

СТАНОВЛЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДЕЛЕГАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

У статті розглянуто становлення закордонних представництв Європейського Союзу, які є важливою складовою механізму здійснення його зовнішніх зносин. Особливу увагу приділено еволюції договірних засад та завдань, що стоять перед дипломатією ЄС.

Ключові слова: делегації ЄС, Європейська служба зовнішніх дій, міжнародне представництво ЄС, міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, зовнішньополітичні компетенції ЄС.

Лісабонська угода, що внесла зміни до установчих договорів Європейського Союзу (ЄС)¹, визнала необхідність створення власної дипломатичної служби ЄС, яка представляє та реалізовує його інтереси у третіх країнах і міжнародних організаціях. Європейську службу зовнішніх дій (ЄСЗД) формально започатковано 1 грудня 2010 р. під керівництвом Високого представника зі спільної зовнішньої та безпекової політики. Нову дипломатичну службу, яка є окремою інституцією зі своїм бюджетом, створено злиттям відповідних підрозділів Ради і Комісії ЄС, а також із делегованих на тимчасовій основі представників держав.

Водночас представництва Комісії ЄС за кордоном перейшли у підпорядкування ЄСЗД і стали посольствами ЄС. Дипломатичні представництва ЄС за кордоном отримали нові повноваження та перебрали на себе функції, які раніше виконували посольства країни, що головувала в ЄС, і поєднали функції делегації Ради та представництва Комісії ЄС. Крім того, делегації ЄС є механізмом координації дипломатичних представництв країн-членів ЄС, а також представниками ЄС як міжнародного актора. За оцінками експертів, створення цієї служби має посилити його міжнародну присутність і зробити зовнішні дії послідовнішими [6, с. 63].

Закордонні дипломатичні установи – важлива складова органів зовнішніх зносин будь-якої держави, однак традиційна роль інституту дипломатичного представництва потребує значної адаптації, коли йдеться про систему зовнішніх відносин ЄС. Дипломатична служба ЄС є унікальним утворенням, що не має аналогів у су-

часній політичній історії та привертає увагу багатьох дослідників, зокрема С. Дюка, Д. Аллена, О. Снігир, С. Кеукелера, М. Фаррера й інших.

Мета статті полягає у з'ясуванні еволюції функцій та завдань закордонних установ ЄС у процесі їх становлення до започаткування ЄСЗД.

Потреба у створенні закордонних представництв ЄС і прагнення отримати формальні ознаки актора світової політики постали одразу після заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС). Як зазначено в офіційному виданні Європейської комісії (ЕК), присвяченому 50-річчю зовнішньої служби ЄС, біля початків її створення була ідея Ж. Монне про необхідність формування ідентичності для нового утворення. Така потреба значно загострилася після невдалої спроби створення Європейської оборонної спільноти, що могло стати негативним сигналом про неуспіх європейської інтеграції загалом. Занепокоєння можливим призупиненням об'єднання Європи виникло і в керівництва Сполучених Штатів Америки, які активно підтримували і стимулювали європейську інтеграцію. Щоб висловити дипломатичну підтримку європейцям, державний секретар США Д. Ачесон у перший же день свого перебування на цій посаді направив Ж. Монне офіційного листа за підписом президента США Г. Трумана, яким підтверджувалося дипломатичне визнання ЄОВС [13].

Невдовзі відбулося відкриття інформаційного офісу ЄОВС у Вашингтоні. Його першим керівником став Л. Теннісон, громадянин США, який до цього був задіяний у реалізації плану Маршалла. У 1956 р. при ЄОВС акредитовано американського представника. Тоді ж ЄОВС відкрило офіс зв'язку для Латинської Америки в Сантьяго та свою першу повноцінну дипломатичну місію в Лондоні [13, с. 11–12].

Офіси зв'язку, які відкрило ЄОВС, принципово не відрізнялися від дипломатичних органів

¹ У статті назву «Європейський Союз» ужито для загальної позначення всієї сукупності європейських спільнот, які історично йому передували, зокрема щодо Європейського об'єднання вугілля та сталі, Європейської економічної спільноти (у 1993 р. назву «Європейська економічна спільнота» змінено на «Європейська спільнота»), Євратому, крім випадків, коли безпосередньо розглянуто їхню діяльність.

