

Тимошенко Н. Л.*

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено дослідженню особливостей формування зовнішньої політики Європейського Союзу. Визначено роль країн-членів ЄС у цьому процесі.

Ключові слова: ЄС, Європа, зовнішня політика, інтереси, сила, держава, ідентичність.

Статья посвящена исследованию особенностей формирования внешней политики Европейского Союза. Определена роль стран-участниц ЕС в этом процессе.

Ключевые слова: ЕС, Европа, внешняя политика, интересы, сила, государство, идентичность.

The thesis covers the issues of European Union's foreign policy. The role of EU member-states was defined.

Keywords: EU, Europe, foreign policy, interests, power, state identity.

Зовнішня політика Європейського Союзу представляє собою складну багаторівневу політичну систему, яка розвивається не лише на основі та з урахуванням основ Союзу, але і шляхом взаємодії із зовнішніми політиками країн-членів. Взаємодія країн-членів не є простою дворівневою грою, у якій національний рівень та рівень ЄС залишаються чітко розділеними. Зовнішня політика ЄС та національні зовнішні політики тісно пов'язані та знаходяться під взаємним впливом.

Відтак, необхідно розглянути вплив особливостей механізмів вироблення зовнішньої політики країн-членів на зовнішню політику ЄС. При цьому слід враховувати і складові елементи національних зовнішніх політик: силу держави, інтереси та інші особливості. Це надасть можливість більш глибоко зрозуміти два питання, які часто розглядаються як найбільші проблеми зовнішньої політики ЄС, «різні інтереси» країн-членів та «відсутність політичної волі», а також інші проблеми, зокрема різниця у силі, поглядах на сучасний світ та у зв'язку з цим визначення власної ролі та своєрідності. Не менш важливим при цьому є оцінка різних вимірів «Європеанізації» («Europeanization») національних політик країн-членів.

I. Особливості зовнішньої політики у країнах-членах ЄС

Дослідження зовнішньої політики у країн-членах ЄС показали, що сьогодні існує ціла низка факторів, які визначають роль і місце держави у ЄС. Так, наприклад, дослідники І. Манерс та Р. Вітман (Manner I. and Whitman R.) продемонстрували, що конститу-

* начальник управління міжнародного співробітництва Державного агентства України з інвестицій та інновацій

ційний устрій країн-членів впливає на зовнішньополітичні процеси у ЄС. [1] Конституційний устрій визначає форму правління; характер відносин між главою держави чи урядом з іншими гравцями процесу управління (і особливо з міністром закордонних справ); а також роль політичних партій та парламентів.

За винятком Великої Британії та Франції (хоча б виходячи з її системи президентських виборів) усі країни-члени ЄС мають систему правління, яка базується на пропорційній виборчій системі. Більшість країн-членів до того ж мають коаліційні уряди, що означає, що дві, три чи навіть більше політичних партій поділяють владу. У цих країнах процес формування політики буде більш складним, особливо у тих випадках, коли глава держави чи уряду та міністр закордонних справ (та інші відповідні міністри) є членами різних політичних партій.

Координування та консультації між різними членами уряду само по собі є важким процесом. У коаліційному уряді він стає ще більш складним, виходячи з того, що різні політичні партії можуть не лише мати різні погляди на питання зовнішньої політики, а і знаходитись у постійному змаганні з метою посилення своїх позицій по відношенню до своїх політичних супротивників (інших партій). Це може справляти негативний ефект на процес формування національної зовнішньої політики, а також на позицію та послідовність поглядів тієї чи іншої країни-члена в рамках ЄС.

Порядок, за яким відбувається формування зовнішньої політики, як і відносини між главою держави чи уряду, міністром закордонних справ та іншими членами уряду, є дуже різноманітним. Те, що мало б бути недоліком британського механізму - його недостатня гнучкість - в контексті зовнішньої політики ЄС скоріше є перевагою.

При президентській системі, яка існує у Франції, президент має значну владу, яка особливо відчутно проявляється, коли вважається, що життєві інтереси країни можуть знаходитись під загрозою. Але президентське домінування у сфері зовнішньої політики може піддаватись викликам, особливо тоді, коли Президент і Прем'єр - міністр є представниками різних партій. У цьому сенсі можна говорити про постійну взаємодію між усіма важливими гравцями у сфері зовнішньої політики. Такий рівень взаємодії, поєднаний з широким та сильним адмініструванням, надає Франції можливість завжди бути серед тих країн-членів, які першими детально визначають свою позицію в переговорах ЄС.

Ця схема дуже централізованої системи та чітко сфокусованої горизонтальної координації виділяють Францію та Британію серед інших країн-членів ЄС, включаючи Німеччину. При тому, що загальна координація зовнішньої політики Німеччини знаходиться в руках у Канцлера, німецька зовнішня політика характеризується менш ієрархічною системою, за якою канцлер не має такої влади, як його колега у Лондоні чи Парижі.

Міністр закордонних справ, як правило, представляє іншу, аніж канцлер, політичну партію. Відносно висока автономія німецького міністра закордонних справ, поєднана з відсутністю франко-британського стилю чіткого координаційного механізму, пояснює, чому дипломати Німеччини часто вбачаються менш організованими, аніж їхні британські та французькі колеги, на зустрічах у рамках ЄС, що ставить її у невигідну позицію. [2]

У більшості країн ЄС міністр закордонних справ, умовно кажучи, «затиснутий» між домінуючим главою держави та надзвичайно важливими гравцями «внутрішньої» (національної) зовнішньої політики. Це відображає розмитість поділу між внутрішнім та зовнішнім аспектом зовнішньої політики.

З одного боку, президент, канцлер чи прем'єр - міністр активно залучені у діяльність ЄС, поширюючи свій вплив у тому числі і на формування його зовнішньої політики. З ін-

шого боку, міністр закордонних справ покладається на спеціалізовані міністерства у процесі реалізації рішень ЄС у сфері зовнішньої політики. Міністр закордонних справ може обіцяти відповідний внесок своєї країни у контекст ЄС. Але для того, щоб виконати дані обіцянки, міністр має співпрацювати зі своїми колегами в уряді, що може бути проблематичним у випадках, коли ці колеги представляють інші політичні партії, мають інші пріоритети або підходи, аніж міністр закордонних справ.

Нарешті, конституційний устрій країни визначає, чи залучати і до якої міри залучати у процес формування зовнішньої національної політики інших гравців, як внутрішніх, так і зовнішніх. Уряди у країнах з федеральною системою (такі як Німеччина, Бельгія, Іспанія) можуть відчувати вплив окремих регіонів при вирішенні спеціальних питань, у яких різні регіони мають чіткі економічні інтереси і захищають їх, або коли в одному регіоні існує кілька підходів до складної проблеми. Та навіть у таких країнах (з наявними сильними регіонами) федеральний уряд залишається центральним гравцем у формуванні національної зовнішньої політики.

В цілому, вплив парламентів країн-членів на формування національних зовнішніх політик є досить слабким, що пояснюється конституційними обмеженнями, що існують, а також тим, що уряд та політичні партії намагаються проводити тісний контроль цієї сфери. Головним винятком з цього правила є країни Північної Європи - члени ЄС (Швеція, Фінляндія, Данія), у яких спеціалізовані парламентські комітети з питань зовнішньої політики та справ ЄС мають дійсний вплив на процес формування національної зовнішньої політики своїх країн.

В інших країнах, таких як Велика Британія, роль парламенту стає значною, коли рішення щодо питань зовнішньої політики торкаються фундаментальних питань геостратегічного позиціонування та ідентичності у світі (наприклад, питання використання сили; використання рамок тієї чи іншої міжнародної організації - ООН, НАТО, ЄС).

Крім того, у країнах - членах ЄС існує значна різниця у структурі бюрократії, задіяної у процес формування зовнішньої політики. Ці розбіжності включають: централізацію чи автономію у прийнятті рішень та їх реалізації; ступінь ефективності функціонування командних рівнів; роль співробітників, які працюють безпосередньо з президентом/міністром та відповідними підрозділами; ефективність горизонтальної координації; ступінь автономності окремих міністерств та представників різних установ.

Розподіл повноважень між департаментами Міністерства закордонних справ, які умовно можна назвати «Європа», «Двосторонні відносини», «Багатосторонні відносини», на пряму впливають на внесок країн-членів у систему зовнішньої політики ЄС.

У той час, як міністри закордонних справ країн-членів відіграють все менш значну роль у зовнішній політиці ЄС, міністерства зовнішніх справ відчувають тиск інших профільних міністерств на процес формування зовнішньої політики. Міністерства закордонних справ вже не вбачаються структурами, які контролюють стосунки та обмін між системами «країна-зовнішній світ»; наразі вони все більше сприймаються як структури, що координують діяльність численних гравців на багаторівневій зовнішньополітичній арені.

Численні розбіжності між країнами-членами значною мірою впливають і визначають міру їхнього внеску у процес формування зовнішньої політики ЄС. При цьому великі країни (особливо Франція та Британія) мають значні переваги над іншими членами Союзу. Природа абсолютної кількості питань, які дискутуються на зустрічах ЄС, як і їхній операційний характер, не дають можливості бюрократам багатьох країн-членів бути на рівних з представниками цих двох країн.

Для відносно малих країн, які стали членами Союзу у 2004 році, нелегким завданням стала реорганізація їхніх міністерств закордонних справ з тим, щоб хоча б забезпечити можливість вирішувати всі питання, які стоять на зовнішньополітичному порядку денному, та ефективно брати участь у зовнішньополітичній діяльності ЄС. Це завдання було у більшій частині виконано, хоча і з певними зауваженнями, але подальша адаптація до правил «Брюссельської гри» все ще необхідна.

Зустрічі чиновників/дипломатів країн-членів, особливо ті, метою яких є проведення інтенсивних переговорів стосовно прийняття специфічних рішень у сфері зовнішньої політики, які у свою чергу призведуть до значних операційних змін, впроваджень, часто збираються швидко, без довготривалих приготувань. При цьому очікується, що національні делегації будуть швидко реагувати на висунуті нові пропозиції. У подібних випадках дуже часто лише дипломати найбільших країн-членів можуть детально вивчити та проаналізувати усі документи повністю та підготувати конкретні зауваження/пропозиції до тексту, що безперечно, надає їм значної переваги під час дебатів. Це, у свою чергу, лише посилює тенденцію щодо сегментації процесу формування зовнішньої політики ЄС.

II. Сила, інтереси та ідентичність країн-членів ЄС

Конституційний устрій та механізм формування зовнішньої політики, які існують у країнах-членах, є першим фактором, який визначає позицію країн-членів та їхній внесок у систему формування зовнішньої політики ЄС. Наступний блок факторів є установчою частиною національної зовнішньої політики: сила, інтереси, погляд на сучасний світ та ідентичність.

Однією з найбільш цікавих характеристик ЄС є надзвичайно велика різниця у силі 27 країн-членів і, особливо, між Великою Британією та Францією, з одного боку, та іншими його членами, з іншого. Цей фактор має вирішальний вплив на формування зовнішньої політики ЄС. Говорячи прямо, члени ЄС, які володіють ядерною зброєю, мають сотні літаків-винищувачів, морський флот із стратегічними підводними човнами, фрегатами, винищувачами, авіаносцями, військовими базами та персоналом на інших континентах, право вето в Раді Безпеки ООН та значну долю у світовій економіці, поведуть себе інакше у міжнародних відносинах та реагують по-іншому у відповідь на міжнародні кризи, аніж країни-члени, які не можуть покладатись на такі компоненти сили.

Такі відмінності у силі та спроможності призводять до появи та закріпленні різного статусу країн-членів ЄС у світі та у самому Європейському Союзі; до існування їхніх відмінних політичних інтересів, цілей та амбіцій; а також до бачення відмінних «відповідальностей» та очікувань як у середині країни, так за її межами (у рамках ЄС), а також у третіх країнах [3].

Об'єднані в одне, ці відмінності складають основну перешкоду для формування та розвитку спільної зовнішньої політики у рамках ЄС.

Розбіжність у силі частково пояснює, чому ЄС не є для країн-членів природною та комфортною ареною для формування та проведення зовнішньої політики. Малі та середні країни-члени мають побоювання, що вони будуть зтягнуті у русло зовнішньополітичної гри найбільших країн-членів. Поки що найбільші країни-члени піддають сумніву важливість ЄС, який складають безсилі країни-члени з малою спроможністю, яку вони можуть запропонувати, але які при цьому очікують, щоб їхня позиція враховувалась у процесі прийняття відповідних рішень.

Позиція сили найбільших країн-членів обумовлює та пояснює наявність у них відмінні від інших країн-членів зовнішньополітичні інтереси, які вони захищають. Це вклю-

чає, наприклад, постійні місця у Раді Безпеки ООН; статус ядерної держави (для Великої Британії та Франції); їхня позиція у світі; їхні привілейовані економічні, політичні, воєнні відносини з третіми країнами; їхній привілейований доступ до третіх ринків, енергетичних ресурсів та сировини.

Інтерес найбільших країн-членів ЄС в підтримці та нарощуванні своєї сили може зроби́ти більш складним, а часом і неможливим, розвиток спільної політики ЄС з відповідних питань, таких як реформа ООН, відносини з іншими постійними членами Ради Безпеки ООН або використання тиску для змушення третіх країн поважати права людини.

Із існуючих між країнами-членами ЄС відмінностей у силі впливу на формування зовнішньої політики ЄС витікає наступне:

1. Європейський Союз інколи покладається на значну силу своїх найбільших членів у діях на міжнародній арені. Говорячи про Раду Безпеки ООН, можна сказати, що найбільші країни-члени є незамінними - Британія та Франція є єдиними членами ЄС, які мають військові бази та значну чисельність військ на іноземних (заморських) територіях або у третіх країнах у рамках відповідних двосторонніх угод (за межами операцій ООН, НАТО чи ЄС). У сумі з їхніми флотами та воєнними угодами з третіми країнами ця військова присутність дає можливість для автономних зовнішньополітичних дій Франції та Британії. Поширеність їхньої військової присутності стала вирішальною для ЄС для початку кількох операцій з врегулювання криз (як наприклад, в ДРК та Індонезії).

2. У той же час, коли розрив у силі між найбільшими та найменшими країнами-членами ЄС зростає, зростає також і розрив у силі між Британією, Францією та Німеччиною, з одного боку, та США, Росією та Китаєм, з іншого. І навіть найбільші країни-члени не в змозі подолати його самотійно. Виходячи з цього, очевидним є той факт, що навіть найбільші країни-члени ЄС потребують партнерської підтримки з боку інших гравців на міжнародній арені, щоб подолати свої обмеження. Навіть при тому, що на плечі найбільших країн-членів подає найбільший тягар, інколи вони потребують партнерства з боку інших членів ЄС для того, щоб їхні кроки на міжнародній арені були сприйняті як у межах їхніх кордонів, так і за межами цих кордонів.

3. Інші країни-члени ЄС у силу різних особливостей свого історичного розвитку, географічного розташування мають своєрідні (привілейованого характеру) відносини, контакти - політичні, економічні або військові) з тими чи іншими країнами світу, що може мати надзвичайно важливе, якщо не вирішальне, значення для ініціатив ЄС. Наприклад, для таких країн, як Іспанія, Італія, Нідерланди, Португалія чи Бельгія, саме такі контакти є основним компонентом їхньої сили.

Деякі менші або середнього розміру країни-члени ЄС спираються на менш видимі, але від цього не менш важливі нематеріальні джерела сили. Ці джерела можуть включати репутацію країни та довіру до неї, яку вона заробила шляхом демонстрації дипломатичних вмінь під час мирних переговорів або своєю роллю як основного/масштабного донора технічної допомоги (допомоги для розвитку), або ж як країна, відома своїми високонадійними та високопрофесійними нейтральними модераторами чи миротворцями.

Сила Швеції та Фінляндії, наприклад, частково здобута із таких нематеріальних джерел сили. Це означає, що, незважаючи на своє нечисленне населення, яке ледь досягає дев'яти або п'яти мільйонів, ці країни можуть відігравати значно більшу роль у певних зовнішньополітичних акціях, аніж це можна очікувати, виходячи з видимих показників їхньої сили.

Інтереси, як і сила, формують та структурують зовнішню політику країн-членів ЄС. Вони також визначають внесок та позицію країни-члена у системі зовнішньої політики

ЄС. Розбіжність між інтересами країн-членів ЄС та обмеженою кількістю «спільних інтересів» часто визначається як основна перешкода для зовнішньої політики Європейського Союзу. Але найбільш важливим у цьому сенсі є визначення та розуміння складного комплексу існуючих інтересів країн-членів ЄС, якими є:

Колективні інтереси: країни-члени поділяють спільні фундаментальні інтереси (як, наприклад, підтримка миру, стабільності та процвітання в Європі). Жодна країна не може забезпечити інтерес такого роду самостійно, у той же час країна може отримати зиск від їх забезпечення/реалізації навіть без активного внеску у вирішення цієї проблеми або участі у покритті витрат на забезпечення/реалізацію цього інтересу.

Спільні інтереси: інтереси країн-членів співпадають у певних сферах/позиціях (як, наприклад, вирішення конфлікту чи підтримка демократичного уряду у певній країні).

Інтереси співпадають, але країни-члени є супротивниками: країни-члени можуть мати єдиний (тотожний) інтерес, як, наприклад, розвиток привілейованих політичних відносин або військового співробітництва з третьою країною, або отримання контрактів для національного бізнесу. Однак, у процесі реалізації своїх інтересів країни-члени змагаються між собою за обмежену кількість існуючих у третій країні можливостей. Наприклад, одна країна-член ЄС, яка отримує контракт для своїх компаній на постачання військового літака у третю країну, може робити це за рахунок утиску комерційних або геостратегічних інтересів іншої країни-члена.

Інтереси не співпадають, але вони не суперечать один одному: приклади включають інтереси підтримки прав людини та демократії в третій країні (Росії), які не співпадають, але і не знаходяться в протиріччі з економічними інтересами отримати контракт на поставку енергоносіїв з цієї країни та геостратегічних інтересів отримати підтримку від неї у Раді Безпеки ООН.

Відсутність інтересів: у багатьох випадках це не означає, що країни-члени мають протилежні інтереси, сенс полягає у тому, що у країн просто відсутній інтерес щодо пріоритетів зовнішньої політики інших країн-членів ЄС. Переважна більшість країн-членів зацікавлені лише в обмеженому колі країн, регіонів чи питань і не проявляють інтересу до решти світу чи до інших проблем. Як результат, вони не відчують потреби у спрямуванні зовнішньої політики ЄС на ці регіони або аспекти [4].

У багатьох випадках, коли позиції країн-членів щодо тих чи інших конкретних питань зовнішньої політики не співпадають, найбільшою проблемою є не саме неспівпадіння інтересів як таке. Суть полягає у неспівпадінні їхніх позицій щодо вибору часових рамок, пріорітезації інтересів, вибору найбільш відповідного формату дій (наприклад, у рамках ЄС або НАТО), вибору методів та інструментів для досягнення поставлених цілей, задоволення інтересів, визначення прийнятних ризиків та вартості задоволення інтересів.

На додаток до сили та інтересів погляд на світ країни та рольова концепція також мають своє значення у визначенні її внеску та позиції у системі зовнішньої політики ЄС. Ці поняття важче визначити, але обидва вони тісно пов'язані з ідентичністю країни.

Погляд на світ є своєрідною, особливою концепцією оточуючого світу, якої дотримується країна. Вона включає всі загальні уявлення про природу міжнародної системи та міжлюдських відносин, які відіграють роль своєрідної лінзи, через яку розглядається внутрішнє середовище.

Погляд на світ формулюється та набирає обрисів у результаті впливу багатьох факторів, таких як історичний досвід, географічне розташування та безпека. Погляд на світ надає ключ для відповідей на цілий спектр питань фундаментального характеру: наприклад, природа міждержавних відносин; використання сили в міжнародних відносинах (та

умови, за яких таке використання є легітимним); бажаний світовий порядок та архітектура безпеки; або відносна важливість основних принципів та цінностей (таких, як права людини та демократія) у порівнянні з досягненням економічної вигоди та геостратегічних цілей. Так, нещодавній досвід країн-членів ЄС, у першу чергу нових членів, щодо регіональних воєнних конфліктів зробив їх більш занепокоєними проблемами територіальної та регіональної безпеки, аніж проблемами загрози глобальній безпеці.

Особливість погляду на світ країн-членів також впливає на визначення основних сфер протиріч та напруги у розвитку зовнішньої політики ЄС: атлантична інтеграція на перевагу європейській інтеграції; цивільна сила проти військової сили тощо.

Тісно пов'язаним з поглядом країни на світ є її розуміння своєї особливої ролі у ньому: її рольова концепція (концепція ролі). Концепція ролі визначається тими, хто бере участь у процесі формування політики і більш широко - народом або населенням країни. Вона пов'язана з загального роду рішеннями, зобов'язаннями, правилами та діями, які відповідають інтересам країни, а також з функціями, якщо такі існують, які держава повинна виконувати на постійній основі на міжнародній арені, у міжнародній системі, або у межах відповідного регіону, у регіональній системі.

Концепція ролі визначає, чи країна сама вбачає себе такою яка, наприклад, підтримує права людини та демократію (Нідерланди, Північноєвропейські країни, Чеська Республіка); яка підтримує ринкову економіку та лібералізацію світової торгівлі (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, більшість Центральноєвропейських та Східноєвропейських країн); яка сприймає/визнає використання силових методів та ризик наявності жертв серед цивільного населення (Франція, Велика Британія).

Погляд на світ та концепція ролі виконують важливу функцію, надаючи країнам-членам концептуальне збільшувальне скло, через яке проблеми зовнішньої політики на міжнародному рівні та рівні ЄС проглядаються та фокусуються. Вони також надають загальну спрямованість, яка визначає позицію тієї чи іншої країни, навіть якщо ця країна-член ЄС не має інтересу щодо конкретного питання і тому не має інтересу захищати позиції з цього питання.

У зв'язку з тим, що погляд на світ та концепція ролі пов'язані з ідентичністю країни, їхні відмінності, особливості та своєрідність можуть бути визначені як більш серйозні перепони для визначення зовнішньої політики ЄС, аніж відмінності у інтересах країн-членів. Ці два поняття пов'язані з серцевинними, фундаментальними характеристиками народів та націй, за якими політичні лідери та пересічні громадяни ідентифікують себе, і саме тому дуже важко знаходити компроміси щодо них.

Це у свою чергу вказує на одну з визначальних слабких рис зовнішньої політики ЄС: відсутність достатньо розвинутої спільної ідентичності країн-членів. Як зазначають С. Хилл та В. Воліс (С. Hill and Wallace W.), ефективна зовнішня політика базується на почутті національної ідентичності, яке поділяється усіма; на почутті та усвідомленні «місця у світі», які займають країни; на визнанні їхніх друзів та ворогів, їхніх інтересів та прагнень. Ці глибинні поняття вплетені у національну історію та міфи, створені народом; вони повільно змінюються з часом, коли політичні лідери інтерпретують їх, а внутрішній та зовнішній розвиток змінюють їхні обриси [5].

При цьому, як свідчить приклад розвитку Іспанії, Італії, країн Центральної та Східної Європи за останні два десятиріччя, концепція національної ролі та погляд на світ можуть змінюватись з часом, а також можуть залежати від конкретних політичних лідерів та правлячих партій.

Два нематеріальні компоненти «стратегія» та «воля» також відіграють свою роль у процесі визначення та уточнення як самої зовнішньої політики, так і реальної сили грав-

ців на міжнародній арені. Стратегія - це план дій, розроблений з метою досягнення певного результату; ціль, поєднана з системою заходів для її досягнення. Розвиток стратегічної культури в Європі притягує увагу, будучи по суті результатом 45 років існування відносно стабільного порядку системи відносин «Схід-Захід».

У часи Холодної війни відповідальність за безпеку та зовнішню діяльність значною мірою лежала на США, при цьому лише Британія, Франція та нейтральні країни випадали із цього існуючого порядку. Як зазначають спеціалісти, система відносин «Схід-Захід» давала можливість багатьом країнам ЄС сприйняти особливий підхід до міжнародної політики, а тому сприймати і поділяти певні ілюзії: ілюзію миру (мир явний та міцний); ілюзію відстані (конфлікти та насилля відбуваються десь далеко); а також ілюзію часу (прийняття важливих рішень щодо нашої безпеки та благополуччя може бути відкладене на віддалене майбутнє).

Саме той факт, що багато країн-членів не мають (або їм не вистачає) стратегічної культури для проведення довгострокової зовнішньої політики, для визначення цілей зовнішньої політики та національної безпеки, для розвитку інструментів для досягнення поставлених цілей зовнішньої політики, а також для сприйняття відповідних витрат, і є значною перешкодою у формуванні та реалізації зовнішньої політики ЄС.

На думку спеціалістів, які розглядають проблему європейської стратегічної культури під іншим кутом, проблема полягає не у відсутності стратегічної культури, а в існуванні занадто багатой кількості відмінних національних стратегічних культур і у зв'язку з цим, у відсутності «спільної» стратегічної культури.

Поняття «воля» визначається як рівень націленості як населення, так і політичної еліти сприйняти та реалізовувати визначену стратегію і при цьому сприйняти відповідні витрати. «Відсутність/недостатність політичної волі» країн-членів є одним із найбільш популярних пояснень успіхів та невдач зовнішньої політики ЄС. «Політична воля» занадто часто визначається як чудодійний засіб для вирішення всіх проблем зовнішньої політики ЄС, а «відсутність/недостатність «політичної волі» стала звичним поясненням багатьох аналітиків та спеціалістів, які не заглиблюються у вивчення питання, що ж дійсно є причиною проблем ЄС.

«Відсутність/недостатність «політичної волі» може насправді означати, що ці країни мають різні інтереси, або ж, дуже просто, - не мають інтересів взагалі.

Це може означати також наявність різних поглядів на світ або різних концепцій ролі, що ускладнює проведення спільних дій на рівні ЄС, навіть у тих випадках, коли між країнами-членами немає протиріч щодо певних зовнішньополітичних питань як таких.

Виходячи із зазначеного вище так звана «відсутність/недостатність «політичної волі» країн-членів ЄС може бути розподілена на наступні компоненти, кожен з яких пов'язаний з іншими перешкодами у формуванні спільної зовнішньої політики:

- Загальна відсутність/недостатність волі посилювати ЄС як гравця на міжнародній арені.
- Відсутність/недостатність політичної волі грати більш активну роль у зовнішній політиці і бути лідером.
- Відсутність/недостатність політичної волі сприйняти відповідні витрати та ризики.
- Відсутність/недостатність «спільної» політичної волі.
- Відсутність/недостатність «волі народу».

Існує значна кількість інших вимірів проблеми «відсутності/недостатності волі», але висновок є досить ясным: «відсутність/недостатність політичної волі», який часто вбача-

ється як одна з основних перешкод для існування ефективною та активною європейської зовнішньої політики, у дійсності пов'язаний з низкою перешкод і проблем. Це також означає, що вирішення проблеми «відсутності/недостатності політичної волі» може бути більш складним та багатостороннім, аніж просто переконати країни-члени визнати для себе зовнішню політику ЄС більшою мірою пріоритетом.

III. Європеанізація («Europeanization»)

Розвиток відносин інтерактивність як зовнішньополітичних процесів на національному рівні, так і на рівні ЄС, часто називають «європеанізацією» («Europeanization») при тому, що на думку спеціалістів термін «EU-ization» був би більш коректним, виходячи з того, що «Європа» не є синонімом до «ЄС». У будь-якому разі це поняття пов'язане з наступними процесами, для яких характерне взаємне проникнення:

Національна адаптація до рівня ЄС, яка включає зміни у національних механізмах формування та реалізації зовнішньої політики, зміни у цінностях та ідентичності.

Національне планування цілей власної зовнішньої політики та підходів відповідності до рівня ЄС.

Все більш, активне продовження своєї зовнішньої політики на рівень ЄС (стосовно загальних та специфічних питань).

До цього переліку також відноситься і поширення ЄС за свої межі відповідних структур та власних цінностей [6].

Процес національної адаптації до рівня ЄС включає, зміни, по-перше, в національній структурі та процесах формування зовнішньої політики, по-друге, в самій зовнішній політиці держави-члена і, по-третє, в погляді на світ та в ідентичності, які знаходяться у центрі цієї політики. Природа кожної з цих змін є відмінною для конкретної країни-члена, тому що європеанізація не є уніфікованим процесом у рамках Союзу.

Національні зовнішньополітичні структури та процеси адаптуються до контексту ЄС як на політичному, так і на бюрократичному рівні. При цьому баланс сил та взаємодія між національними гравцями змінюється як результат впливу зовнішньополітичного контексту ЄС.

Європеанізація передбачає значні зміни у погляді на світ, у цінностях, у концепції ролі та в ідентичності, які являються результатом і проведення яких полегшується самим членством в ЄС.

Зміст національних політик змінюється як результат консультацій, координації та об'єднання зусиль у процесі формування та реалізації зовнішньої політики на рівні ЄС. Країни-члени у більшій або меншій мірі дотримуються спільних поглядів, впливаючи таким чином на власні зовнішні політики. Європеанізація призводить також до того, що країни-члени формують свої позиції та направляють свої зовнішньополітичні зусилля на ті питання чи країни, по відношенню до яких раніше вони не мали своєї позиції або ж на які вони не спрямовували свою активність.

Європеанізація пропонує колишнім залежним країнам, країнам нейтральним або тим, які історично повинні були приймати до уваги у своїй діяльності ті чи інші складні, проблемні періоди в історії (наприклад, для Німеччини - Перша та Друга світові війни), шлях подолати спадщину обмеженої власної зовнішньої політики.

Європеанізація допомогла і допомагає урядам країн-членів подолати внутрішню та зовнішню протидію змінам.

Вона також допомагає країнам-членам перенести розгляд проблемних питань з національної арени в Брюссель з метою, наприклад, встановлення двосторонніх відносин з

колишніми колоніями. Європеанізація надає країнам-членам можливість адоптувати політику, яка не вкладається в традиційні контури національної зовнішньої політики, як, наприклад, воєнний вимір політики європейської безпеки та оборони для нейтральних країн.

У цьому сенсі європеанізація може часто бути зрозумілою як модернізація, яка дає можливість або змушує країн-членів змінювати у відповідності до сучасних реалій їхню власну зовнішню політику. Цей процес у тому числі включає і адаптацію історично встановлених принципів зовнішньої політики до нових викликів та вимог, а також використання нових інструментів цієї політики.

Контекст зовнішньої політики ЄС також посилює національні зовнішні політики, даючи можливість країнам-членам проектувати цілі, пріоритети та підходи власної зовнішньої політики на рівень ЄС. Європеанізація надає країнам-членам можливість досягати своїх цілей і навіть розширювати їх за межі власних можливостей (наприклад, в окремих регіонах світу). Таким чином, країна-член має додатковий бонус у вигляді отримання підтримки (економічної, дипломатичної) від інституцій ЄС, а також від інших країн-членів для досягнення цілей більш ефективним шляхом та з більшою потенційною віддачею.

Використовуючи потенціал ЄС для досягнення своїх зовнішньополітичних цілей, країни-члени можуть сформулювати та розвинути зовнішню політику, яка сягатиме за межі можливостей самої країни [7].

В цілому європеанізація може збільшити силу та розвинути зовнішню політику країни-члена. Вона сприяє країнам-членам у знаходженні та реалізації нових можливостей через інструменти ЄС, демонструючи, що взаємодія між зовнішньою політикою країни-члена та зовнішньою політикою ЄС може приносити позитивні результати у вигляді певного посилення зовнішньої політики країни-члена та набуття нових елементів зовнішньою політикою ЄС.

Більшість зовнішньополітичних цілей досягається країнами-членами у рамках ЄС, але цей процес супроводжується паралельною роботою країн-членів по досягненню власних цілей у рамках інших міжнародних організацій, форумів та програм. Виходячи з такого розуміння, європеанізація є лише одним із вимірів ширшого процесу мультилатералізації, яким зараз характеризується зовнішня політика країн-членів ЄС. Структури та механізми зовнішньої політики країн-членів адаптуються не лише тільки до процедур, практик та норм ЄС. Подібні процеси адаптації проходять по відношенню до інших міжнародних організацій та форумів, таких як НАТО, ОБСЄ, ООН.

Європеанізація зовнішньої політики країн-членів часто асоціюється з феноменом соціалізації. Соціалізація означає процес, у ході якого офіційні особи - представники країн-членів, які працюють в інституціях ЄС в Брюсселі або тісно залучені до формування та реалізації зовнішньої політики ЄС, все більше діють з позицій Союзу, аніж з позицій своєї країни. Державні службовці країн-членів, як і дипломати цих країн, стають більше європейцями (як певний різновид), що відображається у посиленні координаційного рефлексу при формуванні та реалізації зовнішньої політики.

Соціалізація між співробітниками міністерств, дипломатами, державними службовцями вбачається такою, яка відіграє основну роль у зміні ідентичності, перспектив, інтересів та цінностей тих, хто формує та реалізує зовнішню політику.

Беручи до уваги явище соціалізації, не варто при цьому перебільшувати його значення. Таке «нейтральне» бачення соціалізації пояснюється наступними факторами:

- по-перше, процес соціалізації проходив по-різному у рамках різних періодів в історії ЄС. Коли ЄС нараховував 9 чи 12 країн-членів потенційний вплив соціалізації був значно вищий, що пояснювалось більш, неформальним обміном думок та інформацій-

ними потоками між країнами (атмосферу відносин між країнами-членами у цей період нерідко порівнюють з атмосферою клубу). З розширення ЄС до 15, а потім до 25 і далі до 27 членів процес соціалізації став більш проблемним за наявності дипломатів та державних службовців - представників країн з різними не тільки культурами, але і традиціями формування та реалізації зовнішньої політики;

- по-друге, вплив соціалізації відчувається по-різному у різних країнах-членах. Так, ефект соціалізації менше відчувається у Франції, Британії та Німеччині, що пояснюється у тому числі і розвиненою системою двосторонніх відносин, їх більш активною (у порівнянні з іншими країнами-членами) роллю в інших міжнародних організаціях;

- по-третє, існує чітка різниця у впливі соціалізації, з одного боку, на дипломатів та посадовців, які безпосередньо або ж досить активно залучені у процес формування та реалізації зовнішньої політики ЄС, і з іншого боку, на багатьох дипломатів, співробітників міністерств закордонних справ, які незначною мірою залучені, або ж не залучені взагалі, у систему діяльності ЄС, а в основному сфокусовані, наприклад, на роботі у напрямку двосторонніх відносин.

Таким чином, зовнішні політики країн-членів ЄС виконують важливу роль, будучи одним із рівнів системи зовнішньої політики Європейського Союзу. Методи формування та реалізації зовнішньої політики країнами-членами, поєднані з наявними у них у більшій чи у меншій мірі складовими сили, є суттєвими індикаторами їхньої важливої ролі у процесі формування та реалізації зовнішньої політики ЄС. У цьому процесі домінуючу роль грають Британія, Франція, та, меншою мірою, Німеччина.

Така ситуація призводить до двох наслідків:

1. З одного боку, найбільші країни-члени прикладають найбільше зусиль та надають найбільший внесок для того, щоб зробити зовнішню політику ЄС діючою.

2. З іншого боку, незгода найбільших країн-членів з тим чи іншим положенням, планом дій тощо, призводить фактично до того, що прийняття цього положення, реалізація такого плану дій скоріш за все є нереальними.

Менші країни-члени відіграють більш важливу роль, коли вони можуть діяти у специфічній, конкретній сфері з іншими країнами. Сегментація зовнішньої політики ЄС, яка з часом посилюється і яка є своєрідною відповіддю на існування різних, відмінних інтересів країн-членів, надає меншим країнам-членам можливість та простір для того, щоб мати свій певний внесок у процес формування та реалізації зовнішньої політики ЄС.

Це також означає, що процес європеанізації є інтерактивним, за якого країни-члени «підтягують» свої зовнішні політики до рівня ЄС, а ЄС, у свою чергу, впливає на зовнішню політику країн-членів.

Посилання

1. Manners, I. and Whitman, R. (eds.) *The Foreign Policy of European Union Member States*. Manchester: University Press, 2000.
2. Keukeleire, S. and MacNaughtan, J. *The Foreign Policy of the European Union*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008.
3. Holsti, K.J. *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy / International Studies Quarterly*, 233-309, 1970.
4. Edwards, G. *The New Member States and the Making of EU Foreign Policy / European Foreign Affairs Review*, 11(2), 143-162, 2006.

5. Hill, C. and Wallace, W. Introduction: Actors and Actions / C. Hill (ed.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge, 1-18, 1998.
6. Cline, R.S. *The Changing Architecture of Politics*. London: Sage, 1980.
7. Hocking, B. Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministers in the European Union / B. Hocking and D. Spence (ed.) *Foreign Ministers in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-17, 2002