



ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: МОЖЛИВОСТІ І РИЗИКИ ДЛЯ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС



Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна-ЄС / В.Сіденко (керівник проекту) та ін. – Київ: Заповіт, 2018. – 214с.

Ця публікація підготовлена за результатами дослідницького проекту Центру Разумкова “Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна-ЄС”, який виконувався у 2018р. під керівництвом наукового консультанта з економічних питань Центру, члена-кореспондента НАН України, доктора економічних наук В.Сіденка.

У цьому виданні представлено аналітичну доповідь, яка узагальнює основні напрями процесу переформатування європейської інтеграції та внесення змін до механізмів функціонування Європейського Союзу. Вона послідовно аналізує ключові чинники кризи в розвитку європейської інтеграції, що зумовили нинішні зміни, а також основні сценарії можливого розвитку ЄС у подальшому. Особлива увага приділяється питанням завершення формування Економічного і валютного союзу ЄС, яким присвячено окремий, найбільш об’ємний розділ доповіді. Доповідь завершується розділом, в якому аналізуються питання можливого впливу процесів переформатування євроінтеграції на Україну та її асоціацію з ЄС.

Доповідь має додатки, в яких аналізуються питання інституційного розвитку ЄС та напрями його політики у сфері безпеки. Крім того, у виданні містяться три розгорнуті статті, в яких аналізуються проблеми реформи ЄС у сферах безпеки і оборони, питання міграційної кризи та міграційної політики ЄС, а також виходу Великої Британії з ЄС та його можливого впливу на майбутнє ЄС.

Комплексний аналіз проблеми переформатування європейської інтеграції дозволив сформулювати низку практичних рекомендацій для політики забезпечення європейської інтеграції України, спрямованих на формування в Україні багаторівневої системи управління цим процесом.

Думки, висловлені в цьому виданні, не обов’язково відбивають позицію чи схвалюються грантодавцем.

Видання здійснене за підтримки Представництва Фонду Фрідріха Науманна за Свободу в Україні.

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

З М І С Т

| | |
|--|-----|
| Передмова | 4 |
| Перелік скорочень | 5 |
| Економічні та позаекономічні аспекти переформатування європейської інтеграції: опції та можливі наслідки (Аналітична доповідь) | 6 |
| Розділ 1. Кризові процеси в ЄС: витоки, соціально-економічні та політичні характеристики, можливі наслідки | 10 |
| 1.1. Основні чинники кризових явищ у розвитку європейського інтеграційного процесу | 10 |
| 1.2. Ключові виміри кризових процесів в ЄС | 20 |
| 1.3. Можливі наслідки кризових процесів в ЄС: реформи чи занепад? | 31 |
| Розділ 2. Сценарії подальшого розвитку ЄС | 39 |
| 2.1. Офіційні декларації та сценарії керівних органів ЄС | 39 |
| 2.2. Перспективи євроінтеграції та ЄС з позиції інтеграційних лідерів – Франції та Німеччини | 50 |
| 2.3. Неофіційні оцінки перспектив євроінтеграції та ЄС | 60 |
| Розділ 3. Ключові аспекти реформування механізмів євросони | 66 |
| 3.1. Основні напрями завершення формування Економічного і валютного союзу | 66 |
| 3.2. Формування Банківського союзу | 74 |
| 3.3. Створення Союзу ринків капіталу | 80 |
| 3.4. Утворення Фіскального союзу | 85 |
| 3.5. Утворення комунітарних механізмів узгодження макроекономічної політики (Економічний союз) | 96 |
| Розділ 4. Переформатування євроінтеграційних процесів: перспективи асоціації Україна-ЄС | 103 |
| 4.1. Переформатування ЄС та реформи в Україні: можливий інституційний конфлікт | 103 |
| 4.2. Можлива фрагментація процесу євроінтеграції в ЄС: ризики для України | 110 |
| 4.3. Можливі шляхи адаптації України до нових форматів розвитку євроінтеграції | 116 |
| Висновки та рекомендації | 122 |
| Reformatting The European Integration Process: Opportunities and Risks for the Ukraine-EU Association (Conclusions and Proposals) | 127 |
| ДОДАТКИ | 132 |
| Додаток 1. Основні дилеми реформування інституційної структури ЄС | 132 |
| Додаток 2. Співробітництво Україна-ЄС у сфері безпеки | 138 |
| СТАТТІ | 144 |
| Реформа сфери безпеки та оборони ЄС В'ячеслав ГОЛУБ | 144 |
| Реформа політики міграції та притулку ЄС В'ячеслав ГОЛУБ | 155 |
| Brexit: примха чи необхідність? Катерина МАРКЕВИЧ | 181 |

Минуло десятиліття, як Європейський Союз увійшов у новий період розвитку, який є одним з найскладніших в історії європейської інтеграції. Початок цьому періоду поклала глобальна фінансово-економічна криза 2008-2009рр., яка зумовила кризу в зоні євро та боргову кризу у Греції, а згодом – поширилася на нові, неекономічні сфери. В Європі дедалі більш активними та впливовими стають євроскептичні політичні сили, що свідчить про комплексність кризових явищ усередині ЄС та неминучість його істотного переформатування. Усе це сприяло появі нового аналітичного напрямку з розробки теорії дезінтеграції, що, вочевидь, свідчить про фундаментальність нинішніх євроінтеграційних проблем.

Звідси постають питання: Яким буде майбутнє Європейського Союзу? Яким чином змінюватиметься в перспективі інтеграційне об'єднання? Яким буде його вплив на розвиток світової економіки та яке місце посідатиме у глобальному конкурентному середовищі?

Відповіді на ці питання для України є особливо важливими, зважаючи на те, що стратегічний курс, якого тримається країна з 2014р., спрямований на кардинальні соціально-економічні та політичні перетворення, найтіснішим чином пов'язаний з ідеєю євроінтеграції, а Угода про асоціацію України з ЄС стала ключовим механізмом, який визначає напрями та темп українських реформ. Але, на жаль, поглиблене вивчення цих проблем в Україні відбувається досить мляво та невиразно. Формальна та нерідко беззмисловна проєвропейська риторика стала не просто модним трендом, а навіть продукує своєрідні ідеологічно вмотивовані табу на будь-яку серйозну критику того, що відбувається в ЄС. І це небезпечно, адже не дозволяє бачити проблеми та перешкоди на шляху розвитку країни, а отже своєчасно вживати необхідних політичних заходів.

Центр Разумкова, який завжди відстоює принцип політико-ідеологічної незаангажованості досліджень ключових питань соціально-економічного та політичного розвитку, вважає за необхідне дослідити складні та неоднозначні процеси, що відбуваються в Європейському Союзі. При цьому не варто недооцінювати окремі чинники, що ускладнюють ці процеси, а також слід утримуватися від катастрофічних прогнозів і сценаріїв, які експлуатуються певними політичними колами. Необхідним є виважений і максимально конструктивний аналіз, пошук нових шляхів та інструментів, які можуть сприяти ефективній політиці в умовах переформатування європейської інтеграції.

А.Рачок,

Генеральний директор

В.Сіденко,

науковий консультант з економічних питань, керівник проєкту

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

| | |
|-------------|--|
| ВВП | Валовий внутрішній продукт |
| ВДЕ | Відновлювані джерела енергії |
| ГПММ | Глобальний підхід до міграції та мобільності ЄС |
| ЄАВТ | Європейська асоціація вільної торгівлі |
| ЄЕС | Європейське Економічне Співтовариство |
| ЄК | Європейська Комісія |
| ЄП | Європейський Парламент |
| ЄР | Європейська Рада (глав держав та урядів країн-членів ЄС) |
| ЄЦБ | Європейський центральний банк |
| ЕВС | Економічний і валютний союз |
| ЄС | Європейський Союз |
| ЄВФ | Європейський валютний фонд (<i>European Monetary Fund, EMF</i>) |
| МВФ | Міжнародний валютний фонд |
| МСП | Малі та середні підприємства |
| ОЕСР | Організація економічного співробітництва та розвитку |
| ІІІ | Прямі іноземні інвестиції |
| ПКС | Паритет купівельної спроможності |
| СЗППБ | Спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС |
| СПБО | Спільна політика безпеки і оборони |
| СРК | Союз ринків капіталу ЄС |
| <i>EDIS</i> | Європейська схема страхування депозитів (<i>European Deposit Insurance Scheme</i>) |
| <i>ESM</i> | Європейський стабілізаційний механізм (<i>European Stability Mechanism</i>) |
| <i>MFF</i> | Багаторічні фінансові перспективи ЄС (<i>Multiannual Financial Framework</i>) |
| <i>SSM</i> | Єдиний механізм банківського нагляду (<i>Single Supervisory Mechanism</i>) |
| <i>SRM</i> | Єдиний механізм санації банків (<i>Single Resolution Mechanism</i>) |
| <i>SRF</i> | Єдиний санаційний фонд (<i>Single Resolution Fund</i>) |

ЕКОНОМІЧНІ ТА ПОЗАЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ОПЦІЇ ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ

Потужна хвиля європейської інтеграції, початок якої був закладений ще в середині 1980-х років прийняттям Єдиного європейського акта та прости-мульований комбінованим поєднанням швидко прогресуючих процесів глоба-лізації та геополітичних змін, пов'язаних з крахом комуністичної ідеології та практики у Східній Європі, досягла найвищої точки в 2004-2007рр., коли відбулося безпрецедентне розширення ЄС з 15 до 27 членів. Амбітний курс на формування економічного та валютного союзу (ЕВС), який почав реалізува-тися внаслідок укладення Маастрихтського та Амстердамського договорів, призвів до запровадження єдиної європейської валюти – євро – справжнього символу європейської єдності та глобальної потужності європейської спіль-ноти. Здавалося б, на Європу чекає тривалий період процвітання і зміцнення, а сама модель євроінтеграції, як вона реалізовувалась у рамках ЄС, ставала зразком не лише для країн-сусідів, але й для інших держав, які прагнуть становлення цивілізованого соціального устрою.

Але історія – вкрай парадоксальна і часто мало передбачувана. І один з її, мабуть, найбільш яскравих парадоксів стосовно Євросоюзу полягав у тому, що серйозні проблеми в ньому виникли саме на піку євро-нте-граційного процесу. Хоча, чи був це справді парадокс? Чи, можливо, ми просто надто схильні до екстраполяції поточних тенденцій на майбутнє, ігноруємо об'єктивно хвилеподібний характер суспільного розвитку та не помічаємо своєчасно новітніх, поки що невиразних ознак майбутніх карди-нальних змін?

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009рр. глибоко вразила абсо-лютну більшість країн і регіонів світу. Але в жодній частині світу вона не спричинила такої потужної та тривалої соціально-економічної та політичної

Авторами аналітичної доповіді є науковий консультант з економічних питань Центру Разумкова В.Сіденко та експерт економічних програм Центру Разумкова К.Маркевич

дестабілізації, як це сталося в ЄС, і передусім – в євросоні. Реальне життя дало важливий урок: інтеграція – не панацея для успішного розвитку, а лише каталізатор певних процесів, що розвиваються всередині суспільств країн-членів. Вона дуже легко може міняти знак з плюса на мінус, якщо політика є хибною, невідповідною новим умовам, що мають властивість змінюватися. Так сталося і в ЄС, де переваги інтеграції в умовах глобальних кризових явищ були поставлені під сумнів, а складність євробюрократичних процедур формування та узгодження соціально-економічної політики не дозволяла давати своєчасні відповіді на нові виклики.

За таких умов усередині ЄС на різних рівнях соціально-політичної організації почалося переосмислення багатьох постулатів, якими керувалися керманічі євроінтеграції. Регулярні опитування населення країн-членів ЄС, які проводить “Євробарометр”, почали показувати зміну суспільних настроїв та оцінок реальної ефективності євроінтеграційного процесу. А у відповідь на це на зміну політикам - носіям європейської ідеї почали приходити політики - націоналісти та євроскептики. Цей процес (“ренесанс націоналізму”) охопив більшість країн-членів ЄС, а в окремих з них став відігравати критично важливе значення. Рішення Великої Британії про вихід з ЄС¹, радикально налаштовані націоналістичні уряди в Польщі та Угорщині, які ризикують відкрито вступати в конфлікт з ЄК, потужні політичні рухи у провідних країнах ЄС (у т.ч. в Німеччині та Франції), які висуюють альтернативне бачення майбутнього Європи та ін. – все це не випадкові деталі політичного ландшафту, а прояви тих тектонічних сил, які діють у надрах європейської спільноти та готують “зміну курсу європейського корабля”. Ці сили отримують величезну соціоенергетичну підтримку Президента США Д.Трампа, який став головним ініціатором розвитку економічного націоналізму в сучасному світі.

Проте проблема не лише в євроскептичних політичних діячах – вона має значною мірою об’єктивне походження, пов’язане з істотними вадами самого євроінтеграційного процесу. В умовах швидкої, всеперемагаючої євроінтеграції в 1990-х - початку 2000-х років окремі застереження вдумливих та соціально відповідальних дослідників тонули в океані хвалебних од на адресу євроінтеграції, проте коли настала криза, про них згадали.

Серед них, мабуть, найбільшій уваги заслуговують оцінки Жака Делора (*Jacques Delors*) – колишнього голови ЄК та головного архітектора тієї потужної хвилі євроінтеграції, яка призвела до утворення сучасних структур ЄС. Ж.Делор – людина, яка присвятила своє життя євроінтеграції і безкінечно далека за своїм світоглядом від сучасних популістських політиків-євроскептиків, висловлював у зв’язку з процесом розширення ЄС серйозне занепокоєння та оцінив як 50% ймовірність того, що ЄС після його розширення 2004р. розпадеться. Він наполягав на тому, що ЄС повинен знайти реалістичний шлях подальшої співпраці з більш ніж 27 країнами-членами,

¹ Див. статтю К.Маркевич “*Brexit*: примха чи необхідність?”, вміщену в цьому виданні.

інакше “три великі країни – а завтра, можливо, і чотири чи п’ять – приберуть свої карти зі столу і вирішать грати самостійно. І це було б кінцем мрії батьків Європи”. І такий кінець Євросоюзу, на погляд Делора, жодним чином не повинен розглядатись як віддалена перспектива².

Криза в зоні євро, яка настала “у фарватері” глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009рр., надала цим передбаченням надзвичайного посилення та різноманітності політологічних варіацій. Окремі автори стали називати ЄС “Європейським Роз’єднанням” (*European Disunion*)³, інші бачили Європу “в пастці”⁴, треті – порівнювали нинішній стан ЄС зі станом колишнього Радянського Союзу напередодні розпаду⁵. Особливу пікантність цій когорті надавала належність до неї всесвітньо відомої особистості – Дж.Сороса, який не лише побачив в ЄС ознаки трагедії, але й прямо заявив, що він “знаходиться на межі розпаду”⁶.

Поряд із публікаціями, що містять гучні заяви щодо євроінтеграційного краху, існує й більш “витриманий” зріз досліджень, які інтенсивно розвиваються у контексті теорії дезінтеграції⁷. За всього розмаїття цих теорій, для них загалом характерним є поглиблене дослідження умов, за яких інтеграційні процеси гальмуються та обертаються на зворотні тенденції, виходячи з розуміння того, що дезінтеграція – не обов’язково небажаний руйнівний процес, а може, навпаки, бути процесом корекції небажаних напрямів інтеграційного розвитку, які перестають відповідати об’єктивним умовам та переважаючим очікуванням учасників. Вони можуть виступати і як передумова майбутнього реформування (переформатування) інтеграційного процесу.

² Джерело: Charlemagne: The return of Jaques Delors. – The Economist, 12 February 2004, <http://www.economist.com/node/2424124>.

³ Докладно див.: Hayward J., Wurzel R. (eds.). *European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity*. – New York: Palgrave Macmillan, 2012.

⁴ Докладно див.: Offe C. *Europe Entrapped*. – Cambridge, UK: Polity Press, 2015.

⁵ Докладно див.: Gilman N., Steven W. Back in the USSR. Is the European Union heading for a Soviet-style collapse? – *The American Interest*, Vol.12, №3, 12 December 2016, <http://www.the-american-interest.com/2016/12/12/back-in-the-ussr>.

⁶ Докладно див.: Soros G. (with G. P. Schmitz). *The Tragedy of the European Union: Disintegration or Revival?* – New York: PublicAffairs, 2014; Soros G., Schmitz G.P. *The European Union is on the Verge of Collapse*. – *The New York Review of Books* (an interview), Vol.63, №2, 11 February 2016, <http://www.nybooks.com/articles/2016/02/11/europe-verge-collapse-interview>.

⁷ Вкажемо лише на деякі з них: Eppler A., Scheller H (ed.). *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*. – Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013; Vollaard H. Explaining European Disintegration. – *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, Issue 5, September 2014, p.1142-1159; Scheller H., Annegret E. European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? – Preliminary Thoughts for a Research Agenda. Institute for European Integration Research. Working Paper, №02/2014, https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/2014_02_Eppler_Scheller.pdf; Webber D. How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? – A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives, Austrian National University, ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Vol.2, №3, October 2011.

Підтвердженням обґрунтованості такого підходу є те, що кризові процеси, які спостерігаються в розвитку ЄС, дали поштовх не лише євроскептицизму, але й інтенсивним пошукам нових підходів до розвитку європейської інтеграції. Криза в ЄС стимулює спроби реалізації курсу на завершення формування ЕВЄС⁸. У реальності ми маємо справу зі складним, неоднозначним і навіть внутрішньо суперечливим процесом, який за будь-яких обставин неправильно змальовувати лише в одному кольорі, передрікаючи якийсь єдиний тренд подальшого розвитку. Насправді, ми стикаємося з цілою низкою можливих варіантів подальшої еволюції євроінтеграційного процесу та ЄС. Вибір між цими варіантами буде, вочевидь, більшою мірою залежати від рівнів політичної волі та креативності відповідних політичних сил, здатності мислити стратегічно, виходячи за вузькі рамки бачення сьогодення, та вміння ретельно і збалансовано аналізувати весь складний комплекс чинників, що лежить в основі євроінтеграції.

Саме ці принципові підходи визначають мету та цілі аналізу в цій аналітичній доповіді та статтях, що її супроводжують. Аналітична доповідь ставить за мету послідовно висвітлити чинники, виміри та можливі наслідки нинішньої кризи в розвитку євроінтеграції загалом та Євросоюзу зокрема (Розділ 1). Це дасть можливість ґрунтовніше проаналізувати існуючі варіанти (сценарії) подальшої еволюції ЄС та процесу євроінтеграції (Розділ 2). На особливу увагу при цьому заслуговують механізми функціонування єврозони та формування Економічного і валютного союзу (Розділ 3), оскільки і історично, і логічно саме події в межах єврозони справляють найбільший вплив на еволюцію усього євроінтеграційного процесу. І, нарешті, в Розділі 4 проаналізовано можливі впливи процесів переформування євроінтеграції на механізми асоціації Україна-ЄС, нові ризики, що виникають у цій сфері, та нові можливості, пов'язані з адаптацією до нових вимог і викликів.

Аналітичну доповідь доповнюють статті, присвячені проблемам, які є вкрай важливими для долі євроінтеграційного процесу, зокрема питання виходу Великої Британії з ЄС, міграційної кризи та нових загроз і викликів європейській безпеці.

⁸ Головні напрями та інструменти цієї політики докладно висвітлені в публікації: Сіденко В. Політика завершення формування Європейського економічного і валютного союзу: основні тенденції і можливі наслідки для України. – Економіка України, 2014р., №10, с.51-66.

1. КРИЗОВІ ПРОЦЕСИ В ЄС: ВИТОКИ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТА ПОЛІТИЧНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ, МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ

Європейський Союз переживає непростий період свого розвитку: можливо, найбільш складний за всю історію євроінтеграційного процесу, починаючи з 1950-х років. Різноманітність викликів, які нині постають перед ЄС, їх надзвичайна масштабність і різнобічність дають підставу говорити про *системну кризу* євроінтеграційного процесу. Як і будь-яка інша криза системного характеру, вона не є випадковістю, а постає результатом тривалого накопичення передумов ще з періоду тріумфальної євроінтеграції.

1.1. ОСНОВНІ ЧИННИКИ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Нинішня криза, виміри якої будуть розглядатися в цій доповіді, настала за періодом надзвичайно інтенсивного розвитку євроінтеграційних процесів упродовж майже чверті століття, починаючи з імпульсу, заданого прийняттям ще в середині 1980-х років Єдиного Європейського акта, а згодом Маастрихтського та Амстердамського договорів у 1990-х роках. Кульмінацією цих процесів стало, з одного боку, впровадження єдиної європейської валюти, інтенсивне формування валютно-економічного союзу з поширенням елементів союзу політичного (який, здавалося б, мав органічно впливати з процесу утворення ЕВС), а з іншого – безпрецедентне розширення ЄС до 28 членів, що перетворювало ЄС на найпотужнішого (поряд зі США) глобального гравця.

Переможний поступ євроінтеграції створив своєрідний клімат євроейфорії, коли здавалося б Вестфальська система міжнародних відносин відокремлених і самодостатніх національних держав вичерпала себе, на заміну приходить якщо не європейська федерація, то, принаймні, яесьь нове політичне утворення, що базується на делегуванні наднаціональним структурам значної частки повноважень національних держав. Проте реальне життя продемонструвало, наскільки крихкими можуть бути такі уявлення та політики, коли об'єктивні умови глобального розвитку істотно змінюються.

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009рр. поклала край періоду євроінтеграційного тріумфу та зумовила розгортання кризи, яка почала швидко та переконливо доводити, що в самій конструкції процесу євроінтеграції є серйозні дисбаланси та асиметрії, за яких швидко рухатися уперед не лише

проблематично, але й небезпечно. Глобальна криза показала загалом усю відносність переваг великих економічних просторів і те, що вони можуть бути не лише стимуляторами соціально-економічного розвитку, але й каталізаторами соціально-економічних негараздів. Зростаюче усвідомлення цієї обставини породило потужну “протишвилю” нового європейського націоналізму.

Націоналізм у країнах ЄС сьогодні відроджується досить швидкими темпами. Сплеск націоналізму дав поштовх розробці різноманітних концептів дезінтеграції, які отримали надзвичайну політичну підтримку в результаті комбінованої дії рішення Великої Британії вийти з ЄС та приходу до влади в США Адміністрації Д.Трампа з його політикою протекціонізму та руйнування низки існуючих міжнародних угод. Показовою у цьому контексті також є еволюція Польщі та Угорщини – країн, які в 1990-х роках були в авангарді проєвропейських постсоціалістичних перетворень, а сьогодні стали об’єктами звинувачень з боку керівних органів ЄС в порушенні низки європейських принципів та сторонами, проти яких вже здійснюється судовий розгляд справ та ініціюються санкції.

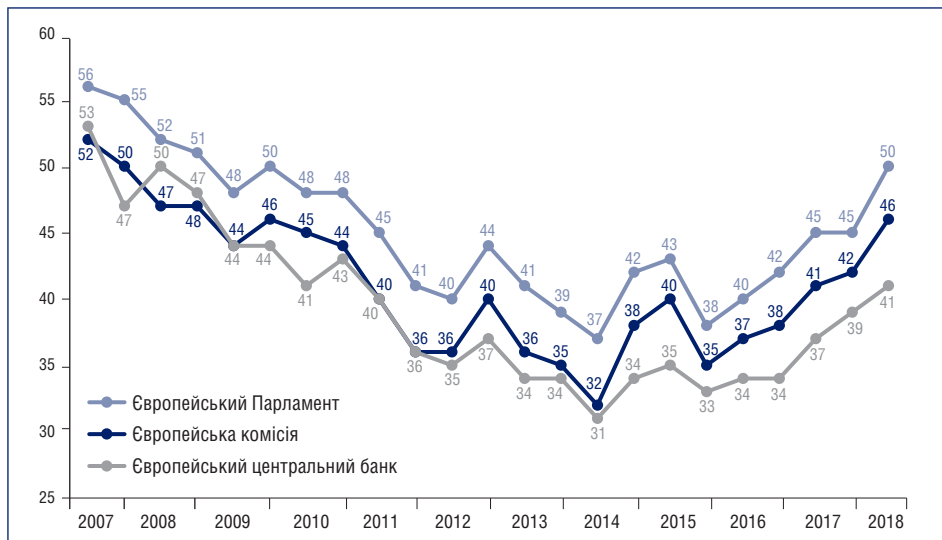
Але, мабуть, не меншу “підтримку” цьому новому курсу надають ті невіправдані надії на євроінтеграцію, які, як виявляється, були завищеними та породили помітне розчарування широких верств населення країн Євросоюзу у практичних результатах розвитку, падіння суспільної довіри до ключових інститутів ЄС. Це переконливо підтверджують регулярні соціологічні опитування “Євробарометру” (*Eurobarometer*) (діаграма “Суспільна довіра населення до ключових інститутів ЄС”¹, с.12). Попри те, що протягом останніх трьох років спостерігається поступове відновлення довіри європейців до інституцій ЄС, проте відновити її повною мірою та вийти на докризовий рівень 2007р. досі не вдалося.

Головним первинним джерелом нинішніх кризових процесів у розвитку ЄС стали значні **протириччя та асиметрії в механізмах єврозони та у проголошеній політиці завершення формування ЕВС**. Сформована в 1990-х роках модель європейської інтеграції мала в якості однієї з ключових ідей реалізацію концепції “оптимальних валютних зон” (*optimum currency areas*) Р.Манделла, що розглядалось як потужний каталізатор економічного зростання, який діє через істотне зниження трансакційних витрат та усунення валютних ризиків в умовах заміни різноманіття національних валют на єдину європейську. При цьому були проігноровані сформульовані в наукових дослідженнях з цього питання² умови, за яких “оптимальна валютна зона” може діяти успішно. Ці умови передбачають не лише наявність безперешкодної мобільності праці та капіталу, гнучкості цін і заробітних плат у всьому просторі

¹ Побудовано за даними: Public opinion in the European Union. – Standard Eurobarometer (Spring 89, Autumn 88, Spring 87), European Commission, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>.

² Докладно див.: Frankel J.A., Rose A.K. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. – The Economic Journal, 1997, Vol.108 (449), p.1009-1025.

Суспільна довіра населення до ключових інститутів ЄС



зони єдиної валюти, але й присутність системи фіскальних трансфертів для подолання ефектів мобільності факторів та нейтралізації негативних ефектів для менш розвинутих регіонів зони, а також наявність тісного зв'язку між економічними циклами країн-учасниць. У рамках єврозони монетарна політика не була підкріплена відповідними механізмами фіскального перерозподілу і, таким чином, істотно відхилилася від зазначених умов.

До цього слід додати, що до зони євро увійшли країни з *істотно відмінними у структурному та інституційному аспектах* економіками. І за цих умов не могла бути дотримана ключова монетаристська передумова – точна відповідність між грошовою пропозицією та потенціалом зростання економіки. Як відзначають авторитетні фахівці з макроекономіки³, уніфікований рівень відсотка в єврозоні породжує “асиметричні імпульси” в країнах, чії рівні інфляції та зростання відхиляються від середніх величин.

Більше того, форсоване запровадження єдиної валюти породило *асиметрію монетарно-фіскального макроекономічного регулювання* у країнах-членах єврозони через те, що для національної держави стає неможливим використовувати комбінацію монетарних і фіскальних інструментів регулювання внаслідок централізації функцій монетарного регулювання на рівні Європейського центрального банку та керованої ним європейської системи центральних банків. Фактична дезінтеграція класичної системи національного макроекономічного регулювання, яка виникає внаслідок цього, мала наслідком

³ Докладно див.: Scharpf F.W. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. – LEQS Annual Lecture Paper 2011, Paper presented at the LEQS Annual Lecture “Saving the Euro – at the expense of democracy in Europe?” on 12th May 2011 at the London School of Economics, pp.12, 19-20.

те, що в національній юрисдикції залишилися лише бюджетно-фінансові інструменти регулювання. Водночас, позбавлена можливості самостійно визначати монетарну політику, країна-член єврозони вже не може ефективно регулювати власний зовнішній баланс економічних операцій, корегувати виникаючі дефіцити поточного рахунку у своєму платіжному балансі. Як наслідок, в умовах одночасного порушення і внутрішньої, і зовнішньої економічної рівноваги (а саме такі явища були характерними в умовах глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009рр.) у держави може не залишитись іншого вибору, аніж *надмірно застосовувати бюджетно-фінансові важелі регулювання*, що є прямим шляхом до зростання фінансових дефіцитів і державних боргів, та загалом дестабілізації всієї системи державних фінансів.

Централізація функцій вироблення монетарної політики в євроні призвела до формування певної усередненої політики для всіх країн-членів – і сильних, і слабких. При цьому відносно слабкіші у структурному та інституційному аспектах економіки (такі, як Греція та деякі інші країни півдня Європи) потрапляли у своєрідну пастку, коли “ліки”, що їм приписували органи монетарного регулювання ЄС разом з МВФ, лише погіршували загальну соціально-економічну ситуацію⁴.

Але проблема полягає не лише у труднощах макроекономічного балансування структурно різномірних економік у євроні. Поглиблення кризових процесів в окремих країнах-членах єврозони породило більш далекосяжні наслідки, висунувши на авансцену дискусії про можливість *кризи легітимності Європейського Союзу*.

Так, один з найбільш авторитетних дослідників євроінтеграційних процесів у Німеччині (Інститут дослідження суспільств ім.М.Планка в Кельні) Ф.Шарпф (*F.Scharpf*) у цьому контексті попереджає⁵, що Європейський валютний союз “став системною причиною виникнення дестабілізуючих макроекономічних дисбалансів, щодо яких країни-члени виявили труднощі або неможливість протидіяти за допомогою інструментів, що залишилися у їх розпорядженні. Ці ефекти підірвали економічну та фінансову стабільність деяких членів ЄВС, що зруйнувало політичні вимоги та очікування такою мірою, яка може трансформувати економічну кризу в кризу демократичної легітимності”. У цьому ж руслі йдуть і висновки Нобелівського лауреата з економіки Дж.Стігліца (*J.Stiglitz*), що містяться в його дослідженні “Як спільна валюта загрожує майбутньому Європи”⁶.

⁴ Всесвітньо відомий американський економіст Дж.Гелбрейт умовно назвав такі макроекономічні рецепти лікування “хвороби” економіки Греції “чашею з отрутою”, яка руйнує національний економічний організм. Докладно див.: Galbraith J. Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe. – New Haven, CT: Yale University Press, 2016.

⁵ Див.: Scharpf F. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy – MPIfG Discussion Paper 11/11, Max Planck Institute for the Study of Societies (Cologne), July 2011, p. 2, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf.

⁶ Див.: Stiglitz J. How a Common Currency Threatens the Future of Europe. – New York-London: W. W. Norton & Company, 2016.

Звідси випливає однозначний висновок, що *проблема неадекватності механізмів функціонування єврозони, які об'єктивно не враховують істотних розбіжностей між країнами-членами за рівнем економічного розвитку, зрілості інститутів економічного регулювання та потенціалом конкурентоспроможності, є ключовим дестабілізуючим фактором у розвитку ЄС, який перетворюється у періоди глобальної нестабільності на потужний додатковий канал макроекономічної дестабілізації в ареалі відносно слабкіших членів єврозони.*

Але це не єдине джерело проблем для ЄС. Не останню роль у потраплянні Євросоюзу у фазу кризи відіграв *процес безпрецедентного розширення ЄС у 2004р. та наступні роки.* Незважаючи на тривалий період інституційної підготовки до вступу до ЄС, загалом новоприйняті члени за своїм рівнем розвитку помітно поступалися абсолютній більшості країн ЄС-15 (за винятком, Греції та Португалії). *Наростання гетерогенності в рамках соціально-економічного простору ЄС* (діаграма “Рівні ВВП на душу населення у деяких країнах-членах ЄС”⁷) значно ускладнило умови вироблення спільних політичних рішень у різних сферах, оскільки будь-яке “усереднене” рішення може істотно відхилятися від оптимальних рішень для окремих країн-членів. Такий стан речей створює передумови для наростання протиріч у процесах вироблення спільних рішень, які цілком можуть перетворитися на істотні загальнополітичні розбіжності, які впливають з *різного бачення перспектив і пріоритетів розвитку.*

Більше того, наявність *різного за змістом історичного досвіду та специфічних культурних традицій* цілком може за таких умов породжувати істотні конфлікти з тих чи інших принципових питань між євроінтеграційним центром (комунітарні органи ЄС) та окремими державами-членами, які стануть перешкодою на шляху розвитку євроінтеграції.

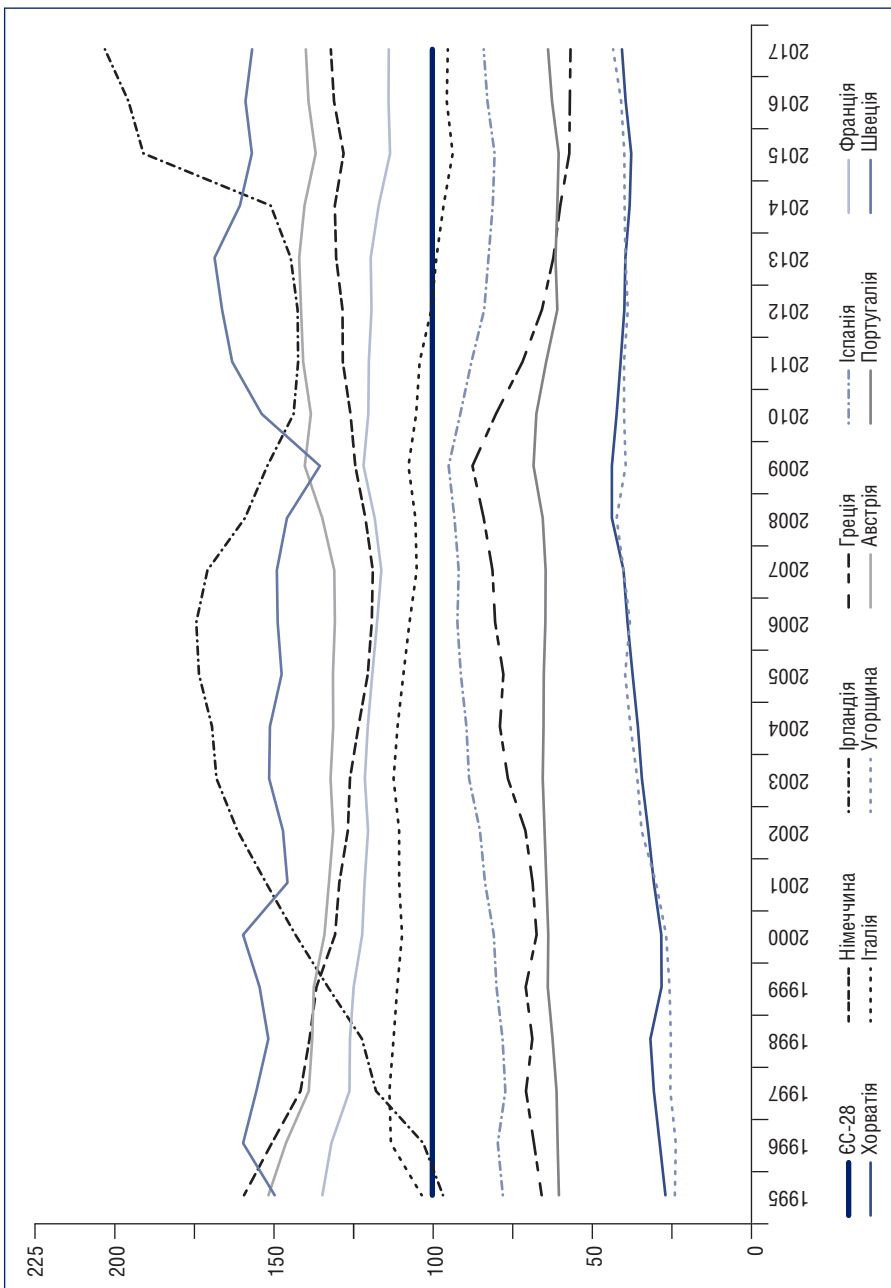
Та навіть у самих євроінтеграційних інституціях наростання гетерогенності параметрів розвитку країн-членів поставило під знак питання ефективність процесів координації та вироблення узгоджених позицій. Адже для цього необхідне якщо не ідентичне, то, принаймні, близьке розуміння змісту питань, які знаходяться на порядку денному інтеграційного співтовариства. Але чи не є утопією вважати, що приведення до спільного знаменника відбуватиметься кожного разу просто внаслідок того, що всі країни-члени сповідують певну спільну систему європейських цінностей?

Вочевидь, за всієї значимості європеїзації, процес утворення *єдиної європейської культури*, в т.ч. культури управління, є далеким від завершення. А тому залишається широкий простір для *конфлікту різних культур державного управління* в органах взаємодії і керівних органах ЄС. Все це істотно ускладнює досягнення оптимуму в процесах спільного регулювання.

По суті, всупереч поширеним уявленням, *не існує єдиної європейської моделі соціально-економічного розвитку.* В реаліях є взаємодія різних моделей,

⁷ Складено за даними бази даних Євростату: Main GDP aggregates per capita, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/hui/show.do?dataset=nama_10_pc&lang=en.

Рівні ВВП на душу населення у деяких країнах-членах ЄС (ЄС-28=100)



які за деякими параметрами досить суттєво різняться. Так, наприклад, британська модель економіки є за багатьма своїми принциповими характеристиками значно більш ліберальною, порівняно з більшістю континентальних країн ЄС, і, відверто кажучи, має більше спільного з економікою США, аніж Франції чи скандинавських країн. Доки не поставало питання про форсування завершення формування ЕВС, ці розбіжності ще можна було нівелювати якимось чином. Але винесення на порядок денний питання утворення повноцінного ЕВС порушило інше ключове питання: *що робити із розбіжностями, притаманними національним моделям соціально-економічного розвитку?*

Ключовий висновок, який випливає з цього: *якщо закладені в національних моделях соціально-економічного розвитку відмінності становлять істотний зміст національної системи цінностей та життєвих принципів, то виникатиме передумова для можливого уповільнення та навіть зупинення процесу євроінтеграції, а в перспективі – зародження та поширення дезінтеграційних тенденцій*. І в цьому контексті слід було б виваженіше ставитися до аналізу причин виходу Великої Британії з ЄС і вбачати в цьому не лише певні політичні ігри, але й *об'єктивні передумови*.

Загалом, принципова можливість кризових процесів у розвитку євроінтеграції чималою мірою закладена в самій структурі євроінтеграційної політики, яку втілювали в життя з початку 1990-х років. Тут критично важливу роль відіграють два виміри проблеми: (1) поєднання процесів поглиблення інтеграції та розширення складу його учасників; (2) забезпечення співвідносності між національними економічними, політичними та культурними засадами розвитку.

У першому з цих вимірів “поглиблення vs розширення” потрібно чітко усвідомлювати, що *сам факт поєднання у часі процесів поглиблення та розширення є надзвичайним посиленням навантаження на всю систему інститутів євроінтеграційного об'єднання*.

Справа в тому, що за своїм змістом і структурою процеси поглиблення інтеграції та розширення їх територіального охоплення є істотно різними. Вони об'єктивно потребують різних концептуальних підходів, різної логіки дій. Зрозуміло, що будь-які істотні структурні та інституційні перетворення (а саме вони визначають зміст процесів інтеграції) потребують значної концентрації ресурсів і зусиль у сферах, пов'язаних з такими перетвореннями. А отже, *здійснювати глибинні перебудови значно легше та перспективніше в більш обмеженому просторі*. Поєднання у часі цих двох процесів призводить до зростання адаптаційних шоків, пов'язаних з браком здатності пристосуватися до нових принципів організації. Територіальне ж розширення, а тим більше зростання гетерогенності учасників процесу за якісними параметрами, загрожують істотним збільшенням ризиків інституційного провалу у процесі реформ.

Прийняття до складу ЄС нових, менш розвинутих членів об'єктивно не може не ставити на порядок денний питання про певне сповільнення інтеграцій углиб. Намагатися навантажувати інституційно мало підготовлені нові країни до великого стрибка в розвитку інтеграції – це схоже на авантюру, що

базується на втраті відчуття реальності. Єдиним виходом з цього протиріччя могло б бути кардинальне збільшення фінансових трансфертів між країнами-членами з метою істотного нівелювання розбіжностей за умовами національних економічних середовищ. Але це вимагало б принципово інших підходів, що базуються на основі фактичного становлення *європейської федерації держав*. На сьогодні це виглядає фантастичним, зважаючи на питання, що впливають з другого аспекту проблеми.

Цей другий аспект пов'язаний з тим, що *просування на вищу стадію розвитку процесів економічної інтеграції (утворення ЕВС) не може відбуватися поза формуванням відповідного політичного союзу держав*. Інтеграція економік і національних соціальних систем без міцного та автономно діючого (незалежно від національних держав) політичного центру, який виробляє та впроваджує у життя єдину європейську політику соціально-економічного розвитку – небезпечна утопія.

Це цілком розумів головний архітектор хвилі євроінтеграції, що виникла всередині 1980-х років, Ж.Делор (*J.Delors*), який ще на початку 2000-х років висловив побоювання щодо долі ідеї “єдиної Європи”. На думку політика та його прихильників, нейтралізація ризиків безпрецедентного територіального розширення ЄС об’єктивно потребувала посилення “європейської дисципліни” та зростання ролі європейських норм регулювання. Інакше не уникнути “інституційної дезінтеграції”⁸.

Власне, керівники ЄС спочатку й обрали саме цей шлях, запропонувавши ухвалити т.зв. Конституційний договір ЄС, який передбачав значне посилення принципу наднаціональності в діяльності союзу, включно із запровадженням європейських законів прямої дії. Але провал цього задуму під час референдумів у 2004р. у Франції (країні, яка завжди претендувала на роль головного генератора євроінтеграційних ідей!) та Нідерландах виявив усю передчасність запропонованого нового політичного формату для Європи, його несумісність із національними почуттями широких верств населення. Це жодним чином не було випадковістю, особливо на тлі розуміння того, що це був не перший подібний випадок в історії ЄЕС та ЄС.

Заміна формату Конституційного договору на істотно більш вільну конструкцію Лісабонського договору не могла пройти безслідно для ефективності комунітарних механізмів ЄС, оскільки суттєво зсунула баланс між важелями впливу від імперативності спільних норм до механізмів координації між самостійно діючими учасниками. Ці механізми ставали дедалі більш складними та працемісткими та вимагали надто багато часу в умовах суттєвого зростання кількості членів ЄС та об’єктивного ускладнення структур економік країн-членів мірою їх розвитку.

⁸ Докладно див.: Charlemagne: The return of Jaques Delors. – *The Economist*, 12 February 2004, <http://www.economist.com/node/2424124>; Rousselin P. “Après les pompiers, l’UE attend les architectes”: interview avec Jacques Delors. – *Le Figaro*, 15 June 2010, <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/06/15/01002-20100615ARTFIG00681-delors-l-europe-attend-les-architectes.php>.

По суті, *плани формування політичної надбудови над ЕВС виявилися переважно зруйнованими* – і цьому передували ряд важливих причин.

Насамперед слід відзначити, що фактор економічної доцільності формування ЕВС є дуже вагомим, але не настільки, щоб швидко змінити самоідентифікацію громадян у країнах-членах, серед яких менша частина ідентифікує себе насамперед як європейці: *насправді переважає національна самоідентифікація, а інколи навіть і регіональна* (як це, наприклад, має місце в Італії, Бельгії, в окремих частинах Іспанії та Німеччини) (таблиця “Самоідентифікація населення ЄС”⁹). Причому, якщо в умовах стійкого економічного розвитку люди більш схильні бути інтернаціоналістами та навіть глобалістами, то в періоди соціально-економічних ускладнень вони, як правило, схильні до більш локальної орієнтації. Ця особливість зумовила значне посилення ролі правонаціоналістичних партій і рухів у більшості країн ЄС, особливо тоді, коли продовженням глобальної фінансово-економічної кризи стала криза в єврозоні. За таких тенденцій навряд чи є підстави розраховувати на істотне посилення функцій наднаціональних органів у межах ЄС.

Крім цього, процес посилення ролі європейських інститутів наражається на бар’єр, який в численних публікаціях отримав назву “*дефіцит демократії*” у функціонуванні європейських інститутів. У цьому контексті слід констатувати, що попри позитивні зміни у структурі та процедурах прийняття рішень у системі керівних інститутів ЄС за останню чверть століття та, особливо, після ухвалення Лісабонського договору, для більшості громадян європейських держав європейські інститути постають як осередок непідконтрольної та незалежної від них євробюрократії. Вони розуміють, що подальше розширення функцій комунітарних органів ще більше централізує реальні владні повноваження, відірве їх від місць проживання і зробить європейські владні повноваження ще менш залежними від звичайних громадян. Особливими ж є побоювання подальшої концентрації повноважень у розпорядженні фінансовими ресурсами, що може послабити традиційні національні схеми забезпечення соціально-економічного розвитку.

Нарешті, процеси посилення координації економічної політики країн-членів, вочевидь, мають свої об’єктивні межі, за якими витрати часу та ресурсів на таку координацію навряд зможуть виправдати корисні ефекти від утворення великого економічного простору. Це, зокрема, може загрожувати зниженням рівня гнучкості та швидкості реакції на нові можливості та виклики за проведення економічної політики, особливо в контексті сучасних революційних за своїм характером технологічних змін. Інновації, як відомо, виникають первісно в локальному середовищі, лише згодом поширюючись на більш широкий простір. Виникнення нових технологічних рішень може вимагати руйнування існуючих глобальних або макрорегіональних зв’язків, звільняючи

⁹ Складено за даними: European citizenship. – Standard Eurobarometer (spring 2010, spring 2014, spring 2018), European Commission, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>.

**Самоідентифікація населення ЄС,
% опитаних**

| | Громадяни своєї нації | | | Більшою мірою громадяни своєї нації, аніж європейці | | | Більшою мірою європейці, аніж громадяни своєї нації | | | Європейці | | |
|-----------------|-----------------------|-----------|-----------|---|-----------|-----------|---|----------|----------|-----------|----------|----------|
| | 2010* | 2014 | 2018 | 2010* | 2014 | 2018 | 2010* | 2014 | 2018 | 2010* | 2014 | 2018 |
| ЄС-28 | 46 | 39 | 35 | 41 | 51 | 55 | 7 | 6 | 6 | 3 | 2 | 2 |
| Австрія | 49 | 33 | 41 | 42 | 55 | 48 | 6 | 8 | 8 | 1 | 2 | 2 |
| Бельгія | 33 | 33 | 30 | 46 | 54 | 57 | 10 | 8 | 10 | 6 | 3 | 3 |
| Болгарія | 51 | 49 | 46 | 36 | 41 | 41 | 5 | 6 | 6 | 2 | 0 | 1 |
| Велика Британія | 70 | 64 | 51 | 24 | 30 | 41 | 2 | 2 | 6 | 2 | 1 | 1 |
| Греція | 50 | 49 | 51 | 41 | 47 | 47 | 5 | 3 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| Данія | 43 | 37 | 36 | 52 | 58 | 60 | 4 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Естонія | 49 | 38 | 40 | 43 | 56 | 52 | 4 | 4 | 6 | 2 | 1 | 0 |
| Іспанія | 35 | 27 | 20 | 50 | 56 | 63 | 6 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| Італія | 45 | 45 | 37 | 41 | 46 | 57 | 8 | 5 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Ірландія | 58 | 49 | 37 | 34 | 46 | 59 | 4 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 |
| Кіпр | 39 | 52 | 40 | 44 | 42 | 55 | 7 | 4 | 3 | 6 | 1 | 1 |
| Латвія | 52 | 45 | 44 | 33 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 3 | 2 | 3 |
| Литва | 60 | 45 | 44 | 32 | 49 | 50 | 3 | 4 | 5 | 2 | 1 | 0 |
| Люксембург | 22 | 21 | 12 | 46 | 60 | 65 | 12 | 11 | 15 | 16 | 6 | 7 |
| Мальта | 39 | 26 | 28 | 54 | 69 | 64 | 4 | 3 | 6 | 2 | 1 | 1 |
| Німеччина | 39 | 27 | 26 | 47 | 59 | 57 | 8 | 10 | 11 | 4 | 2 | 3 |
| Нідерланди | 36 | 22 | 28 | 52 | 61 | 63 | 8 | 6 | 7 | 2 | 1 | 1 |
| Польща | 44 | 36 | 32 | 48 | 55 | 62 | 6 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| Португалія | 43 | 42 | 32 | 46 | 53 | 64 | 6 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Румунія | 50 | 47 | 47 | 18 | 46 | 43 | 13 | 4 | 6 | 6 | 3 | 1 |
| Словаччина | 41 | 44 | 30 | 45 | 48 | 59 | 10 | 6 | 6 | 3 | 1 | 0 |
| Словенія | 55 | 37 | 35 | 37 | 56 | 57 | 4 | 3 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| Угорщина | 47 | 46 | 25 | 47 | 44 | 64 | 5 | 8 | 10 | 1 | 2 | 1 |
| Франція | 42 | 34 | 38 | 44 | 57 | 54 | 9 | 6 | 6 | 3 | 1 | 1 |
| Фінляндія | 48 | 36 | 37 | 44 | 56 | 54 | 6 | 6 | 7 | 1 | 1 | 1 |
| Хорватія | н/д | 37 | 32 | н/д | 54 | 58 | н/д | 6 | 8 | н/д | 2 | 1 |
| Чехія | 59 | 48 | 34 | 36 | 45 | 57 | 3 | 4 | 7 | 1 | 3 | 1 |
| Швеція | 48 | 31 | 37 | 44 | 63 | 56 | 5 | 5 | 4 | 1 | 0 | 1 |

* У зв'язку зі зміною методології, у 2010р. не наведені варіанти “важко відповісти”, “відмова надати відповідь”, “жодної відповіді”.

простір для розвитку нового. І в цьому контексті *наявність певних моментів дезинтеграції застарілого і того, що втратило актуальність, може постати як передумова подальшого розвитку.*

Можна стверджувати, що для періодів кардинальних технологічних проривів найбільш важливими чинниками є рівень креативності, енергія творення та час, а не розмір існуючого економічного простору. Підвищення ролі великих економічних просторів, а разом з тим і процесів глобалізації та регіональної інтеграції має відбуватися у *майбутньому* одночасно з утвердженням нової технологічної парадигми, яка потребуватиме великих коштів на своє повсюдне поширення. На нинішньому ж етапі імператив інтеграції об'єктивно (внаслідок самої логіки розвитку процесів техногенно зумовленої реструктуризації) повинен дещо спадати. За нинішніх умов акцент на подальшу інтеграцію, а отже й на посилення уніфікації економічного простору, *може перешкоджати технологічному розвитку, оскільки поглинатиме великі обсяги часу та енергії для процесів координації та уніфікації, замість їх використання на творіння нового.*

Звідси можна зробити висновок, що *нинішні кризові процеси в межах ЄС* є не стільки результатом політичних помилок чи гри національних амбіцій, не стільки наслідком раптових екстернальних подій (стихійних міграційних потоків чи агресивних дій окремих країн), скільки *внутрішньо зумовленим процесом*, який демонструє *хвилеподібний характер соціально-економічного та технологічного розвитку.*

1.2. КЛЮЧОВІ ВИМІРИ КРИЗОВИХ ПРОЦЕСІВ В ЄС

Оцінюючи нинішні ускладнення в розвитку ЄС, необхідно бути надзвичайно виваженим та належним чином охарактеризувати як позитивні, так і негативні аспекти в інтеграційній динаміці.

У позитивному аспекті не можна ігнорувати ту обставину, що з моменту утворення в 1952р. Європейської спільноти з вугілля та сталі, а в 1957р. – Європейського економічного співтовариства та Євратому європейська інтеграція загалом досягла вражаючих успіхів, створивши найбільший у світі спільний господарський простір з досить високим рівнем інтегрованості та взаємозалежності національних і регіональних економік, з вільним пересуванням товарів, послуг, капіталів і людей (“чотири свободи”), а останнім часом й інформації та знань (“п’ята свобода”).

Важливо враховувати, що ці досягнення європейського інтеграційного процесу мали місце *не в умовах стабільного, неухильного та безперервного наростання інтеграції, а за досить виразних хвиль – підйомах і спадах та навіть тривалих зупинках і зривах.* Він [інтеграційний процес] на всіх своїх етапах був політично та соціально непростим, адже між країнами-членами завжди існували розбіжності, на що вказують численні публікації з історії

європейської інтеграції¹⁰: (1) прагнення одних країн-членів до більш “тісної єдності” у прийнятті рішень на противагу тим, хто вважає за доцільне зберегти власний національний суверенітет у межах ЄС у найбільш значущих сферах; (2) бажання більш розвинутих країн-членів посилити позиції та неготовність поступитися національними інтересами на користь загальноєвропейських; (3) намагання більш економічно сильних країн диктувати умови менш розвинутих і небажання останніх опинитися під політичним та/або економічним протекторатом перших.

Періодично це призводило до істотних колізій. І в цьому контексті достатньо згадати про “провал” утворення ще в 1950-х роках Європейського оборонного співтовариства, т.зв. “кризу порожнього крісла” (відкликання представників Франції у Раді (ЕСЕ) у 1965р., коли виникла ідея розширення наднаціональних повноважень Єврокомісії, “провал” на початку 1970-х років далеких союзів (“План Барра” (*Barre Plan*) 1969р.), доповідь Вернера (*Werner Report*) 1970р.)). Тобто **кризи постійно супроводжували розвиток євроінтеграційного процесу**.

Але після “провалу” ратифікації Конституційного договору та укладення на його заміну Лісабонського договору у 2007р. ЄС пережив одне з найскладніших десятиліть своєї історії, а кризові процеси всередині його набули якісно інших ознак – більшої тривалості та більшої глибини та масштабності. Вони вийшли за межі суто економічних чи політичних проблем і стали супроводжуватися наростанням євроскептичних рухів. Характерною особливістю стала **багатоаспектність кризових процесів, їх комплексний характер**.

Так, відомий дослідник процесів євроінтеграції І.Беренд (*I.Berend*)¹¹ в одному зі своїх останніх досліджень констатував *одночасну наявність* одразу *дев'яти криз* у розвитку ЄС – п'яти “явних” (криза євро, грецька боргова криза, російський виклик європейській безпеці, вихід Великої Британії з ЄС, міграційна криза) та чотирьох більш “прихованих” (“демографічна бомба з часовим механізмом”, продовження процесу розширення ЄС та його суперечлива політика сусідства, “зворотні тенденції” у процесі трансформації у країнах Східної Європи та деякі негативні властивості сучасного капіталізму: спекулятивні кризи, безробіття та соціальна нерівність).

Слід відзначити, що така велика кількість “криз”, мабуть, свідчить про набуття соціально-економічними та політичними збуреннями *системного характеру*. Є достатні аргументи вважати ці дев'ять криз **різними аспектами (гранями) одного загального кризового процесу в розвитку євроінтеграції**.

¹⁰ Див. зокрема: Евросоюз: от кризиса к кризису. – Проблемы национальной стратегии, 2011г., №1 (6), с.7-25.

¹¹ Джерело: Berend I. The Contemporary Crisis of the European Union: Prospects for the Future. – New York: Routledge, 2017.

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009рр. стала своєрідним каталізатором фундаментальних проблем європейської інтеграції та породила ряд системних ризиків, що дестабілізували інтеграційні процеси у межах ЄС¹².

Слід також відзначити, що кризи останнього десятиліття зробили інституційні вади, закладені в механізмах функціонування ЄС, настільки видимими, що це сприяло різкій інтенсифікації практики використання *ad hoc* механізмів, “ручного” управління, позапланових міні-самітів, посиленню міжурядового виміру політик ЄС та впливу окремих держав. Це дозволило вживати термінових рятувальних заходів, однак не вирішило всіх проблем. Більше того, це відволікало від вирішення дійсно стратегічно важливих проблем. Іншим наслідком такого стану речей стала втрата довіри переважної частини населення до діяльності євроінтеграційних інститутів, які ніколи не відзначалися таким же рівнем демократичності та прозорості, як це має місце в самих національних державах за відпрацьованих тривалим історичним досвідом механізмів публічного контролю за діяльністю владних структур.

Тривалість та багатоаспектність кризових явищ стали чинником руйнування механізмів вироблення консенсусу в органах керування ЄС, коли прагматичні націоналістичні міркування почали брати гору над відчуттям історичної спільності (євроідеалізмом), причому розбіжності в політико-економічній сфері стали виявлятися не спорадично (час від часу) та локально (в окремих місцях), а набули *усталеного та масштабного вигляду* як протиріччя між більш розвинутою Північчю та менш розвинутим Півднем, між “старими” та “новими” членами ЄС (“Нова Європа”). Все це є свідченнями ***потрапляння системи у стан біфуркації*** (роздоріжжя), коли актуалізуються різні ймовірні сценарії подальшого розвитку.

Особливу політичну гостроту посиленню внутрішніх протиріч у розвитку євроінтеграції дало рішення Великої Британії вийти зі складу ЄС, яке є безпрецедентним у більш ніж 60-річній історії євроінтеграції, яке не могло не поставити на порядок денний *питання про можливість зворотного перебігу процесу*, а отже й поставити під сумнів саму європейську ідею у тому форматі, в якому вона формувалася після Другої світової війни. За наявності осередків націонал-популізму в ряді інших країн ЄС це створює зокрема певний ***потенціал суттєвої зміни формату євроінтеграції та загалом політичного порядку денного ЄС***.

Досить показовим симптомом неблагополуччя розвитку євроінтеграції є тенденція до наростання останніми роками *кількості антиєвропейських або “євроскептичних” політичних партій і рухів*. Серед країн ЄС, де вони стали відігравати значну політичну роль, – Австрія, Велика Британія, Греція, Данія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Угорщина, Франція, Фінляндія, Чехія, Швеція. Деякі євроскептичні партії досягли значних успіхів на національних і місцевих виборах (врізка “*Зміцнення антиєвропейських та євроскептичних політичних сил у країнах-членах ЄС*”), а також змогли успішно пройти до Європейського Парламенту у 2014р., отримавши 25% з 751 місця.

¹² Джерело: Archick K. European Union: Current Challenges and Future Prospects. – Congressional Research Service, 27 February 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>.

ЗМІЦНЕННЯ АНТИЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА ЄВРОСКЕПТИЧНИХ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Австрія: Новий уряд країни, створений за результатами виборів до Національної ради (нижня палата парламенту) в жовтні 2017р., сформований на основі коаліції між правоцентристською Австрійською народною партією (*Österreichische Volkspartei*) та ультраправою націоналістичною Австрійською партією свободи (*Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ*), представники (або висуванці) якої є віце-канцлером та очолюють, зокрема, Міністерство у справах Європи, інтеграції і зовнішніх відносин (*Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres*) та Міністерство внутрішніх справ.

Велика Британія: євроскептичні сили, які керують Консервативною партією (*Conservative and Unionist Party*), домоглися прийняття рішення про вихід Великої Британії з ЄС (*Brexit*).

Греція: антиЄСівські настрої стали поширеними під час грецької боргової кризи та асоціюються у багатьох політичних сил країни (зокрема, *Golden Dawn, Panhellenic Socialist Movement, Communist Party*) з несправедливим, на їх думку, ставленням керівних органів ЄС та деяких впливових держав ЄС до Греції.

Данія: починаючи з 2014р., в країні створюються нові партії (наприклад, *The new Right, National Party*), які є більш радикальними щодо політики ЄС. Зазначимо, що у 2014р. націоналістична та анти-імміграційна партія *Danish People's Party* перемогла на виборах до Європарламенту в країні, отримавши рекордні 27% голосів. У 2015р. за результатами загальнонаціональних парламентських виборів виборола 21%, ставши другою у країні правоцентристською партією.

Італія: новий уряд, сформований коаліцією антиєвропейсько спрямованих “Руху п’яти зірок” (*Movimento 5 Stelle*) та “Ліги Півночі” (*Lega Nord*), вже взяв курс на “торпедування” спільної політики ЄС у сфері регулювання міграції та узгодження фінансово-бюджетних параметрів, прямо погрожуючи зруйнувати єдину позицію щодо продовження санкцій ЄС проти Росії.

Нідерланди: істотно зміцнила політичні позиції антиєвропейська “Партія свободи” (*Partij voor de Vrijheid*) Г.Вілдерса, який тривалий час вважався можливим переможцем у боротьбі за крісло прем’єр-міністра за результатами виборів у 2017р.

Німеччина: істотно зросла популярність правонаціоналістичного руху “Альтернатива для Німеччини” (*Alternative für Deutschland*), яка спромоглася увійти до Бундестагу, а в жовтні 2018р. стала третьою за чисельністю фракцією в ландтагу Баварії, відібравши майже четверту частину прихильників у правлячій партії Християнсько-соціальний союз (ХСС).

Польща: націоналістична партія “*Prawo i Sprawiedliwość*” (*The Eurosceptic Law and Justice Party*), що має євроскептичні настрої, отримала більшість на парламентських виборах у жовтні 2015р.

Угорщина: Президент країни В.Орбан (є євроскептиком) вже відкрито конфліктує з ЄК та Європарламентом з низки питань, пов’язаних зі звинуваченнями у порушенні Угорщиною основоположних принципів ЄС. За його партію “*Fidesz*” (*Hungarian Civic Alliance*) навесні 2018р. на парламентських виборах проголосувало майже 49% усіх виборців¹³.

Фінляндія: нині поміркована євроскептична партія “*Finns party*” є частиною коаліційного уряду.

Франція: під час президентських виборів навесні 2017р. кандидат у президенти Марін ле Пен (“Національний фронт”, фр. “*Front National*” з 01.06.2018р. – “*Rassemblement National*”), яка давала обіцянку вивести Францію з єврозони та провести референдум щодо майбутнього членства країни в ЄС протягом шести місяців після вступу на посаду президента, спромоглася вийти у другий тур виборів.

Чехія: нині і президент країни М.Земан, і прем’єр-міністр А.Бабиш є євроскептиками.

Швеція: навіть у цій країні недавні парламентські вибори призвели до помітного зміцнення позицій євроскептиків. Так, на початку вересня 2018р. євроскептична партія “*Sweden Democrats*” стала третьою партією за кількістю набраних голосів – 17,6%¹⁴.

¹³ Джерело: Santora M., Bienvu H. Hungary Election Was Free but Not Entirely Fair, Observers Say. – The New York Times, 9 April 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/09/world/europe/hungary-election-orban-fidesz.html>.

¹⁴ Джерело: Kirk L. Overseas votes could swing Sweden election result. – Euobserver, 10 September 2018, <https://euobserver.com/elections/142774>.

Ключовим чинником надзвичайно стрімкого поширення євроскептичних настроїв у країнах-членах ЄС стала гостра міграційна криза в Європі, яка виникла внаслідок т.зв. “арабської весни”¹⁵ (врізка “*Міграційна криза ЄС*”)¹⁶.

МИГРАЦИЙНА КРИЗА ЕС

Безперервний наплив мігрантів, особливо нелегальних, які покинули свої домівки з надією на пошук кращого життя через проблеми в Північній Африці та на Близькому Сході, є найбільш актуальною проблемою сьогодення для ЄС. Згідно з даними Євростату, у період з 2013р. по 2016р. до країн ЄС швидкими темпами зростає наплив нелегальних мігрантів. Пік їх припав на 2015р., коли було зафіксовано прибуття 2,1 млн. осіб. У 2017р. чисельність нелегальних мігрантів становила 618,8 тис. осіб, зменшившись, порівняно з 2016р., на 37% і на 71%, порівняно з 2015р.¹⁷

Серед країн-членів ЄС, якими було зафіксовано найбільше число нелегальних мігрантів з країн-не членів ЄС у 2017р., були Німеччина (156,7 тис.), Франція (115,1 тис.), Греція (68,1 тис.), Велика Британія (54,9 тис.) та Іспанія (44,6 тис.). На ці держави припало близько 71% усіх нелегальних мігрантів у ЄС¹⁸. Переважна їх більшість були громадянами Сирії, Афганістану, Іраку та Албанії (таблиця “*Топ-10 країн, з яких зафіксований найбільший наплив нелегальних мігрантів*”¹⁹).

Топ-10 країн, з яких зафіксований найбільший наплив нелегальних мігрантів, осіб

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Загалом, 2008-2017 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|--------------------|
| Загалом, з них: | 583 255 | 568 525 | 508 850 | 474 690 | 439 420 | 452 270 | 672 215 | 2 154 675 | 983 860 | 618 780 | 7 456 540 |
| Сирія | 4 545 | 4 670 | 4 115 | 5 430 | 17 165 | 33 090 | 118 865 | 859 035 | 213 080 | 39 335 | 1 299 330 |
| Афганістан | 49 860 | 50 605 | 42 060 | 46 425 | 35 750 | 26 095 | 48 550 | 409 275 | 151 825 | 35 415 | 895 860 |
| Ірак | 37 425 | 23 465 | 16 770 | 12 150 | 9 315 | 6 525 | 10 275 | 185 315 | 92 985 | 36 405 | 430 630 |
| Албанія | 72 730 | 69 020 | 52 465 | 17 245 | 18 655 | 27 325 | 32 195 | 50 150 | 36 135 | 40 025 | 415 900 |
| Марокко | 39 505 | 32 560 | 29 770 | 28 990 | 28 135 | 27 255 | 32 075 | 41 740 | 39 470 | 38 060 | 337 560 |
| Пакистан | 13 245 | 15 540 | 19 495 | 33 120 | 3 0355 | 27 440 | 24 005 | 81 850 | 46 530 | 33 580 | 325 160 |
| Еритрея | 21 030 | 10 690 | 7 070 | 8 075 | 6 025 | 10 235 | 50 795 | 41 575 | 23 270 | 17 880 | 196 645 |
| Алжир | 15 745 | 15 925 | 19 335 | 18 220 | 17 755 | 15 370 | 15 415 | 19 375 | 23 785 | 25 005 | 185 930 |
| Україна | 12 835 | 11 510 | 11 205 | 12 750 | 12 930 | 12 675 | 16 905 | 23 920 | 29 785 | 33 795 | 178 310 |
| Нігерія | 16 440 | 16 425 | 16 910 | 14 080 | 12 130 | 14 365 | 16 410 | 20 395 | 20 545 | 19 390 | 167 090 |

¹⁵ На початку 2015р. відбулося багаторазове збільшення кількості біженців і нелегальних мігрантів з конфліктних зон Південного та Східного Середземномор'я до ЄС, який не був готовий до їх прийняття та розподілу.

¹⁶ Більш докладно про міграційну кризу в ЄС див. також статтю В.Голуба, вміщену в цьому виданні.

¹⁷ Джерело: Non-EU citizens found to be illegally present in the three most affected EU Member States, 2008-2017. – Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Non-EU_citizens_found_to_be_illegally_present.

¹⁸ Відмінності у проведенні міграційної політики, адміністративних, статистичних і правових актах, а також судових процедурах впливають на статистику, що надається країнами-членами ЄС.

¹⁹ Джерело: Non-EU citizens found to be illegally present in the three most affected EU Member States, 2008-2017 – Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Non-EU_citizens_found_to_be_illegally_present.

Найбільший відсоток нелегальних мігрантів – 79,3% – зафіксований серед чоловіків. Особи віком 18-34 років становили 61,2% загальної чисельності затриманих нелегальних мігрантів у 2017р., 25,8% – віком 35 років і старше, 13,1% (або 79,2 тис.) – діти від 0 до 17 років.

Незважаючи на те, що рекордно високі міграційні потоки в ЄС, які були зафіксовані у 2015-2016рр., скоротилися у 2017р., все ж приплив мігрантів залишається на досить високому рівні. У 2018р. та у подальші роки, з урахуванням наслідків міжнародних і внутрішніх конфліктів, зміни клімату та зростаючих економічних диспропорцій між ЄС та країнами “третього світу”, навряд чи міграційний тиск зменшиться. Відповідно, ЄС має знайти шляхи пристосування до нових реалій та бути готовим до нестабільних потоків мігрантів. Наразі Євросоюзом здійснюються певні заходи, що відображаються у Бюджеті ЄС, де на врегулювання питань міграції та безпеки у 2018р. було виділено близько €4,1 млрд., а загальне фінансування цих напрямів на 2015-2018рр. становить €22 млрд.²⁰

Міграційна криза ЄС поставила під сумнів можливості збереження єдності серед країн-членів та досягнення між ними компромісу з цього болючого питання. Адже суттєве збільшення чисельності мігрантів створює значні додаткові ризики безпеки цих держав, накладає істотне фінансове навантаження на їх бюджети (а також на сімейні бюджети громадян – платників податків на території ЄС), – і це не може не мати наслідком наростання антиєвропейських настроїв.

Парадоксально, але саме чинник вільного пересування людей без кордонів, який тривалий час вважався значним числом населення ЄС чи не найбільшим соціальним досягненням процесу євроінтеграції, перетворився на його найбільш дестабілізуючий фактор. Саме він на рівні підсвідомості “оживляє” націоналістичні інстинкти минулого та “підгодовує” антиєвропейські правонаціоналістичні партії та рухи.

Звичайно, чинник масової імміграції не міг би сам по собі призвести до такого наростання протиріч усередині ЄС, якби він не накладався на економічні ускладнення в більшості країн Євросоюзу. Ці ускладнення значно уповільнюють адаптацію мігрантів у країнах прибуття, загострюючи тим самим соціально-економічні протиріччя.

Глобальна економічна рецесія 2008-2009рр. та криза в єврозоні, пусковим механізмом якої було критичне наростання державних боргів, суттєво вплинули на європейські економіки, сповільнивши темпи економічного зростання та підвищивши рівень безробіття, а також поставивши під загрозу стабільність європейської банківської системи. Вимушені заходи жорсткої економії, спрямовані на подолання дефіциту бюджету та скорочення державного боргу, запроваджені деякими урядами країн-членів ЄС, негативно вплинули на рівень економічної активності, хоча й створили певні передумови для відновлення у більш довгостроковому періоді. Однак, у ряді країн-членів фіксується мляве зростання та високий рівень безробіття, особливо серед молоді (врізка “*Проблемні аспекти нинішнього стану економіки ЄС*”, с.26).

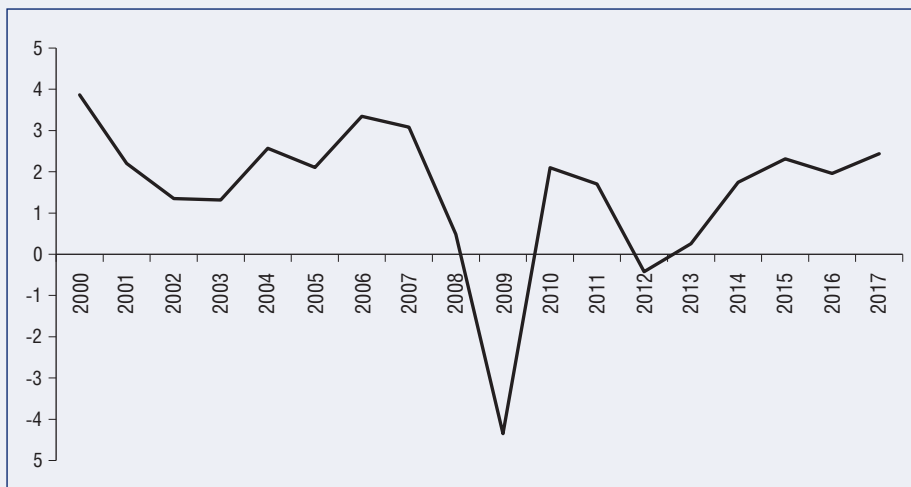
²⁰ Джерело: Bassot É. Ten issues to watch in 2018. – European Parliamentary Research Service, January 2018, 25 p., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614650/EPRS_IDA\(2018\)614650_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614650/EPRS_IDA(2018)614650_EN.pdf).

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НИНІШНЬОГО СТАНУ ЕКОНОМІКИ ЄС

Заходи з подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи 2008-2009рр. в ЄС спричинили сукупні витрати в понад €4,5 трлн., або 37% сукупного ВВП країн ЄС²¹. Проте навіть за таких витрат подолати повністю негативні наслідки не вдалося, а тому спричинені глобальною кризою дисбаланси переросли в більш тривалі порушення в ареалі найслабших економік та призвели до критичного загострення боргових проблем “периферії” єврозони. Ці ускладнення наклалися на загальний несприятливий тренд відносного падіння ролі ЄС у світовій економіці через більш швидке зростання деяких динамічних країн “третього світу”, в результаті чого за період 1980-2017рр. частка ЄС у світовому ВВП (за ПКС) знизилася з 30,1% до 16,5%²², а у світовому експорті – з 41,5% до 33%²³.

І лише у 2017р. вперше з 2007р. ЄС досяг рівня найкращих показників темпів економічного зростання (діаграма “Темп зростання ВВП у ЄС-28”²⁴) завдяки загальному покращенню стану світової економіки, підвищенню рівня довіри, зниженню фінансових витрат, стабілізації поза бюджетних балансів та покращенню умов ринку праці²⁵.

Темп зростання ВВП у ЄС-28, %



Однак і за нинішніх умов невирішеною залишається така гостра проблема, як надмірні зовнішні борги в окремих країнах-членах єврозони, спричинені вимушеним спрямуванням значних обсягів державних коштів на подолання затяжних структурно зумовлених дисбалансів.

²¹ Джерело: Privatizing Europe. Using the Crisis to Entrench Neoliberalism. – Working Paper. Transnational Institute Amsterdam, March 2013, https://www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf.

²² Джерело: IMF DataMapper. – World Economic Outlook (October 2018), <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/EU>.

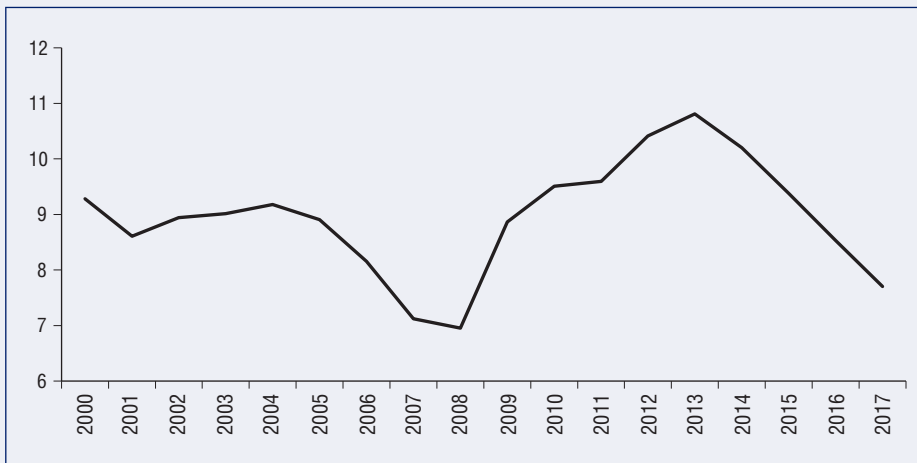
²³ Джерело: World Bank Indicators. – The World Bank, <https://data.worldbank.org>.

²⁴ Побудовано за даними: World Bank Indicators. – The World Bank, <https://data.worldbank.org>.

²⁵ Джерело: European Economic Forecast (Spring 2018). – Institutional Paper 077, May 2018, European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip077_en.pdf.

Не менш гостра проблема – надмірно високий рівень безробіття, особливо серед молоді. Хоча, порівняно з 2013р., очевидними є позитивні зрушення у цьому аспекті: загальний показник рівня безробіття в ЄС наближається до докризового рівня 2007-2008рр. (діаграма “Рівень безробіття в ЄС-28”²⁶). Однак при цьому рівень безробіття серед молоді (віком 15-24 років) становить майже 17%.

Рівень безробіття в ЄС-28, %



Подальше зростання рівня зайнятості може сповільнитися внаслідок припинення тимчасових стимулюючих фінансових заходів у деяких країнах-членах²⁷, збільшення дефіциту пропозиції кваліфікованої робочої сили як у виробництві, так і у сфері послуг, а також (очікуваного) зростання продуктивності праці в результаті запровадження технологічних інновацій.

Усі ці проблеми значно підсилюються зростаючою невизначеністю перспектив розвитку, яка зумовлюється як ендогенними причинами (входження в період кардинальних технологічних трансформацій та відповідних структурних змін в економіці та зайнятості), так і екзогенними факторами (нова торгова та податкова політики Президента США Д.Трампа та загальне наростання геополітичної напруженості у світі)²⁸.

Загалом, серед фахівців нарастають побоювання, що **світ наближається до можливого рецидиву глобальних економічних потрясінь**. Принаймні, про це попереджали деякі авторитетні експерти, які брали участь у глобальному

²⁶ Побудовано за даними: World Bank Indicators. – The World Bank, <https://data.worldbank.org>.

²⁷ Серед прикладів таких заходів можна назвати тимчасове зниження внесків на соціальне страхування в Італії, проведення активної політики у сфері зайнятості в Іспанії та податкові пільги, що сприяють створенню нових робочих місць у Франції.

²⁸ Докладно див.: Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018. – European Parliament, January 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU\(2018\)614655_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU(2018)614655_EN.pdf).

саміті аналітичних центрів “T20 Argentina” (що проходив 16-18 вересня 2018р. у м.Буенос-Айрес, Аргентина)²⁹, за результатами якого було підготовлено пакет з 20 рекомендацій для саміту G20, що запланований на кінець листопада - початок грудня 2018р. Серед ключових глобальних ризиків, які прямо стосуються ЄС та його “ядра” – єврозони, називається відсутність ефективних механізмів розв’язання проблеми суверенних боргів, що небезпечно в умовах значного збільшення фінансових ресурсів, що нині виділяються на цілі економічного розвитку³⁰.

У цьому контексті вкрай важливим виміром кризових процесів виступає *боргова криза в Греції та деяких інших країнах єврозони*. Адже за останні вісім років боргові проблеми окремих країн єврозони набули дійсно глобального значення та створили загальноєвропейську проблему заборгованості, яка викликає занепокоєння з приводу життєздатності самої єврозони. Середній показник обсягу сукупного урядового боргу в країнах єврозони за цей період щорічно зростав стрімкими темпами – з 78,4% ВВП у 2008р. до майже 92% у 2014р. І навіть після деякого скорочення, станом на 2017р., його рівень, згідно з даними МВФ, все ще складав 86,6%³¹. Цей рівень показника значно перевищує встановлений Маастрихтськими критеріями рівень, за якими державний борг повинен складати не більше 60% ВВП (врізка “*Маастрихтські критерії конвергенції для єврозони*”).

МААСТРИХТСЬКІ КРИТЕРІЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ ДЛЯ ЄВРОЗОНИ

У 1992р. країни-члени ЄЕС підписали Маастрихтський договір, який був першою сходинкою на шляху до створення спільної валюти – євро. Маастрихтський договір закріпив т.зв. критерії конвергенції – сукупність правил для країн-членів і бажаючих приєднатися у майбутньому до єврозони. Щоб приєднатися до Економічного і валютного союзу держави мали взяти на себе зобов’язання контролювати інфляцію, державний борг і дефіцит державного бюджету, а також дотримуватися курсової стабільності та конвергенції відсоткових ставок. Зокрема:

- темпи інфляції не повинні перевищувати більш ніж на 1,5 в.п. середній показник у трьох країнах з найменшим зростанням цін;
- відсоткові ставки за довгостроковими кредитами не повинні перевищувати більш ніж на 2 в.п. середній показник для трьох країн з найменшим зростанням цін;
- дефіцит державного бюджету не повинен бути більшим, ніж 3% ВВП;
- державний борг не повинен перевищувати 60% ВВП;
- протягом двох років валюта не повинна девальвувати, а її обмінний курс не повинен виходити за межі коливань обмінних курсів, встановлених у рамках Європейської валютної системи.

²⁹ Один з авторів цієї доповіді – В.Сіденко – брав безпосередню участь у цьому саміті від Центру Разумкова.

³⁰ На думку Х.Хараса (H.Kharas) з *Brookings Institution* (США), ця проблема створює значний потенціал для настання нового глобального шоку.

³¹ Джерело: World Bank Indicators. – The World Bank, <https://data.worldbank.org>.

Незважаючи на чітке встановлення цих критеріїв, запобігти розгортанню масштабної боргової кризи так і не вдалося. Серед причин, які сприяли цьому, можна назвати три: (1) недотримання вимог Пакту про стабільність і розвиток в окремі роки провідними країнами-членами, серед яких особливо деструктивну роль відіграв “приклад” Франції та Німеччини; (2) недооцінка керівництвом ЄС нарастаючих ризиків, пов’язаних із розширенням ЄС за рахунок країн з нижчим економічним потенціалом; (3) наростання з початку глобальної кризи феномену дивергенції серед країн єврозони за рівнем економічного розвитку та збільшення розриву між “сильною Північчю” (Австрія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Фінляндія та Франція) та “слабкішим Півднем” (Греція, Іспанія, Італія, Португалія).

У якості реакції на поширення негативних впливів боргової кризи ЄС вжив низку системно значущих інституційних заходів, включно з внесенням на порядок денний питання створення *Банківського союзу*, реформування механізмів макроекономічного регулювання та координації через т.зв. *Європейський семестр*, а також запровадження нових правил економічного та фінскального нагляду, спрямованого на створення фінскального союзу³².

У цьому ж контексті було прийнято рішення про розширення кредитного потенціалу Європейського фонду фінансової стабільності (*European Financial Stability Facility*) та засновано Європейський стабілізаційний механізм (*European Stability Mechanism*). Починаючи з 2010р. цими установами, а також МВФ було здійснено значну кредитну підтримку найбільш проблемних країн єврозони³³. Однак, незважаючи на це, державний борг найбільш проблемних країн-боржників досі залишається високим (станом на 2017р.): для Греції – 181,9%, Італії – 131,5%, Португалії – 125,6%³⁴.

Прогнозується, однак, що завдяки системній довгостроковій дії вжитих заходів державний борг відносно ВВП у євзоні матиме скорочуватися, що підтримуватиметься й т.зв. ефектом снігової кулі (*snowball effect*)³⁵. Однак, навіть

³² Докладно див.: Сіденко В.Р. Політика завершення формування Європейського економічного і валютного союзу: основні тенденції та можливі наслідки для України. – Економіка України, 2014р, №10, с. 51-66.

³³ У травні 2010р. Греція отримала кредит на суму €110 млрд., а у березні 2012р. – €130 млрд.; у листопаді 2010р. Ірландії було надано позику в обсязі €67,5 млрд.; у квітні 2011р. Португалія одержала кредит на суму €78 млрд. Докладно див.: Богдан Т. Глобальні ризики боргового “нависання” у розвинутих країнах і засоби їх мінімізації. – Вісник НБУ, 2014, №6, 39-46, http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO M=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnbu_2014_6_4.pdf.

³⁴ Джерело: General government gross debt (Percent of GDP), IMF Data Paper. – International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/EURO/AUT/BEL/CYP/FRA/MLT/DEU/ITA/GRC/IRL/LVA/LTU/LUX/NLD/EST/SVK/SVN/FIN/PRT/ESP.

³⁵ Ефект снігової кулі пояснює вплив на допустимий рівень заборгованості і виникає за умови перевищення реальної відсоткової ставки (*real interest rate*) над зростанням реального ВВП (*real GDP growth*). Згідно з даними ЄК, ефект снігової кулі сприятиме зменшенню коефіцієнта заборгованості в євзоні трохи більше ніж на 1 в.п. ВВП/рік у середньому за прогнозований період.

за цих позитивних тенденцій у 14 країнах-членах цей показник залишатиметься у 2019р. вище 60% (граничний Маастрихтський рівень), а в семи – Бельгія, Кіпр, Франція, Греція, Італія, Іспанія та Португалія – буде вищим за 90% (таблиця “Обсяг загального урядового боргу в країнах-членах єврозони”³⁶).

**Обсяг загального урядового боргу в країнах-членах єврозони,
% ВВП**

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (прогноз) | 2019 (прогноз) |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------------|
| Єврозона | 68,6 | 78,4 | 83,8 | 86,1 | 89,4 | 91,3 | 91,8 | 89,9 | 88,9 | 86,6 | 84,2 | 81,7 |
| Австрія | 68,4 | 79,6 | 82,4 | 82,2 | 81,6 | 81,0 | 83,8 | 84,3 | 83,7 | 78,8 | 75,4 | 72,0 |
| Бельгія | 92,5 | 99,5 | 99,7 | 102,6 | 104,3 | 105,5 | 106,8 | 106,0 | 105,7 | 103,2 | 101,0 | 99,1 |
| Німеччина | 65,1 | 72,6 | 80,9 | 78,6 | 79,8 | 77,4 | 74,7 | 71,0 | 68,2 | 64,1 | 59,8 | 55,7 |
| Греція | 109,4 | 126,7 | 146,2 | 172,1 | 159,6 | 177,9 | 180,2 | 178,8 | 183,5 | 181,9 | 191,3 | 181,8 |
| Ірландія | 42,4 | 61,5 | 86,1 | 110,4 | 119,7 | 119,6 | 104,7 | 77,1 | 72,9 | 68,5 | 67,1 | 64,9 |
| Іспанія | 39,4 | 52,7 | 60,1 | 69,5 | 85,7 | 95,5 | 100,4 | 99,4 | 99,0 | 98,4 | 96,7 | 95,1 |
| Італія | 102,4 | 112,5 | 115,4 | 116,5 | 123,4 | 129,0 | 131,8 | 131,5 | 132,0 | 131,5 | 129,7 | 127,5 |
| Кіпр | 44,1 | 52,8 | 55,8 | 65,2 | 79,2 | 102,1 | 107,5 | 107,5 | 107,1 | 99,3 | 97,0 | 89,5 |
| Латвія | 16,2 | 32,5 | 40,3 | 37,5 | 36,7 | 35,8 | 38,5 | 34,9 | 37,4 | 34,8 | 32,9 | 31,9 |
| Литва | 14,6 | 29,0 | 36,2 | 37,2 | 39,8 | 38,8 | 40,5 | 42,6 | 40,2 | 36,5 | 34,2 | 31,4 |
| Люксембург | 14,9 | 15,7 | 19,8 | 18,7 | 21,7 | 23,7 | 22,7 | 22,0 | 20,8 | 23,0 | 22,9 | 22,8 |
| Мальта | 62,6 | 67,6 | 67,5 | 70,1 | 67,8 | 68,4 | 63,8 | 58,7 | 56,2 | 52,6 | 48,6 | 45,9 |
| Нідерланди | 54,5 | 56,5 | 59,3 | 61,6 | 66,3 | 67,8 | 68,0 | 64,6 | 61,8 | 56,7 | 53,5 | 50,9 |
| Португалія | 71,7 | 83,6 | 96,2 | 111,4 | 126,2 | 129 | 130,6 | 128,8 | 129,9 | 125,6 | 121,2 | 117,5 |
| Словаччина | 28,1 | 35,9 | 40,7 | 43,2 | 52,2 | 54,7 | 53,5 | 52,3 | 51,8 | 50,4 | 49,0 | 46,6 |
| Словенія | 21,6 | 34,5 | 38,2 | 46,4 | 53,8 | 70,4 | 80,3 | 82,6 | 78,4 | 75,4 | 72,1 | 69,8 |
| Фінляндія | 32,7 | 41,7 | 47,1 | 48,5 | 53,9 | 56,5 | 60,2 | 63,6 | 63,0 | 61,4 | 60,5 | 59,6 |
| Франція | 68,7 | 82,9 | 85,1 | 87,8 | 90,7 | 93,5 | 95,0 | 95,8 | 96,6 | 97,0 | 96,3 | 96,2 |
| Естонія | 4,5 | 7,0 | 6,6 | 6,1 | 9,7 | 10,2 | 10,7 | 10,0 | 9,4 | 8,8 | 8,5 | 8,1 |

Негативний стан державних фінансів у ряді країн єврозони має прямий зв'язок з низьким рівнем капіталізації банків, яка, своєю чергою, генерується великим обсягом безнадійних кредитів (за даними Європейської служби банківського нагляду (*European Banking Authority*)), станом на 2016р., обсяг проблемних кредитів в ЄС оцінювався у близько €1 трлн., або складав 5,4% усіх кредитів), низьким рівнем рентабельності, ускладненням умов дотримання нормативу достатності капіталу за правилами *Basel III*, проблемами з виплатою

³⁶ Складено за даними: General government gross debt (Percent of GDP), IMF Data Paper. – International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/EURO/AUT/BEL/CYP/FRA/MLT/DEU/ITA/GRC/IRL/LVA/LTU/LUX/NLD/EST/SVK/SVN/FIN/PRT/ESP.

дивідендів³⁷. Брак капіталу в банківських установах перешкоджає виконанню їх кредитної ролі, а зниження рівня доступу підприємців до кредитів перешкоджає економічному зростанню.

Загалом можна зробити висновок, що в Євросоюзі та його євроінтеграційному “ядрі”, яким виступає єврозона, продовжують, незважаючи на певні поліпшення ситуації, які настали після кризового апогею 2014-2015рр., діяти потужні та різнопланові фактори дестабілізації, які можуть істотно посилитися у разі настання нової хвилі глобальних економічних потрясінь. Часткові реформи, здійснені останніми роками в ЄС та єврозоні, не є завершеними та залишають простір для руху різними траєкторіями, що характеризуються багатоманітністю можливих наслідків.

1.3. МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ КРИЗОВИХ ПРОЦЕСІВ В ЄС: РЕФОРМИ ЧИ ЗАНЕПАД?

Нинішні кризові процеси в ЄС дали поштовх до проведення широких і ґрунтовних дискусій, під час яких, залежно від світоглядних принципів, виявляються найрізноманітніші оцінки та передбачення: від тверджень про неминучість нової інтенсифікації інтеграції та справжнього “прориву” в завершенні формування ЕВС та утворенні політичного союзу – до передрікання наростаючого занепаду, втрати глобального впливу та, врешті-решт, дезінтеграції нині існуючої форми Союзу.

Навряд чи сьогодні ми можемо з упевненістю відкидати різні альтернативи. Адже зараз світ перебуває у своєрідному перехідному стані – стані повномасштабного транзиту до нової глобальної економіки майбутнього. І в такі перехідні часи, згідно з принципами синергетики, з приблизно рівною ймовірністю можуть реалізовуватися різні варіанти розвитку.

Але майбутній шлях ЄС суттєво залежатиме від правильного розуміння природи нинішніх ускладнень у розвитку євроінтеграції та можливості чіткої ідентифікації вад власної системи, що перестала справлятися зі своїми функціями належним чином.

У цьому контексті, не претендуючи на формування вичерпного та безумовно коректного переліку проблемних аспектів, які ускладнюють для ЄС ефективний вихід з нинішнього кризового стану, маємо намір вказати на принципово важливі моменти.

Насамперед, слід звернути увагу на те, що в ЄС загалом та в єврозоні зокрема наразі *немає єдиного або принаймні достатньо узгодженого стратегічного бачення* подальшого розвитку механізмів інтеграційної спільноти. Його виробленню заважають украй принципові розбіжності між країнами-членами.

³⁷ Джерело: Štefanec I. How to ensure the survival of the monetary union. – European View, Volume 16, 2017, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/eurozone-future-european-view.pdf>.

Нині прослідковується бажання деяких країн і політичних сил перешкодити перетворенню ЄС у свого роду “наддержаву” з централізованим регулюванням більшої частини процесів і, навпаки, сформувати деяку полегшену інтеграційну конструкцію – так би мовити, “*ЕС-light*” – тобто об’єднання, де країни-члени забрали б назад деякі повноваження, які вони раніше делегували Брюсселю³⁸. При цьому під удар прихильників євроскептицизму потрапляють принципи, що базуються на застосуванні уніфікованих політичних підходів, без достатнього врахування національних інтересів і специфіки (такий підхід називається “один розмір для всіх”, англ. “*one-size-fits-all*”), що, на їх погляд, означає неприпустиме зменшення рівня національного суверенітету та наданих демократично обраним національним урядам повноважень щодо забезпечення належних умов життя та розвитку для громадян. Звідси випливає твердий намір *блокувати подальше поширення компетенцій наднаціональних структур ЄС, з одного боку, а також зупинити процес подальшого розширення складу членів ЄС – з іншого.*

Хоча деякі експерти стверджують, що збільшення кількості країн-членів ЄС є необхідним для забезпечення економічного зростання та безпеки Союзу, багато хто, навпаки, скептично ставиться до перспективи того, що національні уряди віддаватимуть більше повноважень Брюсселю³⁹. Дехто навіть вважає, що розширення ЄС вже досягло своїх географічних меж і охоплення ще більшої кількості країн може поставити під сумнів подальшу інтеграцію в економічній та фінансовій сферах, а здійснення спільної зовнішньої політики стане за цих умов украй складним.

Зіткнення цих різних бачень перспективи призводить до *постійних змін у підсумковому політичному балансі сил*, що, своєю чергою, зумовлює *коливання стратегічного курсу ЄС*.

У цьому контексті цікавим є той факт, що на початку лютого 2018р. ЄК опублікувала “стратегію розширення”⁴⁰, а у квітні рекомендувала Європейській Раді розпочати переговори стосовно майбутнього членства в ЄС Македонії та Албанії. Проте, за результатами саміту “ЄС – Західні Балкани”,

³⁸ Докладно див.: Дорош Л., Івасечко О. Особливості функціонування та виклики розвитку ЄС у близькій перспективі (2017-2018рр.). – Humanitarian Vision, Т.3, Вип.1., 2017р., с.19-24, <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/nov/6650/dorosh.pdf>.

³⁹ Emmer F., Petrovi S. The Past, Present, and Future of EU Enlargement. – Fordham International Law Journal, Vol.37, 5 Issue 2014, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2350&context=ilj>; Xing Hua. EU Enlargement in the 21st Century: New Stage and Challenges. – China Institute of International Studies, 23 September 2014, http://www.ciiis.org.cn/english/2014-09/23/content_7254504.htm; Jano D. Brexit implications on eu enlargement is it make or break time? – Policy Brief, 27 June 2016, EU Policy Hub Communicating Europe, http://www.eupolicyhub.eu/wp-content/uploads/2017/09/1.-Brexit_implications_on_EU_enlargement.pdf; Stojić M. EU enlargement after Brexit: Temporary turmoil or the final nail in the coffin of enlargement? – The European Parties Elections and Referendums Network (EPERN), 15 December 2016, <https://epern.wordpress.com/2016/12/15/eu-enlargement-after-brexit-temporary-turmoil-or-the-final-nail-in-the-coffin-of-enlargement>.

⁴⁰ Докладно див.: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. – European Commission, Strasbourg, 6 February 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/communication-credible-enlargementperspective-western-balkans_en.pdf.

що відбувся 17 травня 2018р. у Софії (Болгарія)⁴¹, вже йшлося лише про загальну європейську перспективу для Західних Балкан, а не майбутній вступ до ЄС, до якого сьогодні із великими застереженнями ставляться такі країни, як Франція, Нідерланди та Данія. З одного боку, декларується (“Римська Декларація” 2017р.), що “двері завжди відкриті тим, хто бажає приєднатися у майбутньому”⁴², з іншого – офіційно висловлюються побоювання щодо негативних наслідків подальшого розширення Євросоюзу, посиляючись на його можливі негативні інституційні наслідки, нестабільний економічний стан ряду країн та проблему загальної ідентичності (*overall identity*) стосовно країн, що мають виразні культурні особливості, наприклад, Туреччини або бідніших країн “Розширеної Європи” (*Wider Europe*), до яких зазвичай відносять Україну, Молдову, Грузію, Вірменію та Азербайджан.

Такі ж самі коливання спостерігаються і стосовно подальшого поглиблення євроінтеграційного процесу. При цьому посилення позицій євроскептицизму пов’язане і з тим, що він не є випадковим явищем, а глибоко вкорінений у підсвідомість людей і формується під кутом відповіді на питання: чи існує “життєздатна” альтернатива членству в ЄС? І коли громадяни є більш оптимістичними стосовно здатності своєї країни діяти “одноосібно”, вони стають більш скептичними щодо євроінтеграції.

При цьому слід зважати на ту обставину, що від самого початку розвитку євроінтеграційного процесу, механізми вироблення політичних рішень усередині ЄС зазнали істотних змін. Первісно політичні рішення приймалися кожною державою самостійно. *Сьогодні ж цей процес є набагато складнішим і де-факто багаторівневим*, із залученням різних недержавних об’єднань, асоціацій і мереж, які позбавили національні держави ролі єдиного суб’єкта євроінтеграційних процесів. Нова політична реальність полягає в тому, що *подальший рух євроінтеграційного процесу неможливий поза синергетичною дією різних суб’єктів цього процесу*, які складають суспільні структури в цілому, які надають цьому процесу належної соціальної енергії та, врешті-решт, легітимізують його.

Це, однак, не означає, що для подальшого розвитку євроінтеграції вже не потрібні сильні лідери зі стратегічним баченням перспектив. Вони потрібні⁴³, і їх брак останніми роками дуже негативно позначився на еволюції євроінтеграційних процесів. В умовах відсутності загальновизнаного лідера, який би став ідеологом “нового курсу” євроінтеграції, об’єктивно зростають центробіжні

⁴¹ Докладно див.: EU-Western Balkans summit in Sofia. – Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>.

⁴² Джерело: The Rome Declaration. Statements and Remarks, 149/17. – Council of the EU, 25 March 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.

⁴³ І вони завжди були в Європі в її найбільш важливі моменти розвитку. Причому особливу роль тут відігравали вихідці з найбільших європейських країн, передусім Франції, Німеччини, Італії, а в питаннях формування спільної зовнішньої політики та політики безпеки – також і Великої Британії.

тенденції, розширюється коло розбіжностей у поглядах та зменшується поле солідарних дій щодо свідомого формування майбутнього. Багатоаспектні прояви кризових процесів ставлять під сумнів компетентність та єдність (у своїх поглядах) вищого керівництва ЄС стосовно пошуку необхідних компромісів⁴⁴.

Пошук ефективних відповідей на виклики кризових процесів усередині ЄС вимагає сьогодні переосмислення багатьох постулатів, які тривалий час вважалися непорушними. Зокрема, ми вважаємо, що вихід з євроінтеграційної кризи потребує не подальшої гомогенізації правил у рамках усього Союзу – до чого виявляє таку нездоланну схильність ЄК. Така схильність, однак, наражається на дедалі суттєвіші перепони, пов'язані зі зростанням економічної та соціальної нерівності в межах ЄС. Тут скоріше можуть спрацювати *принципи гнучкості та різноманітності в побудові євроінтеграційних структур – за умови забезпечення ефективної взаємодії у дійсно стратегічно важливих питаннях*.

При цьому слід виходити з того, що *умови середовища, в якому розвивається євроінтеграція, й надалі ускладнюватимуться*. І це ще більше актуалізуватиме концентрацію керівних органів інтеграційної спільноти саме на ключових питаннях.

Значною мірою нові більш складні умови розвитку ЄС обумовлюватимуться негативними демографічними процесами всередині ЄС, які ведуть до скорочення чисельності працездатного населення (таблиця “*Працездатне населення у деяких країнах-членах ЄС*”⁴⁵): за прогнозами, з 2005р. по 2030р. число працездатного населення в Європі знизиться на 20,8 млн. осіб.

| Працездатне населення у деяких країнах-членах ЄС (вік 15-64 роки) | | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| Країна | млн. осіб | | | 1950-2010рр. | | 2010-2050рр. | |
| | 1950 | 2010 | 2050 | Співвідношення 1950-2010рр. | Зміна, % | Співвідношення 2010-2050рр. | Зміна, % |
| Німеччина | 46 | 54 | 41 | 1,19 | 19 | 0,75 | -25 |
| Франція | 28 | 41 | 42 | 1,48 | 48 | 1,02 | 2 |
| Італія | 30 | 40 | 31 | 1,31 | 31 | 0,79 | -21 |
| Велика Британія | 34 | 41 | 43 | 1,21 | 21 | 1,05 | 5 |

⁴⁴ Докладно див.: Catherine E. de Vries. What is the future of the European Union? – OUPblog, 11 March 2018, <https://blog.oup.com/2018/03/future-european-union-eurosepticism>.

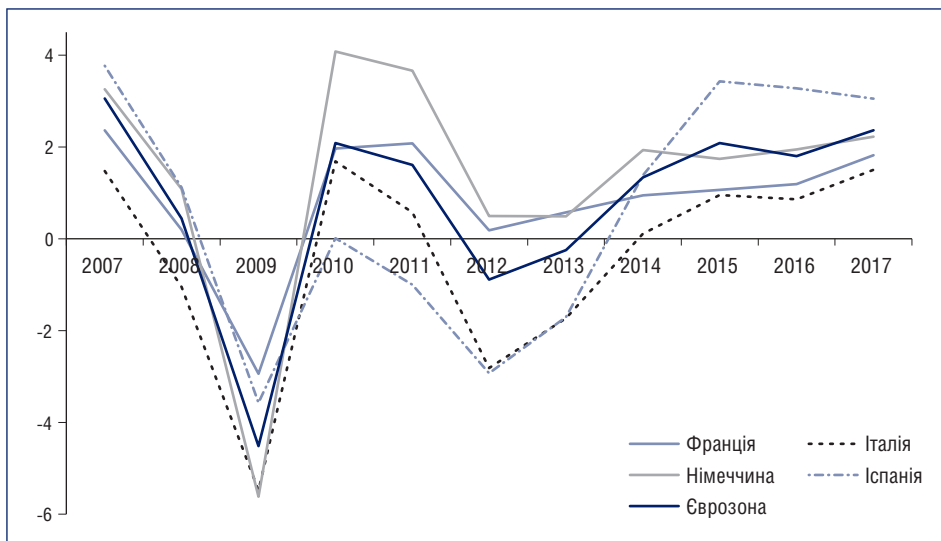
⁴⁵ Джерело: World Population Prospects – UN, Volume I: Comprehensive Tables, 2010 version, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2010/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.

Ця обставина може в перспективі кардинально змінити ставлення до питань міграції, перетворивши фактор імміграції із соціальної проблеми в насамперед економічний імператив, що компенсує нестачу власних трудових ресурсів. Але одночасно цей чинник здатен істотно ускладнити соціальні структури провідних країн-членів, зробити їх ще більш мультикультурними та формувати таким чином соціальні середовища, в яких просто неможливо буде формулювати та реалізовувати шаблонні рішення, придатні для усіх без винятку.

Не менш складна та важлива проблема – *можливе наростання розбіжностей в загальній економічній динаміці країн-членів*, на яке, безумовно, можуть істотно вплинути наявні відмінності в науково-технологічному потенціалі різних членів ЄС та у їх здатності ефективно опановувати досягнення Четвертої промислової революції, яка набирає обертів. Це дуже важливий аспект підтримання єдності економічного простору ЄС. Адже лише за умови синхронізації економічних циклів країн-членів можна виробляти спільні підходи до макроекономічного регулювання та проводити спільну економічну політику загалом.

У попередні періоди загальна господарська кон'юнктура в країнах єврозони демонструвала досить високу кореляцію (діаграма “*Темпи зростання ВВП в єврозоні*”⁴⁶). При цьому саме провідні держави-члени виступали в якості

Темпи зростання ВВП в єврозоні, %



⁴⁶ Побудовано за даними: GDP growth (% annual), World Bank Indicators – World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

головних центрів, що задавали загальні параметри кон'юнктури⁴⁷. Це значною мірою пояснювалося тим, що ці найкрупніші країни-члени були одночасно і найбільшими ринками, і найважливішими центрами генерації інновацій, і найпотужнішими фінансовими та інвестиційними центрами. В них знаходилась абсолютна більшість провідних корпорацій, які слугували ключовими ринковими суб'єктами взаємозв'язку між країнами.

Проте є підстави вважати, що в подальшому зростання найбільших економік ЄС навряд чи буде достатнім, щоб забезпечити належну динаміку економіки єврозони зокрема та ЄС загалом. Адже *масштабні структурні зрушення, які відбуватимуться в рамках Четвертої промислової революції, можуть призвести в ЄС до істотних технологічних розривів і сформувати свого роду технологічну багатоукладність*. Ця багатуукладність може за певних умов створити **нові технологічні кордони в Європі**, за яких єдиний економічний простір ЄС почне фрагментуватися, а криві економічної динаміки – розходитися. Якщо це трапиться, то формулювання та намагання втілити в життя не лише єдину, а навіть узгоджену економічну політику в межах ЄС та єврозони може стати майже безнадійною ілюзією.

І для такого передбачення існують певні передумови. Вони полягають у тому, що останніми десятиліттями синхронізація циклів усередині ЄС та конвергенція параметрів економічного розвитку багато в чому спиралася на можливості відносно вільного переміщення капіталу і технологій та утворення філій провідних у технологічному аспекті багатонаціональних компаній. Тим самим забезпечувалася необхідна дифузія інновацій від країн-лідерів на периферію. Проте чи збережеться такий порядок за умов розгортання Четвертої промислової революції? Сьогодні на це навряд чи можна дати однозначну відповідь.

Будь-які новітні технології первісно виникають у локально обмеженому просторі – там, де для цього існують найкращі передумови, що забезпечують креативність. При цьому йдеться не лише про наявність необхідного венчурного капіталу (за умов вільного інтегрованого ринку капіталів це не є нездоланною проблемою для менш розвинутих країн). Головні перешкоди знаходяться в іншій площині – наявності середовища для креативної діяльності та значного ефективного попиту на інновації. Ці два ключові параметри значно меншою мірою підпадають під дію механізмів єдиного ринку ЄС; навпаки, вони і сьогодні формуються країнами-членами здебільшого автономно – в рамках їх специфічного національного середовища. Адже вони не є суто економічними феноменами, а істотно залежать від загальних соціальних характеристик і пануючих культурних уявлень.

⁴⁷ Докладно див.: Business cycles in the euro area – Working Paper Series №1010, February 2009, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1010.pdf?6a152725bc8a3eac717517daf3c3720>; Збільшення ВВП кожної з цих країн на 1% призводить до приросту ВВП єврозони на 0,2-0,5%. Докладно див.: Сидоров А. Общехозяйственная конъюнктура еврозоны. – Мировая экономика и международные отношения, 2016г., Т.60, №3, с.49-57.

Прихід новітніх технологій Четвертої промислової революції може викликати у різномірних соціальних середовищах країн-членів зовсім не тотожні реакції та дуже по-різному вплинути на їх інноваційну активність. У них мірою поширення новітніх технологій, які характеризуються як “закриваючі” або “розриваючі” (*disruptive*) можуть з’явитись як нові центри швидкого технологічного та економічного зростання, так і нові осередки стагнації та занепаду. Загальний підсумок таких тенденцій – **можливість новітньої фрагментації економічного та технологічного просторів**. І реалізація таких тенденцій може призвести до **кардинальної зміни рівня здатності як окремих країн-членів ЄС та єврозони ефективно витримувати конкурентний тиск на єдиному ринку, так і здатності країн, що ставлять собі за мету отримання членства в ЄС, реально досягти критеріїв придатності для членства**.

Украї важливо взяти до уваги, що подальша еволюція ЄС з високим рівнем ймовірності відбуватиметься в умовах **істотних змін у геоекономічному балансі сил, за потужної тенденції до посилення нових ринкових економік та відносного зменшення впливу провідних країн G7**.

Так, згідно з одним із останніх прогнозів провідної міжнародної консалтингової компанії *PricewaterhouseCoopers*⁴⁸, до 2050р. глобальна економічна влада зсунеться убік країн E7 (Китай, Індія, Індонезія, Бразилія, Росія, Мексика, Туреччина), сукупний розмір економіки яких у термінах ВВП вже у 2040р. буде вдвічі перевищувати розмір економік G7, а у 2050р. майже досягне половини світового ВВП. При цьому частка ЄС-27 у світовому ВВП (за ПКС) до 2050р. знизиться з нинішніх 15% до 9% і буде менше частки однієї Індії (15%) внаслідок повільних темпів економічного зростання європейської економіки (в середньому дещо більше 1%).

Зрозуміло, що за умови здійснення таких прогнозів, у світі – відповідно до постулатів т.зв. гравітаційної моделі – мають виникнути нові центри тяжіння для національних економік і зміняться стимули для їх участі в різних регіональних інтеграційних структурах. При цьому **ЄС може постати перед перспективою зниження сили свого впливу як провідного інтеграційного центру**. До певної міри така перспектива вже сьогодні є реалістичною внаслідок реалізації безпрецедентної за своїм масштабом трансконтинентальної ініціативи Китаю “Один пояс, один шлях”. У регіоні Азійсько-Тихоокеанського макрорегіону інтенсивно формуються різні інтеграційні об’єднання, де випробовуються новітні принципи інтеграції, зокрема, побудовані на концепції відкритого регіоналізму та без застосування принципів наднаціональності в побудові органів керування інтеграцією. У разі доведення їх ефективності ЄС може стикнутися з перспективою наростання критичного ставлення до нині пануючих принципів організації євроінтеграції, де країни-члени вимушені миритися з обмеженнями їх національного суверенітету.

⁴⁸ Джерело: The Long View: How will the global economic order change by 2050? – PricewaterhouseCoopers, February 2017, <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>.

Однак, слід брати до уваги й те, що наведені вище прогнози оцінки виходять із сьогоденних видимих тенденцій розвитку. Але не можна бути впевненими, що такі тенденції збережуться в умовах кардинальних технологічних зрушень, які відбуватимуться у світі впродовж наступних двох-трьох десятиліть. При цьому не можна ігнорувати величезний потенціал високотехнологічного розвитку, яким володіє регіон ЄС, особливо стосовно технологій забезпечення охорони довкілля та сталого розвитку – а це матиме критично велике значення в майбутньому. Тому наведені прогнози слід розглядати не як вирок для ЄС та країн G7, а як можливий *песимістичний сценарій* для них, якщо вони не зможуть забезпечити своє технологічне лідерство.

Нинішні кризові процеси всередині ЄС – насамперед масштабний виклик для європейської спільноти. Вони є свідченням того, що *усталені механізми та формати взаємодії вже не спрацьовують належним чином, оскільки перестали відповідати реаліям сучасного розвитку*:

- у них надто багато бюрократичної складності та різного роду координаційних процедур, що поглинають час;
- вони аж занадто залежать від політичної волі лише однієї (чи кількох) країни, здатних легко блокувати прийняття рішень, важливих для всієї спільноти або абсолютної більшості країн-членів;
- у них надто мало гнучкості та здатності адаптуватися до швидкоплинних змін сучасного світу;
- у політиці керівних органів ЄС дуже багато красномовних фраз з посиленнями на європейські цінності, проте замало звичайного прагматизму у вирішенні конкретних проблем з урахуванням специфічних національних або регіональних умов та інтересів;
- надто широкою стала сфера політики уніфікації регулятивних механізмів, яка не вписується в об'єктивно існуючі відмінності між країнами-членами;
- керівні інститути ЄС, насамперед ЄК, продукують занадто багато амбітних документів, для ефективної реалізації яких, як нерідко виявляється згодом, немає достатніх передумов.

Без усунення названих вад євроінтеграційна система навряд буде здатна зберігати енергію поступального руху, і нинішні кризові процеси можуть стати початком занепаду.

Таким чином, *євроінтеграція гостро потребує переформатування, здатного вдихнути в неї нову енергію*. Необхідним є пошук нових рішень, здатних істотно підвищити ефективність взаємодії у вирішенні дійсно стратегічних питань за надання країнам-членам більшої свободи дій там, де вони вважають за доцільне покладатися насамперед на власні зусилля та ресурси.

2. СЦЕНАРІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ЄС

Серйозні проблеми в розвитку ЄС, які означилися після глобальної кризи 2008-2009рр., активізували діяльність, спрямовану не лише на виявлення причин і головних властивостей кризових процесів, але й на аналіз різних варіантів можливого розвитку Євросоюзу в більш довгостроковій перспективі. Така діяльність розгорнулася на різних рівнях: на комунітарному – рівні керівних органів Євросоюзу і насамперед ЄК; рівні держав-членів та їх двосторонніх і багатосторонніх контактів, де традиційно особливу роль у виробленні пропозицій відіграють Франція та Німеччина; на рівні недержавних структур у їх різних форматах, включно з академічними колами, які займаються аналізом питань розвитку європейської інтеграції.

2.1. ОФІЦІЙНІ ДЕКЛАРАЦІЇ ТА СЦЕНАРІЇ КЕРІВНИХ ОРГАНІВ ЄС

Багатоманітні та складні проблеми, з якими стикнувся ЄС у своєму розвитку, поставили вище керівництво ЄС перед необхідністю знайти та сформулювати відповіді на виклики європейській інтеграції, сформулювати заходи з проведення необхідних реформ, які сприятимуть подальшій інтеграції та перетворенню союзу на більш цілісну та ефективно діючу структуру.

Первісно в підходах керівників ЄС з усією очевидністю проступав пріоритет активізації та навіть радикалізації євроінтеграційної політики. Вочевидь, керівники ключових інститутів Євросоюзу виходили з того, що найкращою відповіддю на ускладнення є подвоєння чи потроєння зусиль на шляху поглиблення інтеграції. Саме про такий підхід свідчила відома **“Доповідь п’яти президентів”**, прийнята в 2015р.¹ Вона спрямовувалася на формування чотирьох союзів – повноцінного *економічного, фінансового* (включно з Банківським союзом та Союзом ринків капіталів), *фіскального та політичного*. При цьому наголошувалося на необхідності структурної конвергенції: (1) подолання структурних і циклічних розбіжностей з-поміж економік еврозони; (2) посилення політики фіскальних обмежень та стимулювання більшої конкурентоспроможності, більш жорстких комунітарних процедур запобігання макроекономічним дисбалансам; (3) посилення координації економічних політик.

¹ Докладно див.: Five Presidents’ Report, 2015: Completing Europe’s Economic and Monetary Union. – Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

Але референдум у Великій Британії щодо *Brexit* поставив таку перспективу розвитку євроінтеграції під знак питання. І тут йшлося не лише про досить негативний, суто психологічний ефект першого в історії масштабного дезінтеграційного кроку з боку одного з ключових членів ЄС. Усі розуміють, що *Brexit* – лише початок у довгій низці проблемних випадків, що виникатимуть у ЄС внаслідок наявності у країн-членів більш-менш істотних заперечень проти радикального курсу на поглиблення євроінтеграції. І за таких умов поширення розуміння, що знаходження чітких і результативних відповідей на нові виклики потребує пошуку *нових концептуальних (а головне дієвих) підходів щодо подальшого функціонування ЄС*, оскільки старі механізми та методи вже не спрацьовують належним чином і не розв’язують суперечностей, які поширюються і стають дедалі більш гострими. У цьому контексті лідерами країн-членів ЄС було дано старт масштабному процесу дискусій стосовно майбутнього Євросоюзу, який отримав назву “*політичного розмірковування над майбутнім ЄС*”².

У вересні 2016р. лідери ЄС-27 провели такі початкові обговорення у Словаччині та за їх результати ухвалили **Братиславську декларацію**³, у якій зазначалося, що “не дивлячись на те, що одна країна вирішила вийти в ЄС, Об’єднання залишається незамінним для всіх нас”. Лідери ЄС також дійшли згоди щодо необхідності пошуку вирішення поточних проблем та покращення комунікації між вищим керівництвом ЄС та громадянами. Супровідна дорожня карта⁴ визначила “конкретні заходи” в ряді сфер: (1) вирішення деяких аспектів міграційної кризи; (2) боротьба з тероризмом; (3) посилення співробітництва у сфері безпеки і оборони; (4) поліпшення економічних можливостей, особливо для молоді. Однак, незважаючи на намагання продемонструвати єдність перед загрозами кризи, деякі лідери ЄС були розчаровані тим, що запропоновані заходи не були достатньо сміливими, не давали стратегічного бачення майбутнього ЄС та були зосереджені переважно на вирішенні проблем “точково” або зводилися до проголошення повторної підтримки вже існуючих ініціатив.

На початку лютого 2017р. лідери ЄС-27 провели подальші дискусії стосовно напрямів, визначених під час переговорів у Братиславі восени 2016р., та підготували пропозицію до саміту ЄР, що відбувся 25 березня 2017р. На ньому лідери європейських країн ухвалили **Римську декларацію**⁵, в якій виокремили ключові напрями подальшого розвитку процесу європейської

² Джерело: The Bratislava Declaration and the Bratislava Roadmap. – European Council, 16 September 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Декларацію підписали лідери 27 країн-членів ЄС (за виключенням Великої Британії) та очільники ЄП, ЄК і ЄР.

інтеграції (врізка “*Порядок денний Римської декларації*”⁶). У Документі зазначається, що протягом наступних десяти років Союз має стати безпечним, надійним, процвітаючим, конкурентоспроможним, стійким та соціально відповідальним, а також мати волю і спроможність відігравати ключову роль у світі та формуванні глобалізації. Документ покликаний консолідувати зусилля ЄС у боротьбі з внутрішніми ризиками та зовнішніми загрозами, а його практична імплементація може стати фундаментом формування адекватної відповіді на нагальні питання.

ПОРЯДОК ДЕННИЙ РИМСЬКОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

- ✓ **Безпечна та надійна Європа** (*A safe and secure Europe*): Об'єднання, де: (1) усі громадяни почуватимуться в безпеці та можуть вільно пересуватися у межах захищених зовнішніх кордонів; (2) існує ефективна, відповідальна та стійка міграційна політика з дотриманням міжнародних норм; (3) присутнє рішуче протистояння міжнародному тероризму та організованим злочинності.
- ✓ **Процвітаюча та стала Європа** (*A prosperous and sustainable Europe*): Об'єднання, де: (1) гарантується економічне зростання та створення робочих місць; (2) ефективно розвивається спільний ринок, що включає технологічні перетворення, та відбувається подальше зміцнення єдиної валюти, що відкриває перспективи для зростання, згуртованості (*cohesion*), посилення конкурентоспроможності, розвитку інновацій та технологічного обміну, особливо для малих і середніх підприємств; (3) відбувається сприяння сталому та стабільному зростанню через інвестиції, структурні реформи та прагнення завершити Економічний і валютний Союз; (4) відбувається конвергенція економік; (5) енергія є доступною, а навколишнє середовище – чистим і безпечним.
- ✓ **Соціальна Європа** (*A social Europe*): Об'єднання, що: (1) спирається на сталий розвиток, забезпечує економічний та соціальний прогрес, а також згуртованість і конвергенцію, одночасно підтримуючи цілісність внутрішнього ринку; (2) враховує різноманітність національних систем та ключову роль соціальних партнерів; (3) сприяє рівності між жінками та чоловіками, де права для всіх рівні; (4) бореться з безробіттям, дискримінацією, соціальною ізоляцією та бідністю; (5) надає молоді найкращу освіту та підготовку з подальшим працевлаштуванням; (6) підтримує збереження культурної спадщини та заохочує культурне розмаїття.
- ✓ **Сильна Європа на світовій арені** (*A stronger Europe on the global scene*): Об'єднання, що: (1) продовжує розвивати існуючі партнерські зв'язки, будувати нові, а також сприяти стабільності та процвітанню в безпосередній близькості від сходу до півдня, на Близькому Сході та Африці зокрема та світі загалом; (2) сприяє створенню більш конкурентоспроможної та інтегрованої оборонної промисловості; (3) посилює сектор безпеки і оборони у співпраці та взаємній відповідальності з НАТО з урахуванням внутрішніх обставин та юридичних зобов'язань; (4) входить до складу ООН, пишається своїми цінностями та захищає населення, сприяє вільній і чесній торгівлі та просуває позитивну глобальну кліматичну політику.

Прийняті загальні цілі подальшого розвитку ЄС в умовах, коли означилися загрози європейській єдності, не можна недооцінювати. Але, безумовно, самі по собі ювілейні політичні декларації, прийняті з приводу 60-річчя європейського

⁶ Докладно див: The Rome Declaration. Statements and Remarks, 149/17. – Council of the EU, 25 March 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.

співтовариства (укладення Римського договору 1957р.), не могли слугувати достатнім політичним імпульсом подальшого розгортання євроінтеграційного процесу. Для цього необхідно глибше проаналізувати різні альтернативні варіанти розвитку та виявити політичну підтримку кожного з них – і цю задачу взяла на себе Європейська Комісія.

На початку березня 2017р. ЄК сформувала шляхи розвитку європейської інтеграції, які виклала в документі *“Біла книга про майбутнє Європи: шляхи до єдності ЄС-27”* (таблиця *“П’ять сценаріїв можливого розвитку ЄС-27 до 2025р. за версією ЄК (березень 2017р.)”*⁷).

Вочевидь, сформульований ЄК перелік сценаріїв не може вважатися повним, оскільки він у принципі не передбачає того, що в ЄС можуть взяти гору процеси дезінтеграції. Але така позиція є цілком зрозумілою: з суто політичної точки зору ЄК, як й інші спільні інститути ЄС, просто не можуть допускати такого варіанту подій, хоча вони, як зазначатиметься далі, не можуть виключатися.

Згідно зі *Сценарієм 1* (“Живемо, як раніше”) країни-члени ЄС продовжуватимуть функціонувати без відхилень від обраного стратегічного політичного курсу та використовуватимуть переважно наявні механізми взаємодії, зберігаючи при цьому єдність завдяки відповідній політичній волі та неперервному єврооптимізму керівників ЄС та країн-членів.

Відтак, *Сценарій 1* навряд чи виглядає реалістичним у світлі тих змін, що відбулися в ЄС останніми роками, та зважаючи на зростаюче коло проблем, з якими стикається євроспільнота.

Сценарій 2 (“Нічого, крім єдиного ринку”) був би досить помітною корекцією оголошеного у 2014р. курсу євроінтеграції. За його реалізації країни-члени ЄС повертаються до ідеї збереження єдиного ринку в тому форматі, в якому він був створений відповідно до Маастрихтського та Амстердамського договорів з наступними частковими удосконаленнями, відображеними в Лісабонському договорі 2007р. За такого сценарію доведеться відмовитися від багатьох механізмів, запланованих у контексті завершення формування ЄВС та розвитку політичного союзу. Більше того, окремі нині централізовані компоненти механізму взаємодії за цим сценарієм мали б бути “децентралізовані” та передані на національний рівень. Фактично, в цьому сценарії є місце для обмеженої часткової дезінтеграції, спрямованої на збереження перспектив інтеграційного процесу в ключових сферах.

Цей сценарій виглядає більш реалістичним з точки зору функціональної придатності. Однак він містить у собі і небезпеку: започатковані процеси дезінтеграції важко зупинити в певній бажаній точці. З моменту своєї ініціації

⁷ Джерело: European Commission. White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. – Brussels, 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

**П'ять сценаріїв можливого розвитку ЄС-27 до 2025р.
за версією ЄК (березень 2017р.)**

| | “Живемо як раніше” (<i>Carrying on</i>) | “Нічого, крім єдиного ринку” (<i>Nothing but the Single Market</i>) | “Хто хоче більшого, робить більше” (<i>Those Who Want More Do More</i>) | “Робимо менше, але більш ефективно” (<i>Doing Less More Efficiently</i>) | “Робимо разом набагато більше” (<i>Doing Much More Together</i>) |
|---|--|---|--|--|---|
| Єдиний ринок і торгівля | Єдиний ринок зміцнюється, у т.ч. сектори енергетики та цифрових технологій; ЄС-27 проводить політику укладання дедалі більшої кількості торговельних угод | Зміцнення єдиного ринку товарів і капіталів; збереження різних стандартів; вільний рух осіб і послуг не гарантується | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”, єдиний ринок зміцнюється, а країни ЄС-27 проводять політику укладання дедалі більшої кількості торговельних угод | Запровадження спільних стандартів мінімізується, проте їх виконання посилюється у сферах, які регулюються на рівні ЄС; питання торгівлі регулюються винятково на рівні ЄС | Єдиний ринок зміцнюється через гармонізацію стандартів та більш жорсткий режим їх виконання; регулювання торгівлі здійснюється винятково на рівні ЄС |
| Економічний і валютний союз | Поступове покращення функціонування єврозони | Обмежене співробітництво в єврозоні | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”, за винятком групи країн, які поглиблюють співробітництво в таких сферах, як оподаткування та соціальні стандарти | Здійснення незначних практичних кроків на шляху до зміцнення єврозони та забезпечення її стабільності; ЄС-27 частково зменшує активність у сфері зайнятості та соціальної політики | Досягається мета створення економічного, фінансового та фіскального союзів, передбачена в “Доповіді п'яти президентів” 2015р. |
| Шенгенська зона, міграція та безпека | Поступове посилення співробітництва у сфері управління зовнішніми кордонами; прогрес у напрямі створення спільної системи надання притулку; поліпшена координація дій з питань безпеки | Відсутність єдиної міграційної політики та надання притулку; подальша координація дій з питань безпеки здійснюється на двосторонній основі; запровадження більш систематичного внутрішнього контролю кордонів | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”, за винятком групи країн, які поглиблюють співробітництво у сферах безпеки та правосуддя | Систематичне співробітництво у сфері управління кордонами, надання притулку та вжиття контртерористичних заходів | Аналогічно сценарію “Робимо менше, але більш ефективно”, систематичне співробітництво у сфері управління кордонами, надання притулку та вжиття контртерористичних заходів |

**П'ять сценаріїв можливого розвитку ЄС-27 до 2025р.
за версією ЄК (березень 2017р.)**

(продовження)

| | | | | | |
|------------------------------------|--|---|--|---|---|
| Зовнішня політика і оборона | Досягнення прогресу у виробленні єдиної позиції з питань зовнішньої політики; більш тісне співробітництво у сфері оборони | Деякі питання зовнішньої політики регулюються переважно на двосторонній основі; співробітництво у сфері оборони залишається на нині досягнутому рівні | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”, за винятком групи країн, які поглиблюють співробітництво у сфері оборони, зосереджуючи увагу на питаннях військової координації та спільного оснащення | ЄС виступає з єдиною позицією з усіх питань зовнішньої політики; створюється Європейський оборонний союз | Аналогічно сценарію “Робимо менше, але більш ефективно”, ЄС виступає з єдиною позицією з усіх питань зовнішньої політики; створюється Європейський оборонний союз |
| Бюджет ЄС | Частково модернізований з метою відображення порядку денного реформ, узгоджених 27 країнами-членами | Переорієнтація на фінансування життєво важливих функцій, необхідних для підтримання єдиного ринку | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”; додаткові бюджетні асигнування здійснюються окремими країнами-членами для фінансування сфер, де вони докладають більших зусиль | Істотне переформатування з метою забезпечення відповідності новим пріоритетам, узгодженим на рівні ЄС-27 | Істотно модернізується та збільшується, підтримується власними ресурсами; для єврозони запроваджується функція фіскальної стабілізації |
| Потенціал реалізації | Реалізація порядку денного принесе конкретні позитивні результати; процес прийняття рішень залишиться ускладненим для розуміння; потенціал реалізації не завжди буде відповідати очікуванням | Процес прийняття рішень, можливо, стане більш простим для розуміння, але потенціал колективних дій при цьому буде обмеженим; питання спільного інтересу країни будуть змушені вирішувати шляхом досягнення переважно двосторонніх домовленостей | Аналогічно сценарію “Живемо як раніше”, реалізація порядку денного принесе позитивні результати; окремі групи країн спільними зусиллями досягнуть більших результатів у деяких сферах; процес прийняття рішень стає більш складним | Викликом є досягнення первинної угоди щодо завдань, які стають пріоритетними; після досягнення такої угоди процес прийняття рішень може стати простішим для розуміння; ЄС діятиме швидше та рішучіше у сферах, де його роль зростає | Процес прийняття рішень стає швидшим, а виконання рішень повсюдно підсилюється; для тих, хто відчуває, що ЄС забрав надто багато повноважень від країн-членів, виникають питання підзвітності |

вони отримують власну “логіку” розвитку та коло політичних прихильників. Якщо вихід лише одного члена, нехай і такого великого як Велика Британія, спричинив кризові наслідки, які наразі повністю оцінити неможливо, то що буде, коли настане “злам тренду” в певних сферах взаємодії всіх членів ЄС?

Згідно з принципами синергетики в системі, яка перебуває у стані біфуркації (системного переходу), навіть ледь помітні мікроепливи можуть мати макронаслідки. Тому за всієї функціональної компактності цього варіанта, *підвищений рівень ризику робить його реалізацію малоімовірною*.

Сценарій 3 (“Хто хоче більшого, робить більше”) передбачає в основі концепцію різнорівневої або різношвидкісної інтеграції, коли кожен член ЄС самостійно обирає з “наявного меню інтеграції” (*a la carte*) той набір, який відповідає його національним інтересам. При цьому зацікавлені країни-члени ЄС, якщо забажають, можуть вільно йти шляхом розвитку інтеграції, незважаючи на позицію більш євроскептичних членів (докладно див. Додаток 1 “Основні дилеми реформування інституційної структури ЄС”, вміщений у цьому виданні).

Безумовно, такий варіант, з суто прагматичної політичної точки зору, був би дуже зручним і дозволяв би “приглушити” багато суперечностей всередині Союзу. Проте він дуже легко може призвести до фактичної диференціації ЄС на усталені зони з різним рівнем інтеграції та створити, так би мовити, “ЄС-1”, “ЄС-2”, “ЄС-3” і т.д. Наростаюча гетерогенність механізмів на певному етапі з великою ймовірністю могла би призвести де-факто до дезінтеграції єдиного економічного простору ЄС – так само, наприклад, як це сталося з єдиним економічним простором колишнього Радянського Союзу.

Тому, хоча цей варіант і виглядає політично *реалістичним*, проте він є досить ризикованим і вимагає від країн-учасниць *дотримання певних меж, щоб різні швидкості не перетворилися на різні за змістом інтеграційні утворення*.

Сценарій 4 (“Робимо менше, але більш ефективно”) передбачає проведення комплексної ревізії існуючих форм і сфер взаємодії з метою концентрації євроінтеграційних зусиль і ресурсів на найважливіших напрямках інтеграції. Така “реструктуризація” євроінтеграції спрямована на досягнення *більшого ефекту взаємодії через ефекти концентрації*. Про які саме сфери може йтися – поле для дискусій (поки пріоритети не визначені), але вочевидь, що однією з найголовніших сфер для ЄС є сфера інновацій та забезпечення глобальної конкурентоспроможності європейських компаній в умовах Четвертої промислової революції. Не менш значущий пріоритет – прискорення реструктуризації на принципах “нової клімат-залежної економіки” (*New Climate Economy*)⁸. Є достатні

⁸ Докладно див: відповідні документи, розроблені та ухвалені в рамках Глобальної комісії з питань економіки та клімату (*The Global Commission on the Economy and Climate*) у 2014р. Щонайшвидше впровадження заходів у рамках цього підходу має відкрити шлях до “**нової ери економічного зростання**” на **принципово інших засадах**. Незважаючи на величезні витрати, необхідні для “кліматичних дій” (близько \$90 трлн. для розвитку відповідної інфраструктури у період до 2030р.), ризики та втрати від бездіяльності в цій сфері будуть набагато більшими. Водночас очікується, що рішучі кроки у сфері протидії зміні клімату та адаптація до неї згенерують до 2030р. прямий економічний дохід в обсязі \$26 трлн. Докладно див.: *New Climate Economy. Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*. – A Report of the Global Commission on the Economy and Climate, World Resources Institute, August 2018, <https://newclimateeconomy.report/2018>.

підстави вважати, що саме концентрація зусиль і ресурсів на таких життєво важливих і глобально значущих питаннях може дати інтеграції значно сильніший поштовх, аніж купа декларацій із закликами до єдності.

Сценарій 5 (“Робимо разом набагато більше”) на думку ЄК є найбільш прийнятним і перспективним. Основи цього курсу реформ під назвою **“Новий початок для Європи”** були запропоновані Президентом ЄК Ж.-К.Юнкером ще в липні 2014р.⁹, основні принципи яких знайшли своє відображення у Братиславській декларації 2016р.

Відповідно до цього Сценарію, країни-члени мають передати повноваження на наднаціональний рівень з широкого кола питань. При цьому передбачається спрощення процедур ухвалення рішень (вони мають узгоджуватися швидко) і підвищення ефективності їх реалізації. Цьому, очевидно, мало б сприяти поширення сфери застосування принципу кваліфікованої більшості під час ухвалення рішень.

Але реалізація цього сценарію можлива лише в разі подолання кризи довіри громадян до наднаціональних структур і суттєвого “вирівнювання” економічного розвитку більшості країн-членів, як об’єктивної передумови для втілення в життя пріоритетів розвитку. Інакше – не уникнути подальшого наростання впливу націоналістичних партій та рухів, які, врешті-решт, зможуть прийти до влади в одній чи кількох найбільш впливових країнах-членах та покласти край політиці єврооптимізму.

12 вересня 2018р. у Страсбурзі (Франція) з промовою “Про стан Європейського Союзу 2018. Час європейського суверенітету” (*State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty*) виступив Президент ЄК Ж.-К.Юнкер. Ним було визначено ряд основних пріоритетів на перспективу (врізка “10 політичних пріоритетів Президента ЄК Ж.-К.Юнкера”¹⁰), які є продовженням тих, що були оголошені ним перед його вступом на посаду Президента у 2014р., а також висловлено бачення стосовно того, у який спосіб країнам-членам Союзу слід співпрацювати, щоб зробити його ще “більш сильним і демократичним”. Один з головних меседжів Президента ЄК – необхідність становлення Європи в якості більш впливового та суверенного гравця у глобальній політиці. Він також виступив із закликом “відмовитися від надмірного націоналізму, що демонструє ненависть та руйнує все на своєму шляху” та наголосив “Настав час припинити жалюгідне видовище розділення Європи. Ми повинні відновити втрачене мистецтво компромісу”.

⁹ Див.: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. – Political Guidelines for the next European Commission, Strasbourg, 15 July 2014, https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en.

¹⁰ Джерело: State of the Union by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 12 September 2018. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_en.pdf.

10 ПОЛІТИЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ПРЕЗИДЕНТА ЄК Ж.-К.ЮНКЕРА

1. Підвищення рівня конкурентоспроможності, стимулювання інвестицій з метою створення робочих місць.

Підвищення рівня зайнятості серед молоді залишатиметься пріоритетом наступної Багато-річної програми фінансового розвитку ЄС. ЄК запропонувала країнам-членам зі значним числом молоді, які не мають постійного місця роботи та освіти, інвестувати 10% зі свого Європейського соціального фонду (*European Social Fund Plus, ESF +*) на заходи з пошуку роботи для молоді.

Пропозиція гарантувати стабільні та прозорі умови праці для людей з нестандартними формами зайнятості та гарантувати всім без винятку, в т.ч. самозайнятим, доступ до соціального захисту.

Акцент на розвиток ліквідних ринків капіталу та підтримання темпів розвитку¹¹.

2. Єдиний цифровий ринок

Наголошено на необхідності формування надійного Єдиного ринку цифрових технологій¹², що має полегшити умови життя громадянам, посилити економічний розвиток та сприяти створенню нових робочих місць.

Пріоритетом є боротьба з поширенням і впливом онлайн-дезінформації в Європі та забезпечення захисту європейських цінностей та демократії.

3. Стійкий Енергетичний союз з орієнтацією на політику протидії зміні клімату

Створення Енергетичного союзу та боротьба зі зміною клімату – ключові елементи модернізації європейської промисловості та економіки. Серед цілей до 2030р.: (1) скорочення викидів парникових газів мінімум на 40%; (2) рівень ВДЕ у споживанні енергії має становити не менше 32%¹³; (3) рівень енергоефективності має досягти 32,5%. Серед інших пріоритетів:

- припинення енергетичної ізоляції Балтійського регіону;
- синхронізація електромережі країн-членів – Естонії, Латвії, Литви та Польщі – з континентальною європейською мережею до 2025р.

4. Більш інтегрований та справедливий внутрішній ринок з потужним промисловим потенціалом

- Запровадження Єдиного цифрового пункту (*Single Digital Gateway*)¹⁴, що полегшить доступ населення та компаній до інформації та адміністративних процедур, пов'язаних з їх правами на Єдиному ринку.
- Розширення доступу до фінансування інноваційним компаніям та малому бізнесу; сприяння залученню “зелених” інвестицій та фінансовим інноваційним продуктам.
- Подальше запровадження чесних та ефективних податкових правил¹⁵.

¹¹ У 2018р. ЄК презентувала кілька пропозицій з подальшого розвитку Союзу ринків капіталу, включно з новими умовами для іпотечних облігацій та спрощення правил транскордонного маркетингу інвестиційних фондів у межах ЄС.

¹² У березні 2018р. ЄК представила План дій з поширення фінансових технологій (*Action Plan on Financial Technology, FinTech*), щоб максимально швидко реалізувати нові технології, такі як блокчейн та штучний інтелект, одночасно захищаючи споживачів від загроз кібербезпеки. А з травня 2018р. захист онлайн-середовища було підсилено шляхом прийняття законодавства, що стосується кібербезпеки.

¹³ Останніми роками ЄК: прийняла рішення з прискорення переходу до екологічно чистої економіки, зокрема в секторі транспорту; започаткувала інформаційний ресурс “Енергетичну Обсерваторію” для незаможних європейців (*Energy Poverty Observatory*), що надає підтримку з переходу на екологічно чисту енергетику.

¹⁴ Спрямований на розширення та інтеграцію національних та європейських порталів з метою створення зручної інформаційної системи.

¹⁵ Зокрема ЄК запропонувала кардинально змінити систему сплати податку на додану вартість, щоб краще боротися з шахрайством, визначивши основи єдиної зони податку на додану вартість в ЄС (*single EU Value Added Tax area*).

- Набуття чинності правилами обов'язкової прозорості, відповідно до яких країни-члени зобов'язуються автоматично обмінюватися податковою інформацією один з одним.
- Посилення контролю центральними органами влади та митницею з метою запобігання надходження небезпечних або підробних товарів.

5. Більш інтегрований та "рівний" для країн-членів Економічний і валютний союз

- Завершення *реформування ЕВС* (інституційна складова) з метою *збереження стабільності євро* та посилення його ролі на глобальних фінансових ринках.
- Завершення *створення Банківського союзу в частині запровадження Системи гарантування вкладів (Deposit Guarantee Schemes)*, як умови підвищення довіри та стійкості банківської системи ЄС.
- Втілення ідеї *створення* на основі Європейського стабілізаційного механізму (*ESM*) *Європейського валютного фонду*.

6. Відкрита та чесна торгівля, що діє в умовах глобальної правової системи

- Збалансування торгових угод, які сприяють економічному зростанню, а також вироблення засобів захисту торгівлі від можливих зловживань.
- Реформування Світової організації торгівлі.
- Оновлення багатосторонніх правил з метою більш швидкого реагування на проблеми та їх вирішення з питань крадіжки інтелектуальної власності, примусової передачі технологій, промислових субсидій, економічних викривлень, створених державними підприємствами, а також надлишкових виробничих потужностей.

7. Сфера правосуддя та забезпечення основних прав, що базуються на взаємній довірі

Наголошено на важливості *верховенства права та незалежності судової системи в частині контролю за належним управлінням бюджету ЄС*. Серед пріоритетів:

- дотримання високих стандартів неупередженості та незалежності національними судами;
- посилення цивільного захисту з тим, щоб ЄС міг швидше та ефективніше надавати допомогу тим, хто зазнав стихійних лих;
- завершення роботи над розробкою механізмів конфіскації та заморожування активів, контролю над великими грошовими потоками та уніфікація кримінальних правопорушень, пов'язаних з відмиванням коштів;
- боротьба з незаконним онлайн-контентом (забезпечення видалення його протягом однієї години) та протидія використанню онлайн-ресурсів у терористичних цілях.

8. Нова міграційна політика

Попри досягнення у сфері міграції та управлінні кордонами¹⁶, з метою підвищення рівня безпеки та зниження чисельності нелегальних мігрантів, серед пріоритетів залишається:

- *збільшення кількості правових шляхів для тих, хто потребує міжнародного захисту*, з метою запобігання небезпечним нелегальним подорожам, перешкоджання поширенню злочинних мереж контрабанди;

¹⁶ Запроваджено систематичні перевірки осіб, які перетинають кордони ЄС; вдосконалено системи обміну інформацією між країнами-членами в режимі реального часу; налагоджено роботу з боротьби з контрабандою мігрантів, що дозволило зберегти понад 690 тис. людських життів; встановлено індивідуальні міграційні партнерства з ключовими країнами-походження/транзиту мігрантів.

- подальше зміцнення *Європейської прикордонної та берегової охорони* з метою кращого захисту зовнішніх кордонів (пропонується найняти 10 тис. європейських прикордонників до 2020р.);
- подальше реформування *Європейського агентства з питань надання притулку (Common European Asylum System, EASO)*;
- пом'якшення умов в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою підвищення рівня зайнятості у сферах, що потребують висококваліфікованих працівників ("*Blue Card proposal*").

9. Зміцнення ЄС як глобального гравця

- Подальше зміцнення відносин з усіма країнами *Східного партнерства*.
- Подальша активізація співробітництва з країнами *африканського континенту*¹⁷ з перспективою укладання континентальної угоди про вільну торгівлю.
- Розвиток багатосторонніх механізмів міжнародної взаємодії. Подальша співпраця з *G7* та *G20*, з міжнародними організаціями, такими як ООН, Африканський Союз і НАТО, а також встановлення міцних відносин з партнерами в усьому світі не лише на двосторонній, але й на багатосторонній основі.
- Посилення роботи над створенням повноцінного *Європейського фонду оборони (European Defence Fund)*.
- Розширення повноважень прокуратури Європи (*European Public Prosecutors's Office*) у частині боротьби з тероризмом.
- Подальше посилення ролі як постачальника послуг з безпеки і оборони та створення *Європейського оборонного союзу (European Defence Union)*.

10. Перетворення ЄС на Союз демократичних змін

- *Посилення частоти діалогу з громадянами*¹⁸ з метою забезпечення демократичної легітимності в ЄС.
- *Посилення зв'язку з громадянами на майбутніх європейських виборах* з метою підвищення ефективності роботи ЄС.
- З метою підвищення рівня прозорості стосовно суб'єктів, що намагаються вплинути на роботу інституцій ЄС, необхідним є *продовження переговорів з ЄП та ЄР щодо обов'язковості Спільного реєстру прозорості (Joint Transparency Register)*¹⁹.

¹⁷ Зокрема, Президент наголосив: "Нам потрібно більше інвестувати у відносини з народами цього великого континенту. Ми повинні перестати бачити ці відносини крізь призму допомоги розвитку: відносини між "донорами" та "одержувачами" залишаються у минулому, натомість формуються рівні та взаємовигідні умови співпраці. Сьогодні ми пропонуємо створити новий Союз сталих інвестицій та робочих місць (*Alliance for Sustainable Investment and Jobs*) між Європою та Африкою, який допоможе створити до 10 млн. робочих місць в Африці в наступні п'ять років".

¹⁸ Нові пропозиції та поточне законодавство наразі піддаються всебічному вивченню завдяки більш широкій взаємодії з громадськістю. Громадяни дедалі ширше використовують можливості для сприяння формуванню політики ЄС. Такий крок є необхідним, аби Об'єднання могло ефективніше використовувати свої ресурси та дозволило місцевій та регіональній владі зробити більш ефективний внесок у формування політики.

¹⁹ Сьогодні в Реєстрі зареєстровано майже 12 тис. організацій та приватних осіб.

Зрозуміло, що стійкість керівництва ЄК у дотриманні обраного курсу – рішучого просування процесу євроінтеграції, налаштованість активно боронити його від противників та різних несприятливих чинників – є надзвичайно важливою рисою стратегічно орієнтованих керівників і викликає повагу. Проте вона може містити загрозу догматичного відстоювання принципів усупереч істотним змінам у соціально-економічному та політичному середовищі, що може за певних умов зробити такий курс нежиттєздатним. А такі зміни, безумовно, настали. Не можна знехтувати *Brexit*, загальним посиленням впливу євроскептиків у ряді інших країн-членів, гострими суперечками навколо міграційних питань та дотримання базових принципів ЄС, багатьма науковими працями з аналізом недосконалостей, закладених у механізми функціонування єврозони і вдати, наче все добре. Якщо не брати до уваги несприятливі тенденції, що відбуваються у країнах-членах, а бачити перед собою лише єдину європейську ідею, то таким чином її просто можна загубити.

Відтак, *Сценарій 4, на нашу думку, є найбільш прийнятним з точки зору балансу інтересів різних учасників євроінтеграційного процесу та внаслідок цього – найбільш життєздатним*. Проте чи піде ЄК шляхом саме цього Сценарію – сказати важко.

2.2. ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ЄС З ПОЗИЦІЇ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ЛІДЕРІВ – ФРАНЦІЇ ТА НІМЕЧЧИНИ

Незважаючи на особливо важливу роль, яку відіграє ЄК у визначенні курсу євроінтеграції, її не можна вважати домінуючим центром формування рішень у цій сфері. Історія розвитку європейських співтовариств свідчить скоріше про визначальну роль у цих процесах тандему Франція–Німеччина, завдяки чому євроінтеграція постає насамперед як певний формат франко-німецького “політичного синтезу”. При цьому, саме французи утримують першість серед генераторів ідей європейської інтеграції: фундатори процесу євроінтеграції Р.Шуман (*R.Schuman*) та Ж.Монне (*J.Monnet*), творець “сучасного ЄС” Ж.Делор (*J.Delors*) – лише одні з найвидатніших постатей. Тому не випадково, що саме Президент Франції став автором амбітного плану переформатування ЄС, виклавши засади нової “Ініціативи для Європи” у своїй відомій промові в Університеті Сорбонна 26 вересня 2017р.²⁰ Він наголосив: “ми не можемо собі дозволити зберегти таку ж політику, ті ж самі звички, ті самі процедури та той ж самий бюджет”, і це є прямою негативною відповіддю на наведений вище *Сценарій 1* Єврокомісії. Також, Президент Франції відкидає й ідею замикання у національних кордонах.

Формула Е.Макрона зводиться до трьох основоположних стовпів Європи – *суверенітету, єдності та демократії* (врізка “Головні тези нової ініціативи для Європи Президента Франції Е.Макрона”).

²⁰ Докладно див.: Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. – Publié le 26 Septembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; викладення головних тез англійською мовою: Initiative for Europe. A sovereign, united, democratic Europe. – <http://www.elysee.fr/assets/Initiative-for-Europe-a-sovereign-united-democratic-Europe-Emmanuel-Macron.pdf>.

ГОЛОВНІ ТЕЗИ НОВОЇ ІНІЦІАТИВИ ДЛЯ ЄВРОПИ ПРЕЗИДЕНТА ФРАНЦІЇ Е.МАКРОНА

Суверенна Європа

1. Європа, яка гарантує безпеку:

- ✓ заснувати **спільні інтервенційні сили, спільний оборонний бюджет** і прийняти **спільну доктрину дій**. Заохотити якнайшвидше впровадження механізмів Європейського фонду оборони та Постійної структурованої співпраці, доповнивши їх **Європейською інтервенційною ініціативою**, що дозволила б краще інтегрувати збройні сили на кожному етапі дій;
- ✓ забезпечити більш тісні зв'язки між розвідками країн-членів шляхом **створення Європейської академії розвідки**, що сприятиме боротьбі з тероризмом;
- ✓ створити **спільні сили цивільного захисту**.

2. Європа, яка реагує на виклики міграції:

- ✓ створити **спільний простір управління кордонами, притулком і міграцією**;
- ✓ створити **Європейський офіс з питань притулку** з метою прискорення та гармонізації процедур у цій сфері; утворити **взаємно з'єднані бази даних**, запровадити **сучасні та захищені документи на основі біометричної ідентифікації**; поступово сформувати **Європейські поліцейські сили з охорони кордонів** з метою забезпечення інтегрованого управління кордонами та екстрадиції осіб, які не мають права на перебування; фінансування широкомасштабної **Європейської програми з навчання біженців**.

3. Європа, яка “повертається обличчям” до Африки та Середземномор'я:

- ✓ концентрація зовнішньої політики на кількох пріоритетах, серед яких: регіон Середземномор'я та Африки;
- ✓ запровадити нове **Партнерство для країн Африки**, яке базуватиметься на активізації співпраці у сферах освіти, охорони здоров'я та енергетики.

4. Європа, як зразок сталого розвитку:

- ✓ перетворити Європу на лідера з ефективного та рівноправного переходу до сталого екологічного розвитку;
- ✓ стимулювати інвестиції через **встановлення справедливої ціни на викиди вуглецю** (з високим рівнем мінімальної ціни в межах ЄС) та **запровадження податку на вуглець** стосовно товарів, що перетинають митний кордон Союзу;
- ✓ ухвалити промислову програму розвитку з **підтримки виробництва екологічно чистих транспортних засобів** та відповідної інфраструктури;
- ✓ забезпечити продовольчу незалежність шляхом **реформування Спільної аграрної політики (CAP)** та заснування **спільної інспекційної служби** з метою гарантування безпеки харчових продуктів.

5. Європа інновацій із регулюванням, адаптованим до цифрового світу:

- ✓ запровадити **власну модель глобалізації, що матиме в основі поєднання інновацій та регулювання**;
- ✓ утворити **Агентство з питань проривних технологій (Agency for breakthrough innovation)** з метою здійснення спільного фінансування нових досліджень;
- ✓ забезпечити **принципи рівності та довіри у процесі цифрових трансформацій** шляхом внесення змін до податкових систем стосовно компаній, що працюють у сфері цифрових технологій, та регулювання великих платформ цифрової торгівлі.

6. Європа як економічна міць з сильною валютою:

- ✓ зробити єврозону ядром економічної сили Європи;
- ✓ запровадити механізми, які зроблять єврозону зоною зростання та стабільності, включно з **бюджетом, з якого здійснюватимуться спільні інвестиції та виділятимуться стабілізаційні кошти** в разі виникнення економічних шоків.

Об'єднана Європа

1. Забезпечення солідарності через конвергенцію соціальних і податкових систем:

- ✓ забезпечити **конвергенцію у рамках ЄС** шляхом встановлення **критеріїв, відповідно до яких соціальні та податкові моделі мають зближуватися**. Дотримання цих критеріїв має стати умовою доступу країн до європейських фондів солідарності;
- ✓ визначити **“коридор” для ставок корпоративного податку**; встановити абсолютно для всіх **гарантований мінімальний рівень заробітної плати**, адаптований до економічних реалій конкретних країн; **регулювати питання недобросовісної конкуренції під час встановлення країнами розміру соціальних внесків**.

2. Міцна основа культури та знань:

- ✓ сформувати **відчуття належності**, що стане найміцнішою зв'язкою для країн Європи;
- ✓ продовжувати нарощувати взаємні обміни з тим, **щоби європейська молодь мала змогу проводити щонайменше шість місяців на рік у різних європейських країнах** (не менше 50% кожної вікової групи – у період до 2024р.), а всі студенти розмовляли на менше ніж двома європейськими мовами (до 2024р.);
- ✓ створити **Європейські університети (European Universities)** – університетські мережі, які дозволять студентам навчатися за кордоном та відвідувати заняття з вивчення принаймні двох мов;
- ✓ запровадити процес **гармонізації або взаємного визнання дипломів про середню освіту**.

Демократична Європа

Реформування Європи не може відбутися за відсутності залучення до цього процесу громадянськості, і тому потребує її залучення до розробки Дорожньої карти реформ:

- ✓ запровадити широкі обговорення через демократично сформовані зібрання на національному та місцевому рівнях;
- ✓ зміцнити Європейський Парламент на основі транснаціональних списків депутатів.

Європа-2024

1. Європейський Союз, загальні рамки:

- ✓ спільні основи ЄС: (1) **спільні демократичні цінності**, які не є предметом поступок; (2) **більш простий єдиний ринок з вищим рівнем захисту та кардинально переглянutoю торговельною політикою** (забезпечення прозорості у веденні переговорів та виконанні угод; дотримання соціальних та екологічних стандартів; принцип взаємності, згідно з яким Європейський прокурор з торговельних питань несе відповідальність за дотримання конкурентами встановлених правил та призначає покарання у разі виявлення недобросовісної ділової практики);
- ✓ поступове розширення ЄС із **включенням до нього країн Західних Балкан**;
- ✓ **реформування інститутів ЄС**, у т.ч. створення більш компактної ЄК (зменшення чисельності еврокомісарів до 15 осіб).

2. Диференціація, породжена більшою амбітністю:

- ✓ **країни-члени ЄС, які бажають рухатися вперед і більш швидкими темпами, ніж інші, повинні мати змогу робити це безперешкодно**. При цьому, **можливості співробітництва будуть завжди відкриті для всіх**, базуючись винятково на критерії рівня відданості спільним амбіціям (без заздалегідь визначеного формату взаємодії).

3. Франко-німецький “локомотив” розвитку:

- ✓ він **відіграватиме вирішальну роль у світлі викликів**, що стоять перед ЄС;
- ✓ прийняття **нової редакції Єлісейського договору (Élysée Treaty)** між Францією та Німеччиною з метою оновлення спільних амбіцій.

4. Створення Групи “реформування Європи” за участю усіх бажаючих країн-членів та європейських інституцій.

У своєму відомому виступі в Європарламенті 17 квітня 2018р.²¹ Президент Франції дещо доповнив свою “Ініціативу для Європи” низкою нових бачень, у т.ч.: стосовно відновлення відчуття “європейської суверенності” та протидії підйому націоналізму й авторитаризму на континенті, що базуються на захопленні неліберальними ідеями. Він запропонував створити Фонд ЄС для допомоги тим місцевим громадам, які погоджуються приймати біженців та інтегрувати їх у склад місцевих громад. Була також проголошена ідея прийняття “дорожньої карти термінових дій” реформування єврозони та запровадження нового збору з операцій у сфері цифрової економіки для збалансування бюджету ЄС та ліквідації дефіциту, що утвориться внаслідок виходу Великої Британії з ЄС.

Аналіз змісту ініціатив Е.Макрона дозволяє ідентифікувати їх дуже високий рівень спорідненості з пропозиціями ЄК, які формувалися останніми роками та відповідають загалом *Сценарію 5* “Білої книги”, хоча вони й розміщені не під заголовком “Єдність”, а під заголовком “Суверенна Європа”. Однак, незважаючи на ці політико-ідеологічні хитрощі, неминучі в умовах поширення в Європі націоналістичних настроїв, *ультра-проєвропейська суть пропозицій Е.Макрона є цілком очевидною.*

Проблема однак полягає в тому, що реалізувати ці ідеї в середовищі ЄС-27, де значно посилилися націоналістичні сили, вкрай непросто. Про це, зокрема, також свідчить – всупереч очікуванням – червневий саміт ЄР, на якому не обговорювалися плани подальших реформ, що може вкотре підтвердити відсутність консенсусу з ряду питань.

За цих умов Президент Франції обрав, можливо, найбільш правильний курс – попередньо досягти консенсусу з іншим ключовим гравцем ЄС – Німеччиною. За наслідками його перемовин з Федеральним канцлером А.Меркель 19 червня 2018р. була ухвалена *Мезебергська декларація (Mezeberg Declaration)*²², яка визначила спільну (або принаймні узгоджену) позицію Франції та Німеччини в питанні реформування Європи.

Цей невеликий за обсягом, але змістовний документ виходить з того, що нині ЄС постає перед *екзистенційними викликами*, відповідь на які можна знайти лише на шляху європейської кооперації. Підтвердивши в цьому контексті необхідність завершення укладення до кінця 2018р. нової версії Єлісейського договору з метою стимулювання досягнення економічної, соціальної та фінансової конвергенції між двома провідними країнами ЄС та запровадження нових інструментів їх трансграничної взаємодії, вони водночас акцентували необхідність актуалізації багатосторонніх механізмів взаємодії. Вони загалом

²¹ Докладно див.: Macron calls for ‘European sovereignty’ to combat authoritarianism in speech at European Parliament. – France 24, <http://www.france24.com/en/20180417-live-france-macron-eu-reform-european-parliament-speech-brexit-strasbourg>.

²² Джерело: Mezeberg Declaration. Renewing Europe’s promises of security and prosperity. – Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Die Bundesregierung, 19 June 2018, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>.

взяли за основу пропозиції Сорбонської промови Е.Макрона, проте з певним корегуванням, що відображає особливості німецького сприйняття ключових проблем Євросоюзу.

Так, у **сфері зовнішньої політики, безпеки і оборони** запропоновано обговорити питання можливого утворення *Ради Безпеки ЄС*, тіснішої координації на різних міжнародних форумах (у т.ч. в Раді Безпеки та інших органах ООН), а також можливого поширення на цю сферу принципу кваліфікованої більшості голосів під час прийняття політичних рішень. Передбачається помітне посилення інтеграції в оборонній сфері з наголосом на те, що реалізація ідеї Європейської інтервенційної ініціативи має формувати “спільну культуру стратегічної поведінки” (*shared strategic culture*). У зв’язку з цим реалізовуватиметься розгортання відповідних європейських наземних і повітряних оборонних систем, а саме: *Main Ground Combat System (MGCS)* та *Future Combat Aerial System (FCAS)*. Важливим є заклик до розгортання засобів боротьби з протизаконним онлайн-контентом, що сприяє поширенню тероризму.

У **сфері розвитку, міграції та надання притулку**²³ передбачається реалізація Комплексного порядку денного з питань міграції, який би поєднував заходи у трьох різних сферах: зовнішній (посилення співробітництва з країнами виникнення міграції та країнами-транзитерами), на кордонах ЄС (зміцнення захисту через розширення штату та мандата служби *Frontex*) та всередині Союзу (Спільна європейська система надання притулку (*Common European Asylum System*), яка має забезпечити солідарність та справедливий розподіл витрат під час розв’язання проблем²⁴). Акцентовано увагу на необхідності регулювання вторинних переміщень мігрантів територією ЄС (зменшення стимулів для цього). Зокрема, Німеччина погодилася на утворення справжньої європейської прикордонної поліції на базі існуючої структури *Frontex* та на утворення Європейського офісу з питань притулку (*European Asylum Office*), який матиме завдання гармонізувати політику в цій важливій сфері. Досягнуто консенсусу у питанні сприяння соціально-економічному розвитку Африки як пріоритету у вирішенні міграційної проблеми. У цьому контексті передбачено утворення “*групи мудреців*” з питань європейської фінансової архітектури, що сприятиме розвитку.

У **сфері забезпечення конкурентоспроможності та проведення економічної політики** погоджено необхідність зміцнення зв’язку між діяльністю європейських структурних фондів та проведенням економічної політики з метою стимулювання економічної, соціальної та фінансової конвергенції²⁵.

²³ Саме по собі дуже показовим є поєднання в одній формулі питань міграції та розвитку, що свідчить про істотне переосмислення всієї проблеми та намагання вирішувати її у більш широкому контексті соціально-економічного розвитку.

²⁴ При цьому наголошено, що розрізнені дії країн-членів поодиночі можуть мати наслідком наростання нерегульованих міграційних потоків та поставити під сумнів існування Шенгенської угоди.

²⁵ Це є ключовою умовою для усунення однієї з найважливіших основ поширення дезінтеграційних процесів усередині Союзу.

Однак, це положення, близьке до ідеї, викладеної ще в Сорбонській промові Е.Макрона, розширене за рахунок пропозиції створити на європейському рівні “нове середовище для реалізації довгострокової перспективи стійкого зростання та зайнятості через прийняття законодавства, що підтримує інновації, подальше поглиблення єдиного європейського ринку та сприяє досягненню промисловістю конкурентоспроможності світового рівня”²⁶. Передбачається проведення ЄС амбітної торговельної політики на принципах відкритих ринків та багатосторонності, за умови модернізації багатосторонньої системи світової торгівлі, що відбуватиметься шляхом посилення дисципліни виконання угод, протидії практиці, що викривлює ринкові механізми, та відновлення дії механізмів розв’язання торговельних спорів²⁷.

У *податковій сфері* ідея Франції “зблизити” системи корпоративного оподаткування може почати реалізовуватися саме у двосторонньому форматі, але за непорушної підтримки пропозиції ЄК впровадити спільну європейську базу корпоративного оподаткування (*Common Corporate Tax Base*). До кінця 2018р. також має бути досягнуте рішення щодо *справедливого оподаткування у сфері цифрової економіки*.

Нові узгоджені підходи щодо *завершення формування ЕВС* заслуговують на особливу увагу, зважаючи на те, що невирішеність питань тут є не просто одним з головних джерел кризових процесів в ЄС, але й також тому, що саме від позиції Німеччини багато в чому залежить подальший розвиток цієї системи. Сторони виходять з необхідності створення “міцного валютного союзу”, для зміцнення та поглиблення якого запропонована дорожня карта, що, зокрема, охоплює²⁸:

- запровадження нового інструменту – спільного механізму кредитування “останньої надії” (*common backstop instrument*) в Європейському стабілізаційному механізмі (*European Stability Mechanism, ESM*) із загальним посиленням ефективності функціонування механізмів *ESM* та його інтеграції в систему права ЄС;
- посилення механізмів гарантування обслуговування суверенних боргів через запровадження удосконалених інструментів;
- завершення формування Банківського союзу відповідно до дорожньої карти від червня 2016р.²⁹ та забезпечення його функціонування;

²⁶ Докладно див.: Mezeberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity. – Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Die Bundesregierung, 19 June 2018, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>.

²⁷ Нині вони “паралізовані” внаслідок деструктивних дій США, критично налаштованих до ЄОТ.

²⁸ Детальніше див. Розділ 3 цієї Доповіді.

²⁹ Див.: Council of the EU. Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union. Press release 353/16, 17/06/2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>.

- упровадження європейської схеми страхування депозитів (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*);
- здійснення рішучих кроків на шляху формування Союзу ринків капіталів (*Capital Markets Union*);
- **запровадження з 2021р. багаторічного Бюджету єврозони** задля сприяння конкурентоспроможності, конвергенції та стабілізації в межах зони євро. Його пріоритетами мають стати інвестиції в інновації та людський капітал. При цьому передбачається вивчення доцільності створення Європейського фонду стабілізації рівня безробіття (*European Unemployment Stabilization Fund*).

У сфері **досліджень, інновацій, вищої освіти та цифрових технологій** передбачено швидкий запуск пілотного проекту з фінансування проривних інноваційних технологій, створення спільного франко-німецького центру досліджень з проблем штучного інтелекту, якнайшвидший перехід до формування на основі ініціатив “знизу” перших європейських університетів, пошук рішень для нових викликів у політиці освоєння космосу.

У питаннях **кліматичної політики** – розробка Стратегії ЄС до 2050р., метою якої є довгострокова трансформація та досягнення “вуглецевої нейтральності”, тобто повне припинення наросування вмісту вуглецю в атмосфері (через досягнення рівності між його вилученням з атмосфери та новими викидами). У цьому контексті передбачено утворити спільну міжміністерську робочу групу високого рівня з питань зміни клімату, яка сприятиме вирішенню міжгалузевих проблем та сприятиме трансформації енергетики, залученню інструментів фінансування сталого розвитку та регулюванню оподаткування вуглецевих викидів.

Нарешті, підтримано ідеї **реформування інститутів ЄС**, включно зі скороченням чисельності працівників ЄК та проведенням виборів у ЄП з 2024р. за транснаціональними списками.

Формування спільної позиції Франції та Німеччини щодо шляхів реформування механізмів функціонування ЄС значно посилює потенціал дії єврооптимістів напередодні передбаченого обговорення цих планів на грудневому (2018р.) саміті Європейської Ради. Тим більше, що не досить визначені в аспекті практичних механізмів реалізації перші пропозиції Е.Макрона отримали очевидний розвиток та практичне наповнення. Однак, це навряд чи може бути гарантією їх безперешкодного схвалення урядами всіх країн, серед яких чимало тих, що перебувають під впливом сил, досить далеких від євроейфорії.

Проте проблема не лише в суто політико-ідеологічному сприйнятті цієї проблеми. У цих планах є й досить серйозні *внутрішньо вбудовані* проблеми.

Насамперед слід звернути увагу на те, що як і в першій ініціативі Е.Макрона, так і в Мезербергській декларації превалює опис амбітних *цілей* розвитку ЄС над формулюванням *засобів*, якими можна досягти вказаних цілей. До можливих

засобів реалізації поставлених цілей віднесено передусім створення ще більшої кількості європейських інститутів та інструментів регулювання на кому-нітарному рівні – досить традиційний для ЄС спосіб намагатися вирішити проблеми. Але тут виникає низка складних запитань.

По-перше, саме по собі ухвалення планів і програм реформ не гарантує їх подальшої реалізації. У практиці ЄС існує чимало прикладів відсутності належної віддачі від таких широкомасштабних планів і програм. Йдеться зокрема не лише про численні випадки зволікання реалізації багатьох заходів, що містилися у раніше прийнятих планах щодо завершення формування ЕВС, але й про недостатню віддачу від раніше прийнятих європейських програм стимулювання інновацій та забезпечення глобальної конкурентоспроможності Союзу.

Цікавим є факт, що за кількістю амбітних програм у сфері сприяння інноваціям і конкурентоспроможності, а також створених для їх реалізації європейських інституцій, ЄС сьогодні є безумовним світовим лідером. І чи буде створення нових інституцій та центрів сприяння достатнім для ліквідації відставання ЄС від своїх головних гео економічних конкурентів – США та Японії – у сфері розвитку багатьох ключових технологій майбутнього та запобігання такому відставанню від нових технологічних лідерів зі Східної Азії? Проте питання не в кількості інститутів сприяння, а у тому, *наскільки вони ефективно діють та чи змінюють бізнес-клімат*. Самі по собі інститути сприяння та спільні центри інновацій навряд можуть вплинути на ситуацію, якщо загальна налаштованість (ринковий попит) на інновації буде низькою³⁰, а діючі механізми залишатимуться недостатньо гнучкими та не сприйматимуть ризиків, в яких має діяти венчурний капітал.

Є достатньо підстав вважати, що недостатній (порівняно зі світовими технологічними лідерами) рівень інноваційності в ЄС є не стільки наслідком браку об'єднання зусиль між країнами, скільки наслідком певних проблем, закладених в економічні моделі країн-членів. Адже якби відсутність широкого інтеграційного простору була дійсно непереборною перешкодою на шляху до успішної інноваційної діяльності, то яким би чином стали такими інноваційно спрямованими відносно невеликі за розміром країни Східної Азії, як Південна Корея, Сінгапур, Малайзія, які ніколи не були членами регіональних об'єднань з глибоким рівнем інтеграції?

По-друге, зрозуміло, що значне розширення європейського порядку денного в рамках поглиблення інтеграції зумовить необхідність мобілізувати на вказані цілі значні додаткові фінансові ресурси. Адже “безкоштовних” реформ не буває: всі вони вимагають витрат, пов'язаних зі створенням одних інститутів та ліквідацією або реорганізацією інших, створенням або зміною систем їх інформаційного забезпечення, підготовкою або перепідготовкою кадрів тощо.

³⁰ У цьому аспекті очевидним є високий попит в ЄС на екологічні інновації, і тому саме в цій сфері країни ЄС є беззаперечними світовими лідерами.

Уже традиційно своєрідним “гаманцем” Європи є Німеччина. Проте чи “безрозмірний” цей “гаманець” і чи всі в самій Німеччині в захваті від перспективи перерозподілу ще більшої частини свого національного доходу на користь “інших”, без достатніх на це гарантій *політичного контролю за витрачанням цих коштів*? Чи вистачить А.Меркель політичного впливу, щоб переконати своїх партнерів у Німеччині (хоча б з дещо більш євроскептичного Християнсько-соціального союзу) в необхідності таких жертв? Врешті, в Німеччині може постати питання, що *подальше зростання економічної єдності та перехід до формування єдиного бюджету потребуватиме відповідної політичної надбудови над Союзом, яка гарантуватиме цій країні контроль над її економічними ресурсами*. Та чи готові інші країни ЄС до такого можливого розвитку подій, особливо ті, що останнім часом порушують питання національного суверенітету³¹?

Нарешті, *по-третє*, ані ініціатива Е.Макрона, ані спільна франко-німецька декларація не дають уявлення про ті *алгоритми процесів, у рамках яких будуть досягатися поставлені численні амбітні цілі*. Тобто, попри наявність численної кількості т.зв. “дорожніх карт”, повної ясності щодо курсу реформ немає.

У цьому контексті слід згадати відомий принцип ефективної економічної політики, сформульований ще у 1952р. Я.Тінбергеном (*J.Tinbergen*), який згодом став Нобелівським лауреатом, згідно з яким: *кількість цілей економічної політики не може перевищувати кількість несуперечливих інструментів у розпорядженні уряду*³². І хоча він був сформульований у контексті вироблення макроекономічної політики, немає жодних перешкод для його незастосування стосовно політики формування регіональних інтеграційних просторів, які завжди мають у своїй основі формування єдиного економічного простору. Це означає, що формуючи інтеграційну політику, небезпечно висувати *одночасно* велику кількість різнопланових цілей, оскільки зі збільшенням їх кількості буде неодмінно зростати *ймовірність конфлікту окремих цілей*, а для досягнення принаймні деяких з них не вистачатиме інструментів цілеспрямованого впливу.

Можливо, саме за такої “філософії економіки” діяли фундатори європейських співтовариств, які тривалий час реалізовували політику, що ґрунтувалася на

³¹ Е.Макрон намагається підмінити поняття національного суверенітету близьким за звучанням, але зовсім іншим за змістом терміном “суверенна Європа”. Він має виразну схожість із системою, де владні повноваження від національних держав здебільшого вже перейшли до наднаціональних органів управління. Можливо, таким і є політичний ідеал транснаціонального фінансового капіталу. Але чи поділяють сьогодні такі “європейські цінності” переважна більшість населення країн-членів ЄС?

³² Джерело: Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. – North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1952, p.78, <http://hdl.handle.net/1765/15884>. Особливо слід звернути увагу на главу 5 “Нерівність між кількістю цілей та кількістю інструментів: альтернативні інструменти або несумісні цілі” (“*Inequality between Number of Targets and Number of Instruments: Alternative Instruments or Incompatible Targets*”).

концептуальних засадах неофункціоналізму. Для останнього був характерний підхід на основі виразного градуалізму та поступового “переливу” (*spillover*) інтеграційних процесів на нові сфери мірою досягнення успіху в більш локальних сферах³³. Неофункціоналісти орієнтувалися насамперед на прагматичне досягнення позитивних результатів там, де для цього існують найкращі передумови та немає значних політичних протиріч, а саму інтеграцію розглядали як певний *процес* взаємопов’язаних у часі та просторі заходів, уникаючи при цьому слідування ідеології формування широкомасштабних та амбітних політично зумовлених інтеграційних проектів. Це, вочевидь, є абсолютно іншим за логікою підходом, аніж ті, що стали домінуючими з 1990-х років.

Нинішні підходи єврооптимістів характеризуються виразною орієнтацією на велику кількість цілей, що робить інтеграційні мегапроекти вразливими в аспекті забезпечення необхідним інструментарієм, який до того ж розподілений між суб’єктами регулювання різного рівня (частина сконцентрована на комунітарному рівні, частина – на національному, а частина – на внутрішньому регіональному, як то має місце у випадку федеративних утворень). Узгодження між собою та зведення в єдину систему таких диверсифікованих і структурно складних механізмів управління є надзвичайно проблематичним та мало реалістичним завданням. Воно фактично не може не мати результатом формування *надзвичайно складної системи закритих від громадськості бюрократичних узгоджень, які не лише уповільнюють прийняття рішень, але й значно підвищують їх вартість.*

Чи може ЄС далі рухатися таким курсом? Звичайно, може, якщо політичні мегаамбіції й надалі братимуть гору над прагматичним оцінюванням потенціалу спільного комунітарного регулювання. Але *створення дедалі більшої кількості нових комунітарних інститутів регулювання, яке гарантовано призведе до виразного перерозподілу коштів від держав на користь органів комунітарного регулювання, зовсім не гарантує покращення ефективності регулювання.*

Саме тому реалізація підходів, вироблених ЄК та підтримуваних переважно тандемом Франція–Німеччина, навряд чи дає надійні гарантії щодо досягнення поставлених амбітних цілей Союзу, як би вони не апелювали до європейських цінностей. А це, своєю чергою, навряд чи стимулюватиме тих членів ЄС, які сьогодні очолюються націоналістично налаштованими лідерами або там, де євроскептичні партії та рухи мають істотний вплив. Принаймні, якщо і будуть прийняті відповідні політичні декларації на рівні саміту лідерів країн-членів ЄС, їх практична імплементація, напевно, наразиться на істотні перешкоди.

³³ Докладно див.: Schmitter P. Neo-neo-functionalism. – European University Institute, July 2002, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>; Rosamond B. Theories of European Integration. – Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and St. Martin's Press, 2000.

Тому для того, щоб мати шанс реально вивести ЄС з нинішнього стану системної кризи, що має багатоманітні прояви, *необхідно істотно “розвантажити” європейський порядок денний та зробити його функціонально більш придатним для ефективного комунітарного регулювання*. Цілком можливо, що в разі звуження “інтеграційного фронту” до дійсно невеликої кількості життєво важливих пріоритетів (де реально не впоратися без об’єднання зусиль), зникне й ризикована перспектива моделі різнорівневої інтеграції.

2.3. НЕОФІЦІЙНІ ОЦІНКИ ПЕРСПЕКТИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ЄС

Неофіційні оцінки перспектив євроінтеграції відіграють надзвичайно важливу роль з трьох принципових міркувань. *По-перше*, вони здебільшого є значно більш незалежними, адже є менш заангажованими політично. *По-друге*, представляючи позиції науково-аналітичних співтовариств, вони більше спираються на детальні оцінки існуючих механізмів досягнення тих чи інших цілей. *По-третє*, вони важливі з точки зору забезпечення підтримки рішень, які приймаються на державному рівні інститутами громадянського суспільства.

Деякі з таких підходів є вкрай прямолінійними, якщо не сказати примітивними, та політично заангажованими, і зводяться до чотирьох простих та однозначно охарактеризованих варіантів³⁴:

1. *“Продертися крізь перепони як-небудь” (Muddling Through)*, за якого ЄС продовжуватиме функціонувати без будь-яких значних перетворень або проведення реформ. Але це спричинить ряд негативних макроекономічних наслідків, призведе до падіння ефективності існуючих механізмів комунітарного макроекономічного регулювання та функціонування єдиного ринку та відмови від формування Банківського союзу та Союзу ринків капіталу за одночасної “консервації” міграційної проблеми, та зумовить подальше зниження довіри до європейської ідеї.

2. *“Становлення Європи двох швидкостей” (Establishing two speeds)*, за якого ЄС стане³⁵ двоступеневою організацією, що складатиметься з сильно інтегрованої групи “головних” (*core*) країн та групи “периферійних” (*periphery*) країн, які матимуть більшу свободу вибору та вибору тих політик ЄС, в яких вони бажають брати участь. При цьому передбачається, що країни “ядра” процвітатимуть, а країни периферії занепадатимуть – з відповідними соціальними наслідками.

³⁴ Докладно див.: Archick K. European Union: Current Challenges and Future Prospects. – Congressional Research Service Report, 27 February 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>; W. Boonstra. Four Potential Future Scenarios for the EU, Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, <http://www.aalep.eu/four-potential-future-scenarios-eu>. Цікаво, що тексти цих двох начебто незалежних сценарних платформ є настільки близькими (до конкретних формулювань), що це наводить на думку про наявність у них одного джерела походження.

³⁵ Багато хто вважає, що сьогодні вже існує “двошвидкісний” ЄС, з різною кількістю країн у ряді ініціатив ЄС, таких як єврозона, Шенгенська зона, оборонна політика, політика правосуддя та внутрішніх справ. Інші ж вважають, що формальна “двошвидкісна” структура може ще більше підірвати солідарність та створити більшi протиріччя між країнами-членами “ядра” та “периферії”.

3. Більш вільна та більшою мірою міждержавна конфігурація (*A looser, more intergovernmental configuration*), або до певної міри це **сценарій дезінтеграції**, коли подальша інтеграція в ЄС, по суті, буде призупинена, а рівень суверенітету країн-членів у деяких сферах збільшиться. Він “передбачає” численні негаразди, зокрема: зростання розбіжностей між країнами, згортання співробітництва та торгівлі внаслідок розпаду спільного ринку та повернення до рудиментарного митного союзу, а отже й падіння добробуту, знецінення валют після виходу з єврозони та навіть настання фінансового хаосу, з можливою націоналізацією великих банків, запровадження обмежень на рух капіталу та інше. Політична співпраця за цим сценарієм припиниться.

4. Більш інтегрована конфігурація (*a tighter, more integrated configuration*), за яким ЄС вийде з поточних ускладнень “більш об’єднаним та інтегрованим”. Саме він призведе до завершення формування Банківського союзу та Союзу ринків капіталів, перетворення єврозони на “оптимальну валютну зону” та, згідно з “передбаченнями”, стимулюватиме інвестиції, забезпечить економічне зростання та низький рівень безробіття за прогресуючої конвергенції економічних показників між країнами-членами та профіциту державних бюджетів.

Ознайомлення з цими “сценаріями” зумовлює питання: навколо чого вести дискусії, якщо з чотирьох можливих “сценаріїв” один – поганий, один – відверто катастрофічний, а один – сприятливий лише для тих, хто пішов шляхом прискореної інтеграції? Загалом, якщо виходити з припущення, що лише інтеграція створює умови для економічного зростання та соціального розвитку, то поле для наукових і політико-економічних дискусій просто зникає: залишається лише інтеграційна догма, якій слід неухильно слідувати. Насправді, в подібних випадках ми стикаємося з викривленням науково-аналітичних засад міжнародних інтеграційних процесів, що може завдати лише шкоди реальному процесу євроінтеграції. Адже інтеграція – не є джерелом економічного зростання та соціального прогресу, яке діє за будь-яких умов. Навпаки, *за певних умов, вона може стати каталізатором негативних тенденцій в межах інтеграційного угруповання*. І тому її розвиток потребує виважених підходів.

Але водночас, слід констатувати, що наведені вище підходи представляють лише окремі випадки на фоні багатьох дійсно поглиблених аналітичних підходів до процесів євроінтеграції та перспектив її подальшої еволюції, в яких можливості повної або часткової дезінтеграції не тільки не відкидаються, але навпаки, досить детально аналізуються. Один зі співавторів цієї доповіді вже публікував дослідження з більш детальним описом низки серйозних праць у цій сфері (таблиця “Деякі концепції можливих песимістичних сценаріїв еволюції інтеграції в рамках ЄС”³⁶, с.62-64).

³⁶ Докладно див.: Сіденко В. Кризові процеси у розвитку інтеграції в ЄС: витоки та перспективи. – Економіка і прогнозування, 2017р., №1, с.7-30, http://eip.org.ua/docs/EP_17_1_07_en.pdf.

**Деякі концепції можливих песимістичних сценаріїв
еволюції інтеграції в рамках ЄС**

| Автор і джерело | Суть концепції та можливі політичні наслідки або пропозиції |
|--|---|
| Дж.Сорос (<i>G.Soros</i>) ¹ | ЄС знаходиться на межі розпаду. |
| Н.Гілман та С.Вебер (<i>N.Gilman, S.Weber, США</i>) ² | Нинішній стан ЄС нагадує період розпаду СРСР. |
| К.Франціус, Ф.С.Майєр, Ю.Нойєр (<i>C.Franzius, F.C.Mayer, J.Neyer, Німеччина</i>) ³ | Досягнення ЄС об'єктивних меж розвитку інтеграції. |
| Д.Чалмерс, М.Яхтенфукс, С.Йорґес (<i>D.Chalmers, M.Jachtenfuchs, C.Joerges, різні країни</i>) ⁴ | Унеможливлення здійснення мрій “еврократів” через чинник різноманітності. |
| Ж.Делор, (<i>J.Delors, Франція,</i> колишній голова ЄК) ⁵ | Можливість розпаду ЄС внаслідок проблем в управлінні розширеним ЄС. Практичні пропозиції: <ul style="list-style-type: none"> ✓ посилити “європейську дисципліну” та забезпечити зростання ролі європейських норм регулювання; ✓ дозволити групам країн просуватися вперед з більш глибокою інтеграцією та власними формами взаємодії. |
| Дж.Стіґліц (<i>J.E.Stiglitz, Нобелівський лауреат з економіки, США</i>) ⁶ | Можливий колапс єврозони, яка має “природжені вади”, закладені в самій її структурі – нормах, правилах та інститутах, які за своїм характером не відповідають різноманітності умов країн-членів. Механізм євро сприяє збільшенню, а не зменшенню дивергенції між країнами, і тим самим веде до подальшого поглиблення розламу з-поміж країн-членів. Існує два можливі виходи: або “більше Європи”, або “менше Європи”. Практичні пропозиції: <ul style="list-style-type: none"> ✓ фундаментальне реформування структури єврозони та політик, нав'язаних країнам-членам; ✓ закінчення у добре скерований спосіб експерименту з євро в якості єдиної валюти; ✓ створення нової системи, яка б підтримувала функції “гнучкого євро” (замість єдиної валюти єврозони мали б бути утворені кілька угруповань, кожне з яких мало б власну електронну валюту). |

¹ Докладно див.: Soros G., Schmitz G. The European Union is on the Verge of Collapse. – An Interview, The New York Review of Books, Vol.63, №2, 11 February 2016, <http://www.nybooks.com/articles/2016/02/11/europe-verge-collapse-interview/>; Soros G., Schmitz G. The Tragedy of the European Union: Disintegration or Revival? – New York: Public Affairs, 2014.

² Докладно див.: Gilman N., Weber S. Back in the USSR. Is the European Union heading for a Soviet-style collapse? – The American Interest, Vol.12, №3, 12 December 2016, <http://www.the-american-interest.com/2016/12/12/back-in-the-ussr/>.

³ Докладно див.: Franzius C., Mayer F., Neyer J. Grenzen der europäischen Integration. Herausforderungen für Recht und Politik. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2014, https://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783848706341_lese01.pdf.

⁴ Докладно див.: The end of the Eurocrats' dream: adjusting to European diversity (edited by D.Chalmers, M.Jachtenfuchs, C.Joerges). – Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2016.

⁵ Докладно див.: Charlemagne: The return of Jaques Delors. – The Economist, 12 February 2004, <http://www.economist.com/node/2424124>; Rousselin P. Après les pompiers, l'UE attend les architectes. – Interview avec Jacques Delors. Le Figaro, 15 June 2010, <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/06/15/01002-20100615ARTFIG00681-delors-l-europe-attend-les-architectes.php>.

⁶ Докладно див.: Stiglitz J.E. How a Common Currency Threatens the Future of Europe. – New York – London: W.W.Norton & Company, 2016, <https://emf.neocities.org/tmp/TheEuro.pdf>.

| Автор і джерело | Суть концепції та можливі політичні наслідки або пропозиції |
|---|---|
| Ф.Шарпф <i>(F.W.Scharpf, Німеччина)</i> ⁷ | <p>Феномен надмірної валютної інтеграції (<i>monetary over-integration</i>) структурно різномірних політичних економік “Півночі” та “Півдня”. Обґрунтування сценарію контрольованої дезінтеграції – на противагу офіційно проголошеному сценарію форсованої структурної конвергенції країн-членів єврозони. Практична пропозиція:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ запровадження гнучкого дворівневого валютного режиму Європейського валютного співтовариства (<i>two-level European Currency Community</i>), яке б поєднувало зону євро (структурно більш однорідний валютний союз) та країни, що належать до вже існуючої системи регулювання валютних курсів <i>ERM II</i>. |
| Х.Воллаард <i>(H.Vollaard, Нідерланди)</i> ⁸ | <p>Можливість часткового обмеження участі в євроінтеграційних процесах євроскептичних країн або намагання обмежити витрати, пов’язані з участю в ЄС, чи зменшення рівня дотримання правил ЄС країнами з менш ефективними національними системами управління. Реальність формування “усіченого союзу”.</p> <p>Можливе посилення взаємодії на рівні “субнаціональних регіонів” та формування багатопарових і багатогранних політичних конструкцій на основі транснаціоналізації регіонів.</p> |
| Ф.Шміттер (P.C.Schmitter, США) та З.Лєфкофріді (Z.Lefkofridi, Греція) ⁹ | <p>Наявність ризиків дезінтеграції, закладених у зростаючій диверсифікації торгівлі низкою країн за межі ЄС, а також зумовлених низкою здатністю вирішувати важливі соціальні проблеми (безробіття, нерівність доходів).</p> |
| Д.Веббер <i>(D.Webber, Австрія)</i> ¹⁰ | <p>Зменшення стійкості ЄС внаслідок змін у способах прийняття рішень в ЄС, розрив між зростаючими обсягами транснаціональних обмінів та уповільненим зростанням європейської політичної ідентичності. Суперечливість позиції Німеччини щодо Європи, послаблення її проєвропейськості, з можливістю “британізації” політики. Слід мати на увазі можливість обмеження ролі наднаціональних органів на користь міжурядових механізмів та просування вперед “диференційованих” форм інтеграції (<i>Europe à la carte</i>) з відповідною зміною конфігурації ЄС та розвитку більш вільного формату зв’язків між країнами-членами.</p> |

⁷ Докладно див.: Scharpf F. Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community. – MPIfG Discussion Paper 16/15, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, December 2016, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp16-15.pdf; Scharpf F. The Costs of Non-Disintegration: The Case of the European Monetary Union; Eppler A., Scheller H. Konzeptionalisierung europäischer Disintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess. – Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 2013.

⁸ Докладно див.: Vollaard H. A Theory of European Disintegration. – Fourth Pan-European Conference on EU Politics 25-27 September 2008, University of Latvia, Riga, <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/017.pdf>; Vollaard H. Explaining European Disintegration. – Journal of Common Market Studies, Vol.52, Issue 5, September 2014, p.1142-1159.

⁹ Докладно див.: Schmitter P., Lefkofridi Z. Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. – Political Science Review, 2016, №1, p.1-29.

¹⁰ Докладно див.: Webber D. How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? – A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives. Austrian National University, ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Vol.2, №3, October 2011.

| Автор і джерело | Суть концепції та можливі політичні наслідки або пропозиції |
|---|---|
| <p>Х.Шеллер та А.Епплер (<i>H.Scheller, A.Eppler, Австрія</i>)¹¹</p> | <p>Можливість <i>одночасного</i> існування інтеграційних і дезинтеграційних тенденцій у різних вимірах (інституційному, територіальному, економічному та соціокультурному).</p> <p>В ЄС відбувається процес дезинтеграції, насамперед в економічному аспекті (внутрішній ринок став розпадатися на регіональні суб-ринки, зі специфічними параметрами ринкового середовища) та аспекті легітимності, внаслідок істотних втрат через нав'язування проблемним країнам Півдня ЄС рецептів жорсткої економії, які призвели до негативних економічних наслідків та соціальної дезинтеграції.</p> |
| <p>Я.Зелонка (<i>J.Zielonka, США</i>)¹²</p> | <p>Жоден з можливих сценаріїв не обіцяє ЄС яскраве майбутнє. Найбільш ймовірний та сприятливий сценарій – “нове середньовіччя” (<i>new medievalism</i>), коли відбуватиметься прискорення диференційованої інтеграції у рамках концепції “концентричних кіл”, з інтенсифікацією процесу в одних сферах та збереженням слабкої взаємодії в інших; ЄС при цьому наблизитиметься до середньовічної парадигми, яка передбачає перехрещування владних повноважень (<i>overlapping authority</i>), множинність лояльностей, нечіткість кордонів та дуальність конкуруючих універсальних домагань (<i>universal claims</i>).</p> <p>Практичні пропозиції:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ більше різноманіття та гнучкості в управлінських підходах, з обмеженням інтеграції лише окремими сферами (торгівля, конкуренція, енергетика); ✓ послаблене нормативно-правове регулювання спільними нормами, орієнтоване на надання стимулів, аніж на запровадження санкцій; ✓ акцент не стільки на конвергенцію та гомогенізацію, скільки на цілеспрямоване вирішення проблем та взаємне навчання. |
| <p>І.Крастев (<i>И.Кръстев, Болгарія, один із засновників та член Європейської ради з міжнародних відносин</i>)¹³</p> | <p>Реальна перспектива дезинтеграції ЄС у зв'язку з тим, що цілі “дедалі тіснішого Союзу” та “поглиблення демократії” увійшли в суперечку. Головний ризик для ЄС походить саме від країн “центру”, аніж від його “периферії”.</p> <p>Передбачається можливість розпаду ЄС, який перебуває у стані <i>екзистенційної</i> кризи. Констатується “ментальний розлом” між посткомуністичними “новими” країнами-членами ЄС та західними країнами. Ідеологи та управлінці ЄС втратили відчуття історичного контексту та розуміння того, що відбувається на світовій арені та в їх власних суспільствах.</p> |

¹¹ Докладно див.: Scheller H., Eppler A. European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? – Preliminary Thoughts for a Research Agenda, Institute for European Integration Research, Working Paper №02, 2014, Institut für europäische Integrationsforschung, Wien, https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/2014_02_Eppler_Scheller.pdf.

¹² Докладно див.: Zielonka J. Disintegration Theory. International Implications of Europe's Crisis. – Georgetown Journal of International Affairs, Winter/Spring 2012, p.51-59.

¹³ Докладно див.: Krastev I. A Fraying Union. – Journal of Democracy, Vol.23, №4, October 2012, p.23-30; Krastev I. After Europe. University of Pennsylvania Press, 2017.

З наведеної таблиці, яка виражає погляди представників різних країн, різних спеціальностей та різних аналітичних напрямів можна чітко побачити виразний розрив між спектром оцінок і пропозицій ЄК та провідних ідеологів євроінтеграції окремих країн-членів та спектром оцінок, які виникають під час дискусій поза урядовими кабінетами. Він [розрив] вказує на істотні розбіжності сприйняття ключових трендів ЄС. Складається враження, що вищі керівники ЄС більшою мірою орієнтовані на погляди транснаціональної фінансової еліти, занепокоїтої проблемами ЄС. При цьому вони виявляють нездатність (а, можливо, й небажання) зрозуміти глибинну природу нинішньої кризи в ЄС та багатоманітність чинників її розвитку. Звідси й випливає їх головний політичний пріоритет – *ще швидше йти шляхом завершення формування ЕВС та утворення політичного союзу* – власне, тим шляхом, який й привів до теперішніх ускладнень.



Механізми ЄС уже сьогодні стали надзвичайно складними та заплутаними, мало зрозумілими широкому загалу, а через це і такими, що не викликають довіри. Ця надмірна складність і суперечливість не може не позначатися на ефективності функціонування європейських інститутів. І хоча певна робота в напрямі оптимізації функцій цих механізмів може виглядати доцільною та дати певний позитивний результат³⁷, проте він може бути легко загубленим у процесі подальшого ускладнення системи регулювання мірою наступної передачі регулюючих функцій на комунітарний рівень нових сфер³⁸.

Цей чинник – *надмірної ускладненості, а отже й вразливості системи європейського регулювання* – з великими труднощами усвідомлюється адептами євроінтеграції. Ця проблема ніде не виступає з такою очевидністю, як у питаннях формування ЕВС – економічного ядра всього євроінтеграційного процесу.

³⁷ У цьому контексті можна, зокрема, посперитися на комплексне дослідження з проблеми оптимізації розподілу функцій управління в ЄС між комунітарними та національними органами. Докладно див.: How Europe Can Deliver. Optimising division of competences among the EU and its member states. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, July 2017.

³⁸ Стосовно п'яти з восьми сфер, які аналізувалися у згаданому дослідженні, було рекомендовано сконцентрувати повноваження на рівні ЄС і лише у двох випадках (захист доходів у рамках сільськогосподарської політики та у сфері позашкільної і вищої освіти) – вирішувати ці питання переважно на національному рівні.

3. КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЄВРОЗОНИ

Становлення Економічного і валютного союзу (ЕВС) – запорука стійкого розвитку процесу євроінтеграції. Через його [ЕВС] функціонування, на основі делегування державами частини їх повноважень комунітарним органам, які діють на основі принципу наднаціональності (*supranational power*), реалізуються найбільш глибокі форми взаємодії. Інтеграція в цій сфері створює потужні стимули до посилення політичної єдності – формування політичного союзу ЄС. Разом з тим, саме тут виникають найбільш небезпечні механізми можливого руйнування євроінтеграційного простору. Досить влучно з цього приводу висловлюється Нобелівський лауреат Дж.Стігліц, коли асоціює майбутнє Європи безпосередньо з долею її колективної валюти – євро¹.

3.1. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАВЕРШЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО І ВАЛЮТНОГО СОЮЗУ

Як було констатовано в Розділі 1, *саме криза в єврозоні стала поворотним моментом у загальній динаміці розвитку євроінтеграції*. І головна проблема полягає в тому, що для ліквідації вбудованих у нинішню *незавершену систему* ЕВС макроекономічних диспропорцій і дисбалансів необхідно йти *шляхом подальшого посилення функцій макроекономічного регулювання на комунітарному рівні (спільних органів ЕВС) за відсутності для цього необхідних політичних передумов на рівні національних держав*.

Якщо відкинути нежиттєздатний інерційний сценарій підтримання *status quo* шляхом простого ігнорування наростання проблем усередині системи, а також політично неприйнятний сценарій неконтрольованої дезінтеграції, то існують лише два виходи з цієї ситуації: (1) *істотне поглиблення інтеграції та завершення формування повноцінного ЕВС* і (2) *контрольована часткова дезінтеграція з поверненням національним державам частини раніше централізованих монетарних повноважень та фактична трансформація ролі та функцій спільної валюти*.

Лідери ЄС та Єврокомісія запропонували перший з означених варіантів – форсування процесу завершення ЕВС як процесу, спрямованого на ліквідацію асиметрій в монетарно-фіскальному регулюванні.

¹ Див.: Stiglitz J.E. How a Common Currency Threatens the Future of Europe. – New York-London: W.W.Norton&Company, 2016, <https://emf.neocities.org/tmp/TheEuro.pdf>.

З метою надання об'єктивної оцінки цьому можливому сценарію подальшого розвитку євроінтеграції, доцільно ретельно проаналізувати шлях, яким пройшла передова група країн-членів ЄС з моменту ухвалення у 1989р. плану створення ЕВС, реалізація якого призвела до його формального запровадження з 1 січня 1999р., коли було впроваджено євро та створено Європейську систему центральних банків на чолі з ЄЦБ, що стали центром формування та проведення єдиної монетарної та валютної політики.

Від самого початку, в період з 1 липня 1990р. по 31 грудня 1993р. були повністю скасовані заходи валютного контролю та запроваджена повна свобода переміщення капіталів між учасниками. З метою недопущення неконтрольованих дестабілізуючих потоків капіталів у 1992р. були запроваджені т.зв. **Маастрихтські критерії конвергенції** (*Maastricht criteria, Euro convergence criteria*)² – низка макроекономічних параметрів, яких мали дотримуватися всі без винятку країни-члени єврозони. З 1996р. країни-члени мали проходити раз на два роки спеціальний моніторинг щодо дотримання ними критеріїв конвергенції.

У 1997р. було ухвалено **Пакт стабільності і зростання** (*Stability and Growth Pact*), який слугував інструментом забезпечення бюджетної дисципліни в період після утворення зони євро і був спрямований на впровадження оновленого механізму регулювання валютних курсів для країн, що мали залишитися поза межами єврозони (*Exchange rate mechanism-II – ERM-II*). У червні 1998р. було утворено ЄЦБ – ключовий інститут монетарного регулювання, зі створенням якого був відкритий шлях до повноцінного запровадження єдиної європейської валюти з початку 1999р.

Слід, однак, відзначити, що всупереч первинним очікуванням, практика конвергенції економічних політик країн-членів виявилася вкрай проблемною, особливо стосовно граничних рівнів бюджетних дефіцитів та боргів. А отже, від самого початку “фундамент” єдиної валюти був недостатньо міцним. Загалом, **початковий формат ЕВС виявився неповним й однобоким: повна інтеграція монетарної політики (єдина валюта та єдина система грошово-кредитного регулювання) за умови збереження значної автономності банківської системи, фіскальної та бюджетної сфер породила всередині регуляторної системи єврозони серйозні структурні деформації**. Саме вони значно послабили стійкість єврозони до зовнішніх шоків і зумовили її особливу вразливість до дій чинників глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009рр. Все це призвело до того, що процес виходу з глобальної кризи не поширився на євროзону, а навпаки – **глобальна криза в регіоні ЄС трансформувалася у кризу єврозони**. Причому, така трансформація, як це завжди буває, відбувається через ті ланки системи, які є найменш стійкими до дії дестабілізуючих факторів і ризиків. Найбільш предметним серед країн, де такі умови склалися, є випадок Греції.

² Встановлені Маастрихтським договором 1992р. і нині включені в оновлений Договір про функціонування Європейського Союзу (ст.140). Докладно див. вірзку “Маастрихтські критерії конвергенції для єврозони” у Розділі 1, с.28.

Стрімкий розвиток кризи єврозони у 2010р. під впливом боргових криз та криз державних фінансів у ряді країн-членів, з яким не могли впоратися обмежені механізми незавершеного ЕВС, виніс на порядок денний питання **створення повноцінного ЕВС**, доповнивши інтеграцію в монетарній сфері **утворенням банківського та фіскального союзів**, а також проведенням **тіснішої інтеграції у сфері макроекономічної політики**.

Розуміння цієї ситуації повною мірою викристалізувалося вже на початку 2012р., коли відбулося підписання 25 країнами-членами ЄС (за винятком Великої Британії та Чехії) **Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі** від 2 березня 2012р.³ Його найбільш важливою новацією стало запровадження правил бюджетної дисципліни, які отримали назву **“Фіскального договору” (Fiscal Compact)**, що набув чинності 1 січня 2013р. і став застосовуватися у повному обсязі до країн єврозони, а з певними винятками – й до інших членів ЄС, що приєдналися до Договору.

З цим керівники ЄС згенерували нове та більш амбітне бачення шляхів формування повноцінного ЕВС, опублікувавши **Дорожню карту формування повноцінного Економічного і валютного союзу**⁴ та деталізованого плану Європейської Комісії із зазначеного питання⁵, які були політично схвалені рішеннями Європейської Ради в грудні 2012р. На цій основі відбувся інтенсивний процес розробки та прийняття пакету нормативних актів ЄС, спрямованих на формування Банківського союзу та розвиток механізмів координації економічної політики. При цьому встановлювався принцип, згідно з яким **усі заплановані системні реформи економічної політики мають обговорюватися наперед** та в разі необхідності координуватися між країнами-учасниками та за участю регулюючих інститутів ЄС. Таким чином, набув поширення комплексний **“триєдиний” процес** завершення формування ЕВС, який мав в основі реалізацію трьох головних напрямів подальшої інтеграції:

- ✓ утворення Банківського союзу;
- ✓ утворення Фіскального союзу через зростаючу інтеграцію фіскальних систем країн-членів;
- ✓ запровадження єдиної європейської системи макроекономічного регулювання, яка отримала назву **“Європейський семестр”**.

³ Див.: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2 March 2012, https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf.

⁴ Див.: Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, and Mario Draghi, President of the European Central Bank. Towards a Genuine Economic and Monetary Union. – Brussels, 5 December 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

⁵ Див.: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate. COM(2012) 777 final/2. – European Commission, 30 November 2012.

Згодом, з моменту вступу на посаду Президента ЄК Ж.-К.Юнкера до цієї тріади був доданий четвертий елемент – утворення Союзу ринків капіталу (СРК). Оскільки СРК тісно пов'язаний з Банківським союзом, ці два елементи ЕВС стали офіційно поєднувати під загальною назвою **“Фінансовий союз”** (*Financial Union*). Водночас елемент, пов'язаний з єдиною європейською системою макроекономічного регулювання, постає нині як основа **“Економічного союзу”**. І що характерно, така форма інтеграції як **“Політичний союз”** нині також фігурує в контексті системи формування ЕВС⁶, що є прямим визнанням високого рівня взаємообумовленості економічних і політичних процесів європейської інтеграції.

Однак, зазначений курс на істотне поглиблення інтеграції, який в суто економіко-технологічному плані виглядав абсолютно логічним, на наш погляд, **недостатньо враховує, по-перше, особливі політичні та етнокультурні аспекти розвитку, а по-друге, фактор значної технологічної складності запропонованих механізмів регулювання.**

У першому з названих аспектів, практичне втілення цього курсу є фактичним еквівалентом значного підсилення ролі комунітарних органів ЄС і, відповідно, обмеження ступеня автономності національних органів макроекономічного регулювання. Реально це не може не вести до нової спроби федералізації Європейського Союзу, точніше – його ядра у вигляді єврозони, адже “наднаціоналізація” важливих функцій механізму економічної політики, з функціональної точки зору, просто не може не означати формування *політичного союзу*.

Тому, винесення на порядок денний зазначеної амбітної інтеграційної ініціативи призвела до загострення суперечок з-поміж країн-членів ЄС стосовно питань подальшого розвитку ЄС та певної консолідації сил євроскептиків, які виступали проти перспектив перетворення ЄС на європейську федерацію. А в умовах настання потужного сплеску нерегульованої міграції ці дебати швидко поставили ідею завершення ЕВС під питання.

У другому ж аспекті, вся запропонована система може ефективно функціонувати винятково в межах т.зв. **“Інтегрованих рамок економічної політики”** (*Integrated economic policy framework*), спрямованих, зокрема, на уникнення значних розбіжностей між країнами-членами в рівнях глобальної конкурентоспроможності та підвищення на цій основі спроможності протидіяти зовнішнім шокам і спекулятивним ефектам на фінансових ринках. Це означало суттєве посилення механізмів нагляду ЄС за станом потенційно небезпечних економічних дисбалансів (включаючи вже створені механізми *European Semester*⁷,

⁶ Див.: A deeper and fairer economic and monetary union. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union_en.

⁷ “Європейський семестр” – запроваджений 7 вересня 2010р. формат узгодження бюджетної та економічної політики, який вбудував окремі, до цього розрізнені механізми та процедури в єдиний процедурний процес з чітко визначеним часовим регламентом, що дозволяє досягти ефекту синергії у їх застосуванні.

*Macroeconomic Imbalances Procedure*⁸ та *Euro Plus Pact*⁹), а також сприяння структурним реформам, у т.ч. на основі укладення угод з відповідними інституціями ЄС стосовно тимчасового надання обмежених, гнучких і цілеспрямованих фінансових ресурсів, підтримуваних прийняттям планів корегування економіки (*corrective action plans*). Особливий наголос має робитися на зміцненні макроруденційної політики задля запобігання виникненню великих і швидкозростаючих дисбалансів, зумовлених фінансовими проблемами на національному рівні. Це має здійснюватися через надання відповідних функцій створюваному **єдиному наглядовому органу** та підвищення ролі **Європейського органу з питань системних ризиків** (*European Systemic Risk Board, ESRB*).

Важливою характеристикою системи узгодження макроекономічної політики в ЄС мала стати активізація *партнерських відносин* між країнами-учасниками в цій сфері. Йдеться про **Партнерство заради зростання, робочих місць та конкурентоспроможності** (*Partnership for Growth, Jobs and Competitiveness*), що передбачало прийняття країнами-учасниками *взаємно узгоджених* між ними, Європейською Комісією та Радою ЄС *контрактних зобов'язань* (*mutually agreed contractual arrangements*) на базі розроблених національних програм реформування (*National Reform Programmes*)¹⁰ та пов'язаних з ними механізмів солідарності (*solidarity mechanisms*), тобто надання країнами-учасниками взаємної підтримки (позики, гранти, гарантії та ін.).

Ключову *інтегруючу* роль у фінансовій стабілізації, в т.ч. стабілізації платіжних взаємовідносинах, мали відігравати запроваджені в рамках механізмів макроекономічної координації під назвою *European Semester* підготовлювані ЄК щорічні огляди з питань зростання (*Annual Growth Survey*) та доповіді з питань механізму раннього попередження наявних проблем (*Alert Mechanism Report*). На основі цих документів мають розроблятися рекомендації для окремих країн, які повинні враховуватися в їх національних програмах реформування.

Структурна складність процесу завершення формування ЕВС та його високий рівень політичної суперечливості зумовлює досить непросту траєкторію його руху, із виразними імпульсами, які походять від керівних органів ЄС (насамперед, ЄК) для забезпечення його динаміки та попередження згасання

⁸ Процедура врегулювання макроекономічних дисбалансів, діюча в ЄС з 13 грудня 2011р., спрямована на запобігання формуванню та корегуванню високих рівнів дефіцитів поточного рахунку платіжного балансу, зовнішньої заборгованості та "бульбашок" на ринках нерухомості через посилення нагляду за макроекономічною політикою. Процедура має два блоки: блок попередження дисбалансів (*preventive arm*) та блок їх виправлення (*corrective arm*).

⁹ Пакт "Євро+" – укладений у березні 2011р. між країнами-членами єврозони та рядом інших членів ЄС (Болгарія, Данія, Латвія, Литва, Польща, Румунія) з метою скоординованого здійснення реформ задля підвищення фіскальної спроможності й конкурентоздатності та рівня зайнятості у відповідних країнах. Є намаганням розвинути положення Пакту стабільності і зростання, хоча його реалізація ґрунтується на юридично необов'язкових механізмах – т.зв. "відкритих методах координації" (встановленні принципів, індикаторів, орієнтирів, поширенні успішного досвіду).

¹⁰ Восени 2013р. ЄК підготувала пропозиції щодо завчасної (*ex ante*) координації основних економічних реформ між країнами-учасниками.

первинного імпульсу (2012р.). У цьому контексті слід відзначити, що ключовими віхами у просуванні процесу формалізації ЕВС стали:

- ✓ презентація **ЄК Білої книги “Про майбутнє Європи: шляхи до єдності ЄС-27”** (1 березня 2015р.)¹¹;
- ✓ публікація в червні 2015р. програмного документа **“Доповідь п’яти президентів”** (ЄК, ЄР, Єврогрупи, ЄЦБ та ЄП)¹², який ставив за мету завершення формування ЕВС не пізніше 2025р.;
- ✓ прийняття на реалізацію цілей доповіді **“Повідомлення Комісії ЄС стосовно шляхів поглиблення ЕВС”** (21 жовтня 2015р.)¹³;
- ✓ публікація у 2017р. двох **“книг роздумів”** (*Reflection Papers*) **стосовно поглиблення ЕВС та майбутнього фінансів ЄС**¹⁴, які узагальнювали підсумки публічних і фахових дискусій, що відбулися під час обговорення можливих сценаріїв подальшого розвитку ЄС;
- ✓ визначення пріоритетів ЄС у щорічних **доповідях (у 2017р. та 2018р.) Президента ЄК “Стан Союзу”** (*State of the Union Address*)¹⁵;
- ✓ ухвалення ЄК 6 грудня 2017р. **нової Дорожньої карти поглиблення Економічного і валютного союзу**¹⁶, що визначила конкретні кроки на цьому шляху в період до 2020р. Подальше обговорення цих пропозицій під час саміту ЄС 15 грудня 2017р. та засідання ЄР 28-29 червня 2018р.

Таким чином, відбувається досить інтенсивний процес формалізації ЕВС, який базується на надзвичайно складному, розгалуженому механізмі взаємних узгоджень. Цей процес, можливо, є привабливо виписаним на папері, проте

¹¹ Див.: White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. – European Commission, 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

¹² Див.: Five Presidents' Report, 2015: Completing Europe's Economic and Monetary Union. – Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

¹³ Див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank “On steps towards Completing Economic and Monetary Union”. – European Commission, 21 October 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.

¹⁴ Див.: Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. – European Commission, 31 May 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf; Reflection Paper on the Future of EU Finances. – European Commission, 28 June 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf.

¹⁵ Див.: State of the Union by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. – European Commission, 13 September 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf; State of the Union by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. – European Commission, 12 September 2018, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_en.pdf.

¹⁶ Див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. Further Steps towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: a Roadmap. – European Commission, 6 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=C ELEX:52017DC0821&from=EN>. Детальніше див. підрозділи 3.2-3.5 цієї Доповіді.

його *вкрай важко втілити в життя* через його надзвичайну складність та багатоаспектність, необхідність узгодження між собою у часі і просторі величезної кількості окремих деталей.

Ці складнощі набувають особливого значення внаслідок того, що, як підкреслюється в дослідженнях з цього питання, **наявна структура єврозони сама по собі посилює процес структурної дивергенції, що підриває її довгострокову стабільність**¹⁷. Зокрема, при цьому наголошується, що “єдина для всіх” (“one-size-fits-all”) грошово-кредитна політика ЄЦБ у нинішніх реаліях *не працює для всіх однаково*. А інфляційне таргетування ЄЦБ значно ускладнює економічне становище. Політика відсоткових ставок у більшості випадків не відповідає економічним умовам країн Південної Європи. *Обмінний курс євро породжує ринкові викривлення*, оскільки є недооціненим/заниженим для таких країн, як Німеччина, але переоціненим/завищеним для країн Південної Європи.

Слід відзначити, що в реальному житті процеси макроекономічних узгоджень означають переважно імператив пристосування більш слабких членів Союзу до політично та економічно більш потужних. Показовим у цьому аспекті стало *невиправдане поширення на всіх членів єврозони досвіду політики Німеччини в нарощуванні конкурентоспроможності*, накопиченому під час реформ на ринку праці 2003-2005рр. За сценарієм реформ в євзоні країни південної Європи повинні бути реформовані за моделлю Німеччини: обмежити регулювання ринків праці, щоб підвищити конкурентоспроможність, зростання та зайнятість. Вважалося, що зниження номінальної заробітної плати знизить відносні витрати на робочу силу в перерахунку на одиницю продукції, тим самим зумовить підвищення рівня конкурентоспроможності компаній на міжнародному рівні, що призведе до зростання експорту, більш високого економічного розвитку та сприятиме зниженню рівня безробіття. Що з цього реально вийшло, можна спостерігати на прикладі Греції та інших країн Середземномор'я.

Зважаючи на наведене вище, у ЄС нині **практично немає ідеального з політичної точки зору вибору**: всі вони пов'язані з великими ризиками та великим політичним спротивом. При цьому баланс політичних сил за проведення кардинальних реформ не може бути постійним: він буде перманентно змінюватися – залежно від динаміки соціально-економічного становища в ЄС та змін у світовій економіці та політиці.

Так, якщо кризові процеси загострюватимуться, то це стимулюватиме вжиття більш радикальних трансформаційних заходів, а настання більш позитивної динаміки – навпаки, послаблюватиме стимули до реформ. Наразі спостерігається саме період відносно більш позитивного економічного розвитку ЄС, але чи надовго? (врізка “*Поточний стан економічного розвитку єврозони*”).

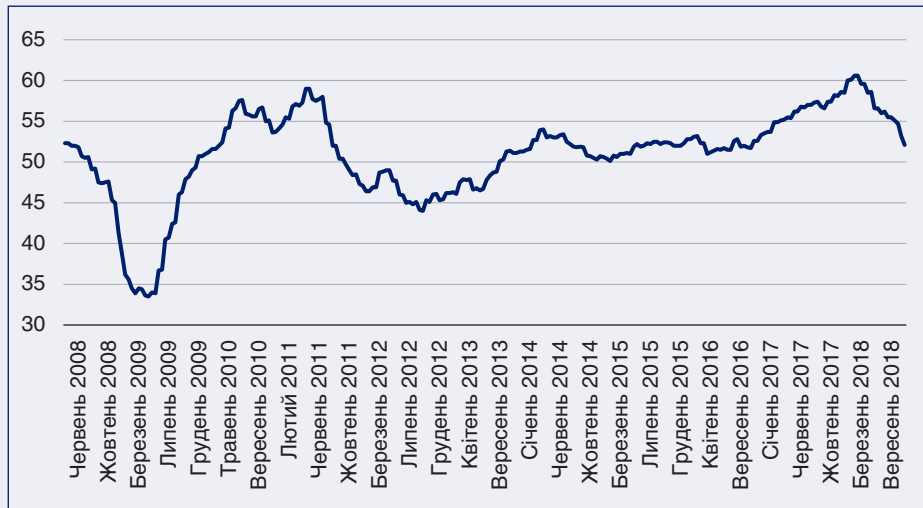
¹⁷ Джерело: Storm S. How a Flawed Structure is Hurting the Eurozone – INET Conference “Reawakening” Edinburgh 21-23 October 2017, <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/STORM-INET-2017-Storm-Panel-Future-of-the-Eurozone.pdf>.

ПОТОЧНИЙ СТАН ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЄВРОЗОНИ

Вперше, з часів світової фінансової кризи, у 2017р. єврозона зафіксувала найбільші темпи зростання ВВП, чому сприяли посилення внутрішнього попиту (приватного та державного споживання) та зростання чистого експорту. Однак експерти відзначають відносно слабший рівень приватного споживання, що пов'язано з менш динамічним зростанням рівня зайнятості та інфляцією (2,1%). Інвестиції в єврозону зростали у 2017р. найвищими темпами з 2007р., чому сприяло підвищення рівня довіри бізнесу, високі обсяги замовлень, збільшення рівня прибутковості корпорацій та низькі витрати на фінансування.

Разом з тим, експерти очікують можливої зміни ситуації. Зокрема, свідченням є те, що в жовтні 2018р. у секторі виробництва єврозони зафіксовано найбільш слабкий підйом за останні кілька років. При цьому т.зв. Індекс ділової активності (*Manufacturing Purchasing Managers' Index*)¹⁸, яким визначаються умови ведення бізнесу серед виробничих компаній, з вересня 2016р. зафіксував найменше розширення виробничого сектору, що призвело до скорочення виробництва нових замовлень і зайнятості (діаграма "Індекс ділової активності"¹⁹). Перешкодами на шляху до зростання і виробництва, і замовлень стало уповільнення темпів реалізації експортних товарів, подорожчання євро, поряд із послабленням попиту на ключових для ЄС експортних ринках, зокрема США, а також занепокоєння стосовно торгових війн та невпевненість щодо ситуації навколо *Brexit*.

Індекс ділової активності



¹⁸ *Manufacturing PMI (Manufacturing Purchasing Managers' Index)* – індекс ділової активності в промисловій сфері, який відображає стан промисловості та оцінює кон'юнктуру сектору: зміни у сфері товарних запасів, зайнятості, роботі постачальників, обсязі випуску промислової продукції та нових виробничих замовлень. Якщо індекс тримається на позначці нижче 50 пунктів, це свідчить про спад ділової активності у галузі. Відповідно, індекс на рівні 50 пунктів і більше свідчить про зростання промислового виробництва. Індекс складається на підставі результатів опитування менеджерів із закупівель промислових підприємств.

¹⁹ Джерело: IHS Markit Eurozone Manufacturing PMI® – final data. – IHS Markit, 1 June 2018, <http://news.ihsmarkit.com/press-release/ihs-markit-eurozone-manufacturing-pmi-%E2%80%93-final-data-2>.

За будь-яких обставин, утримувати довго єврозону в її нинішньому стані незавершеності ЕВС буде неможливим, і вірогідне наближення нової хвилі глобальної кризи надзвичайно актуалізує питання необхідних змін у механізмах єврозони. Якщо рухатися шляхом радикального посилення інтеграційної взаємодії, з політичної точки зору, це не є реальним, особливо в умовах значного посилення сил євроскептиків. Тут необхідною стає реалізація курсу, побудованого на “мистецтві можливого”. Це означає, що важливо *досягти компромісу між єврооптимістами та європесимістами* на основі формули, яка б задовольняла обидві сторони. На наш погляд, це *можливо саме за реалізації четвертого сценарію ЕК – “Робимо менше, але більш ефективно”*. Цей сценарій дозволяє, з одного боку, “розвантажити” євроінтеграційний центр за рахунок часткової дезінтеграції у тих сферах, де гнучкість національних механізмів може виявитися більш життєздатним вибором (“політичний реверанс” у бік євроскептиків). А з іншого, – він залишає простір для більш тісної інтеграції у вузькій сфері найпріоритетніших питань, задовольняючи тим самим амбіції єврооптимістів. Цей курс може дозволити позбутися певних елементів “*переінтеграції*”, які зумовлюють надмірне розпорошення обмежених ресурсів комунітарного рівня та призводять до непотрібної євробюрократизації економічних процесів та надмірних втрат часу, що ускладнюють ефективну адаптацію до нових викликів світової економіки в умовах кардинальних структурно-технологічних трансформацій.

3.2. ФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СОЮЗУ

Серед усіх компонентів ЕВС питання формування Банківського союзу є, мабуть, найменш спірним і користується найбільшою підтримкою. Це не є випадковим, адже саме банківська сфера є сьогодні найбільш глобалізованим сектором економіки та таким, де зароджуються найбільш потужні хвилі економічної дестабілізації.

Для єврозони, як і для ЄС, питання консолідації банківського сектору є надзвичайно актуальним, однак сьогодні експерти²⁰ наголошують на наявності очевидних дестабілізуючих чинників у цій сфері. Зокрема, серйозне занепокоєння викликає життєздатність нинішньої банківської системи єврозони, яка страждає від *структурно зумовленої низької рентабельності та значних обсягів проблемних кредитів*. Наприклад, італійські банки мають більше ніж €300 млрд. таких кредитів, або майже 1/5 усіх кредитів, виданих у цій країні. Характерно, що німецька економіка – найбільша та найсильніша в євзоні – також бореться з банківською кризою: наприклад, найбільший банк країни – *Deutsche*

²⁰ Джерело: Storm S. How a Flawed Structure is Hurting the Eurozone. – INET Conference “Reawakening” Edinburgh, 21-23 October 2017, <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/STORM-INET-2017-Storm-Panel-Future-of-the-Eurozone.pdf>.

Bank AG – був визначений МВФ у 2016р. як найнебезпечніший банк у світі, який є джерелом системного ризику для світової фінансової системи²¹.

І хоча останніми роками вжиті ЄЦБ заходи монетарного стимулювання – проведення операцій на відкритому грошовому ринку (купівля суверенних облігацій країн єврозони на вторинних ринках) та запровадження програми довгострокового рефінансування – дещо зміцнили банківський сектор та дозволили, зокрема, знизити спреди²² відсоткових ставок по облігаціях для Італії, Іспанії та Португалії, а також сприяли недопущенню банкрутства ряду банків, це було досягнуто не шляхом інституційного зміцнення банківської системи, а за рахунок штучного збільшення ліквідності²³.

В умовах існування дисбалансу між величиною ризиків (вони досить великі) та наявними інструментами економічної політики, що забезпечують їх пом'якшення (*“policy buffers”*)²⁴, коли подальше посилення дії інструментів грошово-кредитної політики ЄЦБ вже є небезпечним, шанс підвищення рівня конкурентоспроможності та ефективності банківського сектору слід шукати насамперед через посилення його інституційної спроможності. А це, зважаючи на де-факто глобалізований характер сучасного банківського сектору, потребує об'єднання зусиль і координації на міжнародному рівні. Тому *подальший розвиток євроінтеграції у банківській сфері є імперативом не лише для країн єврозони, але й для усього ЄС.*

У цьому контексті важливу роль відіграли прийняті ще у 2012р. *“Інтегровані фінансові рамки” (Integrated financial framework)*, які визначили умови створення у короткостроковій перспективі *Банківського союзу*²⁵. Вони, зокрема, були спрямовані на запровадження:

- *Єдиного механізму банківського нагляду (Single Supervisory Mechanism, SSM)*, який є інтегрованою навколо ЄЦБ системою національних банківських спостережних органів, що поширюється не лише на зону євро, але й є відкритою для всіх країн-членів ЄС. Цей механізм підсилює функції створеної ще у 2010р. Європейської ради з питань системних ризиків (*European Systemic Risk Board, ESRB*) і спрямований насамперед на: забезпечення

²¹ Джерело: Euro Area Policies. – IMF Country Report № 17/235, International Monetary Fund, 2017.

²² Спред відсотковий (*interest rate spread*) – різниця між середньозваженою ставкою дохідності відсоткових активів банку та середньозваженою ставкою витратності його відсоткових зобов'язань. Див.: Глосарій банківської термінології. – Сайт НБУ, https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123663.

²³ Ряд банків єврозони отримали через зазначені механізми більше €1 трлн. додаткової ліквідності, а ЄЦБ придбав понад €2 трлн. державних і корпоративних облігацій. Докладно див.: Storm S. How a Flawed Structure is Hurting the Eurozone. – INET Conference 'Reawakening' Edinburgh, 21-23 October 2017.

²⁴ Джерело: Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. – European Commission, 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economicand-monetary-union_en.

²⁵ Джерело: A Roadmap towards a Banking Union: Communication to the European Parliament and the Council, COM(2012) 510 final. – European Commission, 12 September 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52012DC0510>.

дотримання усіма банками єдиних банківських правил ЄС, завчасне виявлення Європейською службою банківського нагляду (*European Banking Authority*) фінансових проблем і дисбалансів та визначення ступеня стійкості банків до можливих шоків (*stress test*);

- **Єдиного механізму санації банків** (*Single Resolution Mechanism, SRM*), яким має здійснюватися пряме розв'язання кризових ситуацій через Єдину Раду з санації (*Single Resolution Board*) та пряма рекапіталізація проблемних банків через **Єдиний санаційний фонд** (*Single Resolution Fund, SRF*), що має фінансуватися банківським сектором²⁶;
- **Єдиних правил і стандартів** (*single rulebook*), включаючи більш жорсткі вимоги до капіталу комерційних банків (*Capital Requirements Regulation and Directive, CRR/CRD IV*), інструкції схем гарантування депозитів (*Deposit Guarantee Scheme Directive*) та правил, що запобігають банкрутству банків (*Directive on Bank Recovery and Resolution*).

У листопаді 2015р. процес утворення Банківського союзу отримав новий імпульс, коли було опубліковане **Повідомлення ЄК “До завершення формування Банківського союзу”**²⁷, яке базувалося на відомій “Доповіді п’яти президентів”. Пропонувалося:

- 1) запровадити загальну схему страхування депозитів у межах Банківського союзу, як одну з трьох (поряд із *SSM* та *SRM*) його головних опор (*pillars*), засновану спочатку на перестраховальному підході, що буде протягом кількох років поступово перетворено на повноцінну схему страхування;
- 2) розпочати роботу з посилення узгодженого механізму проміжного фінансування (“фінансові мости”²⁸) для підтримки системи Єдиного санаційного фонду (*SRF*) в період його формування;
- 3) розпочати роботу з розробки спільного механізму кредитування “останньої надії” (*common backstop*) з метою розподілу банківських ризиків між країнами-членами.

²⁶ Ці комунітарні механізми доповнюють і розвивають систему фінансової допомоги **Європейським стабілізаційним механізмом** (*European Stability Mechanism, ESM*), що має загальний фонд у €500 млрд., і створений 27 вересня 2012р. У його рамках випускаються інструменти грошового ринку, а також середньострокові та довгострокові боргові зобов’язання з терміном до 30 років, за рахунок чого для країн-членів єврозони в разі фінансових ускладнень невідкладно забезпечується доступ до фінансової допомоги.

²⁷ Див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union” COM(2015) 587 final. – European Commission, 24 November 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

²⁸ Йдеться про т.зв. “*bridge financing*” – тимчасовий варіант фінансування, що використовується компаніями та іншими організаціями для закріплення своєї короткострокової позиції до моменту встановлення можливості довгострокового фінансування. Див.: What is “Bridge Financing”. – Investopedia, <https://www.investopedia.com/terms/b/bridgefinancing.asp>.

Водночас, ЄК сформулювала розгорнуті пропозиції щодо впровадження *Європейської схеми страхування депозитів* (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*) стосовно банківських депозитів²⁹. Своєю чергою, ця єдина система спирається на систему національних схем гарантування депозитів, ключові параметри яких регулюються **Директивою 2014/49/EU**³⁰, та які передбачають *обов'язковий для всіх банків країн-членів ЄС (включаючи філії банків, створені в інших країнах-членах) захист усіх депозитів*. Передбачається, що гарантована сума відшкодування становитиме €100 тис. за всіма вкладками одного вкладника-фізичної особи в одній банківській установі. Важливо, що “фонд” страхування формуватиметься за рахунок відрахувань з банківської системи, а не коштів платників податків. Ініціатива *EDIS* покликана забезпечити більші гарантії та вищу гармонізацію рівнів виплат серед країн-членів єврозони, зменшуючи тим самим уразливість депозитів до зовнішніх шоків та *підвищуючи і вирівнюючи рівень довіри до національних банків у різних частинах єврозони*. Передбачається, що у взаємодії між *EDIS* та відповідними національними системами страхування депозитів роль першої з часом буде підвищуватися – до повного переходу на систему *EDIS*.

Важливим кроком на цьому шляху стало ухвалення 17 червня 2016р. рішення Ради ЄС щодо **Дорожньої карти завершення формування Банківського союзу**, розробленої ЄК у вересні 2012р.³¹ За мету ставилося завершення формування Банківського союзу до 2019р. Але у зв'язку з недостатністю необхідних заходів у початковому плані цього інституційного утворення, реалізувати зазначену ідею не вдалося. Зважаючи на це, у 2017р. були висунуті нові ініціативи, спрямовані на надання процесу формування Банківського союзу більш завершені форми. Вони містилися у Повідомленні ЄК від 2017р.³²,

²⁹ Див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586 final. – European Commission, 24 November 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>.

³⁰ Докладно див.: Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast). – Text with EEA relevance, Official Journal, №173, 12 June 2014, p.149. Зазначено, що перша директива ЄС з цих питань була прийнята ще в 1994р., але вона не вимагала високого рівня гармонізації у цій сфері. Після глобальної кризи 2008-2009рр., коли фінансові потрясіння зумовили значні проблеми в банківській сфері (з відповідним впливом депозитів), упродовж 2009-2010рр. були прийняті директиви ЄС, що стосувалися збільшення рівня покриття депозитів спочатку до €50 тис., а потім – до €100 тис.

³¹ Див.: Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union. – Press release 353/16, Council of the EU, 17 June 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>; A Roadmap towards a Banking Union, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2012) 510 final. – European Commission, 12 September 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>.

³² Див.: Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union, COM(2017) 592 final. – European Commission, 11 October 2017, http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf.

яким передбачалося не лише впровадження системи *EDIS*, але й таких інструментів Банківського союзу, як механізми врегулювання проблемних позик (*non-performing loans*)³³ та впровадження рамокних умов для банківських вкладень у цінні папери, забезпечені диверсифікованим портфелем облігацій центральних урядів країн єврозони (*framework for the development of Sovereign Bond-Backed Securities, SBBS*)³⁴. Також наголошувалося на вжитті заходів щодо запровадження спільного механізму кредитування “останньої надії” (*common backstop instrument*) в Європейському стабілізаційному механізмі (*European Stability Mechanism, ESM*)³⁵.

У травні 2018р. Рада ЄС ухвалила комплексний пакет пропозицій ЄК, спрямований на підвищення стійкості банківського сектору ЄС, доповнивши вже функціонуючі елементи Банківського союзу: ухвалені ще у 2013р. Регламент і Директиву стосовно норм достатності капіталу (*Capital Requirements Regulation, CRR; Capital Requirements Directive, CRD*) та прийняті у 2014р. Директиву з фінансового оздоровлення та санації банків (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*) та Регламент щодо Єдиного механізму санації банків (*Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR*)³⁶.

Слід окремо наголосити на тому, що вкрай важливим пріоритетом процесу створення Банківського союзу є **усунення надмірної негативної залежності європейських банків від урядів**, що не лише підвищує політично зумовлені ризики у фінансовому секторі, але й покладає додатковий тягар відповідальності на звичайних платників податків, які в рамках такої системи завжди є головною “жертвою” кризових потрясінь і сплачують високу ціну за збитки в банківській сфері.

Загалом, є достатні підстави вважати, що процес формування Банківського союзу є таким, що суттєво просунувся вперед, і є реальні перспективи його повноформатного запуску в дію в найближчий період (таблиця “Процес формування Банківського союзу ЄС”).

³³ Частка таких проблемних кредитів у сукупному портфелі боргових інструментів зростає з менш ніж 3% у 2008р. до понад 6% у євразоні та майже 5% – у ЄС на кінець 2014р. І хоча вона знизилася до березня 2017р. до, відповідно, 4,8% та 4,1%, все ж ці рівні вважаються занадто високими для підтримання стабільності в банківському секторі ЄС. Джерело: Communication on completing the Banking Union. – European Commission, 2017, http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf. Загалом же відсоток ризикових банківських активів має з 2009р. стати тенденцію до зростання і складає у 2016р. 18% у зоні євро та 19,1% – у ЄС в цілому, тоді як у США – менше 15%. Див.: Completing the Banking Union. – European Commission https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-banking-union-factsheet_en.pdf.

³⁴ Sovereign bond-backed securities (SBBS). – European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/sovereign-bond-backed-securities-sbbs_en. Цей інструмент сприяє диверсифікації вкладень банків у боргові зобов'язання та сприяє послабленню негативної залежності від урядів країн базування.

³⁵ Дорожньою картою створення ЕВС (від грудня 2017р.) пропонується зробити *ESM* складовою нового інституту регулювання – Європейського валютного фонду.

³⁶ Див.: European Commission Press-release, 25 May 2018. – European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3941_en.htm.

Процес формування Банківського союзу ЄС*

| Вже функціонує | | У процесі формування | | Нові пропозиції ЄК |
|---|---|---|--|--|
| Єдина збірка правил для країн-членів ЄС-28 | Механізми для країн-членів Банківського союзу | Єдина збірка правил для країн-членів ЄС-28 | Механізми Банківського союзу, що застосовуватимуться для його країн-членів | |
| Вимоги до розміру капіталу та ліквідності (для забезпечення стабільності банків) | Система нагляду за банками через Єдиний механізм банківського нагляду (SSM), що функціонує при ЄЦБ з листопада 2014р. | Подальше підвищення рівня вимог до розміру капіталу та ліквідності (законодавча ініціатива на розгляді ЄП та Ради ЄС) | Європейська схема страхування депозитів (EDIS) (законодавча ініціатива від жовтня 2017р. на розгляді ЄП та Ради ЄС) | Надання банкам "покрашеного" інструментарію зменшення обсягів проблемних кредитів (non-performing loans, NPLs) |
| Правила управління, у т.ч. щодо виплати винагород, з метою встановлення правильної системи стимулів | Можливість отримання допомоги в разі виникнення ускладнень з Єдиного механізму санації банків (SRM), що працює з січня 2016р. | | Спільний механізм кредитування "останньої надії" (common backstop) | Створення умов, які сприяли б запобіганню накопичення банками проблемних кредитів у майбутньому |
| Потужна система нагляду за банками | Система авансового фінансування банками механізму SRM з метою уникнення перекладення цих витрат на платників податків | | Система розподілу ризиків у приватному секторі з використанням суверенних цінних боргових паперів (облігацій) (у стадії розгляду в органах ЄС) | Визначення конкретних повноважень наглядових органів щодо проблемних кредитів |
| Правила розкриття інформації (для піднесення рівня прозорості) | | | Єдиний санаційний фонд (Single Resolution Fund, SRF) має досягти розміру €55 млрд. до 2023р. | Забезпечення більшого рівня прозорості стосовно проблемних кредитів |
| Поліпшена система захисту для вкладників через національні системи страхування депозитів | | | | Впровадження нагляду за великими інвестиційними компаніями системою Єдиного механізму банківського нагляду (SSM) |
| Спільні правила управління в неплатоспроможних банках | | | | |

* Джерела: Completing the Banking Union. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-banking-union-factsheet_en.pdf; Banking Union: Progress on risk reduction. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180118-non-performing-loans-factsheet_en.pdf.

3.3. СТВОРЕННЯ СОЮЗУ РИНКІВ КАПІТАЛУ

Ідея створення Союзу ринків капіталу (СРК, *Capital Markets Union, CMU*), яка належить нинішньому Президенту ЄК Ж.-К.Юнкеру та втілена у відповідному Плані дій ЄК від 2015р.³⁷, є ініціативою, спрямованою на усунення бар'єрів на шляху транскордонного руху інвестицій та полегшення умов доступу до фінансових ресурсів для компаній-інвесторів та учасників інфраструктурних проєктів розвитку незалежно від їх місця розташування у межах ЄС. Особлива увага приділяється фінансуванню сталого розвитку (*sustainable finance*), передусім його екологічного напрямку. Ця ідея виступає як доповнення до Банківського союзу ЄС і є ключовим елементом однієї з фундаментальних ринкових свобод на єдиному ринку – свободи руху капіталів. Загалом ініціатива спрямована на істотне залучення інвестицій в ЄС шляхом заохочення конкуренції на фінансових ринках, зниження вартості доступу до фінансових джерел на довгостроковій основі та зменшення перешкод під час інвестування в інші країни-члени, що особливо важливо для малих і середніх підприємств, а також інноваційної діяльності (стартапи, венчурний капітал, т.зв. “краудфандинг”³⁸ та ін.).

Створення СРК передбачає запровадження: європейських знаків і паспортів для фінансових продуктів; спрощених і гармонізованих правил здійснення операцій на фінансових ринках; більш ефективний та послідовний нагляд за ринками, для здійснення якого ЄК розроблено ряд законодавчих ініціатив, ухвалення яких, як очікується, має бути завершено у 2019р. (таблиця “Заходи з утворення Союзу ринків капіталу”³⁹). Серед них особливої уваги заслуговують пропозиції щодо впровадження нового класу пенсійних заощаджень – панєвропейського інструменту індивідуального пенсійного страхування (*Pan-European Personal Pensions Product*). Інша важлива фінансова новація – випуск європейських покритих облігацій (*European covered bonds*)⁴⁰. А впровадження нових правил розподілу ресурсів інвестиційних фондів дозволить, за оцінками, щорічно зменшувати витрати, пов'язані з інвестиціями, на суму до €444 млн.

³⁷ Докладно див.: Action Plan on Building a Capital Markets Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 468/2. – European Commission, 30 September 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015D00468>.

³⁸ Від англ. “crowdfunding” (“громадське фінансування”) – збір коштів малими сумами від великого числа осіб, як правило, через Інтернет або інші засоби масової комунікації.

³⁹ Джерела: Delivering on the Capital Markets Union. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-communication-cmu-factsheet_en.pdf; Capital Markets Union: Mid-term review. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet-cmu-mid-term-review-june2017_en.pdf; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-Term Review of the Capital Markets Union Action Plan, COM(2017) 292 final. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-review-capital-markets-union-action-plan_en.

⁴⁰ Покриті облігації (облігації з покриттям) – боргові цінні папери, які забезпечуються пулом активів, які в разі банкрутства емітента покривають вимоги кредиторів, але на відміну від сек'юритизованих активів (*asset-backed securities*) продовжують виступати як боргові зобов'язання емітента.

Заходи з утворення Союзу ринків капіталу

| Назва заходу | Зміст заходу |
|--|--|
| <i>Ухвалені Європарламентом та Радою ЄС</i> | |
| Правила для спрощеної, прозорої та стандартизованої сек'юритизації (ухвалено у 2017р.) | Розширюють інвестиційні можливості та заохочують надання позик домашнім господарствам і комерційним компаніям в Європі Полегшують доступ до фінансових ринків для компаній, особливо для МСП |
| Перегляд положень стосовно Європейського фонду венчурного капіталу (<i>European Venture Capital Fund Regulation, EuVECA</i>) та Європейських фондів соціального підприємництва (<i>European Social Entrepreneurship Funds Regulation, EuSEF</i>) (ухвалено у 2017р.) | Стимулюють вкладення венчурного капіталу та соціальні інвестиції в рамках ЄС |
| Поправки до Директиви ЄС стосовно платоспроможності (<i>Solvency II</i>), яка регулює розмір капіталу страхової компанії для забезпечення її платоспроможності (набула чинності у 2016-2017рр.) | Заохочують страховальників вкладати кошти в інвестиційні та корпоративні проекти |
| <i>Знаходяться на розгляді керівних органів ЄС</i> | |
| Законодавча ініціатива стосовно неплатоспроможності бізнесу (подана на розгляд у листопаді 2016р.) | Стосується профілактичної реструктуризації та надання можливостей для порятунку бізнесу – т.зв. “другий шанс” (<i>second chance</i>) |
| Корегування умов достатності капіталу (<i>Capital requirement adjustments, CRR</i>) (подані на розгляд у листопаді 2016р.) | Заохочення банків інвестувати в інфраструктуру |
| Пропозиція ЄК стосовно пан'європейського інструменту індивідуального пенсійного страхування (<i>Pan-European Personal Pensions Product, PEPP</i>) (подана на розгляд ЄК у червні 2017р.) | Правила, спрямовані на надання пенсійним установам можливості пропонувати простий та інноваційний за змістом пан'європейський інструмент пенсійного страхування |
| Пропозиція ЄК стосовно перегляду функцій Європейських наглядових органів (<i>European Supervisory Authorities</i>) (подана на розгляд ЄК у вересні 2017р.) | Реформування архітектури органів ринкового нагляду в ЄС з метою зміцнення та більшої цілісності фінансових ринків |
| Законодавча ініціатива щодо запровадження більш пропорційних та ефективних правил для інвестиційних компаній (подана на розгляд ЄК у грудні 2017р.) | Забезпечення режиму, спрямованого на зменшення ризиків діяльності інвестиційних компаній |
| План дій стосовно сталого фінансування (<i>sustainable finance</i>) (представлений ЄК у березні 2018р.) | Стратегія ЄС спрямована на заохочення “зелених” і сталих інвестицій через ухвалення регуляторних заходів |
| План дій щодо фінансових технологій (<i>FinTech</i>) та законодавча ініціатива стосовно рамок умов ЄС для “краудфандингу” (<i>crowdfunding</i>) та надання “рівноправного кредитування” (<i>peer-to-peer lending</i>)* (представлені ЄК у березні 2018р.) | Стратегія ЄС спрямована на заохочення фінансових інновацій за умови надання захисту споживачам та інвесторам. Нові правила стимулюють та полегшують транскордонну діяльність у сфері “краудфандингу” |

* Практика надання кредитів (як правило, на більш сприятливих умовах) фізичним або юридичним особам за допомогою онлайн-послуг, коли кредитори та позичальники, з'єднані мережею, виступають як рівні контрагенти ринку.

| Назва заходу | Зміст заходу |
|---|---|
| Нові ініціативи ЄК | |
| Європейські покриті облігації (<i>European covered bonds</i>) | Правила для заохочення розвитку ринків "покритих облігацій" як джерела коштів для банків, що має збільшити обсяги кредитування економіки |
| Законодавча ініціатива щодо полегшення транскордонного розподілу коштів інвестиційних фондів | Спрощення режиму для транскордонного вкладення коштів інвестиційних фондів у межах ЄС |
| Чітко визначені правила дотримання прав власності на цінні папери та грошові вимоги | Заходи спрямовані на підвищення рівня правової визначеності у сфері транскордонних операцій з цінними паперами та грошовими вимогами |
| Більш збалансовані правила біржового лістингу для МСП | Зменшення вартості лістингу для МСП та збільшення обсягів первинного публічного розміщення (<i>IPO</i>) на європейських фондових ринках |
| Європейська стратегія підтримки розвитку місцевих і регіональних ринків | Розширення географії ринків капіталу; заохочення місцевих ініціатив з фінансування МСП |

Ще на самому початку цієї ініціативи, у 2015р. одна з провідних компаній в галузі фінансового та бізнес-консультування *Pricewaterhouse Coopers (PwC)*⁴¹ у своєму звіті звертала увагу на те, що ініціатива ЄК передбачає не лише потенціал можливостей, але й різноманітні потенційні *ризики*, адже коливання ринкових умов може зумовити *зростання системних ризиків*, зменшити спроможності малих і локальних гравців ринку щодо доступу до фінансових ресурсів, а гармонізація умов захисту інвесторів може мати наслідком реальне послаблення такого захисту в деяких країнах (як, наприклад, у Великій Британії).

У звіті цієї авторитетної установи підкреслювалася надзвичайна амбітність поставлених цілей, зважаючи на загальну недорозвинутість ринків капіталів в ЄС та переважне покладання на банківські кредити та депозити. Адже в ЄС заборгованості по позиках складають 212% ВВП, активи боргових цінних паперів – 171% ВВП, а вартість зареєстрованих на біржах акцій – лише 60% ВВП, тоді як у США ці показники складають 147% ВВП, 220% ВВП та 115% ВВП відповідно⁴². При цьому частка нефінансових корпорацій у сукупній вартості боргових цінних паперів складає в ЄС лише 7,6% із очевидним домінуванням державних боргових цінних паперів. До того ж, альтернативи традиційним методам фінансування є вкрай обмеженими (приватний і венчурний капітали, кошти "бізнес-ангелів" та "краудфандинг" разом забезпечують ресурси в обсязі лише 0,5% ВВП)⁴³.

⁴¹ Capital Markets Union: Integration of the Capital Markets in the European Union. – PwC, September 2015, <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/pdf/cmu-report-sept-2015.pdf>.

⁴² Там само.

⁴³ Там само, р.4.

Процеси сек'юритизації зазнали з 2009р. значного скорочення, а ринки капіталів в ЄС структурно є досить гетерогенними та сконцентрованими переважно в ділових центрах трьох країн – Великої Британії, Німеччини та Франції. І хоча процеси інтеграції ринків капіталів в ЄС виявляють позитивну тенденцію (зокрема, відбувається певна конвергенція показників на фондових ринках, зростають транскордонні потоки капіталу), ринок позикових капіталів в ЄС залишається досить фрагментованим.

У звіті ідентифіковано вісім головних перешкод на шляху формування СРК: (1) висока вартість входження в схеми ринкового фінансування (особливо для МСП); (2) неприйнятність ризику для домогосподарств і невисокий темп розвитку фінансових ринків; (3) висока вартість сек'юритизації, особливо стосовно позик МСП; (4) початковий стан розвитку “краудфандингу”; (5) асиметричність інформації на ринках капіталу в ЄС; (6) нерівні фіскальні умови, обумовлені застосуванням подекуди різних режимів до резидентів та нерезидентів; (7) низька ефективність регулювання та недостатній рівень нагляду за ринками; (8) невідходження окремих країн ЄС до валютного союзу.

Водночас дослідження питань утворення СРК німецькими фахівцями з біржових операцій⁴⁴ вказує на те, що порушення питання про СРК відбулося у контексті зміни політичних пріоритетів та переходу від переважного застосування антикризових заходів до політики забезпечення зростання та створення нових робочих місць. Усвідомлюючи наявність складних проблем на цьому шляху, автори стверджують, що сам процес утворення СРК є шляхом до їх розв'язання – через утворення альтернативних, небанківських джерел фінансування, відновлення довіри на ринках капіталу, підвищення рівнів стабільності та ефективності на цих ринках завдяки сприянню прозорості, ліквідності та нейтральності ринкових механізмів, а також гармонізації правил і стандартів операцій на ринках. У цьому контексті були обгрунтовані принципи, які мають лежати в основі досягнення мети утворення СРК:

1. відновлення довіри інвесторів для заохочення попиту на нові фінансові джерела (інструменти);
2. удосконалення механізмів небанківського фінансування через розширення сфери вибору для інвесторів та компаній;
3. сприяння фінансовій стабільності через забезпечення безпеки операцій та цілісності ринків;
4. збільшення прозорості задля уникнення інвестиційних ризиків і додаткових витрат з боку інвесторів та органів нагляду;
5. сприяння гармонізації та усуненню бар'єрів з метою зниження рівня складності операцій для інвесторів та впровадження гармонізованих рамкових умов ринкового регулювання;
6. формування підтримуючого середовища ринкового регулювання та нагляду із загальним зменшенням рівня регуляторного тиску.

⁴⁴ Див.: Principles for a European Capital Market Union. Strengthening capital markets to foster growth. – Policy Paper, Deutsche Börse Group, January 2015, https://deutsche-boerse.com/blob/2532340/a1ae3aad16f3c04ad0e27ee55a7a4ba8/data/principles-for-a-european-capital-markets-union_en.pdf.

Дослідження питання формування СРК, виконане Європейським інститутом ринків капіталу (*European Capital Markets Institute, ECMI*)⁴⁵, дозволило дійти висновку, що в політиці створення СРК слід поставити наголос скоріше на необхідності удосконалення механізмів функціонування самих ринків капіталу (реалізація принципу прозорості, кращий доступ до ринків малого бізнесу, стимулювання довгострокових приватних інвестицій в акції, які торгуються на біржах, заохочення розвитку та використання новітніх технологій та створення нових робочих місць), ніж на спрощенні умов інвестування для великих операторів та розширенні для них ринкового простору. З урахуванням нинішньої політичної нестабільності й невизначеності в ЄС та перебування останнього “на роздоріжжі”, офіційна мета завершення формування СРК до 2019р., на думку автора цього дослідження, “відсувається на більш пізній період”⁴⁶.

У одному з досліджень авторитетного аналітичного центру *Bruegel* (Бельгія)⁴⁷ відзначається, що інтеграція ринків капіталу є *довгостроковою структурною* політикою, досить складною для реалізації. Незважаючи на складнощі формування СРК, його створення є необхідним, оскільки фінансові системи, що спираються винятково на банківський сектор, є більш схильними до кризових явищ та генерують менші темпи зростання економіки⁴⁸. Водночас, автори дослідження констатують *незначний прогрес на цьому шляху*. І для його активізації необхідно *визначити чіткі пріоритети*, серед яких має бути зміцнення та розширення функцій Європейської служби з цінних паперів і ринків (*European Securities and Markets Authority, ESMA*), що має забезпечити фінансову стабільність та запобігати негативним ринковим ефектам в умовах інтеграції ринків капіталів, а також запровадження узгоджених *регулятивних положень щодо платоспроможності та випуску нових інструментів пенсійного страхування*.

Узагальнюючи наведене вище, можна зробити висновок, що нинішній курс ЄК на *пришвидшене* формування СРК є **не лише мало реальною, але й, певною мірою, небезпечною для ЄС політикою**. Вона ґрунтується на занадто оптимістичному визначенні інституційних спроможностей нинішнього ЄС, що породжується, на наш погляд, переоцінкою ролі формальних інститутів та недооцінкою впливу на інституційні формати наявної структури ринків, яка не піддається швидкій корекції, а також усталеними неформальними інституційними нормами, укоріненими в національних культурних стереотипах.

⁴⁵ Докладно див.: Thomadakis A. How close we are to a Capital Market Union? – ECMI Commentary, №44, 17 March 2017, https://www.ceps.eu/system/files/How%20close%20to%20a%20CMU_%20ECMI%20Commentary_%20A%20Thomadakis.pdf.

⁴⁶ Там само, р.6.

⁴⁷ Джерело: Sapir A., Véron N., Wolff G. B. Making a reality of Europe's Capital Markets Union. – Policy Contribution, Issue №7, April 2018, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/04/pc-07-2018.pdf>.

⁴⁸ Актуальність цієї політики підсилюється виходом з ЄС Великої Британії, яка є головним фінансовим центром Європи.

Загалом, курс на формування СРК мав би бути звужений та сфокусований на невеликій кількості пріоритетів, здатних задати імпульс більш довгостроковим структурним змінам на фінансових ринках ЄС. Неприпустимим тут є переважання процесів лібералізації ринків над створенням ефективних механізмів ринкового регулювання та переведення процесів, ініційованих “зверху” (керівними органами ЄС), над процесами, що підживлюються “знизу” – від локальних фінансових ринків.

3.4. УТВОРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО СОЮЗУ

Питання узгодження фінансової політики та формування Фіскального союзу країн-членів відіграє надзвичайно велику роль у комплексі заходів щодо завершення формування ЕВС. Адже це питання безпосередньо спрямоване на розв’язання одного з найбільш гострих протиріч у системі ЕВС – одночасної реалізації централізованої грошово-кредитної (монетарної) політики та децентралізованої фінансової політики.

З цією метою, визначена у 2012р. т.зв. *“Інтегрована бюджетна система”* (*Integrated budgetary framework*) як один з компонентів політики завершення формування повноцінного ЕВС, передбачала доповнення існуючих механізмів нагляду та координації бюджетної політики інструментами більш довгострокової координації та в кінцевому підсумку – створення повноцінної “інтегрованої бюджетної системи” для забезпечення проведення “здорової” бюджетної політики як на національному, так і загальноєвропейському рівні. Саме це мало стати змістом процесу формування у середньостроковій перспективі *Фіскального союзу* країн єврозони.

Рух у цьому напрямі передбачав зміцнення державного регулювання економіки, зокрема через: (1) застосування чинних рамкових механізмів для фінансової політики в Європейському валютному союзі (т.зв. *“пакет шести [нормативних документів]”* – *“Six-Pack”*⁴⁹) та *Договору про забезпечення стабільності, координації та державного регулювання* (*Treaty on Stability, Coordination and Governance*), спрямованих на запобігання бюджетним дисбалансам та посилення уваги до боргових аспектів; (2) доповнення цих механізмів новим т.зв. *“пакетом двох [нормативних документів]”* – *“Two-Pack”*⁵⁰, що передбачав координацію щорічних бюджетів країн-членів зони євро та підвищення нагляду за тими країнами-членами, які стикаються з фінансовими труднощами.

⁴⁹ Складається з п’яти регламентів та однієї директиви ЄС, які значно підсилюють для країн-членів ЄС механізми Пакту стабільності і зростання за рахунок фінансового та макроекономічного моніторингу в рамках Процедури запобігання макроекономічним дисбалансам (*Macroeconomic Imbalance Procedure*) та посилення корегуючих процедур стосовно виникаючих істотних відхилень від середньострокових цілей у цій сфері.

⁵⁰ Складається з двох законодавчих актів: (1) регламент стосовно моніторингу та оцінки проектів бюджетних планів, а також забезпечення корегування надмірних дефіцитів в зоні євро; (2) регламент стосовно посиленого нагляду за країнами-членами єврозони, які стикаються з фінансовими труднощами або де є передумови появи загрози фінансовій безпеці держави.

У контексті “інтегрованої бюджетної системи” мала бути підвищена фінансова спроможність, включно з використанням додаткових фінансових функцій, не передбачених у багаторічних фінансових перспективах, через:

- запровадження механізмів *пом'якшення впливу специфічних для країни шоків через їх поглинання на центральному рівні* – у формі обмеженої фінансової солідарності (розподіл фінансових ризиків, але без утворення постійних трансфертів між країнами);
- *сприяння структурним реформам з метою підвищення конкурентоспроможності та потенціалу зростання*, не передбаченим інтегрованою системою економічної політики. При цьому підкреслювалося, що добре функціонуючий механізм поглинання шоків потребуватиме подальшої конвергенції економічних структур і політик країн-членів.

Важливим напрямом “бюджетної інтеграції” стало проголошення створення *надійного та ліквідного фінансового активу, призначеного для Єврозони (euro area fiscal capacity)*, який сприяв би обмеженню дій негативних впливів взаємозв'язків між сферами банків та публічних фінансів, а також полегшував адаптацію до економічних шоків. Йшлося про вияв фінансової солідарності в рамках циклічного розвитку та зменшення фінансових витрат і втрат виробництва внаслідок макроекономічного пристосування, що доповнюватиме існуючі функції Європейського стабілізаційного механізму (*European Stability Mechanism, ESM*).

Нарешті, “повноцінна інтегрована бюджетна система” потребуватиме на заключній стадії формування ЕВС створення *функції скарбниці (Treasury function)* з чітко визначеною фінансовою відповідальністю.

Перспективи формування Фінансового союзу найтісніше пов'язані з процесами *узгодження податкової політики* між країнами-учасниками в питаннях: боротьби з ухиленням від сплати податків та податковим шахрайством на основі автоматичного обміну інформацією з цих питань; прийняття директиви щодо податку на заощадження, удосконалення контролю за відносинами материнських компаній із зарубіжними філіями та посилення механізмів Кодексу поведінки у сфері оподаткування бізнесу (*Code of Conduct on Business Taxation*), а також вжиття заходів боротьби з відмиванням коштів.

Ключовою передумовою формування Фінансового союзу є значне посилення бюджетної дисципліни. І тому т.зв. Фінансний договір (*Fiscal Compact*)⁵¹ 2012р. переглянув правила, встановлені Пактом стабільності і зростання (*Stability and Growth Pact, 1997*) у напрямі зміцнення фінансової дисципліни та конвергенції в зоні євро. Це було здійснено через запровадження “*правила збалансованого бюджету*” (“*balanced budget rule*”), згідно з яким передбачається існування збалансованої або позитивної бюджетної позиції загального уряду.

⁵¹ Скорочена назва Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*).

У зв'язку з цим було передбачено, що щорічний структурний дефіцит урядових фінансів⁵² не має перевищувати 0,5% ВВП за ринковими цінами, проте для країн з низьким рівнем зовнішнього боргу загального уряду (на рівні значно нижчим 60% ВВП) нижня межа може бути на рівні 1%. Країни-учасниці повинні якнайшвидше досягти конвергенції по середньостроковим цілям з урахуванням специфічних ризиків, притаманних кожній країні. Відхилення від цих орієнтирів допускається у виняткових випадках. При цьому ці бюджетні правила підлягають включенню в національне законодавство країн-учасниць, бажано на рівні *конституційних* положень.

Передбачалося, що в разі перевищення встановленого ліміту має автоматично запускатися механізм корегування, який визначається кожною державою-членом на базі принципів, запропонованих ЄК. За дотриманням цього правила слідкуватиме Європейський Суд, який зможе накладати штрафи в разі його порушення у розмірі до 0,1% ВВП країни, сплачуваних до Європейського механізму фінансової стабільності для країн-членів зони євро та до Бюджету ЄС – в інших випадках.

У випадку наявності у країни перевищення граничного рівня державного боргу (60% ВВП), надмірна заборгованість має скорочуватися в середньому на 1/20 щорічно відповідно до встановлених правил процедури надмірних дефіцитів (*excessive deficit procedure*), визначених регламентами Ради ЄС від 7 липня 1997р. та 8 листопада 2011р.

Фіскальний договір передбачав, що країни, які стикаються з проблемами надмірного дефіциту, повинні погоджувати один з одним програми бюджетного та економічного партнерства (*budgetary and economic partnership programme*), які б включали детальний опис необхідних структурних реформ задля ефективного корегування (зменшення) надмірних дефіцитів. Причому такі програми мають здійснюватися в умовах погодження з Радою ЄС, ЄК та моніторингових процедур, передбачених Пактом стабільності і зростання.

З метою кращого передбачення проблем був запроваджений порядок *завчасного повідомлення* до Ради ЄС та ЄК про національні плани розміщення державних боргових зобов'язань.

Загалом застосування цих інструментів і політичних орієнтирів означало для кожної країни-учасниці необхідність “затягнути фіскальний пасок” – **реалізацію жорсткої політики бюджетних обмежень**.

Але, як виявилось, ця політика має не лише позитивні, але й виразно негативні наслідки для цілого ряду країн. Як стверджують фахівці⁵³, *політика жорсткої бюджетної економії посилює дивергенцію* серед країн-учасниць.

⁵² Структурний баланс бюджету (*structural budget balance*) – річний баланс, скоригований на величину циклічних коливань, що виключає одноразові та тимчасові заходи.

⁵³ Джерело: Storm S. How a Flawed Structure is Hurting the Eurozone. – INET Conference “Reawakening” Edinburgh, 21-23 October 2017, <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/STORM-INET-2017-Storm-Panel-Future-of-the-Eurozone.pdf>.

Незважаючи на певне послаблення бюджетних правил в єврозоні – від більш обмежувальних (після посилення фінансових правил Пакту про стабільність і зростання в період спаду у 2012р.) до більш “нейтральних”⁵⁴, навіть ці “полегшені” фінансові правила залишаються перешкодою на шляху до сталого розвитку економіки низки країн та посилюють структурні диспропорції в єврозоні.

РЕЗУЛЬТАТИ ПОЛІТИКИ ЖОРСТКОЇ БЮДЖЕТНОЇ ЕКОНОМІЇ В ЄВРОЗОНІ

З метою вирішення проблем країн єврозони, ЄЦБ була запроваджена політика жорсткої бюджетної економії, яка мала б забезпечити економічне зростання. Проте, ЄЦБ проводив політику без урахування відмінностей в економічній ситуації країн, що спровокувало нестійкість платіжних балансів, зростання державного боргу та скорочення рівня ВВП у ряді країн-членів. Більшою мірою це проявилось в Греції⁵⁵, Португалії та Іспанії, у меншій – в Німеччині та Франції (хоча й було зафіксовано зниження темпів економічного зростання).

Результатом політики жорсткої бюджетної економії стало зростання рівня безробіття в єврозоні до 12% (2013р.), в Португалії – до 16,42%, Італії – до 12,1%, а в Греції та Іспанії – до понад 25% (27,5% та 26,1%, відповідно).

Особливої гостроти набула проблема безробіття саме серед молоді, зокрема частка безробітних віком 15-24 роки у 2013р. в єврозоні становила 24,4%, у Греції – 58,21%, Іспанії – 55,6%, Італії – 42,67%, Португалії – 38,15%⁵⁶.

Запровадження цієї політики призвело до “ерозії” системи соціального захисту, зниження пенсій, зменшення обсягу послуг, що надаються у сфері освіти та охорони здоров'я, зростання безробіття та появи нетипових форм зайнятості. У 2014р. 122 млн. осіб у ЄС-28 (24,4% населення) перебували в зоні ризику бідності або соціальної незахищеності⁵⁷.

Нобелівський лауреат Дж.Стігліц зазначає, що політика жорсткої бюджетної економії в єврозоні пригнічувала економічне зростання та породила глибокі соціальні проблеми (зниження рівня доходів та підвищення рівня безробіття)⁵⁸. Він наголошує, що *“політика в багатьох випадках була контрпродуктивною: її метою було зближення країн, але поглянувши на економічну карту єврозони, усвідомлюєш, що це невпинно призвело до розбіжностей: багаті стали багатшими, бідні збіднішали, підвищивши свій рівень заборгованості перед багатими та загостривши свої відносини з кредиторами”*. Показовим є приклад Ірландії та Іспанії, які увійшли у глибоку кризу з фактично профіцитом державного бюджету та порівняно низьким рівнем державного боргу відносно ВВП. Відповідно, саме політика, запроваджена для подолання кризи, спричинила погіршення ситуації, а не навпаки.

⁵⁴ Докладно див.: Towards a Positive Fiscal Policy Stance for the Euro Area. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semestercommunication-fiscal-stance_en_1.pdf.

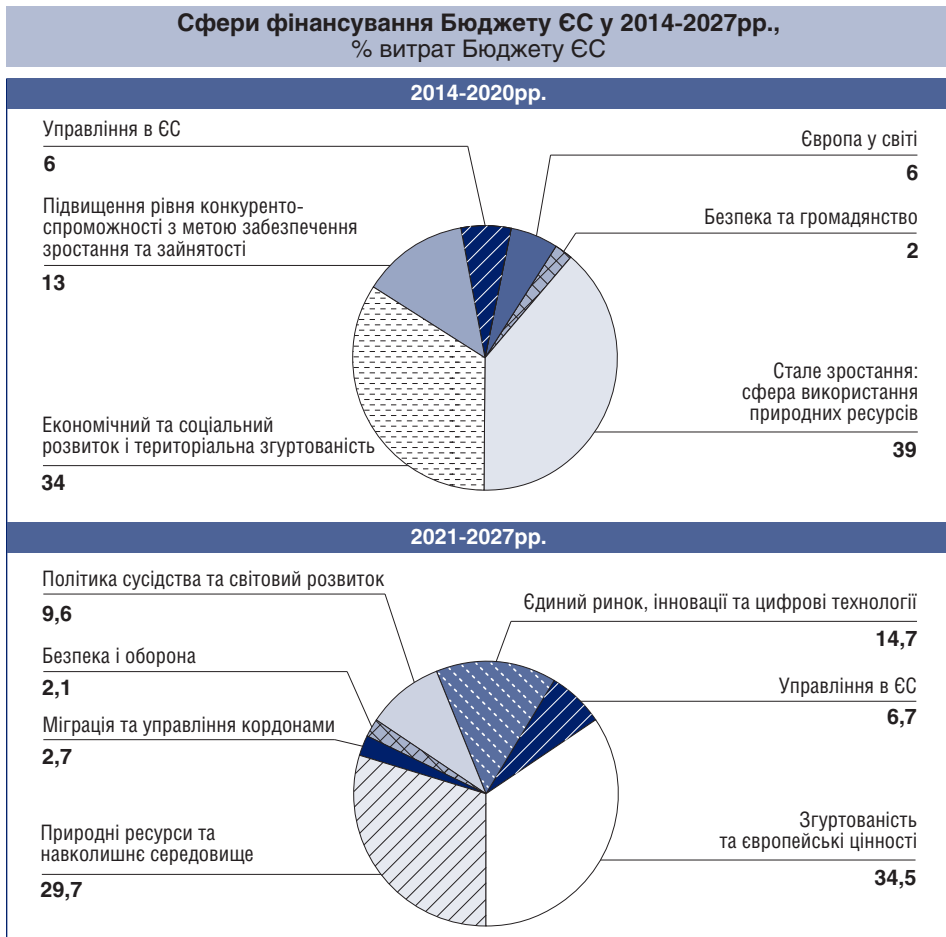
⁵⁵ Греція стала центром боргової кризи в Європі. Країна була позбавлена можливості запозичувати кошти на фінансових ринках та на початку 2010р. стикнулася з банкрутством. З метою уникнення катастрофи, “трійка” – МВФ, ЄЦБ та ЄК – надала фінансову допомогу в обсязі €110 млрд. Проте криза швидко поширилася на Італію, Іспанію та Португалію, виявивши слабкі місця в системі ЄВС. Слід розуміти, що євро – колективна валюта країн єврозони і під час виникнення “форс-мажору” в дію вступає принцип “взаємозалежності”, коли негативні події однієї країни можуть поширитися на інші.

⁵⁶ Джерело: Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate), World Bank Indicators. – World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

⁵⁷ Джерело: Антропов В. Европейская социальная модель и политика жесткой экономии. – Мировая экономика и международные отношения, 2017г., Т.61, №3, с.45-54.

⁵⁸ Джерело: Flawed at Birth: Why the Eurozone Faces Endless Division – The Wharton School, 24 Aug. 2016, <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-the-euro-threatens-europes-future>.

Слід відзначити, що дискусії, які відбулися у контексті обговорення різних сценаріїв подальшого розвитку ЄС та які, зокрема, втілилися у вже згаданому документі – “Книзі роздумів над майбутнім фінансів ЄС”⁵⁹, означили необхідність посилення довгострокового підходу в цій сфері, стратегічно орієнтованого на основі формування **Багаторічної фінансової перспективи ЄС** (*EU Multiannual Financial Framework, MFF*) на період після 2020р. Варто вказати, що вже у *MFF* на період 2014-2020рр. передбачалася можливість спільного фінансування розвитку ЄС (діаграма “Сфери фінансування Бюджету ЄС у 2014-2027рр.”, таблиця “Сфери фінансування Бюджету ЄС у 2014-2020рр.”, с.90)⁶⁰.



⁵⁹ Див.: Reflection Paper on the Future of EU Finances. – European Commission.

⁶⁰ Джерело: Reflection Paper on the Future of EU Finances: Facts and Figures. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/future-eu-finances-facts-and-figures-factsheet_en.pdf.

Сфери фінансування Бюджету ЄС у 2014-2020рр.

| Сфера фінансових зобов'язань | Пріоритетні напрями фінансування | Загальний обсяг асигнувань, € млрд. | % витрат Бюджету ЄС |
|---|---|-------------------------------------|---------------------|
| Стале зростання: сфера використання природних ресурсів | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Сільське господарство ➤ Сільський розвиток ➤ Рибне господарство ➤ Охорона довкілля та ін. | 420 | 39 |
| Економічний та соціальний розвиток і територіальна згуртованість | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Дослідження і розробки ➤ Інформаційно-комунікаційні технології ➤ Малі та середні підприємства ➤ Низьковуглецевий розвиток ➤ Зміна клімату та кліматичні ризики ➤ Охорона довкілля та ресурсоефективність ➤ Транспорт та енергетика ➤ Зайнятість ➤ Соціальна солідарність (<i>social inclusion</i>) ➤ Професійне навчання ➤ Інші | 371,4 | 34 |
| Підвищення рівня конкурентоспроможності з метою забезпечення зростання та зайнятості | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Освіта ➤ Енергетика ➤ Промисловість і розвиток МСП ➤ Розвиток мереж і технологій ➤ Дослідження та інновації ➤ Транспорт ➤ Інші | 142,1 | 13 |
| Управління в ЄС | | 69,6 | 6 |
| Європа у світі | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Міжнародний розвиток і співробітництво ➤ Гуманітарна допомога ➤ Європейське сусідство та розширення ЄС ➤ Інструменти зовнішньої політики ➤ Інші | 66,3 | 6 |
| Безпека та громадянство | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Міграція та внутрішні справи ➤ Охорона здоров'я та безпека харчових продуктів ➤ Культура ➤ Правосуддя ➤ Інші | 17,7 | 2 |
| Загалом | | 1 087,1 | 100 |

2 травня ЄК представила нові **MFF на період 2021-2027рр.**⁶¹ (таблиця “Сфери фінансування Бюджету ЄС у 2021-2027рр.”⁶², с.92-93). Зокрема зазначається, що Бюджет ЄС як інструмент соціально-економічного управління в ЄС, як і раніше, матиме обмежений вплив на соціально-економічні процеси, оскільки левова частина публічних витрат реалізовуватиметься на різних рівнях у національних фіскальних системах. Водночас, помітні деякі зрушення у відносній частці окремих статей комунітарних бюджетних асигнувань, серед яких – найбільші прирости асигнувань на цілі стимулювання соціально-економічного розвитку і територіальної згуртованості в межах ЄС (+5,1 в.п.), регулювання міграції, управління кордонами та підтримання безпеки (разом +3,2 в.п.), а також реалізація політики сусідства ЄС та світовий розвиток (+3,5 в.п.). При цьому, ці прирости мають бути забезпечені головним чином за рахунок істотного скорочення витрат на напрям “Природні ресурси та довкілля” (–8,9 в.п.), що значною мірою зумовлено відносним скороченням витрат на підтримку функціонування аграрного сектору в рамках проведення нової аграрної політики ЄС (зокрема, перерозподілом виплат на користь малих і середніх господарств та цілі сільського розвитку).

Загалом передбачається збільшити асигнування на ряд нових та посилення існуючих пріоритетів ЄС на суму €109 млрд., забезпечивши при цьому зростання витрат на кліматичні цілі та охорону довкілля у 1,7 разу, на молодіжні програми – у 2,2 разу, на міграцію та управління кордонами – у 2,6 разу, на цілі європейської безпеки – у 1,8 разу, на цілі СЗППБ – у 1,3 разу⁶³. Однак, незважаючи на деяке зменшення асигнувань на сферу “Єдиний ринок, інновації та цифрові технології”, загалом фінансування з Бюджету ЄС на дослідження, інновації та цифрові технології істотно зросте (на 64%). Крім того, вони мають підтримуватися додатковим фінансуванням з європейських структурних та інвестиційних фондів. Також ЄС має намір забезпечити до 25% світових витрат на цілі політики протидії зміні клімату, визначені ООН, збільшивши сукупні асигнування на вказані цілі у 1,6 разу – з €206 млрд. до €320 млрд., або з 20% Бюджету ЄС у 2014-2020рр. до 25% у новому, на 2021-2027рр.⁶⁴

⁶¹ Див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final. – European Commission, 2 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF; Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, COM(2018) 322 final. – European Commission, 2 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5965d24-4ed6-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

⁶² Джерело: Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final, Annex. – European Commission, 2 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5965d24-4ed6-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF, а також Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final. – European Commission, 2 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

⁶³ Джерело: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. – European Commission, p. 9, 14, 23

⁶⁴ Там само.

**Сфери фінансування бюджету ЄС у 2021-2027рр.,
(у цінах 2018р.)**

| Сфера фінансових зобов'язань | Пріоритетні напрями фінансування | Загальний обсяг асигнувань, € млрд. | % витратної частини Бюджету ЄС на 2021-2027рр. | % витратної частини Бюджету ЄС за схожими напрямками ¹ у 2014-2020рр. | Зміна до MFF 2014-2020 (в.п.) ² |
|--|---|-------------------------------------|--|--|--|
| Єдиний ринок, інновації та цифрові технології | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Дослідження та інновації ➤ Європейські стратегічні інвестиції ➤ Єдиний ринок (у т.ч. конкурентоспроможність МСП) ➤ Космос | 166 303 | 14,7 | 13,1 | -1,6 |
| Згуртованість та європейські цінності, у т.ч. економічний та соціальний розвиток і територіальна згуртованість | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Регіональний розвиток та згуртованість ➤ Економічний і валютний союз ➤ Інвестиції в людський капітал, соціальну згуртованість та європейські цінності | 391 974 330 642 | 34,5 29,1 | 34,2 | +5,1 |
| Природні ресурси та навколишнє середовище, у т.ч.: витрати, пов'язані з ринковими механізмами, та прямі виплати | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Сільськогосподарська (у т.ч. прямі виплати фермерам та забезпечення розвитку сільських територій) та морська політики ➤ Охорона довкілля та протидія зміні клімату | 336 623 254 247 | 29,7 22,4 | 38,6 | -8,9 |
| Міграція та управління кордонами | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Міграція, у т.ч. фонд фінансування міграції та надання притулку ➤ Управління кордонами, у т.ч. Інтегрований фонд для управління кордонами | 30 829 | 2,7 | 1,1 | +1,6 |

¹ Співставлення показників асигнувань є приблизним через відсутність повної відповідності сфер асигнувань за бюджетними програмами двох семирічних періодів.

² Розрахунки експертів Центру Разумкова.

Сфери фінансування бюджету ЄС у 2021-2027рр.,
(у цінах 2018р.)

(продовження)

| Сфера фінансових зобов'язань | Пріоритетні напрями фінансування | Загальний обсяг асигнувань, € млрд. | % витратної частини Бюджету ЄС на 2021-2027рр. | % витратної частини Бюджету ЄС за схожими напрямками ¹ у 2014-2020рр. | Зміна до MFF 2014-2020 (в.п.) ² |
|---|---|-------------------------------------|--|--|--|
| Безпека і оборона | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Безпека, в т.ч. Фонд міжнародної безпеки ➤ Оборона, в т.ч. Європейський оборонний фонд ➤ Реагування на кризи, в т.ч. Механізм цивільного захисту ЄС | 24 323 | 2,1 | 0,5 | +1,6 |
| Політика сусідства та світовий розвиток | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Зовнішня політика, в т.ч. політика сусідства, сприяння розвитку та міжнародному співробітництві; гуманітарна допомога; СЗППБ ➤ Допомога країнам, що приєднуються до ЄС | 108 929 | 9,6 | 6,1 | +3,5 |
| Управління в ЄС, у т.ч.: Адміністративні витрати інституцій ЄС | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Адміністративні витрати ➤ Пенсії ➤ Європейські школи | 75 602 58 547 | 6,7 5,2 | 6,4 | -0,3 |
| Загалом, у т.ч. як % валового національного доходу | | 1 134 583 1,11 | 100,0 | 100,0 1,13 | |

Примітка. За межами зазначених обсягів асигнувань передбачаються витрати, пов'язані з функціонуванням: Резерву для надання екстреної допомоги (*Emergency Aid Reserve*) – €4,2 млрд., Європейського фонду солідарності (*EU Solidarity Fund*) – €4,2 млрд., Європейського фонду пристосування до глобалізації (*European Globalisation Adjustment Fund*) – €1,4 млрд., Інструменту забезпечення гнучкості (*Flexibility Instrument*) – €7 млрд., Європейського механізму стабілізації інвестицій (*European Investment Stabilisation Function*), обсяг якого поки не визначений, та Європейського фонду миру (*The European Peace Facility*) – €9,223 млрд. (у цінах 2018р.). Зокрема, витрати на Європейський фонд оборони мають зрости у 22 рази.

Очевидно, що поточна структура витрат уже не відповідає викликам, що стоять перед ЄС, а отже – потребуватиме корекції після 2020р. Зокрема, має збільшитися частка витрат за сферою “Безпека і оборона”, а також на забезпечення технологічного прогресу в умовах Четвертої промислової революції, тоді як фінансування сфер, пов’язаних з природними ресурсами (а це в ЄС насамперед агросектор), з об’єктивної точки зору, мало б бути раціоналізованим за рахунок більш ефективного використання обмежених ресурсів Союзу⁶⁵.

Нові підходи об’єктивно потребують і ширшого арсеналу інструментів, а тому нова Дорожня карта завершення ЕВС від 2017р.⁶⁶ запропонувала *нові бюджетні інструменти для забезпечення стабільності* в єврозоні в рамках ЄС⁶⁷, які охоплюють чотири “специфічні функції”, конкретні механізми яких мають бути розроблені впродовж 2018-2020рр.:

- **надання підтримки структурним реформам** за допомогою: (1) *інструменту сприяння реформам*, узгодженим країнами-членами (*reform delivery tool*); (2) надання *технічної підтримки (technical support)* за *зпитом* країн-членів;
- **цільовий механізм конвергенції (dedicated convergence facility)** для країн-членів, які йдуть у напрямі приєднання до єврозони;
- **кредитний інструмент “останньої надії” (common backstop instrument)** для Банківського союзу, який надаватиметься через систему ESM/EMF;
- **функція стабілізації**: фонди та фінансові інструменти різного рівня ЄС та єврозони мають використовуватися з метою захисту інвестицій та підтримання їх рівнів у випадку виникнення великих асиметричних шоків.

У травні 2018р. ЄК було ухвалено пропозиції щодо регламентів, які передбачають створення *Програми підтримки реформ* з сукупним бюджетом у €25 млрд. та *Європейського механізму стабілізації інвестицій*, що передбачає можливість мобілізації позик у розмірі до €30 млрд. за дотримання жорстких критеріїв макроекономічної та фінансової політики. При цьому Програма підтримки реформ охоплює Інструмент сприяння реформам (*Reform Delivery Tool*), Інструмент для надання технічної підтримки (*Technical Support Instrument*) та Інструмент забезпечення конвергенції (*Convergence Facility*) для тих, хто приєднується до єврозони⁶⁸.

⁶⁵ Сукупні ресурси Бюджету ЄС складають менше 1% сукупного доходу країн-членів ЄС та близько 2% їх сукупних державних витрат. Однак при цьому частка коштів європейських структурних та інвестиційних фондів у сукупних державних інвестиціях менш розвинутих країн-членів складала у 2015-2017рр. досить вагомю частку: у Хорватії – до 80%, Португалії – понад 70%, у Латвії та Литві – близько 70%, у Польщі, Словаччині, Болгарії та Румунії – понад 50%. Докладно див.: Reflection Paper on the Future of EU Finances: Facts and Figures. – European Commission, p.2-3.

⁶⁶ Див.: Further Steps towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: a Roadmap. – European Commission, 6 December 2017.

⁶⁷ Докладно див.: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. New Budgetary Instruments for a Stable Euro Area Within the Union Framework, COM(2017) 822 final. – European Commission, 6 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0822&from=EN>.

⁶⁸ Докладно див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of the Reform Support Programme, COM(2018) 391 final. – European Commission, 31 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:02e3ae29-64af-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF; Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function, COM(2018) 387 final. – European Commission, 31 May 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c9301291-64b1-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF.

На додаток до цих “специфічних функцій” у 2018-2020рр. передбачено здійснити ряд заходів з підтримки структурних реформ та нарощування економічного потенціалу (*capacity building*), які охоплюють:

1) внесення змін до **Регламенту щодо загальних положень діяльності структурних та інвестиційних фондів ЄС** (*Common Provisions Regulation*)⁶⁹ з метою мобілізації на вказані цілі національних реформ⁷⁰ функціональних резервів (*performance reserves*), закладених в *європейських структурних та інвестиційних фондах*⁷¹;

2) зміцнення **Програми підтримки структурних реформ** (*Structural Reform Support Programme*)⁷², запровадженої у травні 2017р., з метою нарощування (збільшення вдвічі) технічної підтримки для країн-членів, а також країн, що не є членами єврозони, та які мають намір приєднатися до зони євро і слідує політиці конвергенції у таких сферах, як державне управління, управління державними фінансами, фінансовий сектор, ринки праці та товарні ринки. Загалом, у період 2017-2020рр. обсяги такої технічної підтримки мають становити €300 млн.⁷³

Пропонуючи країнам-членам нові інструменти підтримки здійснення необхідних структурних реформ, ЄК намагається забезпечити дотримання у середньостроковій перспективі усіма країнами-членами відповідної фінансової дисципліни та фінансової відповідальності⁷⁴. Її центральною ланкою є вимога дотримання безпечних рівнів державного боргу.

⁶⁹ Див.: Regulation (EU), №1303/2013. – Official Journal, L 347, 20 December 2013, p.320-469.

⁷⁰ Маються на увазі реформи, визначені в рамках т.зв. Європейського семестру координації економічної політики та вбудовані у відповідні національні програми реформ.

⁷¹ Див.: European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 as regards support to structural reforms in Member States, COM(2017) 826 final. – European Commission, 6 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0826&from=EN>.

⁷² Regulation (EU) No 2017/825 on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013 (*Official Journal*, L 19.05.2017, p.129). Координатором цієї Програми є створена у 2015р. Служба підтримки структурних реформ (*Structural Reform Support Service*), яка надає технічну підтримку країнам-членам у плануванні та реалізації реформ та загального піднесення здатності до реформ.

⁷³ Див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/825 to increase the financial envelope of the Structural Reform Support Programme and adapt its general objective, COM(2017) 825 final. – European Commission, 6 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0825&from=EN>.

⁷⁴ Див.: Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States, COM(2017) 824 final. – European Commission, 6 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0824&from=en>.

Таким чином, новітні підходи до формування Фіскального союзу втілюють у собі три важливі і взаємопов'язані акценти, які мають забезпечити більшу дієвість інтеграційним заходам:

- акцент на *довгостроковість* підходів і підпорядкування короткострокових дій довгостроковим стратегічним перспективам розвитку;
- виразний акцент на *диверсифікацію* фіскальних і фінансових інструментів, що має забезпечити більшу гнучкість та більшу ефективність впливу на вирішення конкретних завдань;
- маємо справу з істотним посиленням підтримки *структурних реформ*, що свідчить про усвідомлення глибинної структурної природи багатьох проблем, з якими стикається ЄС та єврозона.

Отже, варто наголосити, що діюча система фіскального регулювання в ЄС характеризується дуже високим рівнем складності. Тому не випадково у згаданій Дорожній карті ЕВС 2017р. означена перспектива перегляду фіскальних правил ЄС та їх суттєве спрощення у період до 2025р.

3.5. УТВОРЕННЯ КОМУНІТАРНИХ МЕХАНІЗМІВ УЗГОДЖЕННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ (ЕКОНОМІЧНИЙ СОЮЗ)

Формування дедалі більш диверсифікованих європейських механізмів регулювання економіки неможливе без ефективного вбудовування їх у систему економічного регулювання кожної з країн-членів. Це особливо актуально з позиції зв'язку з національними фіскальними системами, оскільки саме вони, незважаючи на формування Фіскального союзу, продовжують бути домінуючими джерелами акумуляції та розподілу державних фінансових ресурсів. Таким чином, ця інтегрована регулятивна система об'єктивно потребує *конвергенції національних систем регулювання, наявності високого рівня синергії їх дій*. І це є вкрай актуальним, зважаючи на *узгодження довгострокових трендів структурних реформ*, від чого безпосередньо залежать перспективи підтримання цілісності європейського соціально-економічного організму.

Виходячи з цього, процес завершення формування ЕВС містив в якості ключового компонента **механізм координації економічної політики**, який отримав назву “**Європейський семестр**” (*European Semester of economic policy coordination*). Цим механізмом ставиться за мету забезпечення “здорового” стану державних фінансів (у т.ч. за рахунок уникнення надмірного державного боргу), запобігання макроекономічним дисбалансам, координація проведення необхідних структурних реформ, спрямованих на забезпечення вищих рівнів економічного зростання і зайнятості, а також узгодження заходів стимулювання інвестицій в ЄС. У рамках цього процесу, за участю ЄК, здійснюється щорічний аналіз планів кожної країни-учасниці відносно їх бюджету, макроекономічних заходів регулювання та структурних реформ – з наданням відповідних рекомендацій (які затверджуються Радою ЄС) щодо забезпечення узгодженості з планами та стратегіями розвитку ЄС (зокрема, Стратегією “Європа 2020”).

Ключовим елементом “Європейського семестру” є т.зв. “Процедура запобігання макроекономічним дисбалансам” (*Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP*), запроваджена ще у 2011р. з метою своєчасного виявлення потенційно небезпечних макроекономічних дисбалансів, які можуть негативно вплинути на економічну стабільність в окремих країнах, ЄС чи єврозоні загалом. Країни, які виявляють ознаки таких дисбалансів, потрапляють під більш жорсткий моніторинг (*Excessive Imbalance Procedure*) та можуть стати об’єктом запровадження санкцій. При цьому застосовується комплексний, багатоаспектний підхід до аналізу економічної ситуації, який базується на системі з 14 основних макроекономічних показників та індикативних порогових відхилень, які можуть свідчити про наявність макроекономічного дисбалансу (сальдо платіжного балансу, чиста міжнародна інвестиційна позиція, частки на експортних ринках, номінальна вартість праці, реальні ефективні обмінні курси валют, борг приватного та державного секторів, зміна цін на житло, рівень безробіття тощо)⁷⁵. Показово, що за результатами аналізу, проведеного в листопаді 2017р.⁷⁶, у 16 країнах-членах було виявлено перевищення порогових значень за показником рівня державного боргу, у 15 – чистої міжнародної інвестиційної позиції, у 12 – рівня приватних боргів, у 10 – цін на житло, хоча загалом кількості таких негативних відхилень зменшилися, порівняно з попередніми роками.

З метою підвищення рівня макроекономічного регулювання на комунітарному рівні останніми роками (з 2015р.) були створено ряд нових інституційних одиниць, у т.ч.:

- **Європейська фіскальна рада** (*European Fiscal Board*) – незалежний консультативний орган при ЄК, до компетенції якого належить розгляд питань фіскального регулювання в ЄС та єврозоні, а також підготовка відповідних рекомендацій, взаємодія з національними фіскальними радами в окремих країнах;

- Система **Національних управлінь (рад) з питань продуктивності** (*National Productivity Boards*), до якої належать усі країни-члени єврозони (та за бажанням інші країни ЄС), через яку здійснюється незалежне оцінювання рівня продуктивності економіки та конкурентоспроможності, а також викликів, що виникають у цих сферах. Відповідно до рекомендацій Ради ЄС⁷⁷, експертні висновки цих установ можуть використовуватися в рамках процесів “Європейського семестру” та Процедури запобігання макроекономічним дисбалансам.

⁷⁵ Докладно див.: Scoreboard: Information on headline and auxiliary indicators included in the macroeconomic imbalance procedure scoreboard. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalance-procedure/scoreboard_en.

⁷⁶ Докладно див.: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee “Alert Mechanism Report 2018”, COM(2017) 771 final. – European Commission, 22 November 2017, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com-2017-771-en.pdf>.

⁷⁷ Див.: Council Recommendation of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards (2016/C 349/01). – European Commission, 24 September 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0924%2801%29>.

Нова Дорожня карта формування ЕВС, прийнята в грудні 2017р., висунула ряд нових пропозицій, спрямованих на інституціоналізацію процесів узгодження економічної та фінансової політики країн-членів та формування на цій основі повноцінного Економічного союзу. Вони включили:

- ✓ Створення (можливо, вже з листопада 2019р.) нової європейської посади високого рівня – **Європейського Міністра економіки та фінансів** (*European Minister of Economy and Finance*), яка буде суміщена з посадою Віце-президента ЄК та Голови Єврогрупи. Створення цієї посади має на меті посилення узгодженості, ефективності, прозорості та демократичної підзвітності у виробленні економічної політики для ЄС та єврозони (врізка “*Міністр економіки та фінансів: запропоновані функції та повноваження*”⁷⁸).

МІНІСТР ЕКОНОМІКИ ТА ФІНАНСІВ: ЗАПРОПОНОВАНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

Основні функції міністра:

- ✓ **Реалізація економічного інтересу ЄС і єврозони та представлення його на міжнародному рівні.** Міністр сприятиме просуванню загальних інтересів ЄС та єврозони як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях. Міністр буде головним посередником у вирішенні питань економічної, фінансової та фінансової політики під час діалогу між інституціями та органами ЄС, державами, соціальними партнерами та громадськістю.
- ✓ **Посилення координації політики та контроль за виконанням економічних, фінансових і фінансових правил.** Міністр сприятиме подальшому зміцненню координації економічної політики та забезпеченню узгодженості між різними політиками (сферами). Взаємодіючи з національними органами влади та ЄП (на дво- та багатосторонній основі), міністр сприятиме координації та здійсненню реформ у країнах-членах.
- ✓ **Надання пропозицій стосовно фінансової політики для єврозони.** Міністр долучатиметься до формування та проведення належної фінансової політики єврозони. Будучи членом ЄК, міністр координуватиме нагляд за фінансовою політикою країн-членів, забезпеченням фінансової стабільності та дотриманням країнами умов Пакту стабільності і зростання.
- ✓ **Контроль за використанням відповідних бюджетних інструментів ЄС та єврозони.** Міністр координуватиме використання бюджетних інструментів ЄС і єврозони та максимізуватиме їх вплив на підтримку спільних пріоритетів.

Повноваження:

- ✓ **Віце-президент ЄК.** Віце-президент ЄК може обіймати посаду міністра економіки та фінансів. Це дозволить отримати єдиного уповноваженого представника економічних і фінансових інтересів ЄС та єврозони.
- ✓ **Голова Єврогрупи.** Єврогрупа може погодитися на обрання міністра на посаду Президента на весь період дії мандата ЄК.
- ✓ **Голова правління ЄВФ (Європейського валютного фонду).** Наразі Президент Єврогрупи очолює Раду керуючих Європейського механізму стабільності. У майбутньому, будучи президентом Єврогрупи, міністр може очолити Раду керуючих ЄВФ.
- ✓ **Підзвітність ЄП.** Міністр, як член ЄК, буде підзвітним ЄП з питань його компетенції та матиме можливість вести діалог з національними парламентами.

⁷⁸ Джерело: A European Minister of Economy and Finance. Completing Europe's Economic and Monetary Union. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-minister-economy-finance_en.pdf.

Слід, однак відзначити, що ця пропозиція сприймається скептично міністрами фінансів окремих країн єврозони, які не бажають передавати деякі повноваження у цій сфері Брюсселю (проти цієї ідеї у березні 2018р. виступили Швеція, Данія, Фінляндія, Естонія, Латвія, Литва, Ірландія та Нідерланди).

- ✓ Створення **Європейського валютного фонду** (*European Monetary Fund, EMF*)⁷⁹ на основі діючого Європейського стабілізаційного механізму (*ESM*)⁸⁰. Як передбачається, *EMF* спиратиметься на архітектуру *ESM*, зберігаючи його і фінансову, і інституційну структуру, та надаватиме допомогу країнам-членам єврозони, що стикнулися з фінансовими труднощами. Фонд виділятиме кошти (фінансування) Санаційному фонду *SRF* (що діє в межах Банківського союзу) і виступатиме кредитором “останньої надії” (*common backstop*) під час реструктуризації найважливіших банків, що сприятиме належному вирішенню проблем у банківській системі.
- ✓ Створення офіційного зовнішнього представництва єврозони.
- ✓ Включення Фіскального договору до системи права ЄС, що має спростити правові рамки регулювання та забезпечити більш надійний механізм моніторингу за станом фінансово-економічних систем країн-членів, у т.ч. у частині розміру державних боргів.

Слід наголосити, що нинішній Президент ЄК приділяє значну увагу питанням активізації інвестиційної діяльності. Кроком на шляху стимулювання стратегічно орієнтованих інвестиційних процесів в ЄС стало утворення, згідно з рекомендацією згаданої неодноразово “Доповіді п’яти президентів”, **Інвестиційного плану для Європи** (або т.зв. **Плану Юнкера**)⁸¹.

Планом визначаються три ключові завдання: (1) усунути перешкоди для інвестицій; (2) забезпечити привабливість та технічну допомогу інвестиційним проектам; (3) розумніше використовувати фінансові ресурси. План побудований на трьох стовпах:

- ✓ **Європейський фонд стратегічних інвестицій** (*European Fund for Strategic Investments, EFSI*), який надає гарантії для акумулювання приватних інвестицій;

⁷⁹ Див.: Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund, COM(2017) 827 final. – European Commission, 6 December 2017, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

⁸⁰ Останніми роками *ESM* відіграв важливу роль у забезпеченні стабільності єврозони, допомагаючи країнам-членам відновити або підтримувати доступ до ринків суверенних облігацій (*sovereign bond markets*).

⁸¹ Докладно див.: What is the Investment Plan for Europe? – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/what-investment-plan-europe_en.

- ✓ **Європейський інвестиційний консультативний центр** (*European Investment Advisory Hub, ELAH*) у системі Європейського інвестиційного банку та **Портал європейських інвестиційних проєктів** (*European Investment Project Portal, EIPP*), які забезпечують технічну допомогу та кращу приєднанивість інвестиційних можливостей, тим самим допомагаючи пропонуваним інвестиційним проєктам бути реалізованими;
- ✓ поліпшення бізнес-середовища шляхом усунення регуляторних бар'єрів для інвестицій на національному рівні і на рівні ЄС.

У своїх Багаторічних фінансових перспективах бюджету ЄС на період 2021-2027рр. ЄК пропонує створити на базі Європейського фонду стратегічних інвестицій нову інтегровану структуру – **“InvestEU”**, яка, діючи в тісній взаємодії з Групою Європейського інвестиційного банку та національними інвестиційними банками і міжнародними фінансовими інституціями (наприклад, ЄБРР), має отримати асигнування обсягом €15,2 млрд., але забезпечити при цьому, як очікує ЄК, додаткову мобілізацію інвестицій обсягом у понад €650 млрд.⁸²

У контексті подальшого розвитку інститутів Економічного союзу ЄС продовжує обговорюватися також *ідея можливого створення у період 2019-2025рр. Казначейства єврозони (Euro Area Treasury)*, вперше висунута Президентом ЄК Ж.-К.Юнкером ще восени 2015р. (*“State of the Union 2015”*)⁸³. За задумом Президента ЄК, цей інститут мав би оперувати спеціальним фінансовим інструментом, призначеним для протидії зовнішнім шокам у єврозоні та заохочення структурних реформ. Наразі ця ідея перебуває на початковому етапі реалізації, незважаючи на те, що у 2017р. з цього питання була прийнята Резолюція ЄП⁸⁴.

Вочевидь, *Європа загалом та єврозона зокрема ще не готові – і, можливо, не скоро будуть готовими до такого кардинального кроку, як впровадження наднаціонального фінансового інституту (Казначейства)*. Свідченням цього є значний опір з боку багатьох країн-членів. Згідно з інформацією, що міститься на веб-сторінках Європарламенту, група з 12 країн (Нідерланди – ініціатор, а також Австрія, Фінляндія, Швеція, Данія, Литва, Латвія, Естонія, Ірландія, Бельгія, Люксембург, Мальта) виступили після ухвалення у червні 2018р. Мезебергської декларації⁸⁵ *проти формування бюджету*

⁸² Джерело: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. – European Commission, p.8.

⁸³ Докладно див.: State of the Union 2015 by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. – European Commission, 9 September 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf.

⁸⁴ Докладно див.: Budgetary capacity for the Euro area: European Parliament resolution of 16 February 2017 on budgetary capacity for the euro area (2015/2344(INI)). – European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0050+0+DOC+PDF+V0//EN>.

⁸⁵ Докладніше про неї див. Розділ 2 цієї Доповіді.

єврозони, висловивши сумніви щодо його корисності, ефективності та можливих джерел фінансування (зокрема, через запровадження європейського податку на фінансові трансакції)⁸⁶. Не випадково у своєму Посланні “Про стан Союзу” від 12 вересня 2018р. Президент ЄК утримався від просування цієї ідеї.

Слід зауважити, що удосконалення процесів макроекономічного регулювання в ЄС та єврозоні *зовсім не обов'язково повинно супроводжуватися утворенням нових регулятивних інститутів на рівні ЄС*. Так, окремі дослідники питань макроекономічної стабілізації в єврозоні висувають ряд пропозицій, що стосуються насамперед *пріоритету якості регулятивних функцій*⁸⁷:

- ✓ визначити пріоритетом боргову політику, а саме обмежити рівень суверенних боргів, які банки можуть зберігати на своїх балансах, зменшити кількість “безнадійних” кредитів та затвердити Європейську схему страхування депозитів (*EDIS*);
- ✓ реформувати систему правил регулювання макроекономічних дисбалансів. Нинішня система штрафів для країн, що порушили Пакт стабільності і зростання, є ненадійною. Вимоги Пакту з початку кризи в єврозоні досить часто не дотримувалися країнами, а передбачені ним штрафні санкції не застосовувалися як інструмент дисциплінування порушників. Доцільним є здійснення контролю за дотриманням правил незалежними органами, а штрафи мають мати форму т.зв “субординованого боргу” (*junior debt*) (такого, що має більш високі відсоткові ставки), який буде автоматично реструктуризований у разі, якщо країна потребуватиме допомоги від *ESM*;
- ✓ запровадити відкритий правовий механізм реструктуризації боргів для країн з метою уникнення повторення ситуації, що виникла в Греції у 2010р.;
- ✓ запровадити грошово-кредитну політику “для людей”. Програма кількісного пом'якшення ЄЦБ, і особливо програма придбання корпоративних цінних паперів, “перекачує” мільярди від банків до великих корпорацій без надання справжнього стимулу реальній економіці. Пропонується політику кількісного пом'якшення для банків та корпорацій замінити на пряме переведення коштів урядом, які б ті могли інвестувати в “зелені” проекти, та на виплати окремим домогосподарствам;

⁸⁶ Див.: Legislative Train Schedule. Deeper and Fairer Economic and Monetary Union: Creation of a Euro Area Treasury. – <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-euro-area-treasury>.

⁸⁷ Джерела: Briançon P. France and Germany agree on eurozone reform. – Politico, 17 January 2018, <https://www.politico.eu/article/french-german-economists-launch-their-own-eurozone-plan/>; Clancy E. The Future of the Eurozone. An economic discussion document. – Matt Carthy MEP, <http://www.mattcarthy.ie/wp-content/uploads/The-future-of-the-Eurozone.pdf>.

- ✓ розширити мандат ЄЦБ, який повинен охоплювати не лише регулювання інфляції, але й зайнятість та економічне зростання;
- ✓ запровадити реальний інвестиційний план. Інвестиційний план Юнкера та Європейський фонд стратегічних інвестицій (*European Fund for Strategic Investments*) не можна вважати достатніми. Єврозоні та ЄС потрібен новий інвестиційний план на основі державних інвестицій в інфраструктуру та зелену енергію. Роль Європейського інвестиційного банку може бути відтворена і посилена як основний інвестиційний інструмент для спрямування необхідних інвестицій у країни з дефіцитом платіжного балансу;
- ✓ запровадити обмеження на обсяг торгових профіцитів, причому на хронічні та великі профіцити поточного рахунку операцій повинні накладатися штрафні санкції, які потім можуть бути використані для зниження торговельного дисбалансу;
- ✓ відокремити інвестиційну та торгівельну діяльність від депозитної, а також підвищити вимоги до капіталу найбільших банків ЄС.

Загалом, слід відзначити, що *ЄС наближається до моменту прийняття остаточних рішень системного характеру щодо формату подальшого розвитку євроінтеграційного процесу. Він має покласти край дискусіям, ініційованим у 2015р., та означити нову стратегію розвитку ЄС та його оновлені форми інституційного устрою.*

У цьому контексті ключові рішення можуть бути прийняті за наслідками найближчих засідань Європейської Ради та під час неформального саміту лідерів країн-членів ЄС, який намічено на День Європи – 9 травня 2019р. у Сібіу (Румунія), де, як очікується, і будуть прийняті доленосні рішення



стосовно майбутнього Європи. Президент ЄК Ж.-К.Юнкер у своєму виступі “Про стан Союзу” чітко наголосив: “Сібіу є моментом, коли ми маємо запропонувати всім європейцям сильну перспективу на майбутнє”⁸⁸. Напевно, бачення сильної Європи не є однаковим – як серед країн-членів, так і в кожній з них. Відтак, перед європейськими лідерами сьогодні постало надскладне завдання – привести всі багатоманітні бачення до єдиного спільного знаменника. А це – непросто, зважаючи на кардинальні глобальні трансформації, які сьогодні можна спостерігати.

⁸⁸ Див.: State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Authorised version of the State of the Union Address 2018. – European Commission, p.10. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf.

4. ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ПЕРСПЕКТИВИ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС

Як було викладено в попередніх розділах цієї доповіді та статтях, вміщених у цьому виданні, процеси трансформації механізмів європейської інтеграції набули досить масштабного характеру. Вони настільки істотно модифікували систему ЄС, що можна з упевненістю говорити про *повноцінне переформування європейської інтеграції*. Вочевидь, цей процес суттєво впливатиме на майбутнє не лише країн-членів, але й держав-партнерів ЄС, не кажучи вже про тих, хто пов'язує свою долю з інтеграцією до структур ЄС. Для України, яка належить саме до останньої групи, вкрай важливо усвідомити, що *нинішні кардинальні зміни в системі європейської інтеграції є одночасно і новими можливостями, і новими викликами*. Ключовим політичним завданням у цьому контексті є оптимальне використання нових можливостей та знаходження адекватних відповідей на виклики та ризики, що виникають.

4.1. ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ЄС ТА РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ КОНФЛІКТ

Укладення та набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало, безперечно, квінтесенцією курсу соціально-економічних перетворень, проголошеного в Україні у 2014р., який де-факто є курсом “Європейського вибору”¹. Документ у понад тисячу сторінок, яким регулюються відносини України та ЄС, став одночасно і ідеологічним обґрунтуванням політики соціально-економічних і політичних змін, і стратегічним баченням майбутнього країни, і конкретним планом проведення системних реформ.

Але кризові процеси, які охопили ЄС наприкінці першого десятиліття XXI ст., та докорінні зміни в механізмах європейської інтеграції, які були спричинені пошуком відповідей на ці кризові процеси, не можуть не ставити перед Україною складні та чутливі, з політичної точки зору, питання.

Вони насамперед пов'язані з тим, що символічне сприйняття ЄС у 2018р. вже не таке, яким воно було у 2004р., коли відбулося безпрецедентне розширення Союзу, який, як здавалося, йшов курсом прискореного завершення формування ЕВС та створення політичного союзу – т.зв. європейської федерації держав.

¹ “Європейський вибір” – коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України VII скликання, утворена 27 лютого 2014р. 250 народними депутатами фракцій політичних партій ВО “Батьківщина”, ВО “Свобода”, УДАР, групами “Економічний розвиток” та “Суверенна європейська Україна”.

У ті часи ЄС повною мірою ототожнювався з поняттям “європейська цивілізація”, і тому вступ до Союзу розглядався як повноцінне входження до Європи. ЄС був взірцем не лише соціально-економічного устрою, який органічно поєднував економічну ефективність, технологічний розвиток, високі соціальні та екологічні стандарти, але й політики міжнародної інтеграції.

Сьогодні ж – у 2018р. – ситуація довкола ЄС не є настільки райдужною, а в деяких аспектах навіть нагтовхує на серйозні роздуми. ЄС, як конкретно-історичне інституційне утворення, вже не виглядає як безумовний синонім понять “Європа” та “європейська цивілізація”, які, до речі, історично сформувалися задовго до виникнення міжнародних інтеграційних процесів – на основі розвитку *національних держав*. Хоча гострота зовнішніх проявів кризових процесів, що відбуваються в ЄС, дещо послабла, порівняно з піком кризи у 2015р., але глибинні причини, що породили їх, не зникли: вони продовжують діяти і час від часу постають у вигляді різного роду конфліктів, що стосуються інституційних засад розвитку, найбільш яскравим і дестабілізуючим з яких є *Brexit*.

Сьогодні не можна напевне стверджувати, в якому історичному контексті настали кризові процеси в розвитку ЄС: *чи є вони тимчасовими проблемами, після вирішення яких ЄС стане сильнішим, чи, навпаки, вони є передвісником дезинтеграції або, принаймні, відносного зменшення його [ЄС] глобальної ролі у світовій системі* (якщо зважати на більш швидкий темп розвитку країн Східної Азії).

Не можна також напевне визначити силу та можливу тривалість процесу поширення в Європі націоналістичних політичних течій: *це тимчасова “хвороба” популізму, яка неодмінно буде поборена у процесі реформування ЄС, чи новий і тривалий тренд, який є невід’ємною складовою нинішніх тектонічних зрушень у світі?* Саме тому сьогодні неможливо дати чітку відповідь на питання стосовно майбутнього формату ЄС. Попри надзвичайні зусилля, яких докладають лідери ЄС, Президент ЄК та керівники провідних країн-членів, насамперед Франції, реальні події можуть розгортатися за іншим сценарієм.

Ці обставини дають країні *можливість переосмислення свого євроінтеграційного курсу, що ґрунтується на далекосяжній інституційній адаптації до норм і правил Союзу*. Адже одна справа, коли країна орієнтується на взірець інституційного устрою, зовсім інша – коли в цьому устрої є значні недосконалості і непевності щодо можливого розвитку. До цього додаються і невизначеності стосовно реального значення для України в загальнополітичному та конкретному прагматичному плані соціально-економічної політики *різних можливих сценаріїв подальшої еволюції євроінтеграційного процесу та ЄС* – не лише того, що має бути *формально* схвалений керівниками країн-членів, але й того, що буде *де-факто* реалізовуватися під впливом обставин реального соціально-економічного та політичного життя в Європі та у світі.

Існує достатньо підстав констатувати, що системні зміни в механізмах ЄС можуть призвести до *виникнення конфлікту нових інституційних форматів*

з *Угодою про асоціацію між Україною та ЄС* (далі – Угода) – з точки зору і формальних, і неформальних інституційних засад.

З позиції *формальної узгодженості інституційних форматів*, Угода втілює механізми та інструменти, які були переважаючими на момент її формалізації. Інтенсивний процес змін у механізмах ЄС веде до *прогресуючого відставання змісту Угоди від регулятивної системи ЄС*. І хоча самі положення Угоди не є незмінними і існує можливість їх корекції та доповнення, самі ж *можливості такого корегування є вичерпними*. Вони істотно залежать від інституційної “зрілості” України та темпу перетворень, здатності населення країни пристосовуватися до інституційних змін та позитивно реагувати на нові можливості та ризики.

У цьому контексті існує *реальна загроза, що темп інституційних змін в ЄС помітно перевищить темп інституційних змін в Україні*. Це може статися не лише тому, що ЄС та його країни-члени володіють значно більшим фінансовим ресурсом, який підтримує інституційні зміни². Головна проблема полягає у: (1) здатності забезпечувати зв'язок між інституційними нововведеннями та історичним досвідом розвитку і (2) можливості забезпечувати адаптацію нових інституційних форматів у національне середовище.

В Європі – з урахуванням різних поглядів і політичних позицій – трансформація інститутів відбувається шляхом відкритого діалогу з суспільством. Навіть зважаючи на згадані в попередніх розділах цієї Доповіді очевидні проблеми демократичної легітимності (дефіцит демократії) в діяльності інститутів ЄС, не можна не констатувати, що масштаб цих проблем – значно нижчий, ніж в Україні.

Українські ж реформи є надзвичайно неоднозначними за своїми *реально досягнутими* результатами. З одного боку, навряд чи можна заперечувати той факт, що інституційні зміни, які відбулися в Україні упродовж останніх майже п'яти років, є за своїм охопленням і впливом на суспільство найбільш масштабними. Але з іншого боку, варто розуміти, що реформи здійснюються не заради самих інституційних змін і підлаштовування під певний шаблон – навіть, якщо він заданий “центром”, який знаходиться на помітно вищому рівні інституційної зрілості. Головний критерій будь-яких реформ – це розкриття потенціалу розвитку соціуму, створення для нього нових ресурсів і, врешті-решт, *досягнення відчутних позитивних результатів*.

І з цієї точки зору, процес українських реформ виявив великі проблеми в аспекті їх реального суспільного ефекту. Ці проблеми є очевидними, тим більше,

² Будь-які реформи потребують фінансових витрат: на ліквідацію старих і створення нових структур, навчання і перепідготовку персоналу, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, забезпечення територіальної та галузевої мобільності персоналу, проведення досліджень, спрямованих на вирішення нових проблем, постійний моніторинг реформ тощо. Перш ніж реформи почнуть давати результати у вигляді вищої продуктивності та якості розвитку, необхідними є інвестиції у здійснення самих інституційних перетворень.

якщо порівняти оцінки результатів з боку українських реформаторів та їх європейських партнерів з оцінками українського суспільства (таблиця “Порівняння оцінок українських реформ: офіційна українсько-європейська позиція та думка українського суспільства”).

Порівняння оцінок українських реформ: офіційна українсько-європейська позиція та думка українського суспільства

| Спільна заява 20-го Саміту Україна-ЄС (9 липня 2018р.). Сфери або напрями реформ, які вважаються успішними (п. 4 Заяви) ³ | Громадська думка ⁴ , % загального числа опитаних | | | |
|--|--|--|--------------|------------|
| | “Нічого не знаю про цю реформу” | Вплив реформ на особисте становище громадян* | | |
| | | позитивний | впливу немає | негативний |
| Реформа охорони здоров'я** | 77 | 10 | 33 | 57 |
| Пенсійна реформа** | — | — | — | — |
| Реформа державного управління | 36 | 6 | 74 | 20 |
| Децентралізація державного управління | 58 | 23 | 58 | 20 |
| Реформа державних закупівель | — | — | — | — |
| Реформа сфери охорони довкілля | — | — | — | — |
| Нові законодавчі норми, що стосуються приватизації** та управління державними підприємствами | 31 | 3 | 76 | 20 |
| Удосконалення законодавства, що стосуються національної безпеки | 46 | 17 | 63 | 19 |
| Реформа у сфері енергетики та ухвалення Енергетичної стратегії до 2035р. | 41 | 6 | 61 | 32 |

* До цього слід додати досить низькі рівні оцінок стосовно деяких інших напрямів реформ, які, хоч і не визнаються як успішні у Спільній заяві, але передбачені Угодою та відповідними планами дій з її імплементації. Зокрема, 55% населення вважають, що впливу реформи освіти на особисте становище немає, а 32% – що вплив є негативним. Для судової реформи ці показники складають, відповідно, 68% та 27%, реформи правоохоронної системи – 65% та 25%, податкової реформи – 69% та 28%, дерегуляції та розвитку підприємництва – 74% та 21%, реформи фінансового сектору – 76% та 21%. Жоден з 16 напрямів реформ, які були в опитуванні, не виявив позитивного впливу перетворень вище 23% (децентралізація), тоді як мінімальна оцінка – 3% – припала на реформу управління державною власністю, податкову реформу та реформу фінансового сектору.

** У рамках цього соціологічного дослідження було отримано відповіді також на питання стосовно ставлення населення до реформ в Україні. Так, до медичної реформи позитивно ставляться 13,6% респондентів, до пенсійної реформи – 10,9%, а запланованої масової приватизації державних підприємств – 7,5%, тоді як негативно – відповідно, 66%, 62,1% та 44,6%⁵.

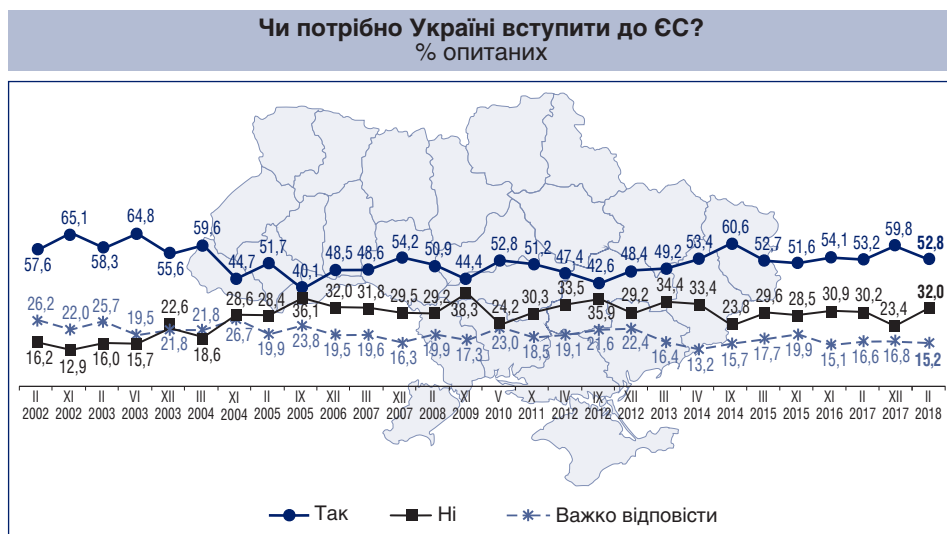
³ Джерело: Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit Brussels, 9 July 2018. – <https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf>.

⁴ Джерело: Прес-реліз Центру Разумкова “Рівень поінформованості населення України про реформи, оцінка впливу реформ на особисте становище громадян”, http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_10_reformy.pdf. Соціологічною службою Центру Разумкова 21-27 червня 2018р. було проведено загальнонаціональне опитування населення України, що охопило всі регіони України, за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей. Було опитано 2 021 респондент віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

⁵ Докладно див.: Прес-реліз Центру Разумкова “Рівень поінформованості населення України про реформи, оцінка впливу реформ на особисте становище громадян”, http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_10_reformy.pdf.

Як видно, існує досить виразна невідповідність офіційних оцінок результативності реформ та їх сприйняття населенням України, яке у кращому випадку просто не помічає результатів перетворень. А оскільки курс реформ тісно пов'язаний з проєвропейською орієнтацією країни, це створює *потенціал дискредитації євроінтеграційного курсу України* в очах широкого загалу населення. За таких умов конфлікт, що виникає з розбіжностей формальних інституційних форматів України та ЄС, може перетворитися на конфлікт неформальних інституційних засад (ментально-ціннісних орієнтацій), які формують довіру чи недовіру до тих чи інших політик.

У цьому контексті варто взяти до уваги тенденції ставлення населення України до ідеї інтеграції в ЄС (діаграма “*Чи потрібно Україні вступити до ЄС?*”⁶).



Отже, підтримка населенням ідеї вступу до ЄС хоч і коливається на високому рівні, наблизившись у грудні 2017р. впритул до позначки 60%, все ж є нижчою рівня 2014р. і меншою за максимальні показники такої підтримки, зафіксовані ще на початку 2000-х років. І це при тому, що українці здебільшого погано знають механізми функціонування ЄС, тенденції їх розвитку та мають неясне уявлення щодо реально можливих наслідків вступу до цього об'єднання. За останній рік прихильність українських громадян до інтеграції з ЄС дещо знизилася – до рівня 2015р.

⁶ Джерело: результати соціологічних досліджень Центру Разумкова за відповідні роки, <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia>.

У зв'язку з цим, доцільно відстежити зміни у ставленні до євроінтеграційних процесів країн, що приєдналися до ЄС з 2004р. і де первісна євроейфорія згодом поступилася місцем більш зваженому, а інколи навіть скептичному ставленню. Її досить компактно і виразно охарактеризував відомий болгарський дослідник, прихильник ліберальних ідей та європейського вибору І.Крастев у своїй знаковій праці, опублікованій у видавництві Університету Пенсильванії (США)⁷. Він, зокрема, характеризує трансформацію ставлення східноєвропейців до Європи наступним чином:

“На зміну комунізму та низці ліберальних реформ прийшов повсюдний цинізм. Центральна Європа випереджає інший світ за рівнем недовіри до суспільних інститутів... Перед загрозою напливу мігрантів та економічної незахищеності багато жителів Східної Європи зневірилися у тому, що вступ до Європейського Союзу принесе їм процвітання та покладе край постійним кризам...”

Перше покоління центральноевропейських лідерів в особі таких політиків, як Вацлав Гавел, поставили входження до ЄС на перше місце у своїй кар'єрі, намагаючись довести, що центральноевропейці можуть бути більшими європейцями, ніж жителі Заходу. Але нове покоління політиків сприймає нав'язування європейських норм та інститутів як приниження та вибудовує свою легітимність навколо ідеї національної ідентичності на протигагу Брюсселю”.

Чи не може очікувати й Україну така ідейна трансформація, коли заглиблюючись у виконання зобов'язань за Угодою, дедалі більше усвідомлюватимемо, що реформи, здійснювані за європейськими “лекалами”, можуть приносити не лише вигоди, але й відчутні втрати та розчарування?

Темп виконання Україною Угоди навряд когось вразить. І головна причина полягає зовсім не у “відсутності політичної волі”, на яку часто натякають європейські політичні лідери та окремі проєвропейськи налаштовані політичні діячі в Україні. Насправді, у своєму нинішньому стані *неформальних інститутів* (насамперед, якість культури державного апарату управління та бізнесу, рівень довіри населення до базових суспільних інститутів, гранично високий рівень ментальної схильності до корупції та загалом – отримання доходів рентного характеру) Україна просто *не здатна асимілювати у своїй інституційній структурі* всі зобов'язання, внесені до порядку денного асоціації. А якщо його намагатися адаптувати до трансформаційних змін, які останнім часом випливають із еволюції механізмів ЄС або намічені на найближчу перспективу, то цей *конфлікт інституційних структур може набути дедалі більшого масштабу*.

⁷ Джерело: Krastev I. After Europe. University of Pennsylvania Press, 2017. Цит. за: Крастев И. После Европы (пер. с англ. Никитиной А.), Москва: Изд. Дом “Дело”, 2018г., с.66-67.

Варто усвідомити, що *ставлячи на порядок денний завдання, для реалізації яких немає достатніх передумов, ми наражаємося на ризик можливої дискредитації усього політичного курсу, втрати суспільної довіри до нього, а отже – обираємо шлях, що може призвести, в кінцевому підсумку, до вимушеного перегляду стратегічних пріоритетів.*

Домінуючий нині в Україні стиль “просвіропейського” мислення базується на безсистемних, доволі спрощених емоційних уявленнях про євроінтеграцію та часто є результатом елементарного незнання того, чим реально є євроінтеграційні механізми. Він містить набагато більше гасел та ідеологічної риторики, аніж реальних уявлень про можливі ефективні алгоритми входження до євроінтеграційного простору – і це, з політичної точки зору, вкрай небезпечно. На жаль, в Україні бракує плідних фахових дискусій та ґрунтовних наукових досліджень з питань ключових проблем євроінтеграції; набагато більше спрощеної пропаганди. Такий стан має бути змінений, якщо країна розраховує на успіх євроінтеграційної стратегії.

Україні слід здійснити *глибокі професійні дослідження та провести фахові дискусії з питань, які постануть на порядку денному ЄС і, відповідно, скорегувати свою програму дій у сфері євроінтеграції.* Скоріш за все, необхідним буде більш чітке окреслення пріоритетів – не виключено, що з певним вилученням окремих неперіоритетних заходів та концентрації зусиль і ресурсів на забезпеченні значного піднесення ефективності політики у пріоритетних сферах. При цьому слід виходити з того, що *не механічне перенесення європейських інститутів на український лад* (чим займаються українські євроінтегратори), а створення умов для *прогресуючого піднесення рівня цивілізованості соціально-економічних і політичних процесів усередині України – а це неможливо без слідування імперативам, укоріненням у національній культурі* – має стати домінуючою філософією стратегічно орієнтованого розвитку країни. Країна, модернізована на такій основі, має набагато більше шансів стати частиною Європи та розвивати різноманітні відносини з європейськими країнами в різних сферах.

Водночас, необхідно поставити на порядок денний *можливість приєднання України до окремих механізмів ЄС*, які нещодавно були висунуті або висуваються на авансцену внаслідок еволюції політики ЄС, включно з новоствореними механізмами Банківського союзу, заохоченням інвестицій та розвитку ринків капіталів, врегулюванням питань зовнішніх боргів, а також програмами пріоритетного фінансування з бюджету ЄС та підтримуваних позабюджетними ресурсами інститутів ЄС, новими механізмами регулювання міграції та європейської політики безпеки. Зосередження євроінтеграційних заходів на цих питаннях сприятиме модернізації механізмів євроінтеграційної політики України і забезпечить їх значно більшу віддачу для розвитку країни навіть в умовах фінансових обмежень, з якими нині стикається Україна.

4.2. МОЖЛИВА ФРАГМЕНТАЦІЯ ПРОЦЕСУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В ЄС: РИЗИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Важливим під час розмірковувань над майбутнім відносин України та ЄС має стати врахування процесів диференціації всередині Союзу. За певних умов ці процеси можуть перерости у фрагментацію єдиного простору – з утворенням у ньому різних зон з різним рівнем інтеграції.

Хоча цей сценарій навряд чи є політично бажаним, адже об'єктивно має межі, за якими єдиний простір ЄС може фактично розпастися на два чи більше різних інтеграційних блоків (хоча й існуватиме під однією назвою), він є цілком реальним⁸ за умови, якщо одна група країн-членів наполягатиме на подальшому прогресі формування ЕВС та політичного союзу, а інша – залишатиметься на позиціях пріоритету національної політики розвитку.

Найбільш реальним є виникнення такого внутрішнього інституційного розламу всередині ЄС по лінії “єврозона – інші члени ЄС”, оскільки, *по-перше*, єврозона вже де-факто вирізняється у межах єдиного економічного простору ЄС (карта “Нинішня структура Економічного і валютного союзу ЄС”⁹, с.112), а, *по-друге*, саме в рамках формату єдиної монетарної політики найбільш виразно проявляється імператив формування єдиної фінансової політики, на що багато країн-членів ЄС навряд чи погодяться. Перспективи інтеграції фінансових механізмів та інститутів регулювання приховують можливості створення в ЄС свого роду “вищої ліги” (або, іншими словами, “бізнес-класу”) об'єднання, тоді як більшість країн-членів Євросоюзу залишаться в “нижчій лізі” (“економ-класі”).

Поряд з відокремленням єврозони, можуть набути системного характеру й інші аспекти фрагментації. Так, істотні розбіжності в питанні *міграції*¹⁰ можуть мати наслідком *вихід окремих країн із Шенгенської угоди або неприєднання їх до нових угод стосовно спільної охорони кордонів і спільних механізмів контролю за міграційними потоками або надання притулку*. У такому випадку може фактично припинити існування єдиний простір переміщення людей – із заміною в окремих частинах цього простору єдиних правил відповідними двосторонніми угодами з країнами, які припинять участь у спільних механізмах.

Не виключено, що така ж доля спікатиме і *механізми вироблення Спільної зовнішньої політики та політики безпеки*¹¹, якщо окремі країни-члени ЄС знайдуть для себе більш прийнятним визначити власні політичні пріоритети з

⁸ Як це відбуватиметься можна отримати уявлення з реальної практики дезінтеграції Співдружності Незалежних Держав, коли на теренах СНД утворилися два блоки – Євразійське економічне співтовариство та ГУАМ.

⁹ Складена на основі: Further Steps towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: A Roadmap. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu_en.pdf.

¹⁰ Докладно див. статтю В.Голуба “Реформа політики міграції та притулку в ЄС”, вміщену в цьому виданні.

¹¹ Див. статтю В.Голуба “Реформа сфери безпеки та оборони ЄС”, вміщену в цьому виданні.

окремих ключових проблем, наприклад, щодо подовження санкцій проти Росії чи власного ставлення до реальної перспективи розгортання в Європі американських ракет малої та середньої дальності (що стає реальністю після оголошення Президентом США Д.Трампом наміру виходу РФ з Договору про ліквідацію ракет середньої дальності і меншої дальності).

Уже видимими є лінії розламу і в політиці ставлення до різних варіантів енергозабезпечення Європи, де конкурують різні проекти: поставки російського газу через “Північний потік” проти поставок скрапленого шельфового газу (врізка *“Дилеми енергетичної політики ЄС”*¹², с.113-114).

Зрозуміло, що за реалізації такої перспективи Україна постане перед складним вибором. Зокрема стосовно формулювання своїх намірів щодо приєднання до ЄС. Адже постане питання: *“До якого ЄС варто приєднуватися: країн “вищої ліги” чи “нижчої ліги”?”*. Звичайно, з позиції престижу та амбіцій, вибір буде однозначним на користь “вищої ліги”. Але чи зможе країна впоратися з рівнем інституційних і фінансових вимог, яких потребуватиме такий формат інтеграції?

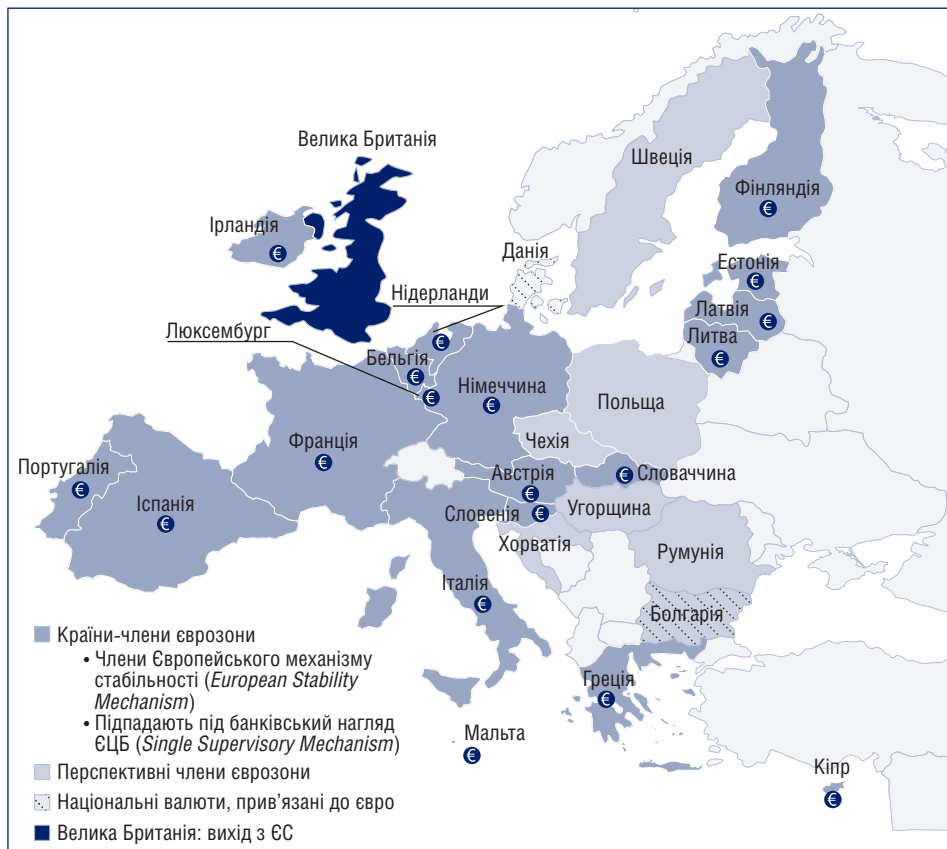
Водночас, *орієнтація на зону ЄС з меншими зобов’язаннями містить певний ризик*. Адже світова практика регіональних об’єднань свідчить, що коли в одному регіоні виникають дві конкуруючі інтеграційні структури, то структура з меншими зобов’язаннями може розвиватися досить повільно або стагнувати. Так, зокрема, сталося на початковому етапі розвитку європейської інтеграції, коли конкурували ЄЕС та Європейська асоціація вільної торгівлі, з якої потім виходили окремі члени (Австрія, Велика Британія, Португалія, Швеція, Данія, Фінляндія), щоб приєднатися до ЄЕС. Схожим чином, виникнення на теренах СНД двох структур – Євразійського економічного співтовариства та ГУАМ (нині вона має розширену назву – “Організація за демократію та економічний розвиток”) – мало наслідком досить невиразну еволюцію останньої, тоді як перша перетворилася на Євразійський економічний союз з амбіціями значно більш глибокої інтеграції. Вочевидь, для України перспектива опинитися у такій ситуації не є надто привабливою.

Слід також враховувати, що фрагментація європейського простору (економічного, соціального, політичного, безпекового) може значно ускладнити механізми взаємодії, зробити їх підтримку більш витратною внаслідок необхідності додаткових узгоджень та створення, у разі необхідності, додаткових структур, які будуть забезпечувати узгодження різнорідних механізмів усередині європейського простору. Звичайно, до певної міри такі відмінності у форматах участі окремих членів можуть бути врегульовані, як це мало місце до останнього часу (карта *“Нинішня структура Економічного і валютного союзу ЄС”*, с.112). Проте немає впевненості в тому, що здатність зв’язувати воєдино частини з різним рівнем інтеграції збережеться в разі перевищення “порогу розбіжностей”, коли

¹² На основі матеріалів: Маркевич К., Омельченко В. Глобальні енергетичні тренди крізь призму національних інтересів. – Центр Разумкова, 2016р., http://razumkov.org.ua/images/broshura/2016_ENERGY-S.pdf; Енергетична галузь України: підсумки 2016 року. – Центр Разумкова, 2017р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_ENERGY-FINAL.pdf.

різні зони європейського простору стануть настільки відмінними, що формування більш-менш єдиної політики стане “Сізіфовою працею”. Звідси виникає ризик істотного зниження ефективності участі в таких механізмах, значні управлінські зусилля в яких будуть поглинатися марними намаганнями узгодження дедалі ширшого кола розбіжностей. *Дезінтеграція за таких умов може стати процесом, який сам себе підтримує.*

Нинішня структура Економічного і валютного союзу ЄС



УСІ ЧЛЕНИ ЄС:

- Координують політику та дотримуються спільних економічних та фінансових правил (Європейський семестр, Пакт стабільності і зростання, процедура врегулювання макроекономічних дисбалансів)
- Дотримуються спільних правил для фінансового сектора (*Single Rulebook*)
- Є учасниками Договору про стабільність, координацію та управління (крім Чехії, Хорватії та Великої Британії)

ДИЛЕМИ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

ЄС – один з найбільших імпортерів енергії у світі, а ряд його країн-членів – залежні від обмеженої кількості постачальників енергоресурсів, особливо природного газу. Відтак, найбільшою проблемою в енергетичній політиці, з якою стикається ЄС, є **безпека енергопостачання**, зокрема на основі сприяння диверсифікації поставок газу в Європу.

Утворення у 2015р. **Енергетичного союзу ЄС** було спробою реформувати європейський енергетичний простір та усунути розбіжності в енергетичній політиці з-поміж країн-членів ЄС стосовно відносин з Росією. Прем'єр-міністр Польщі Д.Туск¹³ пропонував досить радикальну концепцію Енергетичного союзу, головним змістом якої було створення єдиного органу, відповідального за закупівлі природного газу для країн-членів ЄС, а також стандартизацію контрактів на поставки енергоресурсів між країнами-членами ЄС та третіми країнами. Це дозволило б посилити переговорні позиції ЄК у відносинах з Росією та змінити правила гри на ринку природного газу на користь країн-імпортерів. Але прийнятий 25 лютого 2015р. програмний документ щодо **напрямів Енергетичного союзу**¹⁴ засвідчив відхід від головних ідей Д.Туска. У частині заходів з енергетичної безпеки він, зокрема, передбачав: прозорість правил під час здійснення імпорту природного газу, реалізацію проекту Південного газового коридору (*Southern Gas Corridor*), доступ до ресурсів Каспійського регіону, використання скрапленого природного газу (зокрема зі США¹⁵ та Австралії), розвиток мережі хабів і вибудовування добровільних договірних відносин між сусідніми країнами-членами ЄС з метою координації взаємодії в кризових ситуаціях.

Природний газ відіграє важливу роль у структурі енергоспоживання більшості країн-членів ЄС (його частка в загальному обсязі поставок первинної енергії для ЄС-28 у 2016р. становила 23,3%)¹⁶ і напевно збереже цю роль у подальшому. Адже амбітні плани ЄС скоротити викиди CO₂ на 80% до 2050р., порівняно з рівнем 1990р., передбачають, що природний газ може стати перехідним паливом (*bridge fuel*).

Одним з найбільших експортерів природного газу до країн ЄС є Росія, яка у 2017р. забезпечила 37% (39,5% у 2016р.) усіх поставок природного газу до країн ЄС¹⁷, що свідчить

¹³ Він вважав, що Енергетичний союз повинен сфокусуватися на: (1) забезпеченні механізму солідарності держав-членів ЄС у разі перебоїв поставок енергоресурсів; (2) здійсненні інвестицій в енергетичну інфраструктуру задля збільшення кількості мережевих газових інтерконекторів для диверсифікації постачань; (3) забезпеченні зростання внутрішнього виробництва енергоресурсів; (4) інтенсифікації пошуку альтернативних джерел постачань газу; (5) більш ефективному управлінні внутрішніми європейськими енергетичними ресурсами та розширенні створеного у 2005р. Енергетичного співтовариства з метою імплементації норм і правил ЄС у нових країнах-членах ЄС для посилення енергетичної безпеки всієї Європи. Докладно див.: Lenkowski B. The Pressing Need for Energy Union. – 4Liberty.eu, <http://4liberty.eu/the-pressing-need-for-energy-union>.

¹⁴ Докладно див.: Communication on A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, COM(2015) 80. – European Commission.

¹⁵ Аналітики Deloitte підрахували, що поставки американського СПГ до Європи могли б замінити приблизно 22% експорту природного газу з Росії в ЄС. Докладно див.: Exporting the American Renaissance Global impacts of LNG exports from the United States. – Deloitte, 2013, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fpc/Documents/secteurs/energie-et-ressources/deloitte_global-impact-exports-american-renaissance_en_janv2013.pdf.

¹⁶ *Джепено*: Energy balance sheets 2016 DATA, 2018 edition. – Statistical Book, Eurostat 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9172750/KS-EN-18-001-EN-N.pdf/474c2308-002a-40cd-87b6-9364209bf936>.

¹⁷ *Джепено*: EU imports of energy products – recent developments. – Eurostat, April 2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>.

про вкрай високу залежність ЄС від цього постачальника. За даними Німецького інституту економічних досліджень (*German Institute for Economic Research*), який розраховує індикатор безпечності поставок (*Broader Supply Security Indicator*), найбільш залежними від російського газу є, крім країн СНД, країни Східної Європи (Чехія, Польща, Словаччина, Угорщина, Болгарія та Румунія), а також Фінляндія та Естонія¹⁸, причому в деяких країнах ця залежність сягає 100%.

Виробленню спільної позиції країн-членів ЄС перешкоджає те, що різні країни не лише споживають різну кількість ресурсу, але й мають різні інфраструктурні можливості транспортування та зберігання природного газу, різні можливості до заміщення газу та розвитку спотового ринку газу тощо. Як наслідок, деякі країни-члени ЄС у питанні закупівлі природного російського газу ставлять національні інтереси вище загальноєвропейських.

За цих умов Росія має всі можливості реалізовувати геополітично мотивовані, хоча й досить ризиковані в технологічному та економічному аспектах, проекти транспортування природного газу, спрямовані на зниження, або й навіть відмову від транзиту територією України. Серед них, насамперед, проект “Північний потік-2”¹⁹, який може мати наслідком ослаблення енергетичної безпеки ЄС. Цей проект реалізується за активної політичної підтримки окремих впливових кіл, хоча проти нього виступають країни Балтії, Польща, Молдова та Данія. Інший такий проект, “реанімований” президентами РФ і Туреччини, – “Турецький потік”, який за своїм змістом суперечить нормам європейського антимонопольного законодавства і є аналогом проекту газопроводу “Південний потік”, від ідеї будівництва якого Росія була вимушена відмовитися у 2014р.

За експертною оцінкою²⁰, загрози від проекту “Північний потік-2” для Європи полягають у тому, що він: (1) суперечить положенням енергетичного законодавства ЄС (зокрема, Третьому Енергетичному пакету) і антимонопольного законодавства в питаннях неузгодженості з вимогами транспортування і збуту природного газу; (2) не є новим маршрутом постачання природного газу, оскільки не забезпечує ЄС доступ до нових джерел ресурсу; (3) створює прецедент ігнорування інтересів більшості країн ЄС на користь РФ і фінансової зацікавленості лобістських груп проекту; (4) ставить під загрозу єдність ЄС, плани та пріоритети з реалізації стратегій розвитку трубопровідних маршрутів для поставок природного газу з альтернативних джерел (країн Каспійського регіону та Близького Сходу, а також зі США), збільшення поставок СПГ на ринок Європи, розвиток альтернативної енергетики; (5) створює надлишкові потужності в Європі лише для російського газу; (6) збільшує залежність ЄС від імпорту російського газу; (7) має високу вартість, яку в підсумку заплатять європейські споживачі через ціну на газ.

¹⁸ Джерело: Franziska Holz, Hella Engerer, Claudia Kemfert and others. European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2014, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.465334.de/diwkompakt_2014-081.pdf.

¹⁹ Друга лінія потоку буде протяжністю більше 1 200 км, сумарна потужність двох гілок складе 55 млрд. м³/рік. Проект було ініційовано 4 вересня 2015р., а для його реалізації була створена компанія “*New European Pipeline AG*” (пізніше перереєстрована в *Nord Stream 2 AG*). До складу акціонерів увійшли: BAT “*Газпром*” – 50%, “*E.ON*” (*Uniper*), “*Shell*”, “*BASF*”/“*Wintershall*”, “*OMV*”, “*ENGIE*” (екс-*GDF-Suez*) – по 10%.

²⁰ Докладно див.: Лактионов А. Европейский “локомотив” на российском газе: Северный поток-2 и его команда (часть вторая). – Finance.UA, 9 сентября 2016, <http://news.finance.ua/ru/news/-/383909/evropejskij-lokomotiv-na-rossijskom-gaze-severnoy-potok-2-i-ego-komanda-chast-vtoraya>.

Для України сценарій фрагментації простору ЄС містить також *ризик зменшення політичної підтримки у ключових для країни питаннях*. Так, фрагментація сфери зовнішньої політики та політики безпеки, окремі спорадичні спроби щодо якої вже помітні в політиці окремих країн-членів ЄС (хоча вони поки що не дуже виразні, за винятком Угорщини, яка проводить політику блокування співробітництва України з ЄС та НАТО) може мати наслідком фактичне руйнування політики санкцій щодо Росії та відхід від орієнтації політики, спрямованої на європейські цінності, до політики прагматичного слідування матеріальним інтересам. Тут ми можемо стати свідками повторення тих процесів, які вже відбуваються у сфері енергетичної безпеки Європи.

Не меншою є проблема можливої *деструкції єдиної міграційної політики ЄС*, результатом якої є пряма відмова Угорщини та Австрії брати участь у новому глобальному договорі ООН з питань регулювання міграції²¹. Причому, зважаючи на неучасть у цьому договорі США, не виключено, що і деякі інші країни ЄС можуть піти таким шляхом. Для України така перспектива містить *подвійний ризик*. *По-перше*, виникнення прогалів у єдиній міграційній політиці неодмінно ускладнить загальне регулювання міграційними процесами в Європі. Україна в цьому випадку може перетворюватися на провідну зону прийому нелегальної міграції, у чому, до речі, буде зацікавлений ЄС, намагаючись таким чином витіснити зі свого простору зайвих мігрантів – за рахунок їх розміщення у країнах-сусідах, зв'язаних з ЄС договорами про реадмісію. *По-друге*, масова нелегальна міграція – це, без сумніву, бомба уповільненої дії, закладена під Шенгенські механізми вільного пересування людей. Нездатність знайти ефективне вирішення цієї проблеми рано чи пізно поставить під сумнів існування Шенгену в його нинішній формі²². А в такому разі *під сумнів буде поставлене одне з найбільших на сьогоднішній день досягнень України у сфері її євроінтеграційної політики*. Якщо це станеться, то буде завдана шкода загальній підтримці курсу євроінтеграції в Україні.

Слід також враховувати, що загальноприйнятне правило – “реформи потребують грошей” – діє також і стосовно процесів трансформації європейської інтеграції та механізмів ЄС. Навіть вихід з цього процесу, як свідчать повідомленням з переговорного процесу Великої Британії та ЄС, пов'язаний з чималими фінансовими витратами. Це означає, що перед ЄС постане проблема концентрації ресурсів, спрямованих на вирішення ключових питань розвитку

²¹ Див.: Австрія услід за США та Угорщиною відмовляється від міграційного пакту.– Укрінформ, 31 жовтня 2018р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2569930-avstria-uslid-za-ssa-ta-ugorsinou-vidmovlaetsa-vid-migracijnogo-paktu.html>.

²² Це не обов'язково вимагатиме формального виходу з цієї угоди або припинення її дії. Достатньо лише впровадити додаткові механізми контролю, наприклад, відновлення “на тимчасовій основі” прикордонних постів на лінії перетину національних кордонів між країнами або запровадити обтяжливі механізми підтвердження “добросовісності намірів” в'їзду на територію Шенгенської зони і гарантії безвізового режиму перетворюються на фікцію.

та трансформації. І за досить обмежених ресурсів спільного бюджету²³ ЄС буде шукати шляхи для економії бюджетних витрат. У цьому контексті може бути втрачено інтерес до країн, які не здатні бути реальним партнером та зробити свій внесок у вирішення загальноєвропейських проблем. Для ЄС навряд чи будуть цікавими країни, які постійно потребують зовнішньої допомоги (особливо, фінансової). Україна “має всі шанси” потрапити до цієї групи країн через неспроможність ефективно розвиватися та вийти з кола найбідніших країн Європи.

Таким чином, складається парадоксальна ситуація, коли *і суттєве поглиблення процесу європейської інтеграції, і можливі явища дезінтеграції будуть викликом для України, її процесу соціально-економічних перетворень та взаємодії у рамках Угоди про асоціацію з ЄС*. Залежно від типу сценарію подальшого розвитку ЄС ці виклики діятимуть у різний спосіб, але матимуть схожий кінцевий результат у разі нездатності знайти на них позитивні відповіді. Адже усвідомлення українським суспільством реальності втрат результатів, які воно очікувало від євроінтеграції, будуть мати значущі наслідки не лише для політики, але й в ментально-ціннісному аспекті.

4.3. МОЖЛИВІ ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНИ ДО НОВИХ ФОРМАТІВ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Політика адаптації країни до нових реалій розвитку євроінтеграції напевно стикнеться з двома групами проблем: (1) як оптимально відреагувати на зміни в механізмах євроінтеграційного процесу та (2) у який спосіб це зробити найефективніше. Це потребуватиме відповідних цим проблемам двох груп заходів.

Перша група заходів має бути спрямована на *корекцію змісту пріоритетів інтеграційної взаємодії з ЄС*. У цьому контексті необхідно насамперед розвинути положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також низки угод і домовленостей, що впливають з неї, і щодо яких переформатування євроінтеграції формує для України найбільш істотні ризики, з одного боку, і найбільші можливості в позитивному плані – з іншого. Це, зокрема, передбачає:

1) проведення спільними зусиллями українських та європейських експертів досліджень з питань *можливого приєднання України (на умовах асоціації) до механізмів Банківського союзу ЄС*, формування якого досягло значного прогресу. Для України механізми створюваного Банківського союзу є особливо актуальними не лише тому, що цей компонент ЕВС сьогодні розвивається найбільш високими темпами і багато його складових поширюються не лише на еврозону, а й на всіх членів ЄС, але й тому, що нинішній стан банківської системи України спонукає до *пошуку нових рішень “оздоровлення” української банківської системи*.

²³ Про це свідчить наведений у Розділі 3 цієї Доповіді аналіз Багаторічної фінансової перспективи ЄС на період 2021-2027рр.

Банківська система України зазнала величезних втрат у процесі реструктуризації у період з 2014р. Деяке загальне покращення її балансів було здійснене за рахунок фактично руйнації значної частини малих і середніх банків та перенесення на платників податків витрат, пов'язаних з санацією найбільшої приватної банківської установи України “Приватбанку”. Загалом, ці “санаційні” заходи істотно похитнули довіру до банківської системи та досить неоднозначно вплинули на здатність останньої здійснювати масштабне фінансування процесів модернізації та розвитку української економіки.

З огляду на це, приєднання України, принаймні часткове, до механізмів Банківського союзу ЄС та впровадження тим самим значно більш ефективних механізмів запобігання банківським кризам та забезпечення інтересів вкладників банків могло б стати реальним шляхом розв'язання проблеми слабкості українського банківського сектору;

2) проведення спільними зусиллями українських та європейських експертів досліджень з питань можливого впровадження Україною ряду *фінансових механізмів, що сприяють інвестиціям та реалізації національних програм економічного розвитку*, передбаченим різними складовими ЕВС – Банківським союзом, Союзом ринків капіталу та Фіскальним союзом. У цьому контексті, зокрема, бажано вивчити можливості, якщо не прямого долучення²⁴ до діяльності створюваних Європейського механізму стабілізації інвестицій (*European Investment Stabilisation Function*) та Програми підтримки реформ (*Reform Support Programme*), то принаймні створення подібних національних механізмів в Україні за допомогою ЄС. Окреме питання – вивчення можливої діяльності структурних та інвестиційних фондів Союзу.

Це питання є актуальним з огляду на те, що саме млявість інвестиційного процесу в Україні виступає як одна з найважливіших причин повільних структурних трансформацій і невиразних інноваційних процесів у національній економіці. В Україні досі немає ефективно діючого механізму заохочення інвестицій, у т.ч. в інфраструктуру. Немає механізмів структурних та інвестиційних фондів, які б підтримували створення нових елементів економічної системи та підвищували потенціал конкурентоспроможності.

Ці заходи слід розглядати в більш загальному контексті необхідності переорієнтації механізмів надання ЄС Україні фінансової допомоги – з нинішнього акценту на макроекономічну допомогу, яка призначається для подолання *наслідків* неефективної економічної політики, на допомогу структурним перетворенням, з метою виявлення та усунення *причин* економічної неефективності;

3) зважаючи на провідну роль ЄС у здійсненні заходів у сфері протидії зміні клімату, Україні разом з європейськими партнерами слід вивчити можливості

²⁴ Цьому з формальної точки зору може перешкоджати відсутність в Україні статусу кандидата на членство в ЄС.

посилення взаємодії України та ЄС у сфері енергетики та кліматичної політики, в т.ч. в контексті європейської політики прискореного розвитку “зеленої” енергетики. При цьому слід мати на увазі перспективу перетворення заходів кліматичної політики та розвитку відновлюваних джерел енергії на один з ключових компонентів політики стимулювання інноваційних структурних змін в економіці України.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговують питання можливого *впровадження більш високих рівнів податку на вуглецеві викиди*. Істотне підвищення рівня відповідних сплат в Україні має не лише стимулювати поширення передових технологій, але й слугувати джерелом збільшення доходної частини державного бюджету та компенсацією тих тимчасових втрат, які можуть бути зумовлені стимулюючими податковими заходами щодо інвестиційної та інноваційної діяльності. Водночас, слід активізувати адаптацію в Україні передового досвіду ЄС у фінансуванні відповідних заходів з кліматичної політики та “зеленої” енергетики, включаючи створення сучасних фінансових інститутів та ринкових фінансових інструментів, що слугують цій меті;

4) органам управління, що займаються питанням асоціації України та ЄС, необхідно створити спеціальну робочу групу для опрацювання теми *посиленої активізації та диверсифікації механізмів регулювання міжнародної міграції з урахуванням відповідного розвитку в перспективі цих механізмів у рамках ЄС.*

Необхідно чітко визначити позицію України з цих питань, зважаючи на її розташування поблизу головних маршрутів мігрантів до Європи, а також те, що певні їх потоки проходять і територією України. Остання не повинна стати ланкою мережі нелегальної міграції в Європу або країною, яка накопичуватиме мігрантів, що висилаються з європейських країн.

Водночас, необхідно *поставити на порядок денний питання еміграції з України молоді або висококваліфікованих фахівців*, маючи на увазі, що окремі країни-члени ЄС проводять політику заохочення такого витоку потрібних фахівців, зокрема для заповнення вакансій на ринку праці, що утворюються внаслідок виїзду власних фахівців до країн ЄС з більш високим рівнем доходів. У рамках такого підходу можна порушити питання про пропорційну компенсацію у тій чи іншій формі частини витрат бюджету України на освіту тих фахівців, які залишають Україну на тривалий термін;

5) органи управління, що займаються питанням асоціації України та ЄС, мають також вжити *додаткових заходів з посилення взаємодії у сфері безпеки* в контексті нових можливостей, які надає впровадження нових підходів на рівні ЄС у межах Багаторічних фінансових перспектив ЄС на період 2021-2027рр., якими передбачене значне збільшення асигнувань на такі цілі. Відповідним українським структурам слід ретельно вивчити та провести консультації з цих питань з європейськими партнерами, зважаючи на те, що взаємодія у цій сфері

має бути спрямована не тільки на отримання матеріальної допомоги, з метою нарощування оборонного потенціалу, але й на перспективу інтеграції всієї системи забезпечення обороноздатності України в європейський простір²⁵.

Друга група заходів стосується існуючих *механізмів забезпечення процесів формування політики євроінтеграції* в Україні, де існують серйозні проблеми.

Для формування програми ефективних і результативних дій у відповідь на виклики, що виникають, необхідним є, насамперед, їх усвідомлення. І є певні сумніви, що це відбувається нині в Україні, зануреній у власні поточні проблеми і не налаштованій на роздуми над тим, що не знаходиться в межах короткострокової перспективи. Як наслідок, українське суспільство є мало обізнаним стосовно процесів у ЄС, попри великий потік інформації, зокрема від ЗМІ. Але цей великий масив інформації, не будучи проаналізованим і осмисленим, створює скоріше відчуття певного безладу та хаосу, ніж розуміння того, що відбувається. Є ризик дізнатися про реальний масштаб проблем, які назрівають на пріоритетному для нас європейському напрямі, надто пізно – коли проблеми сягнуть такої величини, що їх вже буде неможливо не помічати²⁶.

Зважаючи на це, необхідно насамперед створити передумови для постійного та системного аналізу проблем європейської тематики в Україні. На жаль, незважаючи на проголошення країною європейського вибору, в країні немає жодного потужного спеціалізованого науково-аналітичного центру з систематичного та комплексного вивчення проблем Європи, включаючи не лише проблеми самого ЄС та інших європейських регіональних об'єднань, але й економіки та політики ключових країн-членів ЄС. Таких центрів з потенціалом, достатнім для розв'язання багатоманітних науково-аналітичних проблем, немає ані в Національній академії наук України²⁷, ані в вищих навчальних закладах²⁸, ані серед недержавних дослідницьких центрів²⁹. Не існує і постійно діючої *мережі* українських центрів з вивчення проблем європейської інтеграції, а діючі численні дослідницькі структури, дотичні до аналізу окремих аспектів у цій сфері, виступають скоріше конкурентами за обмежені фінансові ресурси, аніж кооперантами під час проведення фахових досліджень.

²⁵ Докладно див. додаток 2 “Співробітництво України та ЄС у сфері безпеки”, вміщений у цьому виданні.

²⁶ Так, до речі було під час поширення на Україну восени 2008р. глобальної фінансово-економічної кризи, про можливість якої заздалегідь (ще у 2007р.) попереджали фахівці, але мало хто на це звернув увагу.

²⁷ Навпаки, за роки незалежності Україна спромоглася навіть позбутися провідного центру міжнародних досліджень, яким був Інститут світової економіки та міжнародних відносин НАН України.

²⁸ Створені окремі спеціалізовані відділи в університетах України мають локальний характер і спрямовані скоріше на методичне забезпечення власного навчального процесу, аніж на інтелектуальну підтримку загальнодержавної політики.

²⁹ Вони вибудовують свою діяльність переважно в межах отримуваних ними короткострокових грантів, що виключає здійснення систематичної комплексної роботи з дослідження багатосторонніх проблем розвитку євроінтеграції та країн-членів ЄС.

Таким чином, для України вкрай актуальною є задача *створення постійно діючої потужної системи, принаймні у формі мережі незалежних аналітичних центрів, з комплексного науково-аналітичного супроводження процесів розвитку Європи та європейської інтеграції*. Без цього політика держави не матиме солідного обґрунтування та буде цілком підпорядкована оцінкам, які генеруються ззовні – за переважного впливу зарубіжних експертів та аналітичних центрів.

У цьому контексті провідним аналітичним центрам України, які вивчають різні аспекти євроінтеграції, можливо, слід *створити консорціум з дослідження проблем європейської інтеграції, запросивши і представників авторитетних європейських дослідницьких центрів* – із можливим висуненням ним [консорціумом] проєктів для фінансування в рамках програми “Горизонт 2020” та її продовження на наступний період після 2020р., а також інших міжнародних фондів.

Процес адаптації до нових форматів розвитку євроінтеграції вимагає і *суттєвої зміни поведінки українського бізнесу*. Останній, як доводить практика підготовки України і до вступу до Світової організації торгівлі, і до укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, був *надзвичайно пасивним* у періоди формулювання положень щодо умов, які підлягають включенню до відповідних міжнародних документів. Та показовим є те, що представники бізнесу, коли неоптимальні для країни рішення були вже прийняті, набули юридичної сили та почали свою реальну дію на економіку, були дуже схильні до критики причетних до переговорних процесів, забуваючи при цьому, що самі не доклали жодних зусиль, аби ці умови були кращими. І хоча в українських союзах та об’єднаннях підприємців і створюються певні структури з назвами, які містять посилення на європейську інтеграцію³⁰, вкрай важко побачити їх реальний вплив на створення загальних умов для розвитку євроінтеграції України. На жаль, все обмежується вирішенням *локальних питань на короткострокову перспективу*.

У цьому контексті доречною була б *більша схильність до фінансування українським бізнесом досліджень стратегічних питань розвитку країни та шляхів оптимізації її місця в Європі*. Український бізнес міг би виступити з відповідною *довгостроковою дослідницькою ініціативою* з цих питань, що могла б реалізовуватися на основі відкритого конкурсу.

Нарешті, потребують *корекцій і механізми підготовки урядових рішень з питань євроінтеграції*. На жаль, Україна в цьому аспекті істотно відстає від “зануреного у проблеми” ЄС, особливо за такими параметрами:

- *інформаційні інтернет-портали державних органів, які займаються питаннями євроінтеграційного процесу в Україні, незважаючи на наявність*

³⁰ Так, Український союз промисловців та підприємців створив своє представництво при ЄС у Брюсселі.

великого числа фахівців з комп'ютерних технологій, за своїм рівнем досить суттєво поступаються інтернет-ресурсам керівних органів ЄС як за обсягом інформації, що надається, так і за глибиною її аналізу, та навіть за формою представлення громадськості;

- між Україною та ЄС і його країнами-членами існує значний розрив у рівнях залучення громадськості до обговорень питань розвитку європейської інтеграції. Якщо в ЄС вже практично два десятиліття у віртуальному просторі створюються потужні *платформи для обговорень ключових проблемних питань розвитку та реформування ЄС*, то в Україні цей напрям ще не набув розвитку;
- якщо керівні органи ЄС використовують потужну *мережу незалежних аналітичних органів* з багаторічним досвідом здійснення досліджень та політичного консультування, які забезпечують деталізоване опрацювання рішень, що готуються, то *в Україні в цій сфері абсолютно переважають закриті режими*, в рамках яких до процесів підготовки рішень допущені лише “свої”.

Усе це негативно позначається на *якості* рішень, що приймаються у сфері євроінтеграції. ***Український бізнес спільними зусиллями міг би профінансувати спеціальний грант на цілі удосконалення управління процесом євроінтеграції в Україні***, маючи на меті наближення управлінських структур і процедур у цій сфері до рівня, існуючого в ЄС.

В Україні вкрай необхідним є ***створення багаторівневої системи управління процесом євроінтеграції*** – із залученням до неї представників урядових структур, які займаються питаннями формування євроінтеграційної політики, представників провідних всеукраїнських союзів та асоціацій бізнесу, недержавних організацій (громадянського суспільства) та різних секторів академічної сфери (НАН України, університети, недержавні дослідницькі організації). Це має бути не проста політична декларація або форум для проведення лекцій високопосадовцями, або їх розмови під супровід модератора від ЗМІ, а ретельно опрацьований ***постійно діючий механізм двосторонньої комунікації під час підготовки ключових рішень стосовно розвитку євроінтеграції***.

Формуючи політику України у сфері європейської інтеграції, варто діяти на основі багатоваріантних оцінок і розрахунків, які мають ***виходити з різних сценаріїв розвитку ЄС у майбутньому***. В умовах підвищеного рівня невизначеності внаслідок незалежних від країни чинників Україна має бути готова до різних сценаріїв і мати для кожного з них відповідний політичний інструментарій і набір можливих запобіжних заходів з метою уникнення масштабних негативних наслідків. Такий підхід – один з вимірів національної безпеки держави, якого слід неухильно дотримуватися.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведене дослідження дозволяє дійти наступних *висновків*.

1. Кризові явища в розвитку європейського інтеграційного процесу, які набули поширення у другому десятилітті ХХІ ст., були зумовлені глибинними чинниками, дія яких тісно пов'язана з хвилеподібним характером соціально-економічного та технологічного розвитку. Вони не є для ЄС чимось унікальним, оскільки кризи постійно супроводжували розвиток євроінтеграційного процесу. Кризові процеси розвитку євроінтеграції мають комплексний та багато-аспектний характер.

2. Головне первинне джерело нинішніх кризових процесів – значні протиріччя та асиметрії у механізмах єврозони та проголошеній політиці завершення формування ЕВС. Механізми функціонування єврозони не відповідають ситуації наявності істотних розбіжностей між країнами-членами за рівнем економічного розвитку, зрілістю інститутів економічного регулювання та потенціалом конкурентоспроможності. Євроінтеграція гостро потребує переформатування, здатного надати їй нового імпульсу. Проте нині в “ядрі” ЄС – єврозоні – немає єдиного стратегічного бачення стосовно подальшого розвитку інтеграційного об'єднання. Його виробленню заважають істотні розбіжності між країнами-членами, які мають принциповий, а подекуди і концептуальний характер.

3. Перехід на вищу стадію формування ЕВС не може відбуватися поза утворенням політичного союзу держав, що має забезпечити відповідний рівень єдності у проведенні економічної політики. Але плани утворення політичної надбудови над ЕВС виявилися зруйнованими, що сприяло виникненню та поширенню кризових явищ. Ця проблема істотно ускладнилася через важливі політичні зміни в Європі та світі, пов'язані з відродженням націоналізму та протекціонізму, посиленням деглобалізаційних тенденцій. Висунення на перший план політики національних цінностей та національних життєвих принципів створює передумови для уповільнення процесу євроінтеграції та навіть посилення дезінтеграційних тенденцій, що яскраво підтверджує вихід Великої Британії з ЄС.

4. Одним з визначальних чинників загострення проблем в ЄС стала міграційна криза, яка призвела не лише до надзвичайної напруженості систем соціального забезпечення у країнах ЄС, але й разом з чинником російської зовнішньої політики загострила загалом питання європейської безпеки.

5. Не останню роль у розвитку кризових процесів в ЄС відіграло поєднання у часі процесів поглиблення та розширення Євросоюзу, що створило надзвичайне навантаження на всю систему інститутів євроінтеграційного об'єднання.

6. Перспективи подальшої еволюції ЄС та можливість його виходу на траєкторію позитивного розвитку наражаються на низку несприятливих

довгострокових трендів, серед яких: негативні демографічні процеси в Європі та тенденція до відносного зменшення глобального впливу ЄС за рахунок прогресуючого посилення нових ринкових економік, передусім країн Азії. На ці перспективи негативно впливатиме можливе посилення відмінностей в науково-технологічному потенціалі різних країн-членів ЄС та у їх здатності ефективно опановувати досягнення Четвертої промислової революції, що може створити нові технологічні кордони в Європі та істотно посилити фрагментацію європейського економічного та технологічного просторів.

7. Часткові реформи, проведені останніми роками в ЄС та євронзоні, є незавершеними та залишають простір для різних траєкторій руху в майбутньому. При цьому, установлені механізми та форми взаємодії, які не є достатньо гнучкими та різноманітними, перестали відповідати реаліям сучасного розвитку і тому не спрацьовують належним чином.

8. Жоден з п'яти запропонованих ЄК у березні 2017р. сценаріїв подальшого розвитку ЄС не виглядає ідеальним: кожен містить ті чи інші ризики. Політично більш реалістичними з них є лише три сценарії. Сценарій “Хто хоче більше, робить більше”, який, однак, є досить ризикованим і вимагає дотримання певних меж, щоб різні “швидкості” не перетворилися за своїм змістом на різні інтеграційні утворення. Сценарій “Робимо разом набагато більше”, до якого схиляється ЄК та лідери Франції та Німеччини, однак реалізація якого можлива лише в разі подолання кризи довіри громадян до наднаціональних структур і суттєвого “вирівнювання” економічного розвитку більшості країн-членів. Результати цього дослідження дають більше аргументів для підтримки сценарію “Робимо менше, але більш ефективно”, який виглядає найбільш прийнятним з точки зору балансу інтересів різних учасників євроінтеграційного процесу та внаслідок цього є найбільш життєздатним.

9. Важливі політичні ініціативи для прийняття рішення стосовно майбутнього формату євроінтеграції та ЄС поєднують: політичні пріоритети, висунуті Президентом ЄК Ж.-К.Юнкером у посланні “Про стан Союзу” (від 12 вересня 2018р.), проєвропейськи спрямовані виступи Президента Франції Е.Макрона в Університеті Сорбонна (26 вересня 2017р.) та Європарламенті (17 квітня 2018р.), а також пріоритети Мезербергської декларації керівників Франції та Німеччини від 19 червня 2018р. Однак, практичні можливості реалізації цих підходів не виглядають безсумнівними. Вони, зокрема, не враховують, що створення дедалі більшої кількості нових комунітарних інститутів регулювання зовсім не гарантує покращення ефективності регулювання. Лідерами ЄС не приділяється увага тому, що в умовах надмірної ускладненості, а отже й вразливості системи європейського регулювання бажано істотно “розвантажити” європейський порядок денний та зробити його функціонально більш придатним для ефективного комунітарного регулювання.

10. Сьогодні має місце виразний розрив між оцінками і пропозиціями ЄК та провідних ідеологів євроінтеграції окремих країн-членів та оцінками, які виникають під час дискусій поза урядовими кабінетами та спираються, зокрема,

на результати незалежних наукових досліджень, які обґрунтовують можливість низки песимістичних сценаріїв еволюції інтеграції в рамках ЄС.

11. Початковий формат ЕВС виявився неповним та однобоким: повна інтеграція монетарної політики за збереження значної автономності банківської системи, фіскальної та бюджетної сфер породила всередині регуляторної системи єврозони серйозний структурний дисбаланс, який послабив її стійкість до зовнішніх шоків і зумовив її підвищену вразливість до дії факторів глобальної нестабільності. Теоретично існують лише два виходи з цієї ситуації: (1) істотне поглиблення інтеграції та завершення формування повноцінного ЕВС і (2) контролювана часткова дезінтеграція з поверненням національним державам частини раніше централізованих монетарних повноважень та фактична трансформація ролі та функцій спільної валюти.

12. Процес завершення формування ЕВС, ініційований у 2012р. прийняттям Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі, став комплексним, що складається з утворення Банківського союзу, Фіскального союзу країн-членів та запровадження єдиної європейської системи макроекономічного регулювання (“Європейський семестр”). Згодом до його змісту був доданий четвертий елемент – утворення Союзу ринків капіталів, який нині разом з Банківським союзом офіційно трактується як “Фінансовий союз”, а єдина європейська система макроекономічного регулювання постає нині як основа “Економічного союзу”.

13. Протиріччя, викликане процесом завершення формування ЕВС, полягає в тому, що він [ЕВС] зумовлює посилення функцій макроекономічного регулювання на комунітарному рівні за відсутності для цього необхідних політичних передумов на рівні національних держав. Він недостатньо враховує особливі політичні та етнокультурні аспекти розвитку, а також фактор значної технологічної складності запропонованих механізмів регулювання.

14. Серед усіх компонентів ЕВС питання формування Банківського союзу є найменш спірним і користується найбільшою підтримкою: подальший розвиток інтеграції у банківській сфері є імперативом не лише для країн єврозони, але й всього ЄС. Водночас, курс на пришвидшене формування Союзу ринків капіталів є не лише мало реальною, але й доволі небезпечною політикою, яка ґрунтується на занадто оптимістичному визначенні інституційних спроможностей нинішнього ЄС. Цей курс мав б бути сфокусований на невеликій кількості пріоритетів, здатних дати хід більш довгостроковим структурним змінам на фінансових ринках ЄС. Але найбільш проблемним напрямом залишається формування Фіскального союзу: Європа загалом та євразона зокрема не виявляють ознак готовності до впровадження наднаціонального фіскального інституту (Казначейства).

15. Для України кардинальні зміни в системі європейської інтеграції є одночасно і новими можливостями, і новими викликами. Слід враховувати можливість виникнення конфлікту нових інституційних форматів з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС як з позицій формальних, так і неформальних

інституційних засад. Інтенсивний процес змін у механізмах ЄС може призвести до прогресуючого відставання змісту Угоди від регулятивної системи ЄС в умовах, коли темп інституційних змін в ЄС помітно перевищить темп інституційних змін в Україні.

16. Основні ризики для України, що виникають із переформатування європейської інтеграції, пов'язані з можливістю фрагментації європейського простору та, як наслідок, виникненням складних політичних дилем вибору та додаткових фінансових витрат, певним звуженням можливостей доступу до коштів ЄС, загостренням проблем з мігрантами та можливістю руйнації Шенгенського режиму, ускладненням умов у сфері безпеки через зменшення підтримки з боку ЄС. При цьому і суттєве поглиблення процесу європейської інтеграції, і можливі явища дезінтеграції постануть викликом для України, її процесу соціально-економічних перетворень та взаємодії в рамках Угоди про асоціацію з ЄС.

17. У процесі адаптації до змін, що відбуваються в ЄС, необхідно враховувати як власний досвід реформ на основі адаптації до європейських норм, так і аналогічний досвід країн Центральної та Східної Європи, що вже приєдналися до ЄС. Цей досвід свідчить, що висуваючи на порядок денний завдання, для реалізації яких немає достатніх передумов, країна може наразитися на ризик можливої дискредитації усього політичного курсу, втрати суспільної довіри до нього та вимушеного перегляду стратегічних пріоритетів. Відтак, слід виключити механічне перенесення європейських інститутів на український лад, а створювати умови для прогресуючого піднесення рівня цивілізованості соціально-економічних і політичних процесів у межах України на основі імперативів, укорінених у національній культурі.

Результати дослідження дозволили сформулювати для України *пропозиції* щодо євроінтеграційної політики:

- ✓ здійснювати спільними зусиллями українських та європейських експертів дослідження стосовно можливого приєднання України (на умовах асоціації) до механізмів Банківського союзу ЄС з метою пошуку нових рішень “оздоровлення” української банківської системи;
- ✓ проводити спільні дослідження українськими та європейськими експертами щодо можливого використання Україною ряду фінансових механізмів, що сприяють надходженню інвестицій та реалізації національних програм економічного розвитку, передбачені різними складовими ЕВС. Це питання слід розглядати в контексті необхідності переорієнтації механізмів надання ЄС Україні фінансової допомоги – з нинішнього акценту на макроекономічну допомогу для подолання наслідків на допомогу структурним перетворенням, спрямованим на усунення головних причин економічної неефективності;
- ✓ Україні разом з європейськими партнерами доцільно вивчити можливості посилення взаємодії України та ЄС у сфері енергетики та кліматичної політики, в т.ч. у контексті європейської політики прискореного розвитку

“зеленої” енергетики, з акцентом на впровадження більш високих рівнів податку на вуглецеві викиди та адаптацію в Україні передового досвіду ЄС у фінансуванні заходів з кліматичної політики та “зеленої” енергетики, включаючи поширення сучасних фінансових інститутів та ринкових фінансових інструментів;

- ✓ органам державного управління, що займаються питанням асоціації, слід утворити робочу групу для опрацювання теми активізації та диверсифікації механізмів регулювання міжнародної міграції. Винести на порядок денний асоціації і питання еміграції з України до ЄС молоді та висококваліфікованих фахівців, і можливість запровадження компенсаційних механізмів для відшкодування частини витрат бюджету України на освіту тих фахівців, які залишають Україну на тривалий термін часу;
- ✓ органи державного управління, що займаються питанням асоціації, мають вжити додаткових заходів щодо посилення взаємодії у сфері безпеки в контексті нових можливостей, які надають нові підходи в рамках Багаторічних фінансових перспектив ЄС на 2021-2027рр., орієнтуючись передусім на інтеграцію всієї системи забезпечення обороноздатності України в європейський простір;
- ✓ створити постійно діючу потужну систему з комплексного науково-аналітичного супроводу процесів розвитку Європи та європейської інтеграції. Цій меті могло б слугувати створення мережі незалежних аналітичних центрів та консорціуму провідних аналітичних центрів, які досліджують проблеми європейської інтеграції, із запрошенням до нього [консорціуму] представників авторитетних європейських дослідницьких центрів;
- ✓ заохотити український бізнес до активного фінансування фахових досліджень стратегічних питань розвитку країни та шляхів оптимізації місця України в Європі, зокрема через висунення української довгострокової дослідницької ініціативи з питань євроінтеграції, що могла б реалізовуватися на основі відкритого конкурсу;
- ✓ посилити якість механізмів формування урядових рішень з питань євроінтеграції, приділивши особливу увагу якості інтернет-порталів органів управління євроінтеграційним процесом, створення платформи для обговорення ключових проблемних питань розвитку європейської інтеграції, розширення практики залучення незалежних аналітичних центрів з багаторічним досвідом політичного консультування для деталізованої розробки рішень у сфері євроінтеграційної політики;
- ✓ створити багаторівневу систему управління процесом євроінтеграції – із залученням до неї представників урядових структур, провідних всеукраїнських союзів та асоціацій бізнесу, недержавних організацій (громадянського суспільства) та академічної сфери (НАН України, університети, недержавні дослідницькі організації) на основі постійно діючого механізму комунікації у процесі підготовки ключових рішень стосовно розвитку євроінтеграції.

REFORMATTING THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS: OPPORTUNITIES AND RISKS FOR THE UKRAINE-EU ASSOCIATION. CONCLUSIONS AND PROPOSALS*

The research arrived at the following **main conclusions**:

1. The crisis processes in the development of European integration and the EU, which hit them in the second decade of the 21st century, were born by deeply enrooted internal factors closely linked with the objectively wave-like nature of socio-economic and technological development. They are not unique to the EU experience, as crises accompanied, from time to time, the development of the European integration process. The unambiguous multidimensional nature of the crisis processes and their complex nature should not be misleading: in fact, we are dealing with various aspects (facets) of a general crisis process in the development of European integration.

2. The main primary sources of current crisis processes are significant contradictions and asymmetries in the mechanisms of the Euro area and the declared policy of the EMU completion. The mechanisms already implemented in the Euro area do not take into account the existing differences among member states regarding the level of economic development, the maturity of regulatory economic institutions and competitiveness potential. European integration is in urgent need of reshaping, which would breath-in new energy into it. However, nowadays, the EU in its Euro-zone “core” have no single strategic vision of further development of the integration community mechanisms. The elaboration of such common vision is hampered by significant differences between member states, which are fundamental, and in some cases even conceptual.

3. Advancing to higher stages of the EMU cannot take place outside the formation of a political union of states, which should ensure an appropriate level of unity in economic policy. However, the plans to build up a political superstructure over the EMU have largely failed, which has become an important pro-crisis factor. This problem has been complicated by important political changes on a global scale and in Europe, related to the revival of nationalism and protectionism, and the intensification of de-globalisation tendencies. The emphasis on the policy based national value systems and life principles based on national experience creates prerequisites for slowing down the process of European integration and even for disintegration trends as demonstrated by the UK’s exit from the EU.

4. The severe migration crisis that hit Europe also aggravated problems within the EU, creating extraordinary tensions in social security systems within the EU, and together with Russian foreign policy efforts challenged the European security as a whole.

* Presented here is the English version of the section “Conclusions and Proposals” of the Analytical Report contained in this publication.

5. The overlapping in time of the policies aimed at deepening and enlarging the European Union also contributed to the emergence of the crisis in the development of the EU, as it created an extraordinary burden on the entire system of institutions of the European integration bloc.

6. The prospects for further evolution of the EU and the possibility of its advance on the path to positive development are endangered by a number of adverse long-term trends, including negative demographic processes in Europe and a tendency towards a relative reduction in the EU's global weight due to the progressive strengthening of emerging market economies, especially Asian countries. These prospects will be adversely affected by the possible increased differences in the scientific and technological potential among EU member states and their ability to effectively seize the achievements of the Fourth Industrial Revolution, which can create new technological frontiers in Europe and substantially enhance the fragmentation of the European economic and technological space.

7. Partial reforms implemented in recent years in the EU and the Euro area are incomplete and leave room for different trajectories in the future. In this case, established mechanisms and formats of interaction, which are not sufficiently flexible and diverse, have ceased to correspond to the realities of modern development and therefore do not work properly.

8. None of the five scenarios proposed by the European Commission in March 2017 about further EU development do not look flawless: all contain certain risks. Politically, three of them seem to be rather realistic. These scenarios are named: "Those Who Want More Do More", "Doing Less More Efficiently", and "Doing Much More Together". However, the first of them is rather risky and requires compliance with certain limits to avoid transformation of differing speeds into substantially differing integration structures. The scenario "Doing Much More Together", to which the European Commission and the leaders of France and Germany adhere, is viable only in case of overcoming the public mistrust of supranational structures and a significant levelling-out of economic development for the majority of member countries. The results of this study, however, provide more arguments to support the "Doing Less More Efficiently" scenario, which appears to be the most acceptable in terms of the balance of interests of different participants of the European integration and, as a result, is the most viable among the mix of different scenarios.

9. Important political impetus for a decision on the future format of European integration and the EU were acquired from different political statements of the recent period. Among them are the political priorities indicated by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, in his 2018 "State of the Union" address. Another breaking pro-European initiative was put forward by Emmanuel Macron, President of France, in his speeches at the Sorbonne University (26 September 2017) and the European Parliament (17 April 2018). Finally, the leaders of France and Germany outlined a set of priorities in the Mezeberg Declaration dated 19 June 2018. However, the practical feasibility of implementing these approaches are not unquestionable. In particular, they do not take into account that the creation of an increasing number of new regulatory institutions at a community level does not guarantee improvements in their regulatory efficiency. They do not pay attention to

the excessive complexity, and hence the vulnerability of the European regulatory system which requires a significant “unloading” of the European agenda to make it functionally more suitable for effective community regulation.

10. There is a clear disruption between the range of assessments and proposals of the European Commission and some top European integration champions and the assessments made in discussions outside government offices, *inter alia*, those originating from independent scientific research. The latter predict a number of possible pessimistic scenarios for the EU integration process.

11. The initial format of the EU’s EMU appeared to be incomplete and imbalanced. The complete integration of the monetary policy while maintaining a significant autonomy of the banking system and fiscal and budgetary spheres generated a serious structural distortion inside the Euro area regulatory system, which weakened its resilience to external shocks and caused its increased vulnerability to the effects of global instability. Theoretically, there are only two possible outcomes of this situation: (1) significant deepening of integration and the completion of a fully-fledged EMU; and (2) a controlled partial disintegration and a partial return of previously centralized monetary powers to nation states and the actual transformation of the role and functions of the common currency.

12. The completion of the EMU, initiated in 2012 by the adoption of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, has become a complex process to comprise the Banking Union, the Fiscal Union of the member states and the introduction of an integrated economic policy framework with a single European system of macroeconomic regulation (“European Semester”). Subsequently, it received the fourth element – the Capital Markets Union, and together with the Banking Union, they are now officially referred to the Financial Union while the single European system of macroeconomic regulation makes the basis of the Economic Union.

13. The process of EMU completion is contradictory because it strengthens the functions of macroeconomic regulation at the community level in the absence of the necessary political preconditions for this at the level of a nation state. It does not fully take into account the special political and ethno-cultural aspects of development, as well as the factor of significant technological complexity of the proposed regulatory mechanisms.

14. The formation of the Banking Union is the least controversial issue enjoying the greatest support among all the EMU components: the further development of integration in the banking sector is an imperative not only for the countries of the Euro area but also for the whole of the EU. At the same time, the course targeted at accelerated formation of the Capital Markets Union appears unrealistic and even dangerous, as it proceeds from an overly optimistic assessment of the EU’s institutional capacity. This course should rather focus on a small number of priorities capable of facilitating longer-term structural changes in the EU financial markets. However, the most problematic issue is the formation of the Fiscal Union: Europe and the Euro area do not show signs of readiness for the introduction of a supranational fiscal institution (treasury).

15. For Ukraine, the dramatic changes in the European integration system represent both new opportunities and new challenges. It is necessary to take into account the possibility of a conflict between new institutional formats and the Association Agreement between Ukraine and the EU both in formal and informal aspects. An intensive process of change in the EU mechanisms can lead to a progressive lagging of the content of the Agreement from the EU regulatory system caused by the situation where the pace of institutional change in the EU significantly exceeds the pace of institutional change in Ukraine.

16. The main risks for Ukraine arising from reforming of the European integration process are related to possible fragmentation of the European space and, consequently, the emergence of difficult political dilemmas and additional costs, a restricted access to EU funds, aggravation of the migration problem, the possibility that Schengen regime will fall apart, as well as complicated security conditions through the erosion of EU support policies. Both the substantial deepening of the European integration process and possible disintegration phenomena will be a challenge for Ukraine, its process of socio-economic transformation and its interaction within the framework of the Association Agreement with the EU.

17. In the process of adaptation to changes in the EU system, it is necessary to take into account both own experience of reforms based on adaptation to the EU norms, and similar experiences accumulated by the Central and East European countries that have already joined the European Union. They suggest that putting these objectives on the agenda, not having the sufficient preconditions, can create the risk of possible discrediting of the entire political course, the loss of public trust and the forced review of strategic priorities. It is necessary to exclude any mechanical transposition of European institutions to the Ukrainian system, and to create conditions for the progressive elevation of the level of civilisation of socio-economic and political processes within Ukraine based on imperatives inherent in national culture.

The results of this research made it possible to formulate the following **policy recommendations** regarding Ukraine's European integration:

- ✓ To make a joint study by Ukrainian and European experts of the issue of possible Ukraine's accession (on association terms) to the mechanisms of the EU's Banking Union, in order to find new solutions to make the Ukrainian banking system healthier.
- ✓ To organise joint research by Ukrainian and European experts on the possibility of Ukraine's accession to a number of financial instruments that have been introduced in various EMU sectors to promote investment and support implementation of national economic development programmes. This issue should be considered in a wider context of the need to reorient the mechanisms of providing the EU's financial assistance to Ukraine – from the current emphasis on macroeconomic assistance to overcome the negative effects of economic inefficiency towards structural reforms designed to tackle the main causes of inefficient activities.
- ✓ In cooperation with European partners, to investigate the opportunities for strengthening the EU-Ukraine interaction in the field of energy and climate

policies. i.e. in the context of the European green energy policy. Special emphasis should be made on coordination in implementing higher carbon taxation and adapting EU best practices in funding climate policy and green energy, including the spread of modern financial institutions and market financial instruments serving this purpose.

- ✓ Within the Association's governing bodies, a working group should be established to deal with the issues of activation and diversification of the mechanisms for regulating international migration. The "brain drain" (migration of young people and highly qualified specialists from Ukraine to the EU) should be added to the Association's agenda. There is a need to discuss the possibility of introducing compensatory mechanisms for the partial reimbursement of the budgetary expenditure in Ukraine for the education of those professionals who leave the territory of Ukraine for a long-term engagement abroad.
- ✓ Association bodies should also take additional measures to enhance security cooperation in the context of new opportunities that arise from the new approaches within the EU Financial Perspectives for 2021-2027, focusing, first of all, on integrating the entire system of Ukraine's defence capability into the European space.
- ✓ Ukraine needs to create a permanently operating and powerful system of integrated scientific and analytical support relating to European development and European integration. This goal could be reached through the creation of a network of independent think tanks on these issues, or the creation of a consortium of leading think tanks engaged in the study of European integration issues, and inviting the representatives of high rank European research centres.
- ✓ Ukrainian business should be invited to actively fund the relevant research on strategic issues of the country's development and ways to optimize its place in Europe, in particular through the launch of a long-term Ukrainian research initiative on these issues that could be implemented via open competitive procedures.
- ✓ It is necessary to strengthen the quality of mechanisms for shaping governmental decisions on European integration issues, paying particular attention to: the quality of web portals of the governing bodies related to European integration process; creation of a platform for public discussions over key issues of European integration; expanded involvement of independent think tanks with prolonged experience in political advisory activities for detailed decision drafting in the field of European integration policy.
- ✓ It is extremely necessary to create in Ukraine a multi-level system of governance to manage the process of European integration. It should involve representatives of government structures, leading all-Ukrainian business unions and associations, non-governmental organisations (civil society) and various academic sectors (the National Academy of Sciences of Ukraine, universities, non-governmental research organisations), providing the basis for a functioning communication mechanism in preparing key decisions regarding the development of European integration.

ОСНОВНІ ДИЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ЄС¹

Криза в єврозоні та сплеск міграційної кризи 2015-2016рр. зачепили саму основу європейського проекту та виявили вади в аспекті ефективності та легітимності існуючої в ЄС моделі демократії. Криза легітимності ЄС супроводжувалася падінням довіри громадян до традиційних масових партій. Громадяни країн ЄС звинувачували фінансово-економічні та політичні еліти в економічній рецесії та безробітті, в нездатності своєчасно запобігти кризі та у застосуванні болісних рішень для її подолання. Наслідком став небачений підйом популістських партій і рухів, які вдало маніпулювали на зростаючому невдоволенні громадськості своїм економічним становищем, а також на масовій міграції з країн Близького Сходу та Африки².

Однак популізм не варто розглядати як антидемократичний феномен. Він скоріше є наслідком поганого функціонування демократичної системи і знаходиться в “сутінках демократії”. Лідери популістів часто є представниками істеблішменту або вихідцями з його лав. При цьому можна виділити два різновиди популізму: реакційний і народний.

Реакційний популізм спрямований на відновлення минулого (втраченого) *status quo*: саме його представляють Д.Трамп, М.Сальвіні, М.Ле Пен, Г.Вільдерс, Н.Фарадж. А народний популізм, представлений італійським “Рухом п’яти зірок”, грецькою партією “Сиріза” та іспанською партією “Подemos”, навпаки, має на меті руйнування існуючого *status quo* на користь певного роду політико-економічного ренесансу в інтересах простих людей. Однак для європейської демократії найбільшою загрозою є об’єднання популізму з націоналізмом (націонал-популізм). Він апелює до національної ідентичності відносно усіх невдач глобалізації, пропонуючи швидкі і прості рішення складних питань.

З іншого боку, бачимо активізацію тих сил, які вбачають можливі відповіді на кризу легітимності демократичної системи на шляху посилення наднаціонального врядування через подальше делегування державного суверенітету на рівень ЄС у галузях макроекономічної, соціальної, фінансової, зовнішньої, безпекової та міграційної політик³.

Однак чи зважиться ЄС на реформу власної структури задля подолання численних криз? І чи пристосований європейський проект до того, щоби давати відповіді на виклики сьогодення?

Як відомо, серед батьків-фундаторів європейської інтеграції після Другої світової війни не було єдиного бачення того, яким має бути європейський проект. Християнські демократи К. Аденауер, А. де Гаспері та Р. Шуман бачили

¹ Підготовлено В.Голубом, експертом програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова.

² Bertoncini Y. Democratic Crises in the EU: Towards “New Frontiers”. – Jacques Delors Institute, 14 November 2017, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/democraticcrisesintheeu-bertoncini-oct17.pdf>.

³ Colombo A., Magri P. ISPI Report for 2017. The Age of Uncertainty. – Global Scenarios and Italy, ISPI, p.58-59.

єдину Європу як конфедерацію, що забезпечує мир, працює з декількома стратегічними питаннями та повністю поважає національну та регіональну автономію згідно з принципом субсидіарності. Вони прихильно ставилися до ідентичності та традицій європейських націй і регіонів, у той же час не довіряючи суто технократичному підходу до розвитку інтеграції.

На противагу ним, Ж.Монне та його послідовники в європейських інституціях виступали за передачу повноважень європейським технократам, які б приймали неpolitичні рішення. Прогресуючий розвиток європейської інтеграції за таким підходом визначався б технократичною необхідністю, а не політичним вибором⁴.

Нарешті, А.Спінеллі та його послідовники в соціалістичних і ліберальних колах розробили федералістську модель об'єднаної Європи. Згідно з нею, федеральна Європа повинна була мати федеральний уряд, відповідальний перед Європейським Парламентом (обраним шляхом загального голосування), федеральну палату Парламенту, до якої входили б представники держав-членів, Трибунал справедливості та інші інституції, які б представляли групові європейські інтереси. Варто нагадати, що саме концепція федералізму була першою в історії теоретичного та ідеологічного обґрунтування європейської інтеграції. Її ще в міжвоєнний період започаткував австрієць Р.Куденхове-Калергі у книзі "Пан'Європа"⁵.

Тривалий час європейський проект фактично розвивався за логікою християнських демократів. Федералізм же розглядався як надто амбітна ідея, яка не мала підтримки населення та урядів держав. Щойно відновивши державний суверенітет, країни повоєнної Європи не готові були ним поступатися. Тому попервах для інтеграції було обрано вузьку сферу економіки кількох сусідніх країн, що отримало практичне втілення в Європейському об'єднанні вугілля і сталі. Зближення держав пропонувалося почати з менш чутливих сфер – економічної, соціальної, культурної, яка поступово мала б перекинутися і на сферу безпеки та зовнішньої політики⁶. Проте останні продовжували залишатися найслабшими ланками європейської інтеграції, де вирішальне слово мали держави-члени, а роль наднаціональних інститутів була обмеженою.

Сутність такого підходу до формування європейського проекту добре відображає відома теза Р.Шумана від 9 травня 1950р.: "Європу неможливо побудувати враз або за певним планом. Її будуватимуть поступово, крізь конкретні досягнення, що закладуть підвалини солідарності де-факто"⁷. Тобто європейська інтеграція була задумана як процес, а не стабільна конструкція. При цьому ніколи не існувало цілковитої згоди щодо того, до якого результату мав

⁴ Ottavio Reho F. For a New Europeanism. – Wilfried Martens Centre, <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/future-europe-new-europeanism.pdf>.

⁵ Сидорук Т. Інтеграційні процеси в сучасній Європі. – Львів: ЛА "Піраміда", 2010, с.21-22.

⁶ Там само, с.27-28

⁷ White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

привести цей процес. Навіть нечітке формулювання “більш тісного Союзу”, що було передбачене Римськими договорами 1957р., наразі виглядає сумнівним⁸.

Як наслідок, європейський проект нині являє собою неоднозначну доктрину, яка чітко не визначає кінцевий обсяг повноважень і конституційну будову блоку. На відміну від федерації, яка допускає централізацію в обмеженій кількості секторів (зовнішня політика, оборона, чотири свободи, спільний ринок) та повну децентралізацію в решті сфер, у сучасному ЄС спостерігається надмірна прихильність до централізації, гармонізації та регуляції. У багатьох аспектах ЄС уже є більш централізованим, ніж більшість федерацій у світі. Тому громадяни держав-членів ЄС сприймають його як технократичну структуру, що є неприхильною до національних держав. Сучасна європейська ідея виглядає в багатьох державах-членах застарілою та неприйнятною, що свідчить про необхідність її нагального оновлення відповідно до нинішніх реалій⁹.

Від початку розвиток інституційної структури європейської інтеграції асоціювався перш за все із зміною установчих договорів про утворення європейських співтовариств. Однак протягом останніх двох десятиліть концептуальний зв'язок між реформуванням європейських інститутів та зміною договорів було втрачено. Від 1990-х років, коли європейська інтеграція почала торкатися чутливих для громадськості питань, зокрема монетарної політики та внутрішньої безпеки, ратифікація в парламентах держав-членів або на всенародних референдумах нового договору ставала дедалі більш проблемним питанням. Яскравими тому підтвердженнями стали негативні результати голосування на референдумах у Данії щодо схвалення Маастрихтського договору, Ірландії – Ніщцького та Лісабонського договорів, а також у Франції та Нідерландах – щодо схвалення Конституції для Європи. Як наслідок, навіть виникла думка, що нинішні дискусії про здійснення реформ в ЄС не можуть ставити за мету зміну базових договорів, а оновлення ЄС має відбуватися в рамках чинних європейських правових норм¹⁰.

З метою змістовного наповнення дискусій про реформу ЄС Єврокомісія 1 березня 2017р. запропонувала п'ять сценаріїв майбутнього розвитку Європи до 2025р. Вони містять широкий вибір шляхів подальшого поступу європейської інтеграції: від повернення до стану держав-націй аж до створення європейської федеративної держави.

Якщо другий і п'ятий сценарії (“Нічого, крім єдиного ринку” та “Робимо разом набагато більше”) передбачають кардинальну реформу ЄС, що вимагатиме внесення змін до основоположних договорів, то третій і четвертий сценарії (“Хто хоче більшого, робить більше” та “Робимо менше, але більш ефективно”) є модифікаціями першого та спробою надати ЄС нового імпульсу. Вони розвивають концепцію диференційованої інтеграції, яка може слугувати інструментом імплементації прагматичної стратегії інтеграції без необхідності перегляду установчих договорів.

⁸ Lehne S. EU Reform: Does Everything Have to Change for Things to Remain the Same. – Carnegie Europe, 19 July 2018, <http://carnegieeurope.eu/2018/07/19/eu-reform-does-everything-have-to-change-for-things-to-remain-same-pub-76871>.

⁹ Ottavio Reho F. For a New Europeanism. – Wilfried Martens Centre.

¹⁰ Lehne S. EU Reform: Does Everything Have to Change for Things to Remain the Same. – Carnegie Europe.

Сценарій “диференційованої інтеграції” нині розглядається як шанс для ЄС. І хоча різні форми диференціації реально впроваджувалися в європейських співтовариствах ще від початку європейської інтеграції в 1950-х роках, саме зараз ця концепція набуває особливої ваги. Вона розглядається як можливість компенсувати гетерогенну будову держав-членів ЄС та відмінності в їх об’єктивно обумовленій здатності та в політичній волі делегувати більше суверенітету на наднаціональний рівень. Формат диференційованої інтеграції може служити виробленню балансу між поглибленням і розширенням ЄС та вже довів свою спроможність бути ефективним інструментом в управлінні європейським різноманіттям (Шенген, зона євро, в яких беруть участь не всі члени ЄС). Разом з тим, диференційована інтеграція може призвести і до протилежних наслідків: з одного боку, вона сприятиме кращому управлінню багатоманітністю серед держав-членів, долаючи безвихідь в інтеграційних процесах, а з іншого – може запустити дезінтеграційні процеси. Тому диференціація не повинна ототожнюватися з фрагментацією блоку¹¹.

Диференційована інтеграція може втілюватися у вигляді різних підходів – “багатошвидкісної Європи”, “серединної Європи”, “Європи змінних геометрій” чи “Європи а ля карт”. У випадку впровадження концепції “багатошвидкісної Європи” цілі та сфери інтеграції визначені для всіх держав-членів, однак лише певна група держав-членів просувається у напрямі їх досягнення, а інші з часом можуть приєднатися до них. Для них не зникає така можливість, але вони і не зобов’язані слідувати їм. “Багатошвидкісна Європа” може перейти в “серединну Європу”, якщо відстаючі держави-члени не будуть здатні або не матимуть бажання приєднатися до блоку лідерів інтеграції в довгостроковій перспективі, а ядро охочих держав-членів вирішить впроваджувати наступні інтеграційні цілі. Наразі це намагаються впровадити в рамках економічного та валютного союзу. У випадку “Європи змінних геометрій” цілі та напрямки інтеграції попередньо не визначені для всіх держав-членів. Це означає, що бажуючі держави-члени можуть просуватися далі без згоди інших. Це призведе до різноманіття інтеграційних угруповань з різноманітним членством. “Європа а ля карт” пропонує широкий набір цілей і напрямів інтеграції, які кожна держава-член може обирати на індивідуальній основі та відповідно групуватися з іншими. Щодо традиційного процесу розширення ЄС пропонується впровадження концепції асоційованого членства¹².

Серед усіх можливих форм диференціації перевага має бути надана тій, що містить найменший ризик фрагментації ЄС. Зважаючи на це, впровадження концепцій “багатошвидкісної Європи”, “Європи змінних геометрій” чи “Європи а ля карт” таїть ризики активізації дезінтеграційних процесів, попри те, що подібні прецеденти не спостерігалися в минулому¹³.

¹¹ Tekin F. Differentiated Integration. – Institute for European Politics, March 2017, <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2017/03/Funda-Tekin-Differentiated-Integration-Online-Paper2017.pdf>.

¹² Там само.

¹³ Martonyi J. Differentiation, not Disintegration. – Wilfried Martens Centre, <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/differentiated-integration-disintegration-future-europe.pdf>.

Найменший ризик фрагментації має юридичний інструмент посиленої співпраці між державами-членами ЄС, який не створює розколу між різними групами держав, залучених до різних форматів такої співпраці. Цей механізм було вперше передбачено в Амстердамському договорі 1999р. та розвинуто в усіх наступних договорах. Головною проблемою було його незастосування¹⁴. Інструмент посиленої співпраці відповідає четвертому сценарію Білої книги про майбутнє Європи та був втілений, зокрема, під час створення Постійного структурного співробітництва *PESCO* в оборонній сфері. Він може бути компромісом між прихильниками зміцнення наднаціональних структур та державного суверенітету, адже визначені пріоритетні галузі інтеграції переходитимуть під управління ЄС, тоді як інші галузі будуть повернуті до компетенцій національних держав.

Галузі, що підпадають під виключну юрисдикцію ЄС, а саме торгівля та конкуренція, функціонування спільного ринку та інституційної будови ЄС, повинні бути виключені з процесу диференційованої інтеграції. Це рівною мірою стосується і питань міграційної, спільної зовнішньої та безпекової політик. Отже, третій і четвертий сценарії фактично є продовженням нинішнього процесу розвитку ЄС, однак із широким використанням можливостей Лісабонського договору. Попри оголошені наміри, влада і населення держав-членів не готові до поглиблення політичної інтеграції у галузях міграційної, зовнішньої та безпекової політик.

Поряд із концепцією диференційованої інтеграції, в наукових та експертних колах Євросоюзу обговорюється можливість побудови блоку на федеративних засадах, чому відповідає п'ятий сценарій Білої книги. Однак у цьому зв'язку слід відзначити, що на сьогодні існує помилкове трактування поняття федералізму, що зводить його суто до передачі надмірних повноважень наднаціональним інституціям. Насправді федералізація означатиме зміцнення ЄС в обмежених галузях: зовнішній та безпековій політиці, економічному управлінні в єврозоні та спільному ринку, захисті кордонів і політиці притулку. Застосування федералістського підходу може допомогти подолати виклики врядуванню ЄС та послабити тиск від затяжних криз, адже транснаціональним викликом і загрозою була протиставлена інституційна та функціональна єдність ЄС¹⁵.

У європейському контексті федералізм повинен відрізнятися від його втілення в моделі США. У США під час заснування країни первинно було створено модель “конкурентного федералізму”, в якому автономні суб'єкти врядування конкурували та дисциплінували одна одну; однак унаслідок громадянської війни вона еволюціонувала в модель “картельного федералізму”, де було значно посилено федеральний рівень. Тому США є поганим прикладом для можливої федералізації Європи. Для останньої більше підходить модель автентичного, децентралізованого та конкурентного федералізму, в якому спільні європейські

¹⁴ Tekin F. Differentiated Integration. – Institute for European Politics.

¹⁵ Ottavio Reho F., Rohac D. The Case for a Federal Europe. – Wilfried Martens Centre, May 2017, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/case-for-a-federal-europe.pdf>.

інституції дотримувалися б спільних цінностей європейської цивілізації, могли б зміцнювати єдність спільного ринку, здійснювати нагляд над федеральними монетарною, зовнішньою та оборонною політиками, захищати рівні права всіх громадян. Решта функцій мала б бути повернутою на національний рівень, гармонізація була б зведена до мінімуму, а децентралізація заохочена на всіх рівнях¹⁶. У результаті ЄС міг би краще пристосуватися до сучасних викликів і загроз.

Проте загалом федералізм наразі не є пунктом порядку денного реформи ЄС. Альтернатива практично не обговорюється на засіданнях європейських інституцій. Лідери ЄС швидше розглядають модель диференційованої інтеграції в якості майбутнього шляху розвитку блоку. Адже ідея перетворення ЄС на свого роду “Сполучені Штати Європи” з центральним урядом підтримують лише 30% громадян країн ЄС, тоді як 41% відкидають таку ідею, а 28% залишаються нейтральними до неї¹⁷.

Таким чином, можна зробити **висновок, що численні кризи другої декади XXI ст. засвідчили низьку інституційну спроможність і стійкість ЄС перед подібного роду викликами та загрозами. Гостро постала необхідність реформування блоку в умовах низької довіри громадян до нього та всеохоплюючої кризи легітимності. Запропоновані Єврокомісією п’ять можливих варіантів майбутнього розвитку ЄС передбачають різні перспективи: від руху в напрямі Європейської супердержави до обмеження інтеграції питаннями спільного ринку. Якщо перший варіант на сьогодні виглядає утопічним і має низьку підтримку громадян, то останній фактично нівелює 60-річні досягнення європейського проекту. Відносною підтримкою серед еліт і громадян держав-членів ЄС наразі користуються сценарії “багатоглибинної інтеграції” та посиленої співпраці, які тією чи іншою мірою (відносно Шенгену та зони євро) вже мають часткове втілення в нинішній архітектурі ЄС. Чи матимуть вони успіх у майбутньому, чи навпаки обернуться розпадом блоку – покаже майбутній розвиток подій, однак уже зараз очевидно, що ЄС повинен наново здобути солідарність між членами та відновити довіру власних громадян. Від досягнення цієї мети великою мірою залежить те, чи переживе ЄС кризу та стане сильнішим, чи держави-члени вдадуться до прикладу Великої Британії. Нині ситуація нагадує післявоєнний період, коли спустошені війною країни Європи мусили об’єднатися на протидію впливу СРСР і США. Сьогодні ЄС має відновитися заради протистояння можливому домінуванню Росії та Китаю на європейському континенті в умовах невизначеності позиції США. Від цього залежатиме як доля самого ЄС та миру на континенті, так і ліберальної моделі світового розвитку, за яким Брюссель останнім часом втратив контроль.**

¹⁶ Там само.

¹⁷ Raines T., Goodwin M., Cutts D. The Future of Europe. Comparing Public and Elite Attitudes. – Chatham House, p.38.

СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНА-ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ¹

Зміни у сфері європейської політики безпеки

Протягом багатьох століть європейський континент був зоною практично перманентної війни. Після двох світових воєн західна та центральна Європа завдяки успішним інтеграційним проектам зустріла ХХІ ст. як один з найбільш безпечних і процвітаючих регіонів світу. Але зміни безпекової ситуації в Європі та навколо, що відбулися останніми роками, спонукали європейських лідерів до критичного переосмислення надійності діючих механізмів і наявних спроможностей реагування на традиційні та нові загрози безпеці.

Якщо Європейська безпекова стратегія 2003р. починалася словами “Європа ще ніколи не була настільки заможною, безпечною і вільною”², то сьогоднішні оцінки – більш песимістичні: “мир і стабільність у Європі вже не гарантовані”³. За останні роки для цього з’явилося більш, ніж достатньо, вагомих підстав, особливо у зв’язку з анексією Криму, триваючим збройним конфліктом на Сході України та дедалі більш агресивною зовнішньою політикою РФ на західному напрямі.

Система безпеки в тому стані, який сформувався наприкінці ХХ ст., виявилася не готовою до ефективної протидії комплексним загрозам початку ХХІ ст. Фінансова криза, масштабні терористичні атаки, нові конфлікти на території Європи, неконтрольований наплив біженців із сусідніх з Європою регіонів тощо кардинально змінили ситуацію. Співпраця та партнерство поступилися місцем державному націоналізму та конфронтації не лише у відносинах з РФ, але й із США – стратегічним союзником, а також між самими членами євроспільноти.

Слід відзначити, що попри періодичне оновлення стратегічних документів, що стосуються зовнішньої політики та політики безпеки, ЄС, схоже, все ще знаходиться у процесі пошуку такої стратегії, шляхів і інструментів її імплементації. І було б занадто оптимістично стверджувати про досягнення консенсусу стосовно багатьох чутливих питань – таких, як оцінки пріоритетності загроз, застосування військових інструментів, виділення необхідних ресурсів на спільну безпеку і оборону.

¹ Підготовлено О.Мельником, співдиректором програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова.

² European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World. – European Union, 12 December 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.

³ Глобальна стратегія зовнішньої та безпекової політики ЄС 2016р.: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, EEAS: Brussels, June 2016, p.33.

Аналізуючи політику ЄС, слід орієнтуватися не лише на позицію Брюсселя, але й враховувати особливості інтересів країн-членів. Адже певні спільні загрози мають різні категорії актуальності для окремих держав. Загроза міжнародного тероризму є практично однаково актуальною для всіх і, відповідно, логічно очікувати консенсусних спільних рішень з протидії тероризму. Натомість, інша загроза – нелегальна імміграція, від якої різною мірою потерпають географічно віддалені європейські країни, стала одним з найбільш серйозних викликів для європейської єдності у 2015р.

Україна вже на власному досвіді (реакція Угорщини на проект закону про освіту) відчула наскільки по-різному сприймаються або ж трактуються права національних меншин у сусідніх з нею країнах-членах ЄС.

Важливо також зважати на розбіжності в підходах до забезпечення глобальної безпеки між Вашингтоном і європейськими столицями, що загострилися з часу президенства Д.Трампа.

Особливість безпекової політики ЄС полягає в тому, що він розглядає питання безпеки у значно ширшому контексті, ніж суто оборонні питання, яка, власне, й не є ключовою функцією ЄС. Водночас, з огляду на нові виклики та загрози на європейських кордонах і глобалізацію загроз, перспективу зменшення військової ролі США в Європі, ЄС змушений приділяти дедалі більше уваги власним спроможностям захисту від загроз воєнного характеру. *Brexit* є додатковим стимулом для розвитку оборонних спроможностей ЄС, оскільки наслідком виходу Великої Британії з ЄС буде втрата однієї з найбільш спроможних військових потуг.

Угода про асоціацію як основа співробітництва та формування національної політики у сфері безпеки

Україна та ЄС, уклавши Угоду про асоціацію, висловили взаємну зацікавленість у поглибленні політичного діалогу та розвитку співробітництва у сфері безпеки. Однією з цілей асоціації є більш глибоке “залучення України до Європейської зони безпеки” та практичне співробітництво для “досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті”⁴.

Україна розглядає інтеграцію в політичні та економічні структури Євро-союзу як пріоритетний напрям своєї зовнішньої і внутрішньої політики, в т.ч. у сфері безпеки. З цією метою країна має наміри забезпечувати “поступову конвергенцію у сфері зовнішньої і оборонної політики” та розвивати “взаємодію у рамках Спільної безпекової і оборонної політики ЄС для посилення спроможностей сектору безпеки і оборони, а також підтримання міжнародної безпеки і стабільності”⁵.

⁴ Угода про асоціацію між Україною і ЄС, ст.4.

⁵ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”” №287 від 26 травня 2015р.

Існують чіткі паралелі та нерозривний взаємозв'язок між рівнем безпеки України та ЄС, а високий рівень спільної безпеки неможливо досягти без спільних зусиль та взаємовигідного співробітництва. Отже, в найближчій перспективі питання внутрішньої та зовнішньої безпеки, очевидно, перебуватимуть у переліку найголовніших пріоритетів політики ЄС, в т.ч. у відносинах Україна-ЄС.

Угода про асоціацію визначила *принципи, цілі, форми* співробітництва у сфері зовнішньої та безпекової політики. Попри те, що цій сфері присвячено небагато тексту Угоди (статті 7, 9-13, 462), питання спільної безпеки – національної, регіональної та глобальної – мають не менш важливе значення, ніж співробітництво у сферах економіки, торгівлі, екології тощо. Більш того, сучасні концепції миру і безпеки роблять фокус на тісному та нерозривному зв'язку між проблемами безпеки (в т.ч. запобігання і врегулювання конфліктів) та соціально-економічними, правовими, екологічними аспектами політики розвитку⁶.

Зазначаючи положення Угоди про асоціацію, що прямо або опосередковано торкаються безпеки, слід виокремити наступні взаємні зобов'язання Сторін, що мають бути основою політики та планів співробітництва Україна-ЄС у цій сфері:

- поглиблювати діалог і співробітництво, сприяти поступовій конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики, в т.ч. Спільної політики безпеки і оборони (СПБО), зокрема, що стосується попередження конфліктів, антикризового управління, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєннями та експортом зброї;
- дотримуватися принципів поваги до незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів і вчасно та послідовно реагувати на спроби зашкодити цим принципам на всіх можливих рівнях політичного діалогу;
- активізувати спільні зусилля для сприяння стабільності, безпеці та демократичному розвитку у спільному сусідському просторі й, зокрема, співробітництва з метою мирного вирішення регіональних конфліктів на основі спільних принципів міжнародного миру та безпеки відповідно до Статуту ООН, Гельсінського заключного акта ОБСЄ 1975р. та інших відповідних багатосторонніх документів;
- посилювати практичне співробітництво з попередження конфліктів та у сфері антикризового управління, зокрема з метою збільшити участь України у цивільних та військових операціях ЄС з подолання кризових ситуацій, а також у відповідних навчаннях і тренуваннях, зокрема тих, що проводяться в рамках СПБО;
- розвивати тісні контакти для обговорення питань удосконалення військових спроможностей, зокрема питань технічного характеру;

⁶ Див., наприклад: Milante G. Peace and Development. – SIPRI Yearbook 2017, p.213-219.

- співпрацювати та робити внесок у запобігання поширенню зброї масового знищення, супутніх матеріалів і засобів їх доставки в повній відповідності та в рамках міжнародних договорів і зобов'язань шляхом: (а) вжиття заходів, за необхідності, для підписання, ратифікації чи приєднання, а також повної імплементації усіх відповідних міжнародних документів; (б) подальшого поліпшення системи національного експортного контролю, а також застосування ефективних санкцій проти порушень режимів експортного контролю;
- розвивати співробітництво з роззброєння, зокрема зменшення надмірних запасів стрілецької зброї і легких озброєнь, подолання наслідків покинутих боєприпасів, що не вибухнули, для цивільного населення та довкілля;
- співпрацювати на двосторонньому, регіональному та міжнародному рівнях з метою запобігання та боротьби з тероризмом відповідно до міжнародного права, міжнародних норм у сфері прав людини, а також відповідно до гуманітарного права та норм права, що регулюють статус біженців.

При цьому наголошується, що співробітництво ґрунтуватиметься на спільних цінностях і інтересах, умовах і домовленостях між Україною та ЄС за результатами консультацій. Кожна із Сторін залишає за собою право вживати будь-яких заходів, які:

- (а) необхідні для запобігання розголошенню інформації, що суперечить інтересам її безпеки;
- (б) пов'язані з виробництвом зброї, військового спорядження та матеріалів чи торгівлею ними або з дослідженнями, розробкою чи виробництвом, необхідними для цілей оборони, за умови, що такі заходи не завдають шкоди умовам конкуренції стосовно продукції, не призначеної для використання винятково для військових цілей;
- (в) необхідні для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безладів, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного міжнародного напруження, яке становить загрозу війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки.

Виходячи із зазначеного вище, Україні в процесі формування та реалізації власної політики безпеки слід максимально використовувати можливості, що випливають із зафіксованих Угодою зобов'язань ЄС. При цьому, важливо також не забувати про суверенне право держави вдаватися до заходів, що можуть не завжди мати підтримку або й викликати претензії з боку партнера, але є такими, що “пов'язані з суттєвими інтересами безпеки” (ст.472).

Ключові положення документів ЄС у сфері політики безпеки та їх значення для безпекової політики України

Україні в контексті розвитку співробітництва та послідовної інтеграції до європейської спільноти, важливо правильно розуміти зміст, ключові аспекти та пріоритети безпекової політики ЄС, а також своє місце в європейських безпечових розрахунках. При цьому, важливо враховувати, що динамічні зміни внутрішнього та навколишнього безпечового середовища відбиваються на сприйнятті безпеки громадянами та політичними елітами, що потребує періодичної корекції політичних рішень у контексті загальної стратегії.

Сучасний європейський підхід до забезпечення спільної, колективної та неподільної безпеки будується на тісному поєднанні військово-політичних, політичних, гуманітарних, економічних і екологічних аспектів. Реалізація такого підходу знайшла своє відображення у відповідних документах і структурах європейської та євроатлантичної безпеки (ЄС, Рада Європи, НАТО, ОБСЄ). Відповідно, Україна має враховувати положення зазначених документів у процесі розробки та реалізації власної політики.

Насамперед, слід відзначити наявність у безпековій політиці ЄС усталених принципів і пріоритетів⁷.

Принципи зовнішньополітичної діяльності ЄС:

- єдність (інститутів, держав, народів);
- залучення (активна участь у вирішенні проблем глобального рівня);
- відповідальність (за вирішення проблем не лише всередині та на кордонах ЄС);
- партнерство (з державами, регіональними та міжнародними організаціями, громадянським суспільством і приватним сектором).

Пріоритети зовнішньополітичної діяльності ЄС:

1. **Безпека ЄС.** Визнаючи провідну роль НАТО для більшості членів, ЄС вбачає необхідність розвитку власних безпекових спроможностей для протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам (тероризм, кіберзагрози, економічні потрясіння, енергетична безпека, зміни клімату);

2. **Стійкість держав і суспільств** на схід і південь від ЄС (політика розширення, добросусідства, міграційна політика);

3. **Інтегрований підхід до вирішення криз і конфліктів.** Перевага надається превентивним заходам і збереженню життя людей, забезпеченню тривалого миру і стабільності за результатами постконфліктного врегулювання;

⁷ Глобальна стратегія зовнішньої та безпекової політики ЄС 2016р.: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, EEAS: Brussels, June 2016.

4. **Підтримка регіонального співробітництва.** Активна підтримка регіональних ініціатив сприяння миру та розвитку, а також зміцнення співробітництва з регіональними організаціями;

5. **Глобальне врядування XXI ст.** ЄС декларує відданість міжнародним нормам і правилам, виконанню міжнародних зобов'язань, а також підтримку ООН як наріжного каменю світового порядку.

Кожен із зазначених пріоритетів відкриває широке поле для співробітництва як на двосторонній основі, так і у формі спільної участі в регіональних і глобальних ініціативах. При цьому, наголос постійно робиться на загальній пріоритетності Цілей сталого розвитку та питань захисту прав людини, миру і безпеки, гендерної рівності. Офіційний Брюссель, розглядаючи шляхи реалізації своєї політики, неодмінно звертає увагу на важливості співробітництва та спільних дій з партнерами, невіддільності внутрішньої та зовнішньої безпеки. Створення “безпечного периметру” є одночасно ціллю політики безпеки і фактором зміцнення безпеки ЄС.

У цьому контексті, українська армія як суттєвий компонент майбутніх збройних сил Європи, могла б стати додатковим аргументом позитивного рішення проблем європейської безпеки та сприятливим фактором інтеграції у цій сфері.

Незалежно від формату відносин сьогодні і в найближчому майбутньому, Україна повинна робити все можливе для того, щоб сприйматися як невід’ємний елемент європейської безпеки, а не джерело безпекових викликів і загроз. Досягнення цієї мети можна умовно розділити на внутрішній і зовнішній вимір.

Внутрішній вимір:

- відновлення миру та стабільності в межах кордонів України;
- розбудова системи національної безпеки, яка надійно забезпечить законність і правопорядок на всій території країни, захист від широкого спектра зовнішніх загроз;
- здійснення комплексу реформ, які є запорукою сталого розвитку та, відповідно, стабільності, миру і безпеки в країні.

Зовнішній вимір:

- досягнення такого рівня “безпекової самодостатності”, який дозволить сприймати Україну як сусіда ЄС, який не є джерелом загроз для європейської безпеки;
- розвиток безпекових і ресурсних спроможностей, що дозволять робити активний внесок до пріоритетів безпекової політики ЄС (боротьба з тероризмом, протидія незаконній міграції, контроль над озброєннями, мінімізація наслідків зміни клімату);
- здійснення виваженої та скоординованої зовнішньої політики, спрямованої на послідовну європейську та євроатлантичну інтеграцію.

РЕФОРМА СФЕРИ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ЄС



В'ячеслав ГОЛУБ,
експерт програм зовнішньої політики та
міжнародної безпеки Центру Разумкова

Протягом семи десятиліть після закінчення Другої світової війни три покоління європейців жили в умовах миру та безпеки, економічного благополуччя та демократії. Саме на цих постулатах і засновано ЄС, який приніс найдовший період мирного співіснування держав в історії Європи. А вже в червні 2016р. у щойно прийнятій Глобальній стратегії ЄС про спільну зовнішню політику та політику безпеки (Глобальна стратегія ЄС) Високий представник ЄС з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки Ф.Могеріні зазначила: “Мета, навіть саме існування нашого Союзу сьогодні поставлено під сумнів. Однак наші громадяни та світ як ніколи раніше потребують сильного Союзу. Наш ширший регіон став більш нестабільним і незахищеним. Конфлікти і кризи всередині та за межами ЄС безпосередньо впливають на життя наших громадян”¹.

Останніми роками низка факторів призвели до стрімкого погіршення безпекової ситуації у світі. Серед них слід навести зростаючу загрозу з боку РФ, пов'язану насамперед з анексією Криму та підтримкою конфлікту на Донбасі, тероризм і міграційну кризу, конфліктність і нестабільність у регіоні Близького Сходу та Північної Африки, демографічну кризу, а також проблеми зміни клімату та виснаження ресурсів. Крім того, з приходом до влади у США Адміністрації Д.Трампа змінилася і сама природа трансатлантичного партнерства. США за нового Президента активно наполягають на збільшенні європейцями витрат на оборону, ставлячи в залежність від цього дотримання їх зобов'язань у рамках НАТО, тоді як Європа починає усвідомлювати власну відповідальність за сферу безпеки². Все це зумовило необхідність посилення співпраці у сфері спільної безпеки і оборони, яка до цього була найслабшою ланкою європейської інтеграції.

¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. – European Union External Action Service, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

² Reflection Paper On the Future of European Defence. – European Commission, 7 June 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.

Інтеграція у сфері оборони: уроки історії

В історії європейського проекту були дві спроби поглиблення інтеграції у сфері безпеки і оборони, які в кінцевому рахунку зазнали невдачі. Вперше з пропозицією утворення європейської армії виступив Прем'єр-міністр Франції Р.Плевен 24 жовтня 1950р. 27 травня 1952р. було підписано договір про створення Європейського оборонного співтовариства, який ратифікували парламенти Німеччини, Нідерландів, Бельгії та Люксембургу. Паралельно проходила робота над проектом Європейського політичного співтовариства, проте з відмовою Франції від ратифікації договору про Європейське оборонне співтовариство обидві ініціативи провалилися. Таким чином, інтеграція у військово-політичній сфері загальмувалася на довгі роки³.

Перша поразка військово-політичної інтеграції була зумовлена зокрема: побоюванням Франції перед зміцненням Німеччини в умовах можливого дистанціювання США; технократичним характером Європейського оборонного співтовариства; створенням НАТО як альтернативної безпекової структури на континенті, а також відмовою Великої Британії від підтримки цієї ініціативи⁴.

Удруге до цієї теми повернулися вже після розпаду СРСР. З прийняттям у 1992р. Маастрихтського договору європейська інтеграція, яка до того фокусувалася переважно на питаннях економіки, була поширена на політичну сферу. Було запроваджено триопорну конструкцію ЄС: Європейське співтовариство; спільна зовнішня політика та політика безпеки; співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ. Складовою Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) ЄС була Спільна політика безпеки і оборони (СПБО). Найбільша активність СПБО припадає на період 2003-2008рр., коли у 15 країнах на трьох континентах було розгорнуто 26 місій ЄС з кризового регулювання.

Однак ефективність цих місій у справі досягнення миру є сумнівною. Події після 2010р. засвідчили остаточний занепад СПБО у її нинішньому вигляді. Функції СПБО з підтримання миру, зокрема під час війни в Лівії у 2011р. та початку конфлікту на Донбасі у 2014р., були делеговані НАТО. Обидві безпекові структури були проігноровані Францією під час її втручання в конфлікт у Північному Малі у 2012р.⁵ Таким чином, у випадку серйозних загроз міжнародному миру та безпеці країни ЄС вдаються або до механізму колективної оборони в рамках НАТО, або діють одноосібно (у випадку з Францією). Натомість, механізм ЄС задіюється вибірково та у менш відповідальних випадках.

Причини низької ефективності СПБО полягають у наступному. *По-перше*, це значні відмінності у стратегічних культурах різних держав-членів ЄС, що призвели до різного сприйняття ними загроз, рівнів військових амбіцій та

³ Сидорук Т. Інтеграційні процеси в сучасній Європі. – Львів: ЛА "Піраміда", 2010, с.46.

⁴ Howorth J. For a True European Defence Union. – Wilfried Martens Centre for European Studies, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-defence-union-future-europe.pdf>.

⁵ Там само.

оборонних витрат, залучення до закордонних операцій ЄС та самого визначення стратегічних цілей. *По-друге*, напруженість між структурами ЄС, відповідальними за сферу оборони (Європейська Рада, Секретаріат Ради ЄС, Політичний і Безпековий Комітет, Військовий штаб ЄС, Європейське оборонне агентство) та державами-членами, що не бажають поступатися своїм суверенітетом у цій галузі. *По-третє*, проблема лідерства (хто має бути лідером – США чи спільне лідерство – франко-британське, франко-німецьке). *По-четверте*, існування НАТО. Допоки США, незважаючи на риторику, будуть віддані трансатлантичному партнерству, європейці матимуть мало стимулів до зміцнення власної оборони⁶.

Оборонна реформа ЄС: можливі сценарії

Попри невдалі спроби військово-політичної інтеграції в минулому, європейці знову починають обговорювати цю тему і шукати прийнятні шляхи вирішення проблеми. У *Глобальній стратегії ЄС*, прийнятій у червні 2016р., основний акцент зроблено на більшій відповідальності Європи за власну безпеку шляхом досягнення справжньої стратегічної автономії Союзу. ЄС повинен бути посиленням як безпекове співтовариство, що надасть йому можливість діяти автономно. Поглиблена співпраця у сфері безпеки і оборони сприятиме взаємосумісності, ефективності та довірі. ЄС більше не може покладатися лише на м'яку силу. Для подолання зовнішніх загроз, розбудови обороноздатності партнерів та захисту Європи держави-члени мають виділяти достатні кошти на оборону, забезпечувати раціональне зобов'язання наявних ресурсів, а також дотримуватися колективного зобов'язання виділяти 20% оборонного бюджету на закупівлю озброєнь, дослідження і технології⁷.

Наступним етапом у зусиллях ЄС надати нового імпульсу СПБО стала публікація Єврокомісією 7 червня 2017р. документа “*Майбутнє європейської оборони*”, де розглядалися три сценарії розвитку співпраці між державами у сфері оборони до 2025р.: співпраця у сфері безпеки і оборони (сценарій №1), колективна безпека і оборона (сценарій №2) та спільна безпека і оборона (сценарій №3).

У випадку реалізації *сценарію №1 співпраця у сфері безпеки і оборони* здійснюватиметься переважно на добровільній основі, а рішення прийматимуться, виходячи з конкретної загрози. Держави-члени не будуть зобов'язані політично чи юридично проводити спільну політику в цій галузі. ЄС продовжуватиме розгортати цивільні та обмежені військові місії, метою яких буде переважно розбудова спроможності безпекових та оборонного секторів країн, на які такі місії поширюватимуться. Збільшиться інтенсивність обміну

⁶ Howorth J. For a True European Defence Union. – Wilfried Martens Centre for European Studies, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-deefence-union-future-europe.pdf>.

⁷ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. – European Union External Action Service, June 2016.

розвідувальними даними між державами-членами. Передбачається заснування *Європейського оборонного фонду* з метою сприяння ефективнішому витрачанню коштів та уникненню дублювання у фінансуванні проєктів⁸.

Сценарій №2 (Колективна безпека і оборона) передбачає посилену співпрацю між державами-членами ЄС зокрема через: *збільшення ролі наднаціональних інституцій у сфері протидії гібридним і кіберзагрозам, тероризму; зміцнення прикордонного контролю та посилення енергетичної безпеки. Цивільні та військові місії Євросоюзу відіграватимуть помітнішу роль у забезпеченні стабільності держав у суміжних регіонах. Обмін розвідувальними даними набуде систематичного характеру.*

Сценарій №3 (Спільна безпека і оборона) передбачає *створення повноцінного безпекового та оборонного союзу під егідою ЄС. Зокрема, це передбачено п.2 ст.42 Лісабонського договору, де зазначено, що спільна політика безпеки і оборони ЄС призведе до спільної оборони в разі позитивного рішення Європейської Ради. Спільна безпекова та оборонна політика ЄС буде доповнювати НАТО та сприяти кращому захисту Європи від різних форм агресії. Євросоюз буде здатен розгорнути повноцінні місії за кордоном, у т.ч. здійснювати самостійні операції проти терористичних груп, військово-морські експедиції та активну протидію кіберзагрозам. У тісній взаємодії зі спецслужбами держав-членів ЄС систематично здійснюватиметься моніторинг та оцінка загроз безпеці, планування на випадок надзвичайних ситуацій. Військові сили держав-членів ЄС будуть глибоко інтегровані між собою, проводитимуть спільні військові навчання, а рішення про їх розробку оперативно прийматиметься на наднаціональному рівні. Європейська служба прикордонної та берегової охорони спиратиметься на європейські морські сили та надійні розвіддані. Передбачається створення Європейської служби цивільної безпеки для реагування на природні та техногенні катастрофи, а також спільного ринку озброєнь, який буде надійно захищений від зовнішніх впливів⁹.*

Як і у випадку з Білою книгою про майбутнє ЄС, Єврокомісія знову запропонувала на обговорення держав-членів низку варіантів розвитку співпраці в галузі безпеки і оборони: від чисто міждержавної співпраці до повністю інтегрованого до структури ЄС оборонного союзу. Документ ЄК містить аналіз поточної ситуації у галузі безпеки, однак докладно не торкається можливих ризиків, які приховує той чи інший сценарій у разі його реалізації. З одного боку, запропонувавши цілісне бачення різних шляхів вирішення цієї проблеми, з іншого – Єврокомісія створила невизначеність, не вказавши, якому сценарію слід надати перевагу. *Найбільшою мірою із цілями Глобальної стратегії узгоджується сценарій №3*, оскільки досягнення стратегічної автономії ЄС можливе за умов тісної інтеграції держав-членів у військово-політичній сфері. Однак попередні подібні спроби виявилися невдалими, і чи не зазнають нові ініціативи ЄС чергового фіаско?

⁸ Reflection Paper On the Future of European Defence. – European Commission, 7 June 2017.

⁹ Там само.

Крім програмних документів офіційних інституцій ЄС, проблемі реформування сфери безпеки і оборони чільне місце у своїх виступах відводять окремі лідери ЄС. Найбільшою активністю визначилися Президент ЄК Ж.К.Юнкер та Президент Франції Е.Макрон. У вересні 2017р. у своєму виступі перед депутатами ЄП з доповіддю “Про стан Союзу у 2017р.” Ж.К.Юнкер закликав до 2025р. створити повноцінний Європейський оборонний союз, першими кроками до чого є створення Європейського оборонного фонду та постійної структурної співпраці (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*)¹⁰.

Аналогічні ідеї озвучив перед студентами Сорбонни у вересні 2017р. Е.Макрон. На його думку, Європа має досягнути власну стратегічну автономію, що буде доповненням до НАТО. Завдяки *PESCO* держави-члени зможуть взяти на себе більші зобов’язання у сфері безпеки, а також краще координувати спільні дії. Європейський оборонний фонд дозволить спрямовувати кошти в обороноздатність, а також на проведення досліджень. У своїх ідеях Е.Макрон пішов ще далі, закликавши створити нові європейські інституції для боротьби з різними видами загроз: *Європейську академію розвідки, Європейську прокуратуру з питань боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, Європейську службу цивільного захисту*. Варто зауважити, що необхідність реформи сфери безпеки і оборони Е.Макрон поставив на перше місце у своєму виступі, оскільки основою для будь-якого політичного об’єднання є саме безпека¹¹.

Новий старт реформи оборони ЄС

Лідери держав-членів ЄС не лише окреслили шляхи посилення співпраці у сфері безпеки і оборони, але й вже перейшли до практичних дій у цій сфері. На саміті Європейської ради 22-23 червня 2017р. було погоджено створення амбітної та інклюзивної *Постійної структурної співпраці (Permanent Structured Cooperation, PESCO)*. На підсумковій прес-конференції президент Європейської ради Д.Туск назвав запуск ініціативи *PESCO* історичним кроком, оскільки така співпраця дозволить ЄС досягнути глибшого рівня інтеграції у сфері оборони¹². 13 листопада 2017р. міністри закордонних справ 23 держав-членів ЄС підписали спільного листа про свій намір приєднання до ініціативи *PESCO*, що стало першим формальним кроком до офіційного запуску *PESCO*. У ньому зазначалося, що *PESCO* є амбітною зобов’язуючою та інклюзивною юридичною основою для спільного інвестування у галузь безпеки і оборони. Обов’язкові для учасників ініціативи охоплюють, у т.ч., регулярне збільшення витрат на оборону в реальних показниках. Також було визначено перелік із 17 проєктів, виконання яких є обов’язковим для залучених сторін.

¹⁰ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. – European Commission – Speech, 13 September 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

¹¹ Initiative for Europe. Speech by M.Emmanuel Macron, President of the French Republic, 26 September 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

¹² European Council, 22-23/06/2017. – European Council; Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23>.

ПРОЕКТИ, ОБОВ'ЯЗКОВІ В РАМКАХ PESCO¹³

Кожен із 17 проектів включає державу-лідера, а також інших учасників, кількість яких коливається від 2 до 23. Державами-лідерами більшості проектів виступають західно-європейські члени ЄС, тоді як зі Східної Європи лише дві – Литва та Словаччина.

Німеччина має очолити медичну службу ЄС, центр логістики, центр навчально-тренувальних місій, а також працюватиме над створенням сил швидкого реагування. Медична служба ЄС забезпечуватиме потреби в медикаментах, а також сприятиме гармонізації національних медичних стандартів і дотриманню санітарних норм. Центр логістики покликаний посилити транскордонне логістичне планування та мобільність у напрямі створення в Європі єдиної логістичної мережі. Центр навчально-тренувальних місій працюватиме над підвищенням кваліфікації персоналу тренувальних місій ЄС, тоді як сили швидкого реагування сприятимуть удосконаленню кризового менеджменту ЄС¹⁴.

Франція відповідатиме за безпеку військових комунікацій шляхом розробки спільних технологій для європейського військового радіо. Крім того, Париж розроблятиме нові системи енергопостачання для польових таборів у рамках місій ЄС.

Лідерство в чотирьох проектах здійснюватиме *Італія*. Зокрема, Рим відповідатиме за наступні питання: стандартизацію процедур серед європейських армій і забезпечення взаємодії між військовими та цивільними особами в рамках військових навчань, створення нового Центру передових технологій ЄС з подолання наслідків природних і техногенних катастроф, спостереження і захист визначених морських районів, включно з портами та прибережними водами, а також розробку прототипу європейських механізованих батальйонів.

Іспанія очолюватиме проект, метою якого є покращення процесу прийняття рішень, планування та здійснення місій ЄС та координація між військами¹⁵.

Нідерланди працюватимуть над спрощенням транскордонної військової мобільності на території ЄС.

Бельгія відповідатиме за розробку підводних автономних засобів для розмінування на морі.

Греція очолюватиме два проекти, один з яких стосуватиметься обміну інформацією, отриманою з об'єктів сухопутного, морського та повітряного спостереження, а інший – створення платформи з обміну розвідданими в галузі кібербезпеки.

Серед східноєвропейських членів ЄС *Литва* відповідатиме за створення сил швидкого реагування на кіберзагрози, а *Словаччина* – створення мобільної артилерійської платформи, метою якої є покращення координації та взаємосумісності в багатонаціональних операціях¹⁶.

¹³ Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO). – European Council; Council of the European Union, 13 November 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco>.

¹⁴ Overview of Permanent Structured Cooperation (PESCO) first collaborative projects. – European Council, <https://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-pesco.pdf>.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.



PESCO утворено 11 грудня 2017р. згідно з рішенням Ради ЄС. Учасниками ініціативи стали 25 держав-членів ЄС. Напередодні про своє рішення приєднатися до *PESCO* оголосили Ірландія та Португалія, які не підписали листа в листопаді 2017р.¹⁷ Відмовилися від участі у *PESCO* Велика Британія, Данія та Мальта. 6 березня 2018р. Рада ЄС схвалила дорожню карту імплементації *PESCO*, яка визначає стратегічний напрям подальшої спільної роботи в галузі безпеки і оборони, а також спільної реалізації проектів. Крім того, вона

передбачає обов'язкову процедуру оцінювання національних планів імплементації проектів державами-членами ЄС та часові рамки для можливих майбутніх проектів¹⁸.

Можливість утворення *PESCO* була передбачена в Лісабонському договорі. Зокрема, у ст.42(6) зазначено: “Держави-члени, військовий потенціал яких задовольняє вищі критерії та які взяли одна щодо одної тісні зобов'язання в цій сфері з огляду на найбільш відповідальні місії, запроваджують постійну структурну співпрацю в рамках Союзу”. Процесуально діяльність *PESCO* регулює ст.46. У ній, серед іншого, встановлено механізм однастайності під час прийняття рішень у рамках *PESCO*, що закладає структурну слабкість цієї ініціативи від самого початку¹⁹.

Для забезпечення ефективності новоствореної *PESCO* їй потрібно надати необхідний інструментарій. Управління *PESCO* здійснюватиметься на двох рівнях. Рада ЄС відповідальна за загальний політичний напрям та прийняття рішень, у т.ч. за контроль виконання державами-членами їх зобов'язань. Відповідальність за реалізацію проектів нестиме держава-член, залучена до проекту. Функції секретаріату *PESCO*, а також єдиного центру зв'язку з державами-членами покладено на *Європейське оборонне агентство (European Defence*

¹⁷ Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating. – European Council; Council of the European Union, 12 November 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating>.

¹⁸ Defence cooperation: Council adopts an implementation roadmap for the Permanent Structured Cooperation (PESCO). – European Council; Council of the European Union, 6 March 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco>.

¹⁹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01), http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

Agency)²⁰ та Європейську службу з питань зовнішньої діяльності (*European External Action Service*)²¹, включаючи військовий штаб ЄС²² (*European Union Military Staff*)²³.

Одним з головних завдань *PESCO* буде усунення дублювання військових озброєнь, досягнення їх взаємосумісності між різними державами-членами, що, своєю чергою, сприятиме більшій ефективності витрат на оборону. Сьогодні витрати на оборону країн-членів ЄС сукупно складають 45% військового бюджету США, а ефективність європейської оборони, за оцінками фахівців, становить лише 15% американської²⁴. Країни-члени ЄС мають 17 різновидів танків, 29 різновидів військових кораблів та 20 різновидів літаків, тоді як США: 1 – танків, 4 – кораблів та 6 – літаків²⁵. Така ситуація сприяє неефективному використанню наявних ресурсів на оборону, не рахуючи недосягнення вимоги НАТО щодо мінімальних витрат на оборону в розмірі 2% ВВП.

Крім *PESCO*, пакет оборонних реформ ЄС включає також інші нововведення. Зокрема, 8 червня 2017р. рішенням Ради ЄС було створено підрозділ з військового планування та управління у структурі військового штабу ЄС, який на стратегічному рівні має здійснювати оперативне планування та проведення небойових місій ЄС. Спершу передбачалось утворення повноцінних оперативних штаб-квартир ЄС з більш широкими повноваженнями, однак на вимогу Великої Британії статус установи було знижено. Попри запуск процесу *Brexit*, Велика Британія продовжує залишатися повноправним членом усіх агентств ЄС, а її міністр оборони регулярно веде всі ініціативи з тіснішої військової співпраці в рамках ЄС. Утворення цього підрозділу суттєво не змінює нинішню ситуацію, адже лише в разі здатності розгортання справжніх польових місій ЄС досягне проголошеного у Глобальній стратегії курсу на стратегічну автономію блоку. Однак висловлюються надії, що після остаточного виходу Великої Британії з ЄС вдасться реанімувати колишню ідею створення оперативних штаб-квартир.

²⁰ Європейське оборонне агентство засновано у 2004р. у складі 24 держав-членів ЄС (за винятком Данії). Його метою є заохочення співпраці між державами-членами з реалізації спільних проєктів в оборонній галузі та зміцнення їх оборонних можливостей. Також агентство є форумом для зустрічей міністрів оборони держав-членів, зацікавлених у тіснішій співпраці.

²¹ Європейська служба з питань зовнішньої діяльності є дипломатичною службою ЄС. Вона сприяє Високому представнику ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки у виконанні покладених на нього обов'язків і підтриманні дипломатичних відносин із країнами світу. Європейська служба з питань зовнішньої діяльності заснована 1 січня 2011р. згідно з положеннями Лісабонського договору.

²² Військовий штаб ЄС є структурним підрозділом Європейської служби з питань зовнішньої діяльності, до обов'язків якого належить раннє попередження про загрози, оцінка ситуації, стратегічне планування, розробка концепцій, а також тренувальні та освітні функції.

²³ Permanent Structured Cooperation – PESCO. – European External Action Service, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_05-03-2018.pdf.

²⁴ Фьопель Д. Оборонний союз ЄС: від сплячої красуні до ефективного блоку. – Європейська правда, 27 грудня 2017р., <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/12/27/7075314>.

²⁵ Reflection Paper On the Future of European Defence. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.

Інше рішення стосувалося покращення механізму фінансування *бойових груп ЄС*, які від часу свого створення у 2005р. жодного разу не були застосовані. Відповідно до цього механізму, фінансування здійснюватиметься не залученими до бойової групи державами-членами, а на рівні ЄС. Однак у випадку успіху *PESCO* обидві структури великою мірою дублюватимуть одна одну. Остання ініціатива стосувалася утворення *Європейського оборонного фонду*²⁶, кошти з якого мають спрямовуватися як на дослідження в галузі інноваційних оборонних продуктів і технологій, так і на закупівлю нових зразків озброєння та техніки. Попри нагальну необхідність цієї структури, закладене в бюджеті ЄС фінансування є надзвичайно малим, порівняно з витратами держав-членів ЄС на оборону протягом 2014-2015рр. Так, у 2017р. на дослідження і технології передбачалося виділити €25 млн. (порівняно з €8,8 млрд. у 2014р.²⁷), а на закупівлю озброєнь – €500 млн. (порівняно з €38 млрд. у 2014р.)²⁸. З огляду на амбітність ідеї Європейського оборонного фонду брак фінансування унеможливить ефективне виконання покладених на нього завдань. Відмовляючись виділяти достатні кошти на оборону на рівні ЄС, держави-члени продовжуватимуть вкладати їх у розвиток національних систем озброєнь, що значною мірою нівелюватиме розпочаті реформи у сфері оборони.

Оборона ЄС чи європейська оборона: погляд Франції

Поряд із посиленням безпекової та оборонної складової на рівні ЄС, Франція паралельно пропонує зміцнення міждержавної співпраці у сфері оборони, що здійснюватиметься поза рамками структур ЄС. У своїй Сорбоннській промові про реформу ЄС Е.Макрон висунув ідею створення *Європейської ініціативи з інтервенції*²⁹. На відміну від *PESCO*, основний акцент у ній робиться не на розбудові спроможності та покращенні функціонування діючих механізмів ЄС, а на оперативній готовності держав-членів бути залученими до військових операцій, які проводяться Францією переважно за межами Європи. Враховуючи міждержавний характер цієї ініціативи, вона функціонуватиме незалежно від структур ЄС і НАТО, що суттєво збільшить її ефективність. Європейська ініціатива з інтервенції складатиметься з меншої кількості держав-членів, готових зробити внесок у спільні операції.

Основні причини, що змусили Париж звернутися до альтернативного *PESCO* оборонного механізму, полягають у наступному. *По-перше*, Франція розглядає

²⁶ Європейський оборонний фонд засновано Єврокомісією 7 червня 2017р. На нього покладено обов'язки координації та заохочення інвестицій держав-членів у спільні дослідження в галузі оборони, а також розробку нових зразків озброєння та закупівлю військового обладнання та технологій.

²⁷ Показники в дужках стосуються витрат держав-членів ЄС на оборону, тоді як Європейський оборонний фонд передбачається фінансувати з бюджету ЄС.

²⁸ Howorth J. For a True European Defence Union. – Wilfried Martens Centre for European Studies, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-deefence-union-future-europe.pdf>.

²⁹ Initiative for Europe. Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic, 26 September 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

регіон Середземномор'я найбільшим викликом для власної безпеки, а також безпеки ЄС і вважає, що отримує недостатню підтримку на цьому напрямі. *По-друге*, Париж більше не може самотужки здійснювати операції в Африці і потребує надійних партнерів, аби розділити відповідальність. *По-третє*, Франція побоюється невдачі *PESCO* і наперед готує запасний варіант³⁰.



Розбіжності в цьому питанні між Францією та Німеччиною підривають перспективи європейської оборони та можуть призвести до втрати позитивної динаміки останнього часу, пов'язаної із запуском *PESCO* та створенням Європейського оборонного фонду. Це також створює дилему для решти держав Союзу стосовно подальшого шляху: зміцнення безпеки в рамках ЄС чи надання переваги між-державній співпраці. *Тоді як Німеччина прихильна до зміцнення механізму ЄС, Франція відстоює більш прагматичний підхід, який розглядає ЄС лише як один з можливих форматів співпраці.* Від можливості досягнення консенсусу між двома державами залежить майбутнє спільної безпеки і оборони, адже сумарно Берлін і Париж володіють 50% військового потенціалу Європи³¹. Це буде тестом на солідарність ЄС і дороговказом реформ в інших галузях, адже акцент повинен бути зроблений не на технічних деталях, як виглядатиме той чи інший план, а на самій можливості знаходити компроміси та домовлятися. Подібний досвід мають обидві держави.

Загальна оцінка перспектив реформування сфери безпеки і оборони ЄС

Реально оцінивши сучасні виклики та загрози, що стоять перед ЄС, лідери Об'єднання визнали необхідність реанімації ідеї посилення оборонної складової ЄС. Незважаючи на попередні невдачі в цій сфері, у 2017р. було здійснено практичні кроки щодо створення *PESCO* та Європейського оборонного фонду. Реформу сфери безпеки і оборони ЄС було вирішено здійснювати в рамках чинної нормативно-правової бази ЄС. У результаті цього закладений у Лісабонський договір *інституційний конфлікт* позначився на перебігу реформи. Цей конфлікт пов'язаний з тим, що право ЄС одночасно передбачає можливість формування спільної оборонної політики ЄС, збереження особливого характеру безпекової та оборонної політики окремих держав-членів,

³⁰ France Moves From EU defense to European defense. – Claudia Major, Christian Molling, Carnegie Europe, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>.

³¹ Franco-German Differences Over Defense Make Europe Vulnerable. – Claudia Major, Christian Molling, Carnegie Europe, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/75937>.

а також спільну оборону в рам-ках НАТО. Такий потрібний підхід до сфери оборони породив *невизначеність, яка перейшла і до програмних документів офіційних інституцій ЄС*. Документ ЄК “Майбутнє європейської оборони” визначає три сценарії посилення співпраці у сфері оборони: від міждержавного підходу до формування оборонного союзу, не конкретизуючи, який сценарій є більш бажаним. Голова ЄК Ж.-К.Юнкер пропонує створення повноцінного оборонного союзу ЄС, прояснюючи свою прихильність до конкретного сценарію. Президент Франції Е.Макрон, погоджуючись із необхідністю зміцнення оборони на рівні ЄС, водночас наполягає на посиленні міждержавної складової. Попри все це, утворення *PESCO* свідчить про намір лідерів ЄС рухатися шляхом другого сценарію, визначеному у документі Єврокомісії, тобто зміцнювати співпрацю у сфері оборони без формування повноцінного оборонного союзу.

Однак залишаються відкритими питання: чи не спіткає нову ініціативу доля попередніх спроб? Чи не конкуруватиме *PESCO* з пропонованою Францією Європейською ініціативою з інтервенції? Відповідь на ці питання покаже майбутній розвиток подій, однак вже зараз можна визначити певні негативні тенденції. *По-перше*, великий склад учасників *PESCO* та принцип одностайності під час прийняття рішень впливатиме на ефективність виконання покладених на нього обов’язків. До цього додаються і невеликі обсяги фінансування Європейського оборонного фонду, через що *PESCO* може не виконати свою основну функцію – досягнення взаємосумісності між озброєннями різних держав-членів та економії коштів. *По-друге*, у разі створення Європейської ініціативи з інтервенції вона неодмінно конкуруватиме з *PESCO* і створить дилему для інших держав-членів, якому формату надати перевагу. *По-третє*, розбіжності між Німеччиною і Францією з питання, найбільш підтримуваного громадянами, є серйозним тестом на солідарність ЄС. Це є ознакою ще одного розколу між громадянами та елітами, коли останні не відповідають на запит перших зміцнити оборонну співпрацю на рівні ЄС.

Підсумовуючи, слід зазначити, що **сучасні проекти реформи сфери безпеки і оборони не пропонують симетричних відповідей на виклики сьогодення. Вони є частковими та містять низку суперечностей.** 70 років мирного часу в Європі, на чому наголошено в основних документах ЄС, були можливими завдяки оборонній парасольці США. **Якщо ж ЄС дійсно прагне досягти стратегічної автономії та зміцнення європейської основи НАТО, тоді варто прагнути створення повноцінного оборонного союзу.** Для цього можливо знадобиться і зміна установчих договорів ЄС. Брак спільного бачення реформи оборони ЄС у поєднанні з прийняттям хаотичних рішень може суттєво погіршити і без того складну ситуацію у цій галузі.

РЕФОРМА ПОЛІТИКИ МІГРАЦІЇ ТА ПРИТУЛКУ ЄС



В'ячеслав ГОЛУБ,
експерт програм зовнішньої політики та
міжнародної безпеки Центру Разумкова

Виступаючи 7 червня 2016р.з нагоди прийняття **“Основ міграційного партнерства”**, Високий представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ф.Могеріні заявила: “Міграція є позитивною річчю для світу, однак ми повинні брати її під контроль. Вона є глобальним, комплексним феноменом, що стосується як ЄС, так і країн походження і транзиту мігрантів. Ми пропонуємо новий підхід, який є виграним для обох сторін”¹. Однак у її промові не було згадано про інтереси мігрантів, які останніми роками стали самостійним актором міжнародної політики. Чи взаємовиграшна стратегія ЄС відповідатиме інтересам шукачів притулку, або ж вона здійснюватиметься за їх рахунок? Відповідь на це питання можна дати після комплексного аналізу поточного стану міграційної проблеми, причин її виникнення, чинної політики ЄС та її перспектив на майбутнє.

Порівняно з попередніми роками, у 2017р. спостерігався деякий спад активності мігрантів на шляху до Європи. Для цієї мети вони продовжували використовувати три основні міграційні маршрути: центральносередземноморський, східносередземноморський та західносередземноморський. У 2017р. загальний показник нелегального перетину кордону ЄС знизився до 204 719 осіб, що на 60% менше рівня 2016р. (511 047 осіб) та на 89% менше рівня 2015р. (1,8 млн. осіб), коли був досягнутий пік міграційної кризи.

¹ Migration Partnership Framework. A New Approach to Better Manage Migration. – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.

Міграційні тенденції на основних маршрутах

На *центральносередземноморському* маршруті чисельність мігрантів, які прибули до ЄС у червні 2017р. (23 461) співвідноситься з показником червня 2016р. (22 344). У липні 2017р. чисельність мігрантів скоротилася майже удвічі (11 460), порівняно з червнем, а в серпні 2017р. – ще на третину (3 914). У 2017р. було зафіксовано загалом 118 962 мігрантів на цьому напрямку, що на 34% менше, порівняно з даними за 2016р. Найбільше мігрантів були вихідцями з Нігерії (18 163), Гвінеї (9 714) та Кот-д’Івуару (9 509)². Наведені дані свідчать про те, що у 2017р. *центральносередземноморський* маршрут продовжував залишатися для мігрантів на шляху до Європи основним.

Двократне скорочення загальної чисельності мігрантів, які прибули до Європи у 2017р., стало можливим великою мірою завдяки укладеній у березні 2016р. *міграційній угоді між ЄС та Туреччиною*, яка сприяла суттєвому зниженню нелегального перетину кордону на *східносередземноморському* маршруті (а також похідному від нього *західнобалканському* маршруті). У 2017р. за цим маршрутом до ЄС потрапили 42 305 осіб. Найбільше мігрантів спостерігалось з Сирії (16 395), Іраку (7 193) та Афганістану (3 985). Посилений контроль на *західнобалканському* маршруті, а також обмеження мобільності мігрантів на грецьких островах і континентальній Греції призвели до того, що збільшується показник нелегального перетину грецьких повітряних кордонів у напрямку Західної Європи із підробними паспортами, а також контрабандна активність в Іонічному морі. Аеропорт ім.Ататюрка в Стамбулі став головним місцем для повітряних подорожей мігрантів до країн Західної Європи³. Побічним ефектом від міграційної угоди між ЄС та Туреччиною стало те, що велике число мігрантів застрягли на грецьких островах в Егейському морі, не маючи можливості руху ані до ЄС, ані до Туреччини, доки розглядаються їх заявки про отримання притулку. У результаті, в переповнених таборах мігрантів частим явищем стали бійки та загалом погіршилися криміногенна ситуація.

Натомість на *західносередземноморському* маршруті спостерігалось двократне збільшення випадків нелегального перетину кордону. У 2017р. за цим маршрутом до Європи потрапили 23 143 особи. Серед них вихідців з Марокко нараховувалося 4 809, Алжиру – 4 219 та Кот-д’Івуару – 3 345⁴. Неприятлива внутрішньополітична ситуація в Марокко – головній транзитній країні для мігрантів, які прямують до Іспанії, сприяла збільшенню потоків мігрантів із західного узбережжя країни з використанням високоякісних човнів, здатних перевозити велике число осіб. Особливістю цього міграційного маршруту, порівняно з іншими, є те, що мігранти переважно самостійно планують свої подорожі до Іспанії без використання послуг перевізників⁵. Це пояснюється географічною наближеністю Марокко до Іспанії, вузькістю Гібралтарської протоки, що полегшує доступ мігрантів на європейський континент.

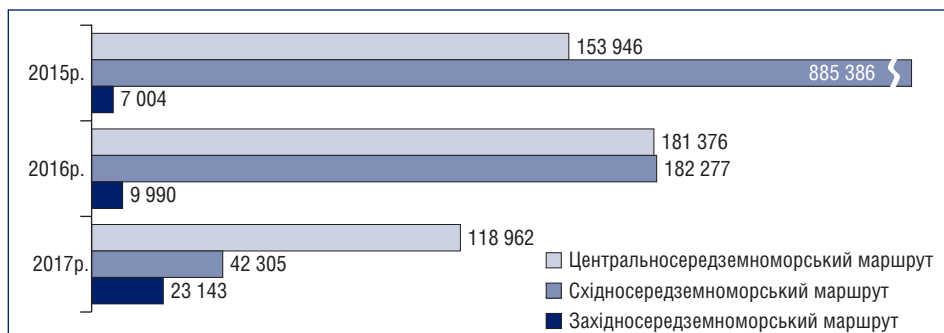
² Frontex Risk Analysis for 2018. – Frontex European Border and Coast Guard Agency, February 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

³ Там само.

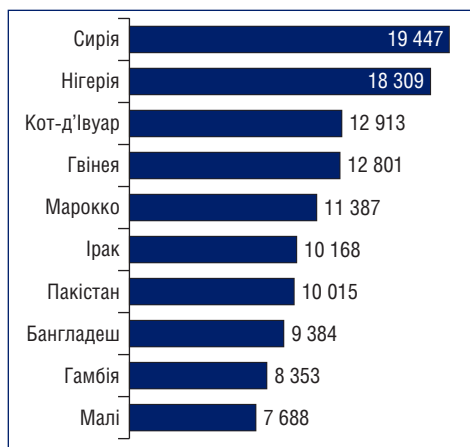
⁴ Там само.

⁵ Там само.

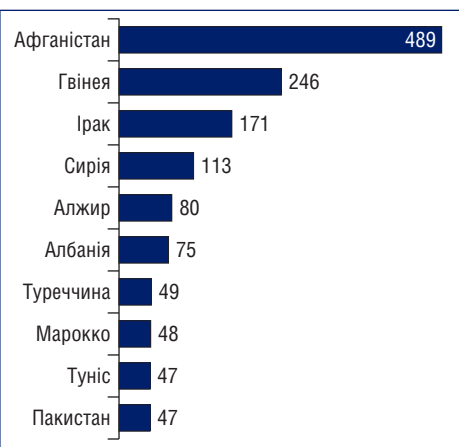
Нелегальний перетин кордону ЄС в розрізі основних міграційних маршрутів*, осіб



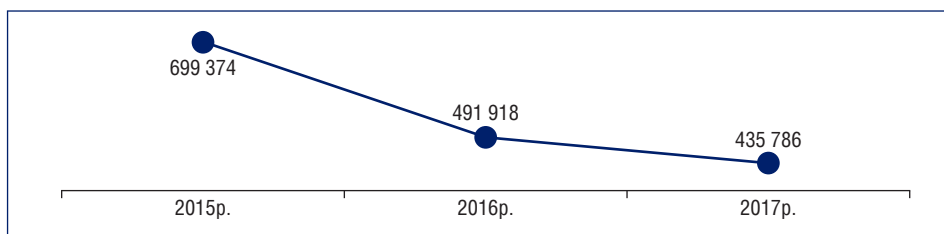
Топ-10 країн походження мігрантів у 2017р.*, осіб



Прихований перетин кордону ЄС в розрізі Топ-10 національностей*, осіб

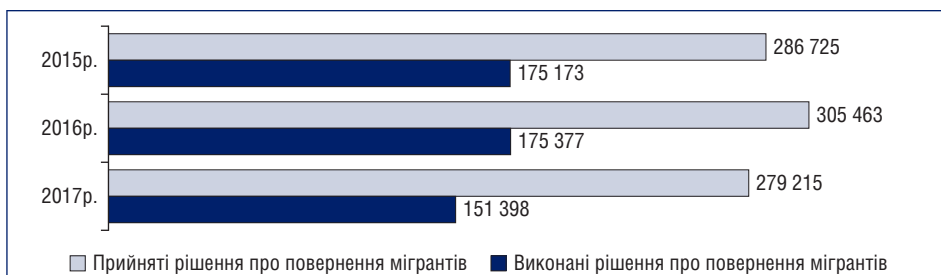


Незаконне перебування на території ЄС*, осіб



*Джерело: Frontex Risk Analysis for 2018. – Frontex European Border and Coast Guard Agency, February 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

Співвідношення між прийняттям і виконанням рішень про повернення мігрантів*, осіб



* Джерело: Frontex Risk Analysis for 2018. – Frontex European Border and Coast Guard Agency, February 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

Як видно з наведених діаграм, порівняно з піком міграційної кризи у 2015-2016рр., кількість нелегальних перетинів кордонів ЄС на східно- та центральносередземноморських маршрутах суттєво скоротилася. Натомість, збільшилося число мігрантів на західносередземноморському маршруті і ця тенденція зберігається. *Тор-3* національностей нелегального перетину кордону ЄС, зафіксовані офіційними пунктами пропуску, склали вихідці з Сирії, Нігерії та Кот-д'Івуару, а прихованого перетину кордону (незафіксованого прикордонниками) – Афганістану, Гвінеї та Іраку. Також скоротився показник нелегального перебування на території ЄС від майже 700 тис. осіб у 2015р. до понад 400 тис. у 2017р. Зберігається суттєва диспропорція між прийняттям і виконанням рішень про повернення мігрантів до країн походження, зважаючи на бюрократичні перепони, а також незавершеність списку безпечних країн (приймаються рішення про депортації мігрантів до країн, визнаних безпечними для проживання).

Супутні явища міграційної кризи

Масовий наплив мігрантів до Європи сприяв *полегшенню доступу терористів на континент*, а також зростанню контрабанди наркотиків і зброї. Після територіальних втрат ІДІЛ в Іраку та Сирії загроза тероризму стала децентралізованою. Лідери терористів зробили ставку на проникнення бойовиків до Європи з метою вчинення терактів. У липні 2017р. 30% від 5 000 іноземних бойовиків, які проживали в Європі та їздили до Сирії або Іраку, повернулися назад в Європу⁶.

Через Середземне море активно здійснюється контрабанда наркотиків та зброї. За підрахунками, щорічно в ЄС споживається 125 тон кокаїну загальною вартістю €27 млрд.⁷ Мережі контрабанди кокаїну диверсифіковані, використовуючи хаби в Західній Африці (Гвінея-Бісау, Гвінея, Гамбія, Сенегал,

⁶ Frontex Risk Analysis for 2018. – Frontex European Border and Coast Guard Agency, February 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

⁷ Там само.

Нігерія) та в регіоні Карибського моря. 80 тонн афганського героїну перевозяться до Західної та Центральної Європи щорічно через Іран, Туреччину та Південно-Східну Європу. Кримінальні групи в Албанії та Косово відіграють ключову роль у контрабанді героїну до Європи⁸. Основними пунктами призначення для контрабанди зброї є: Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Нідерланди, Скандинавські країни, Іспанія та Велика Британія⁹.

Міграційна криза породила нове явище – контрабанда людей. Зважаючи на масовий попит на нелегальні подорожі до ЄС, а також вкрай низькі можливості для працевлаштування у країнах Африки було організовано прибутковий бізнес з добровільного перевезення людей на платній основі через Середземне море. Банди контрабандистів складаються з керівників та рекрутерів (агентів), які шукають потенційних мігрантів. Інші залучені учасники охоплюють орендарів житла, брокерів, власників човнів, водіїв, підроблювачів документів, збирачів грошей, охоронців. Мігранти переважно подорожують до ЄС на надувних гумових човнах, непридатних для далеких мандрівок. Перевізники мігрантів походять переважно з Лівії, Сирії, Іраку, Туреччини та Афганістану.

Поряд з контрабандою людей (заснованою на добровільній згоді між контрабандистом і мігрантом), активно розвивається торгівля людьми (одна з найприбутковіших форм транскордонної злочинності). Торгівля людьми приймає форми сексуальної експлуатації, примусової праці, кримінальної діяльності, жебрацтва та незаконного усиновлення. Західна Африка є одним з основних джерел походження жертв торгівлі людьми до ЄС. Найбільше жертв походять з Нігерії, Камеруну, Гани, Гвінеї, Кот-д'Івуару та Сьєрра-Леоне¹⁰.

Отже, останніми роками ЄС через масовий наплив мігрантів зіткнувся з безпрецедентними викликами безпеці. Велика частина людей перебувають усередині ЄС та очікують на результати розгляду своїх заявок про притулок, тоді як не припиняються спроби нелегально потрапити до ЄС ззовні. Для знаходження ефективних відповідей на ці загрози варто проаналізувати причини, що призвели до такої ситуації, як у контексті міжнародного середовища, так і внутрішньої структури ЄС.

Причини міграційної кризи

“Арабська весна” 2010р., яка супроводжувалася занепадом життєздатних держав у Лівії та Сирії, відкрила для мігрантів вільний шлях до Європи. Адже до того диктаторські режими М.Каддафі в Лівії та Б.Асада в Сирії стримували масові потоки біженців через їх країни.

На фоні вакууму влади в *Лівії*, що утворився після повалення в 2011р. режиму М.Каддафі, в країні утвердилися терористи, контрабандисти та

⁸ Frontex Risk Analysis for 2018. – Frontex European Border and Coast Guard Agency, February 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

торговці людьми, які вдало використали транзитне становище Лівії¹¹. Після 2011р. влада перейшла до Національної перехідної ради, що була визнана міжнародним співтовариством в якості законного представника лівійського народу, а в 2012р. були проведені перші вільні парламентські вибори та сформовано уряд. Проте у травні 2014р. відбувся розкол і утворилося два протилежних уряди і парламенти на заході країни (у Тріполі) та на сході (в Тобруці). Крім того, провінцію Дерна захопили бойовики ІДІЛ, проголосивши “Ісламську державу провінції Дерна”. Незабаром до неї приєднали м.Сірт – батьківщину М.Каддафі. У Тріполі утвердився уряд національної злагоди на чолі з Фаезом аль-Сарраєм, який офіційно визнаний ООН. Крім столиці, уряд національної злагоди також контролює м.Місрата, що складає військову опору режиму. У Тобруці владу має генерал Халіфа Хафтар, який захопив низку нафтових терміналів на узбережжі Середземного моря. Режим Хафтара підтримують РФ, Єгипет та ОАЕ.

Масовому переселенню людей сприяла і ситуація в Сирії. Повстання проти режиму президента Б.Асада, що почалося в 2011р. в південно-західній провінції Дераа, поступово переросло у громадянську війну. Відтоді до того стабільна Сирія стала ареною різноманітних битв: між опозицією та Асадом; ІДІЛом, опозицією та Асадом; між опозиційними групами – за втручання зовнішніх гравців (США, РФ, Туреччини, Ірану)¹².

Отже, наміри ЄС утвердити демократію та верховенство права в сусідніх країнах призвели до зворотного ефекту. ***Не зумівши створити по своєму периметру пояс стабільних та успішних держав, ЄС змушений тепер захищатися від масового переміщення людей, які в ньому шукають можливостей для кращого життя.*** Однак, не меншою мірою до виникнення міграційної кризи призвела помилкова політика ЄС в міграційній сфері попереднього періоду, яка визначалася ставкою на запобігання нелегальній міграції.

Від початку 1990-х років ЄС вибудував комплексну систему із зовнішнього управління міграцією. У рамках ***Глобального підходу до міграції та мобільності від 2005р.*** (ГПММ) ЄС розвивав тісні партнерства з третіми країнами з чітким наголосом на міграційному контролі. ГПММ мав на меті знайти баланс між інтересами ЄС (заохочення легальної міграції та добре контрольованої мобільності), інтересами третіх країн (заохочення легальної міграції та максимізація позитивного впливу міграції на розвиток) та інтересами мігрантів (гарантування міжнародного захисту). Проте на практиці утворився дисбаланс через надмірну увагу до боротьби з нелегальною міграцією. У партнерствах з третіми країнами ЄС не враховував як їх специфічні інтереси та перспективи, так і права та інтереси мігрантів. У результаті політики ЄС мігранти застрягали у транзитних країнах, де піддавалися масовим порушенням їх прав. Крім

¹¹ Novotny Vit. The Refugee Crisis in Focus: Towards better cooperation between Europe's national governments. – Wilfried Martens Center, October 2015, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/refugee-crisis-coordination-european-governments.pdf>.

¹² Colombo A., Magri P. ISPI Report for 2017. The Age of Uncertainty. – Global Scenarios and Italy, ISPI, p.75-87.

того, обмежена ефективність ГПММ пояснюється *браком горизонтальної та вертикальної узгодженості* (між різними політиками ЄС: міграції та притулку, політики розвитку, гуманітарної допомоги, політики сусідства, СЗППБ; між посадовцями ЄС та національними елітами). Структурні недоліки ГПММ були перенесені і до всіх наступних нормативних документів ЄС у галузі зовнішнього управління міграцією¹³.

Договірні-правове забезпечення міграційної політики ЄС

| Дата | Назва нормативно-правового акта | Головні положення нормативно-правового акта |
|----------------|---|--|
| 2005р. | Глобальний підхід до міграції та мобільності ¹⁴ | <p>Головні пріоритети:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) заохочення легальної міграції та добре контрольованої мобільності; 2) запобігання нелегальній міграції та боротьба з торгівлею людьми; 3) максимізація позитивного впливу міграції на розвиток; 4) гарантування міжнародного захисту та зміцнення зовнішнього виміру політики притулку. <p>Основні формати співпраці з третіми країнами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) партнерства з мобільності; 2) спільні порядки денні з міграції та мобільності. <p>Спільні риси обох форматів:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) пропонують політичні рамки для комплексної та посиленої співпраці з третіми країнами в контексті головних пріоритетів; 2) охоплюють питання мобільності, в т.ч. візові питання, сприяння поверненню та реадмісії нелегальних мігрантів. <p>Відмінні риси обох форматів:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) партнерства з мобільності передбачають проведення переговорів щодо лібералізації візового режиму та угод про реадмісію; спільні порядки денні з міграції та мобільності таких умов не містять; 2) партнерства з мобільності застосовуються стосовно сусідніх країн; спільні порядки денні з міграції та мобільності – з іншими третіми країнами. |
| Жовтень 2008р. | Європейський пакт з імміграції та притулку ¹⁵ | <p>Головні пріоритети:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) організація легальної імміграції із врахуванням пріоритетів, потреб і можливостей держав-членів; 2) контроль нелегальної імміграції та сприяння добровільному поверненню мігрантів до країн походження або транзиту; 3) зміцнення прикордонного контролю; 4) створення спільної європейської системи з політики притулку; 5) заохочення партнерств з третіми країнами з метою синергії міграції та розвитку. |

¹³ Koenig N. The EU's External Migration Policy: Towards Win-Win-Win Partnerships. – Jacques Delors Institut, 6 April 2017, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/externalmigrationpolicy-nkoenig-jdib-april17.pdf>.

¹⁴ Global Approach to Migration and Mobility. – European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en.

¹⁵ European Pact on Immigration and Asylum. – EUR-Lex, Access to European Union Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>.

| Договірніо-правове забезпечення міграційної політики ЄС (продовження) | | |
|---|--|---|
| Дата | Назва нормативно-правового акта | Головні положення нормативно-правового акта |
| 28 листопада 2014р. | Ініціатива міграційного маршруту ЄС-Африканський Ріг (Хартумський процес) ¹⁶ | <p>Хартумський процес – регіональний діалог для посиленої співпраці в галузі міграції та мобільності між країнами походження, транзиту та кінцевого призначення вздовж міграційного маршруту Африканський Ріг – ЄС.</p> <p>Головні пріоритети:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) боротьба з торгівлею людьми; 2) боротьба з контрабандою людьми; 3) вигоди від міграції та подолання причин нелегальної міграції та примусового переселення людей; 4) заохочення легальної міграції та мобільності; 5) надання міжнародного захисту та притулку; 6) сприяння поверненню, реадмісії та реінтеграції мігрантів. <p>Країни-учасниці Хартумського процесу:</p> <p>28 держав-членів ЄС;</p> <p>дві держави Європейської економічної зони: Норвегія та Швейцарія;</p> <p>11 африканських держав: Джибуті, Єгипет, Ефіопія, Ерітрія, Кенія, Лівія, Сомалі, Південний Судан, Судан, Туніс, Уганда.</p> |
| 7 червня 2016р. | Основи міграційного партнерства. Новий підхід до кращого управління міграцією ¹⁷ | <p>Нова ініціатива ЄК “Основи міграційного партнерства” засновується на взаємовигідному партнерстві між ЄС та його державами-членами, з одного боку, та партнерськими країнами, з іншого боку, з метою спільного подолання викликів міграції та розвитку.</p> <p>Ключовим елементом ініціативи є міграційні угоди, які охоплюють: допомогу на розвиток, торгівлю, мобільність, енергетику, безпеку, цифрову політику.</p> <p>Пріоритетні країни: Малі, Нігерія, Нігер, Сенегал, Ефіопія.</p> <p>Короткострокові пріоритети:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) порятунок життя на морі та в пустелі; 2) боротьба з мережами контрабандистів і торговців людьми; 3) повернення мігрантів, яким було відмовлено в наданні притулку; 4) відкриття легальних маршрутів для імміграції в Європу. <p>Довгострокові пріоритети:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) подолання причин нелегальної міграції та вимушеного переселення людей шляхом підтримки партнерських країн в їх політичному, соціальному та економічному розвитку; 2) збільшення можливостей для працевлаштування та розвитку в країнах походження мігрантів. |

¹⁶ EU-Horn of Africa Migration Route Initiative (Khartoum Process). – International Organization for Migration, <https://www.iom.int/eu-horn-africa-migration-route-initiative-khartoum-process>.

¹⁷ Migration Partnership Framework. A New Approach to Better Manage Migration. – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.

Договірні-правове забезпечення
міграційної політики ЄС

(продовження)

| Дата | Назва нормативно-правового акта | Головні положення нормативно-правового акта |
|-----------------|--|---|
| 2 лютого 2017р. | Італійський меморандум про взаєморозуміння ¹⁸ | Головні положення: 1) формування системи прикордонного контролю на півдні Лівії для стримування міграції; 2) забезпечення медикаментами та медичним обладнанням пунктів прийому біженців у Лівії; 3) тренування лівійського персоналу в центрах прийому біженців; 4) заохочення широкої євро-африканської співпраці з метою подолання причин нелегальної міграції, впровадження стратегічних проектів розвитку в країнах походження мігрантів, покращення умов життя, зниження рівня безробіття та бідності; 5) підтримка зусиль міжнародних організацій у галузі повернення мігрантів до країн походження, включно з добровільним поверненням. |
| 3 лютого 2017р. | Мальтійська декларація ¹⁹ | Головні пріоритети: 1) тренування, постачання обладнання та іншої підтримки для лівійських сил берегової охорони; 2) посилення заходів зі знищення бізнес-моделі контрабандистів; 3) сприяння розвитку місцевих громад Лівії, зокрема в прибережній зоні та на лівійських сухопутних кордонах уздовж основних міграційних маршрутів; 4) пошук прийнятних можливостей та умов для організації пунктів прийому біженців у Лівії; 5) підтримка Міжнародної організації з міграції у справі добровільного повернення мігрантів; 6) зниження міграційного тиску на лівійських сухопутних кордонах шляхом зміцнення прикордонного контролю. |

Головні напрями сучасної політики ЄС в міграційній галузі

Політика ЄС на центральносередземноморському маршруті. Із закриттям балканського маршруту внаслідок укладення міграційної угоди між ЄС та Туреччиною основним шляхом для мігрантів став центральносередземноморський. 90% усіх мігрантів із субекваторіальної та північної Африки потрапляють до Європи через Лівію. Зважаючи на це, постає необхідність для ЄС підтримання тісної співпраці з лівійською владою для забезпечення контролю та управління міграційними потоками через цю країну.

¹⁸ Italy-Libya agreement: the Memorandum text, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>.

¹⁹ Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route. – European Council, Council of the EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration>.

Політика ЄС стосовно Лівії зосереджується на таких пріоритетах: тренування лівійських сил берегової охорони; допомога та захист мігрантів і біженців; підтримка місцевих громад у Лівії, а також покращення прикордонного контролю²⁰.

Визнаючи центральну роль лівійських сил берегової охорони в управлінні ситуацією, розбудова їх спроможності є ключовим пріоритетом для ЄС. Лівійські сили берегової охорони потребують комплексного тренування, починаючи від базового судноплавства та можливості здійснювати безпечні операції на морі до виконання широкомасштабних правоохоронних функцій з охорони кордону, включно з ефективним контролем лівійської зони відповідальності за здійснення пошуково-рятувальних операцій²¹. ЄС розпочав тренування лівійських сил берегової охорони у 2016р. в рамках операції “Софія”. Головною метою тренування є посилення безпеки в лівійських територіальних водах та порятунок життя мігрантів на морі. У результаті дії операції ЄС було підготовлено 213 членів лівійського персоналу берегової охорони, який значно покращив свої можливості щодо боротьби з контрабандою та торгівлею людьми на морі, а також здійснення пошуково-рятувальних операцій²².

Політика ЄС щодо допомоги та захисту мігрантів і біженців реалізується у наступних формах: доставки гуманітарної допомоги та покращення умов проживання; заохочення добровільного повернення та розселення мігрантів, яким було гарантовано міжнародний захист. На покращення умов проживання в лівійських пунктах прийому біженців у квітні 2017р. ЄС виділив €48 млн. Інші заходи включають надання первинної медичної допомоги, психологічної підтримки, постачання харчових і нехарчових продуктів. ЄС всебічно сприяє програмам добровільного повернення мігрантів, що діють під егідою Міжнародної організації з міграції. У 2018р. такими програмами скористалися 8 546 осіб. Для тих біженців, повернення яких до країн походження є неможливим через ризики для життя і здоров’я, було засновано надзвичайний транзитний механізм, яким опікується Верховний представник ООН у справах біженців. Відповідно до цього механізму, 1 609 мігрантів були евакуйовані з Лівії²³.

У березні 2018р. ЄС схвалив нову програму вартістю €50 млн. на покращення умов проживання в Лівії та становища місцевих громад. У рамках цієї програми надається базовий пакет соціальних послуг для вразливого населення,

²⁰ Central Mediterranean route. – European Council, Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route>.

²¹ Migration on the Central Mediterranean route. Managing flows, saving lives. – Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf.

²² Central Mediterranean route. – European Council, Council of the European Union.

²³ Там само.

а також здійснюються заходи зі стабілізації місцевих громад, що стали джерелом найбільшого походження мігрантів. Програми допомоги місцевим громадам впроваджуються урядом Італії, Програмою розвитку ООН та Дитячим фондом ООН²⁴.

З метою стримування міграційних потоків, на додачу до тренування лівійських сил берегової охорони, ЄС також здійснює заходи на південних кордонах країни, спрямовані на розбудову спроможності безпекового та оборонного сектору країн Західної Африки та на процеси регіональної безпекової співпраці в регіоні Сахель. Місія ЄС з розбудови спроможності в Малі має на меті покращення управління кордонами країни шляхом тренування та консультацій. Нігер – головне транзитне перехрестя для мігрантів на шляху до Європи – отримує користь від міцної присутності СПБО у вигляді постійної місії ЄС з розбудови спроможності у м.Агадес. Метою Місії є підтримка влади Нігеру у стримуванні нелегальної міграції та боротьбі з контрабандистами людей та організованою злочинністю²⁵.

На саміті Європейської Ради 28-29 червня 2018р. було домовлено продовжувати боротьбу з контрабандистами людей, підтримку Італії та інших середземноморських держав-членів ЄС, збільшити допомогу для регіону Сахель, лівійських сил берегової охорони, прибережних та південних громад Лівії, покращення умов перебування в лівійських пунктах прийому біженців, заохочення добровільного повернення мігрантів, а також посилення співпраці з країнами походження та транзиту мігрантів²⁶. Отже, цей саміт Європейської Ради продемонстрував прихильність ЄС до своєї попередньої політики щодо запобігання нелегальній міграції в рамках ГПММ.

На подолання причин нелегальної міграції спрямовані два основні інструменти політики розвитку ЄС, а саме: надзвичайний трастовий фонд для Африки та зовнішній інвестиційний план. **Надзвичайний трастовий фонд для Африки** було засновано в листопаді 2015р. з метою сприяння економічному розвитку та створенню робочих місць, забезпечення базового пакета соціальних послуг та подолання причин нелегальної міграції. 147 програм під егідою трастового фонду отримали загальне фінансування на суму €2,5 млрд. У результаті було створено 200 тис. робочих місць, надано базовий пакет соціальних послуг для 5,4 млн. осіб та забезпечено міжнародний захист для 150 тис. мігрантів, заявки на отримання притулку яких отримали позитивні відповіді. Розподіл фінансування з трастового фонду здійснюється у таких пропорціях: на регіон Сахель (12 країн) – €1,3 млрд.; Африканський Ріг (дев'ять країн) – €833 млн.; Північну Африку (п'ять країн) – €285 млн. **Зовнішній інвестиційний план ЄС** покликаний сприяти інвестиціям та створенню робочих місць

²⁴ Central Mediterranean route. – European Council, Council of the European Union.

²⁵ Migration on the Central Mediterranean route. Managing flows, saving lives. – Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, European Commission.

²⁶ European Council, 28-29/06/2018. – European Council, Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29>.

у країнах Африки та Східного партнерства. За прогнозами, ця ініціатива здатна мобілізувати до €44 млрд. приватних інвестицій. Основним інструментом для імплементації зовнішнього інвестиційного плану є новостворений *Європейський фонд сталого розвитку*²⁷.

Політика ЄС із запобігання нелегальним відправкам мігрантів з Північної Африки є суперечливою і такою, що балансує між інтересами та цінностями. На практиці вона веде до того, що велике число мігрантів застрягатимуть у транзитних країнах, що перекладає фінансовий та адміністративний тягар з прийому та захисту мігрантів на треті країни-партнери ЄС.

Контроль зовнішньої міграції може негативно вплинути на найбільших вигодоотримувачів від закордонних грошових переказів. За даними Світового банку, грошові перекази до країн Африки склали понад \$440 млрд. у 2017р. Сильніший міграційний контроль вразить основний та відносно стабільний фактор розвитку економік країн, що розвиваються. Це, своєю чергою, посилить нерівномірний розподіл ризиків і переваг між ЄС та партнерами²⁸.

Загалом, практика ЄС з перекладання відповідальності щодо надання притулку та здійснення пошуково-рятувальних операцій на африканські країни містить значні ризики як у частині їх реалізації, так і поваги до прав людини. Повернення врятованих мігрантів назад до небезпечних країн з ризиком нестерпного та нелюдського поводження в центрах прийому мігрантів сприятиме грубим порушенням прав людини та позовами до міжнародних і європейських судових інстанцій. Така політика не сприятиме формуванню стабільної системи надання притулку та робить ЄС вразливим і залежним від третіх країн²⁹.

Половина з 35 визначених ЄС пріоритетних африканських країн у галузі міграційного контролю мають авторитарні режими, які вдаються до масових порушень прав людини. ЄС надає найбільшу допомогу саме тим структурам (лівійські сили берегової охорони та Департамент з боротьби з нелегальною міграцією Лівії), які найбільш відповідальні за порушення прав мігрантів. Зокрема, суттєве зниження у 2017р. міграційного тиску на центральносередземноморському маршруті, що було досягнуто завдяки тісній співпраці між ЄС та Лівією, стало можливим у т.ч. завдяки збільшенню показника смертності в Середземному морі³⁰. За повідомленнями очевидців, мігрантів піддають значним ризикам під час пошукових і рятувальних операцій лівійських сил берегової охорони, в інших випадках вони просто стріляють по човнах мігрантів

²⁷ Central Mediterranean route. – European Council, Council of the European Union.

²⁸ Nils F. Turning the Tide in the Mediterranean. Smart Tools For Effective EU Migration Management. – Jacques Delors Institut, 13 December 2017, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/turningthetideinthemediterranean-feller-dec17.pdf>.

²⁹ Carrera S., Lannoo K. We're in this boat together. Time for a Migration Union. – Centre for European Policy Studies, June 2018, https://www.ceps.eu/system/files/SCandKL_PI2018_09_MigrationUnion.pdf.

³⁰ Akkerman M. Europe's solution to migration is to outsource it to Africa. – EU Observer, <https://euobserver.com/opinion/141784>.

і топлять їх. У лівійських пунктах з прийому біженців вони часто піддаються стратам, тортурам, їм не дають води та їжі, відмовляють у доступі до санітарії. Німецькі дипломати порівнюють ситуацію в лівійських пунктах прийому біженців із німецькими концентраційними таборами. У країні існують невідомі ринки, на яких місцеві лівійці купують і продають мігрантів із субекваторіальної Африки³¹.

Подібно Лівії, ЄС намагається впровадити аналогічну політику стосовно Судану. Надання Брюсселем допомоги для прикордонних сил цієї країни сприяє поступовому виходу з міжнародної ізоляції режиму президента Омара аль-Башира, який перебуває в міжнародному розшуку за військові злочини під час Дарфурського конфлікту. У результаті політики ЄС дедалі більше людей зважуватимуться на небезпечні подорожі до Європи. А пріоритет ЄС щодо зовнішнього управління міграцією сприятиме зміцненню кільця авторитарних держав в Африці³².

Хоча співпраця ЄС з африканськими країнами містить багато ризиків і загроз для Євросоюзу, натомість ці країни отримують від неї низку переваг. *По-перше*, вона сприяє зростанню міжнародного авторитету країн та легітимізації правлячих у них режимів (переважно авторитарного спрямування). *По-друге*, вони користуються фінансовою допомогою ЄС, спрямованою на зміцнення прикордонного контролю та стабілізацію місцевих громад. Від зазначеної допомоги значною мірою залежать такі країни, як Малі та Афганістан. Ефіопія сподівається на залучення європейських інвестицій у свій приватний сектор та отримання преференційного доступу до спільного ринку ЄС. *По-третє*, самі африканські країни розділяють інтереси ЄС щодо запобігання нелегальній міграції та зміцнення безпеки своїх держав.

Ефективним запобіжником проти нелегальної міграції є угоди про реадмісію, які дозволяють безперешкодно повертати мігрантів до країн походження. Укладення угод про реадмісію є серед пріоритетів політики ЄС. Однак треті країни не погоджуються на укладення подібних угод, адже отримують значні прибутки від закордонних грошових переказів. Приклад Малі засвідчив, що запропонована ЄС фінансова допомога для цієї країни в обмін на угоду про реадмісію складала лише п'яту частину річного доходу, отриманого від закордонних грошових переказів, через що влада Малі відмовилася від такої угоди. Переговори стосовно укладення угоди про реадмісію безрезультатно тягнуться роками у випадку з Марокко, тоді як з Алжиром вони не досягли жодного успіху зовсім. Африканські країни відмовляються приймати назад своїх громадян, адже вони роблять значний внесок до ВВП своїх країн³³.

³¹ Nils F. Turning the Tide in the Mediterranean. Smart Tools For Effective EU Migration Management. – Jacques Delors Institut, 13 December 2017, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/turningthetideinthemediterranean-feller-dec17.pdf>.

³² Akkerman M. Europe's solution to migration is to outsource it to Africa. – EU Observer, 10 May 2018, <https://euobserver.com/opinion/141784>.

³³ Там само.

Отже, формуючи довгострокові цілі міграційної політики, ЄС маневрує між прагматизмом, ефективністю та дотриманням власних цінностей. Прагматичний інтерес до *запобігання нелегальній міграції може дати ЄС нетривале полегшення, однак на довгострокову перспективу ефективність цієї політики виглядає сумнівною*. У той же час дотримання у сфері міграційної політики основоположних цінностей, на яких було засновано ЄС, забезпечило б довіру серед міжнародних партнерів. Загалом, формуючи міграційну політику ЄС слід віддавати пріоритет саме довгостроковим наслідкам.

З метою порятунку мігрантів на морі та боротьби з контрабандистами людьми ЄС розгорнув три операції в Середземному морі: “Софія”, “Теміс” (колишня операція “Тритон”) та “Посейдон”. З 2015р. завдяки ним було врятовано 375 тис. осіб. Разом з тим, понад 6 000 осіб загинули під час спроб перетнути Середземне море в напрямку Європи³⁴.

Операції ЄС у Середземному морі

| Назва операції | Мандат |
|--|---|
| “Софія” ³⁵ | Започаткована в червні 2015р. <i>Цілі</i> операції: розпізнавання, захоплення або знищення човнів та іншого обладнання контрабандистів і торговців людьми; руйнування бізнес-моделі контрабандистів у Південному Середземномор’ї; запобігання людським смертям. Для потреб операції 25 держав-членів виділили 1 800 осіб персоналу та майно. Під час дії операції було нейтралізовано 372 човни та заарештовано 101 контрабандиста. У червні 2016р. мандат операції було доповнено двома завданнями: тренування лівійських сил берегової охорони; внесок у дотримання ембарго ООН на постачання зброї у відкритому морі. Операція “Софія” проводиться у відкритому морі поблизу територіальних вод Лівії, проте не здійснюється всередині лівійських територіальних вод. З 2015р. завдяки операції “Софія” було врятовано 44 810 мігрантів. |
| “Теміс” ³⁶ (колишня операція “Тритон”) | Заснована Європейською службою прикордонної та берегової охорони <i>Frontex</i> у листопаді 2014р. з метою захисту зовнішнього кордону ЄС та надання допомоги в пошуково-рятувальних операціях. У липні 2015р. ареал проведення операції було розширено далі на південь. Мандат операції поширюється на незаконний перетин кордону та пов’язані з цим злочини (контрабанда людей, наркотиків, незаконна риболовля та забруднення моря), а також реєстрацію мігрантів. Операція здійснюється під проводом МВС Італії. 28 європейських держав беруть участь в операції шляхом делегування прикордонників та надання технічного обладнання. У лютому 2018р. операцію “Тритон” замінила операція “Теміс”. З 2015р. завдяки операції було врятовано 251 099 осіб. |
| “Посейдон” ³⁷ | Операція здійснюється у східному Середземномор’ї від 2006р. Головна <i>мета</i> : патрулювання грецьких морських кордонів з Туреччиною в Егейському морі. З 2015р. завдяки операції “Посейдон” було врятовано 82 080 осіб. |

³⁴ Saving lives at sea and targeting criminal networks. – European Council, Council of the EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks>.

³⁵ Migration on the Central Mediterranean route. Managing flows, saving lives. – Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, European Commission, 25 January 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf.

³⁶ Там само.

³⁷ Saving lives at sea and targeting criminal networks. – European Council, Council of the EU.

ЄС здійснює рішучі заходи боротьби з контрабандистами людьми. У лютому 2016р. було засновано *Європейський центр з боротьби з контрабандою мігрантів*. 45 експертів надають допомогу поліції та прикордонникам, а також залучені до координації транскордонних контрабандних операцій. У березні 2016р. Рада ЄС закликала всіх залучених акторів зміцнити співпрацю та обмін інформацією, дослідити вплив соціальних мереж на контрабанду людей, активніше залучати приватний сектор, а також посилити співпрацю з країнами походження та транзиту мігрантів. У листопаді 2015р. лідери ЄС та африканських держав погодилися здійснювати обмін інформацією та покращити співпрацю між поліцією та органами юстиції з питань контрабанди мігрантів³⁸.

Політика ЄС на східно- та західносередземноморських маршрутах

Пік міграційної кризи 2015-2016рр. продемонстрував незахищеність південно-східних кордонів ЄС перед масовим напливом біженців з охоплених війною Сирії, Іраку та Афганістану. У відповідь окремі держави-члени ЄС почали створювати фізичні бар'єри на шляху мігрантів до Європи. Зокрема Угорщина побудувала паркан на своїх кордонах із Сербією та Хорватією, Болгарія та Греція – на кордоні з Туреччиною, Іспанія – на кордоні з Марокко (навколо своїх анклавів Сеути і Мелільї у Північній Африці). Однак такі заходи рятували ситуацію лише в короткостроковій перспективі. З метою довгострокового стримування міграційних потоків на східносередземноморському та похідному від нього західнобалканському маршрутах ЄС почав переговори з Туреччиною, спрямовані на припинення вільного потрапляння мігрантів з цієї країни на територію Євросоюзу.

29 листопада 2015р. відбулася зустріч між лідерами держав-членів ЄС та Туреччиною. Вона стала важливим етапом у подальшому розвитку двосторонніх відносин ЄС-Туреччина, а також врегулювання міграційної кризи. Основним результатом зустрічі став *Спільний план дій ЄС-Туреччина*. Сторони домовилися запобігати нелегальним переміщенням мігрантів між Туреччиною та ЄС, застосовувати положення угоди про реадмісію та повертати тих мігрантів до країн походження, яким було відмовлено в наданні притулку. З метою покращення умов перебування біженців у Туреччині ЄС зобов'язався виділити додаткові €3 млрд.³⁹

Від початку міграційної кризи Туреччина надала притулок для 3,5 млн. сирійських біженців. Для полегшення тягара з їх облаштування у листопаді 2015р. ЄС заснував *Фонд допомоги біженцям у Туреччині*. Пріоритетними напрямками діяльності Фонду були визначені гуманітарна допомога, освіта, управління міграцією, охорона здоров'я, муніципальна інфраструктура та соціально-економічна підтримка. На ці потреби було заплановано виділити €3 млрд. (€1 млрд. з бюджету ЄС та €2 млрд. від держав-членів). Завдяки гуманітарній допомозі ЄС

³⁸ Saving lives at sea and targeting criminal networks. – European Council, Council of the EU.

³⁹ Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 29/11/2015. European Council, Council of the EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29>.



1,3 млн. сирийських біженців у Туреччині були забезпечені базовим пакетом соціальних послуг, 266 тис. дітей пішли до школи та 18 тис. вагітних жінок отримали необхідну медичну допомогу. У сфері освіти 5 500 вчителів турецької мови у 23 провінціях проводили навчання для 312 тис. сирийських дітей, 32 тис. дітей користувалися громадським транспортом до місць навчання, а також розпочато будівництво 50 нових шкіл. У галузі охорони здоров'я 760 тис. осіб отримали базовий пакет медичних

послуг, 217 немовлят пройшли вакцинацію та запущено 12 центрів охорони здоров'я для мігрантів⁴⁰.

Позитивна динаміка співпраці ЄС з Туреччиною була продовжена у 2016р. 18 березня 2016р. сторони уклали міграційну угоду з метою зупинити масовий потік біженців на континент. Згідно з положеннями цієї угоди, починаючи з 20 березня 2016р. усі нові нелегальні мігранти, що рухаються з Туреччини в напрямку грецьких островів та які не подали заяви про притулок або яким було відмовлено в наданні притулку в країнах-членах ЄС, будуть повернуті назад до Туреччини. За кожного сирийця, повернутого до Туреччини з грецьких островів, іншого сирийця переселять з Туреччини до ЄС. При цьому, перевага надаватиметься тим мігрантам, які раніше не здійснювали спроб нелегального перетину кордону ЄС. Туреччина зобов'язується здійснювати рішучі заходи для запобігання новим спробам нелегального перетину кордону⁴¹.

Міграційна угода ЄС-Туреччина також містить низку політичних положень, не пов'язаних з міграційним контролем. Зокрема, сторони зобов'язалися прискорити виконання плану дій з візової лібералізації та надання безвізового режиму для турецьких громадян щонайпізніше наприкінці червня 2016р. за умови виконання всіх умов. ЄС і Туреччина підтвердили взаємні наміри надати нового імпульсу переговорам про вступ до ЄС, а також оновити діючий митний союз⁴². Однак унаслідок надмірної централізації влади в Туреччині через невдалу спробу військового перевороту в липні 2016р., масові переслідування підозрюваних у перевороті та тривалу дію надзвичайного стану подальше політичне зближення між ЄС і Туреччиною було фактично припинено.

⁴⁰ The EU Facility for Refugees in Turkey. – European Commission, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf.

⁴¹ EU-Turkey statement, 18 March 2016. – European Council, Council of the EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement>.

⁴² Там само.

За 2,5 роки впровадження міграційної угоди ЄС-Туреччина було досягнуто відчутних результатів. Щоденні нелегальні перетини кордону ЄС знизилися на 97% – з 10 тис. осіб у жовтні 2015р. до 80 осіб у березні 2018р., тоді як кількість смертей в Егейському морі – від 1 175 осіб до 130. У чіткій відповідності до положень угоди, 12 476 сирийських біженців було розселено з Туреччини в державах-членах ЄС. Разом з цим, показник повернення мігрантів з грецьких островів назад до Туреччини залишається низьким: лише 2 164 біженця було евакуйовано з території Греції від березня 2016р. Загалом від початку 2016р. в рамках Програми ЄС з добровільного повернення та реінтеграції мігрантів 12 569 мігрантів було повернуто до Туреччини з грецьких островів та материкової Греції⁴³.

Попри значні переваги, міграційна угода ЄС-Туреччина має і ряд недоліків та загроз для Євросоюзу. Поеднання в одному документі положень щодо міграційного контролю та перспектив політичного зближення з ЄС дало Анкарі політичний важіль впливу на Брюссель. Президент Р.Ердоган неодноразово погрожував виходом з міграційної угоди, якщо не буде прогресу у плані візової лібералізації та переговорів про вступ. ЄС несе репутаційні ризики через негативний вплив міграційної угоди на дотримання прав людини, адже від початку 2017р. 15 тис. мігрантів застрягли на переповнених грецьких островах, знаходячись у нелюдських умовах в пунктах прийому біженців. За умов відсутності солідарності між державами-членами ЄС стає уразливим перед шантажем з боку третіх країн⁴⁴. Варто також враховувати, що Туреччина, з якою в 2016р. було укладено міграційну угоду, та Туреччина 2018р. – фактично дві різні держави. Адже після невдалої спроби військового перевороту в липні 2016р. та референдуму у квітні 2017р. відбувається стрімка централізація влади в руках Р.Ердогана, що закріпили результати президентських і парламентських виборів червня 2018р. У відповідь на зростання авторитаризму Туреччини, Брюссель намагається дистанціюватися від своїх обіцянок щодо вступу країни до ЄС. А без політичних стимулів у вигляді безвізового режиму та гарантій вступу, виконання міграційної угоди стає добровільним жестом Анкари. Однак така ситуація не може тривати довго, і ЄС слід вибудовувати новий формат відносин із східним сусідом із врахуванням сучасних реалій.

Директор *Frontex* Ф.Леггері привертає увагу лідерів ЄС до західносередземноморського міграційного маршруту⁴⁵. Чисельність мігрантів, які досягли ЄС через центрально- та східносередземноморські маршрути значно перевищує

⁴³ EU-Turkey Statement. Two years on. – European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.

⁴⁴ Koenig N. The EU's External Migration Policy: Towards Win-Win-Win Partnerships. – Jacques Delors Institut, 6 April 2017, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/externalmigrationpolicy-nkoenig-jdib-april17.pdf>.

⁴⁵ Illegal migration to Spain likely rise further in 2018: EU agency. – Reuters, 19 January 2018, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-spain/illegal-migration-to-spain-likely-rise-further-in-2018-eu-agency-idUSKBN1F8192>.



відповідний показник на західносередземноморському шляху, й найближчими роками він демонструватиме тенденцію до зростання. Зростаюча бідність жителів північного регіону Риф у Марокко на фоні загального покращення економічної ситуації в Іспанії стимулюватиме останніх до міграції на європейський континент. Крім того, мігранти із субекваторіальної Африки, які рухаються транзитом через Нігер до Лівії, можуть змінити свій маршрут на Алжир, Марокко і далі до Іспанії. Тим більше, що на цьому маршруті їх чека-

тиме набагато менше ризиків під час перетину Середземного моря. *Frontex* готує плани розгортання операцій ЄС в Західному Середземномор'ї та посилення повітряної розвідки⁴⁶.

Проте ЄС, схоже, недооцінює загрози, які потенційно можуть виникнути на західносередземноморському маршруті. У висновках Європейської ради за результатами саміту 28-29 червня 2018р. цій проблемі присвячено лише два речення: “ЄС погоджується підтримати зусилля для запобігання нелегальній міграції у Західному Середземномор'ї. Це включає заходи, які мають здійснити держави-члени, а також країни походження і транзиту мігрантів, у першу чергу, – Марокко”⁴⁷.

Отже, зіткнувшись із безпрецедентним у своїй історії напливом біженців, ЄС, відкривши свої кордони для майже мільйона осіб, на майбутнє взяв курс на стримування нелегальної міграції та забезпечення більшої контрольованості ситуації. Досягнувши успіху у справі запобігання новим переміщенням мігрантів до Європи завдяки укладеній з Туреччиною міграційній угоді, *Брюссель фактично поставив себе в залежність від волі Анкари дотримуватися чи не дотримуватися положень угоди, а також завдав шкоди своєму іміджу глобального правозахисника*. Адже багато мігрантів, попри фінансову допомогу та облаштування в Туреччині, не можуть повною мірою реалізувати своє право на міжнародний захист, гарантоване їм Женевською конвенцією про статус біженців від 1951р. Подібну практику ЄС прагне впровадити з Лівією, що, на відміну від Туреччини, буде надзвичайно складно зробити з огляду на фактичне двовладдя в країні, невідконтрольність центральній владі в Тріполі більшості території країни, активність торговців і контрабандистів людьми, а також терористів. *Така політика ЄС в довгостроковій перспективі може*

⁴⁶ Illegal migration to Spain likely rise further in 2018: EU agency. – Reuters, 19 January 2018, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-spain/illegal-migration-to-spain-likely-rise-further-in-2018-eu-agency-idUSKBN1F8192>.

⁴⁷ European Council, 28-29/06/2018. – European Council, Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29>.

*привести до зворотного ефекту, адже більше мігрантів зважуватимуться на небезпечні подорожі до Європи через порушення їх прав у країнах походження, авторитарні режими в яких підтримує ЄС задля припинення руху людей звідти. Ефективною політикою із запобігання міграції можуть бути заходи, спрямовані на подолання причин цього явища. Для цього **необхідно значно збільшити наявне фінансування на забезпечення соціально-економічного розвитку країн походження мігрантів, створення робочих місць. За сприятливої економічної ситуації вдома мігранти матимуть набагато менше стимулів до міграції. Нинішнє фінансування ЄС є вкрай недостатнім.***

Реформа спільної системи надання притулку в ЄС

Криза біженців яскраво продемонструвала недоліки нинішньої інституційної архітектури ЄС стосовно сфери вироблення міграційної політики та брак солідарності серед держав-членів у питанні прийому мігрантів і біженців. Міграційній тематиці присвячено лише три статті Лісабонського договору, які містять загальні політичні декларації. Згідно зі ст.78 зазначеного договору, “Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, який потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невідворнення. Якщо в одній або кількох державах-членах виникає надзвичайна ситуація, пов’язана з раптовим напливом громадян третіх країн, Рада за пропозицією Комісії може ухвалити тимчасові заходи на користь зацікавлених держав”⁴⁸.

Заходи щодо спільної європейської системи притулку охоплюють:

- 1) уніфікований статус притулку для громадян третіх країн, діючий на території всього Союзу;
- 2) однаковий статус допоміжного захисту для громадян третіх країн, які, не отримуючи європейського притулку, потребують міжнародного захисту;
- 3) спільну систему тимчасового захисту переміщених осіб у випадку масового напливу;
- 4) спільні процедури надання і позбавлення уніфікованого статусу притулку або допоміжного захисту;
- 5) критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень щодо притулку або допоміжного захисту;
- 6) стандарти умов прийому осіб, які звернулися з проханням надати притулок або допоміжний захист;
- 7) партнерство та співробітництво з третіми країнами з метою контролю напливів осіб, які звертаються з проханням надати притулок або допоміжний чи тимчасовий захист⁴⁹.

⁴⁸ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). – Офіційний вісник Європейського Союзу, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

⁴⁹ Там само.

Отже, Лісабонський договір закликає до формування спільної європейської політики надання притулку, спільних зусиль держав-членів у цій сфері. Проте на практиці ситуація виглядає інакше. Саме через розбіжності між державами-членами спільні європейські інституції в галузях міграції та притулку є слабкими. *Міграційна, зовнішня, торгівельна політики та політика розвитку ЄС є погано координованими між собою.* Політика міграції та притулку є сферою спільної компетенції ЄС та держав-членів, що посилює складність і запутаність проблеми. Без стабільних національних зобов'язань і внесків ЄС позбавлений адекватних фінансових та пов'язаних з мобільністю ініціатив. У зв'язку з цією обставиною, замість єдиної загальноєвропейської системи надання притулку, на чому наголошено в Лісабонському договорі, *паралельно існують 28 національних систем надання притулку.* Європейські інституції у галузі міграції та притулку – *Агентство ЄС з прикордонної та берегової охорони Frontex* (штаб-квартира у Варшаві, Польща) та *Європейський офіс зі сприяння політиці притулку* (штаб-квартира у Валетті, Мальта) є недорозвинутими та недофінансованими. Вплив ЄС на міграційну політику ЄС значно обмежений Лісабонським договором, тоді як Європейський Парламент має непрямий вплив на щоденні рішення національних урядів. Єдиним органом, що має реальні повноваження в галузі міграції, є Рада ЄС, яка представляє держави-члени. Під час голосування питань міграції та притулку діє принцип кваліфікованої більшості. На оперативному рівні також спостерігається *низька інституційна спроможність і погана координація між відповідними органами.* Зокрема, агентству *Frontex* не вистачає персоналу та обладнання. Європол – головний орган з боротьби з контрабандою людей в ЄС – залежить від держав-членів у частині обміну інформацією, яку останні часто не надають йому. Між Європолом та *Frontex* заборонено обмін інформацією через правила захисту інформації в ЄС. Брак обладнання, персоналу та готовності є основними причинами затягування будівництва нових центрів з прийому біженців⁵⁰.

Значні структурні недоліки закладені і в спільній європейській системі з надання притулку. *Дублінський протокол, що встановлює критерії та механізми визначення держави-члена ЄС, відповідальної за розгляд заяв на міжнародний захист від громадян третіх країн або осіб без громадянства*⁵¹, поклав на країну першого прибуття мігрантів обов'язок з розгляду їх заявок про притулок та облаштування в країні. Це створило надмірне навантаження на *дві країни ЄС – Італію та Грецію*, куди найбільше прибувало мігрантів за

⁵⁰ Novotny Vit. The Refugee Crisis in Focus: Towards better cooperation between Europe's national governments. – Wilfried Martens Center, October 2015, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/refugee-crisis-coordination-european-governments.pdf>.

⁵¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for the determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. – EUR-Lex Access to European Union Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?sessionId=jHNITp3HLjqw8mqGbQSpZh1VWpjCyVQq14Hgcztw4pbfSQZffnm!557467765?uri=CELEX:32013R0604>.

середземноморськими маршрутами. Не справляючись з масовим напливом біженців, Рим і Афіни дозволили мігрантам рухатися далі на північ Європи, внаслідок чого на кордоні Австрії та Німеччини опинилося майже 1 млн. біженців. Керуючись гуманітарними міркуваннями, у вересні 2015р. канцлер ФРН А.Меркель відкрила кордони країни для біженців. Тоді ж Єврокомісія затвердила механізм розселення мігрантів з Італії та Греції до інших держав ЄС на основі квотного принципу. Протягом двох років було вирішено розселити в державах-членах ЄС 160 тис. шукачів притулку. У 2016р. ЄК внесла зміни до Дублінського протоколу, за якими в разі надмірного напливу біженців до малої кількості держав-членів, буде автоматично запущено механізм розселення біженців на території ЄС на основі принципу солідарності⁵². Така можливість передбачена Лісабонським договором (ч.3 ст.78)⁵³.

Однак рішення А.Меркель та квотний принцип розселення мігрантів спричинили розкол в Європі. ЄС розділився на протилежні табори. Держави-члени ЄС на Заході та Півночі Європи, такі як Австрія, Бельгія, Нідерланди та Швеція підтримали Німеччину у прихильній для біженців політиці. Франція та Велика Британія відреагували дещо стриманіше, прийнявши набагато менше мігрантів. Натомість, центральноєвропейські держави (Польща, Чехія, Угорщина) висловилися категорично проти цих рішень. Варшава, Прага та Будапешт вважали кращим рішенням міцніший захист зовнішніх кордонів ЄС з метою запобігання нелегальній міграції. На їх переконання, ЄС слід допомагати мігрантам у країнах походження, заперечуючи можливість допуску на територію ЄС. Жорстка позиція держав Центральної Європи пояснюється особливостями історичного та цивілізаційного розвитку. Для колишніх комуністичних держав з гомогенним населенням прийом мігрантів з іншого культурного та релігійного середовища є набагато чутливішим питанням, аніж для західноєвропейських держав, у яких здавна проживають великі іноземні громади, що походять з колишніх колоній⁵⁴.

4 травня та 13 липня 2016р. ЄК запропонувала сім законодавчих пропозицій з реформування спільної європейської системи надання притулку⁵⁵. Метою запропонованих змін було зробити існуючу систему більш ефективною та стійкою перед потенційними майбутніми міграційними кризами, усунути випадки вторинної міграції, а також ефективніше надавати допомогу найбільш постраждалим від міграційної кризи державам-членам ЄС.

⁵² Lehne S. The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis. – Carnegie Europe, 3 April 2018, <http://carnegieeurope.eu/2018/04/03/eu-remains-unprepared-for-next-migration-crisis-pub-75965>.

⁵³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01).

⁵⁴ Lehne S. The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis. – Carnegie Europe, 3 April 2018.

⁵⁵ Reform of EU asylum rules. – European Council, Council of the EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform>.

| Сім законодавчих пропозицій з реформування спільної європейської системи надання притулку | | |
|---|---|---|
| | Суть нововведень | Характеристика нововведень |
| 1) | Оновлення Дублінського протоколу | <ul style="list-style-type: none"> • Краще визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про притулок. • Забезпечення справедливого розподілу обов'язків між державами-членами згідно з механізмом розселення мігрантів. • Запобігання вторинним переміщенням мігрантів усередині ЄС. |
| 2) | Оновлення системи бази даних відбитків пальців в ЄС | <ul style="list-style-type: none"> • Покращення системи шляхом збору додаткової інформації, зокрема фото-зображень нелегальних мігрантів. • Збір додаткової інформації про громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС та не подають заяви про отримання притулку. • Спрощення доступу до системи для правоохоронних органів. |
| 3) | Нове європейське агентство з притулку | <p>Пропозиція передбачає перетворення існуючого Європейського офісу зі сприяння політиці притулку в повноцінне Європейське агентство з притулку. Новий орган буде відповідальний за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення сумісності між державами-членами під час розгляду заявок про притулок; • надання оперативної та технічної допомоги для держав-членів ЄС. |
| 4) | Спільна європейська процедура з надання притулку | <ul style="list-style-type: none"> • Заміна нинішніх різних процедур у державах-членах на простішу процедуру. • Кращий захист прав біженців і вразливих осіб. • Запровадження жорсткіших правил для запобігання зловживанням. • Пришвидшення процедури розгляду заяв на отримання притулку. |
| 5) | Єдині правила розгляду заявок про притулок | <ul style="list-style-type: none"> • Спільні критерії для ідентифікації осіб, які потребують міжнародного захисту. • Гарантування спільних прав шукачам притулку в усіх державах-членах ЄС. |
| 6) | Кращі умови прийому біженців | <p><i>Перша ціль:</i> забезпечення стандартних умов прийому всіх шукачів притулку через:</p> <ul style="list-style-type: none"> • спільне встановлення умов прийому біженців для усіх шукачів притулку; • гарантування права на роботу для шукачів притулку не пізніше ніж через дев'ять місяців від дня подачі їх заяви на притулок; • гарантування права на освіту для неповнолітніх. <p><i>Друга ціль:</i> зниження вторинної міграції всередині ЄС шляхом встановлення географічних обмежень, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обмеження доступу до умов прийому біженців для держав-членів, відповідальних за розгляд заявок про притулок; • обмеження видачі документів, що дають право на вільне пересування, у випадку серйозних гуманітарних причин; • дозвіл для держав-членів обмежити переміщення мігрантів на визначених територіях. |
| 7) | Новий механізм ЄС із розселення мігрантів | <p>ЄК пропонує запровадити постійний механізм розселення мігрантів, який би замінив існуючі тимчасові схеми розселення.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Відкриття легальних і безпечних маршрутів до ЄС та зниження ризику масового напливу мігрантів у довгостроковій перспективі. • Забезпечення спільних правил для розселення та гуманітарного прийому. • Підтримка третіх країн, які мають значну частку біженців, які потребують міжнародного захисту. |

Отже, проголосивши в Лісабонському договорі амбітні цілі зі створення спільної європейської системи з політики притулку, на практиці держави-члени ЄС їх не дотримуються. У результаті слабкості інституційної будови ЄС у міграційній сфері він виявився неготовим до масового напливу біженців та необхідності швидкого їх розселення відповідно до міжнародних норм. Крім того ситуація ускладнюється й відсутністю солідарності всередині Об'єднання. Зміцнення інституційної спроможності ЄС та досягнення внутрішньоевропейської солідарності в питанні міграції мали б стати надійними запобіжниками неповторення подібної ситуації в майбутньому. Від здатності ЄС дати відповідь на міграційний виклик значною мірою залежить його цілісність та майбутній розвиток.

Поточні виклики міграційній політиці ЄС

У середині червня 2018р. в Німеччині вибухнула урядова криза, що загрожувала розпадом правлячої коаліції. Предметом суперечки між канцлером А.Меркель та главою МВС Г.Зеегофером була вторинна міграція до країни біженців, які вже були зареєстровані в інших державах-членах ЄС. Зважаючи на зростання нелегального перетину австро-німецького кордону, а також готуючись до жовтневих виборів у Баварії, де владу з часів Другої світової війни стабільно мала ХСС, Г.Зеегофер пригрозив розвертати на кордоні мігрантів, зареєстрованих в інших державах-членах або яким відмовлено в наданні притулку. Натомість А.Меркель застерігала від одноосібних дій Німеччини, наполягаючи на пошуку загальноєвропейського рішення. Глава уряду ФРН пропонувала своєму соратнику зачекати рішення саміту Європейської Ради 28-29 червня 2018р. Ситуація виглядала вкрай напруженою, адже Г.Зеегофер у протистоянні з А.Меркель також заручився підтримкою австрійського канцлера С.Курца, відомого своїм жорстким курсом стосовно мігрантів⁵⁶. Здавалося, що багаторічний канцлер А.Меркель перебуває за крок від втрати влади та можливих дострокових виборів у зв'язку з розпадом правлячої коаліції.

Компроміс зрештою було знайдено на саміті Європейської ради 28-29 червня 2018р. Лідери держав-членів ЄС погодилися *створити спеціальні контрольовані центри для біженців*, у яких за прискореною процедурою будуть розглядатися заявки мігрантів і їх буде розділено на тих, хто не має підстав перебувати в ЄС і кого буде повернуто до країн походження, і біженців, які відповідають усім критеріям і яким буде гарантовано міжнародний захист. Такі центри плануються розміщувати в тих державах-членах, які добровільно на це погодяться⁵⁷. Таке компромісне формулювання задовольнило очільників країн Вишеградської групи, і в результаті було знайдено *компромісне загальноєвропейське*

⁵⁶ Бондарева Х. Ультиматум для Меркель: як нова міграційна криза ламає уряд Німеччини. – Європейська правда, 15 червня 2018р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/06/15/7083158>.

⁵⁷ European Council, 28-29/06/2018. – European Council, Council of the European Union.

рішення, на чому від початку наполягала А.Меркель. Унаслідок досягнутих домовленостей суперечка А.Меркель-Г.Зеегофер поступово пішла на спад і було збережено цілісність коаліції та політичну стабільність у Німеччині.

З 1 липня 2018р. Австрія перебрала на себе головування в Раді ЄС. У затвердженій програмі головування Відень надає пріоритет зовнішньому управлінню міграцією, підтверджуючи тим самим прихильність попередній міграційній політиці ЄС. Австрія пропонує підтримувати тісну співпрацю з країнами походження та транзиту мігрантів з метою стримування нелегальної міграції по інший берег Середземного моря. Конкретні заходи охоплюють боротьбу з контрабандистами та торговцями людьми, зміцнення прикордонного агентства *Frontex*, закриття східно- та центральносередземноморських маршрутів, знищення бізнес-моделі контрабандистів. У галузі політики притулку Відень наполягає на чіткому розмежуванні біженців і нелегальних мігрантів, створенні життєздатної та ефективної спільної європейської системи з надання притулку, зміцнення спільної політики повернення мігрантів⁵⁸. Отже, *Австрія робить головну ставку на боротьбу з нелегальною міграцією та її запобігання в майбутньому, значно менше уваги приділяючи внутрішньому реформуванню*. У пунктах програми, присвячених міграційній проблемі, зовсім немає таких, що стосуються фінансової допомоги для країн походження і транзиту мігрантів, що є заходом боротьби з причинами нелегальної міграції. Такий дисбаланс у пріоритетах може законсервувати нинішню ситуацію з усіма негативними на сьогодні наслідками, які в довгостроковій перспективі будуть лише поглиблюватися.

На виконання рішень червневого (2018р.) саміту Європейської ради 24 липня 2018р. ЄК представила **концепцію контрольованих центрів та регіональних платформ з висадки мігрантів**. Основною метою діяльності контрольованих центрів для біженців було проголошено покращення існуючого механізму розмежування біженців, які потребують міжнародного захисту, та нелегальних мігрантів, які не мають права перебувати в ЄС та підлягають швидкому поверненню до країн походження. Такі центри отримують повну оперативну підтримку від інституцій ЄС, забезпечують швидкий та ефективний розгляд заявок про притулок. Держави-члени, які відмовляються розміщувати на своїй території контрольовані центри, на добровільній основі погоджуються виділяти фінансову допомогу державам-членам ЄС у розмірі €6 000 на одну особу для облаштування мігрантів або забезпечення їх повернення на Батьківщину. На додачу до контрольованих центрів для біженців, Єврокомісія пропонує створення регіональних платформ для висадки мігрантів, метою яких є забезпечення швидкої та безпечної висадки мігрантів по обидва береги Середземного моря відповідно до норм міжнародного права⁵⁹. Таким чином, зазначені ініціативи

⁵⁸ Programme of the Austrian Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2018. – The Austrian Presidency of the Council of the European Union, <https://www.eu2018.at/agenda-priorities/programme.html>.

⁵⁹ Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts. – European Commission, Press release, 24 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm.

узгоджуються із загальною міграційною політикою ЄС та користуються підтримкою держав-членів ЄС. Однак їх ефективність може бути знижена, оскільки вони спрямовані на боротьбу з наслідками масового руху людей до Європи, не зачіпаючи їх причини. Водночас подоланню причин нелегальної міграції приділяється значно менше уваги та виділяється обмежене фінансування.

Загальні висновки

З 2015р. зростаюча економічна нерівність між різними регіонами світу, спричинена глобалізацією, а також стрімке погіршення безпекової ситуації у світі змусили мільйони людей з Африки та Близького Сходу, що були охоплені багаторічними військовими конфліктами, зважуватися на небезпечні подорожі в пошуках кращого життя в Європі. Вперше зіткнувшись з безпрецедентним напливом біженців через власні кордони, *ЄС виявився неготовим до цієї ситуації як з точки зору інституційної спроможності, так і єдності всередині ЄС.* Політика відкритих дверей для біженців канцлера ФРН А.Меркель, яку підтримали переважно держави Західної Європи, наразилася на жорсткий опір у країнах колишнього соцтабору, які не бажали приймати мігрантів з іншого культурного середовища. Відтоді ЄС змушений був балансувати та шукати точки дотику між різними центрами всередині Євросоюзу з цього питання. Політика ЄС переважно зосереджувалася на наступних напрямках: допомога біженцям, які вже були зареєстровані в державах-членах ЄС та отримали право на притулок; запобігання потраплянню нових мігрантів на континент та повернення до країн походження мігрантів, яким було відмовлено в наданні притулку; реформування інституційної спроможності ЄС та здійснення заходів, спрямованих на подолання причин нелегальної міграції. Зважаючи на масштабний характер міграційної кризи та її безпосередній вплив на суспільно-політичну ситуацію в державах-членах, ЄС найбільшу увагу приділяв першим двом напрямкам, надаючи лише другорядне значення останнім.

Крім того, *долати наслідки міграційної кризи ЄС взявся з допомогою тих самих методів, які стали її причиною.* Попередня політика ЄС із стримування міграції стала однією з причин виникнення тієї ситуації, в якій ЄС опинився у 2015р. Тому в разі продовження цієї політики не виключено, що ЄС вдруге зіткнеться з масовим напливом біженців. Політика примусового стримування міграції у тісному партнерстві з авторитарними державами Африки в довгостроковій перспективі матиме як низьку ефективність, так і понесе значні репутаційні втрати для Євросоюзу, який має імідж глобального правозахисника. Стримуючи потоки біженців та повертаючи



їх назад до небезпечних країн, ЄС таким чином порушує норми міжнародного законодавства, які гарантують їм право на притулок у будь-якій державі світу. Це веде до **зниження рівня легітимності ЄС і збільшує легітимність авторитарних режимів, які до того ж зміцнюють свою владу за рахунок фінансування ЄС**. Тому з метою уникнення небажаних для ЄС сценаріїв **слід поступово зміцувати акценти із стримування міграції на подолання причин цього явища. Це досягатиметься за рахунок створення безпечних умов та економічних можливостей у країнах походження мігрантів**, завдяки чому у останніх буде мало стимулів на далекі та небезпечні подорожі до Європи. Адже зважуючись на такі поїздки, мігранти ризикують своїм головним правом – правом на життя. Нинішнє фінансування ЄС, особливо для країн Африки, є вкрай недостатнім для комплексного подолання причин. **Потрібно значно більше фінансування**, яке зможе радикально змінити існуючий стан справ. Для цієї мети **потрібна і заново віднайдена солідарність між державами-членами ЄС**. Зважаючи на це, ризиковано нехтувати необхідністю реформування спільної політики притулку.

Основні рекомендації, розроблені провідними аналітичними центрами Європи, включно з Інститутом ім.Ж.Делора, Центром ім.В.Мартенса та Центром дослідження європейської політики, включають:

- **відкриття нових маршрутів для легальної імміграції до ЄС**, що знаходиться у виключній компетенції держав-членів ЄС. Це призведе до легалізації міграції, що є як в інтересах ЄС – з огляду на дефіцит кваліфікованої робочої сили, так і в інтересах третіх країн, бюджети яких будуть поповнюватися від закордонних грошових переказів;
- **суттєве збільшення фінансової допомоги для країн походження і транзиту мігрантів**;
- **інституційне реформування ЄС з наданням більших повноважень структурам ЄС у галузі міграції – з можливим створенням повноцінного міграційного союзу**. Адже нинішня архітектура із спільного управління міграцією ЄС та держав-членів довела свою неефективність. Однак це може бути можливим у разі **внесення змін до основоположного Лісабонського договору**, що наразі повністю виключають лідери держав-членів ЄС.

У процесі дискусій стосовно міграційної політики ЄС також висловлювалися і радикальні сценарії щодо забезпечення безпеки в третіх країнах і контролю міграції шляхом створення “безпечних зон”, а по суті – окупації частини їх території. Така політика здатна принести певні результати, але повністю суперечила б ціннісним засадам функціонування ЄС. **Саме ідеали і цінності, закладені під час створення ЄС, мають бути фундаментом під час пошуку відповідей на складні питання, пов’язані з міграційною кризою**.

BREXIT: ПРИМХА ЧИ НЕОБХІДНІСТЬ?

Катерина МАРКЕВИЧ,
експерт економічних програм
Центру Разумкова



Виклики, з якими сьогодні стикнувся ЄС, уповільнили та дещо дестабілізували інтеграційні процеси в межах Союзу, ставши на заваді його поступального розвитку. Одним з таких викликів є Brexit – вихід Великої Британії з ЄС – наслідки якого передбачити нині вкрай складно: серед песимістичних сценаріїв – призупинення прийому нових членів до складу ЄС та поширення “ланицюгової реакції” на більш ліберальні та заможні країни Північної Європи або радикально налаштовані євроскептичні уряди країн Східної Європи, які неодноразово висловлювалися на користь ідеї введення аналогічного референдуму у своїх країнах.

Проблематика Brexit – його наслідки та вплив на різні сфери суспільного життя ЄС та Великої Британії – є сьогодні надзвичайно актуальною, через що постійно перебуває у сфері інтересів науковців та аналітиків, та широко коментується у медійному просторі. Думки експертів різняться¹: хтось вважає, що Brexit стане початком “завершення” ЄС, а хтось вбачає у ньому важливий крок до подальшого “об’єднання” країн та більш поглибленої інтеграції. Однак попри різні можливі сценарії розвитку подій навколо Brexit, з метою недопущення посилення дестабілізації ситуації в ЄС необхідним є об’єднання зусиль, вироблення скоординованих рішень та їх подальша реалізація.

¹ Зокрема: Sampson T. Brexit: The Economics of International Disintegration. – Journal of Economic Perspectives, Vol. 31, №4, Fall 2017, p.163-184, <http://personal.lse.ac.uk/sampson/BrexitDisintegration.pdf>; Martill B., Staiger U. Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe. – <http://discovery.ucl.ac.uk/10041784/1/Brexit-and-Beyond.pdf>; Bickerton C. Brexit and the British Growth Model. Towards a new social settlement. – Policy Exchange, <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/Brexit-and-the-British-Growth-Model.pdf>; Grauwe De Paul. What Future for the EU After Brexit? – Forum, 2016, Leibniz Information Centre for Economics, https://www.ceps.eu/system/files/IEForum52016_1.pdf.

Чинники та історичний контекст наближення *Brexit*

Труднощі у відносинах між Великою Британією та ЄС виникли ще на початку інтеграційних процесів: Велика Британія вважала себе світовою державою (*world power*), а питання Європи було лише однією зі сфер її впливу. Участь країни в ряді пропозицій та ініціатив, а також повноцінне членство в об'єднаннях означало б “кінець Великої Британії як незалежної держави” та “кінець тисячолітньої британської історії”².

Від самого початку інтеграційних процесів на європейському континенті Велика Британія не мала наміру поступатися своїм суверенітетом на користь будь-яких наднаціональних органів управління³, виконуючи ряд директив і правил. Хоча країна завжди була прихильником інтеграції, проте не мала великого бажання долучатися до будь-яких інституційних змін і брала участь лише у вибраних політиках⁴. Зокрема, уряд Великої Британії відмовився підтримувати Декларацію Шумана від 9 травня 1950р., якою ставилося за мету контролювати видобування вугілля та виробництво сталі в Німеччині та Франції, і яка слугувала початком створення Європейського об'єднання вугілля і сталі. У листопаді 1955р. країна вийшла з комітету Спаака⁵, який опікувався питанням створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), а у 1957р. – відмовилася від підписання Римських договорів.

На початку 1960-х років, коли країна все ж виявила бажання увійти до складу ЄЕС, про небажаність її членства заявив Президент Франції Ш. де Голль, який двічі – у 1963р. та 1967р. – накладав вето на вступ країни до Співтовариства. На його переконання Велика Британія та континентальна Європа є “несумісними” та мають кардинально різні пріоритети та сповіднують різні цінності. Великій Британії була притаманна: (1) нездатність визначитися з інтеграцією як політичним проектом; (2) підтримка атлантичного напряму співробітництва на противагу європейському; (3) “змагальність” з ЄС, а не створення з ним стратегічного альянсу. Серед іншого були взаємні непорозуміння стосовно умов, за якими Велика Британія брала участь у формуванні Бюджету ЄС⁶ та адаптації Спільної аграрної політики ЄС.

² Див.: Bulmer S., Quaglia L. The politics and economics of Brexit. – Journal of European Public Policy, 2018, Vol. 25, №8, p.1089-1098.

³ В одному зі своїх виступів у 1988р. Президент ЄК Ж.Делор акцентував увагу на тому, що до 1992р. національні уряди повинні передати свої права на європейський рівень. Та прем'єр-міністр Великої Британії М.Тетчер назвала цю ідею ілюзорною і сповнилася надією, що цього ніколи не відбудеться, оскільки вважала, що кожне рішення повинне схвалюватися винятково на рівні урядів країн-учасниць ЄЕС.

⁴ Зокрема, країна завжди займала доволі жорстку позицію стосовно її інтеграції у валютний союз та неоднозначно ставилася до вирішення питань міграційної політики (як відомо, країна не належить до Шенгенської зони), а також мала неухильну позицію стосовно соціальної політики (у 1989р. уряд М.Тетчер відмовився підписувати Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників).

⁵ Комітет був названий на честь Поля-Анрі Спаака, бельгійського політичного та державного діяча, який вважається одним з батьків-засновників європейської інтеграції.

⁶ У 1984р. уряд М.Тетчер домогся зменшення внесків країни до Бюджету ЄС.

Набути членства в ЄЕС Велика Британія змогла лише в 1973р. Згідно з результатами референдуму 23 квітня 1972р., 68,3% населення Франції висловилося на користь членства Великої Британії, Данії, Ірландії та Норвегії у Співтоваристві. Однак, уже через два роки – 5 червня 1975р. – Велика Британія винесла на загальнонаціональний референдум питання про подальше перебування в ЄЕС⁷.

Позиція Великої Британії щодо участі в процесах економічної інтеграції переглядалася неодноразово. З моменту прийняття Єдиного Європейського акта в 1986р., яким були внесені основоположні зміни до Римського договору про створення ЄЕС та відкрито шлях до становлення повноцінного інтеграційного угруповання, країна мала дійти компромісу з узгодження національних і загальноєвропейських інтересів. Складність інтеграційних процесів викликала бурхливі дискусії серед політичної еліти – найбільш яскравою стала промова М.Тетчер “Велика Британія та Європа”, з якою вона виступила 20 вересня 1988р. у Коледжі Європи в м.Брюге (Бельгія) (врізка “Витяги з Брюгської промови М.Тетчер”⁸).

ВИТЯГИ З БРЮГСЬКОЇ ПРОМОВИ М.ТЕТЧЕР

Промова М.Тетчер стала втіленням позиції, яка протистоїть ідеям федералізму та відстоюється Великою Британією протягом усієї історії об’єднаної Європи. Прем’єр підкреслила необхідність збереження національної ідентичності кожного народу поряд з розвитком ідеї європейської інтеграції. Відповідно, *основним меседжем прем’єр-міністра стало відстоювання національних інтересів та заперечення створення уніфікованої федеративної Європи.*

Головні ідеї промови:

- ✓ забезпечення “процвітання та безпеки” кожного з членів Співтовариства;
- ✓ створення конфедерації, головний принцип якої – збереження суверенітету держав. Прем’єр підкреслила: *“Не варто намагатися підірвати національну державність та концентрувати владу в руках європейського конгломерату”;*
- ✓ вирішення проблем у межах Співтовариства має відбуватися через процедуру їх демократичного обговорення;
- ✓ гарантування розвитку вільного підприємництва та переміщення капіталів, створення вільного ринку фінансових і банківських послуг, страхування та інвестицій. Відмова від створення Європейського центрального банку та запровадження валютного контролю.

⁷ Зокрема, у бюлетені для голосування питання було сформульовано наступним чином: “На Вашу думку, чи варто Великій Британії залишатися в Європейському Співтоваристві (Спільному ринку)?” (*Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?*).

⁸ Докладно див.: Full text of Margaret Thatcher’s speech to the College of Europe: “The Bruges Speech”. – The Telegraph, Personal view by Margaret Thatcher, 19 September 2008, <https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/3562258/Full-text-of-Margaret-Thatchers-speech-to-the-College-of-Europe-The-Bruges-Speech.html>.

Наступними роками позиція урядів Великої Британії стосовно подальшого поглиблення економічної інтеграції країни була неоднозначною. У 1992р., наприклад, тодішній прем'єр-міністр Дж.Мейджор підписав Маастрихтський договір, проте у вересні того ж року країна вийшла з механізму обміну валют (примітно, що саме цей вихід деякі науковці називають першим *Brexit*⁹). Зусилля наступного прем'єр-міністра Т.Блера – прихильника ідеї єдиної Європи – були спрямовані на поступове зближення з ЄС. І що важливо, було досягнуто помітного поступу, проте змінити кардинально думку громадськості так і не вдалося, оскільки тоді на порядку денному стояло питання приєднання до валютного союзу, яке суперечило основному принципу політики країни – національна достатність і повна незалежність.

Загалом, Велика Британія вважається однією з найбільш євроскептичних країн-членів ЄС: політичні лідери країни, а також переважна частина населення з обережністю ставляться до політики Брюсселя. Євроскептичні настрої посилися за прем'єрства Д.Камерона, який з метою завоювання голосів виборців, а також попередження “розколу” Консервативної партії, на Всесвітньому економічному форумі в Давосі (23-27 січня 2013р.) висловився за перегляд умов членства країни в ЄС (наголосивши на необхідності надання країні більш вигідних умов) та проведення референдуму стосовно можливого виходу країни зі складу ЄС.

“Я знаю британців, і вони не пасажери, вони – водії”¹⁰

(Д.Камерон)

Оригінал: ***“I know the British people and they are not passengers – they are drivers”***

Після перемоги Консервативної партії на парламентських виборах у 2015р., 28 травня того ж року новий уряд Д.Камерона виніс на розгляд Палати громад питання стосовно проведення до кінця 2017р. референдуму з приводу подальшого членства країни в ЄС, а 10 листопада – у відкритому листі до голови ЄР Д.Туска¹¹ – виклав основні вимоги щодо проведення реформ в ЄС, які стосувалися: (1) непоширення на Велику Британію створення “дедалі більш тісного” політичного союзу; (2) запровадження інструменту “червоної картки”, яка дозволяла б національним парламентам скасовувати або накладати вето на рішення Брюсселя; (3) розширення рамок дії Спільного ринку та зниження рівня бюрократії; (4) запровадження механізму “екстреного гальмування” – обмеження доступу до соціальних благ мігрантів з інших країн ЄС¹²; (5) збереження власної

⁹ Див.: Keegan W., Marsh D., Roberts R. Six Days in September: Black Wednesday, Brexit and the Making of Europe. – London: OMFIF Press, 2017, 176р.

¹⁰ David Cameron's speech at the Conservative Party conference. – The Guardian, 6 October 2010, <https://www.theguardian.com/politics/2010/oct/06/david-cameron-speech-tory-conference>.

¹¹ Джерело: Prime Minister's speech on Europe. – European Commission, 10 November 2015, http://ec.europa.eu/dorje/fileDownload.do?sessionId=GTpvxMWPdf20f8z4f1B9xH1mC1U8I64C4H-47kMFcWFS_Mztcq4E!-2142749860?docId=2381004&cardId=2381003.

¹² Емігранти, які приїжджають до Великої Британії з інших країн ЄС, повинні пропрацювати в країні не менше чотирьох років для отримання фінансової допомоги та соціального житла.

валюти; (6) отримання права вето на монетарні рішення, що приймаються в єврозоні; (7) гарантії того, що заходи щодо створення валютного союзу не будуть нав'язані країнам, які не належать до зони євро; (8) гарантії того, що для Великої Британії скасують обов'язок надавати екстрену фінансову допомогу країнам єврозони.

19 лютого 2016р. було укладено угоду з ЄС про особливий статус Великої Британії¹³, що дало підставу Д.Камерону заявити про збереження членства країни в ЄС та призначити референдум на 23 червня 2016р. Однак, результати референдуму засвідчили, що більшість британців бачать своє майбутнє поза ЄС: “за” вихід проголосували 51,9%, “проти” – 48,1%. Збентежений результатами референдуму, Д.Камерон прийняв рішення про відставку з посади прем'єр-міністра та поста лідера Консервативної партії. Нині Д.Камерон виступає за збереження членства країни в ЄС, наполягаючи не відмовлятися від єдиного економічного простору.

ПРИЧИНИ, ЩО СПОНУКАЛИ КРАЇНУ ВИЙТИ ЗІ СКЛАДУ ЄС

1. **Міграційна політика ЄС**, що викликала неконтрольований приплив мігрантів¹⁴. Питання міграції не було надто актуальним до тих пір, поки у 2004р. уряд Т.Блера не “відкрив” ринок праці для восьми країн Центрально-Східної Європи, які приєдналися того року до ЄС. Очікувалося, що чисельність новоприбулих мігрантів коливатиметься у межах 5-13 тис. осіб, проте в перший рік їх чисельність досягла рекордних 129 тис.¹⁵ Міграційна криза в Європі стала “спусковим гачком” перед голосуванням. Попри те, що надання допомоги мігрантам і біженцям, на думку багатьох європейських політиків, є моральним обов'язком, тодішній лідер Партії незалежності Великої Британії (*UK Independence Party, UKIP*) Н.Фарадж наголошував, що неконтрольований потік мігрантів позбавляє британців робочих місць, знижує їх заробітні плати, підвищує рівень злочинності та становить загрозу тероризму¹⁶.

¹³ Згідно з Угодою: (1) запроваджено обмеження доступу до системи соціальних благ для трудових мігрантів з ЄС протягом чотирьох років з дня їх прибуття; (2) британська фінансова система набула незалежності від ЄЦБ, однак було відмовлено в отриманні права накладати вето на монетарні рішення єврозони; (3) дозволено, якщо це суперечить її національним інтересам, не брати участь у окремих процесах євроінтеграції. Докладно див.: Outcome of the European Council of 18-19 February 2016. – Briefing Post-European Council Briefing, European Parliament, February 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573303/EPRS_BRI\(2016\)573303_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573303/EPRS_BRI(2016)573303_EN.pdf).

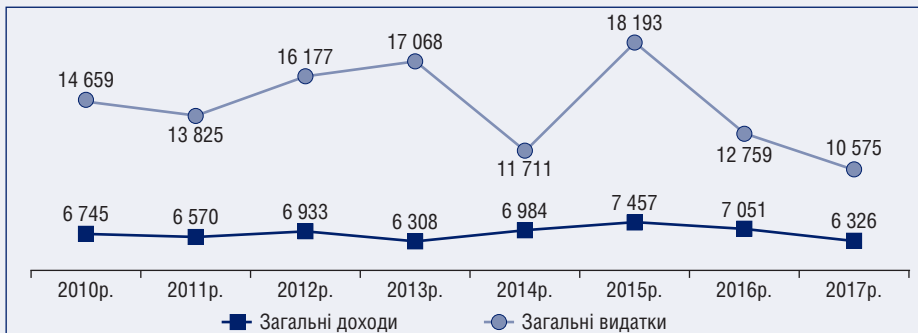
¹⁴ Напередодні Вільнюського саміту “Східного партнерства” у листопаді 2013р. прем'єр-міністр Великої Британії висунув пропозицію з перегляду міграційної політики ЄС, а також наполіг на посиленні заходів стосовно європейських мігрантів на території країни (обмеження рівня їх соціальної допомоги, а також необхідність ухвалення більш жорстких економічних санкцій стосовно держав, що не перешкоджають незаконному виїзду своїх громадян до ЄС). Своєю чергою, ЄС відкинув пропозицію британського прем'єра і виступив з різкою критикою цієї ідеї, визнавши її дискримінаційною. Керівництво ЄС наполягало на дотриманні Великою Британією встановлених правил – фундаментальних європейських принципів, у т.ч. прав громадян на вільне пересування.

¹⁵ Див.: Jack I. Who do I blame? Eight reasons we ended up in this Brexit mess. – The Guardian, 3 March 2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/03/brexit-immigration-jobs-eton-europe>.

¹⁶ Докладно див.: Farage: Migration has made parts of UK “unrecognizable”. – BBC News, 28 February 2014, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-26376026>.

2. **Небажання відмовлятися від принципу “британської знижки”¹⁷** під час формування Бюджету ЄС на 2014-2020рр., а також бути одним з найбільших контрибуторів Бюджету (діаграма “Загальні видатки та доходи Великої Британії у Бюджеті ЄС”¹⁸).

Загальні видатки та доходи Великої Британії у Бюджеті ЄС, € млн.



3. **Непогодження з деякими повноваженнями Єдиної банківської наглядової ради¹⁹.** ЄЦБ намагався запровадити механізми реструктуризації банків та їх закриття, що виходили б за межі євразони у Спільний ринок, де, зазвичай, застосовується голосування кваліфікованою більшістю, заперечуючи право вето Великої Британії. На додаток, ЄК активно просувала Банківський союз для всіх країн-членів ЄС, проте Велика Британія висловила думку проти його створення, оскільки не вважала за доцільне, аби банки країни здійснювали внески до Єдиного санаційного.

4. **Небажання країни запроваджувати “податок Тобіна”²⁰** побоюючись, що це може ослабити позиції Лондона як глобального фінансового центру. Податком мали обкладатися операції, що здійснюються між двома сторонами, одна з яких має штаб-квартиру в оподатковуваній юрисдикції, або де одна з компаній представляє інтереси клієнта, зобов’язаного сплачувати цей податок. Ставка для операцій з акціями та облігаціями становить 0,1%, з деривативами (ф’ючерси, опціони, свопи) – 0,01%.

5. **Зневіра в ефективності наднаціональних органів.** Не дивлячись на проведення самітів та затвердження значної кількості “рятувальних заходів”, керівництву ЄС не вдалося стабілізувати повною мірою ситуацію у “проблемних” країнах євразони, тоді як на вирішення ряду проблем була виділена чимала сума коштів. З 2008р. досі не вирішеними залишаються такі проблеми, як безробіття, особливо серед молоді, вкрай суттєва різниця за рівнем економічного розвитку між “новими” та “старими” країнами-членами та чималі борги країн євразони.

¹⁷ Система “британської знижки” діє з травня 1985р. (узгоджена у червні 1984р.), коли М.Тетчер виборолла для Великої Британії право отримувати назад частину свого внеску до Бюджету ЄС. “Знижка” є компенсацією за те, що країна не отримує значних коштів ні по одній з європейських програм. Докладно див.: Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе. – М.: ИМЭМО РАН, 2012г., 129с.

¹⁸ Джерело: Financial Programming and Budget: EU expenditure and revenue. – European Commission, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

¹⁹ 28-29 червня 2012р. на засіданні ЄР було погоджено (за підтримки Великої Британії) створити Єдину банківську наглядову раду євразони, що підпорядковується ЄЦБ.

²⁰ У березні 1999р. ЄП підготував доповідь “Вивчення здійснення введення податку Тобіна на міжнародному рівні”. Див.: Economic Affairs Series: The Feasibility of an International “Tobin Tax”. – European Parliament, March 1999, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/107_en.htm.

Говорячи про результати референдуму, не можна не дооцінювати роль найпотужнішого медійного конгломерату – британських ЗМІ, оскільки вони стали каталізатором певних настроїв населення та посилили суспільну поляризацію. ЗМІ успішно підхопили тренд спільноти в соціальних мережах, розділивши населення на прихильників і противників членства в ЄС. Для них було характерним привернути увагу електорату за допомогою резонансних виступів, скандальних гасел і провокацій. Не останню роль відіграли друковані ЗМІ, які публікували гучні заголовки, зокрема стосовно міграції²¹: “Видворіть іноземних шахраїв” (“Kick out Foreign Crooks”), “Ви платите за палаци румунських циган” (“You Pay for Roma Gypsy Palaces”), “Міграційний криза вб’є ЄС” (“Migrant Crisis will Kill off EU”), “2 мільйони мігрантів з ЄС захопили наші робочі місця” (“2 ml EU Migrants Grab Our Jobs”) та ін.²² У такий спосіб ЗМІ мотивували політично пасивних громадян прийти на дільниці та вершити долю Великої Британії, змусивши керівництво країни почути їх голос та запропонувати “альтернативу”. Так, за допомогою ЗМІ *Brexit* став прикладом умілої спекуляції фактами та даними, успішного створення та поширення неперевіреної часом інформації.



Референдум щодо виходу Великої Британії з ЄС став “точкою біфуркації” в історії європейської інтеграції. *Brexit* порушив ряд важливих питань: (1) якими будуть наслідки для ЄС з точки зору його подальшої політики та відносин серед країн-членів; (2) якими будуть наслідки для Великої Британії у політичному та економічному аспектах; (3) яким буде вплив на подальші інтеграційні процеси в межах ЄС і чи зміниться баланс сил основних країн-членів після офіційного виходу Великої Британії з ЄС.

Результати переговорного процесу стосовно *Brexit*

Після відставки Д.Камерона *Brexit* став викликом для Т.Мей – нового прем’єр-міністра Великої Британії, яка, з одного боку, має дійти згоди з ЄС щодо ряду досить важливих питань, а з іншого – має керуватися принципами, яких дотримується її партія.

²¹ Див.: The Media, National Identity and Brexit Politics. – AlbionMill, 27 June 2016, <http://www.albionmill.org.uk/?p=1912>.

²² Важливо, що экс-міністр Великої Британії з *Brexit* Д.Девіс ще на початку 2017р. заявив, що країна не збирається “зачиняти двері” для низькокваліфікованих мігрантів з ЄС. І підкреслив: “Малоймовірно, що британці одразу після виходу Великої Британії з ЄС займуть робочі місця у сільському господарстві та сфері соціальної допомоги. Наша економіка успішна значною мірою завдяки талановитим людям, які приїжджають до країни”. Див.: UK not about to ‘shut the door’ on low-skilled EU migrants, says David Davis. – The Guardian, 22 February 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/22/uk-not-about-to-shut-the-door-on-low-skilled-eu-migrants-says-david-davis>.

Етапи процесу виходу Великої Британії з ЄС²³

| | | |
|---------------|---|--------------------|
| 2016р. | 23 липня: Проведення референдуму щодо виходу Великої Британії з ЄС | |
| 2017р. | <p>29 березня: Прем'єр-міністр Великої Британії проінформувала ЄР про намір країни вийти зі складу ЄС, ініціювавши відповідно до ст.50 Договору про ЄС дворічний термін досягнення угоди про вихід</p> <p>29 квітня: Глави держав та урядів ЄР прийняли керівні принципи виходу Великої Британії з ЄС</p> <p>19 червня: Початок першого етапу переговорів між ЄС та Великою Британією</p> <p>13 липня: Уряд Великої Британії подав законодавчий акт про вихід країни з ЄС (<i>EU Withdrawal Bill</i>) до ЄП, метою якого є відкликання Закону про Європейські Співтовариства (від 1972р.)²⁴</p> <p>8 грудня: Велика Британія та ЄС досягли попередніх домовленостей стосовно "прав громадян" та "фінансового забезпечення"</p> <p>15 грудня: Початок другого етапу переговорів між ЄС та Великою Британією</p> | УЗГОДЖЕННЯ ПОЗИЦІЙ |
| 2018р. | <p>19 березня: Велика Британія та ЄС досягли попередньої угоди стосовно перехідного періоду</p> <p>листопад: Кінцевий термін досягнення угоди про вихід Великої Британії з ЄС</p> | ПРОЦЕС РАТИФІКАЦІЙ |
| 2019р. | <p>29 березня: Членство Великої Британії в ЄС припиняється. За умови відсутності угоди про вихід та неоподження продовження перехідного періоду можливим є настання політичного та правового хаосу</p> <p>30 березня: За умови досягнення угоди про вихід, Велика Британія розпочинає перехідний період</p> | ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД |
| 2020р. | 31 грудня: За умови досягнення угоди про вихід, яка схвалена країнами-членами ЄС, ЄП та парламентом Великої Британії, закінчується перехідний період | |
| 2021р. | 1 січня: За умови досягнення угоди про вихід, розпочинається етап нових відносин між Великою Британією та ЄС. Встановлюються спеціальні договірні відносини у таких сферах, як безпека, оборона та дослідження | |

²³ Побудовано на даними: Brexit: where do we stand? – Government of the Netherlands, <https://www.government.nl/topics/brexit/brexit-where-do-we-stand>.

²⁴ Докладно див.: European Union (Withdrawal) Bill Explanatory Notes, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/en/18005en.pdf>

Результати референдуму Т.Мей тлумачила як підтримку виборцями концепції “жорсткого” *Brexit*, коли 17 січня 2017р. у Ланкастерському домі окреслила цілі (за погодження урядом країни) подальшої співпраці Великої Британії з ЄС (врізка “*Основні цілі Великої Британії після виходу з ЄС*”²⁵), передбачивши вихід країни зі Спільного ринку, Митного союзу²⁶, з-під юрисдикції Суду ЄС.

ОСНОВНІ ЦІЛІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ПІСЛЯ ВИХОДУ З ЄС

1. Застосовування європейського законодавства в перші роки після виходу країни з ЄС.
2. Розробка законодавства та його інтерпретація винятково законодавчими та судовими органами Великої Британії.
3. Співпраця урядів Англії, Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу у впровадженні *Brexit*.
4. Збереження свободи пересування осіб між Північною Ірландією та Республікою Ірландія.
5. Контроль за чисельністю іммігрантів з ЄС²⁷.
6. Гарантування прав громадянам ЄС, які проживають у Великій Британії, та прав громадянам Великої Британії, які проживають в ЄС.
7. Підтримка та розширення захисту прав працівників відповідно до законодавства ЄС.
8. Отримання максимально можливого доступу до єдиного ринку товарів і послуг ЄС²⁸, а також готовність здійснювати фінансові внески до Бюджету ЄС²⁹.
9. Можливість укладання угод про вільну торгівлю з третіми країнами.
10. Продовження співпраці країни з ЄС у сферах науки, досліджень і розвитку.
11. Продовження співпраці з ЄС у сфері боротьби зі злочинністю та тероризмом, а також зовнішній та оборонній³⁰ політиці.
12. Запровадження перехідного періоду, що дасть уряду та підприємствам час адаптуватися до нових механізмів.

²⁵ Джерело: “Ukraine Plus” as a Model for Brexit. – CEPAdhoc, 24 January 2017, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Brexit/cepAdhoc_Ukraine_Plus_as_a_model_for_Brexit.pdf.

²⁶ Вихід із Митного союзу передбачає відновлення прикордонних формальностей, появу громіздких процедур та заходів контролю, що може завдати незручностей компаніям, які працюють у режимі точної синхронізації логістичних операцій. Зокрема видимими стануть логістичні проблеми, а саме збільшення кількості діб, необхідних для зберігання товару на складах, а також збільшаться транспортні витрати.

²⁷ Країна має бажання здійснювати контроль за чисельністю іммігрантів з ЄС і тим самим де-факто скасувати вільне пересування. Разом з тим, країна зацікавлена в подальшому залученні кваліфікованих кадрів з ЄС. Іншим питанням є умови, на яких працівники та їх родини зможуть працювати та вільно пересуватися між Великою Британією та ЄС у майбутньому.

²⁸ Країна не має наміру в майбутньому бути членом Спільного ринку, проте бажає мати “максимально можливий доступ” до нього.

²⁹ Велика Британія має намір здійснювати платежі за *MFF* і після 2020р. у межах окремих проєктів з метою підтримки співробітництва з ЄС, розраховуючи, судячи з усього, отримати за це якісь торгівельні преференції. Зокрема, країна хоче долучитися до ключових програм у сфері освіти та культури, а також програм, пов'язаних з розвитком хімічної, фармацевтичної та аерокосмічної галузей.

³⁰ Проте, враховуючи факт, що протягом десятиліть країна неодноразово блокувала загальну політику безпеки і оборони, ця мета навряд є справжньою. Усвідомлюючи це, Т.Мей акцентує увагу європейської спільноти на володінні її країною ядерною зброєю, її місця в Раді Безпеки ООН та наявному потенціалі у сфері розвідки.

29 квітня 2017р. главами держав та урядів ЄР були прийняті керівні принципи³¹ стосовно виходу Великої Британії з Об'єднання та визначено ряд етапів³², а у липні – розпочалися перемовини між представниками ЄС та Великої Британії стосовно їх подальшого співробітництва в політичній та економічній сферах³³. 8 грудня сторони домовилися з ряду питань (врізка “Домовленості, досягнуті під час першого етапу переговорів”)³⁴. А 15 грудня ЄР (ЄС-27) за рекомендацією ЄК дійшла висновку, що досягнуто достатнього прогресу для переходу на другий етап, яким визначаються умови майбутніх відносин між ЄС та Великою Британією та перехідні механізми.

ДОМОВЛЕНOSTІ, ДОСЯГНУTІ ПІД ЧАС ПЕРШОГО ЕТАПУ ПЕРЕГОВОРІВ

- ✓ **Права громадян:** сторони дійшли згоди щодо забезпечення захисту прав громадян ЄС та Великої Британії, а також членів їх сімей на території один одного відповідно до законодавства ЄС, “де ці громадяни можуть користуватися правами вільного пересування на встановлену дату (дату виходу) з метою подальшого проживання, працевлаштування та навчання”.
- ✓ **Фінансове регулювання:** сторони погодили методологію фінансового регулювання: компоненти, принципи розрахунків та спосіб виплат. Велика Британія продовжуватиме брати участь у формуванні Бюджету ЄС до 31 грудня 2020р. та зобов'язується здійснювати фінансові платежі на зазначену дату.
- ✓ **Північна Ірландія та Республіка Ірландія:** сторони зобов'язалися підтримувати мирний процес та дотримуватися “Угоди страсної п'ятниці” (Белфастська Угода, *Good Friday Agreement*, укладена 10 квітня 1998р.) за будь-яких обставин, зокрема, уникаючи встановлення “жорсткого” кордону на острові. У випадку непогодження окремих питань для Північної Ірландії, Велика Британія візьме на себе зобов'язання дійти повного узгодження з правилами ЄС, які підтримують співробітництво та економіку в Ірландії.

Серед інших питань, які розглядалися: вихід Великої Британії з Договору про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії; поточні судові та адміністративні процедури; статус товарів, розміщених на Спільному ринку до виходу країни з ЄС; співробітництво в галузі поліції та судочинства.

³¹ Керівні принципи дають зрозуміти, що “країна-не член ЄС за відсутності відповідних зобов'язань, які має країна-член, не може мати однакових прав та користуватися такими ж перевагами, як і країна-член”.

³² На першому етапі переговорів суб'єкти зосередили увагу на вирішенні таких питань, як: дотримання прав громадян ЄС та Великої Британії; фінансове регулювання; ситуація в Північній Ірландії.

³³ Джерело: Felbermayr G., Fuest C., Gröschl J., Stöhlker D. Economic Effects of Brexit on the European Economy. – Europe European Network of Economic and Fiscal Policy Research, EconPol Policy Report, Vol.1, №4, November 2017, https://www.cesifo-group.de/DocDL/EconPol_Policy_Report_04_2017_Brexit.pdf.

³⁴ Докладно див.: Sufficient progress in first-phase Brexit talks – At a glance Plenary. – European Parliament, December 2017, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614635/EPRS_ATA%282017%29614635_EN.pdf.

28 лютого 2018р. ЄК опублікувала перший проект угоди щодо *Brexit*³⁵, яка складається з шести частин: вступні положення, права громадян, розміщення товарів на ринку до дати виходу, фінансове врегулювання, заходи перехідного періоду, інституційні положення, включаючи протокол стосовно кордону між Ірландією та Північною Ірландією. В останньому міститься т.зв. “запасне рішення” (*backstop option*), покликане запобігти встановленню “жорсткого” кордону (*hard border*) та яким визначається загальне регуляторне поле забезпечення вільного переміщення товарів на острові та гарантується, що на Північну Ірландію поширюватимуться правила єдиного ринку та Митного союзу.



Певного поступу було досягнуто і під час другого етапу, зокрема 19 березня 2018р. лідери ЄС ухвалили структуру перехідного періоду та затвердили ряд інструкцій з узгодження питань стосовно майбутніх торговельних відносин між сторонами. Перехідний період триватиме з 29 березня 2019р. до 31 грудня 2020р., під час якого: (1) у Великій Британії продовжуватимуть діяти правила Спільного ринку та Митного союзу; (2) громадяни ЄС та Великої Британії матимуть такі ж права та гарантії, як і раніше; (3) Велика Британія підпадатиме під юрисдикцію Суду ЄС; (4) Велика Британія виконуватиме свої зобов'язання за внесками до Бюджету ЄС; (5) Велика Британія може вести переговори, підписувати та ратифіковувати нові торговельні угоди, без необхідності схвалення їх ЄС, за умови, що такі угоди набудуть чинності лише після перехідного періоду; (6) Велика Британія втрачає право голосу у прийнятті рішень ЄС. Загалом, перехідний період можна охарактеризувати як “викуплений час” для налагодження відносин між ЄС та Великою Британією, та надання населенню та підприємствам можливості підготуватися до наслідків *Brexit*.

12 липня 2018р. уряд Великої Британії видав “Білу книгу” (“*White paper*”, “*The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*”) (врізка “Окремі положення Білої книги”³⁶, с.192), якою окреслюється бачення Великої Британії щодо принципового, прагматичного та практичного *Brexit*, що дозволить бізнесу успішно розвиватися, а простим громадянам – підтримувати стосунки з громадянами Європи.

³⁵ Джерело: Brexit: European Commission publishes draft Article 50 Withdrawal Agreement. – European Commission, Press release, 28 February 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1243_en.htm.

³⁶ Джерело: The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union. – Policy paper, 12 July 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>.

ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ БІЛОЇ КНИГИ

Митне регулювання

- Велика Британія виходить з Митного союзу і має намір *сформувати власну незалежну торговельну політику*.
- У рамках майбутніх відносин з ЄС пропонується *прийняти нову спрощену митну угоду (Facilitated Customs Arrangement)*, яка дозволить забезпечити максимально злагоджену торгівлю між Великою Британією та її партнерами – з ЄС чи рештою світу.

Тарифи та правила походження товарів

Для торгівлі товарами між Великою Британією та ЄС пропонуються:

- нульові тарифи на товари (включно з сільськогосподарською продукцією) та відсутність квот;
- відсутність правил походження товарів для торгівлі між сторонами.

Свобода пересування

- Свобода пересування осіб закінчується одразу після виходу країни з ЄС.
- З метою досягнення взаємних домовленостей Велика Британія зробить виняток щодо пересування осіб з ЄС, наприклад, щоб бізнесмени могли розвивати свій бізнес, або туристи продовжували подорожувати без необхідності отримання візи.

Бізнес

- Велика Британія шукатиме з ЄС узгодження з питання безвізового двостороннього відвідування громадянами Великої Британії та ЄС під час короткострокових ділових подорожей.
- З країнами, які не є членами ЄС, проте з якими підписані торговельні угоди, Велика Британія має намір погодити взаємні положення щодо внутрішньокорпоративних трансфертів, які дозволять компаніям з Великої Британії та компаніям, що базуються в ЄС, навчати персонал, переводити їх між підприємствами.

Туризм

- Пропонується запровадити взаємний безвізовий режим, щоб громадяни і Великої Британії, і ЄС могли вільно подорожувати.
- Пропонується продовжити користування картою Європейського медичного страхування (EHIC) громадянами Великої Британії та ЄС для отримання медичної допомоги, якщо вони потребуватимуть її під час подорожі.

Студенти та молодь

- Пропонується надання можливості студентам з ЄС та Великої Британії вигравати гранти від провідних університетів, а також здійснювати культурні, наукові та освітні обміни.

Спільні комітети та інституційні рамки

Врегулювання суперечок та узгоджене тлумачення (consistent interpretation)

- Припиняється поширення юрисдикції Суду ЄС на Велику Британію. Спори між двома сторонами не повинні підлягати розгляду у суді за місцем розташування однієї зі сторін.
- У тих сферах, де сторони мають кодекс правил, для компаній та громадян у Великій Британії та в ЄС буде важливо, щоб ці правила тлумачили та застосовувалися послідовно. Тому суди Великої Британії під час вирішення справи повинні приділяти належну увагу відповідному прецедентному праву ЄС.

Співробітництво та взаємодія з органами та агенціями ЄС

Майбутнє партнерство у сфері безпеки

- Участь у/або співпраця з ключовими агенціями та органами, які підтримують майбутнє партнерство у сфері безпеки, а саме:
 - ✓ Внутрішня безпека: Європол (*Europol*) та Євроюст (*Eurojust*).
 - ✓ Зовнішня безпека: Європейське оборонне агентство (*European Defence Agency, EDA*), Розвідувальний та ситуаційний центр ЄС (*EU Intelligence and Situation Centre, INTCEN*) та Супутниковий центр ЄС (*EU Satellite Centre, SATCEN*).
 - ✓ Міжнародна безпека: Агентство ЄС з мереж та інформаційної безпеки (*EU Agency for Network and Information Security, ENISA*), Європейський центр профілактики та боротьби із захворюваннями (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*).

Співпраця з Європейським агентством з оцінки лікарських засобів (European Medicine Agency, EMA)

- Надання гарантій, що пацієнти Великої Британії та ЄС матимуть доступ до найкращих та найбільш інноваційних лікарських засобів і будуть упевненими, що безпека їм гарантується.
- Отримання Великою Британією доступу до відповідних ІТ-систем, що забезпечують своєчасну передачу даних між органами влади ЄС та Великої Британії, з метою відслідковування усіх існуючих маршрутів на ринку медичних та лікарських засобів.

Співпраця з Європейським хімічним агентством (European Chemicals Agency, ECHA)

- Отримання Великою Британією доступу до відповідних інформаційних систем (для хімічної промисловості), забезпечивши своєчасну передачу даних між органами влади ЄС та Великої Британії.
- Можливість британських підприємств безпосередньо продовжувати реєструвати хімічні речовини без представника ЄС.

Співпраця з Європейським агентством авіаційної безпеки (European Aviation Safety Authority, EASA)

- Проведення колективної роботи з безпеки авіаційного простору.



Передбачалося, що Велика Британія та ЄС мають погодити умови щодо *Brexit* (усі юридичні питання стосовно прав громадян, фінансових зобов'язань сторін та ірландського кордону) не пізніше 21 листопада 2018р.³⁷, узгодивши позиції між Європарламентом та парламентом Великої Британії. Угода має містити перехідні положення та окрему “політичну декларацію”, якою узгоджуватимуться умови

подальших торговельних відносин між сторонами, коли Велика Британія стане для ЄС “третьою країною”. За умови недосягнення згоди до зазначеного терміну, сама угода може не встигнути пройти процес ратифікації (запланований на січень 2019р.) і не зможе набути чинності 29 березня 2019р. Такий перебіг подій загрожує “жорстким” *Brexit*: розривом Великою Британією домовленостей і законодавчих актів, яких вона дотримується, і невизначеністю щодо майбутніх відносин з ЄС. Важливо, що наприкінці вересня 2018р. прем'єр-міністр Великої Британії зазначила, що переговори щодо *Brexit* зайшли в безвихідь і що відсутність угоди краще за погану угоду (схема “*Можливі сценарії виходу країни з ЄС*”³⁸). Разом з тим, сьогодні у Великій Британії немає парламентської більшості, яка б проголосувала за вихід країни з ЄС “без угоди”, відповідно сторони мають докласти зусиль та прийняти угоду. Час минає, і ЄС (який доволі скептично сприймає досягнення угоди щодо *Brexit* до оголошеного терміну) закликає пришвидшити процес погодження угоди з метою уникнення політичного хаосу в разі неприйняття угоди.

Станом на початок листопада 2018р., у британських ЗМІ зустрічалася інформація про можливе погодження між сторонами досить важливих для Великої Британії питань. Зокрема, за повідомленнями ЗМІ, сторони досягли компромісу щодо режиму контролю на кордоні з Північною Ірландією: ЄС погодився на здійснення нормативного контролю товарів на фабриках і в магазинах, а не на кордоні³⁹. Джерела видання стверджують, що британському прем'єр-міністру вдалося домогтися від ЄС поступок, які дозволять тимчасово зберегти всю Велику Британію у складі Митного союзу, уникнувши появи “жорсткого” кордону в Північній Ірландії. Іншою новиною⁴⁰ стало надання британським компаніям, що працюють у сфері фінансових послуг, доступу до ринків ЄС, доки фінансове регулювання залишатиметься сумісним з європейським.

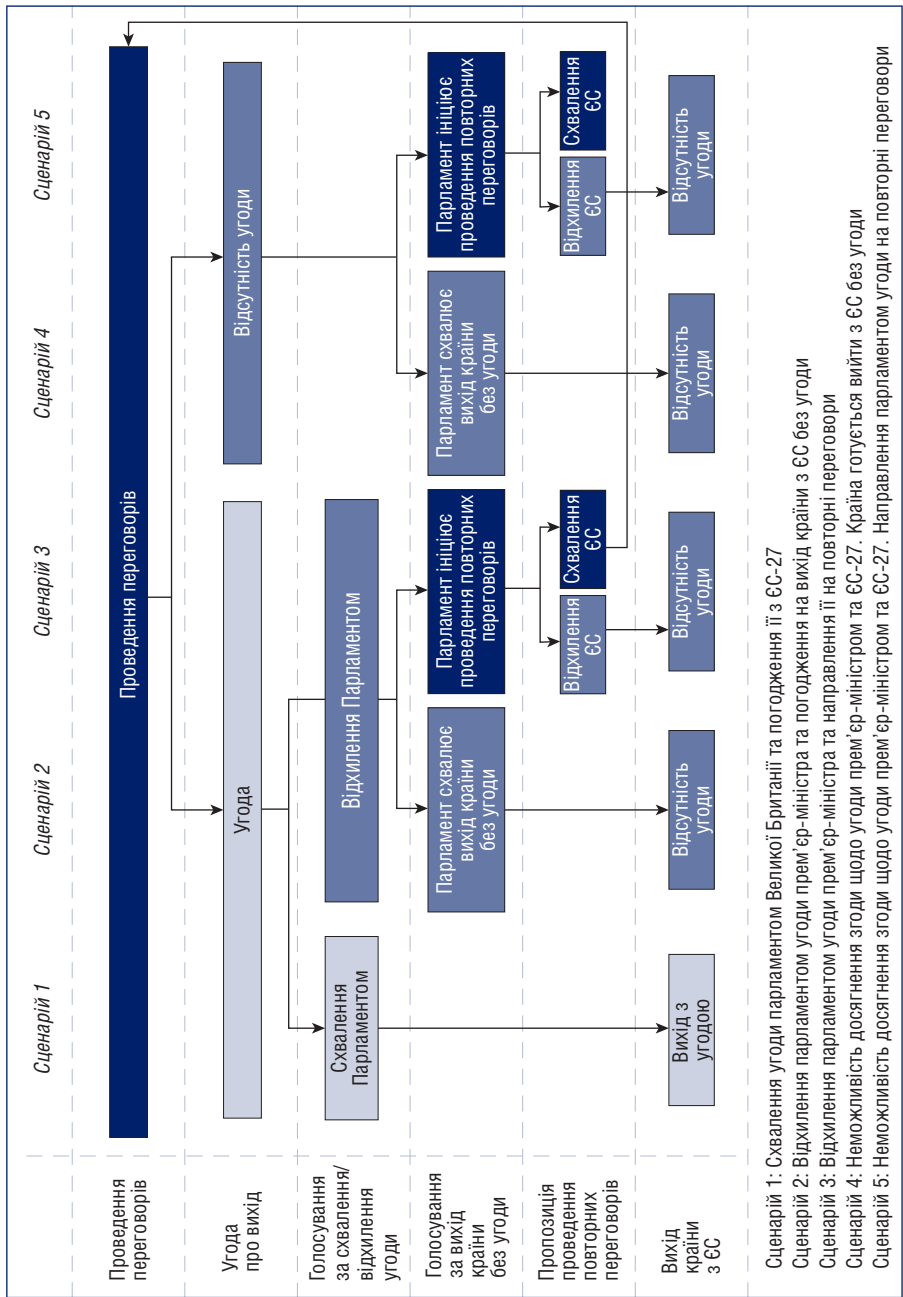
³⁷ Зокрема, ця дата була оголошена, як кінцевий термін затвердження угоди, міністром з питань *Brexit* Великої Британії Д.Раабом.

³⁸ Джерело: Rutter J., Owen J. Autumn surprises: possible scenarios for the next phase of Brexit. – Institute for Government, August 2018, https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/brexit-scenarios-final_0.pdf.

³⁹ Джерело: Revealed: Theresa May's secret Brexit deal. – The Times, 4 November 2018, <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/revealed-theresa-mays-secret-brexit-deal-3vvn3c0sf>.

⁴⁰ Джерело: Pound jumps on May's Brexit deal on financial services. – The Times, 1 November 2018, <https://www.thetimes.co.uk/article/pound-jumps-on-news-theresa-may-seals-brexit-deal-on-financial-services-79thmrzvsk>.

Можливі сценарії виходу країни з ЄС



Сьогодні вкрай важко передбачити, яким буде період між листопадом 2018р. і березнем 2019р. Труднощі, що виникають під час переговорів з країнами ЄС-27 стосовно ірландського кордону, питань зовнішньої та безпекової політики, співробітництва в галузі внутрішніх справ (поліції), а також, що найголовніше – майбутніх торговельних відносин, внутрішні розбіжності в Консервативній партії та ін. свідчать лише про те, що перехідний період виявився досить непростим для обох сторін і передбачити результат подальших перемовин є нелегкою справою.

Brexit: економічний аспект

Загальні економічні оцінки. Відбуваються інтенсивні наукові дебати щодо можливих економічних наслідків *Brexit*. Результати референдуму, які стали своєрідним “шоком” саме для британської економіки, позначившись, зокрема на падінні курсу фунта стерлінгів⁴¹, а згодом, хоча й не значному, проте зниженні рівня ВВП, підвищенні рівня інфляції, лише активізували процес дискусій.

Найбільш відчутні зміни, як передбачається, мають відбутися одразу після виходу країни з ЄС у 2020р. Так, згідно з оцінками ОЕСР⁴², у 2020р. *Brexit* вплине на рівень ВВП ЄС-27, який знизиться на 1%, тоді як для Великої Британії таке зниження становитиме 3,3%. У середньостроковій перспективі – станом на 2023р. – ситуація може дещо покращитися, і як прогнозується, зниження складе відповідно, 0,8% та 2,5%. Головним чином прогноз для Великої Британії стане наслідком різкого зниження попиту на імпорту, можливого скорочення споживчих витрат та уповільнення надходжень інвестицій до економіки країни через невизначеність і невпевненість у майбутньому. На рівень ВВП, а саме його зменшення (на суму £25-36 млрд./рік) згідно з доповіддю Центру досліджень економіки і бізнесу (*Centre for Economic and Business Research, CEBR*)⁴³, може вплинути відсутність доступу британських компаній до європейського ринку послуг.

Фахівці Міжнародного валютного фонду⁴⁴ надали певні оцінки розвитку ситуації за різних сценаріїв – “м’якого” та “жорсткого” *Brexit*.

За умови “м’якого” *Brexit*, знизиться впевненість учасників ринку в усьому світі, додаткова невизначеність негативно позначиться на довірі підприємців до

⁴¹ Одразу після проведення референдуму курс фунта стерлінгів зафіксував негативну динаміку, “обвалившись” до свого 30-річного мінімуму – на 10%. За кілька днів наприкінці червня 2016р. його курс знизився з \$1,48/£ до \$1,32/£. У подальшому падіння продовжилося, склавши \$1,22/£ у жовтні 2016р. Див.: Курс фунта (GBP) к доллару США (USD) онлайн графік на біржі Форекс. – ForexClub, <https://www.fxclub.org/markets/forex/gbp-usd>.

⁴² Докладно див.: The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision. – Policy Paper, April 2016, <http://www.oecd.org/economy/the-economic-consequences-of-brexit-a-taxing-decision.htm>.

⁴³ Див.: Zeffman H. Brexit without deal on services ‘could cost £36bn a year’. – The Times, 22 May 2017, <https://www.thetimes.co.uk/article/brexit-without-deal-on-services-could-cost-36bn-a-year-5flvmkbrb>.

⁴⁴ Докладно див.: Euro Area Policies. Selected Issues. – IMF Country Report, №18/224, 19 July 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/18/Euro-Area-Policies-Selected-Issues-46097>.

компаній та економічній кон'юнктурі Великої Британії, що знизить рівень надходження інвестицій. Частина компаній, що працюють у секторі фінансових послуг, поступово переміститься до ЄС (Франкфурта-на-Майні чи Парижа), що додатково знизить ділову активність у Великій Британії.

Стосовно “жорсткого” *Brexit*, то такий сценарій передбачає посилення економічної нестабільності та напруженості і у Великій Британії, і в ЄС. Передбачається, що залежно від того, яким буде *Brexit* – “м’яким” або “жорстким”, рівень виробництва країн ЄС-27 у довгостроковій перспективі знизиться відповідно, від 0,06% до 1,5%.

Не виключено, що *Brexit* вплине на рівні споживчих цін. Так, в одній з аналітичних праць автори дійшли висновку, що найбільше ціни підвищаться на транспорт (подорожчання становитиме від 4% до 7,5%), алкогольні напої (від 4% до 7%), продукти харчування (від 3% до 5%) та одяг (від 2% до 4%)⁴⁵. Це буде викликано значною мірою залежністю від імпортованих проміжних компонентів. Разом з тим, ціни на послуги майже не зміняться. Зростання споживчих цін може мати наслідком збільшення рівня нерівності доходів населення. Для найбільш вразливих верств зниження реальних доходів у короткостроковій перспективі складе від 1,7% до 3,6%, а в довгостроковій – від 5,7% до 12,5%. Для найбагатших скорочення доходів у короткостроковій перспективі коливатиметься у межах від 1,8% до 3,9%, а довгостроковій – від 6% до 13,4%⁴⁶.

Зазначені оцінки дають лише невелике уявлення про довгострокові наслідки *Brexit* та є попередніми, оскільки лише остаточно затверджені умови виходу країни з ЄС та політичні відповіді 27 країн-членів будуть ключовими в цьому процесі.

Торгівельне співробітництво. Характер та потенційні можливості економічного співробітництва Великої Британії та ЄС є достатньо масштабними, всеосяжними та здатними реалізувати економічні інтереси обох сторін. Спільний ринок ЄС характеризується не лише безмитною торгівлею, але й постійним скороченням нетарифних бар’єрів. До приєднання Великої Британії до ЄЕС у 1973р., приблизно третина торгівлі Великої Британії відбувалася саме з цим угрупованням. Нині – майже через 50 років, коли країна пішла інтеграційним шляхом розвитку – ЄС залишається головним торговельним партнером



⁴⁵ Джерело: Dhingra S., Ottaviano G., Rappoport V., Sapmson T., Thomas C. UK trade and FDI: A post – Brexit perspective, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/pirs.12345>.

⁴⁶ Там само.



Великої Британії. Так, у загальному обігу зовнішньої торгівлі країни частка ЄС у 2017р. склала 49%, у т.ч. 44,5% – в експорті товарів і послуг і 53,1% – в імпорті.

Сьогодні Велика Британія імпортує більше з ЄС, ніж експортує, зокрема у 2017р. дефіцит у торгівлі товарами з ЄС становив £67 млрд., а профіцит у торгівлі з третіми країнами (країнами Америки, Азії та Африки) – £56,3 млрд. Відтак, теза, що країна

здійснює зовнішньоторговельну діяльність переважно з країнами ЄС, аніж з іншими країнами світу через “географічну близькість”, є помилковою. Дані рахунку поточних операцій (таблиці “*Статті рахунку поточних операцій у 2017р.*”⁴⁷) свідчать, що британська торгівля з країнами-не членами ЄС є більш успішною.

Статті рахунку поточних операцій у 2017р.⁴⁷, £ млн.

| | Торгівля товарами | Торгівля послугами | Доходи | Трансферти | Платіжний баланс |
|-----------------------------|-------------------|--------------------|---------|------------|------------------|
| Світ | -137 448 | 111 562 | -32 058 | -21 015 | -78 959 |
| ЄС-28 | -95 056 | 28 032 | -20 099 | -9 085 | -96 208 |
| Америка | 12 500 | 33 878 | -12 734 | 625 | 34 269 |
| Азія | -33 549 | 20 221 | 1 551 | -4 282 | -16 059 |
| Австралія та Океанія | 2 640 | 3 880 | 6 658 | -152 | 13 026 |
| Інші | -23 983 | 25 551 | -24 624 | -12 894 | -13 987 |

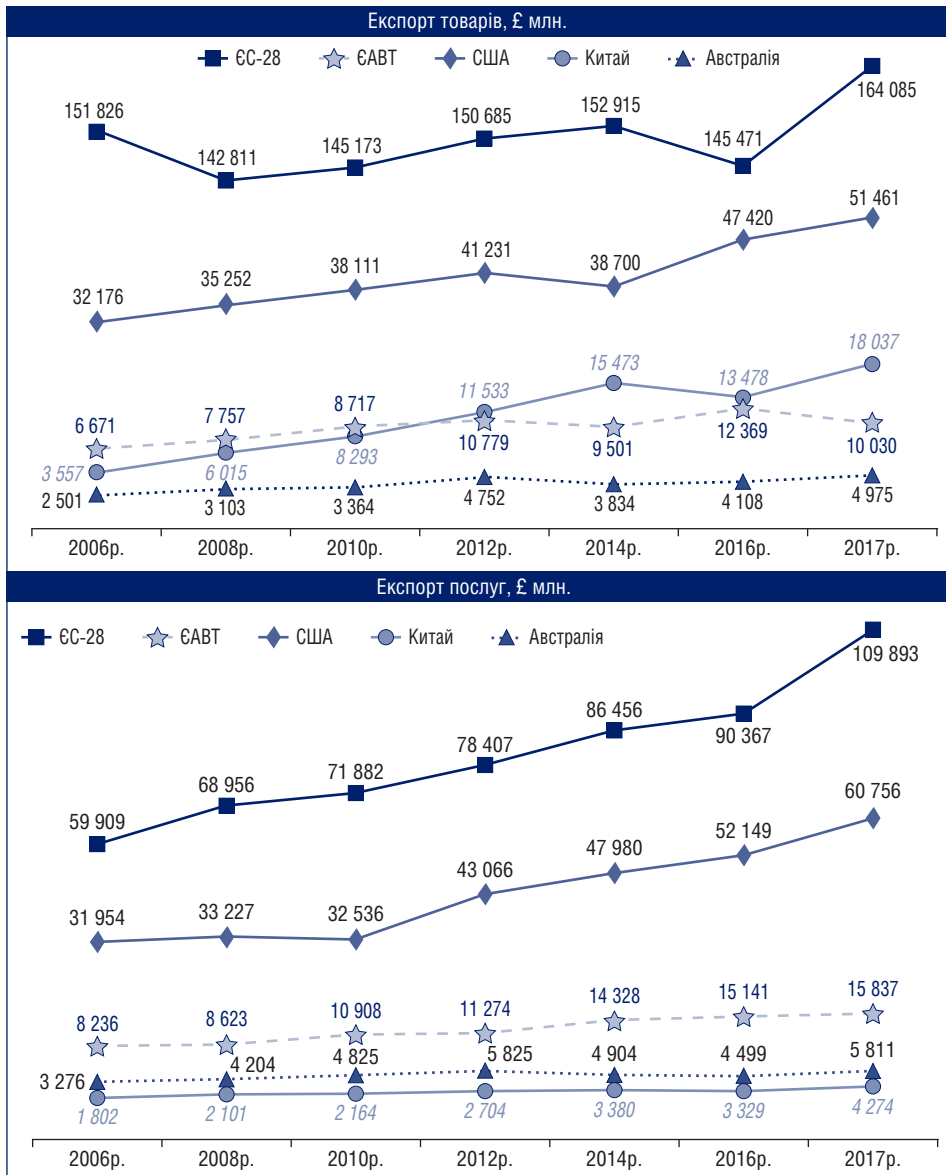
Британський експорт значною мірою сконцентрований у Західній Європі та Північній Америці. Але водночас, прослідковується поступове нарощування взаємної торгівлі з окремими країнами Британської Співдружності⁴⁸ (діаграма “*Експорт товарів і послуг Великої Британії*”⁴⁹).

⁴⁷ Джерело: Office for National Statistics, Balance of Payments, The Pink Book 2018, <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook/2018>.

⁴⁸ До асоціації входить 54 країни. Країни “Співдружності” мають три особливості, які впливають на вибір Великої Британії у розвитку взаємної торгівлі: (1) охоплення країнами п’яти континентів. До того ж майже кожна країна представлена іншим великим об’єднанням глобального характеру (ЄС, НАФТА, Меркосур, АСЕАН); (2) володіння більшістю країн суттєвими запасами природних ресурсів; (3) сприятлива демографічна ситуація – збільшення чисельності відносно молодого населення та поступове зростання чисельності робочої сили.

⁴⁹ Джерело: Office for National Statistics, Balance of Payments, The Pink Book 2018, <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook/2018>.

Експорт товарів і послуг Великої Британії



Вихід Великої Британії з ЄС несе ризик тимчасового уповільнення розвитку наявних торговельних зв'язків з країною. Передбачається, що необхідним стане повторне укладання торговельних угод з країнами, з якими у ЄС діють режими вільної торгівлі (яких сьогодні нараховується 37, які охоплюють понад 60 країн).

І що важливо, Велика Британія вже сьогодні намагається переорієнтувати свій експорт, проте на цей момент саме ЄС формує торговельну політику, і країна, хоча й має право підписувати та ратифікувати нові торговельні угоди, проте вони [угоди] можуть набути чинності лише після остаточного виходу країни з ЄС.

Є припущення, що країна може втратити чималий відсоток торгівлі з ЄС. Це насамперед пов'язано зі сплатою мита, що становить додаткові фінансові витрати для бізнесу. Після виходу проекту керівних принципів ЄС щодо рамок майбутніх відносин (*Framework for the Future Relationship, FFR*), президент Ради ЄС Д.Туск зазначив: “Торгівля між Великою Британією та ЄС не буде більше безперешкодною або злагодженою. Навпаки, вона стане складнішою та дорогою. У цьому і є суть *Brexit*”⁵⁰. Відтак, компанії ЄС та Великої Британії повинні прийняти цю реальність та вивчити всі можливі наслідки, що стануть на шляху подальшого розвитку.

Очікується, що вплив *Brexit* на економіку ЄС-27, порівняно з Великою Британією, буде дещо слабшим внаслідок більшої невизначеності у торговельних відносинах останньої з країнами світу загалом та ЄС зокрема. Однак, серед країн ЄС є й такі, що мають досить тісні торговельні зв'язки з Великою Британією, наприклад, Німеччина, Бельгія та Нідерланди, які мають відносно високий відсоток експорту до Великої Британії. Таким чином ці країни можуть відчувати на собі більш сильний вплив *Brexit*.

Водночас, *Brexit* вплине на торгівлю з третіми країнами через класифікацію походження товарів. Комплектуючі вироби з Великої Британії у *post-Brexit*-період класифікуватимуться як товари третьої країни, таким чином, кінцевий продукт не може бути класифікований як такий, що походить з ЄС-27, а отже втрачається нульова ставка мита в країнах, з якими ЄС-27 мають угоди про вільну торгівлю.

Інвестиційна активність. Попри те, що останніми роками приплив ПІІ в економіку Великої Британії продовжив зростання⁵¹ і країна протягом довгого часу залишається інвестиційно привабливою (врізка “*Інвестиційна привабливість Великої Британії*”), її економіка може наразитися на відплив інвестицій.

Проведене на початку 2018р. британською аудиторсько-консалтинговою компанією *E&Y* експертне опитування 440 іноземних інвесторів засвідчило⁵², що інвестори не втратили зацікавленість інвестувати в економіку Великої

⁵⁰ Джерело: Statement by President Donald Tusk on the draft guidelines on the framework for the future relationship with the UK. - European Council, Council of the European Union, 7 March 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/07/statement-by-president-donald-tusk-on-the-draft-guidelines-on-the-framework-for-the-future-relationship-with-the-uk/>.

⁵¹ Відповідно до Доповіді про світові інвестиції ЮНКТАД 2018р., основу ПІІ в країні складають транскордонні злиття і поглинання (ЗІП). Зокрема, лише у 2016р. шляхом ЗІП вдалося залучити \$255млрд. (порівняно з \$45 млрд. за період 2011-2015рр.). Тільки одне придбання британської *SABMiller PLC Anheuser-Busch Inbev* (Бельгія) коштувало \$101 млрд. Натомість ЗІП у 2017р. були набагато меншими за вартістю, а більша частка угод – це зміни власності без чистого впливу на ПІІ. У результаті приплив до Великої Британії скоротився на 92% до \$15 млрд. у 2017р. Докладно див.: Investment and New Industrial Policies. – World Investment Report 2018, UNCTAD, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf.

⁵² Докладно див.: Inward investment after Brexit. – EY's UK Attractiveness Survey, March 2018, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Inward-investment-after-Brexit/\\$FILE/EY-Inward-investment-after-Brexit.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Inward-investment-after-Brexit/$FILE/EY-Inward-investment-after-Brexit.pdf).

ІНВЕСТИЦІЙНА ПРИВАБЛИВІСТЬ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Велика Британія залишається інвестиційно привабливою країною, що підтверджується Індексом довіри прямих іноземних інвестицій (ПІІ)⁵³, який розраховує міжнародна консалтингова компанія *A.T.Kerney*. У 2017р. згідно з рейтингом, країна посіла 4 сходинку, поступившись Німеччині, Канаді та США⁵⁴. Країна є популярним об'єктом серед країн ЄС для багатьох “готівкових” інвесторів, які шукають стабільність. Зокрема, Велика Британія має найменші бар'єри для здійснення підприємницької діяльності⁵⁵, порівняно з іншими країнами світу, а стандарти корпоративного управління є найбільш прозорими. Уряд країни намагається проводити амбітну політику у сфері бізнесу, формуючи конкурентоздатне податкове середовище, залучаючи провідні ТНК. Так, наприклад, ставка корпоративного податку в країні протягом останніх двох років коливається на рівні 19%, тоді як в Італії, Німеччині та Франції ставка дорівнює 24%, 30% та 33,33%, відповідно⁵⁶.

Британії, проте можливим може стати подальше уповільнення інвестування або згортання діяльності (таблиця “Британське опитування: “Чи змінили Ви інвестиційні плани стосовно країни за останні 18 місяців?””). Так, згідно з результатами опитування, 21% інвесторів змінили свої інвестиційні плани після проведення референдуму: вражає, що з них 7% збільшили свої вкладення до економіки країни, 6% – зменшили, а 8% – поставили свої плани “на паузу”. Найбільш помітною є різниця у відповідях за географічним розподілом: саме азійські інвестори поряд з західними більше реагують на *Brexit*.

Британське опитування: “Чи змінили Ви інвестиційні плани стосовно країни за останні 18 місяців?”

| | Географічний розподіл | | | Розмір підприємства | | | Секторальний розподіл | | | | | |
|--------------------------|-----------------------|----------------|------------------|---------------------|---------|--------|-----------------------|-----------|----------------|-------------------|-------------|--|
| | Азія | Західна Європа | Північна Америка | Малі | Середні | Великі | Споживчий сектор | Сектор ІТ | Бізнес послуги | Фінансові послуги | Виробництво | Хімічна та фармацевтична промисловість |
| Скоротили інвестиції | 13 | 6 | 5 | 4 | 10 | 5 | 5 | 11 | 8 | 7 | 4 | 6 |
| Збільшили інвестиції | 8 | 4 | 9 | 9 | 7 | 4 | 13 | 10 | 5 | 7 | 4 | 11 |
| Призупинили інвестування | 14 | 8 | 6 | 8 | 10 | 5 | 4 | 5 | 12 | 12 | 6 | 12 |
| Без змін | 59 | 76 | 72 | 74 | 66 | 77 | 74 | 63 | 70 | 66 | 77 | 64 |
| Важко відповісти | 7 | 6 | 8 | 5 | 7 | 9 | 4 | 11 | 5 | 8 | 9 | 7 |

⁵³ Індекс довіри ПІІ враховує політичні, економічні та законодавчі зміни, які впливають на надходження ПІІ. Індекс формується на основі опитування близько 500 керівників міжнародних компаній з 29 країн світу, охоплюючи всі галузі економіки та розраховується як середньозважена кількість відповідей на питання про ймовірність надходження ПІІ на внутрішній ринок протягом наступних трьох років. Вищі значення Індексу вказують на більш привабливий інвестиційний клімат країни.

⁵⁴ Докладно див.: Foreign direct investment in UK could dry up post-Brexit, 14 June 2018, <https://www.consultancy.uk/news/17511/foreign-direct-investment-in-uk-could-dry-up-post-brexit>.

⁵⁵ Згідно з рейтингом Світового банку легкості ведення бізнесу “*Doing Business*”, Велика Британія у 2018р. посіла 7 сходинку з-поміж 190 економік світу.

⁵⁶ Джерело: Corporate tax rate table, <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx>.



Згідно з результатами опитування, у довгостроковій перспективі (поза трирічним горизонтом) ситуація виглядає більш складною – приблизно 50% компаній, які наразі працюють у країні, очікують, що *Brexit* призведе до відтоку капіталу з Великої Британії. Відтак, хоча ситуація залишається поки стабільною, однак є потенційні занепокоєння щодо майбутнього зростання ПІІ, якщо Велика Британія не зможе залучити на стабільній основі нових інвесторів. Своєю чергою, зниження

ПІІ, швидше за все, негативно позначиться на довгостроковому виробничому потенціалі Великої Британії.

Поряд з питанням залучення інвестицій, а що найважливіше – утримання вже існуючих інвесторів, гостроти набуває питання майбутнього одного з найважливіших світових фінансових центрів світу – Лондонського Сіті (“*Square Mile*”)⁵⁷. Діловий центр Великої Британії протягом довгого часу залишається відкритим для фінансових установ світу. Поступове віддалення Лондона спровокує відтік капіталу, що матиме наслідком “порушення” фінансової стабільності регіону та, знов таки, уповільнення економічного зростання. Формально проблема полягає в тому, що для операцій на території ЄС фінансовим компаніям необхідний “паспорт” ЄС, яким гарантується підтвердження відповідності правилам і зобов’язанням, встановленим ЄС. А якщо компанія базується поза межами ЄС, то країна таку привілею втрачає. Внаслідок цього і банки, і фінансові компанії неминуче матимуть додаткові витрати, пов’язані з переміщенням операцій з Лондона. Так, наприклад, ряд фінансових установ планує перевести свої офіси до Франкфурта-на-Майні або Дубліна, Амстердама, Люксембурга або Парижа⁵⁸.

Економічні наслідки виходу Великої Британії з ЄС залежатимуть від політики, яку обире країна після *Brexit*. Довгостроковий вплив *Brexit*, ймовірно, буде різним для кожної країни ЄС-27, оскільки все залежатиме від подальшої двосторонньої співпраці, рівня інтеграції зв’язків, галузевої спеціалізації, позиціонування секторів у межах світового ланцюга постачань. Найбільше може постраждати саме економіка Німеччини. У разі ж “жорсткого” *Brexit* через згортання процесів інтеграції та нівелювання усіх переваг, які надає членство в ЄС, у край негативними будуть наслідки саме для Великої Британії.

⁵⁷ Згідно з індексом світових фінансових центрів, Лондон сьогодні посідає перше місце. Див.: The Global Financial Centres Index 23, March 2018, <http://www.longfinance.net/Publications/GFCI23.pdf>.

⁵⁸ Про це ще у 2017р. заявили такі американські банки як *Morgan Stanley*, *Citigroup*, *Goldman Sachs*, *JP Morgan*, французький *BNP Paribas*, швейцарський *Credit Suisse* і *UBS*, провідна багатонаціональна фінансова компанія *HSBC*, а також ряд інших фінансових груп. Докладно див.: McNulty L., Ahuja V. Bank Brexit plans: what we know so far. – Financial Times, 21 July 2017, <https://www.ft.com/articles/bank-brexit-plans-what-we-know-so-far-20170717>.

Можливі формати економічного співробітництва Великої Британії та ЄС

Нові торговельні відносини між ЄС та Великою Британією – одне з важливих, актуальних і непростих питань. Їх співпраця після *Brexit* – інтерес обох сторін, які намагаються сьогодні обрати оптимальну модель подальшого співробітництва. Той факт, що ЄС уклав цілий ряд різних за змістом, характером і рівнем інтеграції угод з третіми країнами, свідчить, що існує досить значне поле для маневру (за рівнем креативності та інтенсивності) у вибудовуванні майбутніх відносин. Проте, під час політичних дебатів не було глибокого розуміння тих головних відмінностей, які лежать в основі кожної з моделей. А саме того, що ці моделі відбивають зміст двох протилежних парадигм: *ринкової інтеграції та лібералізації торгівлі*.⁵⁹

Так, моделі співробітництва ЄС з Норвегією, Швейцарією та Україною, що підпадають під парадигму ринкової інтеграції характеризуються високим рівнем участі у внутрішньому ринку ЄС⁶⁰, але мають певні обмеження, порівняно з повним членством у ЄС. Ці моделі є результатом багаторічних переговорів, інституційної розбудови, та спрямовані на глибоку економічну інтеграцію. Вони реалізуються на основі законодавства ЄС, що спрямоване на гармонізацію національного законодавства до рівня, необхідного для забезпечення належної конвергенції.

Парадигма лібералізації торгівлі суттєво контрастує з парадигмою ринкової інтеграції. Її основна увага приділяється торгівлі, через яку відбувається “полегшення” економічного обміну. Мета таких моделей – не інтеграція ринків, а радше лібералізація торгівлі між різними ринками. А їх головна відмінність – відсутність необхідної гармонізації правил. Ця парадигма характеризує як умови СОТ, так і переважну більшість торговельних угод, що діють між ЄС та третіми країнами (таблиця “*Особливості можливих форматів економічного співробітництва Великої Британії та ЄС*”, с.204).

Норвезька модель. З 1992р. Норвегія співпрацює з ЄС за Договором про Європейський економічний простір (ЄЕП). Ця модель забезпечує широкий доступ до внутрішнього ринку ЄС: компанії, що базуються в ЄЕП, можуть експортувати ряд товарів до ЄС безмитно або за зниженими тарифами та експортувати послуги на територію ЄС без створення дочірньої компанії (країна має “паспорт” ЄС). За цією моделлю немає вимог щодо обов’язкових внесків до Бюджету ЄС. Ця модель дозволяє країні укладати угоди про вільну торгівлю з іншими країнами (що відповідає цілям Великої Британії). Разом з тим, країна ЄЕП зобов’язана приймати всі правила ЄС, що стосуються внутрішнього ринку,

⁵⁹ Докладно див.: Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit. – European Parliament, study requested by the INTA committee, March 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO_STU\(2018\)603866_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO_STU(2018)603866_EN.pdf).

⁶⁰ Внутрішній ринок ЄС складається з основних свобод і передбачає вільне переміщення товарів, послуг та факторів виробництва (капіталу та праці).

**Особливості можливих форматів економічного співробітництва
Великої Британії та ЄС⁶¹**

| | Можливості, привілеї, вигоди | Заборони, обмеження, зобов'язання |
|--|---|--|
| Норвезька модель (член ЄЕП) | <ul style="list-style-type: none"> • Привілеї Спільного ринку; • Укладання торговельних угод без згоди ЄС; • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС (проте передбачається участь у фінансуванні ряду програм ЄС) | <ul style="list-style-type: none"> • Реалізація політики Спільного ринку, без можливості брати участь у прийнятті рішень ЄС; • Дотримання правил походження товарів для експорту, поширення дії антидемпінгових заходів ЄС; • Поширення юрисдикції Суду ЄС; • Неможливість бути членом Митного союзу та відсутність доступу до торговельної системи Митного союзу ЄС; • Застосування положень і директив ЄС |
| Швейцарська модель (Двосторонні угоди) | <ul style="list-style-type: none"> • Привілеї Спільного ринку; • Укладання торговельних угод без згоди ЄС; • Немає юридичного зобов'язання щодо дотримання законодавства ЄС; • Непоширення юрисдикції Суду ЄС; • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС (проте передбачається участь у фінансуванні ряду програм ЄС) | <ul style="list-style-type: none"> • Застосування положень і директив ЄС; • Неможливість бути членом Митного союзу та відсутність доступу до торговельної системи Митного союзу ЄС; • Неможливість взаємної торгівлі на ринку фінансових послуг |
| Канадська модель (Угода про зону вільної торгівлі) | <ul style="list-style-type: none"> • Непоширення юрисдикції Суду ЄС; • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС; • Реалізація незалежної торговельної політики | <ul style="list-style-type: none"> • Неможливість користування привілеями Спільного ринку; • Доступ до ринку залежить від форми та умов угоди про ЗВТ (переважно безмитний доступ до Спільного ринку, проте необхідність дотримання стандартів ЄС щодо сертифікації продукції); • Відсутність гарантії взаємного "відкриття" ринку фінансових послуг |
| "Україна плюс" (Угода про асоціацію) | <ul style="list-style-type: none"> • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС; • Привілеї Спільного ринку; • Реалізація незалежної торговельної політики | <ul style="list-style-type: none"> • Доступ до ринку залежить від форми та умов угоди про ЗВТ (переважно безмитний доступ до Спільного ринку, проте необхідність дотримання стандартів ЄС для продукції); • Неможливість взаємної торгівлі на ринку фінансових послуг |
| Турецька модель (Митний союз) | <ul style="list-style-type: none"> • Безмитний доступ до Спільного ринку, за винятком сектору фінансових послуг; • Доступ до торговельної системи Митного союзу ЄС; • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС; • Непоширення юрисдикції Суду ЄС. | <ul style="list-style-type: none"> • Неможливість взаємної торгівлі на ринку фінансових послуг; • Неможливість користування привілеями Спільного ринку |
| Умови СОТ | <ul style="list-style-type: none"> • Відсутність вимог до здійснення обов'язкових внесків до Бюджету ЄС; • Реалізація незалежної торговельної політики; • Непоширення юрисдикції Суду ЄС | <ul style="list-style-type: none"> • Неможливість користування привілеями Спільного ринку; • Неможливість бути членом Митного союзу та відсутність доступу до торговельної системи Митного союзу ЄС; • Товари, що експортуються до ЄС, мають відповідати європейським стандартам; • Неможливість взаємної торгівлі на ринку фінансових послуг |

⁶¹ Складно на основі: Brexit: Lighting the way Spring 2018 Update. – PWC, Issue 3, Spring 2018, <https://www.pwc.ie/publications/2018/brexit-spring-2018-report.pdf>; Brexit Update Walking the tightrope – a European view on Brexit, <https://www.pwc.de/finanzdienstleistungen/brexit-update-walking-the-tightrope.pdf>; Dhingra S., Ottaviano G., Rappoport V., Sapmson T., Thomas C. UK trade and FDI: A post – Brexit perspective, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/pirs.12345>.

без будь-якої участі в їх розробці. Крім того, вона підпадає під юрисдикцію Суду ЄАВТ (Європейської асоціації вільної торгівлі), який, своєю чергою, має виносити свої рішення з урахуванням практики Суду ЄС.

Швейцарська модель. Швейцарія співпрацює з ЄС на основі двосторонніх угод. Згідно з цією моделлю, країна має доступ до внутрішнього ринку ЄС лише в певних секторах. А сектор, який є вкрай важливим для Великої Британії, – фінансові послуги – майже повністю виключається зі взаємного “відкриття” ринку. Тому ряд швейцарських компаній, які мають бажання експортувати фінансові послуги до Спільного ринку, повинні створити дочірні підприємства в ЄС. Серед позитивів цієї моделі: (1) країна може укладати угоди про вільну торгівлю з третіми країнами; (2) країна не має юридичного зобов’язання щодо імплементації законодавства ЄС; (3) на країну не поширюється юрисдикція Суду ЄС. Головним аргументом “проти” цієї моделі є той факт, що Велика Британія бажає обмежити вільне пересування громадян⁶².

Зарубіжними експертами наводилися аргументи⁶³, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС (набула чинності 1 вересня 2017р.) пропонує Великій Британії життєздатну модель майбутніх відносин з ЄС, яка поєднує і “суверенітет” (“*sovereignty*”), і тісні економічні зв’язки. Ця модель (експерти її називають “*Україна плюс*”) пропонує нові ідеї того, у який спосіб Велика Британія може отримати доступ до Спільного ринку.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС⁶⁴ розглядалася як новаторська форма зовнішньої дії, яка пропонує новий тип інтеграції без членства в ЄС з метою створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (*DCFTA*).

Модель “*Україна плюс*” пропонує ряд позитивних аспектів для подальших торговельних відносин між ЄС та Великою Британією у формі безмитної торгівлі товарами та послугами. Питання міграції вирішується шляхом запровадження лібералізації візового режиму та системи видачі дозволів на здійснення трудової діяльності. Країна, з якою підписана Угода про асоціацію, також може брати участь у ряді програм⁶⁵, наприклад – “Горизонт 2020” (основна програма

⁶² З 2002р. між ЄС та Швейцарією діє угода про вільне пересування осіб, яке може бути обмежене лише в окремих випадках за взаємною згодою. Якщо ж Швейцарія скасує угоду про вільне пересування з метою реалізації народної ініціативи “проти масової імміграції”, це призведе до автоматичного припинення усіх двосторонніх договорів, що діють між країнами (“*Giullotine Clause*”).

⁶³ Джерело: Oppenheim B. The Ukraine Model for Brexit: Is Dissociation Just Like Association? – Centre for European Reform, 27 February 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_BO_27.2.18.pdf.

⁶⁴ Угода про асоціацію між Україною та ЄС була прийнята рішенням Ради ЄС від 17 березня 2014р. Мета Угоди – інтеграція України у внутрішній ринок ЄС. Україна має адаптувати відповідні норми ЄС у вітчизняне законодавство. У преамбулі до Угоди чітко зазначено, що: “... політична асоціація та економічна інтеграція України в рамках Європейського Союзу залежатимуть від прогресу реалізації поточної угоди, а також від досвіду України у забезпеченні поваги до спільних цінностей та прогресу у досягненні конвергенції з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах”. Доступ до внутрішнього ринку ЄС буде доступний лише за чіткої процедури моніторингу, що підтверджує, що Україна здійснила наближення її законів до *acquis communautaire* (правової системи ЄС).

⁶⁵ Україна, наприклад, може брати участь у 22 програмах. Докладно див.: List of EU programmes and financial instruments open to Ukraine’s participation, http://www.mk.gov.ua/store/files/announce_1495192232.pdf.

у сфері досліджень в ЄС), співпрацювати з Європолом та Європейським співтовариством з атомної енергії, долучатися до широкого комплексу загальних політик ЄС: політики транспорту, довкілля, зайнятості та захисту прав споживачів. Угода передбачає налагодження співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також зовнішньої, оборонної та безпекової політик. Однак, впливати на формування європейської зовнішньої, оборонної та безпекової політик країна не може.

Однак модель “Україна плюс” навряд чи задовольнить Велику Британію, оскільки містить численні обмеження⁶⁶, особливо в частині доступу до ринку послуг⁶⁷. Відповідно до Угоди, Україна не має повного доступу до більшості секторів послуг ЄС, а деякі вилучені зовсім. Наприклад, ЄС та деякі окремі країни-члени запровадили загалом 46 обмежень на доступ України до ринків фінансових послуг⁶⁸. Також існує пруденційне положення, згідно з яким ЄС в односторонньому порядку може відкликати доступ на ринок, якщо це становить загрозу “цілісності та стабільності фінансової системи Сторони”⁶⁹.

В одній з аналітичних доповідей автори зробили висновок: “ця угода не може слугувати моделлю для Великої Британії після *Brexit*. По-перше, економіка Великої Британії вже відповідає стандартам ЄС. По-друге, всупереч Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, угода між Великою Британією та ЄС, скоріше, буде спрямована на розірвання відносин, ніж на зближення”⁷⁰. Згодом і ЄК, і ЄР відхилили цю модель, як можливий варіант економічного співробітництва.

Серед найбільш прийнятних на сьогоднішній день варіантів вважається *Канадська модель* економічного співробітництва, яка має в основі угоду про ЗВТ між ЄС та Канадою – *CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement)*, яка набула чинності 21 вересня 2017р. Відповідно до цієї моделі, країна не повинна

⁶⁶ Угода про асоціацію між Україною та ЄС має пройти довгий шлях до лібералізації торгівлі товарами, де сторони зобов’язані скасувати 99,1% і 98,1% своїх мит, відповідно. Проте важливим питанням залишаються тарифні квоти, зокрема на продукцію аграрного сектору та металургії, які обмежують безтарифний експорт української продукції. Нетарифні бар’єри є також певною проблемою для української сторони, оскільки переважна більшість її продукції має відповідати європейським стандартам.

⁶⁷ Для Великої Британії можливість вільно торгувати послугами з ЄС після *Brexit* має важливе значення, оскільки частка послуг у структурі ВВП, зокрема станом на 1 квартал 2018р., складає 71,1%. Розраховано за даними: United Kingdom GDP From Services. – Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/gdp-from-services>.

⁶⁸ Докладно див.: Deepening EU-Ukrainian Relations: What, why and how? – CEPS, August 2016, <https://www.ceps.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-what-why-and-how>.

⁶⁹ Джерело: Szysczak E. A UK Brexit Transition: to the Ukraine Model? – Briefing Paper 11, November 2017, <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2017/11/Briefing-Paper-11.pdf>.

⁷⁰ Джерело: Oppenheim B. The Ukraine Model for Brexit: Is Dissociation Just Like Association? – Centre for European Reform, 27 February 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_BO_27.2.18.pdf.

сплачувати обов'язкові внески до Бюджету ЄС, погоджуватися з чотирма свободами ЄС або дотримуватися рішень Суду ЄС. Угодою знімається більшість митних зборів на європейський експорт до Канади та канадський експорт до ЄС. До 2025р. тарифи на промислові товари будуть скасовані. Тарифи на окрему продукцію сільського господарства також будуть скасовані. Європейські компанії отримують право брати участь у державних тендерах у Канаді, але Угода не гарантує канадським фірмам отримання “паспорту” фінансових послуг на території ЄС. Згідно з Угодою, зберігається контроль за своїми кордонами.



Одна з моделей, яка розглядається в експертному середовищі, на випадок виходу Великої Британії з ЄС “без угоди” – торгівельне співробітництво на основі правил СОТ. За такого сценарію відбудеться повна втрата економічних привілеїв для Великої Британії: обмеження доступу на європейський ринок і відсутність “паспорта” на фінансові послуги. Одночасно, за такого сценарію стягуватимуться мита на імпорт автомобілів (майже 10%), напої і тютюн (у середньому 19%), баранину та рибу (у середньому 12%) – товари, що становлять переважну частину британського експорту до ЄС⁷¹. Усе це робить такий підхід неприйнятним, попри те, що країна буде звільнена від обов'язкових внесків до Бюджету ЄС та отримає можливість контролювати питання міграції.

Сьогодні ЄС наполягає на необхідності здійснення вибору між зазначеними моделями, тоді як Велика Британія виступає за “індивідуальну” угоду. Разом з тим, майбутня угода має збалансувати інтереси обох сторін та не повинна ставити Велику Британію у краще становище, порівняно з іншими країнами, які мають угоди з ЄС⁷². Нині сторонам вкрай важливо дійти компромісу стосовно їх подальшого співробітництва, забезпечивши максимально можливу вигоду та ефективність один для одного.

Враховуючи і домовленості, яких сторони досягли під час попередніх етапів переговорів, і обмежений час для досягнення угоди, є підстави очікувати, що нові відносини розвиватимуться у форматі “Канадської моделі”.

⁷¹ Докладно див.: The European Committee of the Regions & the likely impact of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union for local and regional authorities. – European Commission, European Committee of Region, 126th Plenary Session, 30 November 2017, p.23, <https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/brexit-survey-results.pdf>.

⁷² ЄС підписав понад 20 угод про асоціацію з країнами-не членами ЄС з метою створення основи для співпраці з останніми. Вони приймають різноманітні форми та покликані сприяти політичній асоціації та економічній інтеграції. Вони спрямовані на лібералізацію торгівлі та охоплюють зокрема сфери безпеки, оборони та енергетики.

Вплив *Brexit* та Бюджет ЄС

В експертному середовищі неодноразово зазначалося, що *Brexit* невпинно вплине на формування Бюджету ЄС після 2020р.⁷³ (врізка “Особливості фінансування ЄС”).

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ЄС

Сьогодні ЄС має забезпечення фінансами у формі щорічного Бюджету⁷⁴, розмір та структура якого визначаються багаторічними фінансовими перспективами ЄС (*Multiannual financial framework, MFF*). На період 2014-2020рр. обсяг *MFF* складає €1,09 трлн., або приблизно 1% ВВП ЄС-28. Їх фінансування здійснюється за трьома категоріями: “традиційні власні ресурси”: митні збори та податки (€20,1 млрд. у 2016р., або 14% усіх доходів); відрахування кожною з країн-членів сум від ПДВ (€15,9 млрд., або 11,1%); відрахування країн-членів, що встановлюються пропорційно розміру їх ВНД⁷⁵ (€95,6 млрд., або 66,6%). Інші надходження охоплюють: податки на доходи фізичних осіб; внески країн-не членів ЄС до програм ЄС; штрафи, що сплачуються компаніями в разі порушення законодавства про конкуренцію; доходи від здійснення операцій із запозичення коштів або кредитування⁷⁶.

Фінансування ЄС здійснюється також поза Бюджетом, наприклад, у межах міжурядового фонду – Європейського фонду розвитку (*European Development Fund*) – у якому на 2014-2020рр. зобов’язання країн-членів складають €30,5 млрд. Серед іншого передбачається використання різноманітних фінансових інструментів та засобів, як, наприклад, позик або гарантій, що знаходяться під управлінням Європейського інвестиційного банку, або цільових фондів⁷⁷.

Передбачається, що Велика Британія повною мірою виконає її фінансові зобов’язання в рамках *MFF* на 2014-2020рр., взятих під час членства в ЄС. У своєму виступі у Флоренції у вересні 2017р. прем’єр-міністр Великої Британії Т.Мей заявила, що країна не поставить під загрозу *MFF* 2014-2020рр., зазначаючи, що інші країни-члени не повинні страждати (зокрема, збільшувати внески або отримувати менше відповідно до поточного бюджетного плану)

⁷³ На це вказує ряд аналітичних праць: Körner K. Post-Brexit EU budget – the next hot button issue. – Deutsche Bank Research, 28 February 2018, https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000463628/Post-Brexit_EU_budget_%E2%80%93_the_next_hot_button_issue.pdf; Gordon N. The EU budget after Brexit Reform not revolution. – Centre for European Research, April 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/prbrief_mff_gordon_24.4.18.pdf/; Darvas Z., Wolf G. Rethinking the European Union’s Post-Brexit Budget Priorities. – PolicyBrief, Issue 1, March 2018, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/03/PB-2018_01_correction.pdf.

⁷⁴ Загальна сума зобов’язань країн перед Бюджетом ЄС на 2018р. складає €160,11 млрд. (близько 1,02% загальнодержавного бюджету ЄС-28), а загальна сума виплат – €144,68 млрд. Докладно див.: Ten issues to watch in 2018. – European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614650/EPRS_IDA\(2018\)614650_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614650/EPRS_IDA(2018)614650_EN.pdf).

⁷⁵ Визначені у 1988р. загальні нараховані внески деяких країн-членів (фіксована частка ВНД) можуть частково зменшуватися за рахунок “знижок”, спрямованих на компенсацію “розриву” між їх внесками до Бюджету ЄС та їх доходами в державному та приватному секторах у країні.

⁷⁶ Ці джерела доходу складають незначну частку – менше 5%.

⁷⁷ Джерело: Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018. – European Parliament, January 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU\(2018\)614655_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU(2018)614655_EN.pdf).

у зв'язку з виходом країни з ЄС⁷⁸: “Велика Британія...буде сприяти та брати участь у реалізації річних бюджетів ЄС на 2019р. та 2020р. Країна зобов'язується здійснювати фінансування за бюджетними зобов'язаннями станом до 31 грудня 2020р.”. Зазначимо, що Велика Британія сьогодні є другим за величиною чистим “спонсором” ЄС, після Німеччини, яка щороку вкладає від €10 млрд. до €18 млрд. (у різні роки) (діаграма “Баланс Бюджету ЄС, станом на 2017р. (головні реципієнти та платники)”⁷⁹, с.210).

Разом з тим, у світлі тих чи інших змін, керівництво ЄС вже сьогодні вимушене переоцінювати пріоритети своїх витрат на майбутній період: або Бюджет ЄС необхідно буде “урізати”, що призведе до скорочення виплат країнам-членам, або ж країнам доведеться збільшити внески (щоб компенсувати втрату британських коштів)⁸⁰, що може посилити ризик наростання євроскептичних настроїв у ряді країн.

У червні 2017р. ЄК опублікувала аналітичну доповідь про фінансування ЄС, взявши за основу сценарії “Білої книги”⁸¹. У доповіді ЄК, зокрема, пропонувалося спростити або навіть скасувати внески на основі ПДВ. ЄК також називала можливим запровадження енергетичного або екологічного податку з метою стимулювання декарбонізації економіки ЄС⁸², або запровадження корпоративного податку в розмірі 3%, або запровадження податку на фінансові транзакції, що стабілізує ситуацію на Спільному ринку та в єврозоні. ЄК також розглядала можливість розширення фінансових інструментів, наприклад, позик, гарантій та дольового фінансування, як у межах Бюджету ЄС, так і поза ним, як частину “розширеної фінансової архітектури” ЄС⁸³.

Єврокомісар Г.Еттінгер запропонував “закрити” розрив *Brexit* (який, за його оцінками, становить €13 млрд.) за підходом “50/50”: 50% – залучення “нових грошей” (“*fresh money*”, додатковий позичковий капітал) та 50% – скорочення фінансування програм, зокрема “Розумне та інклюзивне зростання” (*Smart and Inclusive Growth*) та “Сталий розвиток: природні ресурси” (*Sustainable*

⁷⁸ Джерело: PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU. – T.May Speech, 22 September 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>.

⁷⁹ Побудовано за даними: Operating budgetary balance. EU expenditure and revenue 2014-2020. – European Commission, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

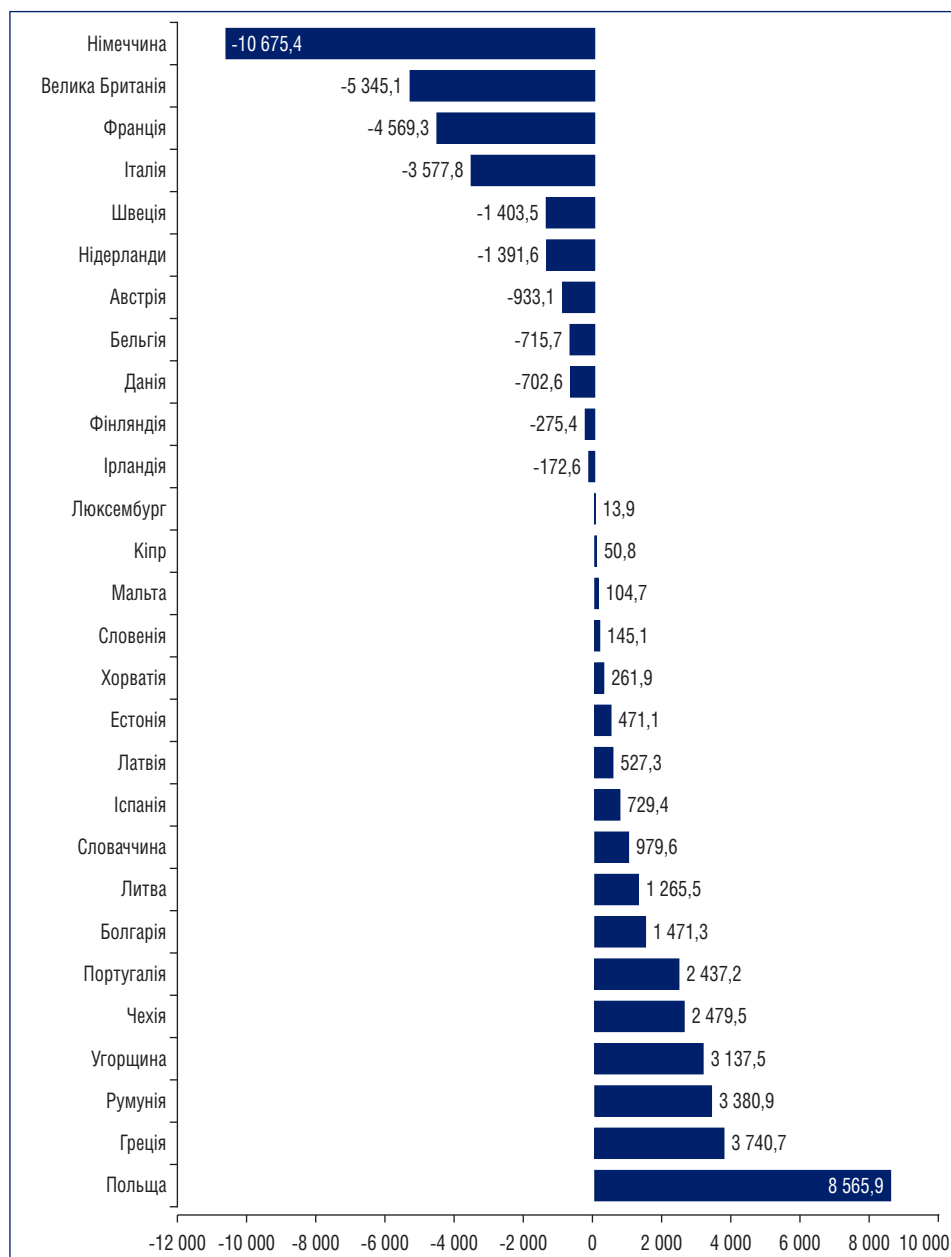
⁸⁰ Такі країни, як Австрія, Швеція, Данія, Фінляндія та Нідерланди не мають бажання збільшувати внески у відсотках ВНД (вони більш схильно ставляться до ідеї зменшення розміру бюджету). Німеччина, Франція, Греція, Іспанія, Ірландія навпаки готові збільшити обсяги відрахувань. Стосовно “нових” країн-членів ЄС – Польщі, Чехії, Угорщини, Словаччини, Хорватії, Словенії, Болгарії та Румунії – то на їх переконання, збільшення внеску у відсотках ВНД може бути “взяте до уваги”. Зокрема, країни висловилися за збільшення внеску з 1% до 1,1-1,4% ВНД. Докладно див.: Gordon N. The EU budget after Brexit Reform not revolution. – Centre for European Research, April 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/prbrief_mff_gordon_24.4.18.pdf.

⁸¹ Джерело: Reflection Paper on the Future of EU Finances. – European Commission, 28 June 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf.

⁸² З метою декарбонізації економіки ЄК працює над проектами, спрямованими на зменшення залежності від використання викопних видів палива (зокрема, в окремих районах Польщі та Словаччини).

⁸³ За час існуєючої Програми прикладом такого фінансового інструменту став Європейський фонд стратегічних інвестицій (*European Fund for Strategic Investments*).

Баланс Бюджету ЄС, станом на 2017р.
(головні реципієнти та платники), € млн.



Growth: Natural Resources)⁸⁴. Разом з тим, політик висловлювався за збільшення витрат на студентські обміни, дослідження та інфраструктуру.

У жовтні 2017р. ЄП прийняв Резолюцію стосовно роздумів ЄК про майбутнє фінансування ЄС. Парламент погодився, що будь-які нові пріоритети політики для ЄС повинні підкріплюватися додатковими фінансовими засобами, і наголошувалося, що ЄС має фінансуватися за рахунок “справжніх” (“*genuine*”) власних ресурсів. У Резолюції закликається розвивати ідею “Європейської доданої вартості” (“*European added value*”), розглядаючи її як основу під час визначення пріоритетів витрат ЄС. Однак, ЄП поставив під сумнів доцільність створення додаткових інструментів фінансування поза Бюджетом ЄС, запропонованих ЄК.

У травні 2018р. ЄК представила пропозицію про те, у який спосіб можна “модернізувати” *MFF*, надавши широкий спектр пропозицій щодо їх реформування як з точки зору витрат, так і доходів. Після проведення ряду консультацій та нарад на початку травня 2018р. ЄК представила проект *MFF* на 2021-2027рр. (який не включав Велику Британію)⁸⁵. Зокрема, передбачається, що розмір Бюджету становитиме €1 135 млрд. (у цінах 2018р.), що дорівнює 1,11% ВНД ЄС-27⁸⁶. *MFF* покликані, з одного боку, вирішити проблеми, пов’язані з втраченою британського фінансування, а з іншого – використати шанс на упорядкування, реструктуризацію бюджету та корекцію пріоритетів у фінансуванні. Зокрема, пропонується збільшити поточний рівень фінансування нових і першочергових пріоритетів у такі галузі, як дослідження та інновації, молодь, цифрова економіка, управління кордонами, безпека і оборона⁸⁷. Крім того ЄК визначила сфери, де передбачається скорочення фінансування: (1) Спільна аграрна політика (*CAP*) приблизно на 5% (наразі на *CAP* витрачається 38% Бюджету ЄС); (2) політика згуртування ЄС (*Cohesion Policy*) – на 7%; (3) Фонд Згуртування (*Cohesion Fund*) – на 45%, надавши натомість пріоритет Фонду регіонального розвитку (*European Regional Development Fund*), через який кошти надходять безпосередньо біднішим регіонам.

Пропозиція ЄК також передбачає затвердження сучасних джерел фінансування, зокрема пропонується фінансувати нові програми шляхом поєднання додаткового позичкового капіталу (“*fresh money*”) (приблизно 80%), перерозподілу та заощаджень (приблизно 20%). Загалом, Комісія виступає за:

- ✓ сучасний бюджет, в якому передбачається подальша мінімізація бюрократії для бенефіціарів і керівних органів шляхом запровадження більш

⁸⁴ Докладно див.: Gordon N. The EU budget after Brexit Reform not revolution. – Centre for European Research, April 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/prbrief_mff_gordon_24.4.18.pdf/.

⁸⁵ Джерело: EU Budget for the Future. – European Commission, 2 May 2018, https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-future-2018-may-02_en.

⁸⁶ Пропозиція ЄК щодо Бюджету ЄС відповідає її політичним пріоритетам, як це відображено в порядку денному, викладеному Президентом ЄК Ж.-К.Юнкером у своєму посланні до ЄС 14 вересня 2016р. та узгодженому з лідерами ЄС-27 у Братиславі 16 вересня 2016р., а також Римській декларації від 25 березня 2017р. Зокрема, Ж.-К.Юнкер зазначив: “Сьогодні це важливий момент для ЄС. Новий бюджет – це можливість формувати наше майбутнє: новий, амбітний Союз з 27 країн, об’єднаних солідарністю. За допомогою цієї пропозиції ми висунали прагматичний план щодо того, як зробити більше з меншого....”.

⁸⁷ Наприклад, бюджет “*Erasmus+*” та Європейського корпусу солідарності буде подвоєний.

послідовних правил на основі єдиних посадових інструкцій, що означає встановлення більш чітких цілей та приділення більшої уваги продуктивності праці;

- ✓ *простий* бюджет з більш чіткою структурою, яка відповідає пріоритетам ЄС. Зокрема, пропонується скоротити кількість програм більш ніж на третину – з 58 до 37 – через їх об'єднання у нові інтегровані програми та радикально оптимізувавши використання фінансових інструментів;
- ✓ *гнучкий* бюджет “у межах” програм та “між” програмами, посилення інструментів антикризового управління та створення нового “Резерву Союзу” (*Union Reserve*) для вирішення непередбачених подій та реагування на надзвичайні ситуації в таких сферах, як безпека, оборона та міграція.

Нововведенням *MFF* на період 2021-2027рр. є посилення зв'язку між фінансуванням ЄС та верховенством права. Дотримання верховенства права є необхідною передумовою для надійного фінансового управління та ефективного фінансування ЄС. У такий спосіб ЄК пропонує новий механізм захисту бюджету ЄС від фінансових ризиків⁸⁸. Передбачається, що запропоновані інструменти дозволятимуть Об'єднанню призупинити, зменшити або обмежити доступ до фінансування ЄС залежно від рівня “дефіциту” верховенства права.

Бажання однієї країни вийти зі складу ЄС поставило завдання розв'язати поточні фінансові зобов'язання інших 27 країн. З урахуванням бюджетних обмежень, що залишаються від *Brexit*, конфлікти між чистими вкладниками та чистими одержувачами є майже неминучими, і ризик тривалих невдач у майбутніх переговорах як між державами-членами, так і політиками є високим. За відсутності механізму вирішення розбіжностей між прихильниками збільшення внесків та прихильниками їх скорочення, через розбіжність пріоритетів у різних галузях суттєво ускладнюється досягнення необхідного консенсусу.

Висновки

Після 48 років членства – у березні 2019р. – Велика Британія залишає Європейський Союз. Питання національної та економічної незалежності, страх втрати контролю над власним розвитком, поширення націоналістичних течій на європейському континенті загалом та країні зокрема, недовіра до наднаціональних органів управління та структур, міграційна криза, яка стала наслідком неврегульованих потоків нелегальних мігрантів, стали провідними рушіями *Brexit*.

Залишилися лічені місяці, коли Велика Британія має офіційно вийти з ЄС. Проте нинішні заяви та угоди все ще є попередніми, а британці розділилися на два табори, про що свідчить стотисячний мітинг за збереження членства країни в ЄС, який відбувся 21 жовтня 2018р. Існують ризики, що Велика Британія може вийти з ЄС без будь-якої угоди, а це матиме наслідком погіршення соціально-економічного стану обох сторін, напруження ситуації довкола

⁸⁸ Джерело: Sound Financial Management and the Rule of Law. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf.

вирішення принципових питань: прав громадян Великої Британії та ЄС та встановлення можливого кордону між Північною Ірландією та Ірландією. За умови ж прийняття угоди, настане перехідний період – до кінця 2020р. – протягом якого країна має узгодити всі питання стосовно розвитку подальших відносин.

Рішення Великої Британії вийти з Об'єднання сколихнуло хвилі на всьому європейському континенті, що поставило під загрозу “проект” ЄС⁸⁹. Очевидно, що *Brexit* може призвести до: (1) *призупинення* прийому нових членів та на невизначений час закрити тему *подальшого розширення євроінтеграційного угруповання*; (2) *подальшого поширення євроскептицизму* по всьому ЄС; (3) *посилення невизначеностей у розвитку ЄС*, що може поставити під загрозу існування ЄС, як сильного актора міжнародних відносин; (4) *позбавлення ЄС найпотужнішого фінансового центру – Лондону*; (5) *підвищення бар'єрів під час здійснення взаємної торгівлі, інвестування (можливий вихід з Великої Британії глобальних інвесторів)* та пересування робочої сили і для Великої Британії, і 27 країн-членів ЄС. Вихід країни з ЄС матиме вплив на розподіл витрат серед інших членів ЄС-27, а також вплине на обсяг платежів кожної з 27 країн-членів до Бюджету ЄС. Попри те, що, як передбачається, Велика Британія й надалі продовжуватиме робити внески до Бюджету ЄС (за умови підписання угоди), в майбутньому ці платежі, якщо й надходитимуть, будуть значно меншими, порівняно з поточним внеском країни.

Незважаючи на те, що країна залишає ЄС, існує великий потенціал для майбутньої співпраці не лише в торговельних відносинах, але й у таких сферах, як наука, освіта, культура, а також зовнішня політика та політика безпеки. На початку вересня 2018р. Президент ЄК Ж.-К.Юнкер під час промови “Про стан Європейського Союзу 2018. Час європейського суверенітету” (*“State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty”*) запевнив⁹⁰: “Попри вихід країни зі Співтовариства, після 29 березня 2019р. Велика Британія залишатиметься для ЄС не третьою країною, а близьким сусідом і партнером у питаннях політики, економіки та безпеки”.

Для України в суто економічному аспекті рішення про вихід Великої Британії з ЄС справить мінімальний вплив на економіку, оскільки обсяги зовнішньої торгівлі між країнами є незначними та практично не залежать від торговельних преференцій ЄС. Але загалом, *Brexit* – не на користь Україні, оскільки це може послабити політику ЄС стосовно Росії. До того ж, Велика Британія завжди належала до групи країн, які однозначно підтримують Україну у її євроінтеграційних намаганнях. Відтак, Україна має компенсувати цю втрату своїми більш активними та раціональними діями на шляху євроінтеграції всіх сторін суспільного життя.

⁸⁹ Про це докладно див. Розділ 1 Аналітичної доповіді, вміщеної в цьому виданні.

⁹⁰ Джерело: State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty Authorized version of the State of the Union Address 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf.

Редакційну підготовку видання здійснювали:

| | |
|---------------|--|
| Алла ЧЕРНОВА | керівник редакційно-видавничого відділу – редактор |
| Ганна ПАШКОВА | редактор – коректор |
| Андрій ХОПТА | більд-редактор |

| | |
|-------------------|----------------------|
| Олександр ШАПТАЛА | дизайнер-верстальник |
| Тетяна ОВСЯНИК | дизайнер-верстальник |

Усі фотоматеріали, вміщені в цьому виданні, взяті з відкритих джерел.

© Центр Разумкова, 2018
Адреса Центру Разумкова:
Київ, 01015, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

© Видавництво «Заповіт», 2018
e-mail: zapovit@gmail.com

Підписано до друку 06.11.2018р.
Друк офсетний.
Наклад 300 прим.