інших міжнародних організацій. Зі становленням Європейської економічної спільноти (ЄЕС) у 1958 р. виникла потреба у створенні повноцінних закордонних органів зовнішніх зносин, які б реалізовували цілі нового утворення у сферах його зовнішньої компетенції. Передусім йшлося про механізми здійснення відносин асоціації з закордонними територіями та колоніями підписантів угоди. Зокрема, передбачалося створення фонду розвитку, відомого за французькою аббревіатурою FEDOM, попередника теперішнього Європейського фонду розвитку, завданням якого було надання допомоги для розвитку інфраструктури цих країн, що потребувало представництва на місцях.

Разом з тим Римська угода прямо не передбачала створення окремих органів зовнішніх відносин, покладаючи на Європейську комісію реалізацію положень угоди, отже, і конфігурацію закордонних представництв. Тож новостворені закордонні представництва перебували під керівництвом генерального директорату Європейської комісії DG VIII (теперішній Директорат розвитку відносин із країнами Африки, Карибського та Тихоокеанського регіону), який здійснював управління фондом. Основним завданням цього директорату було надання допомоги асоційованим країнам, тому зрозуміло, що функції делегацій не поширювалися на інші питання. Як менеджер FEDOM, Європейська комісія вирішила: найкращим рішенням стане залучення до закордонних представництв, переважна більшість яких була розташована в Африці, «контролерів-технарів з інженерно-технічних компаній» [4, с. 74]. На 1963 р. налічувалося 18 таких делегацій.

Предбачалося, що діяльність закордонних представництв для цілей співробітництва з розвитку в 1960-х рр. буде лише тимчасовою, тому до їх роботи не залучали постійних працівників Європейської комісії, а також не впроваджували її адміністративні процедури [11, с. 401–402]. У 1964 р. ЄК створила напівавтономну Європейську агенцію співробітництва (ЄАС), фінансовану грантом ЄК, на яку було покладено функцію управління закордонними делегаціями у Тихоокеанському регіоні, Південно-Східному Середземномор'ї, африканських, латиноамериканських та азійських країнах. Делегації очолювали глави місій, яких добирала і призначала за контрактом ЄАС. Співробітники самої ЄАС також працювали за контрактом. Як правило, в минулому це були співробітники адміністрації колишніх колоній країн-членів ЄЕС або спеціалісти з розвитку з приватного сектору. Організація була підзвітна Колегії вищих посадових осіб Європейської комісії, яка також призначала директора ЄАС.

Таким чином, закордонні установи Європейської комісії, які займалися імплементацією програми допомоги Європейського фонду розвитку на основі першої і другої Яундеської конвенцій, укладених із колишніми закордонними територіями та колоніями держав-членів ЄЕС, були не дипломатичними представництвами, а мали обмежений мандат на реалізацію програм Спільноти, тож їх не можна порівнювати з дипломатичними представництвами держав-членів ЄЕС. Більше того, 21 офіс в асоційованих країнах не репрезентував Комісію загалом, оскільки усі ці офіси були структурами одного департаменту – DG VIII [13, с. 19].

Підписання у 1975 р. першої Ломейської конвенції між ЄЕС та 46 країнами Африки, Карибського і Тихоокеанського регіону (АКТ) значно вплинуло на становлення системи закордонних представництв ЄС. Приєднання Великобританії до ЄЕС означало включення до переліку реципієнтів Європейського фонду розвитку колишніх британських колоній, що стало передумовою збільшення мережі європейських представництв за кордоном, а підхід, запроваджений у Ломе, означав зміну ролі представництв ЄК у країнах-партнерах: окрім питань розвитку, перша Ломейська конвенція розширювала сферу діяльності у напрямі торгівлі, регіональної інтеграції, культурної співпраці і мала більше політичне значення, ніж попередня Яундеська конвенція.

Делегації Європейської комісії ставали одними з основних учасників реалізації Ломейської конвенції. Їхня роль набувала більш представницького характеру, зокрема в Ломейській конвенції зазначено, що вони представляли Комісію в країнах АКТ з метою імплементації положень конвенції [14]. Таким чином, делегації в країнах АКТ уже представляли Європейську комісію загалом, а не її окремий структурний підрозділ. Працівників делегацій (переважно зі співробітників Комісії та спеціалістів співпраці з питань розвитку країн-членів ЄС) добирала Європейська агенція співробітництва, яка продовжувала здійснювати управління делегаціями в країнах Африки, Карибського та Тихоокеанського регіону. Наслідком стало збільшення кількості делегацій до 41 із загальною кількістю співробітників 900, з яких 250 були європейцями [13, с. 21].

Розширення міжнародної активності ЄК не обмежувалося країнами АКТ. Із започаткуванням на Паризькому саміті так званої глобальної середземноморської політики підписано вісім двосторонніх угод про співпрацю з державами Середземномор'я, які не входили до ЄС. За своїми умовами угоди були подібні до Ломейської конвенції і також передбачали відкриття представництв ЄК у цих країнах. На відміну від представництв ЄК у країнах АКТ, управління новими

делегациями здійснював директорат Комісії із зовнішньоекономічних відносин (DG-I), а не DG-VIII. Крім того, було вирішено використати «класичний дипломатичний підхід до їх відкриття» [13, с. 24].

Зі зростанням економічного і політичного значення Європейської спільноти у світі та збільшенням мережі дипломатичної служби відбулася переоцінка завдань закордонних представництв. У зверненні до Європейської ради у 1977 р. Європейська комісія вказує на нові функції своїх закордонних представництв, а саме – підтримку контактів із країною перебування, сприяння візитам посадових осіб Спільноти, надання інформації про цілі та завдання ЄС, допомогу в реалізації політики ЄС і угод, налагодження співпраці з державами-членами ЄС, інформування про імплементацію політики ЄС, заохочення співпраці між закордонними представництвами держав-членів [13, с. 24]. Отже, делегації ЄК вже не були зорієнтовані лише на допомогу чи торгівлю, а дедалі більше представляли Комісію в її реалізації зовнішнього виміру інтегрованих політик та почали виконувати водночас з економічними і політичними функціями. Було також запроваджено практику укладання окремих угод (*accord de siege*), які визначали дипломатичний статус делегацій та їхнього персоналу на основі Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р.

Перші дипломатичні представництва, які не займалися питаннями торгівлі, відкрито в Парижі при Організації економічного співробітництва та розвитку, згодом і в Женеві при ГАТТ. Офіс у Вашингтоні було реорганізовано в делегацію, акредитовану при Державному департаменті. Її очолив А. Маціо, італійський кар'єрний дипломат, який мав особистий дипломатичний ранг посла. В Нью-Йорку було відкрито представництво при ООН, де в 1974 р. Спільнота отримала статус спостерігача [16, с. 138–139]. Делегації ЄК створено також у Бангкоку, Нью-Делі, Каракасі, Токіо.

Започаткування європейської політичної співпраці в 1970-х рр. потребувало інтенсифікації діалогу дипломатичних представництв держав-членів і Спільноти, що зумовило розвиток закордонних представництв Комісії за моделлю делегацій DGI. Так, Люксембурзька доповідь 1970 р. містила інформацію про регулярні зустрічі в європейських столицях [3], Копенгагенська доповідь 1973 р. заохочувала спільні доповіді послів із третіх країн із запрошенням делегації Комісії, якщо питання стосувалися діяльності Спільноти [8], Лондонська доповідь 1981 р. передбачала зустрічі послів упродовж 48 годин у кризових ситуаціях [7]. Штутгартська декларація від 19 червня 1983 р. закликала до тіснішої

співпраці у сфері міжнародного представництва [10]. Єдиний Європейський акт включив європейську політичну співпрацю в установчі угоди та закріпив зобов'язання консультиватися і координувати діяльність у сфері зовнішніх зносин, вимагаючи від закордонних представництв держав-членів і делегацій Комісії «інтенсифікувати співробітництво» [9, стаття 30 (9)].

У сфері політичної співпраці держави-члени все більше поклалися на експертні оцінки делегацій ЄК, їхню інституційну пам'ять; в економічній сфері посадові особи держав-членів виконували лише допоміжні функції стосовно переговорників Комісії і працівників делегацій, очікуючи від ЄК вирішення щоденних торговельних питань. Делегації ЄК також були задіяні в організації візитів високопосадовців Спільноти, зокрема Європейського парламенту. Крім того, ці делегації активно виконували роль інформаційних офісів, розпочату у Вашингтоні 1954 р.

