

УДК: 327.3:341.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.34>

ВПЛИВ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ НА РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Чернявський А.Л.,
*адвокат, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного, європейського права та порівняльного правознавства
Сумського державного університету
a.cherniavskiy@yur.sumdu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-2137-5042>*

Завгородня В.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародного, європейського права
та порівняльного правознавства Сумського державного університету
v.zavhorodnia@uabs.sumdu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0001-8354-1336>*

Чернявський А.Л., Завгородня В.М. Вплив російсько-української війни на розвиток європейської дипломатичної служби.

Стаття присвячена аналізу впливу російсько-української війни на функціонування та розвиток Європейської служби з питань зовнішньої діяльності. Автори дослідили основні етапи еволюції європейської дипломатичної служби від часу заснування перших інформаційних представництв Європейського об'єднання вугілля та сталі у п'ятдесятих роках двадцятого століття і до утворення у 2009 році Європейської служби з питань зовнішньої діяльності в рамках реформи, визначеної Лісабонським договором.

З моменту заснування Європейських Співтовариств і до набрання чинності Лісабонським договором європейська дипломатична служба здійснювалася інформаційними представництвами Співтовариств та місіями Європейської комісії, а пізніше – Генеральним Директоратом на чолі з Європейським комісаром із закордонних справ та політики сусідства. Компетенція цих органів була похідною від повноважень Європейської комісії, тому сфера діяльності європейської дипломатичної служби обмежувалася переважно або виключно економічними питаннями, а оборонні та військово-політичні питання залишалися поза увагою спільної європейської дипломатії.

Після набрання чинності Лісабонським договором була Європейська служба з питань зовнішньої діяльності на чолі з Верховним представником ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки. Формально їх повноваження поширюються на усі аспекти зовнішньої політики, а фактично до 2022 року європейська дипломатія фокусувалася на економічних питаннях та виявилася не готовою ефективно протидіяти російській агресії дипломатичними засобами. Тому потреби гарантування військово-політичної безпеки самого Європейського Союзу, його держав-членів та партнерів вимагають перегляду інституційного механізму Європейської служби з питань зовнішньої діяльності в аспекті посилення її ролі у вирішенні військово-політичних, оборонних та безпекових питань, зокрема і щодо запровадження централізованих моделей прийняття спільних рішень.

Ключові слова: Європейська служба з питань зовнішньої діяльності, європейська дипломатична служба, Верховний представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, спільна зовнішня та безпекова політика ЄС.

Cherniavskiy A.L., Zavorodnia V.M. The influence of the Russian-Ukrainian war on the development of the European diplomatic service.

The article is devoted to the analysis of the impact of the Russian-Ukrainian war on the functioning and development of the European External Action Service. The authors investigated the main stages of the evolution of the European diplomatic service from the time of the establishment of the first information

offices of the European Coal and Steel Association in the fifties of the twentieth century to the formation of the European External Action Service in 2009 as part of the reform defined by the Treaty of Lisbon.

From the moment of the establishment of the European Communities until the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European diplomatic service was carried out by information missions of the Communities and missions of the European Commission, and later by the Directorate General headed by the European Commissioner for Foreign Affairs and Neighborhood Policy. The competence of these bodies was derived from the powers of the European Commission, therefore the sphere of activity of the European diplomatic service was limited mainly or exclusively to economic issues, and defense and military-political issues remained outside the attention of common European diplomacy.

After the entry into force of the Lisbon Treaty, the European External Action Service was headed by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Their formal powers extend to all aspects of foreign policy, but in fact, until 2022, European diplomacy focused on economic issues and was not ready to effectively counter Russian aggression by diplomatic means. Therefore, the needs of guaranteeing the military-political security of the European Union itself, its member states and partners require a review of the institutional mechanism of the European External Action Service in terms of strengthening its role in solving military-political, defense and security issues, in particular, regarding the introduction of centralized models of adoption joint decisions.

Key words: European External Action Service, European Diplomatic Service, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, EU common foreign and security policy.

Постановка проблеми. Одним із елементів європейської інтеграції є формування європейської дипломатичної служби – особливого функціонального та інституційного утворення, покликаного забезпечити повноцінне представництво Європейського Союзу та його інтересів у сучасних міжнародних відносинах. За понад сімдесятирічну історію європейська дипломатична служба пройшла складний шлях від перших інформаційних представництв Співтовариств та місій Європейської Комісії до сучасної повноцінної та інституціоналізованої Європейської служби з питань зовнішньої діяльності. У той же час, у другому десятилітті XXI століття європейська дипломатія зіштовхнулася з викликами, зумовленими російською агресією проти України, до яких ЄС не був готовий ні організаційно ні ментально. Кардинальна зміна зовнішньополітичного становища на східному кордоні ЄС вимагає змін в організації діяльності Європейської служби з питань зовнішньої діяльності, спрямованих на забезпечення дипломатичного врегулювання існуючих чи потенційних збройних конфліктів.

Аналіз основних досліджень та публікацій. У зарубіжній та вітчизняній літературі питанням зародження та розвитку європейської дипломатичної служби приділялася достатня увага. Такі автори, як Ф. Барановський, М. Гнатюк, О. Грінченко, О. Гладенко, М. Ентін, М. Окладна, О. Опанасюк-Радліньська, Є. Рябоштан, Д. Ткаченко, О. Турченко, Я. Сергієнко, В. Стрельцова, Г. Утко, О. Фісун, В. Ціватий, В. Шамрасва, О. Шаповалова, І. Яковюк та деякі інші, досліджували різноманітні аспекти еволюції європейської дипломатичної служби. В той же час, виклики, кинуті російською агресією усьому цивілізованому світу, істотно вплинули на діяльність і Європейської служби з питань зовнішньої діяльності, що зумовлює потребу у дослідженні особливостей її функціонування в умовах протидії російській агресії.

З урахуванням викладеного, основною метою цієї статті є дослідження впливу російсько-української війни на функціонування та розвиток європейської дипломатичної служби.

Виклад основного матеріалу. Процеси формування дипломатичної служби майбутнього Європейського Союзу розпочалися практично одночасно із заснуванням Європейських Співтовариств. Г.М. Утко пропонує виділяти чотири основні етапи зародження та розвитку європейської дипломатичної служби: 1) етап зародження зовнішніх органів дипломатичної діяльності Європейських Співтовариств (1950–1960-ті роки); 2) етап еволюції мережі представництв Європейської Комісії та зародження внутрішніх органів дипломатичної діяльності Європейських Співтовариств (1970–1980-ті роки); 3) етап раціоналізації та інституціоналізації системи внутрішніх та зовнішніх органів дипломатичної служби Європейського Союзу (1990-ті роки); 4) етап становлення сучасної європейської служби з питань зовнішньої діяльності (від набрання чинності Лісабонським договором і по теперішній час) [9, с. 36–40]. Така періодизація еволюції європейської дипломатії, безумовно, заслуговує на увагу, оскільки дозволяє не лише визначити ключові моменти в її історії, а й окреслити головні тенденції розвитку європейської дипломатичної служби, виявити чинники, що впливали на формування таких тенденцій, а також проаналізувати відповідні зміни у правовому становищі органів європейської дипломатії.

На ранніх етапах формування європейської спільноти переважали дві чітко виражені тенденції розвитку її дипломатичної служби: по-перше, держави-учасниці не прохолодно ставилися до ідеї активної та самостійної дипломатичної діяльності Європейських Співтовариства, а по-друге, та обмежена дипломатична діяльність органів Співтовариств, яка все-таки здійснювалася, концентрувалася майже повністю навколо економічних питань.

Безпосередня потреба у започаткуванні закордонних представництв Європейських Спільнот стала одразу після заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС) у 1951 році, що було не в останню чергу зумовлено бажанням ЄОВС формалізуватися в якості актора міжнародної політики [3, с. 60]. Незабаром після цього був відкритий інформаційний офіс ЄОВС у Вашингтоні, а у 1956 році при ЄОВС було акредитовано представника США, відкрито інформаційний офіс для Латинської Америки у Чилі та повноцінну дипломатичну місію ЄОВС у Великій Британії [1, р. 12].

Після створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) у 1957 році значно посилювалася потреба у створенні системи постійних органів зовнішніх зносин за межами Співтовариства, що зумовлювалося, у першу чергу, необхідністю інституціоналізації відносин ЄЕС із закордонними територіями та колоніями держав-членів ЄЕС. [8, с. 23]. Римським договором 1957 року було передбачено реалізацію п'ятирічного проекту розвитку європейської дипломатії для реалізації якого було створено Фонд європейського розвитку (FEROM), що перебував під управлінням Європейської Комісії. Процеси створення представництв FEROM у заморських територіях та колоніях співпали у часі з розпадом колоніальної системи, завдяки чому не тільки ЄЕС та FEROM відкривали свої представництва у колоніях, але і нові незалежні держави отримували відкривали власні дипломатичні представництва у Брюсселі. Таким чином ознаки відносин між ЄЕС та новоутвореними незалежними державами набували ознак класичних міжнародних відносин. Однак ці відносини лежали переважно або виключно в економічній площині, оскільки новоутворені незалежні держави були зацікавлені у розвитку саме торговельно-економічних відносин з ЄЕС, а намагання координувати зовнішню політику, особливо в оборонній сфері, розглядалися б не інакше, як тиск з боку колишніх метрополій.

Показовими у плані змісту зовнішньополітичної діяльності Європейських Співтовариств є і спроби створення Європейського оборонного співтовариства (ЄОС), що мало бути створеним на підставі Паризького договору 1952 року. Загальною метою створення ЄСВС, ЄЕС, Євроатому та ЄОС було координацію економічної політики, створення спільного ринку та гарантій безпеки країн Західної Європи [8, с. 23]. У той же час, зовнішньо-політична та безпекова основа Європейських Співтовариств забезпечувалася координацією дипломатичної та оборонної діяльності держав-засновниць (Німеччини, Франції, Італії, Нідерландів, Бельгії та Люксембургу), які не воліли передавати ці питання до компетенції Європейської Комісії чи інших органів Співтовариств. Зрештою, така ситуація призвела не тільки до того, що Європейське оборонне співтовариство так і не було створене, а й до того, що аж до початку XXI століття інституції Європейського Співтовариства, а згодом і Європейського Союзу уникали активної участі в оборонних та безпекових відносинах, а основною предметною сферою європейської дипломатії залишалися економічні відносини.

У 1970-1980-х роках мав місце другий етап розвитку дипломатичної служби Європейських Спільнот, що охарактеризувався, перш за все, еволюцією дипломатичних представництв Європейської Комісії та початком формування внутрішніх органів дипломатичної служби Європейських Співтовариств. За результатами зустрічі 1-2 грудня 1969 року в Гаазі міністрів закордонних справ держав-учасниць було запроваджено Європейську політичну співпрацю (European Political Cooperation) [2, с. 83]. Як зазначають М. Окладна, І. Яковюк та В. Дядик, за форматом це був суто консультативний форум очільників дипломатичних служб держав-членів ЄЕС, і на перших етапах функціонування Європейської політичної співпраці не було запроваджено жодних інструментів для регулювання зовнішньополітичної діяльності [8, с. 24]. По-суті, в рамках Європейської політичної співпраці міністри закордонних справ держав-учасниць могли лише озвучити та узгодити свої позиції щодо актуальних зовнішньополітичних питань. У 1973 р. було запропоновано механізм обов'язкового проведення політичних консультацій держав-членів ЄЕС перед ухваленням ними принципів зовнішньополітичних рішень, крім військово-політичних питань [2, с. 83].

Таким чином, саме на другому етапі розвитку європейської дипломатичної служби було закладено принципову позицію про невтручання дипломатичної служби Європейських Спільнот у сферу військово-політичних та оборонних питань, які залишалися у сфері виключно національної компетенції держав-учасниць.

У 1986 році був прийнятий Єдиний європейський акт, який заклав підвалини більш тісного співробітництва держав-учасниць, у тому числі і у сфері зовнішньополітичних питань. Відповідно до ст. 30 ЄСД високі Договірні Сторони, будучи учасниками Європейських Співтовариств, прагнуть спільно формулювати і здійснювати європейську зовнішню політику. Високі Договірні Сторони зобов'язуються інформувати і консулювати один одного з будь-якого питання зовнішньої політики, що представляє загальний інтерес, з метою домогтися, щоб їхній спільний вплив забезпечувався найбільш ефективно шляхом координації, зближення їхніх позицій та здійснення спільних дій; взаємні консультації передують прийняттю Високими Договірними Сторонами їхньої остаточної позиції; кожна з Високих Договірних Сторін, розробляючи національну позицію і здійснюючи національні дії, повною мірою враховує позиції інших партнерів і належним чином бере до уваги важливість прийняття і реалізації загальноєвропейських рішень [5].

Незважаючи на формальну відсутність у тексті ст. 30 ЄСД застереження про непоширення механізмів спільної зовнішньої політики на військово-політичні питання, останні фактично залишилися поза межами цієї політики, що загалом відповідало тогочасним умовам холодної війни, яка все ще тривала, а також загальній орієнтації Європейського Співтовариства у першу чергу на забезпечення економічної інтеграції. Фактичне виключення військово-політичних питань зі сфери європейської дипломатії було формально закріплено Маастрихтськими угодами 1992 року.

Маастрихтський договір про заснування Європейського Союзу, що набрав чинності 1 січня 1993 року, заклав передумови для спільної діяльності дипломатичних служб держав-членів ЄС та дипломатичної служби самого ЄС. Відповідно до ст. J.6 первинної редакції Договору про Європейський Союз дипломатичні та консульські місії держав-членів та Делегації Комісії у третіх країнах та на міжнародних конференціях, їх представники у міжнародних організаціях мають співпрацювати, щоб забезпечити узгодження та здійснення вжитих Радою загальних позицій та спільних заходів. Вони розвивають співробітництво шляхом обміну інформацією, вироблення спільних оцінок та сприяння здійсненню положень, викладених у статті 8с Договору про заснування Європейської Спільноти. При цьому п. 3 Декларації про Західно-Європейський Союз, що є додатком до Договору про Європейський Союз 1992 р. чітко визначає, що оборонні питання не підпадають під дію процедур та механізмів здійснення спільної зовнішньої політики та дипломатичної служби ЄС [4].

Маастрихтський договір заклав так звані три опори Європейського Союзу – Європейські Співтовариства, Спільну зовнішню та безпекову політику, а також Співробітництво у сфері правосуддя та зовнішніх справ. Ці три опори ЄС мали відносну автономність, що істотно ускладнювало їх одночасне дипломатичне представництво у міжнародних відносинах. Саме в рамках правового режиму, встановленого Маастрихтським договором завершився інституціоналізація Зовнішньої служби Європейської Комісії. Так, у 1994 році Європейська Комісія заснувала єдиний об'єднаний орган управління делегаціями Комісії у третіх державах та при міжнародних організаціях – Генеральний Директорат ІА на чолі з Європейським комісаром із закордонних справ та політики сусідства [9, с. 39]. Важливо відзначити, що діяльність цього директорату поширювалася переважно на економічні питання, оскільки і Генеральний директорат, і Європейський Комісар діяли в межах компетенції Комісії що стосувалася повноважень Європейської економічної спільноти, а не Європейського Союзу [3, с. 63].

Як бачимо, до прийняття Лісабонського договору сфера діяльності європейської дипломатичної служби обмежувалася переважно економічними питаннями, а інструменти дипломатичної підтримки співробітництва у військово-політичній та оборонній сфері взагалі були відсутні.

Лісабонський договір 2007 року завершив процес формування сучасної європейської дипломатичної служби та створив юридичні передумови для поширення сфери компетенції європейської дипломатії на усі аспекти зовнішньої політики ЄС, включаючи військово-політичні та оборонні питання.

Відповідно до ст. 18 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз Європейська Рада за згодою Голови Комісії кваліфікованою більшістю призначає Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Верховний представник провадить спільну зовнішню та безпекову політику Союзу. Він своїми пропозиціями сприяє розвитку спільної зовнішньої політики Союзу та здійснює її згідно з мандатом Ради. Те саме стосується спільної безпекової та оборонної політики. Верховний представник головує в Раді з закордонних справ. Верховний представник є одним з заступників Голови Комісії. Він забезпечує послідовність зовнішніх дій Союзу. Він відповідає в Комісії за обов'язки, покладені на неї [6, с. 83/26].

При цьому стаття 27 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз визначає, що Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, який очолює Раду закор-

донних справ, сприяє своїми пропозиціями в підготовці спільної зовнішньої та безпекової політики та забезпечує виконання рішень, схвалених Європейською Радою та Радою. Верховний представник Союзу представляє Союз у питаннях, пов'язаних зі спільною зовнішньою та безпековою політикою. Він провадить політичний діалог з третіми сторонами від імені Союзу та висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях. Європейська служба з питань зовнішньої діяльності допомагає Верховному представнику здійснювати повноваження відповідно до його мандату. Ця служба співпрацює з дипломатичними службами держав-членів. До її складу входять посадові особи відповідних департаментів Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також посадовці, делеговані з національних дипломатичних служб держав-членів. Структура та функції Європейської служби з питань зовнішньої діяльності встановлюються рішенням Ради. Рада діє за пропозицією Верховного представника після проведення консультацій з Європейським Парламентом та після отримання згоди Комісії [6, с. 83/32].

Аналіз подальшої діяльності Європейської служби з питань закордонної діяльності, очолюваної Верховним представником ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, показує її тривалу зорієнтованість у першу чергу на захист торгово-економічних та фінансових інтересів Союзу та недостатність уваги, яку європейська дипломатія приділяє військово-політичним та оборонним питанням. Не в останню чергу це зумовлено і тим, що політичне лідерство у спільній європейській дипломатії залежить головним чином від економічної потужності держав-членів ЄС, тому зовнішня політика ЄС та діяльність європейської дипломатії значною мірою залежить від економічних прагнень Німеччини та Франції [7, с. 14-15].

Також не сприяє підвищенню ефективності діяльності Європейської служби з питань закордонної діяльності і консенсусний порядок прийняття зовнішньополітичних рішень Європейською Радою, закріплений статтею 15 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз. Як зазначають В. Ціватий та О. Шаповалова, 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». Автори відзначають, що 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 [10, с.43].

Реакція Європейського Союзу на агресію російської федерації проти України як у 2014, так і у 2022 роках продемонструвала неспроможність спільної європейської дипломатії попередити початок широкомасштабного та нічим не спровокованого вторгнення російської федерації на територію України. Східноєвропейські держави (Польща, Чехія, Словаччина, Латвія, Литва та Естонія) більшою мірою зацікавлені у наданні військової допомоги Україні, ніж Німеччина та Франція, які тривалий час визначали в якості пріоритетів збереження торгово-економічного співробітництва та політичного діалогу з росією. Поєднання цих факторів спричинили затягування вирішення питання про формування єдиної позиції ЄС щодо переліку загальноєвропейських заходів протидії російській агресії, а також змісту та обсягів допомоги, яка надається Україні, що призвело в кінцевому підсумку не тільки до численних жертв в Україні, а й створило безпосередню загрозу безпеці східних кордонів Європейського Союзу.

З іншого боку, події російсько-української війни зумовили активізацію зовнішньої, в тому числі і військово-політичної діяльності східноєвропейських держав, що не можуть дозволити ставити питання власної військової безпеки у залежність від економічно зорієнтованої спільної європейської дипломатії. Фактично уже можна вести мову про формування східноєвропейського центру спільної дипломатії, діяльність якого орієнтується у першу чергу на задоволення військово-політичних та безпекових інтересів, а не економічних потреб ЄС та його держав-учасниць, але ні традиційна парадигма, ні інституційна структура, ні усталені методи діяльності Європейської служби з питань зовнішньої діяльності не відповідають суті зовнішньополітичної обстановки, в якій опинився Європейський Союз після початку російського вторгнення в Україну. Саме тому, збереження єдності та ефективності спільної зовнішньої та безпекової політики можливе лише за умови переорієнтації діяльності Європейської служби з питань зовнішньої діяльності на потреби загальноєвропейської військово-політичної безпеки та відповідних інституційних змін, спрямованих на запровадження механізмів оперативного та більш централізованого вирішення оперативних та стратегічних оборонних та безпекових проблем.

Висновки. Від часу свого виникнення європейська дипломатична служба орієнтувалася переважно на задоволення торгово-економічних потреб ЄС та виявилася неспроможною попередити та протидіяти дипломатичним шляхом агресії проти України. Тому потреби гарантування військово-політичної безпеки самого Європейського Союзу, його держав-членів та партнерів вимагають перегляду інституційного механізму Європейської служби з питань зовнішньої діяльності в аспекті посилення її ролі у вирішенні військово-політичних, оборонних та безпекових питань, зокрема і щодо запровадження централізованих моделей прийняття спільних рішень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Гладенко О.М. Європейська політична співпраця як прообраз спільної зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 34. С. 81–86.
3. Гнатюк М.М. Становлення дипломатичної служби Європейського Союзу: делегації Європейської комісії. *Магістеріум. Політичні студії*. 2012. Вип. 46. С. 60–64.
4. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773__595891. (дата звернення: 12.02.2023).
5. Єдиний європейський акт від 17.02.1986. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_028 (дата звернення: 12.02.2023).
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. (2010/C 83/01). *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2010. № C83UA. 403 с.
7. Макаренко Є.А. Проблеми, здобутки і перспективи спільної зовнішньої політики ЄС: погляд на сучасність і майбутнє. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 108(1). С. 14–22.
8. Окладна М.Г., Яковюк І.В., Дядик В.О. Дипломатична служба. Європейського Союзу: становлення й розвиток. *Право та інноваційне суспільство*. 2021. № 2. С. 22–28.
9. Утко Г.М. Історичний контекст процесу становлення дипломатичної служби Європейського Союзу. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія*. 2012. Т. 20, вип. 22(3). С. 35–42.
10. Ціватий В., Шаповалова О. Дипломатія та європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД): політико-інституційний аспект. *Зовнішні справи*. 2013. № 3. С. 42–45.
11. Шамраєва В.М., Ткаченко Д.Ю. Еволюція дипломатичної служби Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2018. Вип. 4. С. 51–57.