

УДК: 061.1ЄС:341.7(045)

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Микола Трофименко

*Маріупольський державний університет,
кафедра міжнародних відносин та зовнішньої політики,
пр. Будівельників, 129-а, 87500, Маріуполь, Україна
e-mail: mykola.trofyenko@gmail.com*

Розглянуто трансформацію публічної дипломатії Європейського Союзу під впливом процесів глобалізації. Особлива увага приділяється механізмам реалізації публічної дипломатії ЄС загалом як одного з найрозвинутіших інтеграційних об'єднань у світі.

Ключові слова: публічна дипломатія, Європейський Союз, Лісабонська угода, делегація ЄС, Європейська служба зовнішніх справ, Верховний представник із зовнішніх справ та політики безпеки ЄС.

У світі, який стрімко глобалізується, пріоритет для держав становить стратегічна розробка та запровадження міжнародних комунікацій. Розуміння процесу спілкування урядів і місцевої громадськості з громадськістю іноземною, стало важливим, але непростим питанням для досліджень, що може бути втілено у життя. Думки, погляди та поведінка людей за кордоном є вагомими для держав, бо вони значно впливають на їхню економіку, зовнішню політику, а отже й на національні інтереси держави. Те, як країну сприймають у світі, позначається на її здатності привертати туристів і інвестиції, а те, як бачить одну країну громадськість іншої, може вплинути на її відносини з урядом тієї країни, дипломатичні та військові стосунки.

Європейський Союз належить до ефективних, результативних і глибоких інтеграційних об'єднань, будь-коли створених, що охоплює 28 країн-учасниць. Новий етап інтеграції ЄС розпочався із прийняттям Лісабонської угоди, яка передбачає ще більшу координацію міжнародних відносин і дипломатії між країнами-учасницями ЄС. З розвитком інформаційних технологій усе більше поширюється публічна дипломатія окремих країн-учасниць і Європейського Союзу загалом. Комплексна ефективність реалізації публічної дипломатії, й окремими країнами-учасницями, і ЄС стає чинником гарантування безпеки всього об'єднання. Глибина інтеграції в ЄС, зокрема у питаннях публічної дипломатії та міжнародних відносин, робить їх унікальними, актуальними й цікавими для дослідження.

Коротке тлумачення поняття публічної дипломатії від Європейської комісії викладене у буклеті, присвяченому святкуванню 50-ої річниці ЄС, – публічна дипломатія має справу з впливом на громадську думку. Її мета – просувати інтереси ЄС шляхом розуміння, оповіщення та впливу, тобто чіткого пояснення завдань, політичних заходів, діяльності ЄС і сприяння розумінню цих завдань через діалог з окремими громадянами, групами, установами та ЗМІ [1, с. 2]. Публічна дипломатія ЄС зазвичай спрямована на зарубіжну аудиторію і здійснюється за кордоном.

Одна з найзначніших змін, що відбулась завдяки Лісабонській угоді з огляду публічної дипломатії, – це поява делегацій ЄС (посольств ЄС) після присвоєння ЄС статусу юридичної особи. Раніше делегації представляли галузі зовнішньої діяльності, які реалізовувалися Європейською Комісією. Стратегічні елементи публічної дипломатії ЄС та інформаційна діяльність у зовнішніх відносинах координуються штаб-квартирою, а як фактичну передачу інформації й технічну сторону здійснюють 139 делегацій ЄС за кордоном та їхній персонал. До Лісабонської угоди вони були делегаціями комісії, проте зараз – це делегації ЄС, отже, можуть репрезентувати змішані інтереси зовнішньої діяльності ЄС. Наголосимо також на чисельності делегацій: багато з них мають лише кілька старших керівників, 13 не мають політичного відділу і под. Представництво ЄС іноді значно ширше, ніж двостороннє представництво більшості країн-членів [1, с. 20].

Роль делегацій помітно зросла після Лісабонської угоди зі зникненням почергового головування в Раді із зовнішніх відносин ЄС. До Лісабонської угоди почергове головування направляло велику кількість ресурсів і роботи публічної дипломатії ЄС, щоб просувати національні пріоритети головної країни за 6 місяців мандату. Зовнішнє представництво ЄС після Лісабонської угоди передалося делегаціям, але з незначними ресурсами і меншими порівняно з тими, котрі доступні багатьом державам-членам.

