

ПОСТМОДЕРНА ДИПЛОМАТІЯ: РОЛЬ ДИПЛОМАТИЧНИХ РЕСУРСІВ У ФОРМУВАННІ МІЖНАРОДНОЇ АКТОРНОСТІ ЄС

Визначаючи необхідність формування власної дипломатичної служби ЄС, Лісабонська угода змінила систему зовнішньополітичного представництва ЄС, що почала зароджуватись з часу виникнення перших спільних інтеграційних інституцій – попередниць ЄС. У статті розглянуто роль нової Європейської служби зовнішньої дії у формуванні постмодерної системи дипломатії ЄС.

Ключові слова: міжнародне представництво ЄС, дипломатія, міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, зовнішні компетенції ЄС, інтеграція.

Лісабонська угода внесла значні корективи в організацію зовнішньої політики ЄС, зокрема, задля посилення узгодженості між інституційними акторами та формування більш послідовної і ефективної зовнішньої політики було змінено архітектуру та процедури зовнішніх дій ЄС. Одним із ключових нововведень стало створення Європейської служби зовнішньої дії (ЄСЗД). Зокрема, у ст. 27 (3) ДЄС зазначається, що «Європейська служба зовнішньої дії допомагає Високому представникові здійснювати його повноваження. Ця служба співпрацює з дипломатичними службами держав-членів. До її складу входять службовці відповідних департаментів Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також персонал, делегований з національних дипломатичних служб держав-членів. Структуру та функціонування Європейської служби зовнішньої дії належить визначити рішенням Ради. Рада діє на пропозицію Високого представника після консультацій з Європейським Парламентом та після отримання згоди Комісії» [5]. Ст. 221 ДФЄС вказує, що «1. У третій країнах та в міжнародних організаціях Союз представляють делегації Союзу. 2. Делегації Союзу діють під керівництвом Високого представника Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики. Їм належить діяти у близькій співпраці з дипломатичними та консульськими місіями держав-членів» [6].

Закордонні дипломатичні установи є важливою складовою органів зовнішніх зносин будь-якої держави, однак ця традиційна роль інституту дипломатичного представництва потребує суттєвої адаптації, коли йдеться про систему зовнішніх зносин ЄС. Дипломатична служба ЄС є унікальним утворенням і не має аналогів у сучасній політичній історії, що привертає значну увагу дослідників, зокрема С. Дюка, Д. Аллена,

О. Снігир, С. Кеукелера, М. Фаррера. Метою статті є з'ясування ролі нової Європейської служби зовнішньої дії у формуванні постмодерної системи дипломатії ЄС.

Ідея створення ЄСЗД виникла ще на етапі підготовки Договору про запровадження Конституції для Європи на Європейському конвенції [12, с. 6–7]. Однак єдиної думки щодо майбутньої конфігурації нової дипломатичної служби не було. Натомість сформувалися дві позиції. Першу відстоювали країни Бенілюксу та Німеччина, які бачили майбутню дипломатичну службу частиною Комісії без будь-якого поєднання із Радою. Франція та Велика Британія за підтримки Швеції та Данії, навпаки, виступали за послаблення зв'язків із Комісією [12]. Результатом став компроміс, який було затверджено на міжурядовій конференції 2004 р. та внесено до Договору про КЄ, ст. III-296 (3) якого вказувала, що «Європейська служба зовнішньої дії допомагає Міністрові закордонних справ Союзу здійснювати його повноваження» [18]. Згодом це положення щодо ЄСЗД було перенесено до Лісабонської угоди.

Відповідно до положень Лісабонської угоди баронеса Кетрін Маргарет Ештон оф Апхолланд, яка була призначена Високим представником Союзу [8], у березні 2010 р. надала пропозиції щодо організації майбутньої дипломатичної служби [16]. Пропозиції пройшли обговорення державами-членами і Європейським Парламентом, який 8 липня 2010 р. прийняв відповідну резолюцію [10] та позицію [13]. У липні 2010 р. Рада своїм рішенням визначила параметри майбутньої служби [7]. Наступним кроком стало прийняття трьох законодавчих актів, якими було внесено зміни до положення щодо фінансування [15], складу служби [14] та встановлено бюджет Європейської служби зовнішньої дії [11].