З огляду на розширення функцій закордонних представництв постало питання про реформування їхньої внутрішньої структури. У доповіді Європейської комісії 1982 р. про повноваження Спільноти у сфері зовнішніх зносин наголошено: «зовнішні делегації виконують роботу, подібну до посольств держав-членів... як і посольства, вони потребують підтримки центрального апарату, щоб мати інформацію й інструменти для виконання своєї роботи» [13, с. 29]. У результаті обговорення цих проблем у 1987 р. було створено новий «Додаток Х» до правил внутрішнього розпорядку Комісії, що визначив права й обов'язки співробітників Комісії, які працювали в делегаціях [12]. Додаток став основою діяльності DG-IX, що здійснював управління зовнішньою службою до формування об'єднаної зовнішньої служби і передачі управлінських функцій новому директорату DG IA в 1993 р. Упродовж 1980-х рр. Комісія також доклала зусиль для підписання угод із країнами перебування про статус делегацій. До кінця десятиріччя багато делегацій здобули статус повноцінних дипломатичних місій, а більшість глав делегацій мали ранг посла і вручали вірчі грамоти главам держав за підписом Президента Європейської комісії.

Крах комуністичних режимів у Європі (починаючи з кінця 1980-х рр.) сприяв розширенню мережі делегацій ЄК. Водночас розпочалося концептуальне зрушення від зовнішньої служби, основу якої становили менеджери проектів, до дипломатичної служби, оскільки одним із ключових завдань делегацій стає проведення переговорів про приєднання до ЄС країн Центрально-Східної Європи.

На початку 1990-х рр. Комісія мала 89 місій на шести континентах, в яких працювало 440 єв-

ропейців та 1440 місцевих співробітників. Це означає, що присутність ЄС стала глобальною [13, с. 34].

Маастрихтська угода про створення Європейського Союзу вслід за Єдиним європейським актом підтвердила роль делегацій Комісії, зазначаючи, що їм, а також дипломатичним та консульським місіям держав-членів у третіх країнах і на міжнародних конференціях та їхнім представництвам у міжнародних організаціях потрібно співпрацювати, щоб забезпечити дотримання спільних позицій і виконання спільних дій, що їх ухвалила Рада [15, стаття J.6]. Створення спільної зовнішньої та безпекової політики потребувало змін в організації зовнішньої служби Європейської комісії. Відповідальність за впровадження зовнішньої політики було покладено на новий генеральний директорат DG IA. Одним із перших управлінських кроків стало формування в 1994 р. у його рамках «Об'єднаної зовнішньої служби», яка здійснювала управління делегаціями, а також персоналом директорату.

Підписання Амстердамської угоди, створення посади Високого представника зі спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) і його політичного відділу істотно вплинули на завдання дипломатичних представництв ЄК, які також

брали участь у реалізації спільної зовнішньої та безпекової політики, а пізніше – і європейської оборонної та безпекової політики. Разом з тим їхня роль в імплементації «політичної» складової зовнішніх зносин ЄС була обмежена, адже вони діяли в межах компетенції Комісії та, як і сама Комісія, відповідали тільки за справи Європейської економічної спільноти, а не Європейського Союзу. Як правило, держава, що головує, під час реалізації СЗБП або покладається на свої закордонні дипломатичні установи, або використовує механізм призначення Радою спеціальних представників у певному регіоні, передбачений статтею 18 (5) Договору про Європейський Союз. ЄС на момент створення ЄСЗД мав одинадцять спеціальних представників у різних регіонах світу, які пропагували політику й інтереси ЄС [5].

Таким чином, до Лісабонської угоди механізми зовнішніх зносин у рамках європейського співтовариства і Європейського Союзу істотно різнилися за залученням і роллю європейських інституцій. Це було однією з причин створення нової Служби зовнішніх дій, яка не лише об'єднала структурні підрозділи ЄС, а й стала єдиним механізмом зовнішнього представництва для різних напрямів діяльності ЄС.

