

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
Факультет соціальних наук та соціальних технологій  
Кафедра політології

## **Кваліфікаційна робота**

освітній ступінь – магістр

на тему: «Трансформація ролі Високого представника ЄС в реалізації  
внутрішньої та зовнішньої політики 2014-2023 рр.»

Виконав: студент 2-го року навчання

Спеціальності  
052 Політологія

Алімов Антон Васильович

Керівник Чабанна М.В.  
Доктор політичних наук, доцент

Рецензент \_\_\_\_\_

Магістерська робота захищена  
з оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

**Зміст**

Вступ.....	2
Розділ 1. Основні принципи та актори Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу. ....	5
1.1 Принципи формування Спільної зовнішньої та безпекової політики. ....	5
1.2 Роль країн-членів у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики. ....	15
1.3 Роль європейських інституцій у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики. ....	23
Розділ 2. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС за каденції Федеріки Могеріні (2014-2019 рр.).....	32
2.1 Посада Високого представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки у контексті Спільної зовнішньої та безпекової політики. ....	32
2.2 Діяльність Федеріки Могеріні на посаді Високого представника під час криз. ....	40
2.3 Діяльність Федеріки Могеріні в якості міждержавного та наднаціонального актора. ....	49
Розділ 3. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС за каденції Жозепа Борреля (2019-2023 рр.).....	57
3.1 Діяльність Жозепа Борреля під час криз.....	59
3.2 Діяльність Жозепа Борреля як міждержавного та наднаціонального актора. ....	66
Висновки.....	75
Список використаної літератури.....	78

## Вступ

**Темою дослідження** є трансформація ролі Високого представника ЄС в реалізації внутрішньої та зовнішньої політики ЄС впродовж 2014-2023 рр.

**Актуальність** роботи зумовлена декількома факторами. Внаслідок повномасштабного вторгнення РФ в Україну та загальної світової нестабільності, Спільна зовнішня та безпекова політика стає однією з ключових сфер політики ЄС, бо нинішня міжнародна ситуація потребує сильного Союзу у військовому та політичному вимірах. Тому важливо дослідити трансформацію посади Високого представника, що відповідальна за ці сфери політики. Також нові концепти у сфері зовнішньої та безпекової політики, такі як стратегічна автономія, потребують дослідження та подальшого визначення. Оскільки Високий представник є відповідальним посадовцем щодо цих концептів, необхідно дослідити, як ця посада та інші актори впливають на їх створення та ухвалення рішень щодо СЗБП.

Також актуальність цього дослідження обумовлена процесом євроінтеграції України до ЄС. В умовах початку переговорів про вступ важливо розуміти, яким чином працює одна зі сфер політики ЄС, яка незабаром стане однією з найбільш активних. Дослідження дозволяє краще зрозуміти досягнення Високих представників у контексті розбудови діяльності посади, взаємозалежності різних акторів у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики, а також потенційні шляхи до співпраці задля подальшого розвитку. Це, своєю чергою, дає можливість глибшої співпраці та інтеграції для України та інших країн-кандидатів.

Також одним з головних аспектів цього дослідження стало припущення, що кризові ситуації впливають на розвиток посади Високого представника та надають можливості до подальшого розширення діяльності. Таким чином, це дослідження також актуальне з огляду на те, чи дійсно кризові ситуації впливають на посилення посади Високого представника та отримання більших повноважень щодо інтеграції у сфері зовнішньої та безпекової політики.

**Об'єктом** є політична роль Високого представника ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики. **Предметом** є трансформація функцій Високого представника та її роль у здійсненні зовнішньої та безпекової політики ЄС.

**Метою дослідження** виступає визначення змін у посаді Високого представника за останні 10 років, задля пояснення динаміки розвитку, посилення впливу та ролі щодо ухвалення рішень.

**Методи дослідження.** У роботі було використано декілька методів дослідження. Був використаний порівняльний метод у питанні підходів до діяльності Високих представників Федеріки Могеріні та Жозепа Борреля, що дало змогу порівняти їх діяльність між собою. Також був використаний історичний підхід, аби зрозуміти динаміку змін у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики від початку їх каденції до завершення. Це дало змогу з'ясувати, які саме зміни були впроваджені під час їх роботи.

#### **Завдання.**

- Систематизувати акторів впливу на формування Спільної зовнішньої та безпекової політики;
- Розглянути роль Високого представника та його вплив на зовнішню та безпекову політику;
- Порівняти діяльність та досягнення двох останніх Високих представників щодо розбудови діяльності своєї посади.

#### **Джерельна база.**

Дослідженням ролі Високого представника та Спільної зовнішньої та безпекової політики займалися переважно іноземні дослідники. Для теоретичного підґрунтя дослідження були використані роботи дослідників з теорії неофункціоналізму (Ернст Гаас, Алек Стон Світ, Вейн Сендхольц та Ніл Фліштайн) та міждержавного лібералізму (Ендрю Моравчик). Також використовувалися поняття криз, як одного з рушіїв подальшої інтеграції, для чого були використані роботи Луука ван Міделаара. Також були використані роботи Віктора Щєпа та

Нікласа Гелвіга для визначення загальних принципів ухвалення рішень щодо зовнішньої політики та ролі Високого представника у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики.

Для дослідження роботи Федеріки Могеріні були використані роботи таких дослідників, як Марії Амадіо Вісер, Аннегрет Бендік, Наталі Точчі, Лізбет Аггестам тощо, що дозволило скласти загальне розуміння діяльності Могеріні під час криз та у рамках системної діяльності. Щодо діяльності Жозепа Борреля були використані роботи Стівена Блокманса, Барбари Роггеввен, Пола Бергеста, Даніеля Фійотта, Густава Ліндстрьома тощо.

Також для ілюстрації та аналізу діяльності Високого представника були використані нормативно-правові документи та Європейського Союзу, як, наприклад, Стратегічний компас ЄС, Глобальна стратегія ЄС, Договір про Європейський Союз тощо. Були використані також інфографіки Європейської служби зовнішніх справ для ілюстрації наслідків роботи Високого представника.

**Хронологічні рамки** обмежені періодом 2014-2023 рр. Це було зроблено з огляду на той факт, що два останні Високі представники провели свої каденції впродовж цих років – Федеріка Могеріні з 2014-2019 рр. та Жозеп Боррель з 2019-2023 рр. 2023 є останнім повноцінним роком дослідження оскільки саме цей рік є останнім повноцінним роком Борреля на посаді Високого представника.

### **Структура роботи.**

Робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків та списку використаної літератури. Перші два розділи поділені на 3 підрозділи, останній – на 2. Загальний обсяг роботи – 83 сторінок.

## **Розділ 1. Основні принципи та актори Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу.**

Для пояснення того, яким чином здійснюється формування зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу, необхідно розглянути загальну рамку Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), яка визначає ці сфери, виходячи з документів. Потрібно також окреслити й основних акторів, які власне й формують та ухвалюють основний напрямок руху цих сфер. Основний конфлікт щодо формування зовнішньої політики та безпеки здійснюється між європейськими інституціями та країнами-членами. Саме тому в цьому розділі буде розглядатися діяльність обох таборів та їх взаємодія між собою, а також основні принципи формування Спільної зовнішньої та безпекової політики, як формальні, так й неформальні. Це допоможе у подальшому перейти до посади Високого представника з питань зовнішньої та безпекової політики, оскільки саме ця посадою є головною у питанні розбудови цих сфер та їх репрезентації на міжнародній арені.

Наявність різних підходів до формування кінцевої мети Союзу та процесу інтеграції різних сфер політики в процесі зовнішньої та внутрішньої інтеграції створює велику мережу підходів та акторів, які взаємодіють між собою задля подальшого руху Європейського Союзу. Тож перед розглядом самої трансформації, що почалася у 2010-х роках й досі продовжується, необхідно окреслити основних акторів створення Спільної зовнішньої та безпекової політики, а також головні принципи її створення, що надасть можливість подальшого розуміння змін, які відбувалися впродовж 2010-х років та продовжуються зараз.

### **1.1 Принципи формування Спільної зовнішньої та безпекової політики.**

Для пояснення принципів діяльності акторів у контексті Спільної зовнішньої та безпекової політики необхідно визначити яким чином формується СЗБП. Мається на увазі не тільки процес фактичного вироблення політики, але й більш ширші теоретичні принципи створення зовнішньої та безпекової політики, які

зумовили формування нинішньої системи ухвалення рішень та стосунків між акторами. Спільна зовнішня та безпекова політика формується не тільки за принципом формального затвердження практик у договорах (юридичній площині), але й шляхом неформального створення та надаванні повноважень, яке полягає у перетворенні Союзу з виключно економічного об'єднання у політичного актора після Маастрихтської угоди та актора міжнародної політики після Лісабонської угоди.

Формування СЗБП у формальному розрізі можна пояснити у юридичній площині інтеграції, а саме через створення договорів ЄС та розгляду основних положень, щодо яких СЗБП має функціонувати. В цьому підрозділі не буде розглядатися питання ролей акторів, які мають вплив на формування, оскільки ці аспекти, що прописані в угодах, буде розглянуто детальніше у наступних частинах цього розділу. Тут ми зосередимося на принципах функціонування та створення, що вказує на те, у якому стані перебуває Спільна зовнішня та безпекова політика на даний момент у формальному сенсі. Розглядаючи договори Європейського Союзу на предмет створення Спільної зовнішньої та безпекової політики, ми бачимо основні принципи, які визначають її діяльність. Вони дозволяють зрозуміти базові принципи СЗБП, розподіл основних ролей, їх відповідальність та функціонал щодо зовнішньої політики.

Найбільш важливим аспектом, який стосується формального встановлення повноважень в контексті зовнішньої політики та прописаний у договорах полягає у статтях 21 та 22 Розділу 5. Саме тут закріплюється принцип діяльності Спільної зовнішньої та безпекової політики заснований на ціннісному підході. В договорі визначається перелік принципів та цінностей, які покладені в основу діяльності, що надає важливу ціннісну рамку для розбудови СЗБП та дає змогу захищати позицію Союзу у ситуації, коли одна з країн-членів вирішує відійти від цих принципів або ж шкодить інтересам Союзу. У внутрішньому вимірі прикладом цього стала криза євро та Греція, яка попри критичну риторику на адресу Німеччини та ЄС, була змушена прийняти вимоги Союзу та Європейського

центрального банку щодо власної економіки та фінансової політики задля збереження євро та валютного союзу. Іншим прикладом є Угорщина, яка за порушення принципів Союзу у сфері прав людини та незалежності інституцій отримує обмеження у фінансуванні, що, проте, не змінює позицію лідера країни Віктора Орбана щодо питань зовнішньої політики ЄС, як наприклад допомога Україні. Також договори визначають основних акторів зовнішньої політики та закріплюють за ними функціонал для дії. Європейська рада, яка представляє радше інтереси країн-членів на загальноєвропейському рівні та Високий представник з питань зовнішньої та безпекової політики, що відповідає за діяльність та формування СЗБП. Частково згадуються також країни-члени щодо питання згуртованості та єдності у питанні цієї сфери політики та діяльність Європейської комісії та Ради Європейського Союзу, однак вони описані достатньо мінімально, а саме в контексті допомоги Європейській раді та Високому представнику щодо діяльності у рамках СЗБП.

Варто відзначити й аспект закладання потенційного оборонного союзу у статті 24: «Компетенція Союзу в питаннях спільної зовнішньої політики та політики безпеки охоплює всі сфери зовнішньої політики та всі питання, що стосуються безпеки Союзу, включаючи поступове формування спільної оборонної політики, яка може призвести до створення спільної оборони» [59, стаття 24]. Це вказує на ідеї побудови спільної оборони, яка матиме більш автономні позиції від Північноатлантичного альянсу, хоч це й не означає абсолютний відрив від співпраці з НАТО. Іншим аспектом, що вказується у договорах ЄС та є одним з визначних принципів одностайності, який визначається у декількох статтях Договору про Європейський Союз (а саме стаття 24 та 31 Договору): «Рішення відповідно до цієї Глави приймаються Європейською Радою та Радою, які діють одноголосно, за винятком випадків, коли ця Глава передбачає інше. Ухвалення законодавчих актів виключається» [59, стаття 31]. Принцип одностайності дає можливість завжди виступати Європейському Союзу з позиції єдності та означає, що рішення задовольняє якщо не усі країни-члени, то як мінімум

переважну більшість, а незадоволені не блокують його. Проте, ця практика піддається все більшій критиці, зокрема внаслідок затягування процесу ухвалення рішення та нечесному використанню права вето. Прикладом цього у нинішній ситуації виступає блокування Угорщиною виділення допомоги Україні.

Але, формальний аспект не визначає усі практики та принципи, за якими здійснюється діяльність та розвиток СЗБП, оскільки велика кількість вимірів роботи не покривається договорами, які виступають радше як конституційна домовленість між країнами-членами. Основний масив практик в цьому сенсі є радше неформальним та діє поза межами, визначеними у договорах Європейського Союзу. Як було зазначено, існують як формальні, так й неформальні чинники. Неформальні чинники формування, на нашу думку, можна виокремити з основних теорій пояснення європейської інтеграції. Процеси об'єднання охоплюють як зовнішні процеси розширення Союзу як спільноти, так й внутрішні, що означають глибше об'єднання країн-членів у тісніший Союз, який ми маємо сьогодні.

Основними теоріями, які можуть пояснити принципи такого формування є ліберальний міждержавний та неофункціоналістський підходи. Неофункціоналістський підхід щодо європейської інтеграції був сформований у роботі Ернста Гааса «Об'єднання Європи». Вона була написана у 50-х роках й розглядала перші напрямки діяльності Європейської спільноти щодо можливої інтеграції на такому високому рівні міждержавної співпраці. Гаас визначав принцип неофункціоналізму як взаємостосунки між акторами міжнародних відносин, які базуються не з позиції сили, а внаслідок наявності певних уявлень та цінностей щодо ситуації та інших акторів. Регіональна інтеграція ж виходить з цих цінностей й регулюється інтересами держав, які, задля їх задоволення, вирішили створити наднаціональний орган, замість спроб зробити їх самостійно. Гаас називає це «м'яким» раціональним вибором: «соціальні актори, прагнучи реалізувати свої ціннісні інтереси, обиратимуть будь-які засоби, доступні в

рамках існуючого демократичного ладу. Якщо їм це не вдається, вони переосмислюють свої цінності, переосмислюють свої інтереси та обирають нові засоби для їх реалізації» [32, с. xiv-xvi]. Теорія Гааса виступає як підвид конструктивістської теорії міжнародних відносин та виступає критиком ідей тогочасного реалізму. Основна частина книги присвячена визначенню принципів функціонування Європейської спільноти з питань вугілля та сталі та місця цієї організації щодо об'єднання країн західної Європи у єдину спільноту (вибір цієї організації обумовлений часовими рамками написання роботи та внаслідок того, що це була єдина організація, що працювала на той момент). Важливість книги Гааса для цієї роботи визначається декількома принципами, які він сформулював, а саме:

- Принципу «витоку» – Гаас вказував на те, що запровадження спільного ринку, який базується на конкретних правилах та чіткому їх впровадженні зумовило глибшу інтеграцію. Своєю чергою, інтеграція в одній або декількох сферах може потягнути за собою потребу або бажання інтегрувати інші сфери економіки, зважаючи на вигоду, отриману від такої інтеграції. Підсилити цей момент «витоку» можуть або ситуації, коли секторальна інтеграція впирається у свої логічні обмеження або внаслідок криз, які підштовхують держави до об'єднання зусиль [32, с. 105];
- Для формування таких секторальних інтеграційних об'єднань й для забезпечення чесної гри між усіма акторами, необхідна наднаціональна організація, що зможе опікуватися діяльністю об'єднання, особливо у випадку нарощення транзакцій між учасниками. Як зазначає Гаас: «Тому заходи інтеграції, що призводять до створення федеральних технократичних або відокремлених експертних органів, відокремлених як від держави, так і від економіки, вітаються. Об'єднана Європа, досягнута таким чином, не лише принесе переваги раціонально

організованого вільного ринку, але й запровадить новий принцип політичної, соціальної та економічної організації» [32, с. 22].

Гаас також зачіпає питання можливої посиленої інтеграції й у інших сферах, де опосередковано зазначаються питання основних свобод сучасного Європейського Союзу, а саме вільний рух робочої сили, капіталу тощо. Серед можливих майбутніх сфер інтеграції виокремлюється й політичний вимір між європейськими країнами, що може сформуватися внаслідок «витоку» інтеграції з економічної сфери. Загалом, робота Гааса давала тогочасне уявлення щодо принципу інтеграції Європейської спільноти з питань вугілля й сталі та можливих шляхів до розвитку позитивних наслідків цього утворення на більш широку перспективу. З точки зору нашого дослідження, робота важлива у питанні того, що принцип «витоку» визначений Гаасом отримав своє продовження у формуванні компетенцій європейських інституцій після отримання більшої легітимності та автономії всередині вже Європейського Союзу. Цей аспект набуття повноважень та розширення діяльності особливо притаманний Європейському парламенту та Європейській комісії, що буде розглянуто у наступній частині роботи.

Більш сучасний підхід до неофункціоналістського підходу викладений у книзі «Інституціоналізація Європи» за редакцією Алека Стона Світа, Вейна Сендхольца та Ніла Фліштайна. Робота є доробком статей щодо різних аспектів формування та інституціоналізації Європейської спільноти та отримання більшої кількості повноважень у непритаманних до того сферах після підписання Маастрихтської угоди. Автори вказують у статті «Інституціоналізація європейського простору» на факт того, що Європа, шляхом створення спільнот як Європейська спільнота вугілля та сталі змінили принцип організації європейського простору з виключно міждержавного, що, на їх думку, зумовило дві світові війни. Внаслідок цього, відбулася інституціоналізація нового Європейського простору шляхом появи нових інституцій (таких як Комісія або Суд ЄС) та формування розмаїття зв'язків, які також формують й напруженість

між наднаціональним європейським рівнем та рівнем національних держав. Тож, європейський простір характеризується як: «комплекс сфер політики, структуровані правилами, що керуються європейськими інституціями» [28, с. 20].

Таким чином, внаслідок формування інституціоналізованого простору європейської політики, це уможливило існування та розвиток Союзу як об'єднання, яке є наднаціональним, проте еволюціонувало з класичного наднаціонального об'єднання. Причиною цього, як зазначають автори є: «Але ми знаємо, що наднаціональні простори еволюціонували та надали можливість акторам подолати політичні розбіжності та кооперуватися...В основі цього є відчуття того, що актори є не тільки раціональними, але й поводяться стратегічно в найширшому понятті цього слова...Таким чином, вони створили загальні інституції для управління європейським простором» [28, с. 17]. Для контексту зовнішньої політики це визначення важливе з точки зору появи наднаціонального актора як майданчика для раціональної та стратегічної кооперації одне з одним. Це також підтверджує одну з основних ідей Гааса, що позитивні наслідки інтеграції можуть перекидатися на інші сфери, де актори відчують необхідність або можливість до кооперації та глибшої інтеграції.

Неофункціоналістський підхід до Спільної зовнішньої та безпекової політики використовує також Майкл Сміт у статті «Пошук узгодженості. Інституційні дилеми зовнішньої дії від Маастрихта до Амстердама». Автор вказує на ті основні проблеми, що й досі наявні у контексті формування СЗБП для Європейського союзу, а саме: пошук балансу між впровадженням спільної зовнішньої політики та збереженням власних інтересів за країнами. Наявний також й один з принципів появи СЗБП, що зумовлює діяльність та принципи формулювання політики й досі: «У певному сенсі СЗБП стала наступним етапом переходу від головної мети Європейської політичної співпраці – обмеження шкоди, тобто забезпечення того, щоб зовнішня політика держав-членів не мала негативного впливу на Співтовариство, до позитивної інтеграції – надання ЄС

засобів, необхідних для узгоджених дій у світовій політиці» [28, с.173]. Така дуальність мети діяльності СЗБП зберігається як основа її діяльності. З одного боку, це дає можливість до кращого компромісу між акторами через потребу одностайності, але з іншого обмежує можливості до розвитку СЗБП, оскільки без компромісу та згоди усіх акторів рішення не може бути ухвалене. Сміт також вказує й на основні інституційні проблеми, що будуть розглянуті в наступних частинах розділу, такі як, наприклад, боротьба на макрорівні між європейськими інституціями та національними інтересами задля можливості здійснювати автономну зовнішню політику. Цей конфлікт також впливає й на нижчі рівні організації та на обидва «табори» протистояння – як на інституції, так й на країни-члени. Оскільки жодні з цих організацій або інституцій не є монолітними у своїй структурі, відбувається суперництво всередині організацій за вплив та здійснення власних інтересів. Зазначаються також проблеми щодо забезпечення виконання рішень у рамці СЗБП. Частково цю проблему розв'язали після підписання Лісабонської угоди, як, наприклад, відсутність юридичної особи у Європейського Союзу. Попри це, Маастрихтська угода та запровадження СЗБП вказав на якісний зсув розуміння країнами-членами питання інституціоналізації своїх інтересів у європейському просторі. Тож, неофункціоналізм пояснює велику кількість аспектів витоків сучасного стану Спільної зовнішньої та безпекової політики, такі як принцип витоку, який по суті застосовується європейськими інституціями для здобуття більших повноважень, впровадження інституційної рамки діяльності для усіх сфер політик, надання майданчику для компромісів тощо. Також неофункціоналізм вказує й на основні проблеми, з якими стикається СЗБП. Недоліками ж підходу є уникнення питання міждержавної діяльності та впливу цього аспекту на формування політики.

Ліберальний міждержавний підхід, який також може пояснити важливі аспекти формування СЗБП, вперше був представлений дослідником Ендрю Моравчиком. Його ідеї також мали підґрунтя, закладені Гаасом та неофункціоналістами, проте, вони концентруються на інших аспектах та

опонують неофункціоналістам. У книзі під назвою «Вибір Європи. Соціальне призначення та державна влада від Мессіни до Маастрихта». Моравчик вказує, що європейська інтеграція, на його думку є : «...серією раціональних виборів зроблених національними лідерами» [48, с. 18]. Причинами цього виступають як формальні, так й неформальні причини: «...обмеження та можливості, що виходять з економічних інтересів внутрішніх виборців, відносної сили кожної країни у міжнародній системі, та ролі міжнародних інституцій у посиленні надійності міжнародних зобов'язань» [48, с.18]. На відміну від неофункціоналістського підходу, який покладається на зменшення впливу держав у ситуації розвитку інтеграції, що зумовлює появу наднаціонального об'єднання та збільшення його ролі у розв'язку питань, Моравчик виходить з того, що процес інтеграції є виключно міждержавною справою. З цього виходить й той факт, що на думку Моравчика, існують виключно 3 принципи, які залишаються відносно сталими у контексті розвитку інтеграції:

- формування національних преференцій, які виходять з загальних національних інтересів, або ж внаслідок певних особливих інтересів, які є необхідними тут й зараз;
- торги між країнами – окреслюються маніпуляцією інформації від наднаціональних організацій або через міждержавні торги, які базуються на асиметричній взаємозалежності. Тобто задля захисту власних ідей та преференцій, країни-члени вдають до торгів за вплив та підтримку власних інтересів;
- інституційний вибір – вибір щодо європейських інституцій зумовлений федералістською ідеологією, потребою в технократичному управлінні та зацікавленості у закріпленні відданості країнами-членами [48, с. 21]. Тобто європейські інституції виступають радше як арбітри та надавачі платформи для переговорів, аби підвести країни-члени до спільного рішення та ухвалити його.

Ці три аспекти, на думку Моравчика, зумовили посилену інтеграцію між країнами-членами та є основними причинами до подальшого руху у напрямку посиленої інтеграції. Змістовно ідеї Моравчика полягає у більшій ролі міждержавного підходу до розв'язання питань всередині Союзу та посилення інтеграції. Тобто, саме країни-члени мають вирішальну роль в ухваленні рішень та задоволенні інтересів, а роль інституцій полягає власне виключно в управлінні та допоміжній ролі. Проте, важливими відмінностями від класичних реалістичних теорій є ідеї про делегування власних повноважень та частки свого суверенітету на наднаціональний рівень, у ситуації, коли це необхідно для ефективного рішення. З точки зору СЗБП, ліберальний міждержавний підхід в тому числі можна застосувати у контексті прискорювачів та стримувачів прогресу. В залежності від власних інтересів, країни-члени можуть ставати як прискорювачами прогресу, так й затримувати його, внаслідок чого відбуваються торги за вплив щодо ухвалення того чи іншого рішення. Прикладом цього може виступати «покровительство» кандидатів на вступ тими країнами, що вже вступили в ЄС. Наприклад, під час великого розширення у 2004 р. активно за вступ країн Східної Європи виступали представники Швеції та Данії як найближчі сусіди, яким було вигідно доєднати нових членів внаслідок наявних економічних зв'язків. Натомість, більш бідна Греція або Ірландія виступали проти, внаслідок можливості втратити економічні вигоди через перерозподіл видатків з європейських бюджетів. В сучасному стані, прискорювачами розширення та зовнішньої інтеграції виступають вже країни Східної Європи (щодо країн Східного партнерства) та Франція (щодо країн Західних Балкан), натомість такі країни як Нідерланди виступають радше проти нового розширення, внаслідок можливих економічних та міграційних питань та наслідків такого розширення.

На нашу думку, обидва ці підходи не є взаємовиключними у контексті розвитку Європейського Союзу та СЗБП як загальної системи. Радше, вони є поєднанням цих двох підходів, де у різних випадках домінантною стає та, що має

більшу компетенцію та вагу конкретно у цей момент часу розвитку Союзу. Обидві ці теорії візуалізують неформальні практики набуття європейськими інституціями повноважень та принципи, які досі визначають процес створення Спільної зовнішньої та безпекової політики. Вони також зображують неформальні практики різних акторів ухвалення рішень – неофункціоналісти фокусуються на ролі європейських інституцій, ліберальний міждержавний підхід вказує на роль країн-членів.

Тож, у формуванні СЗБП спостерігається вплив формальних, юридично закріплених положень, які позначають та розмежовують основні принципи функціонування, діяльності, а також ролі, які мають актори впливу на формування політики. Разом з цим наявні й неформальні аспекти кристалізації політики, які утворилися внаслідок самої суті європейської інтеграції й вкладаються у логіку існування Союзу як об'єднання, що покликане до все ширшої та більш охоплюючої інтеграції. Як формальні, так й неформальні практики існують паралельно, доповнюючи та часом опонуючи одне одному, що зумовлює подальший рух СЗБП та інтеграційних процесів в цілому, адже ці практики є спільними для європейської інтеграції, зовнішньої та внутрішньої. Тому, для розуміння цієї системи, варто розглянути детальніше дві основні групи акторів, а саме країни-члени та європейські інституції, аби побачити їх нинішній стан у рамках СЗБП та вийти на діяльність Високого представника як основну посаду, що відповідальна за СЗБП та медіатора між усіма акторами.

## **1.2 Роль країн-членів у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики.**

Розпочати варто саме з країн-членів та їх ролі у виробленні цих сфер політики, оскільки роль країн-членів є однією з основних у загальному процесі. Як зазначається у Статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС): «Союз має компетенцію, у відповідності з Договору про Європейський Союз, визначати та впроваджувати спільну зовнішньої та безпекову політику, в тому числі прогресивну рамку спільної оборонної політики» [60, стаття 2]. На

практиці однак, це означає, що Союз хоч й має цю «особливу компетенцію», однак вона не є виключною для європейських інституцій, як наприклад питання мит або рибальства. Натомість, у ЄС сформувалися два паралельних треки вироблення зовнішньої та безпекової політики – з одного боку наявна спільна рамка, яка нібито має поєднувати країни-члени та формувати загальну позицію від усього ЄС, але з іншого існує рамка зовнішньої політики країн-членів, яка є достатньо автономною та по суті обмежується лише ціннісними орієнтирами Союзу.

Країни-члени не втрачають власної дієвості на міжнародних арені, вони зберігають її й продовжують діяти часто на власний розсуд, без серйозного огляду на європейські інституції та їх діяльність. Така робота європейських держав власне спирається на те, що Н. Верона називала «наявні привілеї у питаннях зовнішньої політики у деяких країн-членів» [61, с. 43]. Пояснення цьому лежить в тому, що попри закладені у договори ЄС потреби у координації задля спільної дії та позиції щодо більшості питань, ЄС не має чітких інструментів впливу на країни-члени у цій площині, а також жодним чином суттєво не обмежує діяльність країн, якщо вони порушують спільну позицію та орієнтацію. Прикладом до цього може бути Договір про Європейський Союз (ДЄС), а саме стаття 34, яка вказує, що країни-члени мають координувати свою діяльність у міжнародних організаціях та підтримувати позицію Союзу. Проте, в цій ж статті вказано про те, що країни, які займають позиції у міжнародних організаціях, наприклад Раді Безпеки ООН, не втрачають свої місця після вступу в ЄС, зберігаючи їх за собою. Таким чином, зовнішня та безпекова політика ЄС зараз обмежується розбудовою власної політики у цих сферах, без серйозних важелів впливу на зовнішню політику країн-членів. У більшості випадках це не створює суттєвих проблем, але питання невідповідності таких положень виникає у випадку, коли лідер країни-члена формує свою позицію та політику на євроскептичних та популістських позиціях, як це робить угорський прем'єр-міністр В. Орбан. Неможливість впливу на країну-члена створює прецеденти

використання права вето не з урахуванням інтересів країн-членів та Союзу в цілому, а у бажанні отримати більшу вигоду для себе, не зважаючи на інших. Така логіка дії може полягати або у обмеженій раціональності індивіда, що ухвалює рішення, або внаслідок формування певних фреймінгових установок, які унеможливають розгляд питання під іншим кутом.

Неоднорідність системи побудови СЗБП зумовлюється різноманітністю історичного розвитку Союзу як об'єднання. Унормований сучасний порядок функціонування зовнішньої та безпекової політики побудований на тому, що нідерландський дослідник Луук ван Мідделаар називав «три драматургічних підходи» [2, с. 29]. Цим терміном він визначав історичний розвиток діяльності європейської політики, від розв'язку питань за лаштунками (ван Мідделаар називає це деполітизацією) та «фабрики законів» через впровадження таких інституцій як Європарламент та прямого залучення громадян Європи (парламентаризація) до більш політизованого та активного об'єднання, що має виступати як дієвий актор на міжнародній арені та всередині Союзу (впровадження самітів та закріплення Європейської ради як інституції ЄС). Виражалися вони у поступовому розширенні функціоналу ЄС внаслідок історичних подій та діяльності лідерів. Проте, потрібно розуміти, що ці підходи не зникають повністю та замінюють попередню систему, а радше доповнюють й сперечаються одне з одним. Це з одного боку ускладнює процес вироблення єдиного підходу до розбудови СЗБП, оскільки відсутність остаточної цілі та спільної ідеї щодо СЗБП ускладнює визначення, в якому саме напрямку необхідно створювати нову політику. З іншого – це дає можливість до більшої гнучкості, оскільки досі не виокремлено, який з підходів є остаточною ціллю СЗБП, а отже, можна змінювати підходи в залежності від потреби. На цей факт складної системи взаємодії з точки зору країн-членів вказують й Ульріх Кротц та Ріхард Маєр у своїй роботі «Теорії міжнародних відносин та підйом зовнішньої політики ЄС»: «На практиці європейські уряди коливаються між

різними рівнями односторонніх, двосторонніх та багатосторонніх відносин у погоні за національними або «європейськими» інтересами» [44].

Зараз зовнішня та безпекова політика досі є радше представником міждержавного підходу до формування політик Союзу. Це впливає з фактів впровадження СЗБП у життя, а саме бажання найбільш впливових країн-членів (в основному Франції) збільшити власну автономію у стосунках з США. Однак, це ж бажання не давало можливості до посилення та створення дійсно єдиної Спільної зовнішньої та безпекової політики, як зазначає Стенлі Гофман у своїй роботі «До Спільної зовнішньої та безпекової політики?». У статті автор наводить пояснення радше аморфного стану цієї сфери: «Спільної зовнішньої політики буде важко досягти як через те, що жодна з великих держав ЄС не готова відмовитися від того, що було її візитною карткою протягом останніх 50 років, так і через те, що може з'явитися, якщо ЄС як актор отримає голос» [37]. Таким чином діяльність Спільної зовнішньої та безпекової політики розглядалося не як формування абсолютно єдиної сфери політики для усіх країн-членів, як це мало би бути у випадку федералістського підходу, а скоріш до загальної рамки, яка не обмежувала б діяльність країн-членів на міжнародній арені та залишала їм можливість відстоювати власні інтереси.

Така система має ще один негативний аспект у контексті розвитку СЗБП, а саме часта відсутність консенсусу та співпраці внаслідок сильного впливу національних інтересів. Оскільки зовнішня політика Союзу формується саме за принципом об'єднання та консенсусу, його відсутність щодо більшості питань створює суттєві проблеми. Як зазначають У. Кротц та Р. Маєр, попри пошук Європою власного місця на міжнародній арені та створення сильного геополітичного актора у вигляді ЄС, обмеження у вигляді різних підходів та національних інтересів продовжують стримувати розвиток цієї сфери. Проблеми у цих підходах часто виражаються у кризових ситуаціях. Як приклад Кротц та Маєр наводять вторгнення США в Ірак та розкол, який стався між найбільшими країнами-членами – Великою Британією, Німеччиною, Францією та Італією.

Автори констатують «Нема іншої сфери, яка може бути настільки непоєднуваною через відмінність інтересів та цінностей, як сфера зовнішньої політики, безпеки та оборони, адже саме ці питання цілять в саме серце суверенітету та державної ідентичності» [44]. Ця проблема не поєднуваності цінностей, інтересів та поглядів на зовнішню політику існує й досі. Дослідниця Наталі Точчі вказує на факт того, що для успішної зовнішньої політики щодо кризової ситуації або регіону необхідні 3 основні стовпи:

- «наявність чіткої цілі, яку переслідує ЄС, та бачення, чого прагне ЄС та країни-члени;
- єдність більшості акторів щодо досягнення цієї цілі;
- наявність необхідного інструментарію для впровадження цієї цілі» [58].

Повномасштабна війна в Україні є одним з небагатьох прикладів, де усі ці три аспекти були вдало визначені акторами всередині ЄС та досі артикуються системно та підтримуються майже однотайно. Натомість, щодо інших конфліктів, такої єдності нема. Так, у конфліктах в Західній Африці країни-члени та ЄС не мають чіткої цілі, якої вони прагнуть досягти, а в палестино-ізраїльському конфлікті ми спостерігаємо розділеність між країнами, схожу до вторгнення в Ірак у 2003-2004 рр., де країни нібито мають спільну ціль, який швидко розбивається щодо підходів та підтримки різних сторін у конфлікті. Це означає, що для країн-членів та ЄС є необхідним формування спільних підходів до вироблення цих трьох аспектів у подальших кризових ситуаціях.

Проте, не можна сказати, що європейські країни-члени та їх лідери діють виключно проти Спільної зовнішньої та безпекової політики. Впливовість країн-членів щодо зовнішньої політики обумовлюється не тільки діяльністю у процесі ухвалення політичних рішень, але й внаслідок того факту, що саме країни-члени надають легітимність європейським інституціям. Це, своєю чергою, може допомагати європейським інституціям у пошуку власної легітимності та виробленні нових можливостей до пошуку розвитку зовнішньої політики, у кризових ситуаціях, особливо коли ЄС не має таких механізмів.

Часто у кризових ситуаціях діяльність європейських лідерів виступає як необхідний важіль впливу для впровадження рішень або розв'язку чутливих питань. Про діяльність країн-членів як акторів, що виступають як основні актори зовнішньої політики Європи вказував Луук ван Міделлаар. У роботі «Нова політика Європи» він також зазначав про визначну роль європейських держав у розв'язку криз, які з'являлися на порядку денному Європейського Союзу впродовж 2010-х років, попри наявність європейських інституцій. Наявність «політичного авторитету» у Європейській раді дає можливість як легітимізувати діяльність європейських інституцій щодо вироблення необхідних рішень, так й брати на себе відповідальність щодо необхідності їх ухвалення для європейської публіки. Тут дослідник окреслює можливість країн-членів, як більш вільних акторів, не скутих нормами, діяти швидше та в обхід європейських інституцій, на міждержавному рівні, у випадку неможливості досягнення консенсусу у рамках платформи європейських інституцій. Така діяльність країн-членів не завжди є позитивною, та може наштовхуватися на опозицію як від європейських інституцій, так й від інших країн-членів. Прикладом такого може бути ситуація з кризою євро, коли німецька канцлерка Ангела Меркель та президент Франції Ніколя Саркозі зустрілися окремо від решти лідерів та європейських інституцій задля обговорення того, що робити з тогочасною кризою, що обурило як інших голів країн-членів, так й ЄС [2, с.71-75]. Проте, таке втручання та перебирання на себе повноважень за допомогою міждержавного вирішення часом може сприяти швидшому розв'язку конфлікту, як це сталося на перших етапах кризи євро.

Найбільш сучасним прикладом надання легітимності рішенням європейських інституцій за допомогою лідерів країн-членів стало повномасштабне вторгнення РФ в Україну. Як зазначає у своїй статті «Новий міждержавний підхід стикається з санкційною політикою ЄС» дослідник Віктор Щеп, попри формальну відсутність таких повноважень, Європейська рада часто бере на себе необхідну відповідальність за чутливі політичні рішення, оскільки саме лідери держав-

членів мають найвищу легітимність для виборців та надають легітимність європейським інституціям. Потреба у таких заходах вбачається саме у нестачі легітимності європейських інституцій та потребі у кращій артикуляції для жителів країн-членів у необхідності впровадження таких рішень.

Хоч формально Європейська рада не має таких повноважень, однак з моменту впровадження цього органу, він лише збільшує свій вплив на ухвалення таких питань. В якості прикладу наводиться питання запровадження санкцій внаслідок повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Оскільки багато санкцій могли суттєво повпливати на життя європейців, саме Європейська рада брала на себе ухвалення найбільш чутливих пакетів санкцій, як, наприклад, цінова стеля на нафту та газ, або відключення російських банків від системи SWIFT [56]. Проте, варто відзначити, що Щеп вказує й на формування подвійного треку роботи щодо розв'язання таких питань. З одного боку Європейська рада, яка радше представляє інтереси країн-членів, створює додаткову легітимність та підтримує політично чутливі рішення на цьому рівні. Натомість, європейські інституції, як наприклад Рада Європейського Союзу або Європейська комісія також мають свою долю впливу, оскільки саме ці інституції мають компетенції для того, аби сформулювати та створити необхідні санкції, проте, вони часто обмежені європейськими нормами та законами, що сповільнює їх роботу [54]. Таким чином, створюється система, яка необхідна для обох сторін, де актори взаємодоповнюють одне одного – європейські інституції надають технічну підтримку та власне кристалізують санкції на папері, перетворюючи їх з загальних сфер та напрямків до конкретних пропозицій та рішень. Натомість, Європейська рада, як найвищий орган ЄС, надає підтримку своєю легітимністю, проте, вони самі по собі не мають необхідних технічних компетенцій для вироблення повного рішення, внаслідок чого, покладаються на Раду Європейського Союзу та Європейську комісію та їх компетентність.

Тож, країни-члени мають прямий вплив на формування Спільної зовнішньої та безпекової політики, проте, цей вплив має як позитивні, так й негативні

наслідки. Позитивом виступає надання необхідної легітимності та направлення СЗБП у певне русло через роботу Європейської ради. Це буде та кристалізує Спільну зовнішню та безпекову політику у єдину позицію усіх або абсолютної більшості країн, внаслідок наявності практики одностайності рішень. Своєю чергою, це означає, що якщо рішення таки ухвалене на рівні ЄС, то це рішення ухвалене абсолютною більшістю, а отже має місце те, що ван Міделлаар називав «організованою відповідальністю», що визначається як: «Взяти на себе відповідальність означає діяти в ситуаціях, для яких нема готових правил...якщо держави-члени передали повноваження на засадах договору, вони потім не можуть скаржитися на застосування цих повноважень» [2, с. 226]. Тобто, така «організована відповідальність» надається саме ЄС та інституціями, проте, оскільки договір заключається країнами-членами, вони не можуть відхилити такі ухвалені рішення й мають брати на себе відповідальність за їх виконання.

З іншого боку, негативні наслідки для розвитку СЗБП формуються з підходів країн-членів до власне її функціонування та подальшого розвитку. Розрізненість у підходах та ціннісних орієнтирах щодо майбутнього СЗБП та щодо різноманітних кризових ситуацій у сфері зовнішньої політики часто призводить до відсутності єдності та неможливості спільної вироблення політики. Непоодинокість таких випадків, які досі існують у контексті формуванні СЗБП, вказує на продовження існування проблеми та необхідність пошуку нових ідей щодо якісних змін. Країни-члени мають визначну роль у формуванні СЗБП, що має позитивні наслідки у вигляді легітимації рішення ЄС в очах європейської спільноти. Проте, деякі негативні прецеденти вказують на небезпеку, яка може існувати у випадку зловживання інструментами, які існують під час ухвалення рішень щодо СЗБП, як наприклад право вето. Таким чином країни-члени виступають одночасно як головні актори щодо питань зовнішньої та безпекової політики, надаючи необхідної легітимності. Проте, вони ж й частково обмежують її у контексті розвитку загальноєвропейської рамки, внаслідок

наявності власних інтересів та уявлень щодо принципів та цілей функціонування СЗБП.

### **1.3 Роль європейських інституцій у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики.**

Попри наявність серйозного впливу країн-членів на діяльність СЗБП в контексті як створення, так й ухвалення рішень щодо зовнішньої та безпекової політики, не можна сказати, що європейські інституції існують виключно як дорадчі структури у цій сфері, тобто такими, що не мають жодних суттєвих повноважень. Історична ретроспектива вказує на те, що європейські інституції поступово відвойовують можливість впливати та формулювати підхід до зовнішньої та безпекової політики. Це посилюється в тому числі діяльністю європейських діячів та європейських інституцій під час криз, про що буде йти мова пізніше.

Європейські інституції, як, наприклад, Європейська комісія та Європарламент по суті не мають прямого впливу на впровадження політики Європейського Союзу, виступаючи радше як органи з необхідним рівнем компетенції, що можуть допомогти Європейській раді в ухваленні рішень щодо СЗБП. Така позиція сформована, якщо розглядати європейські договори, а саме Лісабонську угоду.

Як зазначено в статті 26 Договору про Європейський Союз, де визначаються основні актори відповідальні за розробку Спільної зовнішньої та безпекової політики: Європейська Рада, Високий представник з питань зовнішньої та безпекової політики та Рада Європейського Союзу. Європейська рада відповідає за загальні стратегічні інтереси та основні цілі зовнішньої та безпекової політики. Рада Європейського Союзу натомість є актором дії, тобто впроваджує необхідні рішення щодо СЗБП за потреби. Високий представник натомість займається щоденною роботою з розвитку СЗБП та діє в інтересах Союзу на розбудову системи [59, стаття 26]. Тож, якщо виходити виключно з позиції договорів, виключно ці три інституції мали б займатися СЗБП й визначати її

напрямок, натомість інші інституції не мали б мати можливість до активної діяльності у сфері зовнішньої та безпекової політики. З іншого боку, історичний розвиток європейських інституцій дає змогу казати про якісний стрибок у компетенціях та впливі на цю сферу політики порівняно з тим, що записано у європейських договорах.

Розглядаючи діяльність європейських інституцій предметно, основна діяльність щодо зовнішньої та безпекової політики у Раді Європейського Союзу здійснюється в Раді з питань зовнішньої політики (Foreign Affairs Council), що складається з міністрів закордонних справ, міністрів оборони та міністрів розвитку та торгівлі усіх країн-членів, головою Ради є Високий представник. Діяльність цієї Ради базується на запровадженні єдності зовнішньої політики усіх країн-членів та визначається як: «Зокрема, Рада може розпочати дії ЄС з врегулювання криз, як цивільні, так і військові, для досягнення цілей ЄС у сфері миру і безпеки. Вона також може вживати заходів, необхідних для реалізації зовнішньої та безпекової політики ЄС, включаючи можливі санкції» [29]. Важливим аспектом діяльності Ради з питань зовнішньої політики виступає запровадження ініціатив щодо спільної комерційної політики, а також надає мандат Єврокомісії щодо відкриття переговорів у питанні тарифів, мит та положень щодо торгівлі з третіми країнами. Таким чином, Рада Європейського Союзу, виступає як основний орган формування зовнішньої та безпекової політики, основною діяльністю якого є виробництво ідей та законотворчих ініціатив для всього Союзу. Це дає Раді ЄС один з найбільших впливів серед європейських інституцій. При цьому, варто відзначити, наявність таких повноважень задокументовано у договорах ЄС, що робить їх діяльність найлегше юридично обґрунтованими з точки зору договорів.

Натомість, інші важливі європейські інституції не мають настільки чіткої ролі в контексті розробки СЗБП. Попри це, внаслідок історичного розвитку та власному впливу всередині Європейського Союзу, ці інституції збільшують свою роль щодо сфери зовнішньої та безпекової політики. Наприклад,

Європейський парламент не має чітко прописаних функцій в контексті формування СЗБП ані в Договорі про Європейський Союз, ані в Договорі про функціонування Європейського Союзу, що суттєво обмежує діяльність Європарламенту з точки зору законодавчого аспекту. Єдиною формальною згадкою є стаття 36 ДЄС: «Високий представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки повинен регулярно консультуватися з Європейським Парламентом щодо основних аспектів та основних рішень спільної зовнішньої та безпекової політики, а також спільної політики безпеки і оборони та інформувати його про розвиток цих політик»[59, стаття 36]. Тож, формальним доступом до діяльності та впливу на формування СЗБП є діяльність Комітету з питань зовнішніх відносин. Як зазначається на сайті Європарламенту, діяльність Комітету спрямована на політичний діалог та підзвітність Високого представника перед європарламентарями. Також, Європарламент надає пропозиції щодо структурних змін всередині Європейської служби зовнішніх справ (EEAS) та застосовує моніторинг щодо впровадження міжнародних договорів [30]. Варто зазначити, важливим аспектом діяльності Європарламенту щодо зовнішньої політики є також й те, що майже усі міжнародні договори мають проходити процедуру ратифікації Європарламентом, аби він вступив у силу. Це підвищує фактичну роль інституції у зовнішній та безпековій політиці попри формально слабо прописані повноваження. Роль Європейського парламенту в нинішньому стані полягає у формуванні підзвітності акторів, які більше залучені у процес формування СЗБП, таким чином посилюючи демократичні процеси та прозорість всередині Союзу. Варто відзначити й активну підтримку санкційної політики після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну, що також є збільшенням участі Європарламенту у процесі.

Якщо ж виходити за рамки діяльності, які обмежені виключно договорами, то Європейський парламент, як й Єврокомісія починає збільшувати свою діяльність та вплив на ухвалення рішень у сфері СЗБП. Як зазначається у статті дослідниці

Міріам Гойнард «Зростаюча роль Європейського парламенту як актора зовнішньої політики ЄС», парламент зміцнює свої позиції завдяки діяльності як законодавчого актора. Це проявляється у діяльності комітетів з питань зовнішньої політики та оборони, співпраці з країнами поза ЄС через різноманітні робочі групи, діяльності як спостерігачів на виборах, формування міжпарламентської співпраці (як у випадку з Україною у 2015 р.) тощо. Гойнард вказує «Де-факто, участь та вплив ЄП у сфері зовнішньої політики значною мірою залежить від його власної політичної волі та втілення цієї волі в конкретні ініціативи, що є типовим для стратегії "саморозширення", яку ЄП реалізовував у багатьох сферах протягом десятиліть» [31]. Проте, таке розширення Парламенту у сфері зовнішньої та безпекової політики радше є наслідком неформальних практик та, як зазначено вище, від політичної волі Парламенту до розширення цієї діяльності. Можна сказати, що нинішнє посилення стану Європарламенту є як відображенням потреби у постійній співпраці між законодавчою та виконавчою гілками, так й суттєве посилення виконавчою гілки влади (а саме Єврокомісії) у контексті СЗБП. Важливим є й роль президентки Європейського парламенту Роберти Мецолі. Це проявляється як у формальних практиках, що дають можливість отримувати важливу інформацію щодо рішень однією з перших, так й позаформальних, що виражаються у збільшених кількостях візитів й більш активній діяльності та на міжнародній арені, в тому числі щодо кризових ситуацій у світі та поблизу ЄС, як, наприклад, повномасштабного вторгнення в Україну [14].

Найбільшого ж посилення своїх позицій в цьому аспекті досягла Європейська комісія. Попри те, що цей інститут за договорами майже не має ніякого впливу на процеси безпеки та зовнішньої політики як орган, Єврокомісія змогла досягти суттєвого прогресу у збільшенні власних повноважень на цю сферу. Основний принцип діяльності Єврокомісії визначений статтею 21 ДЄС, яка вказує: «Рада [Європейського Союзу] та Комісія, за підтримки Високого представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки, забезпечують таку узгодженість та

співпрацюють з цією метою» [59, стаття 21]. Метою тут визначаються перелік аспектів, які зазначені у пункті перед цим, як, наприклад промотування миру, впровадження сталої економічної моделі розвитку, підтримка демократії у світі тощо.

Проте, попри майже відсутні повноваження з точки зору прямого впливу на впровадження Спільної зовнішньої та безпекової політики, Європейська комісія розбудувала свій вплив на цю сферу. Як зазначає дослідник Калле Хокассон, існує декілька причин до того, яким чином Єврокомісія досягла можливості впливу на цю сферу:

- Формування так званих «повзучих компетенцій» - цей термін запозичений у дослідниці Мануели Сіті. Він пояснює процес виходу Єврокомісії за рамки компетенцій, визначених договорами, шляхом отримання доступу до цих сфер від країн-членів, попри те, що вони ці сфери можуть бути доволі чутливими для них [18]. В контексті свого дослідження Хокассон вказує на те, що завдяки довготривалому історичному розвитку та кризовим та важливим для Союзу ситуаціям, Єврокомісія виборола собі право впливати на цю сферу. «Повзучі компетенції» також можна порівняти з принципом витоку Гааса, де Комісія застосовує частково схожий принцип, за допомогою своїх значної технічної компетенції у вироблені рішень;
- Поєднання сфер політики – іншою причиною дослідники називають те, що Єврокомісія вдало поєднала зовнішню та внутрішню безпеку через їхню взаємопов'язаність. Оскільки внутрішня безпека є сферою, де ЄС має високу компетенцію та ініціативу до законодавства, це зумовлює потребу, аби Комісія мала слово щодо зовнішньої та безпекової сфери. Комбінуючи це з наявними інструментами та впливом, Комісія отримує все більший вплив;
- Формування коаліцій та «єдність інтересів» - важливою причиною також відзначають й те, що Єврокомісія вдало формує коаліції з

різними країнами-членами щодо важливих питань, що в тому числі надає їм більшої можливості до впливу на питання зовнішньої політики, коли це стає необхідним. У поєднанні з тим, що часом великі країни-члени, як Німеччина або Франція намагаються вирішувати кризи найперше саме від «імені Європи» змушує надавати більші повноваження Єврокомісії задля більшої легітимації [33];

Про схожий вплив Європейської комісії та утвердження у якості активного актора в контексті СЗБП вказує й ван Мідделаар. На думку дослідника, роль Єврокомісії зводиться як раз до надання ініціативи та свого досвіду, що дає змогу Європейській раді покластися на них у контексті розробки рішень, й залишити лише питання легітимації: «Отже, в найкращі моменти має місце командна праця: Комісія пропонує не лише ініціативи, а й уміння та адміністративний експертний досвід... Комісія відіграє важливу роль у виконавчій царині завдяки своєму праву ініціативи, найбільшому досвіду техніки адміністрування та здатності впроваджувати ухвалені рішення» [2, с. 274]. Тобто, Європейська комісія отримує все більше компетенцій через використання неофункціоналістського підходу Гааса, де позитивні практики в одній сфері можуть перекидатися на іншу. Але, на відміну від ситуації з інтеграційними процесами, Європейська комісія здобуває ці можливості через складну систему взаємовідносин з іншими акторами та почасти завдяки лідерським якостям основних гравців всередині Комісії, а саме президента Єврокомісії та віце-президентам (в особливості завдяки посаді Високого представника, який є також й віце-президентом).

Однак, така роль Комісії досі обмежена меншим політичним авторитетом, порівняно з країнами-членами та Європейською радою, та неможливістю повністю перенести правовий авторитет Комісії (який полягає у повному дотриманні законів та бюрократичній діяльності Союзу) у політичний авторитет – «Комісія відіграє важливу роль у виконавчій царині завдяки своєму праву ініціативи...Проте втіленням найвищого політичного авторитету ж не Комісія, а

Європейська рада» [2, с. 274]. Як приклад автор наводить так звані Мінські переговори після початку війни на Донбасі – Європейська комісія виконувала свою роботу щодо впровадження санкцій, проте не була тим медіатором, який розв’язував це питання (цю роль взяли на себе країни-члени Франція та Німеччина). Відсутність інструментів легітимізації власних рішень щодо зовнішньої та безпекової політики суттєво з одного боку обмежує можливості Єврокомісії в позиціонуванні себе як сильного актора на міжнародній арені. З іншого боку, формування єдиної позиції, що буде влаштовувати усі країни-члени або переважну більшість, дає можливість Єврокомісії представляти свою позицію не як виключно ідею європейських інституцій, а як спільне рішення, що підтримується більшістю акторів.

Однак, на нашу думку, з приходом Урсули фон дер Ляен на посаду президентки Єврокомісії, ця інституція продовжила свій шлях до покращення позицій у царині політичного авторитету внаслідок повномасштабного вторгнення РФ. Це проявилось, у вигляді активної діяльності Єврокомісії на початку вторгнення, що вдало підкреслило діяльність ЄС як колективного актора, який об’єднує країни-члени у єдину позицію через спільну відповідальність та співпрацю, що посилює позицію на міжнародній арені [46]. Проте, роль Єврокомісії посилюється не тільки внаслідок наявності технічної компетенції до діяльності у сфері санкцій та посилення у сфері зовнішньої політики та безпеки. На нашу думку, повномасштабне вторгнення показало потенціал Єврокомісії до більш активної та геополітичної ролі, в тому числі у контексті перебирання ролі лідера від країн-членів. Це проглядається у порівнянні з головними лідерами ЄС – Францією та Німеччиною, де обидві країни мали або досі мають суттєві проблеми з точки зору ухвалення необхідних рішень щодо допомоги Україні (як наприклад довгий процес передання озброєння від Німеччини чи взагалі відмова від передачі, або перелік вимог щодо купування виключно європейського озброєння від Франції). Натомість, Єврокомісія поєднує як наявність необхідних компетенцій для впровадження

рішень, так й потенціал до об'єднання різних позицій, при цьому іноді діючи активніше ніж країни-члени (особливо на початку вторгнення). Проблемою в цьому аспекті є питання лідерства, оскільки розвиток та активність Комісії у сфері СЗБП залежить від того, наскільки активну позицію займає лідер Єврокомісії.

Попри позитивні аспекти набуття більш широких повноважень європейськими інституціями, це створює додатковий тиск всередині Союзу. Це проявляється як у аспекті боротьби між країнами-членами та європейськими інституціями, про що зазначалося вище, так й внутрішньополітичною боротьбою між інституціями за репрезентацію. В цьому сенсі основним конфліктом є боротьба між Президентом Єврокомісії та Президентом Європейської ради. Обидві посади мають значні представницькі функції та повноваження щодо ухвалення рішень. У випадку наявності активних та амбітних діячів на цих позиціях може викликати суперечності щодо представництва Європейського Союзу на міжнародній арені, що частково відбувається між нинішніми представниками на цих посадах – Урсулою фон дер Ляєн та Шарлем Мішелем відповідно. Такі проблеми закладені в тому числі внаслідок доволі ускладненої системи стосунків. Як зазначається у статі «Дивна пара Європи: Дисфункціональні відносини в серці ЄС» : «Дві ролі, на які покладено сфери відповідальності, що перетинаються, вносять додаткову плутанину у давнє питання, яке часто приписують Генрі Кіссінджеру - кому дзвонити, коли хочеш подзвонити в Європу» [45]. Сюди також можна згадати й лідерку Європарламенту Р. Мецолу, яка також активно працює на представництво Європарламенту на міжнародній арені, що також додає до напруженості в систему зв'язків між лідерами європейських інституцій.

Таким чином, боротьба за вплив на формування зовнішньої політики точиться на великій кількості рівнів, як у класичному розрізі протистояння між національними державами та європейськими інституціями, так й всередині Союзу між інститутами за більший вплив та можливість представляти

Європейський Союз на міжнародній арені. Таке постійне протистояння з одного боку підштовхує усі сторони до активної діяльності та просування зовнішньої політики далі, однак й створює суттєві проблеми у подальшій цілісній розбудові цієї сфери політики. Країни-члени, досі зберігають за собою можливість до впровадження власної зовнішньої та безпекової політики; попри це, саме вони надають легітимність діям всередині Союзу. Натомість, європейські інституції у нинішньому вигляді виступають радше як надавачі пропозицій та технічні асистенти Європейської ради з вироблення необхідних політик, а також формують так звану «спільну політичну владу для ухвалення рішень» [2, с. 227] - тобто політичну платформу для ухвалення рішень, що будуть задовольняти більшість країн-членів. Проте, кризові ситуації, як наприклад повномасштабне вторгнення РФ в Україну показують також й можливий потенціал європейських інституцій до перехоплення лідерства від країн-членів, у випадках коли країни-члени не мають компетенцій або не можуть виробити необхідне рішення, що буде діяти саме на потребу усього Союзу. Виходячи з цього, Спільна зовнішня та безпекова політика, як й інші сфери політик, що охоплюються Європейським Союзом є складною системою взаємовідносин, яка ускладнюється необхідністю компромісів між головними акторами для ухвалення будь-якого рішення у цій сфері, через існування принципу одностайності. Внаслідок наявності потреби у компромісі, СЗБП є досі слабо інституціоналізованою сферою, попри те, що її запровадили ще з підписанням Маастрихтської угоди та Амстердамського договору. Тож, така система ухвалення рішень, яка поєднує у собі велику мережу акторів з різними підходами та уявленнями про формування СЗБП зумовлює необхідність у посаді та особі, яка буде здатна сформулювати такі рішення та ідеї, що будуть схвалені усіма країнами.

## **Розділ 2. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС за каденції Федеріки Могеріні (2014-2019 рр.).**

Розглядаючи діяльність СЗБП на поверхні, стає зрозуміло, що головною посадою щодо цієї сфери є Високий представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (далі – Високий представник). Одним з основних аспектів нашої роботи є визначення сучасної ролі цієї посади для розвитку СЗБП та всього ЄС. Також, порівняння двох останніх Високих представників дає можливість простежити розвиток діяльності посади, оскільки на нашу думку, саме впродовж останнього десятиліття Високий представник пройшов значну еволюцію діяльності та впливу, внаслідок низки кризових ситуацій, що вимагало активної роботи та відповідальності Високого представника.

### **2.1 Посада Високого представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки у контексті Спільної зовнішньої та безпекової політики.**

Для визначення сучасної ролі Високого представника варто розглянути його місце у структурі ухвалення рішень щодо СЗБП з погляду установчих договорів та загальної діяльності цієї посади. Це також дає змогу порівняти відмінності між станом, закріпленим у юридичних документах та справжнім станом речей, як це відбувається з деякими європейськими інституціями, про що було вказано в попередньому розділі.

Посада Високого представника регулюється Розділом 5 Договору про Європейський Союз. Як зазначає стаття 27: «Високий представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки, який очолює Раду у закордонних справах, своїми пропозиціями сприяє розвитку спільної зовнішньої політики і політики безпеки та забезпечує виконання рішень, ухвалених Європейською Радою та Радою ЄС» [59, стаття 27]. Важливим аспектом діяльності в контексті установчих договорів є й те, що Високий представник є головною особою ЄС у питаннях спільної зовнішньої та безпекової політики, а також уповноважений

вести діалог з третіми країнами та представляти позицію ЄС у міжнародних організаціях. Такі повноваження формують можливість для Високого представника також репрезентувати Союз на міжнародній арені, так само, як Президент Європейської ради та Голова Європейської комісії. З одного боку, це лише ускладнює питання представництва інтересів Союзу назовні, проте, зважаючи на факт того, що Високий представник опікується питаннями зовнішньої та безпекової політики, це дозволяє частково розподіляти обов'язки представництва між Головою ЄК (економічні, торговельні питання та сфери політики, що не стосуються зовнішньої та безпекової політики) та Високим представником (питання зовнішньої та безпекової сфери).

Врешті-решт, у договорах вказано й про діяльність Високого представника як голови Європейської служби зовнішніх справ. У Договорі про Європейський Союз зазначається: «У виконанні свого мандату Високому представнику допомагає Європейська служба зовнішніх справ. Ця служба працює у співпраці з дипломатичними службами держав-членів і складається з посадових осіб відповідних департаментів Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також співробітників, відряджених з національних дипломатичних служб держав-членів» [59, стаття 27]. Таким чином, вже в установчих договорах прослідковується трек діяльності Високого представника як лідера європейської зовнішньої та безпекової політики, що має об'єднувати позиції країн-членів у єдину систему.

Лідерський аспект діяльності Високого представника активно розглядається й дослідниками. Так, Ніклас Гелвіг у своїй статті «Високий представник Європейського Союзу у справах Союзу: Прагнення до лідерства у зовнішній політиці ЄС зовнішньої політики ЄС» зазначає про два виміри формування лідерства Високого представника: ідеалістичний та формальний.

Формальний вимір виражається у визначенні діяльності та обов'язків, визначених у договорах. При цьому, посада обмежується правилами ухвалення рішень. Таким чином, формальний аспект визначає посаду Високого

представника як «брокера: надавати інформацію, визначати можливі коаліції та сприяти їм» [36], тобто, виступати як медіатор між різними акторами дії задля досягнення прогресу в ухваленні рішень. Для ухвалення рішень у сфері СЗБП часто недостатньо презентувати та кристалізувати їх у формі стратегій або ж законопроектів, необхідно також заохотити країни-члени до їх погодження та подальшого впровадження. Саме тому, Рада з питань міжнародних відносин, де перебувають представники міністерств закордонних справ країн-членів, виступає майданчиком для медіації та зведення позицій до прийнятних, що потребує як серйозного авторитету від Високого представника, так й високого рівня компетенцій щодо СЗБП, задля чіткої аргументації тої чи іншої пропозиції.

Ідеалістичне лідерство Гелвіг пояснює тим, що Йохан Олсен та Джеймс Марч називали «логіка прийнятності» - тобто ситуацію, у якій актори хочуть зробити щось правильне й прийнятне саме зараз, базуючися на ідентичностях, нормах, ролях тощо. Посада Високого представника виступає не як формалізований медіатор для надання компромісних рішень через наявність інформації, а як ідеалізована посада, яка була прийнятною та зрозумілою для країн-членів, які надають легітимність усій структурі ухвалення рішень. Таким чином, ідеалізований вимір характеризується однією з головних видів діяльності Високого представника – це об'єднання та формування спільного підходу до Спільної зовнішньої та безпекової політики. Як можна було зрозуміти з минулого розділу, СЗБП має велику кількість акторів та діячів, кожен з яких має свій порядок денний, інтереси та вплив. Таким чином, сформувалася потреба у тому, аби одна посада була відповідальна за розробку пропозицій та ідей щодо СЗБП, які були б компромісними якщо не для усіх акторів, то хоча б для більшості.

Детальніше ці виміри діяльності Гелвіг пояснює у своїй роботі: «Високий представник Союзу: Обмежений агент зовнішньої політики Європи». Там він вказує на основні ролі у контексті діяльності Високого представника, які суттєво обмежувалися під час перших каденцій Високих представників, внаслідок

діяльності країн-членів, європейських інституцій або ж відсутності чіткої стратегії:

- Менеджмент порядку денного – позиція Високого представника дає можливість визначати порядок денний у Раді з питань зовнішніх справ. Проте, як зазначає Гелвіг, країни-члени залишили свій конкретний вплив з часів ротаційного президентства у Раді ЄС та Комісії. На відміну від ротаційного президентства, де кожна країна могла просувати власні пріоритети, Високий представник не мав можливості будувати порядок денний виключно за своїми вподобаннями. Діяльність Високого представника обмежена бажаннями країнами-членами. Тобто: «...замість створення одного постійного президента на п'ять років, Лісабонська угода створила 28 тіньових президентств, які бажають виконати саме свої пріоритети й для цього намагаються захопити порядок денний» [35]. Проблематичним для Високих представників було також й управління порядком денним всередині Комісії, що ускладнювало можливість до дії. Ці проблеми були посилені також й відсутністю стратегій щодо формування порядку денного, що дозволяло акторам діяти за своїми ідеями, а не як це було необхідно;
- Пошуки стратегій – вироблення стратегій щодо зовнішньої та безпекової політики є одним з пріоритетів діяльності Високого представника. Але за відсутності механізмів діяльності та співпраці з представництвами, жодна стратегія не буде працювати як задумано. Гелвіг наводить приклад Європейської оборонної стратегії, яка зазнала краху внаслідок відсутності бажання країн-членів до її опрацювання та розвитку й не наданого мандату Високому представнику на його детальну розробку;
- Кризовий менеджер – Лісабонською угодою посаді Високого представника було надано повноваження скликати екстрену нараду у випадку кризової ситуації, а також надавало суттєві повноваження щодо діяльності у рамках Спільної безпекової та оборонної політики [59,

стаття 30]. Проте, втрата єдності всередині Європейського Союзу суттєво обмежило можливість Високого представника до дії. Іншою проблемою було також й відсутність співпраці між внутрішніми структурами ЄС. Прикладом цього можуть бути війна в Лівії або війна на Донбасі, де попри наявне (або можливе) бажання до кризового менеджменту від Високого представника, діяльність була суттєво обмежена несприйняттям такої діяльності від великих країн-членів.

Причини до такої обмеженості діяльності Високого представника під час перших каденцій Гелвіг вбачає у декількох аспектах. Найпершим є те, що країни-члени часто не делегують повноваження Високому представнику. Це проявлялося як у конфлікті в Лівії, так й в деяких інших ситуаціях, що зумовлювало відхід Високого представника на другий план у ситуаціях, де він мав діяти як голос об'єднаної Європи. Друга проблема тісно пов'язане з першою, а саме відсутність повноцінного мандату від країн-членів до дії. Попри формальну наявність таких повноважень, часто діяльність Високого представника відбувається саме після надання мандату від Європейської ради. «Однак, незважаючи на те, що Верховний представник має цей загальний мандат представляти та координувати зовнішню політику ЄС, повноваження посади в кризовій ситуації обмежені» [35, с.170]. На роботу та роль Високого представника також негативно впливають такі питання, як, наприклад, невизначеність позиції між країнами-членами, або політичні наслідки підтримки тих чи інших сил під час ухвалення рішень.

Третьою причиною Гелвіг називає часту боротьбу з Європейською комісією. Попри те, що Високий представник є віцепрезидентом Єврокомісії, діяльність підрозділів, які не керуються Високим представником можуть перетинатися з діяльністю EEAS, як це сталося в Лівії між EEAS та генеральним директором з питань захисту цивільного населення та операцій з гуманітарної допомоги (DG ECHO). Така дуальність роботи може як значно ускладнювати стосунки між відповідними відомствами, так й послаблювати позиції Високого представника

як посади, оскільки його відповідальність розпорошується між різними інституціями, які часто не співпрацюють між собою.

Але, вже тоді були наявні й позитивні прояви діяльності Високого представника, попри суттєві обмеження у діяльності. Як ми бачимо, ці аспекти діяльності продовжували розвиватися та надавати більшої ваги посаді внаслідок одразу декількох криз у зовнішній політиці, що припали на 2010-ті роки. Як зазначає Гелвіг, на той час Високий представник міг виступати як виробник та прискорювач діяльності країн-членів. Пояснити це можна тим, що Високий представник має з одного боку експертне знання щодо стану справ у СЗБП, а також він має вибудовані зв'язки з усіма міністерствами закордонних справ усіх країн-членів. Таким чином, вплив Високого представника може суттєво розвиватися шляхом вироблення рішень для країн-членів, яке необхідно буде лише узгодити та ухвалити. Іншим аргументом для позитивного розвитку посади була варіативність інструментів, створених всередині ЄС, що суттєво збільшували можливості до дії у Високого представника та EEAS. Цю думку підтверджує Гелвіг: «Високий представник та EEAS можуть надати всеохопну відповідь на кризову ситуацію, й ця відповідь буде сильнішою, аніж у окремих країн-членів. Всередині циклу конфлікту, всеохопний підхід ЄС має можливість використовувати різні інструменти, від негайної гуманітарної допомоги та стабілізаційних заходів, до довготривалої побудови миру, розвитку або торговельних політик» [35, с. 171]. В сучасних кризах таку діяльність можна було спостерігати під час міграційна кризи або повномасштабної війни в Україні, що буде детальніше розглянуто у подальших розділах.

Варто також сказати, що ці виміри не існують окремо одне від одного, а навпаки, часто вступають у суперечність між собою, внаслідок необхідності пошуку балансу між бажаннями країн-членів та потребою у зближенні та побудові Спільної зовнішньої та безпекової політики. За приклад Гелвіг брав двох перших Високих представників, Хав'єра Солану та Кетрін Ештон, які мали два різних підходи: Солана схилився більше до співпраці з країнами-членами,

натомість Ештон підійшла до діяльності з погляду лідерства Високого представника та розбудови СЗБП. Така дуальність з одного боку має певні вигоди, як, наприклад, можливість зв'язків з великою кількістю акторів та впровадження нових треків діяльності для розбудови, у випадку позитивної співпраці з цими акторами, в основному представниками країн-членів. Попри це, посада Високого представника є сильно політизованою та у різні періоди потребує різних ухилів щодо його діяльності, що також ускладнює розбудову СЗБП та змушує до постійної лавіювання між цими двома позиціями. По суті, діяльність Високого представника поєднує одночасно й міждержавний підхід й наднаціональний, що зумовлює роботу на обидвох цих рівнях.

Позитивними аспектами такого поєднання двох рівнів європейської політики виражаються у збільшених можливостях та впливі на ухвалені рішення, особливо у випадку активної діяльності Високого представника. Як зазначає Марія Амадіо Вісере «Погляд на Схід: роль Високого представника у зовнішній політиці ЄС щодо Косова та України», діяльність Високого представника може мати суттєвий вплив через його позицію як Віце-прем'єра Європейської комісії: «Як віце-президент Європейської Комісії, в рамках мандату, визначеного у висновках Європейської Ради, він/вона може сприяти підвищенню ролі цієї інституції у зовнішній політиці ЄС у широкому розумінні. Як голова Комітету зовнішньої політики, в контексті стратегічних настанов Європейської Ради, він/вона може заохочувати вибір конкретних політичних засобів і цілей. Нарешті, коли він/вона користується консенсусом у Європейській Раді щодо політичного процесу, який має бути реалізований, він/вона може сприяти підвищенню ефективності зовнішньої політики ЄС» [7]. Проте така діяльність можлива лише під наглядом Європейської ради.

Врешті-решт, окрім міждержавного та наднаціонального підходу, однією з основних функцій Високого представника є також й репрезентація Європейського Союзу на міжнародній арені у питаннях СЗБП. Ця функція мала під собою розв'язати постійне питання Європейського Союзу, щодо пошуку

власного обличчя та посади, яка могла б презентувати роботу ЄС назовні та стати геополітичним голосом Європи. Проте, в нинішній ситуації, посада Високого представника не розв'язала це питання, натомість вона стала ще однією посадою, яка претендує на репрезентацію Союзу на міжнародній арені, разом з Головою Європейської комісії та Президентом Європейської ради. Попри нібито розподіл сфер діяльності, на практиці це відбувається дуже рідко, що призводить до накладання діяльності та думок. Внаслідок цього, практично неможливо виділити спільний голос Європи та визначити, яка саме посада має відповідати за цей напрямок.

Таким чином, посада Високого представника поєднує у собі обидва виміри Спільної зовнішньої та безпекової політики, а саме міждержавні практики та наднаціональну діяльність. Вкупі з формальними та неформальними обмеженнями та чинниками розвитку посади з моменту її створення у Маастрихті, робота Високого представника має поєднувати декілька принципово різних позицій під час своєї каденції. Це з одного боку ускладнює його діяльність та змушує Високого представника віддавати перевагу одній з позицій, але натомість також дає можливість й впливати на акторів дії, що перебувають на різних рівнях. За умови активної діяльності Високого представника, це може сприяти активній розбудові посади та посилення впливу серед європейських інституцій.

З урахуванням вищезазначеного, можна перейти до діяльності двох останніх керівників, оскільки на нашу думку, саме ці дві останні каденції, внаслідок великої кількості зовнішньополітичних криз, зумовили суттєве розширення впливу Високого представника як посади. Також, оскільки різні виміри потребують балансу між цими аспектами діяльності, варто розглянути й їх позицію щодо цього аспекту, а також можливі зсуви під час діяльності, що на нашу думку виражається у співпраці з різними акторами та роботи над документами щодо СЗБП. Врешті-решт, усі виміри діяльності будуть маркерами

змін як щодо діяльності конкретного Високого представника, так й в якості оцінки їх діяльності впродовж каденції.

## **2.2 Діяльність Федеріки Могеріні на посаді Високого представника під час криз.**

Розглянувши загальну рамку діяльності Високого представника, визначену договорами ЄС та його роль у структурі ухвалення рішень щодо Спільної зовнішньої та безпекової політики, ми можемо перейти до розгляду діяльності двох останніх Високих представників. Першою варто розглянути діяльність Високого представника Федеріки Могеріні. Вона отримала свій пост в рамках другої Комісії Жана-Клода Юнкера у листопаді 2014 р, як представниця від Італії, замінивши на цій посаді Кетрін Ештон. Після вступу на посаду Могеріні визначила своїми пріоритетами позиціонування прав та свобод людини у центрі зовнішньої політики та запровадження нової глобальної стратегії Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики. З точки зору регіонів, які стали основними для тогочасного Високого представника стали Україна та війна на Донбасі, а також Близький Схід та Північна Африка, в особливості Сирія та Лівія. Ці дві країни перебували у стані громадянської війни після Арабської весни 2011 р., що внаслідок географічної близькості до кордонів ЄС стало важливим аспектом для роботи Високого представника та EEAS.

З точки зору експертизи та знань, висування Могеріні на посаду виглядало виправданим. Вже на той час вона була міністеркою закордонних справ Італії та працювала в рамках урядів Демократичної партії Італії у комітетах та групах щодо питань оборони. Проте, потрібно зазначити, що призначення Могеріні не сприймалося позитивно, в особливості у східноєвропейських країнах-членах ЄС. Цю проблему описав Томас Райт у своїй статті «Могеріні – хибний вибір для Європи». Основним недоліком такого призначення називали тісні економічні зв'язки між Італією та РФ, що суттєво ускладнювало б її діяльність як незалежного актора дії [62]. Також викликало сумніви, чи здатна Могеріні висловлювати більш жорстку позицію щодо РФ та її дій на Донбасі.

Іншою причиною до скептицизму щодо Могеріні стала політизованість її призначення. Внаслідок отримання великої кількості голосів європейською партією Прогресивних соціалістів та демократів (S&D), де велику роль відіграла італійська Демократична партія, а також тиск щодо необхідності призначення представниці жіночої статті на високу посаду створило негативний фон для нового Високого представника. На це ж вказує ван Міделлаар, зазначаючи, що тогочасний італійський прем'єр Ренці після вдалих виборів до Європарламенту у 2014 році заявив: «Після цих виборів він заявив, що за кількістю голосів його партія виявилася «другою в Європі» і це надає йому ваги за столом переговорів. Хоча інші лідери не поставилися схвально до таких хвастощів, його бажання задовольнили, призначивши його міністра Федеріку Могеріні на провідну посаду ЄС» [2, с. 248]. Таким чином, призначення Могеріні на посаду ще до початку її каденції зіштовхнулося з критичним сприйняттям та можливостями до вирішення тих проблем, які перебували на порядку денному ЄС.

Також, прихід Могеріні на посаду виявив чергову проблему у формуванні згуртованості діяльності у сфері зовнішньої та безпекової політики. Як вже було зазначено у попередньому розділі, боротьба за вплив відбувається між європейськими інституціями та країнами-членами, а також всередині самих європейських інституцій за репрезентацію спільної позиції ЄС. Як зазначає Аннегрет Бендік у статті: «Мережа європейської зовнішньої політики: від какофонії до хору?», для Могеріні важливим було не тільки подолання непостійності щодо СЗБП серед країн-членів, але й змінити підходи щодо інституційних розривів всередині Комісії, де декілька Генеральних директоратів перетинаються у діяльності, що суттєво ускладнює роботу: «Іншою проблемою є інституційний розподіл зовнішньої політики між різними генеральними директоратами та їхня недостатня координація. Торгівля погано пов'язана з питаннями сусідства; міграційна політика розробляється безвідносно до розвитку; а безпека відірвана від цифрового порядку денного Європейського

Союзу» [11]. Ще одним викликом для Могеріні виступало питання інституційних змін у зовнішній політиці ЄС. Ще за каденції Кетрін Ештон розпочалася побудова Європейської служби зовнішніх справ (EEAS), що була покликана об'єднати голоси Європи та цілісно репрезентувати позицію Союзу у третіх країнах, тобто стати повноцінною дипломатичною службою ЄС. Тож, важливим було продовжити розбудову надбань Ештон та завершити процес формування EEAS.

Одним з основних аргументів цієї роботи є те, що саме кризові ситуації зумовлюють посилення ролі Високого представника та розбудові Спільної зовнішньої та безпекової політики шляхом розширення діяльності та «випливу» на нові сфери, в особливості за умови активної та чіткої позиції Високого представника. Таким чином, цікаво розглянути діяльність Ф. Могеріні саме під кутом діяльності у двох зовнішньополітичних кризах, які припали на її період, а саме війна на Донбасі у 2014 р. та міграційна криза у 2016 р.

Спершу ми звернемося до питання війни на Донбасі, внаслідок хронологічного порядку розгляду. Питання Революції гідності, анексії Кримського півострова та початку війни на Донбасі частково дісталися Могеріні як спадок від попереднього Високого представника, Кетрін Ештон. Ця криза могла дати можливість для Високого представника показати себе, як сильного гравця на міжнародній арені, що здатний бути медіатором у міжнародному конфлікті. Проте, на нашу думку, не можна сказати, що ця кризова ситуація дала позитивний поштовх для посади Високого представника як головного виразника зовнішньої політики ЄС. Основною причиною такого висновку є те, що ЄС як актор по суті був усунутий від врегулювання конфлікту у 2014 р. Основну роль на себе взяли лідери Німеччини та Франції, які разом з США сформували так званий Нормандський формат та допомогли з підписанням Мінських домовленостей у 2014-2015 рр.

При цьому, сам ЄС у цих перемовинах представлений не був, попри те, що однією з основних причин до початку збройної агресії став європейський вибір

України та відхід від РФ. Ван Міделлаар вказує на прорахунки, що були здійснені внаслідок так званої «політики магніту» - тобто ідеї, що шляхом торгівлі та добросусідських відносин можна наблизити треті країни з точки зору політичної орієнтації шляхом поступової демократизації. Проте, як зазначає дослідник, основні прорахунки були допущені у розумінні діяльності такої політики та її наслідках. Це включає в себе питання демаркації, тобто де саме має завершуватися Європейський Союз й «Європа» як політичне утворення. Не було враховано й факт того, що «політика магніту» діє принципово по різному на різних акторів на міжнародній арені. З одного боку «...помилка «магнітного мислення»: воно не враховує, що сила притягання є пасивною й не передбачає жодної спроможності діяти. А як поводитися з іноземними гравцями, нечутливими до магнетизму? Якщо впливати на наддержави чи зловмисні держави? Що, як рух, спричинений магнетизмом, спричинить нестабільність чи сутички?» [2, с. 105]. В цьому уривку ван Міделлаар вказує на питання стосунків з Російською Федерацією, де попри розрахунки європейських лідерів на те, що торгівля з авторитарним режимом Путіна сприятиме демократизації режиму, вони виявилися хибними й «політика магніту» для РФ була радше можливістю до використання свого впливу у різних сферах (фінанси, культура, військова міць тощо) для сприяння використанню оптики Росії щодо пострадянського простору. Це спричинило по суті геополітичну бездіяльність Європейського Союзу та країн-членів на початку збройного конфлікту на Донбасі, якщо ми говоримо про більш жорстку відповідь на дії РФ. Іншим аспектом «політики магніту», який на думку ван Міделлаара був неврахований, це питання впливу на країни, що не є колишньою наддержавою, але виражають бажання доєднатися до ЄС – в основному це стосується України, Молдови та Грузії. Як пише автор «Євросоюз не усвідомлював – або діяв так, наче не усвідомлював – наскільки притягання цього магніту залежить від обіцянки членства. Це був головний приз» [2, с. 103].

Таким чином, у ситуаціях, коли країни Східного Партнерства забажали більшої інтеграції та руху до Європейського Союзу, країни-члени та Союз не

давали чітких перспектив для цих країн. Така необачність та геополітична недалекоглядність призвела до достатньо пасивної діяльності ЄС та Високого представника як актора медіації, на відміну від Балкан, де перспектива членства в тому числі виступає як головна передумова стабілізації регіону.

Про незначну роль з точки зору конфлікту на Донбасі вказують й інші дослідники. Так, наприклад, у статті Елізабети Каси «Високий представник Федеріка Могеріні: її роль та діяльність у країнах-сусідах ЄС» вказується, що роль Могеріні була суттєво обмежена внаслідок переважання міждержавного підходу до розв'язку цього конфлікту, де німецькі дипломати зайняли провідну роль у спробах розв'язати конфлікт. Тобто Високий представник та EEAS були мало задіяні щодо розбудови власних можливостей в рамках цього конфлікту, внаслідок обмежень від країн-членів. З іншого боку, порядок денний щодо РФ впродовж каденції Могеріні був сформований радше навколо питання Близького сходу та Ірану, натомість країни Східного партнерства були мало представлені у діяльності Могеріні. Як зазначає Каси: «Однак низький рівень східного сусідства був помітний у виділених Могеріні пріоритетах. У її щорічних прогнозах у 2016-2018 роках лише один пріоритет з 12 щороку стосувався сходу, тоді як чотири стосувалися південного сусідства у 2018 році, три - у 2017 році та чотири - у 2016 році» [40]. Також, у порівнянні з країнами південного флангу Європейської політики сусідства, Високий представник відвідувала країни Східного партнерства вдвічі менше (7 проти 14 [40]). Пояснити такий розподіл можна міграційною кризою, що припала на середину каденції й замороження конфлікту на Донбасі. Але, іншим прикладом меншої зацікавленості Східним партнерством з боку Могеріні є географічний розподіл призначень на посади щодо аспектів роботи з РФ. Впродовж її каденції, кандидати на посади були в основному з країн, які радше мали кращі стосунки РФ, натомість країни, що вбачали у Росії загрозу (як країни Балтії, Польща або Велика Британія до Брекситу) не призначалися на ці посади. Про помірну діяльність Могеріні у конфлікті на Донбасі вказує й Марія Амадіо Вісере. Як зазначає дослідниця, попри спроби

діяльності як людини, що є двигуном досягнення консенсусу, Могеріні не діяла більш проактивно або не могла досягти консенсусу між акторами. Частково це пояснюється й тим, що Могеріні діяла в рамках того мандату, що був наданий Європейською радою. Таким чином, вона часто займала позицію, визначену Європейською радою та маючи слабкий вплив на країни-члени в рамках зустрічей голів та в якості голови Комітету з питань закордонних справ. Також, варто зазначити й факт того, що «...емпіричні спостереження свідчать про те, що неформальна група країн-членів, а не Високий Представник, керувала координацією між розгортанням децентралізованих національних ресурсів та використанням наднаціональних» [7].

Таким чином, якщо розглядати питання діяльності Високого представника у конфлікті на Донбасі, можна сказати, що діяльність була помірною, внаслідок зацікавленістю іншими регіонами та впливом міждержавного підходу щодо медіації та вирішення конфлікту між Україною та РФ. Це означає, що можливість до використання кризи як можливості до посилення посади та діяльності європейських інституцій була обмежена, як об'єктивними, так й суб'єктивними чинниками, внаслідок чого було втрачено можливість до поштовху посади далі.

Переходячи до питання міграційної кризи 2015-2016 рр., тут можна сказати, що діяльність Високого представника була більш активною та показала можливість до розбудови діяльності EEAS та ролі Високого представника як актора, що може активно діяти та боротися з гуманітарною кризою. Основним аспектом цієї кризи стала нестабільність у країнах Близького Сходу та Північної Африки після революцій Арабської весни 2011 р. Протести та революції призвели до початку громадянських воєн у декількох країнах, що зумовило появу великої кількості біженців, які почали прямувати в Європу, в особливості з Сирії. За даними Євростату, у 2015 році, кількість людей, що вперше подали прохання про притулок у ЄС сягнуло понад 1 мільйона людей [9]. Суттєвим показником змін також виражається й те, що на відміну від попередніх тенденцій щодо міграції, у 2015-2016 мігрували цілими сім'ями з гарячих точок, як наприклад

Афганістан, Сирія, Еритрея тощо. Така кількість людей потребувала втручання від країн-членів та європейських інституцій у питанні змін щодо політики надавання притулку.

В контексті саме цієї кризової ситуації, Могеріні була більш активною аби розв'язати цю проблему. Так, у лютому, 2015 р. Могеріні пропонувала суттєві зміни до політики надання притулку, в особливості щодо гармонізації надання притулку серед країн-членів [43]. А вже у квітні 2015 року, після найбільшої катастрофи біля о. Лампедуза, під час спільної заяви з тогочасним комісаром з питань домашніх справ та громадянства Дімітрасом Аврамополусом, Могеріні висловила 10 пропозицій, що були узгоджені між країнами-членами. Це включало в себе посилення тогочасних операцій у Середземному морі (а саме «Тритон» та «Посейдон»), співпраці між декількома європейськими органами щодо кращої протидії нелегальній міграції, також було запропоновано примусове переміщення біженців всередині Союзу [39]. З позитивних рішень, що сформувалися внаслідок відповіді європейських інституцій на цю кризу можна назвати запровадження декілька важливих вимірів роботи Високого представника. Особливо це відзначалося у тих сферах, що є принципово важливими для подолання проблеми міграції. Як зазначають дослідники Лука Раньєрі та Франческо Страццарі у своїй роботі «Розбір відповіді ЄС на “міграційну кризу”», розбудова можливих рішень щодо проблеми міграції полягали у трьох площинах:

- Управління кризою (crisis management) – включає в себе низку безпекових заходів, що мають сприяти посиленню безпеці кордонів, використанню стабілізаційних операцій та боротьба з мережею нелегальних перевезень. Прикладами такої співпраці можна назвати вже зазначене покращення забезпечення операцій «Посейдон» та «Тритон», а також розбудова офісу Frontex після завершення активної фази міграційної кризи;
- Розв'язок кризи (crisis resolution) – сюди входять питання задоволення потреб біженців – питання створення нових робочих місць, соціально-

економічний розвиток, принцип good governance, підзвітність, верховенство права та вирішення конфліктів;

- Трансформація кризи (crisis transformation) – цей аспект стосується перетворення кризової ситуації та її зміни на краще всередині. До цього аспекту автори відносять посилення правових гарантій, прийняття багатосторонніх заходів щодо розподілу тягара, що забезпечують довгострокову стійкість, сприяння розвитку громадянського суспільства та розбудова потенціалу, що включає перспективи "знизу-вгору" та місцеві знання [26]. Сюди можна віднести практику розподілу та квотування кількості мігрантів.

Причиною до такої активності є більша кількість інструментів щодо політики прихистку, розроблених ЄС, а також, на нашу думку, більша обізнаність Могеріні у питаннях та проблемах регіону, внаслідок роботи над цією сферою перед посадою Високого представника (оскільки Італія зіткнулася з питанням біженців з Близького сходу та Північної Африки майже одразу після Арабської весни). Іншим можливим чинником могло бути й національна приналежність Високого представника, оскільки від питання такої нелегальної міграції найбільше страждали Греція та Італія, як найближчі європейські країни до регіонів, з яких прибували біженців та шукачі притулку.

Проте, необхідно зазначити, що більшість пропозицій та дій європейських інституцій виявилися невдалими. З точки зору медіації, Високий представник зазнала невдачі у цій кризовій ситуації. Країни Східної Європи не погоджувалися й продовжують опонувати ідеям запровадження та розширення квот щодо переміщення біженців всередині Союзу. Таким чином, ідея щодо квотування та перерозподілу біженців та шукачів прихистку по суті виявилася провалом, адже більшість біженців так й залишилися в тих самих країнах й не рухалися до, наприклад, країн Балтії, обираючи більш багатші країни-члени (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія тощо). Причиною до невдачі називають спробу Європейської комісії розв'язати це питання без Європейської ради, отримавши

увесь вплив та нагороду за розв'язок цього питання. Натомість, внаслідок технократичного характеру пропозиції щодо розв'язку, це викликало незгоду як й серед критиків цього підходу, так й навіть серед тих країн-членів, хто погодився на таку пропозицію.

Про провал практики квотування кажуть й дослідники. Так, Лілія Бенкова у статті «Відповідь Європи на міграційну кризу» вказує, що принцип квотування було невдалим. За приклад наводиться те, що станом на 2017 рік, лише Мальта та Фінляндія повністю заповнили свою квоту [12]. Тож, принцип перерозподілу та квотування біженців між країнами-членами зумовило більш активне втручання країн-членів у процес та пошук нових варіантів врегулювання. Наслідками цієї невдачі стали формування інших практик, як, наприклад:

- Домовленість ЄС-Туреччина – угода стосувалася управління потоками біженців на турецько-грецькому кордоні в Єгейському морі, оскільки на той час саме через цей кордон відбувався найбільший притік біженців у 2015. Внаслідок цього відбувалася потреба;
- Обмеження Шенгенської зони – встановивши тимчасові обмеження, країни-члени намагалися обмежити рух мігрантів у країни призначення (тобто Німеччина або країни Скандинавії), однак на практиці ця ідея мала негативний ефект, особливо для тих країн, що приймали біженців першими – Болгарія, Греція тощо;
- Розширення діяльності Frontex;
- Реформа Дублінської системи – Дублінська система надання прихистку базується на принципі того, що перша країна має приймати біженця. Проте міграційна криза вказала, що Дублінська система не розв'язує усі проблеми у контексті політики надання прихистку. Саме тому у 2016-му році було запропоновано реформу Дублінської системи [12].

Таким чином, з точки зору реагування на кризи, які пов'язані з зовнішніми загрозами каденція Могеріні є радше невдалим прикладом спроби розбудови та посилення діяльності як офісу Високого представника, так й впливу

європейських інституцій в принципі. У ситуації конфлікту на Донбасі, ЄС та Високий представник не були представлені та майже повністю передали питання врегулювання країнам-членам, передовсім Франції та Німеччині. У контексті міграційної кризи, Високий представник та ЄС мали більший мандат, що давало можливість до більш активної діяльності. Проте, навіть в такій ситуації суттєво розширити діяльність не вдалося, оскільки остаточний розв'язок кризи був здійснений країнами-членами. Хоча, необхідно відзначати й позитивні наслідки, як розширення діяльності європейських агенцій. Разом з цим, діяльність Високого представника Могеріні у контексті криз була радше пасивною та не створила суттєвих змін.

### **2.3 Діяльність Федеріки Могеріні в якості міждержавного та наднаціонального актора.**

Як вже зазначалося, посада Високого представника поєднує у собі два рівні взаємодії щодо Спільної зовнішньої та безпекової політики – наднаціональна діяльність та міждержавний підхід. Така діяльність зумовлює потребу у балансі та розбудові обох рівнів співпраці, внаслідок їх взаємопов'язаності. Головним досягненням у цій сфері стало ухвалення Глобальної стратегії ЄС у 2016 р (далі – Стратегія). Потреба в оновленні діяльності ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики та встановленні більш сильного Союзу на міжнародній арені постала задовго до ухвалення Стратегії. Так, у 2016 році, 74% населення ЄС виступали за більш активний ЄС [24]. З урахуванням цього запиту, Високий представник мав заповнити цю потребу та виконати своє завдання як наднаціональний актор. Натомість, як міждержавний актор, такий документ потребував погодження з усіма країнами-членами. Як зазначає Наталі Точчі у роботі «Створення Глобальної стратегії ЄС»: «Робота розпочалася у вересні 2015 року і мала два основних напрямки: інформаційно-просвітницька робота з громадськістю та консультації, а також офіційний та інституційний напрямок» [57]. Це означає, що документ мав пройти узгодження усіх європейських акторів дій

(міждержавна діяльність), але при цьому також дістати до представників європейської спільноти (наднаціональна).

Основний базис Стратегії полягає у визначені головних напрямків діяльності та ЄС на міжнародній арені. Документ розбитий на декілька розділів, що охоплюють головні інтереси ЄС на міжнародній арені, ціннісні підвалини Стратегії, її візію та цілі а також можливі кроки для їх досягнення.

Інтереси ЄС базується на головних принципах Союзу, які визначені в тому числі й у договорах. Як зазначається у Стратегії: «Наші інтереси та цінності йдуть пліч-о-пліч. Ми зацікавлені в просуванні наших цінностей у світі. Водночас, наші фундаментальні цінності відповідають нашим інтересам» [6, с.13]. Такими інтересами Стратегія визначає:

- промотування миру та безпеки у світі – сюди включають співпрацю з партнерами задля посилення міжнародної безпеки та миру, особливо зважаючи на взаємозалежність між внутрішньою та зовнішньою безпекою;
- Процвітання – Стратегія визначає цей пріоритет як забезпечення зросту, робочих місць, рівності та можливості до сталого зростання. У міжнародній сфері це також стосується просування міжнародної торгівлі, відкритих ринків. Згадується й про Цілі сталого розвитку ООН;
- Демократія – оскільки ЄС був створений на базисі демократії, для Союзу є важливим підтримка та побудова сильних демократичних режимів. Сюди Стратегія відносить питання верховенства права, солідарності, рівності, недискримінації, та просування базових прав людини тощо. Від ЄС зазначається відданість цим принципам, а також повага до внутрішніх, європейського та міжнародного права в усіх сферах;
- Міжнародний порядок, заснований на правилах – ЄС підтримує принцип багатосторонніх відносин та роботу ООН. Саме такий

порядок може забезпечити потенціал Союзу та впровадити демократичні цінності у міжнародну систему.

Переходячи до принципів діяльності, Стратегія вказує на те, яким чином буде будуватися робота ЄС у сфері зовнішньої політики. В цьому розділі ми бачимо класичні для Союзу принципи формування політики. Ми маємо на увазі наприклад принцип єдності, що як зазначається у документі: «В усе складнішому світі глобальних змін і розподілу влади ЄС має бути єдиним. Формування єдності як європейців – між інституціями, державами та народами – ніколи не було такою життєво важливим і невідкладним» [6, с. 16]. Тож єдність формується шляхом спільної імплементації політик та єдності всередині щодо відстоювання інтересів громадян. Важливість цього пункту зрозуміла, з урахуванням виходу Великої Британії з Європейського Союзу та приходу Дональда Трампа на посаду президента США, що зумовило складні стосунки між США та Європою впродовж каденції Могеріні. В рамках цього розділу також згадується й про важливість залучення та партнерства з іншими акторами міжнародних відносин для боротьби з наявними кризами та проблемами у світі, такими як загроза тероризму та міжнародна злочинність, деградація навколишнього середовища тощо. Ці пункти підкреслюють відданість міжнародній діяльності ЄС щодо пошуку шляхів до співпраці з іншими акторами та побудови сталої міжнародної системи допомоги та запобігання небезпекам глобального рівня. Врешті-решт, згадується й принцип відповідальності, в особливості щодо Європи та найближчих регіонів.

Переходячи до пріоритетів, які визначає Стратегія, варто зазначити те, що документ вдало визначає основні небезпеки для Європейського Союзу, що залишаються критичними й сьогодні. Наприклад, зазначається про важливість розбудови системи кібербезпеки, шляхом посилення інновацій в сфері інформаційних та комунікаційних технологій та розбудови політичної та технологічної співпраці у зазначених сферах між країнами-державами та з партнерами, як, наприклад, США або НАТО. Іншою критичною сферою є

енергетика, де зазначається про потребу до диверсифікації джерел енергії, особливо щодо газу. Аби досягти цього, пропонується шукати нових постачальників та шляхи для транспортування газу, розвивати альтернативні джерела енергетики та енергетичну інфраструктуру. Побіжно згадується й питання розбудови стратегічних комунікацій та протидії дезінформації.

Окремо згадується й питання співпраці та партнерства з країнами, що є сусідами ЄС. Автори зазначають: «Це в інтересах наших громадян інвестувати у стійкість держав та спільнот на сході аж до Центральної Азії, та на півдні до Центральної Африки. Стійкі суспільства містять демократію, довіру до інституцій та сталий розвиток, що лежить в основі сильної держави» [6, с. 23]. Для цього, пропонується продовжувати наявну політику розширення та співпраці, що базується на чітких критеріях та процесі вступу та означає впровадження необхідних змін та реформ всередині цих країн задля наближення до стандартів ЄС. Серед пріоритетів у цій сфері також зазначається розбудова стійкості серед найближчих сусідів та допомога у подоланні проблем, спираючись на принципи Сталого розвитку ООН. Стратегія також розглядає й ті аспекти, які суттєво повпливали на Союз перед написанням документу, як наприклад міграційна криза або війна на Донбасі. Ці ситуації зумовили появу пунктів про покращення сфери міграційної політики та роботу щодо розв'язку та запобігання конфліктам у найближчих регіонах, на кшталт Близького Сходу чи Північної Африки.

Останнім розділом є можливі кроки для досягнення цих пріоритетів та цінностей. Серед важливого, варто відзначити потребу у розбудові оборони Союзу для захисту інтересів, в особливості у сфері оборонної промисловості. Важливим є єдність та спільний підхід щодо відстоювання інтересів, базуючись на Лісабонській угоді та Статуті ООН. Разом з цим, це вимагає й відповідального ставлення до власної ролі на міжнародній арені, що означає швидку та чітку відповідь на ситуації, що стаються у світі. Також, потребується єдність не тільки між країнами-членами, але й поміж європейських інституцій, що мають

доповнювати одне одного та сприяти пришвидшеному розгляду потреб та проблем у майбутньому.

Таким чином, документ пропонує загальну позицію щодо основних чинників формування зовнішньої політики. Важливим щодо цього документу є його принципова новий підхід щодо визначення проблем. Як зазначає Наталі Точчі, порівняно зі схожим документом часів Високого представника Хав'єра Солани, Глобальна стратегія потребувала набагато ширшого охоплення сфер діяльності та зміни підходів до створення, порівняно з 2003 роком [57].

Головною ж проблемою документу можна назвати слабку практичну цінність, особливо в контексті впровадження тих цінностей та принципів, які зазначені в Стратегії. Декларація намірів без чіткого підкріплення практичними заходами приречена на невдачу. Іншою негативною стороною Стратегії стала відсутність виконання тих пунктів, що зазначені на папері. Прикладом цього може слугувати енергетична сфера, де попри заяви про потребу у диверсифікації, на практиці саме у цей період ЄС сильніше прив'язувався до російського газу через проєкти на кшталт «Північний потік-1» або «Північний потік-2». Іншим прикладом невідповідності дій тому, що записано в Стратегії є ситуація з боротьбою з дезінформацією. Попри те, що ця діяльність була вказано у Стратегії як один з пріоритетів, на практиці діяльність Могеріні щодо цієї сфери була слабкою. Як зазначають у статті Politico, заснована організація EastStratCom, що була покликана боротися з дезінформацією від Російської Федерації, отримала малий бюджет для оперативної діяльності. Причиною цього стало в тому числі небажання Могеріні до більш активної діяльності в цьому напрямку: «"Відомо, що вона (Федеріка Могеріні) не в захваті, - сказав чиновник ЄС, знайомий з роботою команди EastStratCom. "Її вважають м'якою щодо Росії порівняно з іншими членами Єврокомісії або з тим, що хотіли б деякі східні країни. Чиновники, які працюють над цими питаннями, не отримують від неї підтримки"» [34].

Важливість документу полягає у новому погляді та визнанні необхідності до чіткої геополітичної ролі ЄС та сильнішої спільної позиції на міжнародній арені. Це було зумовлено власне конфліктами, що з'являлися в регіонах, які є сусідами Союзу – Грузія у 2008 р., Арабська весна 2011 р. й громадянські війни у Лівії та Сирії, війна на Донбасі у 2014 р, а також конфлікти у африканських країнах. Факт створення такого документу затвердив потребу надати ЄС більше повноважень для допомоги або розв'язку цих проблем. Також Стратегія важлива й з погляду того, що цей документ став загальним для усіх країн-членів, що стало принциповим для розвитку СЗБП у цей період. Тож, можна сказати, впровадження та підписання цього документу стало ключовим досягненням, як з погляду міждержавної діяльності Високого представника (задоволення вимог та бажань усіх країн-членів), так й з огляду на наднаціональний аспект (впровадження нових політик для розширення діяльності).

Якщо відходити від Стратегії, та розглянути ширшу перспективу, тоді діяльність Могеріні була доволі схожою до того, як створювалася Стратегія. Більша діяльність була спрямована на наднаціональний аспект роботи, а якщо бути точнішим на питання пошуку точок дотику та виходу на публіку, аби отримати більше визнання роботи. Це проявлялося як у відкритості роботи з медіа та європейським громадянським суспільством, так й шляхом залучення їх до роботи офісу. Про більшу роботу Високого представника назовні зазначають й дослідники. Так, Лізбет Аггестам та Ельза Гедлінг у роботі «Робота як зовнішньополітичний лідер ЄС: Драматургічний підхід» розглядають аспект зростання лідерської ролі Могеріні та посади Високого представника у Європейському Союзі. Автори доходять висновку, що «лідералізація» діяльності Могеріні, що проявлялося в тому числі під час створення Стратегії, призвело до подальшого розширення діяльності посади Високого представника: «Відповідно до очікувань Лісабонського договору, Могеріні забезпечила видимість через прозорий і дискусійний процес розробки проекту EUGS. Цей процес дозволив їй не лише бути в центрі уваги, але й ділитися нею з іншими акторами, що

підтвердило її лідерство» [5, с. 19]. Досягти цього вдалося шляхом більшої залученості позаінституційних акторів та кращого медійного охоплення діяльності Високого представника. Натомість, з точки зору міждержавного підходу, робота Могеріні була не така вдала. Окрім вищезазначеної недовіри до її кандидатури під час призначення, країни-члени часто були незадоволені її діяльністю. У статті Кароліни Поморської та Софі Вангунакер «Європа як глобальний актор: пошук нового стратегічного підходу» зазначається, що країни-члени, як, наприклад, Велика Британія, були невдоволені повільним впровадженням та розширенням діяльності офісу Високого представника, попри прохання Європарламенту. Для країн-членів також радше негативним стало надання більшої ваги посаді Високого представника, в тому числі через утворення нової робочої групи комісарів щодо зовнішньої політики, що по суті вступала в суперечку з Радою з питань зовнішньої політики Ради ЄС [49]. Проте, така діяльність давала можливість до збільшення потенціалу діяльності Могеріні та EEAS, а також іншим європейським інституціям, як, наприклад Єврокомісії.

Таким чином, роботу Могеріні у рамках діяльності як наднаціонального та міждержавного актора можна визначити як радше наднаціонального, внаслідок досягнення розширення повноважень через досягнення зовнішньої публіки та отримання більшого кредиту довіри.

Тож, діяльність Високого представника за каденції Ф. Могеріні можна вважати двоякою. З одного боку, робота під час кризових ситуацій була подекуди доволі активною (як, наприклад, під час міграційної кризи 2015-2016 рр.), проте в інших ситуаціях діяльність Високого представника була непомітною. Пояснити це можна як обмеженнями, внаслідок рамок мандату від країн-членів, іншою ж причиною є підхід Високого представника до цих викликів, де одним кризовим ситуаціям віддавалася пріоритет над іншими. З точки зору розбудови діяльності шляхом здобуття більших повноважень у кризових ситуаціях не можна казати про якісний стрибок, радше про точкові покращення щодо певних аспектів діяльності європейських інституцій, як посилення агенції Frontex.

Якщо ми розглядаємо роботу Високого представника у парадигмі наднаціонального та міждержавного актора, то діяльність Могеріні характеризується як позитивна. Запровадження Глобальної стратегії ЄС стало важливим кроком для подальшої розбудови Високого представника та СЗБП як цілісних політик всередині Союзу. Важливим це також є й тому, що цей документ ухвалили саме на загальноєвропейському рівні, що сприяло подальшій згуртованості країн-членів та європейських інституцій, а також відкрило можливість для Високого представника бути більше видимим для європейської та міжнародної публіки. Таким чином, знаходячи власного «слухача», Високий представник суттєво посилив свої позиції всередині європейських інституцій, хоч це й могло призводити до більших конфліктів з країнами-членами.

### **Розділ 3. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС за каденції Жозепа Борреля (2019-2023 рр.).**

Переходячи до каденції Жозепа Борреля, його діяльність є важливою для розгляду з огляду на питання безпеки та майбутнього усього Союзу та Європи. Його призначення не отримало негативного ставлення від країн-членів, зазначалося про його минуле як голови Європейського парламенту та роботу міністром закордонних справ Іспанії перед призначенням [16]. Щоправда, пропозиція щодо його призначення не була схвально сприйнята всередині деяких європейських інституцій, внаслідок декількох скандальних ситуацій у його попередній роботі. Прикладом цього були неправильно задекларовані статки, а також деякі питання щодо його корупції та пов'язаності з шахрайськими скандалами в Іспанії [47]. Однак, ці проблеми не були настільки впливовими, як негативне сприйняття Могеріні країнами-членами.

Попри це, каденція Жозепа Борреля розпочалася у 2019 році в рамках кабінету новообраної президентки Єврокомісії, Урсули фон дер Ляєн. Позиція Борреля як Високого представника отримала суттєве значення з обранням фон дер Ляєн, яка під час інавгураційної промови вказувала на потребу у формуванні «геополітичної Європейської комісії» [53]. Сама фон дер Ляєн вказувала на необхідність європейського лідерства на світовій арені, залученість у роботу для сталого миру у різних куточках планети тощо. Це означало посилену залученість Єврокомісію у роботу для розбудови геополітичної ролі ЄС.

З цим поясненням терміну «геополітична Комісія» погоджуються й дослідники. Як зазначає Ніколь Кьоніг в статті «"Геополітична" Європейська Комісія та її підводні камені», в практичному значенні цей термін означає: «перенесення його [геополітики] на наднаціональний рівень і застосування до інституції з обмеженими повноваженнями діяти від імені географічного регіону, який вона представляє» [42]. В практичному вимірі це вказує на більшу залученість Європейської Комісії до роботи на міжнародному рівні, як, наприклад двосторонню співпрацю з іншими акторами. Також це означає й

більшу роботу щодо просування та захисту власних інтересів та цінностей, а також роботу у ролі геополітичного актора, наприклад, виступаючи медіатором у конфліктах. Проте, такий перехід мав й суттєві виклики, що стояли перед новообраними керівниками. Найбільшими проблемами визначаються:

- Економічні витрати – ставилося під сумнів можливість швидкого руху коштів на різні пріоритети, особливо зважаючи на специфіку формування бюджетних планів ЄС;
- Наявність влади – оскільки влада Єврокомісії суттєво обмежена країнами-членами та Європейським парламентом у більшості сфер, це значно ослаблює можливості до розбудови геополітичної ролі Комісії та потребує узгодження на різних рівнях;
- Координаційні можливості – новий вимір Комісії потребує принципово нових підходів до координації діяльності як всередині Європейської комісії між різними директоратами, так й між усіма європейськими інституціями [42].

Отже, для Єврокомісії критично важливим було налагодити роботу у контексті нових сфер діяльності та знайти механізми задля подальшої розбудови та переходу до «геополітичної» Комісії.

Тож, з завданням до встановлення «геополітичної Комісії», роль Високого представника мала суттєво зрости. Каденція Борреля з самого початку була зав'язана на активній розбудові діяльності своєї посади, оскільки саме вона багато в чому відповідальна за розбудову цих сфер діяльності. Тому, важливо розглянути досягнення та невдачі, які відбулися впродовж каденції Борреля, зважаючи на те, що його строк підходить до завершення влітку 2024 р. Саме тому, варто розглянути діяльність Борреля за тими ж параметрами що й Могеріні, для порівняння їх діяльності, позитивних та негативних наслідків каденції.

### 3.1 Діяльність Жозепа Борреля під час криз.

Переходячи до питання роботи Борреля у кризових ситуаціях, розглядатися буде дві великі кризові ситуації – пандемія вірусу COVID-19 у 2019-2022 рр. та повномасштабне вторгнення РФ в Україну у 2022 р. Пандемія COVID-19 обрана з огляду на гуманітарний аспект кризи, що дає змогу порівняти її з міграційною кризою 2015-2016 рр. Так само як й міграційна криза, пандемія мала в собі як внутрішній рівень питання, так й зовнішній. Повномасштабне вторгнення РФ в Україну обрано з огляду на те, що саме ця криза найбільше повпливала на розвиток посади Високого представника за каденції Борреля. Вона також створила можливості до нових видів діяльності європейських інституцій та посади Високого представника у сфері оборони, яка є однією з найменш розвинених.

Пандемія коронавірусу на нашу думку стала прикладом того, як ЄС може швидко реагувати на кризові ситуації, в тому числі шляхом акумулювання коштів для боротьби з наслідками, а також яким чином ЄС може стати суттєвим лідером на регіональному та глобальному рівні. Світові довелося суттєво видозмінювати свої підходи до глобальної політики щодо здоров'я. ЄС в цьому контексті знайшла нові варіанти того, яким чином допомогти не тільки собі, але й іншим країнам у такій ситуації.

Всередині Союзу, задля допомоги у поверненні на доковідні рівень було запроваджено План відновлення й відповідний фонд, на загальну суму понад 700 мільярдів євро [51]. Проте, ЄС обмежився не лише цими заходами, розуміючи потребу у допомозі країнам, які також постраждали, але не мають суттєвих фінансових чи медичних можливостей до боротьби з вірусом. Найбільше ЄС допомагав країнам Африки, Карибського регіону та країнам Тихого океану [22]. Перелік заходів містив в собі підтримку з відстеження поширення вірусу, допомога разом з Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ), надання необхідного медичного обладнання та фінансової підтримки, постачання вакцин та тестерів тощо. Підтримку в тому числі отримувала й Україна, як, наприклад,

макрофінансову допомогу обсягом 600 мільйонів євро [21] для полегшення економічних наслідків пандемії, так й поставки вакцин, шляхом використання Механізму цивільного захисту ЄС [1].

Однак, якщо ми розглядаємо питання роботи Борреля щодо цієї діяльності, можна сказати, що його роль була відносно низькою, оскільки робота щодо боротьби з пандемією була покладена на усю Комісію. Проте, важливо відзначити книгу, яка описує роботу зовнішньої політики ЄС під час пандемії під назвою «Європейська зовнішня політика у часи COVID-19». Робота охоплює різні аспекти діяльності роботи зовнішньої політики ЄС від викликів та проблем, з якими стикнулася ЄС та EEAS до можливих рішень та проведеної роботи щодо пандемії та питань, з якими стикнулися ЄС. Щодо самої пандемії, важливим є допомога ЄС вже зазначеним регіонам, а також співпраця та надання допомоги ВООЗ для того, аби ця організація ставала сильнішою та мала змогу підтримати усі країни, що постраждали від пандемії. Робота була написана ще до ухвалення процесу Next Generation EU та формування Плану відновлення, проте, Боррель відзначає важливість моменту та необхідність ухвалення цієї стратегії: «Перед викликом глибокої економічної кризи, спричиненої епідемією коронавірусу, необхідно вжити безпрецедентних заходів, щоб не лише обмежити соціальні наслідки, виявляючи солідарність один з одним, але й, незважаючи на нинішні труднощі, підготуватися до нашого спільного майбутнього в умовах викликів, спричинених зміною клімату та цифровою революцією» [38, с. 49]. Серед програм підтримки згадується також питання допомоги у освіті бідним країнам, а також позиція ЄС щодо потреби перерозподілу вакцин на користь бідних країн, тобто, аби вони не акумулювалися виключно у тих, хто має гроші.

Серед геополітичних аспектів, які згадані у цій роботі, важливим є визнання проблем у стосунках між ЄС та РФ, що на той час вже загострилися внаслідок отруєння опозиціонера Олексія Навального. Надалі погіршення відносин стало ще гірше, внаслідок боротьби Офісу Високого представника з дезінформацією щодо пандемії, а саме щодо її походження та причин. Як

ззначали європейські посадовці, велика кількість дезінформаційних кампаній та новин йшла саме з РФ. Про це Боррель вказував у своїх ремарках щодо питання дезінформації: «Дезінформація від російських акторів поширює теорії змови та організовує дезінформаційні кампанії, спрямовані проти Європейського Союзу, його держав-членів та сусідів, стверджуючи про відсутність солідарності та внутрішню кризу в Європейському Союзі, а також сіючи розгубленість» [19]. Також, відзначається й важливість ролі ЄС у боротьбі за лідерство між США та КНР й співпрацю з різними країнами сусідами та партнерами для допомоги в боротьбі з вірусом.

Таким чином, попри те, що пандемія COVID-19 була радше роботою Єврокомісії в цілому у контексті подолання її наслідків, робота Борреля була позитивною, особливо в контексті роботи у зовнішній політиці. Однак, не можна сказати, що ця криза дозволила статися «витоку» повноважень та надати Високому представнику більше влади та можливостей. Звісно, Комісія отримала більше повноважень шляхом запровадження Фонув та Плану відновлення (зокрема й як важіль впливу проти країн-членів, які порушують цінності та правила ЄС), але саме посада Високого представника не отримала суттєвого розвитку під час цієї кризи.

Переходячи, до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну у 2022 році стало суттєвим зрушенням для посади Високого представника та для ЄС в цілому, особливо з точки зору оборони та безпеки. Початок повномасштабного вторгнення РФ в Україну та перші місяці війни змусили деякі країни-члени, в особливості Німеччину та Францію, суттєво переглядати своє ставлення до РФ та безпеки Європи в цілому. Натомість лідери європейських інституцій, разом з країнами Балтії та Польщею, стали більш активними локомотивами руху щодо допомоги та підтримки України шляхом надання фінансової та військової допомоги, запровадження санкцій тощо. Саме ці аспекти роботи стали ключовими у контексті діяльності Високого представника та EEAS під час повномасштабного вторгнення.

Санкції хоч й не були основним напрямком діяльності Борреля, проте він систематично підтримує запровадження нових заходів обмеження РФ, задля завершення війни. Вплив санкцій є часто предметом дискусій, проте не можна сказати, що вони не завдали серйозних ударів РФ у можливості ведення війни. Так, дослідники Андраш Рац, Оле Спілнер та Гунтрам Вольф у роботі «Санкції та російська військова економіка» вказують на серйозні наслідки санкцій: «Внутрішня економіка Росії зазнала величезної шкоди, а санкції вплинули на військові можливості російських збройних сил. Однак Росія залишається здатною фінансувати свою військову діяльність у короткостроковій перспективі коштом воєнної економіки і переорієнтації свого бюджету на військову діяльність. Такий спосіб фінансування війни призводить до значних втрат за іншими статтями витрат» [50, с. 77]. Проте, варто відзначати, що ЄС має діяти жорсткіше у контексті обмежень щодо тих акторів, які порушують санкції та посилювати наявний тиск задля остаточного обмеження економічних можливостей РФ до ведення війни.

Серед інших важливих практичних аспектів діяльності, що можуть стати важливим кроком для розбудови спільної оборони та безпеки ЄС, можна виділити декілька програм, які допомагають Україні в обороні. Так, використання Європейського фонду миру (EPF) є прикладом того, як може функціонувати пришвидшене фінансування оборони третіх країн або навіть самого ЄС. Ця програма була запроваджена у 2021 р., для забезпечення миру та запобігання конфліктів. Проте, з початком повномасштабного вторгнення, акцент змістився на Україну, завдяки чому вдається акумулювати кошти та закуповувати зброю для військової підтримки саме від Європейського Союзу [23]. Цей фонд може дати приклад Союзу щодо формування спільного оборонного бюджету у разі потреб, та надає механізм, який можливо адаптувати до таких потреб у майбутньому, або ж яким чином швидко акумулювати кошти для спільної оборони.

Іншим прикладом є підготовка українських військових за допомогою Програми військової підтримки ЄС в Україні (EUMAM) [3]. Завдяки цій програмі, ЄС змогла підготувати майже 10 тис. українських військових на території ЄС. Такий досвід може сприяти як побудові спільної армійської структури, так й надати додатковий механізм тренувань країнам-членам, частково автономний від НАТО. Така програма також може продовжувати застосовуватися у майбутньому для підтримки інших партнерів або задля розбудови спільних оборонних зв'язків, наприклад, з країнами-сусідами, які забажають взяти участь в таких навчаннях.

Усі ці аспекти є також важливими й з погляду розбудови європейської стратегічної автономії, яка знов увійшла в європейський дискурс, з урахуванням ускладнень трансатлантичних стосунків, виходу Великої Британії з ЄС. Ці розмови також посилилися з початком вторгнення, внаслідок зростання небезпеки та напруги у відносинах з РФ та близькості прямого зіткнення на кордонах ЄС. Повномасштабне вторгнення в Україну, затримки з постачанням зброї від США у 2023 р. та можливе обрання Дональда Трампа президентом США змушує країни-члени ЄС активніше обговорювати цей концепт. Визначення стратегічної автономії є таким: «Стратегічна автономія ЄС - це здатність ЄС діяти автономно, тобто не залежати від інших країн, у стратегічно важливих сферах політики» [25].

Важливість стратегічної автономії зазначали й дослідники перед повномасштабною війною в Україні. Так, Барбара Роггевеен у статті «Прагнення: до зовнішньої політики ЄС зі стратегічною автономією та багатосторонньою участю», концепт мав стати важливим аспектом діяльності ЄС, що своєю чергою давало б можливість бути послідовними та чіткими на міжнародній арені. Також, стратегічна автономія має надати механізми для створення чіткої стратегії зовнішньої політики, з чим досі спостерігаються проблеми. Зазначається: «Якщо ЄС хоче стати глобальним гравцем у сфері зовнішньої політики, він повинен взяти на себе відповідальність за свої

відносини зі своїми основними партнерами» [52]. Інший автор, Пол Баргес, у роботі «Від "стійкості" до стратегічної автономії: Зрушення в реалізації Глобальної Стратегії?», вказує на той факт, що стратегічна автономія стала ключовим концептом для зовнішньої політики ЄС після пандемії COVID-19: «Вона пронизує всі сектори політики, а не лише оборону і безпеку, і, як видається, здатна забезпечити більшу узгодженість і спроможність до дій. У цьому сенсі вона спрямована на подолання недоліків, виявлених у "принциповому і прагматичному" баченні Глобальної стратегії, де стійкість виявилась занадто розмитою і невловимою для політиків» [10]. Це означає, що ще перед початком повномасштабного вторгнення, стратегічна автономія увійшла у порядок денний ЄС, хоч й не отримала суттєвого розвитку на той час.

Повномасштабна війна в Україні тільки посилила потребу у більш жорсткому та сильному Союзу у військовому сенсі, що змушує як країни-члени, так і європейські інституції шукати нові підходи для розширення власних можливостей у щодо стратегічної автономії та військової сили.

Проте, не усі дослідники вважають, що війна в Україні принципово змінила підходи щодо своєї зовнішньої та безпекової політики ЄС. Так, дослідниця Джуді Демпсі у статті «Україна не змінила зовнішню політику ЄС» вказує на той факт, що попри заяви європейських лідерів про зміни та роботу ЄС не тільки як «м'якої», але й «жорсткої» сили, на практиці ЄС не має чим відповісти з погляду військової сили на провокації інших країн. Проявляється це, на її думку, в нездатності ЄС щось вдіяти самотужки у критичних ситуаціях в таких регіонах як Близький Схід, а також внаслідок суттєвої залежності від підтримки НАТО та США. «Відсутність оборонної стратегії є ахіллесовою п'ятою Європи. Хоча вона має амбіції стати глобальним гравцем, яких вона може досягти до певної міри завдяки своїй торговельній та конкурентній політиці, вони не підкріплені жодною жорсткою силою» [20].

З цього виходить потреба Європейського Союзу у перегляді своїх підходів до формування зовнішньої та оборонної політики, в тому числі й пошук нових

механізмів до розбудови власних спроможностей у сфері військової спроможності, а також у сфері оборони та безпеки. Іншою проблемою, яка постала з повномасштабною війною в Україні є питання одностайності ухвалення рішень у сфері зовнішньої політики. Як зазначає Христос Катсіоуліс у роботі «Кінець стратегічної автономії, як ми її знали»: «Однак, як тільки перший шок від агресії вступив і на поверхню вийшли політичні міркування, проблеми одностайності знову вийшли на перший план. Допоки окремі країни-члени можуть викривляти рішення на свій лад задля досягнення короткострокових політичних цілей або навіть впливу на виборчі дебати, ЄС не буде міжнародною силою, з якою слід рахуватися» [41, с. 44]. Це ставить питання суттєвих змін у процесі ухвалення рішень у ЄС, зокрема зменшення використання права вето або процедури одностайності рішення.

Але, дослідник вказує й на позитивні зрушення у розумінні стратегічної автономії ЄС. В особливості він відзначає питання появи більшої політичної волі до розбудови спільної безпеки та оборони й посилення інтеграції у питаннях армії, зокрема й серед класичних «локомотивів» інтеграції, як Німеччина або Франція. Іншою важливою зміною є більш прагматичний підхід до роботи над стратегічною автономією. Мається на увазі, що до повномасштабної війни, концепт стратегічної автономії був занадто амбітним, що зумовлювало відсутність політичної волі до виконання. Натомість зараз стратегічна автономія є як важливою для усіх країн-членів, так і її цілі стали більш прагматичними – швидка розбудова можливостей, наприклад, розбудова військово-промислового комплексу, інтеграція та покращення співпраці між арміями Європи тощо. Тож, як каже Катсіоуліс: «Російська війна - це лише останнє нагадування ЄС про те, що часто згадувана невідповідність між його статусом економічного гіганта і військового карлика, який в іншому випадку постійно відволікається на внутрішні чвари, все ще залишається реальністю і потребує виправлення. Якщо ЄС не зможе набути здатності діяти у все більш хаотичному і конфронтаційному

середовищі, він ризикує перетворитися на ігрове поле для інших гравців - а це буде протилежністю стратегічної автономії» [41, с. 49].

Тож, ми можемо сказати, що у контексті кризових ситуацій Боррель діяв активніше та ефективніше з погляду розбудови повноважень посади Високого представника, порівняно з каденцією Могеріні. Пояснити це можна як загальним напрямком Європейської комісії фон дер Ляєн, так й тим, що Боррель зайняв значнішу роль у розв'язку криз. Важливо також відзначити й те, що Боррель ще більше звернув увагу на ті сфери діяльності, які довгий час були нерозвинуті, а саме питання спільної оборони та безпеки, внаслідок повномасштабного вторгнення в Україну. Але, потрібно відзначити його робота під час пандемії стала була менш помітною, на відміну від гуманітарної кризи часів Могеріні.

### **3.2 Діяльність Жозепа Борреля як міждержавного та наднаціонального актора.**

Питання діяльності як міждержавного та наднаціонального актора для Борреля на нашу думку полягало у збереженні надбань каденції Могеріні та посиленні наднаціональних можливостей посади. Також, однією з цілей було відновлення балансу між міждержавним та наднаціональним підходом, що означало не мати суттєвих конфліктів з жодним з таборів й шукати нові шляхи для впровадження нових політик та поглиблення інтеграції.

З погляду порівняння наднаціонального та міждержавного рівня роботи Борреля, то на нашу думку його можна визначити більш поміркованим, тобто таким Високим представником, що краще балансує між обома таборами, порівняно з Могеріні. Причиною для цього можна назвати кризові ситуації, які сталися впродовж каденції Борреля, що не настільки поляризували різних акторів, як це було, наприклад, під час міграційної кризи 2015-2016 рр. Повномасштабна війна в Україні стала радше об'єднавчим фактором для країн-членів та усвідомленням суттєвих прогалин в обороноздатності як окремих країн, так й Союзу в цілому перед різноманітними загрозами, зокрема від таких країн як РФ та КНР. Тож, активна робота Борреля щодо допомоги Україні та

надання пропозицій щодо посилення здатностей Союзу суттєво піднімають рівень посади Високого представника, як всередині ЄС, так й на міжнародній арені.

Іншим прикладом того, що робота Борреля є більш вдалою щодо балансування між цими двома позиціями посади Високого представника є розширення його ролі та покращення репрезентації роботи назовні. Репрезентація покращилася шляхом активнішої комунікації, в тому числі й через соціальні мережі, а також ведення власного блогу на сайті Високого Представника. Такі блоги використовуються або задля роз'яснення ухвалених рішень, або для адвокації пропозицій та тем, які є критично важливим для Європейського Союзу. Це продовжує трек, закладений Могеріні щодо пошуку власної «публіки» та надання більшої впізнаваності посаді.

Посилюється цей аспект також й тим, що після початку повномасштабного вторгнення в Україну, Боррель взяв на себе роль посадовця, який пропонує доволі радикальні ідеї. Прикладом цього стало пропозиція про забезпечення України снарядами у 2023 р. Попри те, що цей план не був втілений на усі 100 відсотків, сам факт цієї заяви змусив країни активніше шукати можливості до допомоги Україні у цій сфері та швидше за все, пришвидшив роботу у цьому напрямку. Іншим прикладом зараз є пропозиція про припинення експорту зброї до третіх країн та реекспорт в Україну [15]. Хоч це й доволі радикальна пропозиція, яка поки не отримала суттєвої підтримки, сам факт початку обговорення цього рішення є важливим та по суті розпочався з Борреля.

Факт того, що ці пропозиції не натикаються на суцільний публічний опір говорять про те, що пропозиції Борреля можуть бути ухвалені на найвищому рівні. Але це потребує підкріплення підготовчою роботою як з країнами-членами, так й з європейськими інституціями, аби врешті-решт отримати необхідний результат. Такий розвиток посади у майбутньому може стати містком для подальшого розширення діяльності як медіатора між акторами всередині ЄС щодо питань зовнішньої політики та безпеки й оборони. Таке

розширення може відбутися в якості «витоку» повноважень, в тому сенсі, що шляхом демонстрації компетенцій впродовж криз, Високий представник отримає можливість для більш серйозних пропозицій щодо об'єднання сфер, якими він опікується.

Якщо казати про більш предметні зрушення, то найбільшим досягненням для каденції Борреля у питанні наднаціонального рівня виступає створення та запровадження Стратегічного компасу ЄС щодо питань безпеки та оборони (далі – Компас) у 2022 році. Стратегічний компас є важливим документом в особливості тому, що цей документ був спрямований на питання безпеки та оборони, що довго оминалися в рамках діяльності Високого представника. Тут варто зазначити, що за каденції Могеріні були запроваджені декілька важливих ініціатив щодо безпеки та оборони, які стали в тому числі базисом й для Компаса. Прикладом є запровадження та імплементація Плану щодо безпеки та оборони, Постійної структурної співпраці щодо оборони (скорочено PESCO) та щорічні звіти щодо безпеки та оборони, а також пропозиція щодо створення Європейського фонду миру (EPF) [17]. Щоправда, остаточно ухвалено воно було у 2019 р., з завершенням каденції Могеріні. Усі ці структури співпраці стали важливими підвалинами для Компаса й часто згадуються у контексті подальшої розбудови у сфері спільної безпеки та оборони. Проте, також варто відзначити, що за каденцій Могеріні та леді Ештон, була відсутня близькість позицій між країнами-членами та європейськими інституціями щодо подальшого розвитку спільної оборони [17, с. 391]. Натомість Компас зміг стати компромісним документом, який об'єднав бажання країн-членів працювати більше над спільною безпекою та обороною.

У передмові до документа від Високого представника, відзначається, що нові виклики та загрози в світі вимагають від ЄС до нових підходів та ідей щодо власного захисту та інтересу, в тому числі не тільки за допомогою м'якої сили. Причиною до таких змін стали посилення таких країн як РФ та Китай та їх гібридні атаки, як, наприклад, дезінформація або хакерські атаки. Для цього,

Боррель вказує на 4 основні напрямки, де має відбуватися покращення роботи ЄС та інституцій, а саме:

- Діяти швидше та рішучіше під час зустрічі з кризою;
- Захищати своїх громадян від нових та швидкозмінних загроз;
- Інвестувати в можливості та технології, які необхідні;
- Співпрацювати з іншими задля досягнення спільних цілей [8, с. 6].

Сам документ сформований за схожим принципом до Глобальної стратегії ЄС, а саме аналіз небезпек та викликів та шляхів до їх подолання.

Визначення небезпек та проблем також подібно до того, як це було здійснено за каденції Могеріні, проте, наявний більший ухил щодо геополітичного та безпекового аспектів. Так, одним з перших пунктів йде повернення та посилення жорсткої сили у міжнародні відносини та посилення таких акторів як РФ та КНР, які кидають виклики нинішньому світовому порядку. Попри це, ЄС розуміє потребу у співпраці з такими акторами, наприклад у питаннях кліматичної політики (в основному це стосується КНР). Це не виключає висхідну конкуренцію від цих країн та їх діяльність з нарощення військової сили, що потребує захисту глобальної безпеки.

Зазначаються також й транснаціональні небезпеки, які є серйозними викликами для ЄС та міжнародної спільноти. Сюди відносяться вже звичні проблеми, як, наприклад, міжнародний тероризм або поширення зброї масового ураження, в особливості ядерної. До цих небезпек належать такі держави як Північна Корея та Іран, які продовжують розробляти свої ядерні програми, а також РФ, які на той час почали відмовлятися від договорів щодо роззброєння, які були заключені у 1980-х рр.

У цьому розділі Компаса також обговорюється й позиція та підходи щодо різних регіонів. Найбільшу увагу приділяють ти регіонам, які є найближчими та мають проблеми, які прямо впливають на внутрішню ситуацію в ЄС. Такими регіонами є країни Західних Балкан, країни Східного партнерства, а також країни

Сахелу та Південного партнерства в Північній Африці. Усі ці регіони мають значні зв'язки з ЄС та географічну близькість, тож Союз має активно реагувати та допомагати з усуненням нестабільності у цих регіонах. В особливості це важливо для країн Західних Балкан та країн Східного партнерства як Україна та Молдова, оскільки ці країни мають найбільші перспективи на повноцінне членство у Союзі, що зумовлює активну роботу європейських інституцій щодо поглибленої співпраці. Частково згадується й питання співпраці з країнами інших регіонів, такими як Латинська Америка або Азія. В контексті цих регіонів згадуються можливості до співпраці та потенційні загрози або точки нестабільності, як, наприклад, Афганістан та Північна Корея в Азії, Венесуела в Латинській Америці тощо.

Важливим розвитком, порівняно зі Стратегією є визначення нових небезпек, так звані гібридні небезпеки: «Державні та недержавні суб'єкти використовують гібридні стратегії, кібератаки, дезінформаційні кампанії, пряме втручання у наші вибори та політичні процеси, економічний примус та інструменталізацію нелегальних міграційних потоків» [8, с. 22]. До таких загроз документ також відносить природні лиха, безпека у космосі, а також у сусідніх до ЄС морях (Балтійське, Середземне, Чорне тощо), у повітрі, кліматичні зміни, та міжнародна криза щодо здоров'я (цей пункт пов'язаний з пандемією COVID-19).

Для можливості боротьби з цими проблемами та встановлення більш сталого світу, Компас пропонує низку заходів, які мають допомогти ЄС. Найпершим йде побудова нових можливостей, аби діяти швидше та ефективніше. Це стосується як спільної відповіді усього Союзу на вже наявні кризи та небезпеки, так й запровадження механізмів для розробки відповідей на можливі нові загрози. Основними принципами, на яких має базуватися така співпраця між акторами всередині ЄС є гнучкість та швидкість, внаслідок того, що: «Оскільки однотайність є нормою для прийняття рішень, що мають військові чи оборонні наслідки, нам потрібна більша швидкість, надійність і гнучкість для виконання всього спектру завдань з врегулювання кризових ситуацій» [8, с. 25]. Для

досягнення цієї мети, Компас пропонує активніше запровадження «конструктивного утримання» голосу у питаннях безпеки та оборони. Цей термін означає: «Як правило, всі рішення, що стосуються Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, приймаються одногосно. Однак у певних випадках країна ЄС може утриматися від голосування щодо певної дії, не блокуючи її» [4]. Прикладом такого може виступати нещодавній вихід прем'єра Угорщини Орбана з зали під час голосування щодо початку переговорів про вступ України до Європейського Союзу. Це по суті стало таким «утриманням» від голосування, коли усі інші країни-члени підтримували це рішення, натомість Угорщина «утрималася», вийшовши з зали.

Окрім цього, пропонується покращення та поглиблення діяльності місії під мандатом Спільної безпекової та оборонної політики (CSDP), шляхом пришвидшення процесу ухвалення рішень та надаючи більше можливостей для обрання та залучення професіоналів до роботи. Також, важливим для розвитку є діяльність Європейського фонду миру, посилення координації між країнами-членами та з партнерами на морі та у повітряному просторі. Згадується й розширення діяльності щодо захисту прав людей, у сфері юстиції та внутрішніх справ (в тому числі посилення роботи таких агенцій як EUROPOL, EUROJUST, Frontex тощо), а також військової співпраці, в особливості у сфері командування й контролю, за допомогою можливостей до глибшого військового планування та проведення операцій.

У питанні підготовки Компас зазначає необхідність зменшення розриву між ресурсами та наявним станом речей щодо спільного захисту. Це означає покращення мобільності військ на території ЄС для кращого захисту, перегляд питання видатків на оборону, а також збільшення кількості тренувань та спільних навчань для військових.

В наступному розділі розглядаються аспекти забезпечення безпеки та обороноздатності Союзу. Цей розділ є більш практичним щодо небезпек, які були зазначені у першому розділі Компаса. Важливим аспектом стає перелік

нових пропозицій та менших стратегічних документів та програм, що запроваджуються для підготовки у різних сферах. Прикладами цього є запровадження EU Hybrid Toolbox та Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox, що покликані надати рамку методів та заходів для протидії таким гібридним загрозам як дезінформація, хакерські атаки, втручання третіх акторів у процесі управління тощо. Воно також покликане до покращення співпраці між країнами-членами для запобігання та унеможливлення таких ситуацій, а також зближення учасників процесів. Велику частку розділу виділяють протидії кіберзагрозам, для чого окрім заходів в EU Hybrid Toolbox запроваджує окрема Політика з кібербезпеки та Закон з питань кіберстійкості. Вони покликані покращити роботу відділів кіберрозвідки, та спростити співпрацю у цих сферах з партнерами. Також, усі ці політики спрямовані на забезпечення безпеки Союзу у нових сферах, де законодавство часто має суттєві прогалини, чим користуються такі держави як РФ або КНР.

Серед тих сфер, на яких фокусується цей розділ варто згадати й питання безпеки простору. Тут ми маємо на увазі комплекс безпекових заходів, які ЄС планує запровадити щодо декількох вимірів, яким до того не приділяли належної уваги. Це стосується безпеки морів, повітряного простору, а також космосу. Морська безпека стала нагальною проблемою ще з часів міграційної кризи 2015-2016 рр., що зумовлює продовження цього напрямку роботи від європейських інституцій, адже питання нелегальної міграції Середземним морем усе ще залишається, особливо з урахуванням війни в Секторі Газа між Ізраїлем та ХАМАС.

Питання безпеки повітряного простору загострилося після початку повномасштабної війни в Україні, враховуючи декілька випадків падіння ракет на території країн членів ЄС, а також порушень повітряного простору російськими літаками після початку вторгнення. Питання безпеки космічного простору виникло з урахуванням можливих небезпек у майбутньому, які можуть прийти з космосу. Вони не визначаються чітко в рамках документа, але

Європейська космічна агенція та Європейська безпекова агенція працюють щодо розробки документів та програм, які мають забезпечити ЄС безпеку у космічному просторі в майбутньому.

Згадується також й посилення співпраці у питаннях боротьби з більш усталеними небезпеками, як, наприклад, зміни клімату або боротьба з тероризмом, де ЄС покладається на співпрацю з союзниками та продовження вже наявних політик для забезпечення позитивних результатів в цих вимірах. Важливим з класичних загроз є підтримка ідеї роззброєння та нерозповсюдження зброї масового ураження, для чого пропонується підписати нові договори про скорочення наступального озброєння, які зробили у 1990-х рр.

Розділ фокусується на сфері інвестицій у безпеку та заходів, які необхідно вжити задля кращої та ефективної системи оборони. Повномасштабна війна в Україні викрила суттєві проблеми з постачанням та нестачею потужностей у військово-промислового комплексу країн-членів ЄС. Саме тому, найбільшу частину цього розділу займає опис та надання пропозицій з розвитку військової співпраці та обороноздатності європейських країн. Серед пропозицій, які можуть сприяти швидшій розбудові європейського ВПК є надання додаткових стимулів від Комісії на їх розробку, аналіз нестач та потреб задля зменшення цього розриву. Важливою віхою для розвитку спільного ВПК є пропозиція щодо розробки ефективнішого механізму спільних закупівель та запровадження спільних проєктів, що містять в собі положення про виключення ПДВ щодо таких проєктів, нові фінансові рішення щодо фінансування та реформу бонусів в рамках Європейського оборонного фонду [8, с. 51].

Важливим залишається й питання співпраці з різноманітними партнерами як у двосторонньому форматі, так й на регіональному рівні. Сюди можна віднести спільну роботу з країнами НАТО, як, наприклад, США, Канада та іншими партнерами, як, наприклад, Австралія тощо. Також велику роль на регіональному та глобальному рівні відіграє співпраця з міжнародними організаціями та об'єднаннями – ОБСЄ, АСЕАН, Африканський Союз тощо.

Таким чином, Стратегічний компас загалом означає важливий крок у напрямку розбудови співпраці у рамках оборони та безпеки. Оскільки цей аспект роботи Високого представника часто оминався попередниками, за умови впровадження положень та пропозицій, це може наблизити країни ЄС до проекту спільної оборони та більшої стратегічної автономії, що полягатиме у меншій залежності від НАТО та Сполучених Штатів, не підриваючи при цьому стосунків між ними.

Про важливість цього документу для ЄС кажуть й дослідники. Так, Даніель Фійотт та Густав Ліндстрьом у роботі «Стратегічний компас: Нові опори для безпеки та оборони ЄС?» зазначають про те, що: «Стратегічний компас обіцяє надати ЄС як переглянуте стратегічне бачення, так і план дій на наступне десятиліття до 2030 року» [27]. Компас, на думку авторів не є заміною Глобальної стратегії, а радше доповненням у сфері безпеки та оборони. Але, стаття також вказує й на те, що Компас не має бути однією відповіддю на усі проблеми, так само як й виправданням щодо недостатньої відданості та залученості країн-членів щодо обороноздатності. Таким чином, Компас має фокусуватися на посиленні власних здатностей та можливостей до регулювання криз, покращення реакцій на потенційні загрози, збільшення інвестицій у оборону на різних рівнях та посилення партнерств.

Натомість Стівен Блокманс, Ділан Кроссон та Захарі Пайкін у своїй статті «Стратегічний компас ЄС: Посібник для стратегічного згортання?» є більш критичними щодо Стратегічного компасу. Автори зазначають суттєвий прогрес, який приносить цей документ, оскільки він потребував погодження усіх питань та пріоритетів серед усіх країн-членів, що є суттєвою бюрократичною роботою. Проте, на їх думку, документу бракує відповіді на глобальні виклики сьогодення, радше Компас став практичним посібником та дорожньою картою щодо нагальних проблем ЄС. Документу не вистачає більш глобального підходу та визначення ЄС як глобального гравця. Але, якщо країни-члени будуть дійсно впроваджувати запропоновані ідеї, це може сприяти розширенню діяльності у

майбутньому: «Успішна імплементація Компаса країнами-членами залежатиме від того, чи будуть столиці вкладати гроші в справу і мобілізувати додаткові оборонні видатки на розвиток необхідних сил і засобів через "свій" Європейський союз» [13].

Тож, діяльність Борреля як міждержавного та наднаціонального актора на нашу думку можна розглядати як позитивну. Активніша комунікація та репрезентація діяльності Високого представника, а також заповнення ніші посадовця, який «пропонує радикальні ідеї» покращили видимість Борреля та Запровадження Стратегічного компаса є важливим з огляду на наднаціональний рівень діяльності Європейського Союзу та створення нового документу, який структурно має допомогти безпековому виміру отримати чіткі обриси діяльності. Також, порівняно з Глобальною стратегією Могеріні, Стратегічний компас не тільки визначає небезпеки для Союзу, але й намагається надати пропозиції та напрямки діяльності для країн-членів аби уникнути чи мінімізувати наслідки таких криз, чи загроз. Проте, як вже було зазначено, успіх буде суттєво залежати від того, наскільки країни-члени будуть готові впроваджувати пропозиції, запропоновані в документі – тобто швидко та ефективно інвестувати та працювати як над власною обороноздатністю, так й над загальноєвропейською.

### **Висновки**

Отже, це дослідження продемонструвало трансформацію повноважень та ролі Високого представника впродовж останніх двох каденцій – Федеріки Могеріні та Жозепа Борреля. Порівнюючи їхню роботу впродовж десятиліття, можна сказати, що посада набула значного розширення своїх повноважень та діяльності у тих сферах, які визначені європейськими договорами. Відбулося це внаслідок «витоку» повноважень, що зумовило збільшення компетенцій та здатностей Високого представника та його офісу щодо питань зовнішньої політики, а також безпеки та оборони. Причинами такого швидкого розвитку діяльності посади полягає в активній діяльності під час деяких кризових ситуацій, а також внаслідок роботи на міждержавному та наднаціональному

рівнях. Іншою причиною є також потреба у медіаторі, який може сформулювати необхідну угоду для усіх акторів, що залучені до процесу ухвалення рішень у сфері СЗБП.

Могеріні започаткувала важливі аспекти діяльності Спільної зовнішньої та безпекової політики, особливо в аспекті глобального напрямку та стратегічного бачення зовнішньої політики Союзу, запропонувавши ідеї щодо глобальної стратегії ЄС. З погляду розвитку посади шляхом роботи Високого представника у кризових ситуаціях, роль Могеріні є радше двозначною. Під час міграційної кризи, робота Високого представника була позитивною, наприклад, шляхом надання пропозицій щодо розв'язання проблеми та активної залученості. Натомість в анексії Криму та війні на Донбасі, Могеріні та ЄС по суті не були представлені, саме країни-члени намагалися знайти якесь прийнятне рішення для врегулювання конфлікту. Причиною цього можна назвати несприйняття країнами-членами ЄС як сильного геополітичного актора, так й особисте небажання Могеріні бути залученою у цей конфлікт. Але, важливі зміни були створені у контексті роботи як міждержавного та наднаціонального актора, найбільшим досягненням є створення Глобальної стратегії ЄС, яка визначила основні пріоритети діяльності зовнішньої політики Союзу та її роботу у різних регіонах світу. Цей документ став важливим кроком до побудови більш об'єднаної Європи у зовнішньополітичному рівні, хоч його впровадження досі має суттєві проблеми та недоліки.

Порівнюючи діяльність Могеріні з роботою її наступника, Жозепом Боррелем, можна сказати, що він розвивав успіхи, закладені Могеріні. У сфері кризових ситуацій, Боррель, на нашу думку, є успішнішим, порівняно з каденцією Могеріні. У контексті гуманітарної кризи, а саме пандемії COVID-19, діяльність Борреля була радше низькою. Проте, серед позитивних аспектів, він підкреслив напрямки діяльності, закладені Могеріні та вказав на потребу допомоги усім країнам, як тим, хто має ресурси, так й тим, хто їх не має. У питанні повномасштабного вторгнення в Україну, яке триває й досі, Боррель

відіграє активнішу роль, підтримуючи Україну з самого початку війни, а також часто виступаючи як особа, яка пропонує радше радикальні рішення для Союзу, які опісля стають реальністю, як ініціатива з наданням снарядів або пропозиція щодо відміни експорту зброї у треті країни. Також необхідно відзначити діяльність, яка допомагає Україні й може стати підвалинами для подальшого розвитку оборони ЄС, як запровадження EUMAM або подальший розвиток EPF.

Найбільшим успіхом Борреля у контексті міждержавної та наднаціональної діяльності можна назвати роботу у сфері Спільної безпекової та оборонної політики, в особливості ухвалення Стратегічного компасу. Цей документ створив важливу підвалину до подальшого розвитку військово-промислового комплексу Союзу та формування більшої стратегічної автономії. Увесь цей комплекс заходів, за умови виконання, надасть можливість ЄС стати сильнішим та незалежним на міжнародній арені та у вимірі жорсткої сили, а також маючи сильнішу позицію у трансатлантичних відносинах.

Тож, посада Високого представника отримала новий поштовх до розвитку впродовж останнього десятиліття. Важливим залишається продовжувати розбудовувати можливості та здатність до імплементації рішень, запропонованих Високим представником. Сюди відноситься надання більших повноважень у сфері зовнішньої політики та безпеки, поглиблюючи інтеграцію між країнами-членами. Також можна відзначити й можливості до роботи для надання ЄС інструментів для того, аби бути сильнішим геополітичним актором. Іншим напрямом розвитку є посилення ролі Високого представника як медіатора між країнами-членами та європейськими інституціями щодо питань СЗБП. Внаслідок наявності необхідних знань та компетенцій збільшення ролі та діяльності в цьому аспекті є логічним розвитком діяльності у майбутньому. Таким чином, посада Високого представника поступово стає однією з ключових для подальшої інтеграції та становлення ЄС як глобального актора, що є принциповим для розвитку Союзу в цілому та ролі на міжнародній арені.

### Список використаної літератури

1. Вакцина COVID-19: За підтримки ЄС, країни-члени поставлять в Україну більше 3 млн. вакцин. EEAS. URL: [https://www.eeas.europa.eu/node/103398\\_en?s=232](https://www.eeas.europa.eu/node/103398_en?s=232).
2. ван Міделаар Л. Нова політика Європи: десять років політичних криз / пер. з англ. О. Панич. Київ : Дух і Літера, 2021. 408 с.
3. About EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine). EEAS. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine\\_en?s=410260](https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260).
4. Abstention, constructive (positive abstention). EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>.
5. Aggestam L., Hedling E. Performing EU Foreign Policy Leadership: A Dramaturgical Approach. Göteborgs universitet. URL: <https://www.gu.se/sites/default/files/2022-02/lisbeth-aggestsam-elsa-hedling-wp.pdf>.
6. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. EEAS. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en).
7. Amadio Viceré M. G. Looking towards the East: the High Representative's role in EU foreign policy on Kosovo and Ukraine. European Security. 2020. Vol. 29, no. 3. P. 337–358. URL: <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1798405> (date of access: 11.05.2024).
8. A Strategic Compass for Security and Defence. EEAS. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en).
9. Asylum applications - annual statistics. Eurostat. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_applications\\_-\\_annual\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics).
10. Bargues P. From 'Resilience' to Strategic Autonomy. Freie Universität Berlin. URL: <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/30711>.
11. Bendiek A. The networking of European foreign policy: from cacophony to choir?. Social Science Open Access Repository. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/41142>.
12. Benkova L. Europe's Response to the Migration Crisis. AIES. URL: <https://www.aies.at/publikationen/2017/fokus-17-03.php>.
13. Blockmans S., Macchiarini Crosson D., Paikin Z. The EU's Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?. SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=4136255>.

14. Borgers S., Giraud J. The European Parliament's role in Foreign and Security Policies: Lessons from the Russian invasion of Ukraine. College of Europe | Collège d'Europe | Coleurope. URL: <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/CEPOB%203-22.pdf>.
15. Borrell asks EU countries to stop exporting weapons except to Ukraine. euronews. URL: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/02/05/stop-exporting-weapons-and-send-them-to-ukraine-instead-borrell-urges-eu-countries>.
16. Borrell, proposed as the new head of European diplomacy. RTVE.es. URL: <https://www.rtve.es/noticias/20190702/borrell-sera-nuevo-jefe-diplomacia-europea/1965926.shtml>.
17. Calcara A. The hybrid role of the High Representative in the security and defence field: more in 10 months than in the 10 years?. European Security. 2020. Vol. 29, no. 3. P. 376–395. URL: <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1798406>.
18. Citi M. Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy. Journal of European Integration. 2013. Vol. 36, no. 2. P. 135–151. URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.813024>.
19. COVID-19 Disinformation: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the European Parliament session on tackling COVID-19 disinformation and the impact on freedom of expression. EEAS. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/covid-19-disinformation-remarks-hrvp-josep-borrell-european-parliament-session-tackling-covid-19\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/covid-19-disinformation-remarks-hrvp-josep-borrell-european-parliament-session-tackling-covid-19_en).
20. Dempsey J. Ukraine Has Not Transformed EU Foreign Policy. Carnegie Endowment for International Peace. URL: <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2023/07/ukraine-has-not-transformed-eu-foreign-policy?lang=en&center=europe>.
21. EU disburses €600 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine to address the economic fallout of the COVID-19 pandemic. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_21\\_5460](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_21_5460).
22. EU global response to COVID-19. European Commission. URL: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/human-development/eu-global-response-covid-19\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/human-development/eu-global-response-covid-19_en).
23. European Peace Facility. European Commission. URL: [https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en).
24. Europeans Face the World Divided. Pew Research Center's Global Attitudes Project. URL: <https://web.archive.org/web/20160818224913/http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>.

25. EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity. European Parliament Think Tank. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)7\\_33589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)7_33589).
26. Fine S. All at Sea: Europe's Crisis of Solidarity on Migration. European Council on Foreign Relations. URL: [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/all\\_at\\_sea\\_europes\\_crisis\\_of\\_solidarity\\_on\\_migration.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration.pdf).
27. Fiott D., Lindstrom G. Paris : European Union Institute for Security Studies, 2021. 67 p. URL: <https://doi.org/10.2815/40834>.
28. Fligstein N., Sweet A. S., Sandholtz W. Institutionalization of Europe. Oxford University Press, Incorporated, 2001.
29. Foreign Affairs Council configuration (FAC). European Council. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>.
30. Foreign policy: aims, instruments and achievements. Fact Sheets on the European Union | European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements>.
31. Goinard M. The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor. The European Union's New Foreign Policy. Cham, 2020. P. 107–124. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3_7)
32. Haas E. Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957. University of Notre Dame Press, 2020. 642 p.
33. Håkansson C. The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor. Journal of European Integration. 2023. P. 1–21. URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>.
34. Heath R. Federica Mogherini 'soft' on disinformation, critics say. Politico. URL: <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-opponents-pile-onto-federica-mogherini-eaststratcom-sandra-kalniete-jakub-janda-estonia-atlantic-council-ben-nimmo-fake-news-russia-putin-europe-foreign-policy/>.
35. Helwig N. The High Representative of the Union: The constrained agent of Europe's foreign policy - Kölner UniversitätsPublikationsServer. Universität zu Köln. URL: <https://kups.ub.uni-koeln.de/6303/>.
36. Helwig N. The High Representative of the Union: The Quest for Leadership in EU Foreign Policy. The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia / ed. by D. Spence, J. Batora. London, 2015. P. 87–104. URL: [https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=W6ShCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA87&ots=bEvET0Gc5P&sig=VvVTqpFU6K73GfO-5lMPPcz6DXg&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=W6ShCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA87&ots=bEvET0Gc5P&sig=VvVTqpFU6K73GfO-5lMPPcz6DXg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).

37. Hoffmann S. Towards a Common European Foreign and Security Policy?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38, no. 2. P. 189–198. URL: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00216>.
38. HR/VP Josep Borrell, European foreign policy in times of COVID-19. *EEAS*. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-josep-borrell-european-foreign-policy-times-covid-19\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-josep-borrell-european-foreign-policy-times-covid-19_en).
39. Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_4813).
40. Kaca E. High Representative Federica Mogherini: Her Role and Performance in the EU Neighbourhood. *Polish Institute of International Affairs Policy Paper*. 2018. No. 10. URL: [https://pism.pl/publications/PISM\\_Policy\\_Paper\\_no\\_10\\_170\\_High\\_Representative\\_Federica\\_Mogherini\\_Her\\_Role\\_and\\_Performance\\_in\\_the\\_EU\\_Neighbourhood](https://pism.pl/publications/PISM_Policy_Paper_no_10_170_High_Representative_Federica_Mogherini_Her_Role_and_Performance_in_the_EU_Neighbourhood).
41. Katsioulis C. The End of Strategic Autonomy as We Know It. Europe and the War in Ukraine: From Russian Aggression to a New Eastern Policy / ed. by L. Andor, U. Optenhögel. Brussels, 2023. P. 39–51. URL: <https://feps-europe.eu/publication/europe-and-the-war-in-ukraine/>.
42. Koenig N. The ‘geopolitical’ European Commission and its pitfalls. Berlin Hertie School. URL: [https://www.hertie-school.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Brief\\_Nicole\\_geopolitical\\_commission.pdf](https://www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/Policy_Brief_Nicole_geopolitical_commission.pdf).
43. Kroet C., Panichi J. Mogherini plans a rethink on EU migration policy as criticism mounts. *Politico*. URL: <https://www.politico.eu/article/mogherini-plans-a-rethink-on-eu-migration-policy-as-criticisms-mount/>.
44. Krotz U., Maher R. International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy. *World Politics*. 2011. Vol. 63, no. 3. P. 548–579. URL: <https://doi.org/10.1017/s0043887111000141>.
45. Lynch S. Europe’s odd couple: The dysfunctional relationship at the heart of the EU. *POLITICO*. URL: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-charles-michel-europe-eu-g20-summit-european-council-commission/>.
46. Maurer H., Whitman R. G., Wright N. The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?. *International Affairs*. 2023. Vol. 99, no. 1. P. 219–238. URL: <https://doi.org/10.1093/ia/iia262>.
47. Miteva A. The Controversial Nomination of Josep Borrell as EU’s High Representative. *EU Diplomacy: Policies and Instruments*. URL: <https://eudip.net/254-2/>.
48. Moravcsik A. Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Taylor & Francis Group, 1998. 520 p.

49. Pomorska K., Vanhoonacker S. Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2016. Vol. 54. P. 204–217. URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.12430> (date of access: 11.05.2024).
50. Racz A., Spillner O., Wolff G. Sanctions and the Russian War Economy. Europe and the War in Ukraine: From Russian Aggression to a New Eastern Policy / ed. by L. Andor, U. Optenhögel. Brussels, 2023. P. 70–79. URL: <https://feeps-europe.eu/publication/europe-and-the-war-in-ukraine/>.
51. Recovery plan for Europe. European Commission. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en).
52. Roggeveen B. Aspirations: for an EU External Action with strategic autonomy and multilateral engagement. *Our European Future: Charting a Progressive Course in the World* / ed. by M. Joao Rodrigues. Brussels, 2021. P. 84–86. URL: <https://feeps-europe.eu/publication/our-european-future/>.
53. Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408).
54. Szép V. New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia. *Journal of European Integration*. 2019. Vol. 42, no. 6. P. 855–871. URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1688316>.
55. *The European Union's New Foreign Policy* / ed. by M. Westlake. Cham : Springer International Publishing, 2020. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3>.
56. Timeline - EU sanctions against Russia. European Council. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.
57. Tocci N. The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*. 2016. Vol. 37, no. 3. P. 461–472. URL: <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1232559>.
58. Tocci N. The rise and fall of geopolitical Europe. *POLITICO*. URL: <https://www.politico.eu/article/rise-and-fall-geopolitical-europe-ukraine-russia-israel-palestine-commission/>.
59. Treaty on European Union. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>.
60. Treaty on the Functioning of the European Union. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016E002>.

- 61.** Verona N. The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World* / ed. by F. Bindi. Washington, D.C., 2010. P. 41–51.
- 62.** Wright T. Mogherini is the Wrong Choice for Europe | Brookings. Brookings. URL: <https://www.brookings.edu/articles/mogherini-is-the-wrong-choice-for-europe/>.

## АНОТАЦІЯ

Дипломної роботи

Тема: «Трансформація ролі Високого представника ЄС в реалізації внутрішньої та зовнішньої політики 2014-2023 рр.»

Студент(ка): Алімов Антон Васильович

Рік навчання, факультет ФСНСТ, МП-2

Науковий керівник Чабанна М.В., доктор політичних наук, доцент

Рецензент \_\_\_\_\_

Захищена “ \_\_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 200\_ р. *(дата не проставляється)*

Короткий зміст роботи: Дипломна робота присвячена дослідженню трансформації ролі Високого представника ЄС в реалізації внутрішньої та зовнішньої політики впродовж 2014-2023 рр. У роботі висвітлено теоретичні засади, процес та акторів ухвалення політичних рішень щодо Спільної зовнішньої та безпекової політики. Також розглянуто та порівняно діяльність двох останніх Верховних представників ЄС у контексті їх діяльності щодо кризових ситуацій та в якості системного актора внутрішньої інтеграції Союзу.