ЄСЗД було започатковано 1 грудня 2010 р., однак вона розпочала свою роботу 1 січня 2011 р., коли 1643 службовців було переведено із Ради і Комісії [2]. Аналіз нормативних документів ЄСЗД, зокрема її мандату та організаційної структури, дає підстави стверджувати, що нова дипломатична служба покликана вирішити два ключових завдання. Перше завдання полягає у сприянні політичним лідерам у координації зовнішніх політик і досягненні вищого рівня згуртованості у зовнішніх діях ЄС. Виконання другого завдання ЄСЗД – формування єдиної системи дипломатичного представництва – має зробити ЄС більш ефективним і помітним на міжнародній арені.

Організаційно ЄСЗД проходить період становлення, тому ще зарано давати оцінки її спроможності виконувати поставлені завдання. Однак можна зробити попередні судження з огляду на поступове окреслення її організаційної структури. ЄСЗД має традиційний для дипломатичних служб держав розподіл на центральну установу та закордонні представництва. Станом на початок 2012 р. в ЄСЗД працювало 3611 осіб: у центральному апараті – 1551 та в закордонних представництвах – 2060 осіб [9, п. 21].

Центральна адміністрація ЄСЗД розташована у м. Брюссель і складається з підрозділів, побудованих за географічним, функціональним та адміністративним принципами. Генеральні директорати, побудовані за географічним принципом, забезпечують відносини ЄС за п'ятьма напрямками: Азія та регіон Тихого океану; Африка, Європа та Центральна Азія; Північна Африка та Середній Схід; Північна та Південна Америка. До складу ЄСЗД також входить генеральний директорат глобальних та багатосторонніх відносин, відповідальний за багатосторонні відносини та глобальне урядування, додержання прав людини та демократію, попередження конфліктів та безпекову політику, нерозповсюдження зброї та роззброєння; генеральний директорат, що відповідає за адміністративні, кадрові, бюджетні, інформаційно-технологічні, комунікаційні питання; генеральний директорат з питань планування, управління кризовими ситуаціями, цивільного планування та проведення операцій і включає Військовий штаб та Ситуаційний центр ЄС. Крім того, у складі ЄСЗД є департаменти стратегічного планування, юридичного забезпечення, міжінституційного співробітництва, внутрішнього аудиту, захисту баз даних, інформації та доступу ЗМІ тощо.

Підрозділи, що відповідають за СЗБП, зокрема врегулювання криз, було бюрократично відокремлено від решти напрямів і передано ЄСЗД Генеральним секретаріатом Ради ЄС. Підрозділи, що опікуються переважно питаннями «малої політики», було трансформовано з відповідних структур ЄК, зокрема генерального директорату із зовнішніх відносин (DG RELEX), частково з генерального директорату з питань розвитку (DG DEV). Рішення Ради ЄС передбачало, що принаймні 60 % персоналу ЄСЗД як у центральному апараті, так і в представництвах становитимуть саме представники інкорпорованих відділів цих двох інституцій [7, ст. 6 (9)].

У своїй структурі ЄСЗД повинна мати відповідних кваліфікованих представників від національних служб держав-членів, кількість яких має бути не меншою ніж 1/3 усього персоналу Служби [7, ст. 6 (5)]. Персонал ЄСЗД повинен виконувати свої обов'язки і діяти самостійно, дбаючи при цьому лише про інтереси Союзу. «Працівники ЄСЗД не повинні чекати на інструкції з боку жодного уряду, влади, організації чи окремих осіб поза рамками ЄСЗД; усі працівники є підзвітними Верховному Представнику» [7, ст. 6 (4)]. З метою уникнення лобювання національних інтересів максимально можливий термін роботи у Службі становить 10 років.

Мережа дипломатичних установ ЄС є ключовим інструментом виконання завдань, що покладені на ЄСЗД. Близько 140 делегацій ЄС акредитовано у третіх країнах та при міжнародних організаціях. Діяльність дипломатичних представництв за кордоном охоплює широке коло питань. Наприклад, дипломатичне представництво в Україні виконує функції сприяння політичним та економічним зв'язкам між Україною та Європейським Союзом шляхом підтримання ефективного діалогу з урядовими установами та підвищення поінформованості про Європейський Союз, його установи та програми; відстежує впровадження Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС; інформує громадськість щодо розвитку Європейського Союзу, роз'яснює та відстоює окремі аспекти політики ЄС; бере участь у впровадженні програм зовнішньої допомоги Європейського Союзу [1].

Лише Франція, Німеччина, Італія та Велика Британія мають подібну за обсягом мережу дипломатичних представництв. Порівняно із загальною кількістю дипломатичних місій держав-членів ЄС, ЄСЗД виглядає більш ніж скромно. Так, наприклад, 27 держав-членів ЄС загалом мають 3164 дипломатичних місій, в яких працює

93 912 осіб, 55 441 з яких є дипломатичними працівниками, що удвічі більше за чисельність працівників закордонних установ Державного департаменту США. Держави-члени ЄС щорічно витрачають на потреби міністерств закордонних справ 7539 млн євро, тоді як бюджет ЄСЗД становить 476 млн євро [4, с. 2].

Мандат ЄСЗД поширюється як на координацію зовнішніх дій ЄС на рівні формування рішень і стратегічного планування, так і на їх імplementацію. Аналіз рішення Ради від 26 липня 2010 р. «Про організацію та функціонування Європейської служби зовнішньої дії» дає підстави стверджувати, що ЄСЗД було утворено як функціонально автономний орган, відокремлений від Генерального секретаріату Ради та Комісії та наділений дієздатністю реалізовувати свої завдання і досягати цілей. Однак ЄСЗД не наділялася правом приймати окремі та обов'язкові до виконання рішення щодо третіх сторін, окрім укладання міжвідомчих домовленостей [7].

ЄСЗД діє під керівництвом Високого представника [7, ст. 1 (3)] та допомагає йому у виконанні його завдань, визначених статтями 18 та 27 ДЕС, зокрема у виконанні його мандату у проведенні СЗБП, включно із СБОП; у виконанні обов'язків голови Ради із закордонних справ без порушення повноважень генерального секретаріату Ради; у виконанні обов'язків віце-президента Комісії у сфері зовнішніх зносин та координуванні інших аспектів зовнішніх дій Союзу без порушення повноважень підрозділів Комісії [7, ст. 2 (1)].

ЄСЗД підпорядкована не лише Високому представникові. Ст. 2 (2) рішення Ради від 26 липня 2010 р. вказує, що «ЄСЗД повинна допомагати Президентіві Європейської Ради, Президенту Комісії та Комісії у здійсненні їх представницьких функцій у сфері зовнішніх зносин» [7]. Таким чином, ЄСЗД створена як міжінституційний орган, покликаний координувати різні сфери зовнішніх справ ЄС та їх узгодженість з іншими політиками. Така координація відбувається шляхом підтримки та співробітництва Служби з дипломатичними відомствами держав-членів, генеральним секретаріатом Ради та підрозділами Комісії [7, ст. 3 (1)].

Рішення Ради зобов'язує підрозділи Комісії консультиватися з ЄСЗД з усіх питань своєї діяльності, що стосуються міжнародних дій Союзу, окрім СБОП [7, ст. 3 (2)]. Таке зобов'язання пов'язане із функцією Комісії «забезпечувати представництво Союзу назовні, за винятком сфери СЗБП та інших випадків, обумовлених у Договорах» [5, ст. 17 (1)]. Оскільки глави делегацій

ЄС отримують прямі директиви від Високого представника ЄС, ЄСЗД та Комісія зобов'язані співпрацювати у питаннях зовнішнього представництва Союзу [7, ст. 5 (3)]. Водночас ЄСЗД надає підтримку Високому представникові ЄС у виконанні його повноважень як віце-президента Європейської Комісії, відповідального за зовнішні відносини ЄС та координацію інших аспектів зовнішніх дій Союзу задля забезпечення послідовності впровадження. У цьому випадку ЄСЗД діє також як служба Комісії.

Таким чином, ЄСЗД покликана об'єднати і скоординувати міжнародну діяльність ЄС передовсім у частині взаємодії Європейської Комісії та Ради. Це завдання тісно пов'язане з координацією міжнародної діяльності ЄС між колишньою першою опорою, яка знаходиться у відповідальності ЄК, та другою опорою, провідна роль у якій належить Раді.

ЄСЗД також є центральною ланкою координації міжнародної діяльності ЄС та закордонних представництв його держав-членів, які продовжують відігравати значну роль у ключових міжнародних інституціях та сферах міжнародної політики. Декларації до Лісабонської угоди № 13 та № 14 щодо Спільної зовнішньої та безпекової політики вказують, що запровадження ЄСЗД не впливає ані на відповідальність держав-членів за формування та провадження власної зовнішньої політики, ані на їх національне представництво у третіх країнах та міжнародних організаціях, яке здійснюється національними дипломатичними службами [5]. За таких обставин координація дій між ЄСЗД та столицями цих держав-членів є вкрай необхідною для забезпечення узгодженості та послідовності в реалізації зовнішньополітичних рішень, що приймаються на рівні ЄС.

До створення ЄСЗД функцію координації на місцях виконували дипломатичні представництва держави, що головувала в Раді ЄС. Виконання координаційної ролі повинно «проектувати імідж Європейського Союзу, який є активним, своєрідним і дійсно об'єднаним» [17]. Крім того, співробітництво і координація діяльності закордонних представництв ЄС і його держав-членів є обов'язковим, оскільки цього вимагає Договір про функціонування ЄС, зокрема, ст. 221 (2) зазначає, що делегаціям ЄС «належить діяти у близькій співпраці з дипломатичними та консульськими місцями держав-членів» [6]. Наслідки такої координації можуть мати принципове значення для посилення дипломатії ЄС і поступове покладання національними державами на допомогу з боку закордонних установ ЄС, особливо це стосується невеликих держав-чле-

нів ЄС. Ця координаційна роль має особливе значення у центрах багатосторонньої дипломатії, таких як Нью-Йорк, Женева, Відень.

Завдяки своїй провідній ролі у процесі координації зовнішньополітичної діяльності ЄС ЄСЗД може становити інституційну основу також і для середньострокового та довгострокового планування зовнішньої політики [3, с. 148]. Майже кожна політика ЄС має міжнародний вимір та є складовою його міжнародної присутності, а відтак потрапляє у сферу активності ЄСЗД, тому її ключовим завданням є досягнення узгодженості зовнішніх дій ЄС. Підставою для цього є ст. 22 (2) ДЕС, яка вказує, що «Високий представник Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики та Комісія можуть подавати Раді спільні пропозиції: Високий представник – у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики, Комісія – в інших сферах зовнішніх дій Союзу» [5]. Відповідно до положень ст.

9 (2) рішення Ради ЄС «Про організацію та функціонування Європейської служби зовнішньої дії» від 26 липня 2010 р. Високий представник ЄС, якому допомагає ЄСЗД, повинен «забезпечити політичну координацію зовнішніх дій ЄС, їх єдність, послідовність та ефективність» [7]. Таким чином, ЄСЗД постає як центральний координаційний механізм у процесі ініціювання, планування та імплементації зовнішньополітичних кроків. Усі пропозиції рішень розробляються відповідно до процедури Комісії та подаються Комісії для затвердження [7, ст. 9 (3)].

Отже, ЄС став першим недержавним актором, який має свою власну дипломатію, а наявність дипломатичних ресурсів є важливою складовою його міжнародної акторності, що дає можливість бути визнаним і діяти поряд з іншими акторами світової політики.

