

УДК 327.82 (575.2) (04)

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.Н. Бакиров

Анализируется роль Дипломатической службы ЕС в реализации общей внешней политики и политики безопасности.

Ключевые слова: Европейский союз; общая внешняя политика и политика безопасности; Маастрихтский договор; Лиссабонский договор; Дипломатическая служба Европейского союза.

Необходимость международного представительства Европейских сообществ появилась в 1951 г. в результате подписания Парижского договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). В 1952 г. госсекретарь США Дин Ачесон от имени Президента страны Г. Трумэна отправил Председателю Верховного органа ЕОУС Ж. Монне послание с выражением полного дипломатического признания первого европейского Сообщества. А вскоре при ЕОУС был аккредитован американский посол, возглавивший вторую заморскую миссию (после Великобритании), что означало установление дипломатических отношений между США и ЕОУС. В свою очередь ЕОУС учредил в США информационный офис, возглавляемый Т. Теннисоном, задача которого состояла в разъяснении правительству и народу США задач европейской интеграции. В 1954 г. ЕОУС открыло свою дипломатическую миссию в США, что стало точкой отсчета деятельности Службы внешних сношений Европейской комиссии, которая в последующие годы учредила свои миссии, представляющие ЕОУС, Евратом и ЕЭС во многих странах мира [1]. Но правовой статус этих миссий, ограниченность их мандатов в политической области, акцент их деятельности преимущественно на вопросах развития не позволил Сообществу сформировать полноценную Дипломатическую службу.

Эволюция международной деятельности Европейских сообществ Евросоюза прошла ряд важных этапов, включая зарождение общей внешней политики и политики безопасности (доклад Давиньона 1969 г.), решения Единого Европейского акта, впервые юридически закрепившего политическое сотрудничество государств-членов, инкорпорацию общей внешней политики и политики безопасности в институционально-правовую структуру Евросоюза в 1992 г. в результате под-

писания Маастрихтского договора. Этот договор обязал государства-члены активно и безоговорочно поддерживать внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе лояльности и взаимной солидарности и воздерживаться от любых действий, которые противоречили бы интересам Союза или могли бы ослабить его действенность. Евросоюз был вправе вмешиваться в любую сферу общей внешней политики и политики безопасности, что одновременно свидетельствовало в пользу того, что государства-члены не обладают исключительной компетенцией ни в одной области международных отношений.

Деятельность ЕС на международной арене поставила вопрос о создании Общей дипломатической службы Евросоюза. Сфера внешней политики, как известно, самым тесным образом связана с суверенными правами государства, его независимостью в международных делах. То есть государство самостоятельно определяет свои внешнеполитические и внешнеэкономические приоритеты, самостоятельно выбирает себе союзников, самостоятельно решает вопрос о членстве в международных организациях, различных блоках и альянсах, самостоятельно вступает в международно-договорные отношения или отказывается от них. Главным инструментом внешней политики является уполномоченный государственный орган – Министерство иностранных дел.

В силу названных обстоятельств на протяжении десятилетий государства-члены ЕС проводили вполне самостоятельную внешнюю политику и крайне ревниво относились к ущемлению своих суверенных прав в этой области. Тем не менее, идея общей европейской дипломатии витала в воздухе еще в 80–90-е гг. прошлого века. Тогда же были предприняты некоторые конкретные меры по реализации этой идеи.

В 1984 г. была запущена программа “Молодые эксперты в делегациях Евросоюза”, направленная на привлечение квалифицированных выпускников университетов государств-членов ЕС на работу в делегациях ЕС в развивающихся странах. Программа позволяла успешным кандидатам становиться полноправными членами административного и технического персонала делегаций в течение двух лет. Кроме того, молодые профессионалы получали опыт работы и понимание процедур Евросоюза, деятельности его институтов и органов. В своем нынешнем виде программа будет закрыта в декабре 2012 г. Но с 2013 г. начнется реализация единой программы тренингов для граждан ЕС, которые будут заняты в работе делегаций Сообщества.

В конце 90-х гг. благодаря деятельности рабочей группы Совета Евросоюза по управлению и протоколу была учреждена Европейская дипломатическая программа. Это был совместный проект государств-членов ЕС и его институтов. Основные цели проекта преследовали, во-первых, оказание помощи европейским дипломатам в создании сетей, усиливающих европейскую идентичность внешней политики; во-вторых, рост осознания дипломатами государств-членов Евросоюза специфического европейского измерения дипломатии; в-третьих, обеспечение образовательного окружения, которое выходило бы за национальные рамки. Участниками программы являются молодые дипломаты из государств-членов ЕС, служащие Еврокомиссии (из департамента внешних сношений) и Секретариата Совета ЕС. За прошедшие 20 лет было реализовано более десяти тематических программ. В частности, “Западные Балканы (2001–2002 гг.)”, “Стратегия европейской безопасности (2004–2005 гг.)”, “Отношения ЕС с Китаем и Индией (2006–2007 гг.)”, “Политика соседства и энергетические вызовы: два приоритета для Евросоюза (2008–2009 гг.)”.

Конечно, со временем этих мер оказалось недостаточно, и стало очевидным учреждение союзного органа в сфере внешней политики и политики безопасности. Точкой отсчета деятельности полноценной дипломатической службы Евросоюза стали решения Лиссабонского договора (вступил в силу 1 января 2009 г.) [2]. Во-первых, вводилась должность Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности (далее – Верховный представитель). Во-вторых, предусматривалось учреждение Дипломатической службы ЕС (The European External Action Service), обязанной оказывать помощь Верховному представителю в реализации его мандата, включая осуществление общей внешней политики и политики без-

опасности ЕС, в том числе европейской политики безопасности и обороны; руководство Советом ЕС по иностранным делам (в составе министров иностранных дел государств-членов) и выполнение обязанностей заместителя Председателя Еврокомиссии в области внешних сношений.

Дипломатическую службу предстояло укомплектовать представителями Генерального Секретариата Совета ЕС и Еврокомиссии, а также прикомандированными сотрудниками дипломатических служб государств-членов. Сегодня Дипломатическая служба Евросоюза функционирует на основе Решения Совета ЕС от 26 июля 2010 г. [3].

Должность Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности заняла английская баронесса Кэтрин Эштон [4]. Она же возглавляет дипломатическую службу Евросоюза. Штаб-квартира службы во главе с исполнительным Генеральным секретарем, подчиняющимся Верховному представителю, расположена в Брюсселе. Дипломатическая служба является функциональной автономной структурой, не зависящей от Еврокомиссии и Генерального Секретариата Совета ЕС, и обладает правовым статусом, необходимым для реализации ее целей и задач.

Важно отметить, что к Дипломатической службе, ее сотрудникам и другим лицам, являющимся субъектами прав, изложенных в Регламенте ЕС относительно должностных лиц, а также в положениях ЕС, касающихся условий занятости других служащих Евросоюза, применяются положения Протокола №7 о привилегиях и иммунитетах [5]. В частности, декларируется неприкосновенность всех помещений и зданий Евросоюза, которые к тому же не подлежат обыску, реквизиции, конфискации или экспроприации. Собственность и имущество Евросоюза не могут быть объектом каких-либо административных или правовых ограничительных мер без санкции Суда Евросоюза. Среди других привилегий и иммунитетов – запрещение прямого налогообложения учреждений ЕС, освобождение их от всех таможенных обязательств, запретов и ограничений при импорте и экспорте объектов, необходимых для официального использования и т.д. Служебные удостоверения служащих институтов и органов ЕС признаются в качестве действительных проездных документов. Законодательство Евросоюза предусматривает таможенные привилегии для служащих ЕС (например, беспошлинный ввоз мебели и автомобиля для личного пользования на территорию государства-члена, где служащий будет выполнять свои обязанности).

В структурном плане дипломатическая служба ЕС состоит из трех Генеральных департаментов:

- *первый департамент* – тематические и географические районы акций ЕС, охватывающие все страны и все глобальные регионы;
- *второй департамент* – административное управление, обеспечение безопасности информации и систем коммуникаций, управление бюджетом и кадрами;
- *третий департамент* – кризисное управление и планирование в целях реализации общей внешней политики и политики безопасности

Верховный представитель установил процедуру отбора сотрудников для Дипломатической службы ЕС, в основе которой учет заслуг претендентов, максимально широкое географическое представительство и гендерный баланс. Критерии отбора лиц на Дипломатическую службу впервые были сформулированы еще в меморандуме Верховного представителя Совету ЕС [6]. Количество сотрудников Дипломатической службы определяется ежегодно в рамках бюджетной процедуры Евросоюза.

Тесно сотрудничая с дипломатическими представительствами государств-членов ЕС, Европейская дипломатическая служба в то же время самостоятельно поддерживает дипломатические отношения почти со всеми странами мира, осуществляет стратегическое партнерство с основными международными игроками, включая НАТО, подписала соглашения об ассоциации с рядом соседних государств ЕС. Во внешнем мире Евросоюз представлен 139 делегациями (дипломатический корпус ЕС), выполняющим аналогичные дипломатическим представительствам государств-членов функции.

Деятельность дипломатической службы ЕС охватывает все элементы внешней политики – политические, экономические и военные. Это проблемы нераспространения ядерного оружия, борьба с терроризмом, защита прав человека, энергетика, климатические изменения, кризисное управление и т.д.

В распоряжении Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности находятся различные структуры, выполняющие важные функции по подготовке и реализации внешнеполитических решений. Так, учрежденный в 2001 г. Институт Евросоюза по исследованию проблем безопасности, осуществляет академические исследования и аналитику, результаты которых ложатся на стол Верховного представителя [7]. Эффективности работы Института способствует участие на проводимых под его эгидой ежегодных международных конференций и семинаров экспертов и ученых из европейских и третьих стран, представителей Евросоюза, его государств-членов и различных неправительственных организаций.

Тогда же, в 2001 г., приступил к работе Европейский спутниковый центр, призванный производить и использовать информацию, полученную в результате анализа спутниковой и воздушной съемки. Это работа очень важна для принятия решений на уровне Евросоюза в области внешней политики и политики безопасности, особенно общей политики безопасности и обороны. Например, спутниковый центр оказывает значительную поддержку оперативным силам ЕС, действующим в рамках внешней политики и политики безопасности, при осуществлении гуманитарных акций и миротворческих миссий, предупреждении с помощью системы раннего предупреждения вооруженных конфликтов, гуманитарных кризисов и мониторинга кризисных ситуаций. Главным адресатом информации спутникового центра является основной законодатель ЕС – Совет Евросоюза. Но с санкции Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности этой информацией пользуются Еврокомиссия, государства-члены ЕС, некоторые третьи страны (не европейские члены НАТО и страны-кандидаты на членство в ЕС), а также международные организации, например, НАТО, ОБСЕ и ООН [8].

В 2008 г. был создан Европейский колледж по вопросам безопасности и обороны, обеспечивающий тренинги в соответствующей области гражданских лиц и военнослужащих из стран ЕС, стран-кандидатов и, при необходимости, из третьих стран. Основные цели Европейского колледжа – повышение европейской культуры безопасности в сфере безопасности и обороны; обеспечение институтов и органов ЕС, правительств государств-членов квалифицированными кадрами; оказание помощи в развитии профессиональных отношений и контактов среди обучающихся [9].

Таким образом, учреждение Дипломатической службы Европейского союза в соответствии с положениями Лиссабонского договора явилось важным шагом Сообщества в укреплении институциональных основ общей внешней политики и политики безопасности, реализации базовых интересов на международной арене.

Литература

1. Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. P. 2.
2. European Union Consolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights. March 2010. Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

3. Charter of fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
3. Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service.
4. The European Commission 2010–2014. Profiles and priorities. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. P. 9.
5. Protocols. Protocol (no 7) on the Privileges and Immunities of the European Union. In: European Union Consolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights. March 2010. Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. P. 266.
6. Council of the European Union. Proposal the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy to Council. 25 March 2010. Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. 8029/10. Brussels, 25 March 2010.
7. Council Joint Action 2001/554/CFSP of 20 July 2001 on the Establishment of a European Union Institute for Security Studies.
8. Council Joint Action 2001/555/CFSP of 20 July 2001 on the Establishment of a European Union Satellite Centre.
9. Council Joint Action 2008/550/CFSP of 23 2008 Establishing a European Security and Defence College (ESDC) and repealing Joint Action 2005/575/CFSP.