Ще одним нововведенням, яке започаткувала Лісабонська угода, – створення де-юре у 2009 р. та де-факто у 2010 р. єдиного зовнішньополітичного органу ЄС – Європейської служби зовнішніх справ (ЄСЗС), що є своєрідним міністерством закордонних справ Союзу й об'єднує зовнішньополітичні відділи та департаменти, що раніше входили до Європейської комісії та Ради ЄС. Причому Європейська служба зовнішніх справ абсолютно незалежна від інших установ і має власний бюджет [2]. ЄСЗС керує зовнішньою політикою ЄС та співпрацює з Європейською комісією з питань, котрі належать до їхньої спільної компетенції.

Створення ЄСЗС уперше передбачала Європейська Конституція, хоча вона, так і не отримана чинності. Були, однак, об'єднані посади Єврокомісара з політики безпеки та Єврокомісара з зовнішніх справ.

Після відхилення Конституції ідея запровадження зовнішньополітичного відомства ЄС на чолі зі своєрідним міністром закордонних справ (Верховним представником ЄС із зовнішніх справ та політики безпеки) була реалізована в Лісабонському договорі.

У ст. 27 Європейського договору, яка визначає принципи діяльності ЄСЗС, зазначено: «...виконуючи повноваження, Верховний представник повинен допомагати Європейській службі зовнішніх справ. Це повинно охоплювати співпрацю з дипломатичними службами держав-членів ЄС і погоджуватись із посадовими особами з відповідних департаментів Генерального секретаріату Європейської ради та Європейської комісії, а також з прикомандированими фахівцями з національних дипломатичних служб держав-членів. Організація та функціонування Європейської служби зовнішніх справ установлюються рішенням Європейської ради. Європейська рада діє за пропозицією Верховного представника після консультацій з Європейським парламентом і після отримання згоди Європейської комісії» [6].

ЄСЗС керує зовнішніми зв'язками ЄС, безпекою, оборонною політикою та контролює Об'єднаний європейський аналітичний центр. Однак, незважаючи на рішення Верховного представника з зовнішніх справ та політики безпеки і Європейської дипломатичної служби, остаточне рішення приймають держави-члени та Європейська

комісія. При Європейській дипломатичній службі діє шість географічних департаментів на чолі з керуючим директором. Департаменти відповідають за такі географічні зони: Африку; Азію; Південну та Північну Америку; Близький Схід і країни «політики Південного сусідства»; Росію, країни Східної Європи та Західних Балкан. Окрім того, в складі ЄСЗС діє департамент глобальних і багатосторонніх питань [2]. Європейська дипломатична служба також містить відділи безпеки, стратегічного планування, правових питань та правового забезпечення, міжвідомчих зв'язків, зв'язків із громадськістю, внутрішнього аудиту й інспекцій, відділ захисту персональних даних.

Першим Верховним представником ЄС із зовнішніх справ та політики безпеки стала британка баронеса К. Ештон, яка обіймала цю посаду з 2009 до 2014 рр. Її наступниця – італійка Ф. Могеріні, яка обійматиме посаду до 2019 рр. [4]. Верховний представник ЄС із зовнішніх справ та політики безпеки є також Європейським комісаром і бере участь у засіданнях Ради ЄС із зовнішніх зв'язків.

У грудні 2012 р. ЄСЗС видала посібник для делегацій ЄС з питань інформації та зв'язку. Значення документа полягає в його змішаному походженні. Однак, тут наголошено, його більшість адміністративного персоналу в складі делегацій не є персоналом ЄСЗС, але є співробітниками Комісії – передусім Генерального директорату з питань розвитку та співробітництва (ГДРС). Отже, в цьому важливому документі акцентовано на важливості спільного просування позицій ЄС через зовнішню діяльність. У ньому делегаціям пропонується зосередити «обмін повідомленнями і діяльністю» навколо п'яти пріоритетних напрямів, «натхненних просуванням цінностей ЄС, і ґрунтованих на гарантуванні миру, безпеки і процвітання». Це просування ЄС як:

- головного партнера в демократичних трансформаціях (зокрема, у країнах-сусідах ЄС);
- найбільшого в світі гаранта співробітництва та розвитку; світової економічної влади, яка реагує на кризу і використовує торгівлю як двигун змін; просування ЄС як гаранта безпеки, який реагує на загрози глобальної безпеки;
- просування прав людини унаслідок політичного діалогу на високому рівні з партнерами та програмами стратегічного співробітництва [2, с. 22].

Здатність різних делегацій ЄС брати участь у діяльності у сфері публічної дипломатії мають свої особливості. Наприклад, на сайті делегації ЄС у Вашингтоні сказано, що місія публічної дипломатії делегації є ключовим пріоритетом через стратегічну важливість партнерства ЄС і США. Аби підтримати ці фундаментальні відносини і зробити співпрацю ще продуктивнішою потрібно взаємодіяти один з одним на всіх рівнях суспільств. Важливо, продовжувати дізнаватися один про одного: як функціонують політичні, економічні й соціальні системи, як приймаються рішення, котрі допомагають досягненню загальних цілей.

Вагомість трансатлантичних відносин пояснює, чому Європейський парламент також відкрив відділ зв'язку (Європейський відділ зв'язку і зміцнення миру) 29 квітня 2010 р. у Вашингтоні, спрямований передусім на зміцнення зв'язків на всіх рівнях органів Конгресу США і підтримку трансатлантичного законодавчого діалогу. Невеликий офіс відділу знаходиться окремо, хоча, за юридичних та практичних причин, він розташований у делегації.

Деякі з інших великих делегацій можуть запропонувати більш комплексну підтримку та послуги публічної дипломатії. Так, делегація в Москві має Департамент інформації і друку, в Токіо – відділ преси, зв'язків із громадськістю та культури; як у

Пекіні діє відділ преси та інформації. Однак це не є типовим, оскільки більшість інших делегацій має співробітників по друку, інформації та культурі в одній особі. Штаб-квартира ЄСЗС розсилає делегаціям «щоденні короткі новини» для керівництва, координації та вироблення єдиної позиції, всі делегації забезпечені посібниками з публічної дипломатії. Делегаціям пропонується залучати ЗМІ насамперед для передачі цінностей ЄС, політики і результатів його проектів зацікавленим сторонам третіх країн.

Європейський парламент був значно активним у поширенні інших аспектів публічної дипломатії, зокрема ролі культурної дипломатії у просуванні інтересів і цінностей ЄС у світі, в контексті розвитку «цифрової дипломатії». Комітет парламенту з культури та освіти зобов'язав по одній людині з кожного представництва ЄС за кордоном координувати взаємодію між ЄС і третіми країнами з культурних відносин. Як уже згадувалося, культурні аспекти публічної дипломатії ЄС ретельної координації між державами-членами.

Окремі країни приділяють вагомому мовному чи культурному значенню певним державам, або мають добре розвинуті форми пропаганди, приміром *World Service BBC* (Всесвітня служба Бі-Бі-Сі), *Radio France Internationale* (Міжнародне радіо Франції), *Deutsche Welle* (Німецька хвиля). ЄС, звичайно, не буде їх дублювати, але делегації можуть відігравати важливу роль у збереженні й захисті культурного багатства членів ЄС. Це матиме практичну цінність, наприклад, у контексті СОТ, де держави-члени ЄС можуть зіткнутися з вимогами лібералізувати ринки для культурних цінностей. Отже, необхідні зусилля держав-членів, щоб об'єднати діяльність публічної дипломатії послідовніше. Це дасть змогу здійснити кращу координацію між національною і європейською діяльністю.

Публічна дипломатія ЄС у цій сфері головно зосереджена навколо делегацій, але чимало можна зробити, аби залучити ширшу аудиторію за межами ЄС по радіо. З огляду ЄС, радіо – не дуже популярний засіб зв'язку, однак воно може поширитися на більшу кількість людей, ніж Інтернет. В Африці, на південь від Сахари і за її межами, радіо, як і раніше, залишається переважно найважливішим каналом передачі новин. Середовище використання радіозв'язку тут зростає особливо швидко. Попри те, що виробництво радіопрограм коштує людських ресурсів, виробництво програм місцевих мовами за допомогою локально найнятого персоналу в делегаціях, котрі потім пропонують ключовим регіональним або національним радіостанціям, може істотно впливати на підвищення ефективності публічної дипломатії ЄС без великих витрат.

Використання всієї гами зовнішніх інтересів у відносинах ЄС у складі делегацій, також потребує тіснішої координації з дипломатичними службами держав-членів, аби діяльність і повідомлення були узгоджені. Інтеграція позицій та пріоритетів ЄС у національну публічну дипломатію лише підсилює політику ЄС. Це передбачає взаємну підтримку й обмін інформацією між ЄСЗС і національними дипломатичними службами. Так, у рішенні Ради від 25 березня 2010 р. зазначено: делегації ЄС повинні працювати в тісній співпраці з дипломатичними службами держав-членів ЄС і на взаємній основі надавати всю необхідну інформацію.

Зростаючим аспектом дипломатії ЄС є «цифрова дипломатія», яка має очевидні додатки для публічної дипломатії. Зростає кількість молодих людей, пов'язаних у соціальних мережах, подкастах, медіа-подіях, культурних заходах, блогах та інших електронних інформаційних стратегіях (це продемонструвала «Арабська весна»). З одного кінця спектра усе зазначене було охоплено колишнім держсекретарем США Х. Клінтоном, яка запустила свою ініціативу державного управління XXI ст., щоб доповнити

«традиційні інструменти зовнішньої політики оновленими й адаптованими інструментами управління державою, повністю задіяти мережі, технології та демографію взаємопов'язаного миру».

Європейська служба зовнішніх справ визнала зростаюче значення ЗМІ і створила сторінку в соціальних мережах та інформаційних інтернет-порталах, таких як Facebook, Twitter і Flickr. Усе більшу кількість делегацій ЄС спостерігаємо на платформах соціальних мереж зі заохоченням робити це з боку ЄСЗС та Європейської комісії.

Загалом, коли ЄС працює в країнах з високим рівнем користування Інтернетом, наголошується на електронних інформаційних засобах, а не на паперовій продукції. Це також передбачає необхідність виокремити необхідні ресурси і час для оновлення та поліпшення відповідних веб-сайтів ЄС. Це не робиться на систематичних засадах і багато чого може залежати від здібностей окремих співробітників, надання необхідних навичок і підготовки, а також часу і ресурсів, щоб підтримувати і оновлювати різні веб-сайти.

Оскільки засіб масової комунікації можна сплутати з повідомленням, «електронна дипломатія» має власне місце у публічній дипломатії, але з обмеженнями. Вона стає вагомим інструментом для роз'яснювальної роботи серед громадськості за межами уряду і тому важливе значення має зв'язок з особами, котрі формують громадську думку, впливовими блогерами, журналістами та представниками громадянського суспільства. Події, які призвели до «Арабської весни», стали особливим нагадуванням, що публічна дипломатія ЄС повинна виходити за межі офіційних діалогів і охопити інші питання сучасної багаторівневої дипломатії. Проблеми залучення до соціальних мереж полягають у труднощах підтримки стійких діалогів на часто складні теми.

Ретельніший аналіз сторінок ЄСЗС у Facebook, Flickr (тут дипломатична служба підтримує фотогалерею) або Twitter підтверджує інтерактивність («подобаться», ретвійти і коментарі), але часто нестабільну. Багато коментарів на сторінці ЄСЗС у Facebook залишаються без відповіді з боку ЄСЗС. Це через зрозумілі питання нестачі людських ресурсів.

Низка делегацій могли би також розглянути питання ширшої взаємодії з місцевими громадами через соціальні мережі й забезпечити корисний зворотний зв'язок персоналу делегації. Велика частина матеріалу на сайтах соціальних мереж сприймається як інформація з посиланнями на офіційну політику або документи. У цьому сенсі використання соціальних мереж може доповнювати інші форми публічної дипломатії та ширші стратегічні цілі ЄС. Соціальні мережі можуть стати вагомим інструментом у боротьбі за «права і свободи», але він повинен доповнювати відповідні галузеві діалоги на офіційному рівні.

Здатність ЄС узагалі й ЄСЗС зокрема, відповісти на відносний спад традиційної дипломатії та підвищення публічної дипломатії буде залежати від низки взаємопов'язаних чинників. Так, ефективна публічна дипломатія залежить від чіткого розуміння, що необхідно передати. Під цим розуміється гостріше почуття самотності або тих питань, за які саме виступає ЄС на міжнародній арені. Ще одна ідея полягає в тому, що сучасна зовнішня публічна дипломатія ЄС украй децентралізована. Однак, беручи до уваги згаданий аргумент, централізація бажана лише у випадку, коли ЄС сформує чіткіше повідомлення для зовнішнього світу. Ключовий елемент у будь-якій централізації – сама зовнішня політика. До неї є очевидна вимога щодо поліпшення координації між ЄСЗС, Комісією, Європейською радою та Європейським парламентом. Це, безумовно, потребує цілеспрямованої підтримки в рамках ЄСЗС, аби всіляко сприяти

такій посиленій координації. У цьому контексті координація «трикутника» – торгівля, розвиток та ЄСЗС має особливе значення.

Небезпека від такої непослідовності й ослаблення також може бути спричинена відсутністю координації між ЄСЗС і державами-членами. Бажання держав-членів розвантажити нормативніший план заходів щодо ЄС тоді, коли вони мають на меті свої прагматичніші інтереси, варто уникати. Лісабонська угода, відповідно до ст. 24.3 Договору ЄС, урешті-решт зобов'язує держав-членів «активно й беззастережно підтримувати зовнішню політику і політику безпеки Союзу в дусі відданості та взаємної солідарності», а також відповідати діяльності ЄС у цій сфері. Додаткова публічна дипломатія на європейському та національному рівнях – наочний спосіб продемонструвати таку відданість.

Насамкінець, здатність реагувати на виклики публічної дипломатії, описані нами, залежатиме від координації, доступу до необхідного досвіду та ресурсів. Будь-яка серйозна діяльність охоплюватиме надання публічній дипломатії значущішої ролі у рамках власне ЄСЗС, пов'язуючи її зі стратегічною комунікацією та плануванням і, що особливо важливо, з делегаціями. «Приток» національних дипломатів у ЄСЗС необхідно використати для оновлення загального досвіду в публічній дипломатії. Більше уваги доцільно приділяти ефективній підготовці до публічної дипломатії й «електронної» (публічної) дипломатії. Питання, чи можливо зробити це, залежить частково від політичного бажання лідерів ЄС та держав-членів, аби точніше визначити глобальну роль ЄС і в такий спосіб, сказати щось про тип діяча, яким є Союз і яким має стати. Усе інше залежить від людських ресурсів, навичок і бюджетної підтримки на період зростаючого тиску на національному рівні й на рівні ЄС.

Отже, підсумовуючи, доходимо висновків:

1. ЄС – найрозвинутіше інтеграційне об'єднання з усіх раніше існуючих, що охоплює велику кількість держав.
2. З прийняттям Лісабонської угоди ЄС посилив інтеграцію в міжнародних відносинах і дипломатії: були засновані інститути Високого представника ЄС з зовнішніх справ і політики безпеки, Європейська служба зовнішніх справ, постійні делегації ЄС за кордоном на чолі з послами.
3. Делегації ЄС після Лісабонської угоди інституційно сформувалися і перетворилися на повноцінні посольства ЄС, попри те, що існує проблема недостатнього фінансування їхнього штату та діяльності.
4. У країнах-членах, інститутах ЄС усе більше зростає переконаність у необхідності зміцнення загальної публічної дипломатії Союзу, основна мета якої – донесення ідеалів «об'єднаної Європи» до суспільства зарубіжних країн, розширення зони демократичних і економічно сильних країн-сусідів ЄС.

Список використаної літератури

1. Duke S. The European External Action Service and Public Diplomacy / Simon Duke // Discussion Papers in Diplomacy. — 2013. – September. — №127. — 38 p.
2. *European Union External Action* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eeas.europa.eu/index_en.htm.
3. Fiske De Gouveia P. European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy / Philip Fiske de Gouveia, Hester Plumridge. — London : The Foreign Policy Centre, 2005. — 55 p.

4. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mogherini_en.
5. *La Porte T.* The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy / Teresa La Porte // CPD Perspectives on Public Diplomacy. — 2011. — №1. — 97 p.
6. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>

Стаття надійшла до редколегії 15.04.2015

Прийнята до друку 01.07.2015

EU PUBLIC DIPLOMACY TRANSFORMATION IN THE FRAMEWORK OF GLOBALIZATION

Mykola Trofymenko

*Mariupol State University,
International Relations and Foreign Policy Chair,
129-a Budivelnikiv Ave., 87500 Mariupol, Ukraine
e-mail: mykola.trofymenko@gmail.com*

The paper considers the transformation of the European Union public diplomacy under the influence of globalization processes. Special attention is paid to the mechanisms of EU public diplomacy implementation in whole and as one of the most advanced integration associations in the world.

Key words: public diplomacy, the European Union, the Treaty of Lisbon, the EU delegation, European External Action Service, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Николай Трофименко

*Мариупольский государственный университет,
кафедра международных отношений и внешней политики,
пр. Строителей, 129, 87500, г. Мариуполь, Украина
e-mail: mykola.trofymenko@gmail.com*

Рассматривается трансформация публичной дипломатии Европейского Союза под влиянием процессов глобализации. Особое внимание уделяется механизмам реализации публичной дипломатии ЕС в целом как одного из наиболее развитых интеграционных объединений в мире.

Ключевые слова: публичная дипломатия, Европейский Союз, Лиссабонское соглашение, делегация ЕС, Европейская служба внешних дел, Верховный представитель по внешним делам и политике безопасности ЕС.