Список літератури

1. Роль Представництва ЄС в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/about_us/delegation_role/index_uk.htm
2. A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011 [Електронний ресурс] // Press Release IP/10/1769, Brussels, 21 December 2010. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
3. Blockmans S. The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action? / Steven Blockmans, Marja-Liisa Laatsit // EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era / Paul James Cardwell (ed.). – The Hague: T.M.C. Asser Press, 2012. – P. 135–161.
4. Carte blanche to Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, Jan Wouters, Piotr Madej Kaczynski and Thomas Renard // Europe Diplomacy & Defence. The Agence Europe Bulletin on CSDP and NATO. – 25 January 2011. – № 382. – P. 2–3.
5. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Vol. 53 (C 83). – P. 13–47.
6. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Vol. 53 (C 83). – P. 47–201.
7. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. (2010/427/EU) // Official Journal of the European Union. – 2010. – № L 201. – P. 30–40.
8. European Council decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2009/880/EU) // Official Journal of the European Union. – 2009. – № L 315. – P. 49.
9. European External Action Service. Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22nd December 2011. – Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor.pdf.
10. European Parliament legislative resolution of 8 July 2010 on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010–C7–0090/2010–2010/0816 (NLE)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0280&language=EN#BKMD-3>
11. European Parliament resolution of 20 October 2010 on Council's position on Draft amending budget № 6/2010 of the European Union for the financial year 2010, Section II–European Council and Council; Section III–Commission; Section X–European External Action Service [13475/2010–C7–0262/2010–2010/2094 (BUD)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0370+0+DOC+XML+V0//EN>.
12. Final report of Working Group VII on External Action (CONV459/02) [Електронний ресурс] // Brussels. – 16 December 2002. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf>.
13. Position of the European Parliament adopted on 8 July 2010 with a view to the adoption of Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (P7_TC1-NLE (2010) 0816) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0280&language=EN#BKMD-3>.
14. Regulation № 1080/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending the Staff Regulations, of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of those Communities // Official Journal of the European Union. – 2010. – № L 311. – P. 1–8.
15. Regulation № 1081/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Council Regulation No 1605/2002, on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities as regards the European External Action Service // Official Journal of the European Union. – 2010. – № L 311. – P. 9–14.
16. The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. Brussels, 25 March 2010. 8029/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>.
17. The Role of the EU Delegation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu/delegations/nepal/about_us/delegation_role/index_en.htm.
18. Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union. – 2004. – Vol. 47 (C310/1). – P. 1–465.

M. Gnatyuk

THE ROLE OF POSTMODERN DIPLOMACY IN THE FORMATION OF THE EU INTERNATIONAL ACTORNESS

Recognizing the need to form diplomatic service, the Lisbon Treaty has changed the system international representation, which began to emerge since the establishment of the first European integration institutions. The article examines the role of the new European External Action Service in formation of postmodern EU diplomacy.

Keywords: international representation of EU diplomacy, international subjectivity of the European Union external competence of the EU integration.

Матеріал надійшов 22.04.2013

УДК 327 (44) (612) «2011»

Кияниця Л. Л.

РЕВОЛЮЦІЯ ТА ГРОМАДЯНСЬКА ВІЙНА В ЛІВІЇ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ ФРАНЦІЇ В ПІВНІЧНІЙ АФРИЦІ

У статті проаналізовано основні причини та геополітичні і гео економічні наслідки втручання Франції у революційні події в Лівії 2011 р., подано загальну перспективу сучасної французької політики в регіоні Північної Африки.

Ключові слова: Лівія, Франція, Північна Африка, «Арабська весна», геополітика.

Як влучно зазначив у своєму дослідженні, присвяченому взаємозв'язку між політичним ісламом та подіями «Арабської весни», Т. Рамадан, ситуація в Лівії 2011 р. відносно взаємин між західними урядами та режимом М. Каддафі була майже ідентичною тій, що склалася в Іраку під час війни 1990–1991 рр., коли західні великі держави, які раніше розглядали уряд С. Хусейна як «менше зло», виступили проти нього, підтримуючи антиурядові сили [13, с. 176]. У випадку з Лівією помітною була участь Франції, яка ще напередодні початку конфлікту вважалася одним із потенційних союзників М. Каддафі. Однак, безумовно, надання Францією підтримки антиурядовим силам мало не суто ситуативне, а більш довгострокове значення, з точки зору зовнішньополітичної стратегії Франції у Північній Африці та Середземномор'ї в цілому.

Відповідно, основною проблемою, що постає в контексті цієї статті, є визначення мотивації

та наслідків зміни курсу Франції стосовно Лівії. Конкретизація цієї проблематики дозволить зробити подальший внесок у розуміння геостратегічних змін у регіоні Північної Африки, що стали наслідком подій 2010–2011 рр., та взаємозв'язку між революційними потрясіннями в регіоні та інтересами великих держав.

Огляд останніх джерел та публікацій, присвячених окресленій вище темі, дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість як вітчизняних, так і зарубіжних авторів схиляється до тлумачення участі Франції у громадянській війні у Лівії передусім геополітичними та гео економічними чинниками. Так, російський дослідник П. Тимофеев [4] зазначає, що Франція традиційно розглядає північноафриканський регіон як складову своєї зони впливу, намагаючись забезпечити собі провідні позиції та впливати на політику основних регіональних гравців. На думку П. Тимофеева, підтримка лівійської