Список літератури

1. Consolidated Treaties. Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – 168 p.
2. Consolidated Version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – No C115 (Vol. 51). – P. 13–46.
3. Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970) // Bulletin of the European Communities. – 1970. – No 11. – P. 9–14.
4. Dimier V. Administrative Reform as Political Control : Lessons from DG VIII, 1958–1975 / Veronique Dimier // The Changing European Commission / ed. by Dionyssis G. Dimitrakopoulos. – Manchester : Manchester University Press, 2004. – P. 74–89.
5. EU Special Representatives (EUSRs). Representing the EU around the World in Key Policy Areas [Електронний ресурс] // EU Council Secretariat Factsheet. – 2009. – 8 December. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091203%20EUSR%20FACTSHEET%20December%202009.pdf>. – Назва з екрана.
6. Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007–2008. Report, Together with Formal Minutes, Oral and Written Evidence / House of Commons Foreign Affairs Committee. – London : The Stationery Office Limited, 2008. – 112 p.
7. Report on European Political Cooperation (London Report. Part 11 (12)) // Bulletin of the European Communities. – 1981. – No 3 (Supplement). – P. 14–17.
8. Second Report on European Political Cooperation on Foreign Policy // Bulletin of the European Communities. – 1973. – No 9. – P. 14–21.
9. Single European Act // Official Journal of the European Communities. – 1987. – No L169. – P. 1–29.
10. Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 June 1983) // Bulletin of the European Communities. – 1983. – No 6. – P. 24–29.
11. Spence D. The Commission's External Service / David Spence // The European Commission. – 3rd edition / ed. by David Spence with Geoffrey Edwards. – London : John Harper Publishing, 2006. – P. 396–426.
12. Staff Regulations of Officials of the European Communities. Conditions of employment of other servants of the European Communities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf. – Назва з екрана.
13. Taking Europe to the world – 50 years of the European Commission's External Service / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 59 p.
14. The Lomé Convention [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm. – Назва з екрана.
15. Treaty on European Union // Official Journal of the European Communities. – 1992. – No C191. – P. 1–112.
16. Winand P. The US Mission to the EU in 'Brussels D. C.', the European Commission Delegation in Washington D. C. and the New Transatlantic Agenda / Pascaline Winand // Ever Closer Partnership : Policy-Making in US-EU Relations / ed. by Emeric Philippart & Pascaline Winand. – Bruxelles ; N. Y. : P. I. E.-Peter Lang, 2001. – P. 107–153.

M. Gnatyuk

THE DEVELOPMENT OF THE DIPLOMATIC SERVICE OF THE EUROPEAN UNION: EUROPEAN COMMISSION DELEGATIONS

The article deals with the establishment of foreign representative offices of the European Union, which are an important component of its external relations mechanism. Particular attention is paid to the evolution of the principles and tasks of the EU diplomacy.

Keywords: Delegations of the EU, the European External Action Service, the international representation of the EU, the EU international actorness, external competence of the EU.

Матеріал надійшов 10.06.2010.

УДК 327:303.01:341.213.5

Хельберг У. І.

СЕК'ЮРИТИЗАЦІЯ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН

Автор досліджує поняття сек'юритизації, яке ввела в політичну науку Копенгагенська школа з вивчення безпеки, розглядає прояви цього процесу під час реалізації політики безпеки, а також взаємозалежність між феноменами сек'юритизації та ідентичності в теоретичному й емпіричному контекстах.

Ключові слова: сек'юритизація, суспільна безпека, ідентичність.

Поняття «сек'юритизація» активно вживане у західній політичній науці протягом останніх двадцяти років [7; 8; 9; 11; 16; 17]. Важливого значення набуває воно й у російському академічному політологічному дискурсі [див., напр., 3]. В економіці це «розширене використання цінних паперів як інструмент регулювання ринкових відносин і руху позичкового капіталу» [2, с. 342]. Однак сек'юритизація, без якої неможливе розуміння сучасних проявів політики безпеки, залишається не артикульованою в українській політичній науці. Мета нашої статті – ввести це поняття як політичний феномен в українську науку.

У 1970–1980 рр. у зв'язку з набуттям більшого значення економічних та екологічних чинників, політичних прав, культурних ідентичностей, інформаційних технологій виникла потреба виходу за рамки «традиційного» політичного мілітаризму і зовнішньополітичного вектора безпеки та використання комплексного підходу до розуміння сек'юритизації. Ідею такого комплексного підходу висловлювало багато європейських дослідників, які свого часу виділяли кілька сфер

безпеки, наголошуючи на появі нових загроз, не пов'язаних лише з військовою. Саме тоді академічне дослідження безпеки відокремлюється від традиційно домінуючого, що зумовлює виникнення незалежних європейських шкіл у сфері вивчення феномену безпеки.

Однією з них є Копенгагенська школа з вивчення безпеки, де термін «сек'юритизація» отримав нове, ширше визначення. За словами її відомого представника Б. Бузана, військові засоби, покликані підвищувати безпеку держави, створюють лише недовіру та почуття страху серед населення: «Безпека держав залежить, отже, від засобів, що самі по собі посилюють небезпеку в міжнародній системі у цілому» [7, с. 227]. У. Вевер визнає: «безпека починається як військова сфера, яку все більше проблематизують нові сектори (політичний, економічний, екологічний, суспільний)» [16, с. 71]. Саме науковці Копенгагенської школи акцентували пріоритетність політичного розвитку та відокремили його від безпекового. Унаслідок цього безпека стає продовженням політики з використанням надмірних засобів, своєрідною екстремальною вер-