

УДК 327.7:061.1 ЄС

Г.М. УТКО

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Утко Галина Мирославівна – аспірантка кафедри країнознавства та міжнародного туризму Львівського національного університету імені Івана Франка

Досліджено особливості становлення представництв Європейського Союзу. З'ясовано та проаналізовано природу, роль, основні завдання та функції дипломатичних місій ЄС на основі їх порівняння із дипломатичними представництвами держав.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Європейська служба з питань зовнішньої діяльності, представництва ЄС.

Исследованы особенности становления представительств Европейского Союза. Выявлены и проанализированы природа, роль, основные задачи и функции дипломатических миссий ЕС на основе их сравнения с дипломатическими представительствами государств.

**Ключевые слова:** Европейский союз, Европейская служба по вопросам внешней деятельности, представительства ЕС.

The features of formation of the new EU delegations are investigated. The nature, role, main tasks and functions of diplomatic missions of the EU are determined and analyzed on the basis of comparison with the diplomatic representatives of states.

**Key words:** European Union (EU), European External Action Service (EEAS, EU delegations).

© Г.М. Утко, 2012

**Постановка проблеми.** Більш ніж за 60 років свого існування Європейський Союз здійснив чимало реформ, що стосувалися його економічного та політичного розвитку. Ще із 1951 р. та рік за роком ЄС еволюціонував до того моменту, що став для світу одним із найбільших торгових та економічних партнерів, найбільшим провайдером технічної та фінансової підтримки для розвитку і, без сумніву, найбільшим світовим донором гуманітарної допомоги. Таких вражаючих показників вдалося досягнути завдяки тому, що ЄС у своїх відносинах зі світом завжди підтримував мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність та взаємну повагу народів, вільну справедливую торгівлю, викорінення бідності та захист прав людини. Союз завжди дбайливо відносився до дотримання та поширення своїх інтересів і цінностей в інших країнах світу. І понад 50 років цю функцію виконували близько 130 представництв Європейської Комісії у всьому світі.

Нещодавно Європейський Союз провів низку інституційних та кадрових змін, які посилюють ефективність діяльності ЄС у сфері зовнішньої політики згідно із Лісабонським договором від 1 грудня 2009 року (напр., ст.15, 18, 24, 47 Консолідованої версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС (далі КВДЄС) [3]. Найяскравішою зміною стало утворення цілком нової, небаченої до цього, Європейської дипломатичної служби, або Європейської служби з питань зовнішньої діяльності (далі ЄСЗД) (ст.27, п. 3 КВДЄС), що дбати-ме про єдність, послідовність та цілеспрямованість зовнішньої політики ЄС. Як і усі дипломатичні служби, ЄСЗД володітиме своїми представництвами у третіх країнах та міжнародних організаціях. Так, рішенням Ради ЄС №427/2010 «Про організацію та функціонування Європейської служби з питань зовнішньої діяльності» від 26 липня 2010

року у ст.1 п.4 встановлено, що ЄСЗД буде складатися із центральної адміністрації, а також мережі представництв ЄС у третіх країнах та міжнародних організаціях [7]. Цей факт викликав велике зацікавлення серед наукових кіл як Європи, так і інших регіонів світу, оскільки досі у світі був репрезентований не цілий Союз, а лише Європейська Комісія. Виникло чимало запитань щодо природи, ролі, статусу та функцій новоутворених дипломатичних представництв ЄС. Найбільше занепокоєння викликало те, чи не замінять представництва ЄС посольства держав-членів. В Україні також діє представництво, що «працює та говорить» від імені ЄС. З огляду на євроінтеграційний курс України, розгляд даної тематики буде дуже актуальним для нашої держави та допоможе визначити для неї усі переваги та недоліки цього європейського нововведення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасна дипломатія та дипломатична служба ЄС є предметом наукових досліджень багатьох закордонних науковців, таких як К.Карта, Р.Матарazzo, П.Вінанд, Ж.Вутер, С.Даквет, Д.Ріджікс, Л.Ройнер, Г.Загорка, С.Блокменс, Б.Вурен, М.Сміт, Д.Спенс, Т.Зонова та багатьох інших. Праці цих дослідників висвітлюють не лише історію утворення мережі представництв ЄС, але й розглядають багато політичних, соціальних та правових проблем, пов'язаних із їх функціонуванням. Попри неймовірну актуальність цієї тематики для України, майже всі вітчизняні наукові праці присвячені лише загальному розгляду поняття та змісту дипломатії, органів її здійснення, а також структури та функцій дипломатичних представництв як таких. Серед відомих українських дослідників можемо назвати В. Репецького, О. Сагайдак, Н. Пронюк, А. Гончарова, А. Гуменюка, Т. Шинкаренко, Г. Руденко та ін. Незважаючи на це, в укра-

