

Співвідношення національного та наднаціонального рівнів формування зовнішньої політики Європейського Союзу

Мелісса Ергюн, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальність теми зумовлена міграційною кризою, виникненням збройних конфліктів і осередків нестабільності поблизу кордонів ЄС, унаслідок чого він змушений посилювати наднаціональне управління у різних галузях. Однією з таких галузей є зовнішня політика, яка в умовах зміни характеру безпекових взаємодій відіграє важливу роль у процесі європейської інтеграції. Об'єктом дослідження виступає ЄС як міжнародний актор у процесі свого становлення й розвитку. Предмет – зовнішньополітичний вимір функціонування ЄС, його концептуальні, інституційні та інструментальні аспекти.

Метою статті було розглянути низку підходів із різними акцентами в інтерпретації зовнішньої політики Європейського Союзу, дефініції понять «суверенітет» та «над національність», різницю між нормативним та імплементаційним наднаціоналізмом, історичне ставлення країн-членів до повного збереження чи делегування суверенітету, значення Маастрихтського та Лісабонського договорів у формуванні політики ЄС, створення нових органів влади та посад у процесі становлення ЄС у контекстному значенні та фактори впливу країн-членів на формування спільної політики ЄС, визначити ставлення держав-членів до наднаціонального рівня управління, переваги та недоліки для них.

Висновки. Держави члени неоднозначно ставляться до поглибленої інтеграції у зовнішньополітичній сфері. З одного боку, співпраця в галузі зовнішньої політики може слугувати інструментом, який дозволяє державам-членам більш ефективно реалізовувати свої національні інтереси. Однак в умовах браку лідерства в ЄС наднаціональний рівень може стати інструментом нормативного виправдання проектування пріоритетів окремих держав-членів на інших учасників союзу. При цьому можливості його використання залишаються обмеженими через серйозні відмінності у стратегічній культурі держав-членів ЄС.

Ключові слова: ЄС, зовнішня політика, наднаціональність, міждержавний підхід, імплементаційний наднаціоналізм, суверенітет, європейська інтеграція

The ratio of national and supranational levels of foreign policy formation of the European Union

Melissa Erhion, Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

The relevance of the topic has been summed up by the migratory crisis, the emergence of recent conflicts and the occasional instability near the cordons of the EU, as a result, he is forced to strengthen supranational governance in various fields. One of such areas is foreign policy, which in the context of changing the nature of security interactions plays an important role in the process of European integration. The object of the study is the EU as an international actor in the process of its formation and development. The subject is the foreign policy dimension of the EU's functioning, its conceptual, institutional and instrumental aspects.

The aim of the article was to consider a number of approaches with different emphases in the interpretation of the European Union's foreign policy, definitions of "sovereignty" and "supranationality", the difference between normative and implementing supranationalism, the historical attitude of member states to the full preservation or delegation of sovereignty. in the formation of EU policy, the creation of new authorities and positions in the process of EU formation in the context and the factors influencing member states on the formation of common EU policy and determine the attitude of member states to the supranational level of governance, advantages and disadvantages for them.

Conclusions. Member states are ambivalent about deeper integration in foreign policy. On the one hand, foreign policy cooperation can serve as a tool that allows Member States to pursue their national interests more effectively. However, in the absence of leadership in the EU, the supranational level can become an instrument of regulatory justification for projecting the priorities of individual member states on other members of the union. At the same time, the possibilities of its use remain limited due to serious differences in the strategic culture of the EU member states.

Keywords: EU, foreign policy, supranationality, intergovernmental approach, implementing supranationalism, sovereignty, European integration

Соотношение национального и наднационального уровней формирования внешней политики Европейского Союза

Мелисса Эргюн, Институт международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Актуальность темы обусловлена миграционным кризисом, возникновением вооруженных конфликтов и очагов нестабильности вблизи границ ЕС, в результате чего он вынужден усиливать наднациональное управление в различных областях. Одной из таких отраслей является внешняя политика, которая в условиях изменения характера безопасности взаимодействий играет важную роль в процессе европейской интеграции. Объектом исследования является ЕС как международный актер в процессе его формирования и развития. Предмет – внешнеполитический аспект функционирования ЕС, его концептуальные, институциональные и инструментальные аспекты.

Целью статьи было рассмотреть ряд подходов с разными акцентами в интерпретации внешней политики Европейского Союза, дефиниции понятий «суверенитет» и «наднациональность», разницу между нормативным и имплементационным сверхнационализмом, историческое отношение стран-членов к полной сохранности или делегированию суверенитета, значение Маастрихтского и Лиссабонского договоров в формировании политики ЕС, создание новых органов власти и должностей в процессе становления ЕС в контекстном смысле и факторы влияния стран-членов на формирование общей политики ЕС, определить отношение государств-членов к наднациональному уровню управления, преимущества и недостатки для них.

Выводы. Государства члены неоднозначно относятся к углубленной интеграции во внешнеполитической сфере. С одной стороны, сотрудничество в области внешней политики может служить инструментом, который позволяет государствам-членам более эффективно реализовывать свои национальные интересы. Однако в условиях нехватки лидерства в ЕС наднациональный уровень может стать инструментом нормативного оправдания проектирования приоритетов отдельных государств-членов на других участников союза. При этом возможности его использования остаются ограниченными из-за серьезных различий в стратегической культуре государств-членов ЕС.

Ключевые слова: ЕС, внешняя политика, национальность, межправительственный подход, реализация наднационализма, суверенитет, европейская интеграция

Вступ
Міжнародна система ХХІ ст. характеризується продовженням тривалого процесу трансформації, який можна описати такими мегатрендами світової політики, як зміна політичної структури світу, стирання кордонів національних держав і їхнього суверенітету, криза інститутів лідерства, реідеологізація світової політики і збіль-

шення ролі мережевих структур (Nesbitt, & Eburdin, 1992). На цьому тлі відбувається формування такого глобального центру сили, як ЄС.

Дослідження ЄС стає актуальним у зв'язку з тенденціями регіонального рівня, а саме новітнім періодом розвитку, у який увійшла Європа внаслідок міграційної кризи, виникнення збройних конфліктів і осередків нестабільності поблизу кордонів

ЄС, невизначеності у відносинах з іншими центрами сили й майбутнього демократії. Заслугує на увагу й зворотна тенденція, що демонструє активізацію сил, що розглядають посилення наднаціонального управління та продовження делегування державного суверенітету на рівень ЄС у різних галузях як можливу відповідь на кризу легітимності демократичної системи. Однією з них є зовнішня політика, яка в умовах докорінної зміни характеру безпекових взаємодій і перетікання інтеграції у військово-політичну площину починає відігравати одну з найпомітніших ролей у процесі європейської інтеграції (Грубінко, 2018).

Об'єктом дослідження виступає ЄС як міжнародний актор у процесі свого становлення й розвитку. Предмет – зовнішньополітичний вимір функціонування ЄС, його концептуальні, інституційні та інструментальні аспекти.

Методологія роботи заснована на принципі історизму з метою подання явищ і процесів у їхньому розвитку, становленні і зв'язку з конкретними історичними умовами. У дослідженні також було застосовано термінологічний аналіз і метод операціоналізації понять – для уточнення їхнього змісту, обсягу і визначення взаємозв'язку і субординації, діалектичний метод – для дослідження концептуального виміру зовнішньої політики ЄС крізь призму дихотомії процесів доповнення (uploading) і запозичення (downloading).

Серед спеціально-наукових методів слід виокремити проблемно-хронологічний аналіз, за допомогою якого було простежено еволюцію становлення зовнішньої політики ЄС.

Стан дослідження питання.

Актуальність теми обумовлює посилений інтерес серед вчених: Р. Хааса, П. Хейя, М. О'Нейланда, Е. Ноеля, Ф. Брюке, Р. Лєаль-Аркаса, М. Сміта, С. Хілла, В. Весельса, Н. Хельвіга, М. Ларіва. Проблема співвідношення національного та наднаціонального рівнів формування зовнішньої політики ЄС вивчалася також і українськими вченими: В. Бодровим, Н. Вінниковою та І. Грицяком.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи формування зовнішньої політики ЄС

і її співвідношення з національним рівнем цієї сфери в окремих державах-членах, слід зазначити, що єдиного бачення даного предмету не існує. Натомість є низка підходів із різними акцентами в інтерпретації зовнішньої політики ЄС. На нашу думку, розгляд концептуального рівня зовнішньої політики ЄС крізь призму двох згаданих у назві рівнів аналізу – національного і наднаціонального – потребує введення і пояснення таких двох ключових термінів, як «суверенітет» і «наднаціональність», які відображають сутність співвідношення між рівнями.

Ємне визначення суверенітету наводить Р. Хаас, визначаючи чотири основні характеристики цього поняття: «По-перше, незалежною є держава, яка користується повнотою політичної влади і монополією на правомірне застосування сили на власній території. По-друге, ця держава спроможна регулювати переміщення людей через свої кордони. По-третє, вона може здійснювати самостійний вибір у зовнішній політиці. Наостанок, вона визнається іншими урядами як незалежний суб'єкт, внутрішні справи якого не можуть стати об'єктом зовнішнього втручання» (Haass, 2003). Попри те, що наведені компоненти суверенітету не вичерпують усіх його ознак, у сукупності вони становлять собою основу передбачуваного міжнародного порядку, а вказівка на самостійне здійснення зовнішньої політики як класичний елемент суверенітету вказує на прямий зв'язок останнього із розумінням конфігурації зовнішньої політики ЄС (Leal-Arcas, 2007, p. 88–113).

Визначення наднаціональності – більш складна аналітична операція. Варто навести думку П. Хейя, яка логічно вдало сполучається з дефіціцією суверенітету Р. Хааса: «За небагатьма винятками, критерії втрати суверенітету збігаються з тими, які в історіографії розглядаються як елементи запровадження наднаціоналізму. Зважаючи на це, поняття передачі суверенітету можна вважати логіко-аналітичним відповідником політико-дескриптивного поняття наднаціональності» (Hay, 1966). На наступному рівні аналізу представлено розуміння даного терміну потребує уточнення шляхом поділу на два виміри – норма-

тивний та імплементаційний.

Різниця між цими вимірами була введена в науковий обіг Дж. Вейлером (Weiler, 1981, pp. 267–306). На його думку, нормативний наднаціоналізм розкриває внутрішню ієрархію політик ЄС і вживаних правових заходів, з одного боку, і політичних курсів та правових інструментів держав-членів – з іншого. Ключове місце в цій ієрархії посідає комунітарний метод, який віддає першорядне значення праву ЄС над національними правовими системами, намагаючись тим самим подолати фрагментованість об'єднання.

Імплементаційний наднаціоналізм пов'язаний з інституційною структурою і процесом прийняття рішень, за допомогою якого політичні і правові заходи ЄС ініціюються, обговорюються, формулюються і запроваджуються на практиці. Перевага такого бачення сутності наднаціональності полягає в комбінуванні одразу двох підходів: юридичного (нормативний наднаціоналізм) і політичного (імплементаційний наднаціоналізм). Перший вимір охоплює формальні відносини, розмежування сфер відповідальності і розв'язання конфліктів інтересів, у той час як другий стосується практичних аспектів співпраці і координації різних елементів у формуванні зовнішньої політики ЄС (Leal-Arcas, 2007, pp. 88–113; Weiler, 1981, pp. 267–306).

Ця дуальність у змістовому наповненні поняття «наднаціональність» на наступному теоретичному рівні змушує перейти до таких двох аспектів, як:

1) міждержавний, який за сутністю відповідає ступеню готовності самих держав-членів координувати свої дії в зовнішній політиці за допомогою наднаціонального органу;

2) власне наднаціональний, який відображає нормативну спробу подолати розрив між міждержавною структурою процесу прийняття рішень у зовнішній політиці і поступовим переходом ЄС до механізмів наднаціональності – зокрема, через розповсюдження кваліфікованої більшості на ті сфери діяльності, які до того не були нею охоплені (Smith, 2010, pp. 267–306).

На першому рівні ступінь готовності держав до переведення сфери зовнішньої політики на наднаціональний рівень істо-

рично демонструвала низьку результативність. Першим доказом цього в історичному плані став провал плану Плевена щодо створення Європейського оборонного співтовариства, єдиної європейської армії і введення посади європейського міністра оборони у 1954 р. внаслідок референдуму у Франції (Hill, 1983).

Характер подальших подій також свідчить про збереження тяжіння до міждержавного підходу. Незважаючи на провал Європейського оборонного співтовариства, зацікавленість до перезавантаження політичного напрямку інтеграції в оборонній сфері зберігалася, що було наочно продемонстровано під час президентства Ш. де Голля (Corduneanu, 2014, pp. 55–61). Так, на початку 60-х рр. ХХ ст. було висунуто відразу декілька формулювань, т. зв. плану Фуше, який пропонував створення політичного союзу європейських держав на чолі зі спеціально створеною Радою на рівні глав держав та урядів, а також міністрів закордонних справ і приймала б рішення одногосно (Naghi, 2010). Серед тодішніх членів співтовариства лише ФРН у цілому підтримала французький план, у той час як решта держав виступили проти, аргументуючи свою позицію можливим порушенням співпраці зі США і НАТО внаслідок реалізації плану. Отже, з одного боку, ще з часів заснування Європейської Спільноти її учасники значною мірою спиралися на ідею збереження суверенітету. З іншого боку, ще однією характеристикою європейських держав стала залежність у безпековому й оборонному плані від США і НАТО, яка зберігається до сьогодні.

Водночас існують підстави стверджувати, що в процесі європейської інтеграції спостерігається тяжіння до другого, власне наднаціонального, рівня, що проявилось в поступовій інституціоналізації спільної політики безпеки й оборони ЄС (Tonra, 2004). Зокрема, це проявилось в запровадженні процедурних норм щодо обміну інформацією на неформальній основі, про що вперше йшлося в Єдиному європейському акті 1986 р. і Маастрихтському договорі 1993 р. (Falkner, 2001; Glarbo, 1999, pp. 634–651; Smith, & Wessels, 1998, pp. 304–333).

Маастрихтський договір мав ключове значення для формування зовнішньої політики ЄС. Започаткована ним СЗППБ була реакцією на закінчення «холодної війни», дезінтеграцію СРСР, розгортання кризової ситуації на Балканах і формування нового міжнародного порядку загалом. Усі ці фактори, з одного боку, зменшували вагу структурних обмежень, накладених міжнародною системою в умовах біполярного протистояння, а з іншого – ставили на порядок денний спроможність новоствореного ЄС знаходити спільні для держав-членів відповіді на найбільші міжнародні проблеми. Розпад соціалістичного табору і виникнення низки держав, які поставили за мету досягти європейської та євроатлантичної інтеграції, надало ЄС змогу стати вагомим суб'єктом міжнародних відносин, зокрема у безпековому розумінні (Ivan, 2007). Шляхом створення т. зв. другого стовпа – СЗППБ – ЄС отримав ще одну сферу спільної політики, яка потенційно дала йому можливість досягти нового рівня інтеграції, яка б у підсумку могла привести до єдиного оборонного механізму.

Наступним кроком у напрямку до становлення наднаціональності в зовнішній політиці ЄС стало створення посади Верховного представника з питань зовнішньої політики і політики безпеки згідно з положеннями Амстердамського договору 1997 р. Ще однією знаковою подією в цьому контексті стало доповнення СЗППБ (Спільної зовнішньої політики і політики безпеки) Європейською політикою безпеки і оборони (ЄПБО) в 1999 р., яка була перенесена із Західноєвропейського Союзу (ЗЄС) в ЄС і отримала назву Спільної політики безпеки і оборони (СПБО). Однак слід зазначити, що загалом спосіб переходу до наднаціонального управління у сфері зовнішньої політики залишався нечітким і юридично недооформленим, тому механізм ухвалення рішень зберіг міжурядовий характер (Wong, 2005, pp. 134–153).

Становище змінюється з підписанням наприкінці 2007 р. Лісабонського договору. Положеннями цього документа передбачалося створення Європейської служби зовнішніх справ і розширення мандату Високого представника з питань зовнішньої

політики і політики безпеки шляхом закріплення за ним посади віцепрезидента Європейської комісії (Schimmelfennig, 2009, pp. 491–504). Із погляду співвідношення національного і наднаціонального рівнів зовнішньої політики ЄС, даний крок став спробою подолати дуалізм між міжурядовою структурою ухвалення рішень, заснованою на роботі Європейської ради і Ради ЄС, та прагненням до наднаціонального управління у такій стратегічно важливій сфері, як зовнішня політика, із боку Європейської комісії.

На думку автора, це стало кроком до нової, компромісно-гібридної форми інтеграції. Європейська служба зовнішніх справ не отримала статусу інституції з огляду на потребу запевнити держав-членів, що зовнішня політика й надалі залишатиметься їхньою сферою відповідальності. Компроміс у даному випадку полягав у тому, що з нормативної точки зору колишні частини Європейської комісії і Секретаріату Ради ЄС були переформатовані для утворення цього нового «органу» (Van Elsuwege, 2010, pp. 987–1019). Із позиції імплементаційної наднаціональності заснування ЄСЗС до певної міри стерло межу між європейськими і національними дипломатичними структурами, змушуючи значну частину дипломатичного корпусу держав-членів працювати спільно з представниками бюрократії ЄС. Такі нововведення перетворили ЄСЗС на новий етап у співвідношенні між наднаціональним і національним рівнями формування зовнішньої політики як з інституційної, так і процесуальної точки зору. Подібний синтез міжурядового і наднаціонального підходів руйнує усталену логіку дихотомії в інтерпретації європейської інтеграції (Helwig, 2013).

В останні роки трансформації у співвідношенні міжурядового і наднаціонального рівнів у зовнішній політиці ЄС спостерігаються і в нормативно-правових засадах. Так, до Лісабонського договору правовою основою дій держав у цьому плані був розділ 2 Договору про Європейський Союз, який передбачає, що кожен член ЄС може накладати вето на рішення, що стосуються СЗППБ у Раді ЄС (Official Journal of the European Union, 2012).

З огляду на негнучкість даного поло-

ження, у Лісабонському договорі було прописано можливість введення голосування кваліфікованою більшістю голосів без необхідності внесення нових змін до Договору. Цей т. зв. пункт «перекидного містка», вміщений у ст. 31 п. 3 Договору про Європейський Союз, уповноважує Європейську раду одногосно ухвалити рішення про поширення дії голосування кваліфікованою більшістю на нові сфери СЗППБ, які не мають військового або оборонного підґрунтя (Pătrăuș, 2017, pp. 7–15).

Запущений у 2000-х рр. процес продовжує розвиватися і сьогодні. Так, у вересні 2018 р. з'явилася рекомендація Європейської комісії, за якою пункт «перекидного містка» слід застосувати для введення принципу голосування кваліфікованою більшістю у конкретних сферах зовнішньої політики ЄС. У якості обґрунтування було сказано, що принцип однастайності «сповільнює прогрес і в деяких випадках заважає ЄС пристосовуватися до змінних реалій», а також що скасування національного права вето могло б «створити більше можливостей для обговорення і прагматичного курсу в інтересах усіх» (European Commission – Press release, 2018) держав-членів.

Зокрема, Європейська комісія запропонувала поширити голосування кваліфікованою більшістю на: застосування санкцій, наприклад, ембарго на експорт зброї; започаткування цивільних місій у рамках СПБО і формування єдиної позиції ЄС на міжнародних форумах щодо прав людини. Фактично, це означає, що держави-члени втратять право вето в наведених сферах. Європейська комісія також закликала розширити застосування кваліфікованої більшості в тих питаннях, де це вже можливо, але де традиційно використовується консенсус. Згідно зі ст. 31 п. 2 Договору про Європейський Союз, держави-члени зберігають право на т. зв. екстрене призупинення, тобто можливість передати будь-яку пропозицію зовнішньополітичного характеру на розгляд Європейській раді, яка має винести рішення одногосно у випадку, якщо дане питання стосується життєво важливих мотивів державної політики (Communication from the Commission to the European Council, the European Parliament

and the Council, 2018).

На основі цих рекомендацій Європейської комісії 9 травня 2019 р. відбувся саміт Європейської ради, де дане питання стало одним із пунктів порядку денного. Проте жодного конкретного рішення з цього приводу не було прийнято, що перекладає відповідальність за визначення нового формату співвідношення національного і наднаціонального рівнів у формуванні зовнішньої політики ЄС на команду У. фон дер Ляйен.

У правовому контексті слід також згадати ст. 47 Лісабонського договору, яка закріпила за ЄС юридичний статус. У поєднанні з п. 2 ст. 28 Договору про ЄС вона проводить межу між прямою дією норм права ЄС і суверенітетом держав у зовнішній політиці, вказуючи, що рішення в межах СЗППБ «зобов'язують держави-члени при висловленні ними своїх позицій і здійсненні своєї діяльності» (Wessel, 2016, pp. 394–412), що можна інтерпретувати як спробу обмежити самостійність членів ЄС.

Подібні перепади в динаміці цієї сфери європейської інтеграції потребує введення ще однієї категорії – європеїзації, або ж «брюсселізації» (Larive M., 2014 p, 280 c), процесу, через який політико-економічна динаміка ЄС стає складовою організаційної логіки на рівні держав-членів. Зважаючи на визначення, при концептуалізації європеїзації зовнішньої політики ЄС слід взяти до уваги той факт, що динаміка цього процесу в даній галузі відрізняється від його перебігу в інших сферах. Це пов'язано з тим, що в даному випадку пояснення європеїзації за допомогою оцінки дисперсії відгуків системи управління (на рівні ЄС) від середнього значення відгуків системи (на рівні держав) не є адекватним через відсутність чіткої ієрархії формування політики. Не існує алгоритму, за яким європейські інституції в командному порядку визначають поведінку держав-членів (Bulmer, 2005, pp. 338–359). Натомість, останні самостійно – зазвичай шляхом консенсусу – формулюють рішення, які впливають на них пост-фактум, а рівень адаптаційного тиску у сфері зовнішньої політики є меншим, ніж у спільних політиках ЄС, у яких головна роль відведена Європейській комісії.

Проте для більш ґрунтовного розумін-

ня особливостей перетікання повноважень у зовнішньополітичній сфері з національного на наднаціональний рівень виникає потреба в чіткій диференціації між періодами переважання ієрархічного і низового підходів. Однак характер зв'язку між цими вимірами європеїзації є ще однією методологічною перепорою, адже якщо сприймати їх як взаємодоповнювані з циклічним характером домінування одного над іншим, межі між незалежними і залежними змінними дослідження стираються, що ускладнює аналітичну роботу. З огляду на це, на нашу думку, доцільно застосовувати підхід, запроваджений А. Вендтом – т. зв. брекетинг, тобто виділення хронологічних відрізків, на яких домінує суб'єктність держав-членів, і тих проміжків, на яких остання сприймається як незалежна змінна з метою розгляду впливу інституцій ЄС на неї (Major, 2005, р. 23). Для дослідження з точки зору європеїзації це означає розмежування доповнення (uploading) та запозичення (downloading) європейських норм державами-членами як відмінних вимірів процесу європеїзації.

Ще одна важлива методологічна проблема розкривається через поняття еквіфінальності, тобто розрізнення між внутрішньополітичними змінами внаслідок процесу європеїзації та тими трансформаціями в державах-членах ЄС, що зумовлені іншими чинниками. Серед останніх можна загадати зміни конфігурації міжнародної системи, наприклад, після закінчення «холодної війни» важливі міжнародно-політичні події або зміни урядів. Для подолання цієї методологічної перепони застосовуються різні підходи, зокрема, відслідковування процесів, порівняльний аналіз кейсів, триангуляція, контрфактуальне мислення та ін. (Mendez, 2008, pp. 279–298).

В академічній спільноті існує усталена позиція, що європеїзацію зовнішньої політики слід розуміти як інтерактивний трансформаційний процес, що поєднує національний і наднаціональний рівні (Juncos, 2006). У наукових джерелах спостерігається тенденція до розрізнення ієрархічного (top-down) і зового (bottom-up) підходів до зовнішньої політики ЄС з урахуванням двох вимірів: 1) доповнен-

ня рівня ЄС національними пріоритетами зовнішньої політики (uploading); 2) запозичення норм рівня ЄС на національному рівні (downloading).

Вимір доповнення пов'язаний із конструюванням зовнішньої політики ЄС. У цьому контексті наслідком європеїзації виступає проектування національних зовнішньополітичних пріоритетів на рівні ЄС (Dijkstra, 2017). Із позиції раціонального інституціоналізму, співпраця в галузі зовнішньої політики може слугувати інструментом, який дозволяє державам-членам більш ефективно реалізовувати свої національні інтереси. Це зумовлено нагромадженням ресурсів, який спричиняє ефект масштабу (Ginsberg, 1989) і збільшує вплив і простір для маневру держав ЄС у міжнародній політиці і спонукає їх більш активно проектувати свої пріоритети на загальноєвропейський рівень. Даний підхід виявляється особливо ефективним у випадку, якщо цілі держав-членів не досягаються за рахунок односторонніх дій або коли держави прагнуть вивести внутрішні проблеми на рівень інтеграційного об'єднання. Прикладом цього можна вважати прагнення Франції залучити партнерів по ЄС до інтервенції в субсахарській Африці (Menon, 2009, 227–246). Крім того, у такий спосіб держави також можуть скористатися «ефектом щита» (Tonra, 2001) зовнішньополітичної співпраці для зменшення вартості і ризикованості своєї політики (на зразок політичних чи економічних санкцій щодо третіх країн).

В ідеалі доповнення призводить до того, що інші держави-члени запозичують ту політику, яка була спроектована на наднаціональний рівень. Проте зберігається можливість того, що окремі держави вноситимуть власні пріоритети в переговори на рівні ЄС. У цьому випадку за міжурядовим підходом передбачається, що принцип однаковості в прийнятті рішень щодо СЗППБ надасть перевагу тому політичному курсу, який стане найменшим спільним знаменником позицій держав-членів.

Представники держав також можуть намагатися вплинути не лише на поведінку один одного, а й на спосіб мислення за допомогою обговорення та «нормативного переконання» (Tonra, 2001; Smith, 2004,

pp. 95–136). Це означає, що національні ідеї і політичні пріоритети не є статичними, а можуть змінюватися з плином часу і зближуватися. На основі такої позиції в руслі соціального конструктивізму, суб'єкти можуть почати все частіше розглядати один одного як партнерів, які стикаються зі спільними проблемами, а не суперників по переговорних торгах (Smith, 2004, pp. 95–136). Кожен із цих різновидів доповнення може пояснити, чому малі держави з меншим переговорним потенціалом можуть успішно вплинути на формування зовнішньої політики ЄС. Наприклад, такі члени ЄС, як Фінляндія і Швеція зіграли велику роль у формуванні цивільного виміру СПБО. Загалом відзначається, що перехід від переговорних торгів до співпраці дозволив членам ЄС покращити перспективи координації у зовнішній політиці.

Вимір запозичення пов'язаний із ієрархічним процесом, наслідком якого є зміни на національному рівні й адаптація пріоритетів у відповідь на стимули і тиск з боку ЄС. На основі дедалі більшого академічного багажу виникає загальна картина, яка полягає в тому, що характер зовнішньополітичної адаптації відрізняється залежно від держави. Це зумовлено впливом таких внутрішніх чинників, як розмір держави, розгалуженість її зовнішньополітичних контактів, національна ідентичність (атлантизм чи європеїзм), а також стратегічна культура (наприклад, сприйняття застосування сили). Так, більшим державам здебільшого відводиться формотворча, а не запозичувальна роль (Gross, 2007, pp. 501–520; Miskimmon, 2007), а вплив ЄС на менші держави переважно вважається більш значним (Menon, 2009, pp. 227–246 c). Це, однак, не означає, що великі держави забезпечені від наднаціонального впливу або що процес зовнішньополітичної адаптації не несе вигод для таких держав. Так, на думку Р. Вонга, зовнішня політика Франції позначена набагато більшим впливом інституцій ЄС, аніж прийнято вважати (Wong, 2005, pp. 134–153). Дана точка зору доповнюється позицією Б. Іронделя, який доводить, що навіть очікування тіснішої інтеграції в безпековій сфері мало вплив на військові реформи у Франції протягом 1991–1996 pp. (Irondele,

2008, pp. 153–168).

Понад те, важливу роль відіграють також фактори, які пов'язані власне з інтеграцією, такі як тривалість членства в ЄС. На відміну від «старих» держав-членів, нові учасники не мали змоги впливати на зовнішню політику ЄС на початку формування європейської співпраці у цій сфері. З огляду на це процес адаптації відбувався в ієрархічний спосіб і нові члени були змушені пристосовувати свою зовнішню політику до визначеної позиції ЄС. Показовим прикладом у цьому плані стали Греція та Іспанія, які вступили до ЄС у 1981 і 1986 pp. відповідно і, попри протести з боку громадськості, долучилися до війни проти Іраку в 1990–1991 pp.

Висновки

Загальним наслідком еволюції співвідношення національного і наднаціонального рівнів зовнішньої політики ЄС залишається її подвійний характер і коливання між міжурядовим і наднаціональним підходами унаслідок різного ставлення держав-членів до розширення процесу поглиблення інтеграції на таку критично важливу сферу, як зовнішня політика. Подвійність цього співвідношення обумовлена також тим, що, з одного боку, співпраця в галузі зовнішньої політики може слугувати інструментом, який дозволяє державам-членам більш ефективно реалізовувати свої національні інтереси, що зумовлено нагромадженням ресурсів, який спричиняє ефект масштабу і збільшує вплив і простір для маневру держав ЄС у міжнародній політиці, спонукаючи їх до більш активного проектування своїх пріоритетів на загальноєвропейський рівень. Даний підхід виявляється особливо ефективним у випадку, якщо цілі держав-членів не досягаються за рахунок односторонніх дій або коли держави прагнуть вивести внутрішні проблеми на рівень інтеграційного об'єднання. В умовах браку лідерства в ЄС наднаціональний рівень стає інструментом нормативного виправдання проектування пріоритетів окремих держав-членів на інших учасників союзу. При цьому можливості його використання залишаються обмеженими через серйозні відмінності у стратегічній культурі держав-членів ЄС, що стає передумовою відмінного усвідомлення загроз,

рівнів зовнішньополітичних амбіцій, асигнувань на оборону, участі в закордонних операціях ЄС та постановки стратегічних цілей. Закріплення за Верховним представником із питань зовнішньої політики і політики безпеки посади заступника голови Європейської комісії стала кроком до нової, компромісно-гібридної форми інтеграції. Компромис у даному випадку полягав у тому, що з нормативної точки зору колишні частини Європейської комісії і Секретаріату Ради ЄС були переформатовані для утворення нового органу – ЄСЗС. По-

при те, що в останні роки спостерігається прагнення розширити застосування процесу кваліфікованої більшості, рівень впливу ЄС на національну зовнішню політику не варто перебільшувати. Процес європеїзації може діяти і в зворотному напрямку, набуваючи ознак «деєвропеїзації» або ж «ре-націоналізації». Наприклад, під час кризових періодів або приходу до влади партій, які виступають проти запровадження норм ЄС, держави-члени можуть покладатися на власні ресурси й стратегії, проводячи більш егоїстичну зовнішню політику.

REFERENCES

- Bulmer, S., & Radaelli, C. (2005). The Europeanization of National Policy. In: Bulmer, S., & Lequesne, C. (Eds.). *The Member States of the European Union*. (pp. 338–359). Oxford: Oxford University Press.
- Communication from the Commission to the European Council, the European Parliament and the Council. A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy. Brussels, 12.9.2018 COM (2018) 647 final. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-647-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union. (2012). *Official Journal of the European Union*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
- Corduneanu, L. (2014). CFSP – Vacillating Between Supranationalism and Intergovernmentalism? *CES Working Papers, Center for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University*, 6 (1), 55–61.
- Dijkstra, H. (2017). The Common Foreign and Security Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Falkner, G. (2011). *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*. New York: Oxford University Press.
- Ginsberg, R. (1989). *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Boulder: Lynne Rienner.
- Glarbo, K. (1999). Wide-awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 634–651.
- Gross, E. (2007). Germany and European Security and Defense Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies? *Security Dialogue*, 38 (4), 501–520.
- Grubinko, A. (2018). Participation of Great Britain in the process of formation and development of the Common Foreign and Security Policy of the European Union (1990-2016). Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
- Haass, R. (2003). *Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities. Remarks at Mortata Institute of Georgetown University*. Retrieved from http://www.georgetown.edu/sfs/documents/haass_sovereignty_20030114.pdf.
- Hay, P. (1966). *Federalism and Supranational Organizations. Patterns for New Legal Structures*. Urbana and London: University of Illinois Press.
- Helwig, N. (2013). The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS. Center for European Policy Studies.
- Hill, C. (1983). *National Foreign Policies and European Political Cooperation*. London: George Allen & Unwin.
- Irondelle, B. (2008). European Foreign Policy: the End of French Europe? *Journal of European Integration*, 30 (1), 153–168.
- Ivan, A. (2007). State Unleashed Europe. European Union between intergovernmentalism and supranationalism, European Institute.
- Juncos, A. E., & Pomorska, K. (2006). Playing the Brussels game: Strategic Socialization in the CFSP Council Working Groups. *European Integration online Papers*, 10 (11), 17. Retrieved from http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_011a/34.
- Larive, M. (2014). Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity. Routledge.
- Leal-Arcas, R. (2007). Theories of Supranationalism in the EU. *The Journal of Law in Society*, 8 (1), 88–113.
- Major, C. (2005, September). Europeanization: Framework or Fashion? University of Birmingham. *A network on research and teaching on European foreign policy*, 3 (5), 23.
- Mendez, C., Wishlade, F., & Yuill, D. (2008). Goodness of Fit and Adaptation Pressures in EU Competition Policy and Regional Aid. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 279–298.
- Menon, Anand. (2009). Empowering paradise? ESDP at ten. *International Affairs*, 85 (2), 227–246.
- Miskimmon, A. (2007). *Germany and EU Foreign Policy: Between Europeanization and National Adaptation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Naghi, G. (2010). *Securitatea Europeană. Regulatory and institutional regulations*. Bucharest: Editura C.H. Beck.
- Nesbitt, D., & Eburdin, P. (1992). *What awaits us in the 90s. Megatrends. Year 2000: ten new directions for the 90s*. Moskva [in Russian].
- Pătrăuș, M. (2017). Brief Considerations on the European Legislative Procedures, With Particular Reference to Passerelle Clauses. *AGORA International Journal of Juridical Science*, 1, 7–15.
- Schimmelfennig, F., & Thomas, D.C. (2009). Normative Institutionalism and EU Foreign Policy in Comparative Perspective. *International Politics*, 6 (4), 491–504.
- Smith, M. (1998). Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation. In: Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (Eds.). *European Integration and Supranational Governance*. (pp. 304–333). Oxford: Oxford University Press.
- Smith, M. (2010). Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*. 2010, 11(4), 740–758.
- Smith, M. E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, M. E. (2004). Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations*, 10 (1), 95–136.
- State of the Union 2018: Making the EU a stronger global actor – European Commission proposes more efficient decision-making in Common Foreign and Security Policy. European Commission – Press release. (2018, September 12). Brussels.
- Tonra, B. (2000). Denmark and Ireland. In: Manners, I., & Whitman, R.G. *The Foreign Policies of the European Union Member States*. (pp. 118–141). Manchester: Manchester University Press.
- Tonra, B. (2001). *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policies in CFSP*. Aldershot: Ashgate.
- Tonra, B., & Christiansen, T. (2004). *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press.
- Van Elsuwege, P. (2010). EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure. Search of a New Balance between Delimitation and Consistency. *Common Market Law Review*, 47, 987–1019.
- Weiler, J. (1981). The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1 (1), 267–306.
- Wessel, R. (2016). Common Foreign, Security and Defense Policy. In: Patterson, D., & Södersten, A. (Eds.). *A Companion to European Union Law and International Law*. (pp. 394–412). Oxford, Malden: Wiley-Blackwell.
- Wessels, W., & Weiler, J. (1988). EPC and the Challenge of Theory. In: Pijpers, A., Regelsberger, E., & Wessels, W. (Eds.) *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe*. (pp. 229–258). Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Wong, R. Y.P. (2005). The Europeanization of Foreign Policy. In: Hill, C., & Smith, M. (Eds.) *International Relations and the EU*. (pp. 134–153). Oxford: Oxford University Press.

Ергюн Мелісса

Студентка

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Erhiun Melissa

Student

Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Email: melissa_ergyun@ukr.net

Цитування: Ергюн, М. (2020). Співвідношення національного та наднаціонального рівнів формування зовнішньої політики Європейського Союзу. *Науково-теоретичний альманах «Грані»*, 23 (10), 58–67. doi: 10.15421/172093

Citation: Erhiun, M. (2020). Spivvidnoshennia natsionalnoho ta nadnatsionalnoho rivniv formuvannia zovnishnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu [The ratio of national and supranational levels of foreign policy formation of the European Union]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 23 (10), 58–67. doi: 10.15421/172093

Стаття надійшла / Article arrived: 15.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.10.2020