

ДОСЛІДЖЕННЯ КОГЕРЕНТНОСТІ ЯК ХАРАКТЕРИСТИКИ МІЖНАРОДНОЇ СУБ'ЄКТНОСТІ ЄС

У статті йдеться про роль когерентності зовнішньої політики з точки зору міжнародної суб'єктності Європейського Союзу. Розглядаються деякі характеристики міжнародного суб'єкта, рівні когерентності та її роль у зовнішній політиці ЄС.

Ключові слова: міжнародний суб'єкт, когерентність зовнішньої політики, електронна дипломатія.

This article discusses the role of coherent foreign policy in terms of international actorness of the European Union. Some characteristics of international actors are considered, in addition to the level of coherence and its role in EU foreign policy.

Key words: international actor, foreign policy coherence, digital diplomacy.

В статье идёт речь о роли когерентности внешней политики с точки зрения международной субъектности Европейского Союза. Рассматриваются некоторые характеристики международного субъекта, уровни когерентности и ее роль во внешней политике ЕС.

Ключевые слова: международный субъект, когерентность внешней политики, электронная дипломатия

Дискусія про міжнародну суб'єктність ЄС не є новою для сучасної політичної науки, і була актуальною як до [1], так і після Лісабонського договору [2]. Одним з важливих аспектів цього дискурсу є когерентність як

* здобувач кафедри міжнародних медіакомунікацій та комунікативних технологій Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка
науковий керівник: д.політ.н., проф. Копійка В.В.

необхідна умови ефективності зовнішньої політики не лише ЄС, але всіх міжнародних суб'єктів [3, 58].

До того, як Лісабонський договір набув чинності, досягнення когерентності, тобто узгодженості дій, було серйозною проблемою для ЄС – у зв'язку зі складною структурою Союзу та потенційними розбіжностями між цілями та впровадженням Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗБП) та зовнішньою політикою держав-членів. Проблеми, з якими стикався ЄС у формуванні своєї зовнішньої політики, включали в себе розсіяність ресурсів, слабкість процедур прийняття рішень, а також відсутність лідерства [4, 29].

Лісабонський договір, спрямований на те, щоб зробити СЗБП більш послідовною та помітною, та інституційні зміни, що він приніс, включаючи створення Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД), іноді розглядаються як ті зміни, що перетворили європейську дипломатію на гідний приклад когерентності. При цьому питання про ефективну міжнародну суб'єктність ЄС залишається актуальним як в академічному, так і в суспільно-політичному дискурсі [1].

Одним з інструментів зовнішньої політики, аналіз яких може додати до обговорення когерентності, є публічна дипломатія, яка часто визначається як урядовий інструмент, спрямований на здійснення впливу на громадськість інших країн чи трансляцію ідей або ідеології [5, 95].

У сучасну епоху переважного використання Інтернету та соціальних медіа публічна дипломатія часто втілюється у феномені, який в американському політичному дискурсі зазвичай називають кібер-дипломатією [6, 57], а в європейському – електронною дипломатією [7, 22], або цифровою дипломатією [8, 16]. Спираючись на ці дослідження, ми можемо визначити цифрову дипломатію як інструмент застосування нових інформаційних технологій для розширення дипломатичного впливу та досягнення цілей публічної дипломатії через взаємодію з мережами споживачів інформації в мережі Інтернет.

Незважаючи на те, що початково термін з'явився у США, електронна дипломатія в даний час використовується з тим чи іншим ступенем успіху кожним глобальним політичним гравцем, не виключаючи Європу, яка має на дипломатичному порядку денному два аспекти: СЗБП та зовнішню політику держав-членів [9].

Значимість електронної дипломатії для ЄС була підкреслена в 2012 році Кетрін Ештон, яка у своїй промові зазначила, що «потенціал світової взаємопов'язаності повинен слугувати каталізатором для багатьох позитивних глобальних подій» і заявила, що забезпечення вільного та безпечного кіберпростору є керівним принципом електронної дипломатії ЄС [10: 2].

У дослідженні електронного компоненту публічної дипломатії ЄС С.Дюк зазначає, що як ЄСЗД, так і основні європейські зовнішньополітичні офіційні особи та Делегації ЄС, встановили присутність у соціальних медіа на високому рівні. Тим не менш, Дюк зауважує, що, незважаючи на те, що їхня діяльність показує деякі ознаки інтерактивності із споживачами, цьому виду дипломатії не вистачає послідовності, що послаблює прямий діалог і робить електронну дипломатію менш активною. На прикладі «Арабської весни» Дюк підкреслює, що «публічна дипломатія ЄС має виходити за рамки офіційних діалогів, щоб охопити інші теми сучасної багаторівневої дипломатії [11: 31].

Незважаючи на те, що цифрова дипломатія досліджувалася рядом різних шкіл і в різних аспектах, існує теоретичний розрив у застосуванні результатів досліджень до конкретних понять міжнародних відносин, наприклад, до обговорення узгодженості зовнішньої політики. Це дослідження спрямоване на усунення такого розриву через проведення тематичного дослідження, спрямованого на вивчення електронної дипломатії ЄС в соціальних медіа в контексті когерентності політики ЄС та міжнародної суб'єктності в контексті українського питання.

Актуальність дослідження цієї теми полягає у тому, щоб надати розуміння того, якою мірою електронна дипломатія ЄС в соціальних медіа є когерентним інструментом СЗБП у контексті політичних подій в Україні.

Питання про когерентність зовнішньої політики ЄС були актуалізовані після драматичних подій в Україні, коли відмова українського уряду від підписання Угоди про асоціацію з ЄС призвела до різко зростаючої хвилі громадянських протестів, що одержали назву «Євромайдан», і мали результатом самоусунення Президента В.Януковича та глибоку політичну кризу, територіальні втрати (де факто – анексію Автономної Республіки Крим Російською Федерацією) та збройне протистояння на сході України.

Європейська публічна дипломатія, та електронна дипломатія як її конкретний випадок, були активно задіяні в цьому політичному процесі. Але діяльність посадових осіб ЄС у цифровій сфері іноді видавалася не прикладом узгоджених дій, а швидше політикою акторів, які мають різні інтереси, цілі та цінності.

Розв'язання цієї проблеми передбачає відповідь на кілька важливих питань, щодо ступеня участі наднаціональних та національних суб'єктів ЄС в питаннях зовнішньої політики, їхньої взаємодії у цьому процесі, і переважаючих темах та риторичі їхніх повідомлень.

Відповіді на ці питання дозволять зробити висновок, наскільки когерентною або некогерентною є зовнішня політика ЄС в електронній дипломатії на прикладі соціальних медіа, тим самим зробивши теоретико-методологічний внесок до дискусії про міжнародну суб'єктність ЄС. Це також надасть деякі загальні пояснення про роль соціальних медіа в зовнішній політиці, та закладе ґрунт для подальших досліджень у цій галузі.

В цій статті йдеться про відповідність ЄС критеріям міжнародного суб'єкта, та розглядаються різні виміри когерентності його зовнішньої політики та дипломатії.

Дискусії про ЄС як дієву силу в системі міжнародних відносин часто стосуються унікальної природи Союзу.

У своїй статті про ЄС як міжнародний актор, Я.Зільонка пише, що, незважаючи на міцні зовнішні кордони, зростаючий перелік функціональних сфер та розширення арсеналу дипломатичної служби, ЄС «жодним чином не є державою, та навряд чи стане нею» [12, 473]. Скоріше, він є невизначеним

політичним суб'єктом, через диверсифікованість кордонів, відсутність монополії та законних засобів офіційного примусу, та наявність незалежної зовнішньої політики країн-членів.

Незважаючи на це, Зільонка вважає ЄС ефективним міжнародним актором, і його пояснення базується на тому, що в сучасних умовах «типові національні держави Вестфальської системи не є єдиними впливовими суб'єктами в світовій політиці» [12, 472]. Як приклад, він наводить такі ТНК, як Газпром або Microsoft, або МВФ та СОТ як міжнародні міжурядові організації. Зільонка визнає успіх ЄС у безпосередній політиці сусідства, де ЄС має величезні політичні та економічні важелі, в той час як «на світовій арені, де актори не завжди поділяють європейські норми та де ЄС має обмежену владу, результати також вельми обмежені» [12, 471].

У іншій статті Зільонка зазначає, що, на відміну від інших великих світових гравців, ЄС в основному оперує "громадянською силою, спрямованою на просування універсальних норм» [13, 281]. Його дослідження спрямовані на з'ясування того, чи ЄС дійсно є унікальним актором, через порівняння різних аспектів його зовнішньої політики із США, Китаєм та Росією. Зільонка посилається на наявні методологічну суперечності у сфері європейського політичного аналізу, якою є концепція «державності». Пропонуючи ті самі аргументи, що й в іншій статті (кордони, центр прийняття рішень, монополія на офіційний примус тощо), він зазначає, що порівняння ЄС з національними державами видається не таким вже вдалим. При цьому автор визнає можливим застосовність певного порівняння, посилаючись на те, що сам концепт державності є досить розпливчастим та аж ніяк не універсальним. Для ілюстрації цього він наводить приклад таких країн як Ісландія, Судан або Коста-Ріка, які, попри наявність усіх елементів державності, не можуть порівнюватися з США або Китаєм, в той час як ЄС підпадає під таке порівняння. Таким чином, Зільонка підводить ці актори під категорію скоріше імперій, а не держав, що робить їхнє порівняння актуальним.

В ході дослідження міжнародних прагнень та самосприйняття, форми, структури та засобів правління, відносин між центральною владою та

периферійними, Зільонка приходять до висновків, що, хоча всі вищезазначені актори володіють загальними характеристиками (являють собою великі територіальні одиниці, та застосовують силові ресурси для поширення впливу у галузях, що становлять їхній інтерес), у зв'язку із «своєрідною системою управління, нечіткими кордонами і переважанням засобів громадянської політики, ЄС втілює свою зовнішню політику відмінно від трьох інших суб'єктів» [12, 281).

Найбільш цінними для цілей цього дисертаційного дослідження є висновки Зільонки відносно взаємодії ЄС із сусідами. Він визнає, що ці відносини стосуються не лише надання допомоги, питань торгівлі або безпеки, але «в основному – експорт управління ЄС в ці країни» [12, 283], в результаті чого вони стають «ближчими до Союзу шляхом законодавчої та інституційної конвергенції» [12, 296]. Що стосується проведення єдиної зовнішньої політики, Зільонка пише, що, на відміну від трьох інших суб'єктів дослідження, зовнішня політика ЄС скоріше є політикою, описаною Кантом (всезагального миру), ніж тією, що були описані Гоббсом або Макіавеллі («ми проти них»). Також, Зільонка висловлює тезу, до якої наше дослідження звернеться у подальшому, що ЄС «є більш рівномірним та послідовним зовнішнім актором у сфері торгівлі, ніж у сфері безпеки» [12, 298].

Дослідження Н. Райта, у продовження припущень Зільонки, розділяє міжнародну діяльність ЄС на два аспекти: економічну політику та політику безпеки. Відносно першого, як він зазначає «ЄС спроможний діяти таким чином, щоб його політика мала глобальні наслідки, хоча і зустрічаючись із викликами на цьому шляху» [14, 27], але у відносно другого напрямку, «міжнародна суб'єктність є набагато менш розвиненою і залишається суперечливою» [14, 28]. Це означає, що, незважаючи те, що ЄС значною мірою демонструє взаєморозуміння і кореляцію в економічній сфері, держави-члени ЄС «навряд чи здійснюють глобальний вплив, а його суб'єктність в сфері безпеки продовжує зосереджуватися на внутрішній ситуації та найближчому зарубіжжі» [14, 29]. Крім того, держави-члени мають «розбіжні уявлення про проблеми безпеки і різні акценти в стратегії національної безпеки» [15, 80], і

зміна цієї ситуації є малоюмовірною. Проте, така розбіжність не завадила країнам-членам виробити та затвердити стратегію більш широкого підходу до безпеки на рівні Союзу.

Таким чином, зовнішня політика Європейського Союзу має як сильні, так і слабкі сторони, однією з яких є брак когерентності. При цьому для продовження аналізу необхідно розібрати, що мається на увазі під когерентністю, які рівні вона має, і як впливає на міжнародну суб'єктність ЄС.

Детальне дослідження проблеми когерентності в політиці ЄС представлено в книзі «Міжнародні відносини та Європейський Союз» під редакцією К.Хілла та М.Сміта. Автор відповідного підрозділу, К.Гебхард, визначає когерентність як «виклики та амбіції щодо координації різноманітних напрямів міжнародних відносин ЄС з метою збільшення стратегічної єдності та процедурної ефективності на кількох рівнях зовнішньої діяльності ЄС» [16, 101].

За даними дослідження, ЄС є вертикально та горизонтально багатоплановою системою з підвищеною необхідністю координації, але без вбудованої інституційної основи для здійснення узгоджених зовнішнього впливу. У зв'язку з особливостями організації, зовнішнє керівництво в ЄС є розділеним не тільки по вертикалі (між державами-членами та інституціями ЄС), але і по горизонталі (між Європейською комісією та Європейською Радою).

Гебхард зазначає, що функціональна фрагментація інституційних структур ЄС чинить перешкоди його уніфікованим діям на світовій арені [16, 102]. Що також є дуже важливим, вона пояснює різницю між когерентністю та послідовністю: в термінології дослідження, перше поняття є більш загальним, включаючи в себе не тільки відсутність протиріч у здійсненні зовнішнього впливу (що визначається як «послідовність»), але й якісну синергетичну взаємодію між учасниками процесу.

Історичним підґрунтям некогерентності в політиці ЄС є існування «дуалізму між наднаціональною інтеграцією та міждержавним співробітництвом» [16, 104]. Аспекти когерентності, таким чином, включають в

себе покрити вертикальну (відповідність політики держав-членів спільній політиці ЄС), горизонтальну («координація між наднаціональною та міжурядовою сферами зовнішньої дії» [16, 107]), внутрішню (в межах кожного зовнішньополітичного суб'єкта) та зовнішню (між ЄС і третіми акторами), які всі є тісно взаємопов'язаними.

Гехард вважає, що найбільш важливим серед інших для представлення ЄС як міжнародного суб'єкта, партнера в зовнішньому вимірі, є горизонтальна когерентність, яка «багато в чому є інституційним питанням, як відносно її змістовного, так і процесуального виміру» [16, 109]. Це робить забезпечення горизонтальної когерентності нагальною проблемою для політичних діячів та установ ЄС.

Вона також описує три рівня розуміння когерентності, такі як нейтральне (в цілому збігається з поняттям «послідовності», тобто поверхневою відсутністю протиріч), негативне (внутрішня боротьба за владу, конфлікти конкуруючих суб'єктів політики на стратегічному рівні) і позитивне (бажаний спосіб взаємодії, безперервні спільні зусилля, спрямовані на виконання єдиної мети» [16, 112]). Однією з проблем некогерентності є те, що деякі інституційні заходи, призначені для її усунення і вдосконалення ЄС в напрямку забезпечення «єдиної дії», виконуються у формальному, нейтральному розумінні когерентності (тобто передбачають відсутність протиріч), при тому що насправді «єдина дія» передбачає досягнення доброякісної когерентності.

Аналізуючи засоби підвищення когерентності, Гехард зосереджує увагу на заходах, вжитих для досягнення горизонтальної та внутрішньої когерентності, оскільки на її думку вони є більш «плідними об'єктами дослідження» [16, 113], і більш важливим для дослідження міжнародної суб'єктності ЄС. Вона вказує, що такі заходи включають засоби правового захисту, інституційні реформи та політичні ініціативи.

Правові питання є найбільш важливим коренем горизонтальної когерентності, у зв'язку з наявною проблемою функціональної дефрагментації органів прийняття рішень. Такі правові положення, як, наприклад, те, що Рада і Комісія повинні виконувати свої обов'язки «кожен у відповідності зі своїми

відповідними повноваженнями» з Амстердамського договору, що збереглося в Договорі Ніцци, створили собою потенційне джерело некогерентності. Відповідальність не була покладена на один координаційний орган, і до Лісабонського договору жоден інший документ не надавав чіткого пояснення про розмежування повноважень між суб'єктами [16, 115]. Проте, Гебхард припускає, що після Лісабонського договору зіткнення компетенцій на рівні впровадження політики є менш імовірною.

Інституційні реформи, як правило, були зосереджені на забезпеченні внутрішньої когерентності, тобто відбувалися на оперативному рівні діяльності: бюрократичні та організаційні можливості, процедурна когерентність. А політичні ініціативи обмежувалися політичними дебатами в межах ЄС та національних політиків стосовно зовнішньополітичної суб'єктності Союзу.

Гебхард стверджує, що Рада і Комісія наразі вже розробили *modus operandi* відносно забезпечення синергії між піларами ЄС, настільки, щоб забезпечити їхнє функціонування [16, 120], і Лісабонський договір мав деякі наслідки в напрямку покращення когерентності шляхом запровадження трьох важливих змін.

Першою з них є запровадження посади Верховного представника ЄС з закордонних справ і політики безпеки. У порівнянні з Договором Ніцци, Лісабонський договір вніс деякі поправки в напрямку забезпечення єдиного зовнішнього представництва, зробивши відповідальним за забезпечення когерентності зовнішнього впливу Високого представника, замість того, щоб розділяти ці повноваження між Радою та Комісією. Більш того, Високий представник також є одним з віце-президентів Комісії, що є, мабуть, найважливішим нововведенням з точки досягнення горизонтальної когерентності [16, 122]. Залишається важливим, чи здатний Високий представник, яким на сьогодні є Кетрін Ештон, подолати існуючий дисбаланс та ефективно підтримувати баланс між Комісією та Радою на практиці.

Другим кроком є зміцнення єдності бюрократичних культур шляхом створення спільної Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД) для

забезпечення узгодженості на бюрократичному рівні в процесі щоденної роботи.

Нарешті, запровадження посади постійного голови Європейської ради означає, що Європейська рада визнана автономним інституційним актором. Ця зміна «спрямована на забезпечення наступності в зовнішній діяльності ЄС» [16, 122], а також забезпечення реалізації вертикальної когерентності на рівні глав держав.

Тим не менш, завдання забезпечення когерентності залишається важливим після провалу Конституційного договору, і Лісабонський договір не спричинив реального прориву у цій сфері, залишивши на поверхні деякі проблеми. На горизонтальному рівні як Президент Ради, так і Високий представник знаходяться на кордоні різних стовпів представництва, і їхня взаємодія в процесі впровадження зовнішньої політики також є об'єктом інтересу. У цьому зв'язку важливе значення мають і такі особистості, як Президент Комісії, Комісар з питань розширення та Європейської політики сусідства, та інші політики та чиновники, які беруть участь у впровадженні зовнішньої політики.

Підсумовуючи, К. Гебхард пише, що при тому, що некогерентність є серйозною проблемою, вона не є єдиною причиною деяких невдач зовнішньої політики ЄС. Вона зазначає, що вертикальна некогерентність призводить до більшого розриву в зовнішній політиці, але при цьому горизонтальна спричиняє негативний вплив на сприйняття ЄС в якості міжнародного актора.

Таким чином, когерентність зовнішньої політики на різних рівнях є однією з характеристик міжнародної суб'єктності. Для дослідження суб'єктності через когерентність електронної дипломатії, подальше дослідження в цій тематиці має стосуватися теоретичного огляду понять публічної дипломатії, електронної дипломатії та особливостей їхнього впровадження в соціальних медіа.

Список використаних джерел:

1. Manners I. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS*, Vol.40, #2, pp.235-58
2. Howorth J. (2010) The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? *JCMS*, Vol. 48, #3. pp. 455–474
3. Koehler K. (2010) European Foreign Policy After Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor, *CRIA*, Vol.4 (1), pp.57-72
4. Jonas P. (2008) EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? *Research Group on European Affairs* #2, 42 p.
5. Nye J. (2008) Public Diplomacy and Soft Power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World, pp. 94-109
6. Hocking B. Rethinking the ‘New’ Public Diplomacy. In: Melissen J. (ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Palgrave Macmillan, 240 p.
7. Nweke E. (2012) Diplomacy in Era of Digital Governance: Theory and Impact. *Information and Knowledge Management*, Vol 2, No.3, p.22-26
8. Westcott N. (2008) Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations. *Oxford Internet Institute, Research Report 16*, 20 p.
9. Avery G. (2011) The EU’s External Action Service: new actor on the scene. *European Policy Centre*, 28 January 2011, accessed 16 February 2014
10. Ashton C. (2012) Speech by EU High Representative Catherine Ashton on Cyber security: an open, free and secure Internet A 440/12, October 2012, accessed 8 January 2014
11. Duke S. (2013) The European External Action Service and Public Diplomacy. *Paper of the Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’*, 38 p.
12. Zielonka J. (2008) Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs* 84: 3, pp.471–484

13. Zielonka J. (2011) The EU as an International actor: Unique or Ordinary? *European Foreign Affairs Review* 16, pp.281-301
14. Wright N. (2011) The European Union: What Kind of International Actor? *Political Perspectives* 2011 Volume 5 (2), pp.8-32
15. Zwolski K. (2012) The EU as an international security actor after Lisbon: Finally a green light for a holistic approach? *Cooperation and Conflict* 47(1) pp.68-87
16. Gebhard C. (2011). Coherence. In: Hill C., Smith M. (ed.) (2011) *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 557 p.