їнські науці ця тематика досліджена недостатньо, а тому дана стаття стане корисним добробком у цій сфері.

**Мета дослідження.** Дослідження та аналіз природи, ролі та функцій представництв Європейського Союзу у третіх країнах як функціональної складової ЄСЗД після набуття чинності Лісабонської угоди. Також увага буде приділятися дослідженню еволюції мережі представництв Європейської Комісії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До моменту набуття чинності Лісабонської угоди Європейський Союз не мав власних представництв у третіх державах, що вели б свою діяльність від його імені. Натомість до 2010 року діяла мережа майже із 130 представництв Європейської Комісії, з якої, власне, і виникли сучасні наддержавні дипломатичні місії ЄС.

Потреба у представництві ЄС з'явилася ще у 1950-х роках із підписанням Договору про утворення Європейського Співтовариства Вугілля та Сталі у 1951 р., коли США стали першою країною, що оголосили про міжнародне визнання Європейського Співтовариства. Із початком ери трансатлантичного співробітництва між ЄС та США виникла термінова необхідність у відкритті певного інформаційного офісу у Вашингтоні. 11 серпня 1954 року Європейське Співтовариство відкрило своє перше інформаційне відомство за кордоном, яке очолив Леонард Теннісон. Згодом, із розвитком європейської інтеграції, утворенням Європейської Комісії та Європейського Фонду Розвитку, що передбачав надання фінансової допомоги колишнім колоніям держав-членів Співтовариства (Конвенції Яунде 1966-1975) Єврокомісія почала потребувати певної організації людей на місцях, які б стежили за правильним розподілом та використанням виділених коштів. Таким чином, до кінця 1960-х рр. Європейська Комісія відкрила понад 30 відомств в країнах Латинської Америки, Африки і Карибського та Тихоокеанського басейнів (АКТ). Перші місії ЄС не були дипломатичними, носили мінімальний політичний характер і мали обмежені, практично суто інформаційні та контролюючі обов'язки. Однак уже тоді вони відігравали значну роль у реалізації зовнішньої діяльності Співтовариства [8, с. 11-19]. Після приєднання Великобританії до ЄЕС у 1973 році та підписання Конвенції Ломе у 1975 році із 46 країнами регіону АКТ (колишні колонії Великобританії та заморські території) місії ЄС набули нового інтенсивнішого забарвлення, оскільки тепер вони відали не тільки питаннями надання допомоги для розвитку, а й питаннями торгівлі, регіональної інтеграції, культурного співробітництва та й, зрештою, мали дещо вищий політичний рівень. Голова місії, що йменувався Представником Єврокомісії, наділявся представницькими повноваженнями, а його призначення залежало від згоди на це відповідної країни АКТ, що прирівнювало цю процедуру до класичної дипломатичної процедури призначення послів. До кінця 80-х такі ж делегації були відкриті у державах Середземноморського регіону. Подальший стрімкий розвиток торгівельної політики Співто-

вариства та наділення Єврокомісії ще більшими повноваженнями у цій сфері вилився у відкриття нових представництв у Бангкоку, Делі, Каракасі, Токіо. Комісія ЄС остаточно взяла на себе управління та координацію цими представництвами: в рамках інституції був утворений Генеральний директорат з питань зовнішніх зв'язків Комісії. Зміна статусу та якості функціонування цих представництв у третіх країнах вела за собою і зміну у виконанні їх основних завдань, якими стали:

- надавати консультації та підтримку посадовим особам Спільноти, що здійснюють бізнес-поїздки в країну перебування представництва;
- діяти в якості контактного пункту для суб'єктів, що виявляють бажання спілкуватися з інституціями;
- надавати інформацію про мету та завдання ЄС;
- сприяти у реалізації політик ЄС та виконанню договорів про співробітництво;
- співпрацювати із дипломатичними представництвами держав-членів у відповідній країні перебування та інформувати їх про імплементацію політик ЄС;
- заохочувати співпрацю та координацію між диппредставництвами держав-членів [5, с. 60-62].

У 90-х роках Спільнота успішно витримала запровадження ряду реформ у зовнішньополітичній сфері - утворення Європейського Союзу, започаткування Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), призначення Верховного Представника з питань СЗБП. Це, без сумніву, позначилося і на розвитку представницької діяльності ЄС за кордоном. Вперше роль представництв Єврокомісії була прописана у тексті установчих договорів. Так, ст. 20 ДЕС проголошує, що «Дипломатичні і консульські місії держав-членів та представництва Комісії у третіх країнах і на міжнародних конференціях, а також їх представники у міжнародних організаціях повинні співпрацювати для забезпечення і реалізації визначених та затверджених Радою спільних позицій та спільних дій». Створення СЗБП та запровадження механізму ротаційного президентства у Європейській Раді надало представництвам Єврокомісії більш політичного характеру, оскільки вони були необхідною ланкою для повноцінної реалізації зовнішньої політики ЄС під проводом Верховного представника СЗБП [5, с. 65-68]. Із кожним роком кількість представництв збільшувалася і до 2003 року їх мережа налічувала понад 130 делегацій, що охоплювали близько 150 країн світу із більш ніж 5 тис. професійним складом. Делегації зовнішнього відомства Комісії виконували чимало завдань, основними з яких була:

- презентація, пояснення та реалізація політик ЄС у країнах перебування представництва;
- аналіз та звітування про політику та розвиток країни перебування делегації;
- проведення переговорів відповідно до наданих повноважень [8, с. 6].

Варто зазначити, що ці завдання представництва виконували як у третіх країнах, так і при 5-ти штаб-квартирах міжнародних організацій (ОЕСР, ОБСЄ, ООН, СОТ, ФАО). Особливо представництва

стежити за дотриманням інтересів Союзу у таких сферах як торгівля, економічний розвиток, сільське господарство, рибальство, навколишнє середовище, транспорт, охорона здоров'я. Іншими словами представництва, що були наділені повноваженнями представляти лише Єврокомісію, у більшості займалися питаннями реалізації технічних та фінансових програм співробітництва, а також імплементації договорів про співробітництво. Питання політики та безпеки, а особливо виголошення позиції Союзу стосовно певного питання у державі перебування представництва Комісії брало на себе дипломатичне представництво держави-члена, що головувала на той час у Європейській Раді. І нарешті, не слід забувати про інформаційну діяльність цих структур. Саме вони дбали про надання та розповсюдження повноцінної адекватної, достовірної, а головне – «свіжої» інформації про європейську інтеграцію та Союз загалом. Ця інформація призначалася як для урядів, адміністрацій країни перебування делегації, так і для представників мас-медіа, вищих навчальних закладів, бізнесових кіл, а також для представників громадськості [8, с. 40-57].

