

Ю. Ю.Бондаренко

ИНСТИТУТ ДИПЛОМАТИИ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Процесс европейской интеграции «бросает вызов» традиционной дипломатии на трёх уровнях: 1) на внутриевропейском уровне двусторонних отношений; 2) на уровне многостороннего формата Совета ЕС; 3) на уровне возникшей способности ЕС устанавливать дипломатические отношения с третьими странами. Автор ставит перед собой задачу рассмотреть изменения, происходящие в развитии дипломатии, на примере внутриевропейского уровня двусторонних отношений. В статье, в частности, оценивается, является ли присутствие традиционных посольств и дипломатических миссий стран-членов внутри ЕС остаточным явлением, которое не несёт никакой смысловой нагрузки и функций, или они приспособились к новым требованиям политической среды Европейского Союза.

Ключевые слова: дипломатия, институт, Европейский Союз, интеграция, посольства, трансформация.

Yu. Bondarenko

THE INSTITUTE OF DIPLOMACY AND EUROPEAN INTEGRATION

The institute of traditional diplomacy is challenged by the European integration at the three levels: 1) at the level of intra-European bilateral relations between member states; 2) at the level of such a multilateral forum as the Council of Ministries of the EU; 3) at the level of emerging capacity of the European Union to establish external relations with third countries. The issues that are highlighted in this article concern the first level of intra-European bilateral relations. Notwithstanding the establishment of European External Action Service, national embassies (both inside and outside the EU) still continue to exist on a par with European structures such as Delegations of the European Union or Permanent Representations of member states in Brussels. The article, in particular, assesses whether continued presence of bilateral embassies within the European Union is residual, or whether they are adapting their role to new requirements in the EU policy environment.

Keywords: institute, diplomacy, European Union, integration, bilateral embassies.

Дипломатия как совокупность правительственных и неправительственных институтов и учреждений, несиловых инструментов и средств [1, с. 13], регулирующих межгосударственные отношения в Вестфальской системе международных отношений, претерпевает ряд существенных изменений и вызовов в результате развития европейской интеграции.

Процесс европейской интеграции «бросает вызов» традиционной дипломатии на трёх уровнях: 1) на внутриевропейском уровне двусторонних отношений; 2) на уровне многостороннего формата Совета ЕС; 3) на уровне возникшей способности ЕС устанавливать дипломатические отношения с третьими странами [5, с. 44]. В этой статье ставится задача рассмотреть изменения, происходящие в развитии дипломатии, на примере внутриевропейского уровня двусторонних отношений.

Как отмечает Дер Дериан, современная дипломатия и Вестфальская государственная система развиваются как взаимоутверждающие концепции. Именно Вестфальской системе международных отношений была присуща идея баланса сил, и зародилось понятие национального суверенитета. Дипломатия, таким образом, способствовала поддержанию баланса между гегемонией одного государства и полной анархией со стороны всех государств. Другими словами, дипломатия возникла как коллективное и рефлексивное отражение конечной цели государств — самосохранение во враждебной среде [9, с. 119].

В основе новой институциональной теории лежит понимание роли дипломатии как определённого набора образующих принципов, правил и организационных моделей поведения в межгосударственных отношениях. При всем различии и разнообразии государств в контексте культур, политических режимов и национальных интересов, дипломатия представляет собой нечто объединяющее их, что позволяет им вести переговоры друг с другом в предсказуемой

и организованной форме, предоставляет общий организационный базис для их взаимодействия и существования. Таким образом, главной предпосылкой для функционирования дипломатии как системы норм и правил, регулирующих межгосударственные отношения, является наличие так называемого «организационного пространства» *, разделяемого всеми государствами [11].

Можно также рассматривать дипломатию как выражение разделяемой повсеместно на транснациональном уровне нормативной логики, которой руководствуются государства в своих действиях и при формировании идентичности [14, с. 22].

Поскольку первый подход делает явный акцент на возникновении однородности в структурах, а последний подход определяет появление единых смыслов, идентичностей и ожиданий, наиболее целесообразно рассматривать эти два взгляда как дополняющие друг друга в их попытке определить значение дипломатии как института.

Организационная область дипломатии была структурирована посредством всё более возрастающего взаимодействия между министрами иностранных дел европейских государств как главных акторов в международных отношениях XIX века, что проявилось в особенности после Венского Конгресса 1815 года. Фундаментальный принцип, заложенный в дипломатической системе, стал предметом широко распространённого признания дипломатических работников и их прав (таких, например, как иммунитет и неприкосновенность), который свидетельствовал о растущем влиянии дипломатии и способствовал её дальнейшей институализации.

Дипломаты — главные защитники и лоббисты национальных интересов государств на международной арене. Вместе с тем они являются членами транснациональной группы профессионального сообщества с единой, разделяемой всеми корпоративной культурой, с профессиональ-

ным языком, процедурами инаугурации и моделями социализации. Большинство дипломатических норм, стандартов и установленных практик были кодифицированы в таких документах, как «Венская конвенция о дипломатических сношениях» 1961 года и «Венская конвенция о консульских сношениях» 1963 года [10, с. 2].

Более пристальный взгляд обнаруживает очевидную двусмысленность и конфликтность в развитии дипломатии как института. Эта двусмысленность наблюдается между различными ипостасями дипломатии. С одной стороны, дипломат является носителем интересов и политического курса конкретного суверенного государства по отношению к другим государствам** [15]. С другой, дипломатия параллельно развивается в виде системы транснациональных, повсеместно признанных принципов, норм и правил поведения, поддерживаемых и принимаемых представителями государств при их взаимодействии.

Однако эта напряжённость сглаживается посредством деятельности дипломатов как специализированной группы профессионалов, нанятых и социализированных с целью выполнения двойственных задач, чего требует от них дипломатическая служба. Подобного рода двойственность явственно проявляется и в контексте Европейского Союза, где возрастает неопределённость относительно характера отношений между странами-членами и их отношениями с третьими странами. При этом всё возрастающее вмешательство Евросоюза как наднационального актора в дипломатическую деятельность подрывает устоявшееся представление о том, что есть дипломатия.

В настоящее время Европейский Союз представляет собой политическое объединение стран-членов, более не организованных только одним повсеместно признанным набором норм и правил, олицетворённых в традиционной дипломатии. Евросоюз в значительной мере основан на бюрократизированной сети «внутренних» отно-

шений во все более увеличивающемся количестве политических областей, координирующихся на центральном уровне в Брюсселе. Без определённого, однозначно установленного центра верховной власти и без явственного источника суверенитета Европейский Союз в настоящее время является самым радикальным мирным вызовом для ещё господствующей Вестфальской системы международных отношений.

Изменения, которые происходят в институциональной структуре дипломатии, всё меньше поддаются контролю в связи с тем, что процесс европейской интеграции не стоит на месте и постоянно, динамично развивается, постепенно трансформируя нормативную логику, которой руководствуются дипломаты.

Процесс европейской интеграции отмечен растущей взаимозависимостью внутренних административных систем стран-членов ЕС, где политические вопросы в специфических областях сотрудничества координируются «поверх» границ без участия дипломатов. Суверенитет стран — членов ЕС серьёзно подорван такими мерами, как принцип взаимного признания, позволяющий юридическим лицам, оперирующим в одном государстве, действовать на основании законов другого государства [3, с. 41].

Тем не менее, вопреки растущей европейской интеграции, структура двусторонних дипломатических отношений между странами внутри Европейского Союза осталась незатронутой. В качестве подтверждения можно привести тот факт, что посольства стран-членов Европейского Союза в государствах ЕС имеют схожие структуры, функции и персонал наряду с их посольствами в третьих странах [12, с. 116].

Примечательно, что министерства иностранных дел стран-членов Европейского Союза создали организационные структуры, взаимодействующие только в рамках повестки дня Европейского Союза. В качестве примера можно привести деятельность

представительств Европейской Комиссии, а ныне Европейского Союза, которые были открыты в более чем 130 странах мира [7, с. 183]. Тем не менее большинство стран ЕС сохранили двусторонние руководящие отношения по соответствующим секторам с определёнными географическими регионами мира (Министерства иностранных дел Австрии, Греции, Ирландии и Люксембурга представляют в данной связи исключения, поскольку при открытии своих дипломатических миссий они руководствуются функциональной, а не географической логикой) [5, с. 63]. В этих регионах страны-члены ЕС обычно воспринимаются и характеризуются единым понятием «Европа», что не имеет ничего общего с членством в Евросоюзе.

Так, ещё в 2000 году в документе «О проекции внешнего представительства ЕС: улучшение эффективных коллективных ресурсов» Хавьер Солана, занимавший тогда пост Верховного представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности подчеркивал непараллельное, собирательное присутствие Европейского Союза (страны-члены наряду с Европейской Комиссией) в третьих странах [16]. В документе, в частности, отмечалось, что Европейский Союз располагает 40-тысячным дипломатическим штатом служащих (должностные лица ЕС и национальные служащие) по всему миру в более чем 1500 дипломатических миссиях (в то время как США имеют 15-тысячный штат для сети не менее чем из 300 миссий) [16]. Однако это огромное развёртывание человеческих и финансовых ресурсов стран-членов Европейского Союза не соответствует сравнительному результату внешнеполитического влияния ЕС и США, даже в отношении доступности информации.

Таким образом, сохранение дипломатических миссий стран-членов Европейского Союза вплоть до настоящего времени (даже с учётом формирования единой дипломатической службы ЕС) указывает на ин-

ституциональную устойчивость, где изменения в окружающей среде (европейская интеграция) постепенно вносят изменения в функционирование системы, но не трансформируют её радикально.

Процесс европейской интеграции всё же открывает возможности для изменения нормативных стандартов и правил на уровне двусторонних дипломатических отношений в рамках Европейского Союза [5, с. 53]. Сам факт членства в Евросоюзе препятствует возможности войны между странами-членами. Следовательно, одна из основных задач дипломатии — гарантия национальной безопасности от угроз со стороны других государств в анархичной государственной среде — имеет второстепенное значение в межъевропейских дипломатических отношениях и постепенно замещается растущим вниманием к другим сферам дипломатической деятельности, таким как торговля, культурные связи или права человека.

В целом изменения на двустороннем уровне взаимоотношений в рамках Европейского Союза затрагивают процесс развития так называемого «внутриевропейского типа дипломатии», лишённого традиционных забот о национальной безопасности и сосредоточенного на улучшении секторального и функционального сотрудничества между национальными администрациями [13]. Это, в свою очередь, подразумевает существование различий в применении стандартов в двусторонних отношениях стран-членов друг с другом в рамках Европейского Союза, с одной стороны, и по отношению к третьим странам, с другой [8]. Причина изменения нормативных стандартов дипломатии в пределах Европы (в отличие от внешнего для Европы пространства) очевидна. В то время как Вестфальская дипломатия — это система норм и правил, позволяющих государствам выживать и взаимодействовать в анархичной окружающей среде, внутриевропейская дипломатия представляет собой вновь соз-

данный набор норм и правил, регулирующих взаимодействие стран в правовой среде, основанной на букве закона [4, с. 129].

Таким образом, Европейский Союз является международной организацией, учреждённой государствами, посредством международных правовых норм, но эти правовые нормы, в свою очередь, затрагивают идентичности стран — членов ЕС. Вследствие этого возникает уникальное явление, когда политико-административные единицы в странах-членах ЕС испытывают своеобразную европеизацию национальных идентичностей. Дипломатия, как и политика, всё больше «одомашнивается», стираются границы между внутренней и внешней политикой. Понятие «национального интереса» размывается, вследствие того, что страны-члены Европейского Союза добровольно связывают себя взаимными «европейскими» обязательствами, которые ограничивают их собственные суверенные права. При этом наблюдаемое взаимодействие между национальными и надгосударственными представителями оказывается гораздо более интенсивным, чем где-либо в мире. Такая дипломатия характеризуется рядом авторов как «поздняя суверенная дипломатия» или «поздний суверенный порядок» [18].

Представляется, что такой институт, как дипломатия в рамках Европейского Союза, больше не включает в себя только переговорный процесс между государствами, но также своеобразную форму сотрудничества, сосредоточенную на формировании европейской правовой и политической системы, в которой страны — члены ЕС функционируют и взаимодействуют. Соответственно это требует привлечения дополнительных ресурсов и формирования нового вида самоидентификации со стороны министерств иностранных дел стран — членов Европейского Союза с целью развития внутриевропейского типа дипломатии, требующего изменения и совершенствования процедур подготовки кадров и со-

циализации сотрудников. Следовательно, дипломаты, вовлечённые во внутриевропейскую дипломатию, будут, например, развивать экспертные навыки в вопросах урегулирования торговых споров, продвижения так называемой «мягкой силы» или прав человека или оформления норм европейского права [5, с. 54].

Подобного рода переход к внутриевропейскому типу дипломатии приведёт к формированию новых понятий: к введению новых терминов в дипломатический язык, к смене профессиональных ценностей, ориентиров, норм и принципов, что, в свою очередь, повлечёт за собой изменения в процедуре социализации дипломатов в министерствах иностранных дел стран — членов Европейского Союза. Изменится также представление о том, что является легитимным действием или поведением в контексте дипломатических отношений стран-участниц объединения.

Однако, хотя общая правовая база Европейского Союза создает новые условия для формирования внутриевропейской дипломатии, нет никакой гарантии, что все страны — члены ЕС будут пересматривать свои внешнеполитические ориентиры одновременно и по одному и тому же сценарию. Такое гомогенное, одностороннее коллективное изменение потребует структуризации внутриевропейского дипломатического организационного пространства [5, с. 54].

В подобной ситуации министерства иностранных дел стран — членов ЕС должны взаимно осознавать свою вовлечённость в общее предприятие под названием «внутриевропейская дипломатия»; между ними должно существовать усиленное взаимодействие и непрерывный информационный поток с целью поддержания определённого рода дипломатического порядка и принципов создания коалиций для продвижения интересующих их вопросов. Однако в отсутствии последовательного набора единых целей и мотиваций, а также совместных нормативных ожиданий

изменения в министерствах иностранных дел стран — членов ЕС могут привести к развитию множественных и различных стандартов дипломатического поведения, что, в конечном итоге, закончится фрагментацией и раздробленностью внутриевропейской дипломатии. Такая фрагментация отразится на уже имеющихся разногласиях между странами — членами ЕС по поводу того, какого рода политическим объединением является Европейский Союз и каким он должен стать в перспективе. Подобного рода сценарий возможен, если каждая из стран — участниц ЕС или коалиция стран будет придерживаться своих собственных принципов внутриевропейской дипломатии. От того, по какому пути пойдёт формирование внутриевропейского типа дипломатии, будет зависеть дальнейшее распределение полномочий в Европейском Союзе.

Гомогенная или фрагментарная, но возникающая внутриевропейская модель дипломатии добавляет третье измерение к двойственному лицу, которое традиционно имеет современная дипломатия. Министерства иностранных дел стран — членов ЕС становятся всё более «трёхмерными», со специфическим европейским компонентом, добавленным к национальной и транснациональной составляющей дипломатии, которыми традиционно руководствуются министерства, выстраивая внешнюю политику [17, с. 182].

Внутриевропейский тип дипломатии характеризуется сложной системой взаимосвязей между государствами в рамках многосторонних форумов, таких как Совет Министров, например. Однако нельзя сбрасывать со счётов и деятельность традиционных посольств и национальных дипломатических миссий внутри Европейского Союза.

В действительности, даже после учреждения единой дипломатической службы Европейского Союза в 2009 году, деятельность традиционных посольств как внутри,

так и вне территории Европейского Союза не была упразднена. Традиционные посольства символизируют остатки более не доминирующей системы, основанной на центральном положении государства как доминирующего актора мировой политики [4, с. 123]. Вместе с тем необходимо оценить, является ли присутствие традиционных посольств и дипломатических миссий стран-членов внутри ЕС остаточным явлением, которое не несёт никакой смысловой нагрузки и функций, или они приспособились к новым требованиям политической среды Европейского Союза.

В контексте создания Европейской службы внешних связей продолжают идти поиски того, как приспособить институализированные «вестфальские» модели для организации отношений между государствами, включая министерства иностранных дел, посольства и других агентов национальной дипломатической системы и вновь возникшие дипломатические структуры и процессы, не относящиеся напрямую к конкретному государству или ведомству.

Ключ к пониманию роли традиционных дипломатических миссий лежит в оценке политических процессов в Европейском Союзе. В качестве подтверждения данного тезиса можно привести высказывание представителя посольства Дании в Лондоне: «К тому времени, когда вопросы попали в повестку дня в Совете Министров, уже поздно что-то изменить. Брюссель хорош для получения информации, но не для влияния. Есть необходимость оказывать влияние на политику в столицах стран-членов, поскольку они являются ключевыми центрами политических процессов в Европейском Союзе» [6, с. 171].

Целесообразность сохранения постоянных двусторонних представительств стран-членов внутри Европейского Союза объясняется и тем, что они в ряде случаев имеют систему совместной аккредитации. Некоторые посольства стран Европы, аккредитованные, например, в Вене, совмещают

свою деятельность с представительством этих же стран в международных организациях, находящихся в столице Австрии (например, в подразделениях ООН, ОБСЕ или МАГАТЭ). Вследствие этого наблюдается изменение традиционных дипломатических ролей. Дипломаты перестают выполнять исключительно функции поддержания двусторонних отношений, но обеспечивают представительство в многосторонних форумах и организациях.

Одна из целей дипломатического представительства в настоящее время определена необходимостью влиять на политический курс стран-членов в отношении друг друга в контексте Европейского Союза. Представители посольств Франции, Соединенного Королевства и Дании в Вене оценивали, что примерно 80–95% всей политической работы имеет отношение к вопросам ЕС, и только лишь небольшая часть их ежедневной деятельности посвящена традиционным двусторонним отношениям*** [6, с. 173].

Традиционные дипломатические миссии Европейского Союза служат проводником углублённого стратегического знания о внутренних политических процессах и действующих лицах, влияющих на позиции национальных участников во время переговоров на уровне Европейского Союза, что может быть использовано как стратегически важный информационный ресурс в переговорном процессе в Брюсселе. В действительности, процесс выработки внешнеполитического решения крайне сложен в любом государстве и охватывает позицию огромного количества игроков — от официальных лиц государства до мнения партийных служащих и представителей гражданского общества.

Вместе с тем трансформация функций традиционных посольств внутри Европейского Союза происходит не повсеместно и с разной степенью интенсивности. Так, например, отличную ситуацию от предыдущих моделей функционального назначения

традиционного посольства в Европейском Союзе можно отметить в посольстве Словакии в Вене. В действительности, в этом посольстве около 80% всей политической работы продолжает концентрироваться на традиционных двусторонних аспектах отношений и только 20% касается повестки Европейского Союза [6, с. 174]. Это объясняется тем, что страны-соседи, Австрия и Словакия, имеют множество вопросов приграничного сотрудничества и достаточно большое число двусторонних политических визитов. Посольство Словакии также играет роль посредника в контактах по линии министерств двух правительств.

Традиционная модель коммуникации в дипломатии устанавливает приоритетные связи между посольством и министерством иностранных дел своей страны. В действительности, в современном мире суверенные государства остаются наиболее значимыми акторами, а министерства иностранных дел таких государств — самыми очевидными институционально оформленными структурами, выполняющими традиционные функции дипломатии [1, с. 8].

Представляется интересным, в какой степени традиционная модель работает в сложной, взаимосвязанной среде Европейского Союза с учетом того, что ЕС представляет собой сложную дипломатическую сеть, в которой практически невозможно отследить неформальные и формальные модели коммуникации и где коммуникационные модели развиваются, чтобы соответствовать специфическим нуждам [17, с. 248].

Посольства стран — членов Европейского Союза в разной степени, но взаимодействуют с постоянными представительствами их стран в Брюсселе. Они используют информацию из постоянных миссий в Брюсселе, чтобы проанализировать, какие вопросы пойдут на переговоры в Совет Министров и определить потенциальные проблемные аспекты, в которых политика властей страны пребывания отличается от политического курса их собственного го-

сударства. Эти оценки в дальнейшем служат основой для выбора субъекта в стране пребывания, через которого необходимо поддерживать взаимодействие и оказывать лоббирование. Однако министерство иностранных дел всё же продолжает оставаться главным каналом связи посольства со своим правительством.

Определённая закономерность наблюдается во взаимосвязи между посольствами различных стран — членов Европейского Союза, которых объединяют схожие позиции по вопросам внешней политики. Между тем эти связи могут быть охарактеризованы понятием «изменчивая геометрия», поскольку страны объединяются в группы, каждый раз преследуя определённые цели. При этом в каждом конкретном случае состав групп может отличаться, однако встречаются и примеры относительно стабильных коалиций [17, с. 236].

Одна из наиболее институализированных групп — Вышеградская группа, включающая в себя Чешскую республику, Словакию, Венгрию и Польшу, к которой в Лондоне присоединяются также Австрия и Словения. Подобным образом Нидерланды, Финляндия, Швеция и Дания имеют учреждённую группу, представляющую также Норвегию и периодически Исландию в Вене [6, с. 177].

Существуют два возможных сценария изменения роли традиционных посольств и дипломатических миссий внутри Европейского Союза. Согласно первому сценарию, структуры и организационные стандарты двусторонней дипломатии могут быть сохранены независимо от их совместимости с развивающимися условиями политико-административной среды внутри Европейского Союза. Другими словами, этот сценарий можно охарактеризовать как сохранение статус-кво [6, с. 168].

Второй сценарий подразумевает дальнейшую трансформацию традиционных посольств с учётом современных вызовов, главным образом, европейской интеграции.

В глобальной среде, характеризующейся сложной и комплексной взаимозависимостью, роль территориальных государств, возможно, будет пересмотрена и заново определена [6, с. 169]. В такой среде дипломатическое представительство всё больше становится многофункциональным, содержащим в себе многочисленные площадки для взаимодействия, множественных акторов и разнообразные повестки дня, которые оставляют единственный шанс для традиционного посольства адаптироваться под большим давлением извне.

Согласно этому сценарию, значительные изменения политико-административной среды Европейского Союза оказывают давление на правительство и дипломатические службы с целью их соответствия новым возникшим условиям. Если соответствие не может быть достигнуто, министерства иностранных дел и посольства могут в перспективе быть заменены другими агентствами и структурами.

Уже сейчас, вследствие осуществления властных полномочий согласно функциональной, а не территориальной логике, министры иностранных дел теряют свою монополию в представительстве их стран в Брюсселе и в других международных организациях. В этом контексте, как отмечает Адлер-Ниссен, Европейский Союз способствует дезинтеграции государственных властных структур и потере полномочий министерствами иностранных дел [4, с. 127].

В результате трансформации место расположения посольств в будущем может быть перенесено из столиц стран — членов ЕС в крупные экономические и политические центры влияния, где подобное представительство может иметь значительный интерес с точки зрения функциональности. Между тем принципы набора персонала и ротации кадров также меняются, поскольку современная ситуация требует привлечения всё большего количества экспертов из профильных областей из-за усложнения их взаимодействия [12, с. 117].

В действительности, конечно, следует ожидать, что элементы обоих сценариев могут быть найдены в текущих практиках, в то время как развитие дипломатических структур и процессов эволюционно и адаптируется в ответ на изменения как внутренней, так и международной обстановки.

Во-первых, резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что традиционное посольство внутри Европейского Союза находится в стадии транзита — между сохранением статус-кво и трансформацией. При этом необходимо отметить текущую тенденцию и склонность скорее к упрочнению позиций европейских столиц в процессе принятия решений в Европейском Союзе. Аргумент состоит в том, что в Европейском Союзе, состоящем из 27 стран-членов, всё сложнее проследить развивающиеся политические позиции стран-членов только через их контакты в Брюсселе и, таким образом, необходимо сохранить эффективный доступ и присутствие в столицах стран — членов ЕС [6, с. 179].

Во-вторых, очевидно, что посольства и дипломатические миссии внутри Европейского Союза заново определяют свои функции, чтобы соответствовать требованиям изменяющейся среды, в которой они взаимодействуют. Традиционный принцип двусторонних отношений заменяется двусторонними отношениями, ориентированными на Брюссель, что обусловлено требованиями изменяющейся многосторонней среды Европейского Союза, в которой лоббирование и защита интересов на уровне стран-членов играет ключевую роль. Это скорее не новый набор ролей и функций, которые выполняют посольства внутри ЕС, а реконфигурация традиционных функций под давлением новых обстоятельств.

В-третьих, по мере углубления процесса глобализации уровень специализации межгосударственных переговоров постоянно усиливается, что выдвигает перед дипломатами новые задачи [1, с. 24]. На примере Европейского Союза можно проследить,

что традиционные посольства стран — членов ЕС являются дипломатическими представительствами, осуществляющими свои функции, не только с подачи министерств иностранных дел. Они также являются площадками для продвижения интересов других профильных ведомств правительств стран-членов. Последнее, в частности, прослеживается в принципе подбора персонала для посольств, где становится всё более распространенным явлением отбирать экспертов из профильных министерств или нанимать местных специалистов, компетентных в специфических областях.

Так, французское посольство в Вене, например, имеет более 15 атташе из различных профильных министерств, затрагивающих определённые повестки, такие как вопросы экологии и окружающей среды, правосудия и внутренних дел, культуры и научного сотрудничества. В значительной степени присутствие экспертов и служащих из других министерств (не из министерства иностранных дел) является одним из элементов всеобщей реструктуризации дипломатического представительства Франции в Европейском Союзе. Французские посольства во многом смоделированы по принципу постоянного представительства Франции в Брюсселе. В одном из предписаний главы внешнеполитического ведомства Франции в ближайшей перспективе также намечено, чтобы все посольства Франции в ЕС имели около 50% своего персонала из различных профильных министерств [6, с. 178].

Наконец, в-четвертых, под влиянием процессов глобализации и европейской интеграции то, что раньше считалось «внутренним делом», теперь зачастую стоит на повестке дня в плане безопасности и требует совместного подхода со стороны посольств стран — членов ЕС. В качестве примера можно назвать обсуждение некоторых аспектов трудового законодательства, вопросов, связанных с выбросами угле-

кислого газа, с уровнем химикатов в определённых видах удобрений и последствиями увеличения мобильности населения, что требует реконфигурации консульских функций.

Перезапустив развитие двусторонних отношений в сторону решения вопросов Европейского Союза, традиционное посольство между странами-членами как один из основных институтов Вестфальской дипломатической системы посредничает между «старым» порядком межгосударственных двусторонних отношений и «новым» порядком двусторонних отношений, ориентированных на Европейский Союз.

Однако необходимо также отметить, что в то время как дипломатические представительства выполняют не свойственные им ранее функции и задачи, они продолжают зачастую отождествляться с традиционной ролью главных гарантов двусторонних отношений. Таким образом, изменение функций двусторонних посольств носит пока скорее эндогенный характер и не меняет терминологию, теоретическое содержание и основные процедуры их деятельности. Это связано скорее с недостаточно гибким

мышлением политических лидеров, находящихся в настоящее время у власти и не готовых пока к полномасштабному признанию подобных трансформаций. Вместе с тем сохранение своего рода традиционной идентичности двусторонних посольств, доминирующих в институциональной среде, позволяет их действиям казаться более легитимными в глазах окружающих, а также экспериментировать и продолжать вводить новые практики.

Представляется, что, несмотря на то, что сама противоречивая природа европейской интеграции способствует трансформации дипломатии, подлинная революция и разрушение межгосударственной дипломатии в Европейском Союзе, вероятнее всего, останется долгосрочной перспективой. В действительности, подобный сценарий в настоящее время не предвидится вследствие особенностей современного формирования внешней политики Европейского Союза, которая до сих пор диктуется стремлением учредителей межгосударственного объединения гарантировать себе контроль над процессами интеграции [2].

ПРИМЕЧАНИЯ

* «Организационное пространство, или поле» (*organizational field*) — термин, введённый представителями новой институциональной теории (неоинституционализма) Ди Маггио и Павеллом — см.: *DiMaggio P. J., Powell W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields / W. Powell and P. J. DiMaggio (edc.); The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: University of Chicago Press, 1991.*

** По мнению представителей реалистической парадигмы, это происходит в анархичной международной среде без верховной, главенствующей власти: *Morgenthau Hans J. Politics among Nations for Power and Piece, revised by Kenneth W. Thompson, New York: McGraw-Hill, 1993.*

*** Эти данные получены в результате многочисленных интервью, проведённых двумя европейскими исследователями — Брайаном Хокингом и Джозефом Баторой. За основу были взяты интервью представителей посольств двух столиц ЕС — Лондона и Вены (*Batora J., Hocking B. EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member-state embassies in the European Union // Cambridge Review of International Affairs. Volume 12., Number 1. March, 2009.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барышников Д. Н., Костюк Р. В., Ткаченко С. Л. Эффективность дипломатии. СПб., 2009.
2. Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Евросоюз: от частного к общему // Россия в глобальной политике. 2010. № 1, январь-февраль // http://www.globalaffairs.ru/number/n_14566
3. Стрежнева М. Структурирование политического пространства в Европейском Союзе. (Многоуровневое управление) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 12. С. 61–72.

4. *Adler-Nissen R.* Late Sovereign Diplomacy // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2009. 4. P. 121–141.
5. *Batora J.* Does the European Union transform the institution of diplomacy // *Journal of European Public Policy*. Vol. 12. No 1. February, 2005. P. 44–66.
6. *Batora J., Hocking B.* EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member-state embassies in the European Union // *Cambridge Review of International Affairs*. Volume 12. Number 1. March, 2009. P. 163–182.
7. *Bruter M.* Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission // *Journal of European Policy*. Vol. 6. No 2. June, 1999. P. 183–205.
8. *Cooper R.* The New Liberal Imperialism. The Post-modern State / *Reordering the World: the long term implications of September 11* // *The Observer*. 7 April, 2002 // <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>
9. *Der Derian J.* *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Blackwell Publishers, 1987.
10. *Dynamics of Diplomacy (Introduction)* / in ed. Jean-Robert Leguey-Feilleux, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009.
11. *DiMaggio P. J., Powell W.* The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields / W. Powell and P. J. DiMaggio (edc.) // *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
12. *Hocking B., Batora J.* Diplomacy and the European Union (Introduction) // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2009. 4. P. 113–120.
13. *Kagan R.* Power and Weakness // *Policy Review*. № 113. June and July 2002 // <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/kagan.htm>
14. *March J. G., Olsen J. P.* *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* // The Free Press. New York, 1989.
15. *Morgenthau Hans J.* *Politics among Nations for Power and Piece* / revised by Kenneth W. Thompson, New York: McGraw-Hill, 1993.
16. *Solana J.* The EU's External Projection: Improving the Efficiency of Our Collective Resources // Paper Submitted to the Informal General Affairs Council, Evian, 2000 // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/76748.pdf
17. *Spence D.* The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Affairs / B. Hocking and D. Spence (edc.) // *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*: Palgrave, 2005. P. 235–259.
18. *Walker N.* *Late Sovereignty in the European Union* / Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*; Oxford and Portland OR: Hart Publishing, 2003.

REFERENCES

1. *Baryshnikov D. N., Kostjuk R. V., Tkachenko S. L.* *Effektivnost' diplomatii*. Sankt-Peterburg, 2009.
2. *Busygina I. M., Filippov M. G.* Evrosojuz: ot chastnogo k obshchemu // *Rossija v global'noj politike*. janvar' — fevral', 2010. № 1 // http://www.globalaffairs.ru/number/n_14566
3. *Strezhneva M.* Strukturirovanie politicheskogo prostranstva v Evropejskom Sojuze. (Mnogourovnevoe upravlenie) // *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*. 2009. № 12. C. 61–72.
4. *Adler-Nissen R.* Late Sovereign Diplomacy // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2009. 4. P. 121–141.
5. *Batora J.* Does the European Union transform the institution of diplomacy // *Journal of European Public Policy*. Vol. 12. No 1. February, 2005. P. 44–66.
6. *Batora J., Hocking B.* EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member-state embassies in the European Union // *Cambridge Review of International Affairs*. Volume 12. Number 1. March, 2009. P. 163–182.
7. *Bruter M.* Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission // *Journal of European Policy*. Vol. 6. No 2. June, 1999. P. 183–205.
8. *Cooper R.* The New Liberal Imperialism. The Post-modern State / *Reordering the World: the long term implications of September 11* // *The Observer*. 7 April, 2002 // <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>
9. *Der Derian J.* *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Blackwell Publishers, 1987.
10. *Dynamics of Diplomacy (Introduction)* / in ed. Jean-Robert Leguey-Feilleux, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009.

-
11. *DiMaggio P. J., Powell W.* The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields / W. Powell and P. J. DiMaggio (edc.) // *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
 12. *Hocking B., Batora J.* Diplomacy and the European Union (Introduction) // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2009. 4. P. 113–120.
 13. *Kagan R.* Power and Weakness // *Policy Review*. № 113. June and July 2002 // <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/kagan.htm>
 14. *March J. G., Olsen J. P.* Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics // The Free Press. New York, 1989.
 15. *Morgenthau Hans J.* Politics among Nations for Power and Piece / revised by Kenneth W. Thompson, New York: McGraw-Hill, 1993.
 16. *Solana J.* The EU's External Projection: Improving the Efficiency of Our Collective Resources // Paper Submitted to the Informal General Affairs Council, Evian, 2000 // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/76748.pdf
 17. *Spence D.* The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Affairs / B. Hocking and D. Spence (edc.) // *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*: Palgrave, 2005. P. 235–259.
 18. *Walker N.* Late Sovereignty in the European Union / Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*; Oxford and Portland OR: Hart Publishing, 2003.

H. C. Зайберт

ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ В НОРВЕГИИ

Раскрываются основные этапы политики противодействия торговле людьми в современной Норвегии, сопровождающейся принятием планов действий правительством Норвегии.

Ключевые слова: торговля людьми, сексуальная эксплуатация, проституция, принудительный труд.

N. Zaybert

POLICY OF COMBATTING HUMAN TRAFFICKING IN NORWAY

The article analyses the main stages of the policy of combating human trafficking in Norway and the adoption of action plans by the Norwegian Government.

Keywords: human trafficking, sexual exploitation, prostitution, forced labour.

Конституция Норвегии, принятая в 1814 году, устанавливает обязанность государственных властей соблюдать и защищать права человека. Права человека и демократия являются ключевыми элементами основополагающих ценностей норвежского общества. Обеспечение того, чтобы каж-

дый человек в Норвегии пользовался универсальными правами человека и основными свободами, является долгосрочной и всеобъемлющей целью.

В области предотвращения торговли людьми Норвегия ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной