

УДК 327-048.26+061.1ЄС:323.233-047.25

DOI: 10.24144/2078-1431.2024.1(32).92–104

*Михайло Шелемба,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних студій та суспільних комунікацій*

*Марта Шелемба,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних студій та суспільних комунікацій,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПРОЦЕС УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ У ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ ЄС: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Авторами статті доведено, що розвиток процесу ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС пройшов певні етапи, серед яких: формування первинного співробітництва між країнами ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері; закріплення спільних засад партнерства між країнами-учасницями ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньому секторі; посилення спільних засад партнерства на рівні держав-учасниць ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері. Зазначено, що вказані еволюційні стадії супроводжувались змінами нормативно-правового забезпечення відносин, організаційного регулювання та процедури в цілому. Визначено, що трансформації досліджуваного процесу відбувались під дією зовнішніх чинників, одним з яких стало повномасштабне вторгнення РФ в Україну і потреба мобілізації ініціатив ЄС стосовно підтримки української сторони.

Виокремлено ключові проблеми, серед яких: прийняття рішень на основі одностайності між двадцятьма сімома різними країнами, яке обмежує ініціативи більшості, нечіткий розподіл ролей між різними інституційними учасниками. Сформульовано основні шляхи подолання проблем, які передбачають: запровадження голосування кваліфікованою більшістю, яке може використовуватись стосовно виняткових питань у зовнішньополітичній сфері ЄС, що потребують підтримки більшості; впорядкування інституційної інфраструктури, яка передбачає посилення відділу зовнішніх зв'язків Європейської Комісії та зміцнення зовнішньополітичного потенціалу Ради ЄС.

Ключові слова: *рішення, інституційна інфраструктура, зовнішньополітична сфера, посилення спільних засад, закріплення взаємодії, країни-учасниці ЄС, автономна політика, одноголосне голосування, голосування кваліфікованою більшістю.*

The authors of the article prove that the development of the decision-making process in the foreign policy sphere of the EU went through certain stages, including: the formation of primary cooperation between the EU countries regarding decision-making in the foreign policy sphere; consolidation of common principles of partnership between

EU member states regarding decision-making in the external sector; strengthening the common principles of partnership at the level of the EU member states regarding decision-making in the foreign policy sphere. It is noted that the specified evolutionary stages were accompanied by changes in the regulatory and legal provision of relations, organizational regulation and procedures in general. It was determined that the transformations of the researched process took place under the influence of external demands, one of which was the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine and the need to mobilize EU initiatives to support the Ukrainian side.

Key problems are highlighted, including: decision-making based on unanimity between twenty-seven different countries, which limits majority initiatives, unclear division of roles between different institutional participants. The main ways of overcoming it have been formulated, which include: the introduction of qualified majority voting, which can be used in relation to exceptional issues in the EU's foreign policy sphere that require the support of the majority; streamlining of the institutional infrastructure, which involves strengthening the external relations department of the European Commission and strengthening the foreign policy potential of the Council of the EU.

***Keywords:** decisions, institutional infrastructure, foreign policy sphere, strengthening of common foundations, consolidation of cooperation, EU member states, autonomous policy, unanimous vote, qualified majority voting.*

Постановка проблеми. Процес прийняття рішень в Європейському Союзі (далі – ЄС) є дуже складним через численні зв'язки, які існують у системі, велику кількість процедур. Вказаний процес пов'язаний із впливом національних інтересів, місцевих вимог, європейських інституцій, активізацією різних зацікавлених сторін та експертних комітетів, які мають право голосу за тими або іншими рішеннями. Окремі рішення ЄС стосуються питань внутрішнього розвитку співтовариства, але більшість належать до сфери зовнішньої політики, в тому числі захисту інтересів інших політичних акторів, їх результати іноді є вирішальними для підтримання безпеки третіх країн-партнерів (прикладом є рішення стосовно виділення коштів для макроекономічної підтримки України [5], від своєчасності якого залежить підтримка держави в складні часи війни, кризи в економіці). Процедура ухвалення рішень ЄС (в тому числі в зовнішньополітичній сфері) має відповідні особливості, проблеми, які загострюються з огляду на розвиток міжнародного та міждержавного протистояння, і вирізняється напрямками реформування, що здійснюється в площині орієнтування Співтовариства на зміни та покращення зовнішніх позицій. Зважаючи на важливість дослідження зазначеної процедури, актуальним є питання розкриття особливостей, проблем та перспектив удосконалення процесів ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення етапів, складових, інституціонального забезпечення розвитку вказаного процесу порушувались у роботах: Л. Шуетте [12], К. Хілла [6] (еволюційні аспекти); С. Ленне [8], Н. Новаки [11], Д. Томаса [15], К. Ніссена, Дж. Дрейера [10], Х. Мейера, С. Брукса [9] (нормативно-правове забезпечення, проблеми і шляхи розвитку).

Мета статті (постановка завдання). Метою дослідження є: систематизація особливостей процесу ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС; виокремлення проблем та перспектив реформування в зазначеній сфері.

Результати дослідження.

Розглянемо ключові особливості процесу ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС.

Дослідження наукових, аналітичних матеріалів (роботи Л. Шуетте [12], К. Хілла [6]) дозволило встановити, що процес ухвалення рішень зазначеної категорії має певні еволюційні аспекти розвитку, які включають:

1) створення первинного співробітництва між країнами ЄС стосовно ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері. Встановлено, що з моменту свого створення зовнішня політика ЄС мала статус, відмінний від інших політик. У той час як країни-члени поступово рухалися до глибшої інтеграції торгової, монетарної та деяких внутрішніх політик, зовнішня політика довго залишалася слабко інтегрованою і була під пильним контролем держав-членів. Держави-члени створили Європейське політичне співробітництво (скорочено – ЄПС), ядро зовнішньої політики ЄС, з 1970 р. воно виступало неформальним форумом для обговорення та обміну інформацією. Усі рішення вимагали консенсусу між державами-членами, які не передавали жодних повноважень на європейський рівень. Окрім невеликого секретаріату, країни-члени ніколи не наділяли ЄПС значними інструментами та ресурсами;

2) закріплення спільних засад взаємодії між країнами-учасницями ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньому секторі. Визначено, що Маастрихтська угода (1993) створила Спільну зовнішню та безпекову політику (скорочено – СЗППБ) як другу опору нової трьохкомпонентної структури ЄС. Перша компонента включала більшість питань внутрішнього ринку та сільське господарство, а третя складалася з юстиції та внутрішніх справ. На відміну від прийняття рішень за першою компонентою, країни-члени продовжували домінувати на етапах ініціювання та реалізації СЗППБ, тоді як прийняття рішень все ще вимагало однастайності. Але угода також створила два юридично обов'язкові інструменти, Спільну позицію та Спільні дії. Останнє теоретично може призвести до виконання рішень, прийнятих на рівні кваліфікованої більшості (з англ. Qualified Majority Voting (скорочено – QMV)), але на практиці країни-члени завжди приймали рішення одноголосно.

Аналіз наукових матеріалів [12] свідчить, що як попередньому партнерству (ЄПС), СЗППБ спочатку не вистачало ресурсів, і країни-члени вирішили не використовувати обмежені інструменти, які вони самі винайшли. Багато держав-членів орієнтувались винятково на свою зовнішньополітичну автономію, а деякі, включаючи Великобританію та Данію, були стурбовані тим, що більш колективна, автономна зовнішня політика ЄС може загрожувати трансатлантичним відносинам зі США, які вони вважали важливими для безпеки Європи. Таким чином, СЗППБ демонструвало достатньо вагомі декларативні засади готовності до ухвалення

зовнішньополітичних рішень, але слабкі щодо змісту. За твердженням К. Хілла [6], який досліджував процедуру ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС, сформувалась розбіжність між грандіозною риторикою та бідною змістовністю, автор назвав цей феномен розривом між можливостями та очікуваннями. Він визначив, що відсутність відповідних ресурсів та інструментів, а також нездатність домовитися є джерелами слабкості ЄС як суб'єкта зовнішньої політики;

3) посилення спільних засад партнерства на рівні держав-учасниць ЄС стосовно ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері. Виявлено, що після Маастрихтського договору ЄС зробив важливі кроки до збільшення ресурсів, виділених на зовнішню політику, і розширення інструментарію зовнішньої політики. Розлад Європи, безсилля та залежність від США під час югославських воєн прискорили переосмислення в європейських столицях на користь зміцнення СЗППБ. В Амстердамському договорі (1999) країни-члени створили перший постійний координаційний центр зовнішньополітичних зусиль ЄС: посаду Верховного представника (ВП) з СЗППБ. Роль ВП була покликана допомагати державам-членам у формуванні, підготовці та реалізації зовнішньополітичних рішень. Держави-члени також наділили СЗППБ оборонним компонентом, створивши Спільну політику безпеки та оборони (СПБО, яка спочатку називалася Європейською політикою безпеки та оборони).

За матеріалами досліджень [4] з'ясовано, що війни в Іраку та Афганістані у 2000-х роках знову показали неадекватність зовнішньополітичних можливостей ЄС. У відповідь Лісабонська угода (2009 р.) перетворила Верховного представника на Верховного представника із закордонних справ і безпеки, який одночасно став віцепрезидентом Комісії (посада - HR/VP). HR/VP головує на засіданнях міністрів закордонних справ ЄС, замінюючи попередню систему шестимісячного ротаційного головування держав-членів, у такий спосіб поліпшуючи узгодженість формування зовнішньої політики ЄС; і як віце-президент Комісії, він або вона має можливість підвищити узгодженість між внутрішньою політикою, зовнішньою економічною політикою (включаючи торгівлю та допомогу в розвитку) та зовнішньою політикою. Лісабонською угодою також передбачено створення власної дипломатичної служби ЄС – Європейської служби зовнішніх дій (скорочено – ЄСЗД) (з англ. EEAS). Вказане було націлене на надання HR/VP незалежного доступу до інформації та аналізу (в основному доступу, наданому у минулому державами-членами, які вибірково обмінювалися національною звітністю), а також можливості лобіювання виходячи за рамки традиційних сфер, таких, як торгівля. Лобіювання в тому числі стосується питань просування інтересів країн, що не входять до ЄС. Бюджет зовнішньої діяльності зріс з 56 млрд євро за 2006-2013 рр. до 94,5 млрд євро за 2014-2020 рр., і Комісія запропонувала збільшити фінансування в наступному бюджеті до 123 мільярдів євро на період 2021-2027 рр. (включаючи збільшення витрат на оборону через Європейський оборонний фонд і постійне структуроване співробітництво) [4].

Відповідно можемо констатувати, що процес ухвалення рішень ЄС у зовнішньополітичній сфері пройшов певний шлях трансформацій, і в подальшому його розвиток також пов'язаний із реформами, обумовленими інтеграційними умовами, викликами глобалізації та зовнішніми загрозами.

На підставі аналізу нормативно-правових та аналітичних даних [7; 3], визначимо загальні умови прийняття рішень вказаної категорії, встановлених на нормативно-правовому рівні в ЄС. Встановлено, що Лісабонський договір скасував структуру з трьох стовпів попередніх договорів, але зберіг зовнішню політику окремо від інших політик ЄС. Цілі та положення СЗППБ включені до Договору про Європейський Союз. Зараз вони сформульовані краще та є більш узгодженими, ніж у попередніх договорах.

Основною інституційною зміною, затвердженою цим документом, є створення офісу Верховного представника, якому допомагає нова Європейська служба зовнішньої діяльності та може пропонувати ініціативи в рамках СЗППБ. Відповідно до ст. 24 (2) Договору про Європейський Союз [3], СЗППБ було інтегровано до загального підпорядкування ЄС, але вона націлена на дотримання спеціальних правил і процедур, як-от:

- пропозиції стосовно певних рішень у зовнішній сфері можуть висувати будь-які держави-члени, НР або Комісія (ст. 22 Договору про Європейський Союз);
- Європарламент регулярно інформує Президента та проводить консультації щодо основних аспектів і основних варіантів рішень щодо питань у зовнішньополітичній сфері. Згідно із положеннями міжінституційної угоди про фінансування СЗППБ, цей процес консультацій є щорічним заходом на основі документа Ради ЄС;
- рішення в зовнішньополітичній сфері повинні бути ухвалені у Раді ЄС одноголосно. Рада ЄС визначає пріоритети та стратегічні інтереси ЄС. НР та держави-члени вводять ці рішення в дію, використовуючи національні ресурси чи ресурси ЄС. Президент Ради ЄС може скликати позачергове засідання органу, якщо того вимагатимуть міжнародні події.

Узагальнення матеріалів дослідження дозволило констатувати, що у прийнятті рішень (у тому числі в зовнішньополітичній сфері) в ЄС беруть участь три основні інституції: Європейський парламент, який представляє громадян ЄС; Рада ЄС, що представляє уряди ЄС; Європейська Комісія (або Комісія), яка представляє загальні інтереси ЄС. Рішення щодо політики ЄС зазвичай приймаються за допомогою звичайної законодавчої процедури (раніше відомої як процедура «спільного прийняття рішень»), це процес, у якому три основні інституції досягають згоди щодо законодавства. Рішення в сфері зовнішньої політики приймаються в рамках вищезгаданої спеціальної процедури.

Визначимо основні проблеми та перспективи реформування процесу ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС.

Повномасштабне російське вторгнення в Україну обумовило виникнення нового етапу розвитку зовнішньої політики ЄС. Союз відповів на російську агресію з узгодженістю та рішучістю, разом зі США було запро-

ваджено санкції, які почали здійснювати руйнівний вплив на російську економіку. Це мобілізувало колосальне додаткове фінансування для України. Важливим і якісно новим кроком у партнерстві країн ЄС стало те, що вперше в історії Співтовариство поставило зброю країні, яка зазнала нападу, і країни-учасниці відкрили свої кордони для величезної хвилі біженців, подолавши свої давні розбіжності в цій сфері.

За твердженням Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки Ж. Борреля [2], відповідь ЄС на виклики, перед якими опинилась Україна, було визначено як народження геополітичної Європи. Але хоча в цьому випадку ЄС продемонстрував свою здатність протистояти надзвичайному виклику, він лише вступає в епоху, яка представлятиме багато серйозних загроз, ЩО вимагатимуть жорсткого вибору та рішучих дій. У дослідженнях (С. Ленне [8], Д. Томаса [15]) відмічається, що орієнтир на спеціальну мобілізацію зусиль є недостатньо надійним механізмом щодо реалізації заходів, ухвалення рішень. ЄС має розробити свої інструменти, які дозволять йому стати більш ефективним у стійкий спосіб.

Нинішні зовнішньополітичні домовленості, які були розроблені в більш доброзичливому міжнародному середовищі, мають низку структурних проблем. Прийняття рішень на основі одностайності між двадцятьма сімома різними країнами є очевидним обмеженням, яке часто передбачає затримки, а іноді й блокування. Це перша ключова проблема на шляху ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері в ЄС. Розподіл ролей між різними інституційними гравцями, такими, як Рада ЄС, Європейська Комісія та Європейська служба зовнішніх дій (EEAS), не є чітко визначеним, і їхні керівники часто конкурують, а не працюють як злагоджена команда. Відповідно зазначена проблема також гальмує ухвалення рішень у цій сфері. Країни-члени ЄС, які ведуть власну національну зовнішню політику паралельно до спільної, часто виявляють недостатню прихильність до спільних дій на європейському рівні. Останнє обумовлює можливість зловживання такими країнами, їх керівництвом потребою одностайності ухвалення рішень у тій чи іншій сфері та невизначеністю у розподілі ролей, компетенцій стосовно процедурних питань.

Встановлено, що дебати про голосування кваліфікованою більшістю відбуваються достатньо давно, вони почали здійснюватися майже в той період, коли виникла спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС. Як зазначають дослідники (Н. Новаки [11], Д. Томас [15]), з самого початку було очевидно, що необхідність досягнення одностайності всередині великої групи країн становитиме серйозну перешкоду у відповіді на міжнародні виклики. Впродовж останніх десятиліть багато інших сфер політики – деякі з них не менш чутливі, ніж зовнішня політика – стали предметом голосування більшістю. Але у зовнішній політиці, незважаючи на численні ініціативи в цьому напрямі, прориву досягти не вдалося.

Визначено, що держави-члени, які виступали за таку реформу, не полягали достатньо, і низка менших країн чинили опір, оскільки вони побоювалися, що їхні національні інтереси буде неможливо захистити без

права вето. Необхідно відмітити, що серед скептиків також є відомі діячі ЄС, у тому числі президент Ради ЄС Ш. Мішель, який стверджував, що хоча однастайність уповільнює, а іноді навіть перешкоджає прийняттю рішень, вона також змушує ЄС невпинно працювати над досягненням єдності, яка є реальною силою Співтовариства [14]. Але в міру того, як міжнародна ситуація погіршується, компроміс між ідеалом єдності та високою ціною однастайності з точки зору ефективності розглядається більш критично. Останнім часом заклики до переходу до голосування кваліфікованою більшістю стали більш нагальними.

Як показує історія останніх років, розбіжності, спричинені внутрішніми кризами та появою впливових зовнішніх акторів, призвели до все більшої кількості випадків, коли окремі уряди блокували позиції та дії ЄС. Якщо у світлі погіршення міжнародного середовища країни-члени визнають необхідність більш сильної європейської зовнішньої політики, то перехід до більш ефективного методу прийняття рішень виглядає логічним кроком. У дослідженнях (С. Ленне [8], Д. Томаса [15]) пропонується його застосування для всіх аспектів зовнішньої політики, за винятком рішень з військовими наслідками, для яких договір ЄС виключає голосування більшістю. Поступове впровадження голосування кваліфікованою більшістю, починаючи з менш суперечливих тем, безумовно, було б кращим, ніж відсутність прогресу взагалі.

У роботі С. Ленне [8] визначено, що запровадження голосування кваліфікованою більшістю може бути досягнуто без зміни договору. Ст. 31/3 Договору про ЄС дозволяє це на основі рішення Ради ЄС. Договір пропонує способи пом'якшити занепокоєння урядів, які досі не бажали цього робити. Варіант конструктивного утримання – використаний Австрією, Ірландією та Мальтою у випадку з постачанням зброї в Україну в 2022 р., дозволяє виключити країни з виконання того чи іншого рішення [1]. Він пропонує багатообіцяючий спосіб уникнення неузгодженості, спосіб, який можна використовувати частіше в майбутньому. Існує також екстремне гальмування просування рішення до Ради ЄС, якщо країна визначає, що на карту поставлені життєво важливі та заявлені причини національної політики.

Необхідно зазначити, що запровадження голосування кваліфікованою більшістю не революціонізує роботу Ради ЄС. Як і в інших сферах політики ЄС, пріоритетом завжди буде однастайність. Фактичне голосування може бути винятком, однак можливість вдатися до голосування зробить більш імовірним досягнення однастайності без зайвих затримок — і менш імовірним те, що зміст рішень буде змінено до найменшого спільного знаменника національних позицій. Потрібно зазначити, що голосування кваліфікованою більшістю допомогло б, але його не слід розглядати як панацею, яка подолає всі недоліки зовнішньополітичної роботи ЄС. Це може супроводжуватися реформою відповідних інституційних механізмів.

Розглянемо можливості впорядкування інституційної інфраструктури.

Ідея створення ЄСЗД як структури підтримки високого представника виникла в Європейській конвенції (2002-2004 рр.), а пізніше була включена

до Лісабонського договору. У той час кілька держав все ще дотримувалися думки, що Комісія повинна бути на безпечній відстані від питань безпеки та оборони. Однак ЄС також не бажав створювати повноцінне міністерство закордонних справ ЄС як окрему установу. Отже, EEAS було створено як змішану структуру між Комісією та Радою ЄС, сильно залежною від першої з точки зору бюджету та процедур із невизначеним правом власності з боку останньої.

За роки існування ЄСЗД досягла значного прогресу. Зокрема, делегації ЄС взяли на себе зовнішньополітичні функції і таким чином зміцнили присутність ЄС у третіх країнах. Крім того, ЄСЗД вдалося певною мірою подолати розрив між класичною зовнішньою політикою та зовнішньою політикою, яку проводить Комісія. Проте ЄСЗД так і не пододала своїх структурних недоліків. Вона не має ні повноважень, необхідних для ефективною координації між Європейською Комісією та державами-членами, ні впливу, щоб керувати політичним процесом у Раді ЄС. За кількома винятками, вона змирився з роллю секретаріату зовнішньополітичної машини ЄС.

Перерозподіл основної частини ресурсів ЄСЗД до Європейської Комісії та використання меншої частини для підтримки зовнішньополітичної роботи Ради ЄС оптимізує надто складний інституційний ландшафт, усуне паралельні структури та посилить спроможність основних гравців.

Табу Європейської Комісії щодо участі в оборонній сфері давно зникло. З 2021 р. Комісія має Генеральний директорат з питань оборонної промисловості та космосу, який реалізує оборонний фонд ЄС. Крім того, президент Європейської Комісії Урсула фон дер Ляєн стверджує, що очолює геополітичну комісію і прагне до більш активного зовнішньополітичного профілю для себе та своєї установи, ніж її попередники [13]. Особливо щодо країн, з якими ЄС має міцні договірні відносини, Європейська Комісія вже відіграє помітну зовнішньополітичну роль.

Змінене міжнародне середовище вимагає ретельного перегляду зовнішніх відносин ЄС. Багато політик ЄС, включаючи торгівлю, інвестиції, конкуренцію, дослідження та технології, розвивалися в міжнародному кліматі, де співпраця зазвичай розглядається як безпрограшна ситуація. Тепер ця політика має враховувати вплив сили, загроз з боку третіх країн та стати жорсткішою та гнучкішою. Сьогодні Європейська Комісія очолює зусилля з підвищення стійкості шляхом зменшення асиметричної залежності, нарощування потенціалу в стратегічних секторах і захисту ЄС від зовнішнього примусу. Необхідність використовувати економічну силу ЄС для захисту своїх інтересів ніколи не була такою важливою, вказане вимагає кращої інтеграції між зовнішніми економічними відносинами та зовнішньою політикою. Різноманітні інструменти мають бути об'єднані за узгодженим підходом, заснованим на стратегічній перспективі. Цьому мало сприяти те, що Верховний представник із закордонних справ і безпеки буде наглядати за зовнішньою політикою та політикою безпеки, а також виконувати функції віцепрезидента Європейської Комісії. Але на практиці ті, хто обіймає цю посаду, перебуваючи частково в цій структурі,

а частково поза нею, не змогли виконати таку роль. Об'єднання більшої частини ЄСЗД, включно з делегаціями, в Європейську Комісію збільшить спроможність зазначеної структури щодо забезпечення більш ефективної інтеграції різних інструментів.

Оскільки ЄСЗД базується на ст. 27 Договору про ЄС, цей процес потребуватиме часу. Але як шляхом перегляду рішення Ради ЄС щодо ЄСЗД, так і через заохочення неформальних домовленостей у перспективі можна розпочати поступову інтеграцію. Посилений відділ зовнішніх зв'язків Європейської Комісії має дозволити продовжувати залучати дипломатів з держав-членів, зокрема до делегацій ЄС. Їх досвід і політичні погляди корисно доповнюють експертизу посадових осіб Комісії.

Визначимо перспективи посилення зовнішньополітичного потенціалу Ради ЄС.

Як свідчать матеріали досліджень (роботи К. Ніссен, Дж. Дрейер [10], Д. Томаса [15]), завдяки своєму контролю над найбільш актуальними зовнішніми інструментами та інституційній спроможності Європейська Комісія може зробити вирішальний внесок у вдосконалення зовнішньої політики ЄС, але великий компонент залишатиметься на основі міждержавної співпраці. У цьому сенсі в останні десятиліття відбулася значна зміна впливу від Ради ЄС із закордонних справ до Ради ЄС (далі – Ради). Що стосується резонансних питань, то тепер майже завжди Рада ЄС приймає ключові рішення, тоді як роль Ради ЄС із закордонних справ значно зменшилася.

Як зазначає С. Ленне [8], Лісабонська угода вже визнала цю тенденцію, надавши Раді ЄС оперативний мандат на прийняття необхідних рішень у зовнішній політиці та політиці безпеки. Однак наразі система недостатньо підготовлена для виконання цього завдання. Рада ЄС займається багатьма іншими питаннями, окрім зовнішньої політики, і збирається лише кілька разів на рік (хоча проводяться онлайн-зустрічі у термінових ситуаціях).

За кількома винятками, прем'єр-міністри та президенти, які засідають у Раді ЄС, зробили свою кар'єру у внутрішній політиці та мають лише обмежений досвід зовнішньої політики. Вони часто бачать короткострокову перспективу і дивляться на міжнародні події переважно через призму своєї національної політики. Цей фрагментарний підхід не бере до уваги колективний потенціал ЄС і іноді призводить до відсутності амбіцій і надмірного ухилення від ризику.

Ш. Мішель, президент Ради ЄС, намагався посилити роботу цього органу щодо зовнішньої політики. Але стратегічні дебати щодо основних міжнародних викликів все ще відбуваються рідко і часто витісняються іншими терміновими справами [8]. Визначено, що здебільшого Рада ЄС все ще підходить до зовнішньої політики в режимі врегулювання криз. Як показала війна в Україні, це може мати вражаючі результати, але є також багато інших прикладів, коли Рада ЄС не змогла ефективно відреагувати на загрозові виклики.

Є перспектива для вдосконалення, зокрема щодо підготовки зовнішньополітичних дебатів Ради ЄС. Наразі цим займаються послы та міністри

закордонних справ у Брюсселі на своїх щомісячних зустрічах, а частково – найближчі радники прем'єр-міністрів із питань ЄС. Розподіл роботи між цими двома напрямками часто нечіткий, що іноді призводить до імпровізації та непорозумінь [8].

За твердженням дослідників (Х. Мейера, С. Брукса [9], Д. Томаса [15]), ці проблеми можна було б вирішити шляхом створення потужнішої структури підтримки, приблизно за зразком Ради національної безпеки у Вашингтоні. Ця рада надає президенту широкий спектр аналізу політики та керує міжвідомчою координацією з питань національної безпеки. У випадку ЄС такий орган може бути укомплектований персоналом ЄСЗД та відповідних підрозділів Секретаріату Ради ЄС. Ним може керувати або безпосередньо президент Ради ЄС, або Високий представник, який тісно співпрацює з президентом. Він мав би дві основні функції, зокрема: спираючись на ресурси всієї системи ЄС, включаючи делегації ЄС, військові та цивільні операції, розвідувальний центр ЄС, експертний досвід у штаб-квартирі та внески держав-членів, міг би надавати стратегічні поради членам Європейського Союзу; перед новою структурою має бути поставлено завдання забезпечити кращу координацію не лише між ключовими брюссельськими акторами зовнішньої політики, а й між державами-членами. Основною рисою міждержавного підходу є те, що країни-члени ведуть власну індивідуальну дипломатію паралельно спільному підходу ЄС. Це навряд чи скоро зміниться. Однак щодо тем, де ЄС відіграє важливу роль, є серйозні аргументи для більш тісної координації. Нова допоміжна структура Ради ЄС може бути використана як центр обміну даними для дипломатії найвищого рівня установ і держав-членів. Відбуватиметься обмін інформацією, загальні оцінки, координація планів поїздок і узгодження ключових повідомлень.

Така координація певною мірою вже відбувається в менших консультативних групах, які включають лише більші країни-члени. Ідея полягала б у тому, щоб поширити цю повсякденну координацію на всі двадцять сім урядів і у такий спосіб сприяти зміцненню командного духу. Набагато ширше слід використовувати можливість доручення окремим прем'єр-міністрам або міністрам закордонних справ конкретних дипломатичних завдань від імені всього ЄС. Менші консультативні групи, які існують з багатьох тем, можна зробити більш прозорими шляхом обміну звітами або залучення офіційних осіб з інституцій ЄС. Згодом конкретний щоденний досвід співпраці та спілкування в рамках Ради ЄС має допомогти зміцнити довіру і, зрештою, привести до більшої узгодженості та єдності.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Дослідження показало, що розвиток процесу ухвалення рішень в зовнішньополітичній сфері ЄС пройшов певні етапи, серед яких: формування первинного співробітництва між країнами ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері; закріплення спільних засад партнерства між країнами-учасницями ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньому секторі; посилення спільних засад партнерства на рівні держав-учасниць ЄС щодо ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері. Вказані еволюційні стадії

супроводжувались змінами нормативно-правового забезпечення відносин, організаційного регулювання та процедури в цілому. Встановлено, що трансформації досліджуваного процесу відбувались під дією зовнішніх умов, однією з яких стало повномасштабне вторгнення РФ в Україну і потреба мобілізації ініціатив ЄС стосовно підтримки української сторони.

Аналіз становлення зазначеного процесу дав змогу виокремити ключові проблеми (прийняття рішень на основі одностайності між двадцятьма сімома різними країнами, яке обмежує ініціативи більшості, нечіткий розподіл ролей між різними інституційними учасниками) та визначити шляхи їх подолання.

Перспективи подальших досліджень можуть бути сконцентровані в площині визначення можливостей реформування за окремими категоріями рішень у зовнішньополітичній сфері ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bartoloni M.E. Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin? *European Papers*. 2022. Vol. 7. No. 3. P. 1121-1130.
2. Borrell J. Europe in the Interregnum: our Geopolitical Awakening after Ukraine. *Red*. 2023. Vol. 5. Iss. 1. P. 106-110.
3. Consolidated version of the Treaty on European Union. Document 12012M/TXT. 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (data accessed: 07.03.2024).
4. EU budget: Making the EU fit for its role as strong global actor. European Commission. 2018. URL: https://reliefweb.int/report/world/eu-budget-making-eu-fit-its-role-strong-global-actor?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiArrCvBhCNARIsAOkAGcUxH_Tkk9qv82j1Dck_x0QXFRY3hvZ4T2ReG_nazESXS5Js4yPcRzIaAln9EALw_wcB (data accessed: 07.03.2024).
5. EU Council approved EUR 50 billion Ukraine Facility for 2024-2027. Ministry of Finance of Ukraine. 2024. URL: https://mof.gov.ua/en/news/eu_council_approved_eur_50_billion_ukraine_facility_for_2024-2027-4469 (data accessed: 07.03.2024).
6. Hill C. The capabilities-expectations gap, or conceptualising Europe's international role. *Journal of Common Market Studies*. 1993. Vol. 31 (1). P. 305-328.
7. Intergovernmental decision-making procedures. Fact Sheets on the European Union. 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/9/intergovernmental-decision-making-procedures> (data accessed: 06.03.2024).
8. Lehne S. Making EU Foreign Policy Fit for a Geopolitical World. Carnegie Europe. 2022. URL: <https://carnegieeurope.eu/2022/04/14/making-eu-foreign-policy-fit-for-geopolitical-world-pub-86886> (data accessed: 06.03.2024).
9. Meijer H., Brooks S. G. Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back. *International Security*. 2021. Vol. 45 (4). P. 7-43.
10. Nissen C., Dreyer J. From optimist to sceptical liberalism: reforging European Union foreign policy amid crises. *International Affairs*. 2024. Vol. 100. Iss. 2. P. 675-690.

11. Nováky N. Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So. *European View*. 2021. Vol. 20(2). P. 239-239.
12. Schuette L. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? Centre for European Reform. 2019. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> (data accessed: 06.03.2024).
13. 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. 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408 (data accessed: 06.03.2024).
14. Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation - speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank. European Council. 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/> (data accessed: 06.03.2024).
15. Thomas D.C. The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making. *Journal of European Integration*. 2021. Vol. 43:5. P. 619-635.

REFERENCES

1. Bartoloni, M.E. (2021). Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin? *European Papers*, 7, 3, 1121-1130 [in English].
2. Borrell, J. (2023). Europe in the Interregnum: our Geopolitical Awakening after Ukraine. *Red*, 5, 1, 106-110 [in English].
3. EUR-Lex (2024). Consolidated version of the Treaty on European Union. Document 12012M/TXT. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (data accessed: 07.03.2024) [in English].
4. European Commission (2018). EU budget: Making the EU fit for its role as strong global actor. Retrieved from https://reliefweb.int/report/world/eu-budget-making-eu-fit-its-role-strong-global-actor?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiArrCvBhCNARIsAOkAGcUxH_Tkk9qv82j1Dck_x0QXFRY3hvZ4T2ReG_nazESXS5Js4yPcRzIaAln9EALw_wcB (data accessed: 07.03.2024) [in English].
5. Ministry of Finance of Ukraine (2024). EU Council approved EUR 50 billion Ukraine Facility for 2024-2027. Retrieved from https://mof.gov.ua/en/news/eu_council_approved_eur_50_billion_ukraine_facility_for_2024-2027-4469 (data accessed: 07.03.2024) [in English].
6. Hill, C. (1993). The capabilities-expectations gap, or conceptualising Europe's international role. *Journal of Common Market Studies*, 31 (1), 305-328.
7. Fact Sheets on the European Union (2024). Intergovernmental decision-making procedures. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/9/intergovernmental-decision-making-procedures> (data accessed: 06.03.2024) [in English].
8. Lehne, S. (2022). Making EU Foreign Policy Fit for a Geopolitical World. *Carnegie Europe*. Retrieved from <https://carnegieeurope.eu/2022/04/14/making-eu-foreign->

- policy-fit-for-geopolitical-world-pub-86886 (data accessed: 06.03.2024) [in English].
9. Meijer, H., Brooks, S. G. (2021). Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back. *International Security*, 45 (4), 7–43 [in English].
 10. Nissen, C., Dreyer, J. (2024). From optimist to sceptical liberalism: reforging European Union foreign policy amid crises. *International Affairs*, 100, 2, 675-690 [in English].
 11. Nováky, N. (2021). Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So. *European View*, 20(2), 239-239 [in English].
 12. Schuette, L. (2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? Centre for European Reform. Retrieved from <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> (data accessed: 06.03.2024) [in English].
 13. European Commission (2019). 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. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408 (data accessed: 06.03.2024) [in English].
 14. European Council (2020). Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation - speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/1-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/> (data accessed: 06.03.2024) [in English].
 15. Thomas, D.C. (2021). The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making. *Journal of European Integration*, 43:5, 619-635 [in English].