Перше десятиліття XXI століття із його політичною нестабільністю у світі, поширенням тероризму, вибухом декількох масштабних збройних конфліктів, чималою кількістю стихійних лих та загальним погіршенням стану навколишнього середовища у світі змусило Європейський Союз зміцнювати свій авторитет та дбати про власну безпеку у світі. Для цього першим завданням було зміцнити свою зовнішню політику, особливо інституційні механізми її реалізації. Однією із таких інновацій для виконання цих амбіційних планів і було утворення ЄСЗД, призначеної для підтримки головних акторів зовнішньої політики ЄС (ст. 27, п. 3). Після остаточної ратифікації Лісабонської угоди ЄС врешті-решт отримав правосуб'єктність і представництва Європейської Комісії були перейменовані в Представництва Європейського Союзу. Усі вони мають статус дипломатичної місії і офіційно представлятимуть ЄС за кордоном. У самій Угоді є лише загальне положення, в якому згадуються наддержавні представництва, а саме: ст. 32 КВДЄС, де зазначається, що «Дипломатичні представництва держав-членів та місії Союзу у третіх країнах та в міжнародних організаціях співпрацюють та сприяють формулюванню та реалізації спільного підходу...» [3]. Детальніші положення про місії Союзу можемо знайти у рішенні Ради ЄС №427/2010 від 26 липня 2010 року «Про організацію та функціонування Європейської служби з питань зовнішньої діяльності», де вже у ст. 1, п. 4 зазначається, що Служба складатиметься із центральної адміністрації та представництв Союзу у третіх країнах та міжнародних організаціях. Стаття 5 Рішення під назвою «Представництва Союзу» інформує, що рішення про відкриття чи закриття місій ЄС приймає Верховний Представник ЄС з питань ЄСБП за згодою Ради та Комісії. Керівництво над представництвом Союзу, а також над усіма його співробітниками незалежно від статусу та діяльності здійснюватиме Глава делегації ЄС. Голо-

ва представництва підзвітний Верховному Представнику щодо загального керівництва над роботою делегації та забезпечення належної координації усіх дій Союзу в третій країні. Він також володіє усіма необхідними повноваженнями представляти ЄС у державі, при якій акредитоване дане представництво для укладання міжнародних договорів та в якості учасника судового розгляду. Представництво ЄС, його співробітники та майно володіють усіма привілеями та імунітетами, еквівалентні тим, що зазначені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року [7].

Важливим моментом, що відрізняє сучасні дипломатичні місії Союзу від їх попередників – представництв Європейської Комісії, є те, що, окрім відділів з питань торгівлі та гуманітарної допомоги, представництва ЄС відтепер у своїй структурі матимуть політичні та інформаційні відділи, оскільки їх функції поширюватимуться на ЄСБП. Все ж, на відміну від традиційних посольств, у них, як і раніше, не вистачатиме військових, консульських та культурних підрозділів, а це, в свою чергу, лише посилює твердження про те, що місії ЄС не зможуть ліквідувати існування дипломатичних представництв держав-членів найближчим часом. Беззаперечним є також і те, що основною метою утворення місії Союзу було надання ЄС ще більшої політичної потуги. З огляду на те, що їх функції поширюватимуться на ЄСБП, вони, таким чином, зможуть виголошувати спільну позицію Союзу стосовно тих чи інших зовнішньополітичних ситуацій (до цього це робило посольство держави-члена, що головувала пізніше в Європейській Раді). Іншими словами, представництво ЄС у третій країні, при міжнародній організації чи на міжнародній конференції, згідно із Лісабонською угодою, буде володіти правом говорити від імені усього Союзу. Попри це, Лісабонський договір не передбачає перенесення компетенцій у сфері зовнішньої політики від держав-членів на рівень ЄС та, відповідно, від національних посольств на рівень представництв Союзу. ЄСБП, як і раніше, використовуватиме міжурядовий метод співпраці, як це чітко зазначає Декларація № 14, додана до Лісабонського договору. Стаття 32 КВДЄС зазначає, що представництва ЄС повинні тісно співпрацювати із посольствами держав-членів, щоб сприяти формулюванню та імплементації спільних позицій Союзу. Це положення, в першу чергу, означає, що як перші, так і останні повинні плідно співпрацювати задля вироблення спільної позиції. І лише у випадку, коли така позиція буде досягнута, то саме представництво ЄС, а не представництво головної держави-члена буде уповноважене представляти її по відношенню до третіх країн чи міжнародних організацій [6, с. 3-4].

Надзвичайно цікавим питанням є визначення функцій представництв Європейського Союзу, а також їх порівняння із тими, що виконують традиційні дипломатичні представництва держав. Як відомо, основні функції дипломатичних представництв держав перелічені у ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року, а саме: функція представництва, інформаційна функція,

функція заохочення дружніх відносин та функція дипломатичного захисту громадян [1, с. 145]. Дослідження представництв Європейського Союзу дозволило виокремити наступні функції:

- Представляти Союз у третій країні / міжнародній організації;
- Інформувати керівництво ЄС про політичний, економічний, соціальний розвиток країни акредитації представництва, і в цьому відношенні підтримувати постійні зв'язки із головними гравцями в галузі політики та суспільного життя в цілому;
- Сприяти політичним та економічним зв'язкам між країною перебування та Європейським Союзом шляхом підтримання ефективного діалогу з урядовими установами та підвищення поінформованості про Європейський Союз, його установи та програми;
- Заохочувати ініціативи, що спрямовані на розвиток та зміцнення двосторонніх відносин між ЄС та третьою країною;
- Просувати та захищати інтереси і цінності Європейського Союзу. Поширювати знання та підвищувати рівень інформованості про події в ЄС, його політику, цілі і завдання з тим, щоб надавати більш глибоке розуміння щодо діяльності ЄС;
- Зміцнювати співробітництво між представництвом ЄС та представництвами держав-членів у країні акредитації шляхом організації постійних зустрічей на рівні послів, радників та адміністративного персоналу;
- Проводити прес-інформаційну діяльність за для досягнення вищезазначених завдань;
- Брати участь у впровадженні програм зовнішньої допомоги Європейського Союзу;
- Відстежувати впровадження Угод про партнерство та співробітництво.[10]

Як бачимо, у більшості випадків представництва ЄС виконують ті ж функції, що і посольства національних держав. Все ж, у певних сферах мандат перших є значно обмеженішим, аніж мандат останніх. Це пояснюється тим, що повноваження європейських представництв зосереджуються в рамках повноважень Союзу. Так, у сферах, де ЄС володіє виключною компетенцією, місія Союзу функціонує так як і будь-яке дипломатичне представництво суверенної держави. В інших сферах ситуація зовсім інша. Зокрема, місії Союзу не володіють повноваженнями щодо дипломатичного захисту та консульськими повноваженнями. Так, представництва ЄС можуть лише допомагати державам-членам ЄС у консульських питаннях, але виключно на прохання останньої і без залучення для цього додаткових ресурсів (ст. 5 Рішення Ради ЄС №427/2010). Це означає, що якщо будь-яка держава-член ЄС не має власного представництва у третій країні (наприклад Мальта має лише 26 посольств, 14 з яких розташовані в Європі, тоді як ЄС має 136), її громадяни можуть звернутися за допомогою до представництва ЄС. З цього приводу деякі держави-члени ЄС пішли так далеко, що запропонували наділити ЄСЗД та її представництва повними консульськими повноваженнями (наприклад видавати короткотермінові Шенгенські візи). Проте така ідея зустріла сильний опір з боку вели-

ких держав-членів ЄС, зокрема Великобританії [9, с. 12-13].

На сьогодні у світі діють 138 представництв Європейського Союзу [10] і наша держава тут не виняток. Дипломатичні відносини між Україною та ЄС були остаточно встановлені ще у вересні 1993 року, коли у Києві урочисто відкрили Представництво Європейської Комісії. 1 грудня 2009 року воно перетворилося на Представництво Європейського Союзу в Україні і має офіційний статус дипломатичної місії. Із 2008 року представництвом керує португальський дипломат Жозе Мануель Пінту Тейшейра, який володіє дипломатичним рангом Посла. Головні завдання Представництва наступні:

- сприяти 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;
- відстежувати впровадження Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС;
- інформувати громадськість щодо розвитку Європейського Союзу, роз'яснювати і відстоювати окремі аспекти політики ЄС;
- брати участь у впровадженні програм зовнішньої допомоги Європейського Союзу [10].

Головним викликом для України стане знаходження оптимальних способів взаємодії з посольствами країн-членів ЄС та представництвом ЄС, тому Україна може стати як «переможцем», так і «заручником» відносин між ними [2, с. 628].

**Висновки.** Таким чином, набуття чинності Лісабонської угоди та утворення Європейської служби з питань зовнішньої діяльності спровокувало трансформацію представництв ЄС за кордоном. Якщо представництва Європейської Комісії традиційно займалися питаннями торгівлі та допомоги, то повноваження новоутворених місій ЄС поширюються уже і на СЗБП, тобто відтепер вони будуть координувати та представляти позицію ЄС у третіх країнах. Таке нововведення є важливим кроком на довгому та звивистому шляху ЄС у напрямку до наднаціоналізації СЗБП, незважаючи на те, що Союз не був наділений виключними повноваженнями у цій сфері. Все ж, як і будь-які інші нововведення, представництва ЄС на даний момент переживають ряд труднощів у своєму функціонуванні. Це, насамперед, проявляється в тому, що нові місії ЄС ще не повністю адаптувалися до нещодавньої трансформації. Як наслідок, їм необхідно набувати досвіду у найголовніших своїх функціях – формуванні та реалізації спільних позицій ЄС, управлінні та імплементації європейських програм допомоги. Це, у свою чергу, викликає нову проблему, а саме належний рівень професійності працівників представництв. Саме тому у найближчі роки для Європейського Союзу першочерговим завданням має стати забезпечення ефективної підготовки працівників дипломатичної служби і особливо тих, хто працюватиме у представництвах ЄС за кордоном. У підсумку слід також підкреслити, що дипломатичні місії ЄС мають велике як інституційне, так

і соціальне значення, оскільки вони, по-перше, привнесуть відчуття єдності 27 країн-членів, а, по-друге, дозволять третім країнам та міжнародним організаціям дивитися на ЄС як на єдиного, послі-

довного актора міжнародних відносин. Таким чином, Європейський Союз, опираючись на ЄСЗД та дипломатичні місії має шанс вибудувати у майбутньому ефективну Європейську зовнішню політику.

#### ПРИМІТКИ:

<sup>1</sup> При дослідженні до уваги бралися представництва ЄС у США, Бразилії, Японії, Росії, Індії, Австралії, Лаосі, Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право: Підручник / В.М. Репецький; 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2006. – 372 с.
2. Утко Г. Європейська служба з питань зовнішньої діяльності як новий актор зовнішньої політики ЄС / Г. Утко // Гілея. Науковий вісник. Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 54. – С. 625-630.
3. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс] (станом на 14 вересня 2011 р.). – Режим доступу: [www.sdla.gov.ua/doccatalog/document?id=54566](http://www.sdla.gov.ua/doccatalog/document?id=54566).
4. Представництво ЄС в Україні [Електронний ресурс] (станом на 14 вересня 2011 р.). – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index\\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm).
5. Carta C. The European Union Diplomatic Service: ideas, preferences and identities / C. Carta. – New York: Routledge, 2012. – 212 p.
6. Comelli M. Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon / M. Comelli, R. Matarazzo // Istituto Affari Internazionali. Working paper. – 2011. – № 11/23. – 14 p.
7. COUNCIL DECISION establishing the organisation and functioning of the European External Action Service № 11665/1/10. – Brussels, 2010. – 20 July.
8. European Commission Taking Europe to the world – 50 years of the European Commission's External Service. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 59 p.
9. Wouters J. The EU, EEAS and Union delegations and International Diplomatic Law: new horizons / J. Wouters, S. Duquet // Leuven Centre for Global Governance studies. Working paper. – 2011. – № 62. – 21 p.
10. External Service – delegations' websites [Electronic resource] (Cited 2011, September 14). – Available from: [http://eeas.europa.eu/delegations/web\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm).