пропозиції стосовно розвитку цієї політики, на здійснення якої Високий представник уповноважений Радою, та забезпечувати цілісність зовнішньої діяльності ЄС.

Як можна побачити, Європейська служба зовнішньої діяльності не має чітких, юридично закріплених функцій, повноважень та обов'язків. Але з положень основних документів випливають дві ключові її функції – ініціативна та координаційна. Причому міжурядовий характер зовнішньополітичної інтеграції дотримується неухильно, адже новому дипломатичному органу формально не передається політична компетенція в жодній зі сфер зовнішньої політики. Фактично, ЄСЗД, виходячи з установчих документів, створюється як інструмент виконання попередньо узгоджених державами цілей у певних напрямках зовнішньої політики. Тому ініціативна функція Служби обмежена лише наданням пропозицій у рамках мандата Ради, тоді як центральне місце відводиться координаційній функції, яка полягає в забезпеченні злагодженості та послідовності в реалізації спільної зовнішньої політики.

На перший погляд політична роль ЄСЗД є не надто вагомою. Її оперативний простір обмежений волею держав-членів і повноваженнями інших комунітарних інституцій. Але на практиці покладена на неї місія є надзвичайно комплексною, оскільки їй

необхідно сформувавши цілісний стратегічний курс із набору різних за спрямованістю, масштабом і практичним наповненням механізмів, переданих до її відома.

Не секрет, що СЗБП до цього розвивалася шляхом конвергенції позицій у питаннях «середньої ланки» зовнішньої політики держав-членів, переважно секторальних двосторонніх чи регіональних проєктів, стосовно яких найлегше було досягти компромісу. Як правило, такі проєкти започатковувались у результаті складного внутрішнього торгу між європейськими столицями, у якому чимало залежало від наполегливості головної держави, але їхнє подальше підтримання та функціонування визначалося пріоритетністю для наступних головуючих держав. У результаті, за більш ніж півтора десятиріччя свого існування СЗБП постала як доволі сегментоване зібрання різнорідних інструментів і форматів діалогу, не об'єднаних чітким і стратегічно орієнтованим політичним баченням. З цієї причини в численних оцінках і коментарях щодо перспектив ЄСЗД на перший план вноситься її спроможність здійснювати стратегічне планування зовнішньої політики ЄС, від чого, вочевидь, залежатиме її загальна ефективність і місце в євроінтеграційній архітектурі.

Однак, первинне завдання політичної координації серйозно ускладнюється необхідністю здійснювати координацію між учасниками інтеграційних процесів, причому як горизонтальну (між інтеграційними структурами), так і вер-

тикальну (між державами-членами). ЄСЗД не просто повинна упорядкувати певний спектр питань та інструментів, їй слід узгодити позиції різних гравців, які прагнуть зберегти і посилити свій вплив у євроінтеграційній спільноті, а тому розглядають процес узгодження не тільки з точки зору остаточної ефективності, а й з точки зору своїх статусних інтересів. Це означає, що ЄСЗД доводиться виступати медіатором між державами та інституціями в ході вироблення спільних позицій усередині ЄС і їх головним (але не єдиним) ретранслятором назовні, себто своєрідним «вузловим центром» внутрішньої та зовнішньої дипломатії Євросоюзу.

Складність цих завдань посилюється також тією обставиною, що сам факт становлення ЄСЗД є кроком у напрямі інституціоналізації зовнішньополітичного механізму ЄС, що вносить серйозний ступінь централізації та ієрархізації у сферу, яка до того функціонувала в системі гнучкого і здебільшого ситуативного торгу. І як би не посилювався міжурядовий характер СЗБП в установчих документах, сут-

ність цього процесу є багато в чому подібною до моделі комунітаризації з тією лише відмінністю, що в разі ЄСЗД ідеться не про остаточну передачу компетенції, а про наділення Служби певними повноваженнями, не позбавляючи цих повноважень держав-членів. Це робить зовнішню політику в певному розумінні сферою змішаної або спільної компетенції, у якій жорсткий розподіл функцій між комунітарними та міжурядовими структурами послаблюється, а натомість формується новий спосіб інтеграційного поступу, який аналітики називають «наднаціонально-міжурядовістю»^v.

Утім, брак процедурного та інституційного оформлення ЄСЗД означає, що зовнішньополітичний механізм ЄС поки зберігатиме свою варіативність і гнучкість. Включення нового учасника саме по собі ще не усталює його конфігурацію, а лише певним чином упорядковує процес політичного торгу, роблячи окремі аспекти та напрями СЗБП менш залежними від його перипетій. Тому Європейська служба зовнішньої діяльності в цьому механізмі не має єдиноподібної ролі, але



адаптується від питання до питання до мінливого балансу між різними зацікавленими сторонами, поступово, інкрементальним чином утверджуючи (чи не утверджуючи) свою значимість і своє лідерство в окремих напрямках СЗБП.

Отже, за своїми функціональними якостями ЄСЗД не може вважатися дипломатичною службою «в чистому вигляді». До її повноважень належить координація сфер, які не є типовими для дипломатичного відомства (кризове регулювання, планування цивільно-військових операцій), при тому, що вона позбавлена низки «класичних» для нього функцій, у тому числі функцій консульської підтримки та візового забезпечення, які держави-члени категорич-

но відмовляються включати до компетенції Служби. Ключова для будь-якого міністерства закордонних справ представницька функція також включена до компетенції ЄСЗД у обмеженому вигляді. Тому більш справедливо буде характеризувати Службу як інноваційний, експериментальний орган зовнішньої політики інтеграційного об'єднання, покликаний синтезувати позиції його учасників, оптимізувати наявні в нього засоби та виступати від його імені у взаємодії із зовнішнім світом, не підміняючи при цьому первинних функцій національних дипломатичних відомств.

Читайте продовження статті в наступному номері «З.С.»

ⁱ Див. *dem.*: *A Secure Europe in a Better World/ European Security Strategy*. – Brussels. – 12 December 2003 // <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

ⁱⁱ *The EU Presence in International Organizations*. Ed. by: Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis. – London, 2012.

ⁱⁱⁱ Див. *dem.*: *The Performance of the EU in International Institutions*. Ed by: Sebastian Oberthur, Knud Erik Jorgensen, Jamal Shahin. – London, 2012.

^{iv} Див. *dem.*: Циватий В.Г. Інституціонально-історичні особливості європейської регіональної політики / В.Г. Циватий // *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. – К., 2009. – Вип. 15. – С. 445-452; Шаповалова О.І. *Нормативна сила Європейського Союзу в Східній Європі* / О.І. Шаповалова // *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. – К., 2009. – Вип. 15. – С. 187-194.

^v Howorth J. *Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism?* / J. Howorth // *Cooperation and Conflict*. – 2012. – Vol. 47, No. 4. – P. 433-453.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано основні напрями зовнішньої політики Європейського Союзу (2009-2013 рр.) та етапи формування її дипломатії в умовах глобалізації. Особливу увагу приділено інституційному розвитку, здобуткам, проблемам і перспективам Європейської служби зовнішньої діяльності (ЄСЗД).

Ключові слова: зовнішня політика, дипломатія, інституціоналізація, дипломатична служба, модель дипломатії, інститути дипломатії, Європейський Союз, Європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД).

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы основные направления внешней политики Европейского Союза (2009-2013 гг.) и этапы формирования ее дипломатии в условиях глобализации. Особое внимание уделяется институциональному развитию, достижениям, проблемам и перспективам Европейской службы внешнеполитической деятельности (ЕСЗД).

Ключевые слова: внешняя политика, дипломатия, институционализация, дипломатическая служба, модель дипломатии, институты дипломатии, Европейский Союз, Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕСЗД).