

Історико-політичні проблеми сучасного світу:
Збірник наукових статей. – Чернівці:
Чернівецький національний університет,
2020. – Т. 41. – С. 146-156
DOI: 10.31861/mhpi2020.41.146-156

Modern Historical and Political Issues:
Journal in Historical & Political Sciences. – Chernivtsi:
Chernivtsi National University,
2020. – Volume. 41. – pp. 146-156
DOI: 10.31861/mhpi2020.41.146-156

УДК 327(5-6ЄС)

© Наталія Ротар¹

Особливості позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів Європейського Союзу

У статті здійснено комплексне дослідження особливостей позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів Європейського Союзу. Встановлено, що хоча модель стратегічного суверенітету офіційно не була визначена як підґрунтя для формування пулу зовнішньополітичних пріоритетів ЄС, об'єднання опирається на її базові принципи, що потребує опанування Європейським Союзом мислення геополітичної сили. Доведено, що коло зовнішньополітичних пріоритетів ЄС на 2019–224 рр. визначається «геополітичним» статусом Європейської Комісії, яка сфокусувала свою діяльність на розробці всеосяжної стратегії щодо Африки; підтвердженні європейських перспектив Західних Балкан; стратегічному партнерстві зі Сполученим Королівством; орієнтації на світове лідерство (геополітичну суб'єктність); збереження трансатлантичної безпекової платформи в умовах створення системи європейської оборони. Обґрунтовано, що для ЄС важливо зберігати і реформувати трансатлантичне партнерство як центр європейської безпеки і найважливіший компонент міжнародного порядку та водночас інвестувати в безпеку Європи, щоб стати більш автономним партнером в рамках НАТО і джерелом безпеки для сусідніх країн Європи. Досягнення такого балансу потребує від ЄС і його держав-членів зміцнити європейські центри НАТО, та конкурувати з ним в Косово та Африці. В умовах зростаючої невизначеності та перманентних геополітичних ризиків ЄС повинен слідувати стратегічному курсу дій, який має громадську підтримку, та забезпечити свою здатність діяти автономно, основою якої є консенсус між державами-членами об'єднання щодо формату зовнішньої політики та її пріоритетів.

Ключові слова: Європейський Союз, зовнішня політика, зовнішньополітичні пріоритети, «геополітична комісія».

Peculiarities of Positioning the Foreign Policy's Priorities of the European Union

The article carried out a comprehensive study of the specifics of positioning the foreign policy priorities of the European Union. The carried out discourse analysis of the process of positioning the foreign policy priorities of the European Union made it possible to determine a number of its features. It has been established that although the model of strategic sovereignty has not been officially defined as the basis for the formation of EU foreign policy priorities, it is based on its basic principles. In particular, the European Commission, determining the EU's foreign policy priorities, assumes that the next five EU will feel foreign policy pressure, especially from Russia, China and the USA, which undermine the functional foundations of multilateral institutions and consider trade, financial data and security guarantees as tools power, and not as instruments of the global public good. This requires the development of the European Union thinking of geopolitical power. It is proved that the range of EU foreign policy priorities for 2019-2024 is determined by the "geopolitical" status of the European Commission, which defined them as follows: development of a comprehensive strategy for Africa; confirmation of the European perspectives of the Western Balkans; strategic partnership with the United Kingdom; orientation to world leadership (geopolitical subjectivity) preservation of the transatlantic security of the platform in the context of creating a European defense system. It is proved that the framework of EU foreign policy priorities is formed by the need to reorganize the system of Euro-

¹ Доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Україна. E-mail: n.rotar@chnu.edu.ua; <https://orcid.org/0000-0002-6430-3460>.

pean self-sufficient defense, while avoiding the breakdown of relations with NATO. It is important for the EU to maintain and reform the transatlantic partnership as a center of European security and an essential component of the international order and at the same time invest in European security in order to become more autonomous partners within NATO and a source of security for neighboring countries. Achieving such a balance requires the EU and its member states to strengthen NATO's European centers and compete with them in Kosovo and Africa. It is proved that in the face of growing uncertainty and permanent geopolitical risks, the EU should follow a strategic course of action that has public support and is able to ensure its ability to operate autonomously, the basis of which is the consensus between the member states of the association on the format of foreign policy and its priorities.

Keywords: European Union, foreign policy, foreign policy priorities, “geopolitical commission”.

Постановка проблеми. Міністр закордонних справ України І. Кулеба, окреслюючи пріоритети зовнішньої політики України, наголосив, що він бачить Україну як європейську демократію з міцними трансатлантичними зв'язками і глибокими відносинами з Азією. Євроінтеграційний курс України сьогодні є незаперечним вектором зовнішньополітичної діяльності та міжнародного позиціонування нашої держави. Для його покрокової реалізації та досягнення кінцевої мети – членства в Європейському Союзі, необхідно чітко розуміти зовнішньополітичні пріоритети ЄС.

Сьогодні ЄС довів свою спроможність щодо вироблення принципів та створення механізмів, за допомогою яких забезпечуються рівновага та баланс між інтеграційними та дезінтеграційними процесами, функціональна здатність культури міждержавних відносин, основними цінностями якої є діалог, толерантність, готовність до конструктивних компромісів. Розширення віяла компетенцій ЄС щодо формування спільної зовнішньої політики як інструменту європейської та глобальної безпеки означилося тільки на початку 1990-х рр., коли відповідно до Маастрихтського та Амстердамського договорів були визначені два нових напрями політики ЄС: Спільна зовнішня політика і політика безпеки та Європейська політика безпеки і оборони з відповідним інституціональним забезпеченням у форматі Європейської служби зовнішньополітичної діяльності. Проте до сьогодні ЄС не здобув статусу геополітичного гравця, настільки ж високого, як в сфері економічних відносин. Це пов'язано з тим, що зовнішньополітичні пріоритети країн-членів ЄС не завжди є тотожними між собою, що провокує неможливість досягнення консенсусу з того чи іншого зовнішньополітичного питання. До того ж, всі країни-члени ЄС зорієнтовані насамперед на здійснення висланої зовнішньої політики, зовнішньої політики національної держави. Однак, з формуванням «геополітичної» Європейської комісії на очолюванню Урсулою фон дер Ляен, проблема спільних зовнішньополітичних пріоритетів у форматі пріоритетів ЄС, набула особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема формування зовнішньополітичних пріоритетів ЄС у безпековому вимірі є предметом численних наукових досліджень в політичній науці. Однак звернення до вивчення процедури та процесу позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів об'єднання², особливо в контексті крос-темпоральної динаміки, залежної від електоральних циклів, залишається осторонь уваги науковців.

Метою даного дослідження є вивчення особливостей позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів Європейського Союзу. Для досягнення мети, нами були визначені такі дослідницькі завдання: (1) визначити модель та принципи позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів

² Smith, Karen E. (2017). A European Union global strategy for a changing world?, *International Politics*. Vol. 54. № 4, p. 503-518; Missions in a Changing World, *Die Stiftung Wissenschaft und Politik*. September 2018. URL: https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP06_kim_et_al.pdf; Zandee, D. (2016). EU Global Strategy: from design to implementation. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/EU%20Global%20Strategy%20-%20AP%20-%20August%202016.pdf>; Puglierin, J. (2020). Priorities for the EU's New Foreign Policy Agenda up to 2024. Unleashing the Potential of the Common Foreign and Security Policy. URL: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_analysis_nr1-nov2019_web_0.pdf; Cross, M. (2011). Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks are Transforming the European Union. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2011; Howorth, J, Tiilikainen T. (2020). What do Europeans want from NATO?. Ed. by Alvaro de Vasconcelos. Paris: Institute for Security Studies. URL: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf.

ЄС; (2) дослідити роль та практики Європейської Комісії у визначенні геополітичних пріоритетів ЄС; (3) визначити чинник формування каркасу та сутнісних параметрів зовнішньополітичних пріоритетів ЄС; (4) означити функцію громадської підтримки зовнішньополітичних пріоритетів ЄС в умовах зростаючої невизначеності та перманентних геополітичних ризиків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після підписання Лісабонського договору зовнішньополітичні механізми ЄС зазнали суттєвих змін, насамперед в частині скорочення дистанції між зовнішньою політикою об'єднання та політичними функціями Європейської комісії. Прийняття Глобальної стратегії ЄС в 2016 р. викликало розгортання дискусії про потенціал зовнішньої політики ЄС, її стратегію та процедуру визначення пріоритетів³. Одним з важливих результатів реалізації Глобальної стратегії ЄС в частині зовнішньої політики було визнано позиціонування та сприйняття ЄС в системі міжнародних відносин як багатостороннього (полісуб'єктного) об'єднання, заснованого на правилах глобального порядку і європейської безпеки та інтеграція до стратегії зовнішньої політики різних інструментів антикризового управління і низки ініціатив.

Попри певні позитивні зміни в зовнішній політиці ЄС, під час останньої передвиборчої кампанії до Європарламенту (2019) Ж. Боррель, тоді міністр закордонних справ Іспанії, а сьогодні Верховний представник ЄС з закордонних справ та політики безпеки та віце-президент Європейської комісії, в одному з інтерв'ю порівняв Раду закордонних справ ЄС з «долиною сліз», в якій міністри закордонних справ нарікають на численні кризи по всьому світу, але залишаються нездатними до рішучих колективних дій: «Вони вважають, що їх внутрішньополітичні виборчі округи вимагають, щоб вони спочатку діяли як держави, а тільки після цього як частина Союзу»⁴. Це створює ризики, що такі національні уряди ніколи не будуть мати амбіцій щодо створення колективної зовнішньої політики ЄС. Дійсно, більшість національних політичних еліт країн-членів ЄС підтримують ідею, що «ера, в якій ми могли б повністю покластися на інших, закінчилася»⁵, проте не ініціюють вироблення спільної зовнішньої політики об'єднання.

До певної міри позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів ЄС стримувалося поширенням в європейському політикумі та масовій політичній свідомості низки позицій, основним маркером яких є стійке уявлення про те, що зовнішня політика ЄС, змодельована за принципами зовнішньої політики національних держав, викличе занепокоєння серед виборців в державах-членах ЄС. Наголосимо, що багато питань зовнішньої політики зазнають політизації в більшості внутрішніх національних політик держав-членів ЄС, серед яких найбільш гостро дебатуються проблеми ставлення до Російської Федерації та трансатлантичних відносин, особливо напередодні загальнонаціональних виборів в державах-членах ЄС.

За результатами соціологічних опитувань, проведених YouGov, громадяни країн-членів ЄС, оцінюючи потенціал зовнішньої політики об'єднання, схильні вважати, що: (1) в небезпечному і конкурентному світі щороку формується все більше аргументів на користь вироблення та реалізації більш послідовної та ефективної зовнішньої політики ЄС; (2) Європейський Союз має ствердитися як геополітичний гравець, чітко окреслити власні зовнішньополітичні пріоритети та виробити зовнішньополітичний курс; (3) ЄС більше не може покладатися на гарантії безпеки США; (4) політичні лідери ЄС інституційного рівня мають апелювати до зовнішньої політики як інструменту формування привабливого майбутнього об'єднання⁶.

За результатами дослідження, проведеного ECFR у квітні 2019 р., громадяни країн-членів ЄС вважають, що для забезпечення власної геополітичної конкурентоспроможності, об'єднання

³ A strategy for EU foreign policy European Union Institute for Security Studies (2010). Report № 7. European Union Institute for Security Studies European Union Institute for Security Studies. Ed. by Álvaro de Vasconcelos. URL: https://eulacfoundation.org/en/system/files/giving_substance_to_the_strategic_partnerships.pdf.

⁴ Borrell returns: His vision for Europe 22nd May, 2019 / The European Council on Foreign Relations. URL: https://www.ecfr.eu/article/borrell_returns_his_vision_for_europe.

⁵ Dennison, S. (2019). Give the people what they want: popular demand for a strong European foreign policy/ September. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf.

⁶ YouGov (2017). Eurotrack Survey Results Sample Size: 1569 GB Adults, 2075 German Adults, 959 French Adults, 1031 Danish Adults, 1022 Swedish Adults, 967 Finnish Adults, 540 Norwegian Adults Fieldwork: 19th - 24th. January. URL: https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/pfz9x79p4u/January_Eurotrack_NATO_W.pdf.

повинно діяти незалежно, а не покладатися на якусь одну державу-члена або іншу державу, яка не є членом ЄС (Див. рис. 1).

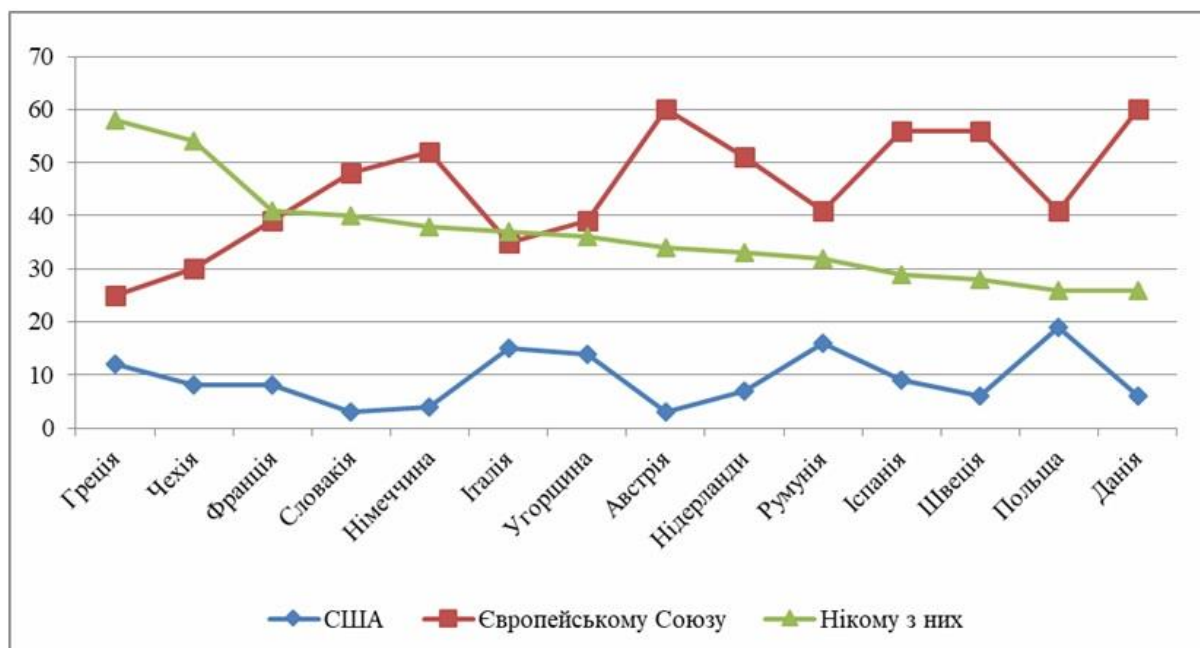


Рис. 1. Кому Ви довіряєте в дотриманні Вашої безпеки?, 2019 (%)⁷.

Дані Рис. 1 засвідчують, що громадяни країн-членів ЄС більше не вірять в те, що США є гарантом їх безпеки, навіть в рамках особливих двосторонніх відносин з цією країною. Водночас, європейці більше довіряють ЄС, ніж національним урядам в частині захисту своїх інтересів від впливу інших держав (зауважимо, що в Італії 36 %; а в Чехії і Греції – більше 50 % не довіряють ані США, ані ЄС). Попри це європейці, хочуть, щоб ЄС став сильним та незалежним геополітичним гравцем, який використовуватиме неконфронтаційну стратегію у відносинах з США, Китаєм та Росією. Винятком є Польща, де більшість схиляються до думки, що ЄС має підтримати США у геополітичному протистоянні з Росією. Орієнтація європейців на нейтралітет ЄС в геополітичних відносинах дозволяє припустити, що вони потенційно здатні підтримати концепцію європейського стратегічного суверенітету М. Леонарда та Дж. Шапіро⁸.

М. Леонард та Дж. Шапіро стверджують, що країни-члени ЄС кожного року стають все більш вразливими до зовнішнього тиску, який обмежує їх у реалізації власного суверенітету. Ця вразливість загрожує безпеці, економічному процвітання та «дипломатичній свободі» Європейського Союзу, що дозволяє іншим державам нав'язувати йому своє бачення. Відповідно, щоб підтримувати свою незалежність в світі геополітичної конкуренції, європейці повинні одночасно вирішувати проблеми безпеки та економічні проблеми, які є взаємопов'язаними, не відмовляючись при цьому від підтримки порядку та правил трансатлантичного альянсу. Їх метою не повинен бути протекціонізм, прагнення відмовитися від трансатлантичних відносин або припинення відносин безпекової взаємозалежності, вони повинні, насамперед, чітко розуміти власні інтереси, цінності та зовнішньополітичні пріоритети. Вирішення означених проблем передбачає, на думку дослідників, політичне формулювання та реалізацію ідеї «стратегічного суверенітету», створення відповідних інститутів та розширення можливостей тих людей, для яких стратегічний суверенітет є частиною ідентичності. Успіх ідеї стратегічного суверенітету повністю залежить від здатності ЄС навчитися мислити як геополітична сила⁹.

⁷ Складено за: Dennison, S., Franke, Ulrike E., Zerka P. (2018). The nightmare of the dark the security fears that keep Europeans awake at night / European council on foreign relations. July. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/SECURITY_SCORECARD_267.pdf.

⁸ Leonard, M., Shapiro, J. (2019). Empowering EU member states with strategic sovereignty. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf.

⁹ Leonard, M., Shapiro, J. (2019). Op. cit.

Ідея стратегічного суверенітету означається як кращий організаційний принцип для ЄС в найближчі кілька десятиліть: «Мета розмови про «суверенітет» полягає в тому, щоб створити обставини, за яких, якщо у європейців буде чітке і спільне розуміння того, що вони хочуть зробити в світі, вони зможуть цього досягти. Термін «стратегічний» належить до сфери визначення правил на глобальному рівні, а не до змін внутрішньої політики. ... стратегічний суверенітет повинен дозволити європейцям самим визначати свою політику і ефективно конкурувати в рамках взаємозалежної системи. Залишаючись здатним приймати спільні рішення і надійно протистояти загрозам і ворожим діям, ЄС може не тільки убезпечити своїх громадян, а й продемонструвати свою цінність»¹⁰.

Фактично, ідея стратегічного суверенітету передбачає докорінне переосмислення мети європейської інтеграції, адже на її перших етапах політика оборони і безпеки спрямовувалася на демілітаризацію Європи. Сьогодні європейська інтеграція повинна бути зорієнтована на підвищення геополітичної спроможності країн-членів ЄС та ЄС як об'єднання. В умовах фрагментарності європейської системи управління зовнішньою політикою, коли більшість гео економічних питань належать до сфери спільного управління, а більшість геополітичних питань залишаються національними прерогативами, зробити це достатньо складно. Доречність відмови від фрагментарності європейської системи управління зовнішньою політикою пояснюється, насамперед, тим, що ефективність економіки ЄС може бути забезпечена тільки тоді, коли зовнішні економічні відносини захищені від геополітичного втручання.

Опертя на концепцію стратегічного суверенітету – «це не просто заклик до більшої єдності дій та зміцнення почуття спільної мети»¹¹, це створення змішаної системи управління зовнішньою політикою, яка краще інтегрує і використовує всі форми європейського впливу, тим самим посилюючи незалежність держав-членів ЄС від впливу зовнішніх сил. Першим кроком інтеграції концепції стратегічного суверенітету в політичну практику є опанування мисленням геополітичної сили, яке має відобразитися в Глобальній стратегії ЄС та мандаті Верховного представника ЄС з закордонних справ та політики безпеки.

До певної міри такі зміни були задекларовані вже під час обрання на посаду Президента Європейської комісії Урсули фон дер Ляєн. Окреслюючи завдання Єврокомісії на 2019–2024 рр., кандидатка у Президенти наголосила: «Я хочу, щоб Європа прагнула більшого, зміцнюючи наш унікальний бренд відповідального світового лідерства. ... Мультиралізм в ДНК Європи. Це наш керівний принцип в світі. Ми повинні бути амбітними, стратегічними і наполегливими в тому, як ми діємо в світі. Ми повинні спиратися на свої сильні сторони, протистояти і усувати наші вразливі сторони, підвищувати нашу легітимність»¹². Урсула фон дер Ляєн достатньо чітко окреслила зовнішньополітичні пріоритети ЄС:

– *Розробка всеосяжної стратегії щодо Африки*, «нашого найближчого сусіда і нашого найбільш природного партнера», континенту, «повного можливостей і потенціалу для співпраці і бізнесу».

– *Підтвердження європейських перспектив Західних Балкан*: «У нас один континент, одна історія, одна культура і одні і ті ж проблеми. Ми будемо будувати спільне майбутнє разом. Я повністю підтримую і підтримую пропозицію Європейської комісії про початок переговорів з Північною Македонією та Албанією. Процес вступу пропонує унікальну можливість для просування і обміну нашими основними цінностями та інтересами».

– *Стратегічне партнерство зі Сполученим Королівством*, яке «залишиться нашим союзником, нашим партнером і нашим другом. Я глибоко шкодую про рішення британського народу покинути наш Союз, але я повністю його поважаю».

– *Європа має стати світовим лідером та навчитися діяти швидко*: «я буду домагатися, щоб кваліфікована більшість голосів стала правилом в цій сфері. Я буду тісно співпрацювати з Високим представником/віце-президентом, щоб забезпечити скоординований підхід до всіх

¹⁰ Leonard, M., Shapiro, J. (2019). Op. cit.

¹¹ Ibid.

¹² A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. Political guidelines for the next European commission 2019–2024 (2019). URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

наших зовнішніх дій, від допомоги в цілях розвитку до нашої спільної зовнішньої політики і політики безпеки».

– *Збереження трансатлантичної безпекової платформи в умовах створення системи європейської оборони:* «НАТО завжди буде наріжним каменем колективної оборони Європи. Ми залишимося трансатлантичними і станемо більш європейськими. Нам потрібні подальші рішучі кроки в найближчі п'ять років до справжнього Європейського союзу оборони»¹³.

Означене вище позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів ЄС, сформульоване у передвиборчих тезах Урсули фон дер Ляєн, дозволяє стверджувати, що воно відображає як бажаний геополітичний образ ЄС, яким оперує масова політична свідомість населення країн-членів об'єднання, так і ядро концепції стратегічного суверенітету. З обранням Президентом Європейської комісії, Урсула фон дер Ляєн позиціонувала її як «геополітичну комісію», наголошуючи, що світ потребує європейського лідерства як ніколи, а Європа можемо бути творцем кращого світового порядку: «Це європейське покликання. І це те, чого хочуть європейські громадяни. ... Моя комісія не буде боятися говорити на мові довіри. Але це буде наш шлях, європейський шлях. Це геополітична комісія, яку я маю на увазі і яка терміново потрібна Європі»¹⁴. У геополітичній комісії має бути політичний порядок денний, а ключовим пріоритетом діяльності – посилення ролі ЄС як суб'єкта міжнародних відносин, що формує кращий глобальний порядок за допомогою посилення мультилатералізму¹⁵.

Особливо важливим, на нашу думку, є сформоване на рівні ЄС розуміння необхідності не тільки чіткого визначення пріоритетів зовнішньої політики об'єднання, але й обрання найбільш дієвих інструментів для досягнення, пов'язаних з ними, цілей. Оскільки більшість геополітичних конфліктів в сучасному світі відбуваються не «в окопах на полі битви», а в кіберпросторі та інших сферах (торгівля, економічна і грошово-кредитна політика, доступ до сировини тощо), традиційна зброя доповнюється арсеналом кібер і гібридних атак, санкцій, політики комерційних тарифів, девальвації валюти та примусової передачі технологій. Відповідно, ЄС повинен використовувати всі інструменти з набору інструментів внутрішніх політик ЄС для ствердження статусу геополітичного гравця у світовій політиці. Саме такий підхід до розуміння інструментів зовнішньої політики ЄС артикулював Ж. Боррель, відповідаючи на питання європарламентарів: «... забезпечити стратегічне використання наших зовнішніх фінансових інструментів, сприяти досягненню наших ширших політичних цілей та зміцнити лідерство і вплив Європи в світі. Тоді, коли зовнішня і внутрішня політика все більшою мірою переплітаються, важливо захищати інтереси і безпеку наших громадян, коли ми формуємо і проводимо зовнішню політику, а також дивитися за межі ЄС, коли ми визначаємо внутрішню політику»¹⁶.

Означаючи місію Верховного представника ЄС з закордонних справ та політики безпеки та віце-президент Європейської комісії Ж. Борреля у сфері зовнішньої політики ЄС, Урсула фон дер Ляєн наголосила, що об'єднання має використати всю дипломатичну та економічну силу для підтримки глобальної стабільності, власної геополітичної конкурентоспроможності та здатності експортувати європейські цінності та стандарти, що в реальній зовнішній політиці передбачає: по-перше, ЄС повинен бути більш стратегічним, більш стійким і більш складним у підході до визначення зовнішніх зв'язків, що означає необхідність зміцнювати здатність об'єднання діяти автономно і просувати його цінності і інтереси по всьому світу; по-друге, ЄС повинен приймати рішення у сфері зовнішньої політики швидше і ефективніше та подолати

¹³ A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. Political guidelines for the next European commission 2019–2024 (2019). URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

¹⁴ Speech in the European Parliament Plenary Session As delivered Ursula von der Leyen President-elect of the European Commission (2019). Strasbourg. 27 November. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf.

¹⁵ The von der Leyen Commission's priorities for 2019–2024 (2020). Briefing. Lead author: Étienne Bassot Members' Research Service PE 646.148. January. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf).

¹⁶ Answers to the European parliament questionnaire to the commissioner-designate Josep BORRELL High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President-designate of the European Commission for a Stronger Europe in the World (2019). URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/replies-ep-questionnaire-borrell.pdf.

обмеження, які перешкоджають ефективності його зовнішньої політики; по-третє, ЄС має інтегрувати зовнішньополітичний дискурс до системи процесу прийняття рішень у сфері внутрішньої політики; по-четверте, ЄС має докласти зусиль («сміливих кроків») щодо створення Європейського оборонного союзу; по-п'яте, необхідно забезпечити стратегічне використання зовнішніх фінансових інструментів ЄС, що сприятиме досягненню ширших політичних цілей та зміцненню лідерства і впливу Європи в світі¹⁷.

Відповідно до принципів вироблення європейської політики «спочатку правила»¹⁸, у ЄС був розроблений та схвалений європейськими лідерами «Новий Стратегічний порядок денний 2019–2024», у якому відображені усі аспекти зовнішньополітичних пріоритетів, артикульованих під час обрання та призначення на посади в Європейській комісії після виборів до Європейського парламенту у 2019 р., але особливий наголос було зроблено на просуванні унікальної моделі співпраці, яка підтримає європейську перспективу для європейських держав, здатних і бажаючих приєднатися до ЄС; амбітній політиці сусідства; всебічному партнерстві з Африкою; відповідальності за власну безпеку та оборону, зокрема за рахунок збільшення інвестицій в оборону, розвитку потенціалу та співпраці з НАТО відповідно до законодавчо визначених принципів; зміцненні відносин зі стратегічними партнерами¹⁹.

На нашу думку, африканський напрям зовнішньої політики ЄС є тим зовнішньополітичним пріоритетом, щодо якого об'єднання має не тільки визначену стратегію, але й обрало його як сферу найбільш імовірного успішного ствердження геополітичної суб'єктності. Зокрема, свій перший офіційний візит в статусі Президента Європейської комісії в лютому 2020 р. Урсула фон дер Ляєн здійснила саме до Африки. Його метою була участь у десятому пленарному засіданні Комісії Європейський Союз – Африканський Союз. Звертаючись до учасників зустрічі, європейська політикиня вдалася до використання прийому паралелей, предметом яких є політична суб'єктність в системі міжнародних відносин: «Як і [ми – прим. Авт.] в Європі, ви хочете бути господарями свого майбутнього. Таким чином, є багато спільних моментів, які ми повинні обговорити, і в яких ми можемо знайти спільні шляхи в майбутнє. Я щиро вірю, що чим сильнішою буде Африка, тим сильнішими будемо і ми»²⁰. Урсула фон дер Ляєн зауважила, що партнерство ЄС та АС – це партнерство рівних, яке дозволяє зрозуміти не тільки спільні проблеми, але і визначити спільні перспективи і спільні можливості, які варто використовувати. Інституційною основою такого партнерства є створений в 2018 р. Африкансько-європейський альянс за стійкі інвестиції та робочі місця, який виступає за зміцнення економічних і торговельних відносин та Меморандум про взаєморозуміння між ЄС та Африканським Союзом з питань миру, безпеки та управління (2018). Зауважимо, що поряд зі сформованою інституційною основою партнерства між ЄС та АС, ЄС є активним економічним партнером 52 африканських країн (Див. Рис. 2²¹).

Дані Рис. 2. засвідчують, потенціал Африки сформував підвищений інтерес з боку основних геополітичних гравців, що розширює її можливості та створює основу для взаємодії в рамках партнерських відносин. За усіма трьома показниками економічної співпраці ЄС з африканськими країнами, його частка в обсягу торгівлі (32 %), прямих іноземних інвестиціях та офіційній допомозі для розвитку (46 %) є домінуючою. Відповідно, ЄС має певні переваги у геополітичній взаємодії з Африкою та ресурсно здатен забезпечити інтереси двох сторін.

¹⁷ Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter Brussels, 1 December 2019. Josep Borrell. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf.

¹⁸ Challenge Europe. Yes, we should! EU priorities for 2019-2024 (2019). URL: http://aei.pitt.edu/97076/1/pub_9136_ce_issue_24.pdf.

¹⁹ A new strategic agenda 2019 – 2024 (2019). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

²⁰ Opening statement by President von der Leyen at the 10th EU-AU Commission-to-Commission meeting plenary session (2020). Speech. 27 February. Addis Ababa. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_342.

²¹ Складено за: European Union – African Union Partnership (2020). 25 February. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_318.

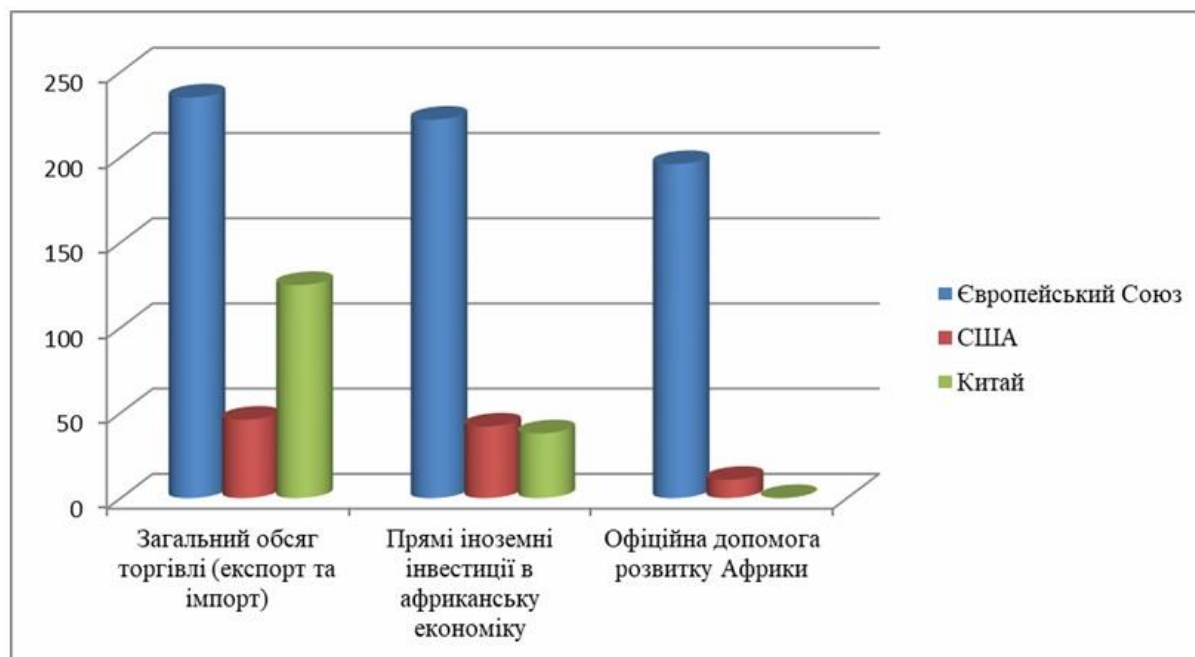


Рис. 2. Економічна співпраця Європейського Союзу з країнами Африки, 2017–2018 (млрд євро)

Зауважимо, що останній раз ЄС визначав Африку в системі своїх зовнішньополітичних пріоритетів ще в 2005 р. Тоді основою Стратегії ЄС були угоди про економічне партнерство з африканськими регіональними блоками, з яких тільки один набув чинності. У період 2005–2019 рр. ЄС втратив багато дипломатичних і політичних позицій в Африці, порівняно з Китаєм та іншим країнам, хоча і залишався найбільшим джерелом прямих іноземних інвестицій в африканський континент.

Африка швидко змінюється, кидаючи виклик застарілим європейським уявленням про континенті. Зі своїм молодим населенням, доступом до технологій, покращеною інфраструктурою, оновлюваними системами охорони здоров'я та освіти, континент вступив в нову, більш динамічну еру. Саме тому ЄС слід звернути увагу на зміни і перетворення з інсайдерських позицій. Зокрема, у Порядку денному до 2063 р., прийнятому Африканським союзом в 2013 р., передбачено створити «інтегровану, процвітаючу і мирну Африку, яка управляється своїми громадянами і є динамічною силою на міжнародній арені»²². Африка переживає особливу технологічну революцію, оскільки її молоде населення стимулює масові цифрові інновації, створюючи більше робочих місць і сприяючи зростанню, і «перестрибує» комп'ютерну еру на користь Інтернет-з'єднань через мобільні телефони. Відповідно, модернізація відносин між Європою і Африкою вимагає від європейців більш творчого підходу, здатного зробити партнерство відповідним зовнішньополітичним пріоритетам ЄС та більш відповідним потребам африканців.

Отже, сьогодні ЄС та Африка потребують партнерства, зорієнтованого на нові реалії обох регіонів, тому воно має зазнати суттєвої модернізації. Однак зусилля з оновлення відносин не повинні залежати виключно від європейської кризи мігрантів, не повинно воно фокусуватися й переважно на нових «планах Маршалла» та пакетах фінансової допомоги для континенту. Натомість Європа і Африка повинні виробити новий спосіб спільної роботи як партнери, об'єднані спільною метою. Визначення Африки як зони зовнішньополітичного пріоритету для ЄС та реалізація стратегії партнерства у відносинах з нею, дозволить об'єднанню ствердити геополітичну суб'єктність та конкурувати зі США та Китаєм.

У спільному комюніке Європейської комісії та Верховного представника ЄС з закордонних справ та політики безпеки «На шляху до всеосяжної стратегії з Африкою» (9 березня 2020) партнерство між ЄС та Африкою означене як «надійне, довгострокове, багатогранне»²³, яке має

²² Islam, Sh. (2018)/ Africa-Europe ties need a reset – but not just because of migration. URL: <https://www.euractiv.com/section/africa/opinion/africa-europe-ties-need-a-reset-but-not-just-because-of-migration/>.

²³ European commission. High representative of the union for foreign affairs and security policy. Joint communication to the European parliament and the council «Towards a comprehensive Strategy with Africa». Brussels,

привести до міцного політичного альянсу. Адже зміцнення політичних, економічних і культурних зв'язків між Європою та Африкою має вирішальне значення в багатополлярному світі, в якому вкрай необхідні колективні дії.

Для зміцнення стратегічного альянсу, ЄС пропонує провести дискусії з африканськими партнерами на саміті ЄС–АС нової всеосяжної стратегії ЄС з Африкою, яка передбачає п'ять типів партнерств: партнерство з відновлюваною енергією та доступу до енергії; партнерство для цифрової трансформації; партнерство для сталого зростання і робочих місць; партнерство заради миру і управління; партнерство з питань міграції та мобільності. Метою означених типів партнерств визначено по-перше, збільшення екологічно, соціально та фінансово стабільних інвестицій шляхом розширення використання інноваційних механізмів фінансування та стимулювання регіональної та континентальної економічної інтеграції, зокрема за допомогою Африканського угоди про континентальну вільну торгівлю; по-друге, залучення інвесторів для підтримки африканських держав у виробленні політики та впровадженні регуляторних реформ, які поліпшують ділове середовище та інвестиційний клімат, включаючи рівні умови для бізнесу; по-третє, зміцнення потенціалу в галузі навчання, знань і навичок, досліджень та інновацій, особливо для жінок і молоді, захищаючи і покращуючи соціальні права і викоринуючи дитячу працю; по-четверте, адаптація та поглиблення підтримки ЄС мирних зусиль в Африці за допомогою більш структурованої і стратегічної форми співпраці з особливою увагою до найбільш уразливих регіонів; по-п'яте, інтеграція доброго управління, демократії, прав людини, верховенства закону і гендерної рівності в співробітництво між ЄС та АС; по-шосте, зміцнення міжнародного порядку на основі правил Організації Об'єднаних Націй²⁴.

Розробляючи Стратегію, в ЄС виходили з того, що окрім об'єднання, на Африканському континенті активно стверджують політичну присутність Китай, США, Росія, Індія, країни Перської затоки. Але специфікою європейського підходу стало вироблення Стратегії на засадах партнерського підходу, що передбачає її обговорення з африканськими партнерами. Саме цим документом розпочинається семимісячний переговорний процес з лідерами ЄС та Африки, метою якого є узгодження порядку денного для закріплення формату партнерства на саміті ЄС–АС в жовтні 2020 р.

Здійснений аналіз процесу позиціонування зовнішньополітичних пріоритетів ЄС, дозволяє визначити низку його особливостей.

По-перше, хоча модель стратегічного суверенітету офіційно не була визначена як підґрунтя для формування пулу зовнішньополітичних пріоритетів ЄС, об'єднання опирається на її базові принципи. Зокрема, Європейська Комісія, визначаючи зовнішньополітичні пріоритети ЄС, виходить з того, що ближчі п'ять ЄС відчуватиме зовнішньополітичний тиск, особливо з боку Росії, Китаю та США, які підривають функціональні основи багатосторонніх інститутів та розглядають торгівлю, фінансові дані та гарантії безпеки як інструменти влади, а не як глобального суспільного блага. Це потребує опанування ЄС мислення геополітичної сили.

По-друге, коло зовнішньополітичних пріоритетів ЄС на 2019–2024 рр. визначається «геополітичним» статусом Європейської Комісії, яка визначила їх так: розробка всеосяжної стратегії щодо Африки; підтвердження європейських перспектив Західних Балкан; стратегічне партнерство зі Сполученим Королівством; орієнтація на світове лідерство (геополітичну суб'єктність); збереження трансатлантичної безпекової платформи в умовах створення системи європейської оборони.

По-третє, каркас зовнішньополітичних пріоритетів ЄС сформовано необхідністю реорганізувати систему європейської самодостатньої оборони, уникаючи при цьому «розлучення» з НАТО. Для ЄС важливо зберігати і реформувати трансатлантичне партнерство як центр європейської безпеки і найважливіший компонент міжнародного порядку та водночас інвестувати в безпеку Європи, щоб стати більш автономними, ефективними партнерами в рамках НАТО і джерелом безпеки для сусідніх країн Європи. Досягнення такого балансу потребує від ЄС і його

9.3.2020 JOIN(2020) 4 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=FR>.

²⁴ EU paves the way for a stronger, more ambitious partnership with Africa. Press release. 9 March 2020. Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_373.

го держав-членів зміцнити європейські центри НАТО, та конкурувати з ним в Косово та Африці.

По-четверте, в умовах зростаючої невизначеності та перманентних геополітичних ризиків ЄС повинен слідувати стратегічному курсу дій, який має громадську підтримку, та забезпечити свою здатність діяти автономно, основою якої є консенсус між державами-членами об'єднання щодо формату зовнішньої політики та її пріоритетів.

References

1. A new strategic agenda 2019 – 2024 (2019). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.
2. A strategy for EU foreign policy European Union Institute for Security Studies (2010). Report № 7. European Union Institute for Security Studies European Union Institute for Security Studies. Ed. by Álvaro de Vasconcelos. URL: https://eulacfoundation.org/en/system/files/giving_substance_to_the_strategic_partnerships.pdf.
3. A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. Political guidelines for the next European commission 2019–2024 (2019). URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.
4. Answers to the European parliament questionnaire to the commissioner-designate Josep Borrell High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President-designate of the European Commission for a Stronger Europe in the World (2019). URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/repplies-ep-questionnaire-borrell.pdf.
5. Borrell returns: His vision for Europe 22nd May, 2019 / The European Council on Foreign Relations. URL: https://www.ecfr.eu/article/borrell_returns_his_vision_for_europe.
6. Challenge Europe. Yes, we should! EU priorities for 2019-2024 (2019). URL: http://aei.pitt.edu/97076/1/pub_9136_ce_issue_24.pdf.
7. Cross, M. (2011). Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks are Transforming the European Union. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
8. Dennison, S. (2019). Give the people what they want: popular demand for a strong European foreign policy/ September. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf.
9. Dennison, S., Franke, Ulrike E., Zerka P. (2018). The nightmare of the dark the security fears that keep Europeans awake at night / European council on foreign relations. July. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/SECURITY_SCORECARD_267.pdf.
10. EU paves the way for a stronger, more ambitious partnership with Africa. Press release. 9 March 2020. Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_373.
11. European commission. High representative of the union for foreign affairs and security policy. Joint communication to the European parliament and the council «Towards a comprehensive Strategy with Africa». Brussels, 9.3.2020 JOIN(2020) 4 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=FR>.
12. European Union – African Union Partnership (2020). 25 February. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_318.
13. Howorth, J, Tiilikainen, T. (2020). What do Europeans want from NATO?. Ed. by Alvaro de Vasconcelos. Paris: Institute for Security Studies. URL: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf.
14. Islam, Sh. (2018). Africa-Europe ties need a reset – but not just because of migration. URL: <https://www.euractiv.com/section/africa/opinion/africa-europe-ties-need-a-reset-but-not-just-because-of-migration/>.
15. Leonard, M., Shapiro, J. (2019). *Empowering EU member states with strategic sovereignty*. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf.
16. Missions in a Changing World, *Die Stiftung Wissenschaft und Politik*. September 2018. URL: https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP06_kim_et_al.pdf.

17. Opening statement by President von der Leyen at the 10th EU-AU Commission-to-Commission meeting plenary session (2020). Speech. 27 February. Addis Ababa. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_342.

18. Puglierin, J. (2020). Priorities for the EU's New Foreign Policy Agenda up to 2024. Unleashing the Potential of the Common Foreign and Security Policy. URL: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_analysis_nr1-nov2019_web_0.pdf.

19. Smith, Karen E. (2017). A European Union global strategy for a changing world?, *International Politics*. Vol. 54. № 4, p. 503–518.

20. Speech in the European Parliament Plenary Session As delivered Ursula von der Leyen President-elect of the European Commission (2019). Strasbourg. 27 November. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf.

21. The von der Leyen Commission's priorities for 2019–2024 (2020). Briefing. Lead author: Étienne Bassot Members' Research Service PE 646.148. January. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf).

22. Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter Brussels, 1 December 2019. Josep Borrell. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf.

23. YouGov (2017). Eurotrack Survey Results Sample Size: 1569 GB Adults, 2075 German Adults, 959 French Adults, 1031 Danish Adults, 1022 Swedish Adults, 967 Finnish Adults, 540 Norwegian Adults Fieldwork: 19th - 24th. January. URL: https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/pfz9x79p4u/January_Eurotrack_NATO_W.pdf.

24. Zandee, D. (2016). EU Global Strategy: from design to implementation. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/EU%20Global%20Strategy%20-%20AP%20-%20August%202016.pdf>.