



Надія КОВАЛЬ, Борис ЗАЙЦЕВ

## **Реформування ЄС: потенційні наслідки для політики європейської інтеграції України**

*У цій аналітичній записці розглянуті основні напрямки реформування ЄС станом на середину 2018 р. відповідно до ключових сфер (інституційна реформа, економічний і валютний союз, бюджет, міграційна політика, політика розширення і сусідства, безпека і оборона, енергетика та ін.), оцінюється їхня глибина, ймовірність та потенційний вплив на розвиток ЄС, також на перспективи європейської інтеграції нашої держави.*

### **ВСТУП**

Після підписання Лісабонського договору у 2007 р. ЄС пережив мабуть найскладніше десятиліття своєї історії. Фінансова криза 2008 р. показала небезпеки спільної монетарної політики за відсутності спільної фінансової політики, а політика ощадності сприяла швидкому розвитку євроскептичних рухів. Додатково їх підживила міграційна криза 2015 року, яка зруйнувала Дублінський консенсус та породила низку конфліктів між державами ЄС. Збройна агресія Росії в Україні та Сирії та непослідовна політика президента США Д. Трампа змусили ЄС суттєво переглянути політику безпеки та оборони. Зрештою, процес виходу Великобританії з ЄС поставив серйозні питання щодо майбутнього самої європейської ідеї.

Прагнення перетворити глибоку кризу на можливість виходу на новий рівень розвитку вилилося у ряд реформаторських пропозицій. Зокрема, у березні 2017 р. Єврокомісія опублікувала документ з п'ятьма сценаріями розвитку ЄС<sup>1</sup> до 2025 р. – від обмеження спільним ринком до фактичної федералізації – які Президент Юнкер розвинув у промові *State of the Union* восени 2017 р.<sup>2</sup> Президент Франції Е. Макрон зробив амбітну реформу ЄС ключовим елементом свого порядку денного<sup>3</sup>, структурувавши її навколо ідеї багатошвидкісної інтеграції. Зрештою, Мезебергська декларація<sup>4</sup> Франції та Німеччини у червні 2018 р. зафіксувала консенсус двох «моторів» європейської інтеграції щодо бажаних напрямків реформування ЄС. Окрім великих планів, активно обговорюється потреба оновлення цілого

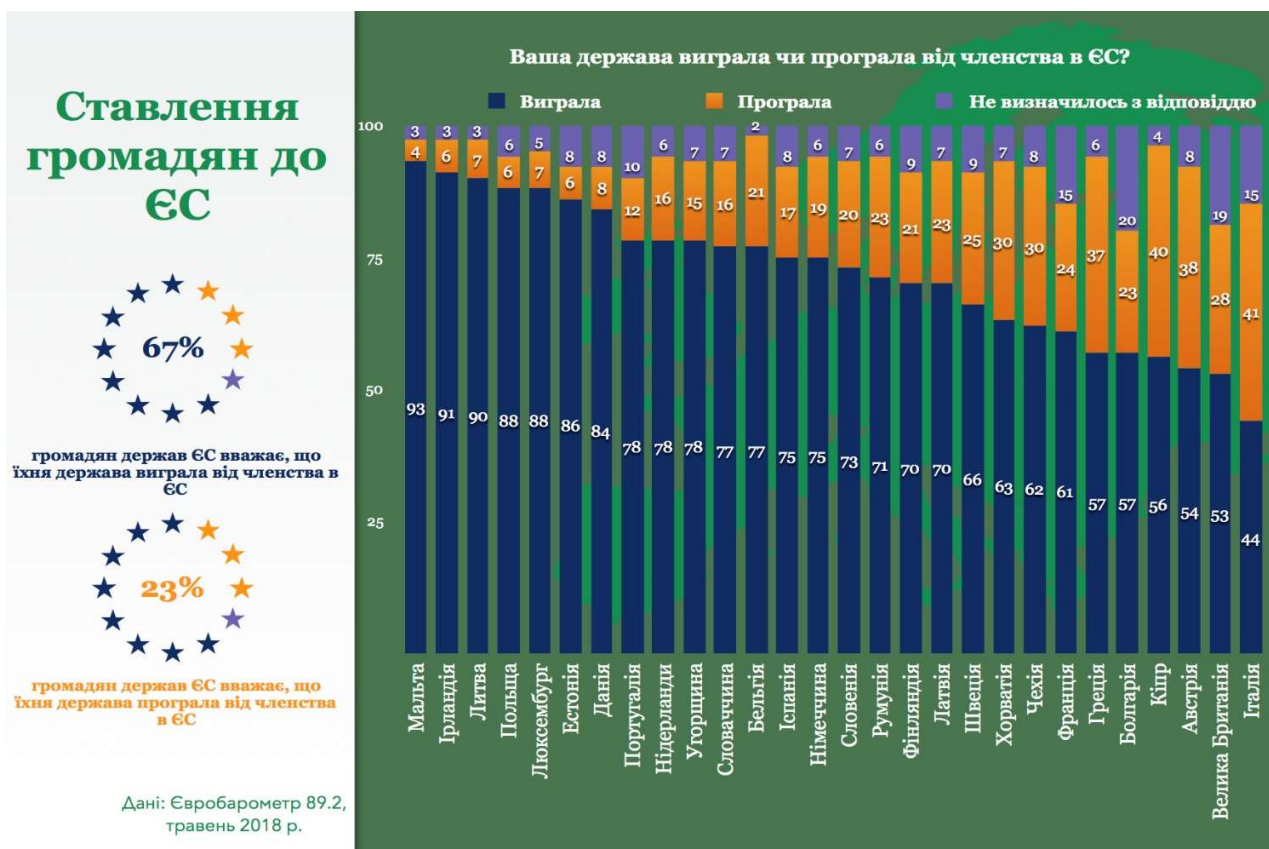
<sup>1</sup> White paper on the future of Europe: Five scenarios. [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-five-scenarios\\_en](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-five-scenarios_en)

<sup>2</sup> President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017 Brussels, 13 September 2017 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)

<sup>3</sup> Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.

<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

<sup>4</sup> Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity. Tuesday, 19 June 2018 <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>



ряду спільних політик – міграційної, фінансової, банківської, аграрної, енергетичної тощо.

Реформатори назагал прагнули не тільки уникнути складного і тривалого переукладання основоположних договорів ЄС, а й встигнути запуснути ключові реформи до виборів 2019 року, які суттєво змінять склад Європарламенту, оновлять Єврокомісію та керівництво Європейського центрального банку (ЄЦБ). Суттєвий ризик тріумфу популістичних партій здатен зачинити вікно можливостей та докорінно змінити політичний порядок денний ЄС. Свідомий цієї проблеми Президент Європейської ради Д. Туск запропонував «Порядок денний лідерів», розпланувавши саміти ЄС з жовтня 2017 по червень 2019 для розгляду ключових питань реформування ЄС<sup>5</sup>.

Україна у 2017 р., після остаточної ратифікації Угоди про асоціацію та лібералізації візового режиму, завершила важливий етап у розвитку стосунків з ЄС. Угода про Асоціацію визначила засяг і часові рамки необхідного реформування для максимального поглиблення стосунків і надала широкі можливості секторальної інтеграції. Що стосується подальшого розвитку інтеграції з ЄС, то у 2017 р. Президент визначив такі пріоритети: «асоціація із Шенгенською зоною, приєднання до Митного союзу ЄС, Енергетичного союзу ЄС, вступ в дію Спільного авіаційного простору та Єдиного цифрового ринку»<sup>6</sup>. Однак і здійснення реформ та імплементація УА, і втілення подальшої інтеграції повинні враховувати контекст динамічних змін в ЄС, ймовірність та глибина яких аналізуються в даній записці.

<sup>5</sup> Leader's Agenda. Building Our Future Together. October 2017. [www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf)

<sup>6</sup> Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України

в 2017 році», 7 вересня 2017 року <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>

## ІНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Кризи останніх років зробили інституційні вади ЄС наочнішими, адже різко інтенсифікувалася практика використання *ad hoc* механізмів, «ручного» управління, позапланових мінісамітів, посилювався міжурядовий вимір політик ЄС та вплив окремих держав. Це дозволило приймати «пожежні рішення», однак не вирішувало проблем структурно в рамках законодавства ЄС. Іншим наслідком стала втрата довіри, звинувачення в непрозорості, волюнтаризмі та бракові демократичності, що підживлювали євроскептицизм та націоналістичні настрої.

Попри те, що нагальності інституційної реформи присвячується багато уваги<sup>7</sup>, ймовірність проривних рішень до червня 2019 р. дуже невисока. Станом на червень 2018 р. найбільш амбітні ідеї (скорочення кількості єврокомісарів, розширення голосування кваліфікованою більшістю (зокрема на сфері зовнішньої та податкової політик), об'єднання посад Голови ЄК та голови ЄР, формування пан'європейського списку на виборах до Європейського парламенту у 2019 р. на рівні Європейської ради (неформальний саміт лідерів 23 лютого 2018 р.) підтримані не були через відмінності у пріоритетах окремих держав та побоювання втрати суверенітету чи порушення балансу влади між інституціями ЄС.

Вочевидь, на виборах 2019 р. буде збережена ви-найдена у 2014 р. процедура «провідного кандидата» (*Spitzenkandidat*) для обрання Президентом Єврокомісії очільника переможної партії, що посилює роль Європейського парламенту. Втім ця реформа залишається половинчастою. З одного боку, будь-яку кандидатуру має затвердити Європейська рада. З іншого, реформа вирішує питання демократизації вибору керівництва ЄС лише частково, адже виборці й надалі не матимуть на цей процес прямого впливу. Реформа ідеї *Spitzenkandidat* можлива лише разом з впровадженням транснаціональних списків, коли за

нього голосуватимуть виборці всіх країн; щонайраніше це може бути втілено у 2024 році.

Мезеберзька декларація Франції та Німеччини пропонує тільки «працювати» над зменшенням кількості єврокомісарів та запровадити транснаціональні списки на виборах до Європарламенту у 2024 р., а на саміті 28-29 червня пропозиції інституційних реформ не обговорювалися. Вирішення проблемних пунктів чинних договорів, зокрема неможливість застосування статті 7 щодо санкціонування держав-порушниць, також відкладається на майбутнє.

## ЕКОНОМІЧНИЙ І ВАЛЮТНИЙ СОЮЗ

Реформа економічного і валютного союзу має два ключових виміри. З одного боку, це нагальна необхідність інституційної реформи: реформування мало б виправити недоліки, які ускладнили перебіг та затягнули вирішення кризи єврозони 2008 р., та запобігти аналогічним глибоким кризам у майбутньому.

З іншого ж боку, творення потужних інституцій єврозони сприятиме формуванню ядра тісно інтегрованих держав-членів та створить багатошвидкісний ЄС де факто. Цього прагнув президент Франції Е. Макрон, вихідні пропозиції якого включали окремий бюджет та власний парламент єврозони, а також посаду міністра фінансів та економіки ЄС. Однак канцлерка А. Меркель побоювалася надмірних фінансових зобов'язань Німеччини щодо боргів інших країн, підтримуючи логіку малих кроків, притаманну й Нідерландам та державам Північної Європи.

Франко-німецького компромісу довелося чекати вісім місяців і його межі окреслені в Мезеберзькій декларації. Німеччина погодилася на проект спільного бюджету єврозони з 2021 року, однак його структура описана у щонайзагальніших формулюваннях, і щодо джерел (одночасно національні, європейські кошти та спірний податок на фінансові транзакції), і щодо розміру (Франція

<sup>7</sup> Окрім згаданих вище документів, див. також: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. A Europe that delivers: Institutional options for making the European Union's

work more efficient. The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting of 23 February 2018. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf)

пропонувала кілька відсотків ВВП єврозони (1%  $\approx$  130 млрд євро), Німеччина – лише кілька десятків мільярдів), і щодо призначення (інвестиції та заходи з вирівнювання). Конфліктне питання міністра фінансів єврозони, проти якого у березні 2018 р. виступили Швеція, Данія, Фінляндія, Естонія, Латвія, Литва, Ірландія та Нідерланди, залишилося невирішеним. Втім 12 держав (Північна Європа, Бенілюкс, Мальта, Ірландія та Австрія) виступили навіть проти загальних формулювань, тож у підсумках Європейської ради 28-29 червня бюджет єврозони не згадано.

Більше згоди знаходимо в питанні виконання вже узгоджених у грудні 2017 року пріоритетів<sup>8</sup> – зміцнення банківського союзу та реформування Європейського стабілізаційного механізму.

Щодо банківського союзу, ЄС вдалося запровадити ефективніший контроль ЄЦБ над національними банківськими системами та забезпечити втручання Ради єдиної реструктуризації, щоб запобігти зростанню боргу держави ЄС у разі краху певного банку. Було створено Фонд єдиної реструктуризації, що фінансується банківським сектором держав єврозони та виділятиме кошти на реструктуризацію важливих банків у випадку кризи. Для завершення банківського союзу необхідно вирішити проблему розділення банківських ризиків та прострочених кредитів. Запропонована Єврокомісією та Францією Європейська схема страхування вкладів нашоюхнула на спротив Німеччини, Нідерландів та скандинавських держав: на їхню думку, спочатку треба зменшити ризики у банківських системах проблемних країн, зокрема Італії.

У питанні введення у правове поле ЄС Європейського стабілізаційного механізму (ЄСМ), створеного у 2012 р. для надання фінансової допомоги державам єврозони, було досягнуто компроміс між позиціями Франції та Єврокомісії з одного боку та Німеччини з іншого. Його результатом стала згода щодо трансформації ЄСМ у Євро-

пейський валютний фонд з розширенням повноважень щодо перевірки стану національних економік, їхньої фінансової ефективності та використання ЄСМ як останньої кредитної інстанції у реструктуризації найважливіших банків. На саміті 28-29 червня це рішення було погоджено, однак трансформація ЄСМ буде поступовою. Часовий перебіг реформи ЄСМ має бути спланований до грудня 2018 р., а сама трансформація розпочнеться не раніше 2020 р.

Відтак, порозуміння між Францією і Німеччиною у питанні реформи єврозони виявилось розпливчастим, а перемовини з іншими державами загрожують подальшим вихолощенням. Противниками політичного посилення зони євро є країни-нечлени, зокрема Східно-Центральної Європи, які побоюються опинитися в другому колі багатомовної Європи та держави-члени, які хочуть концентрації зусиль на узгоджених пріоритетах (банківський союз та ЄСМ). Кардинальної реформи і посилення єврозони до виборів очікувати не варто, ЄС зосереджуватиметься на часткових покращеннях.

## БЮДЖЕТ ЄС

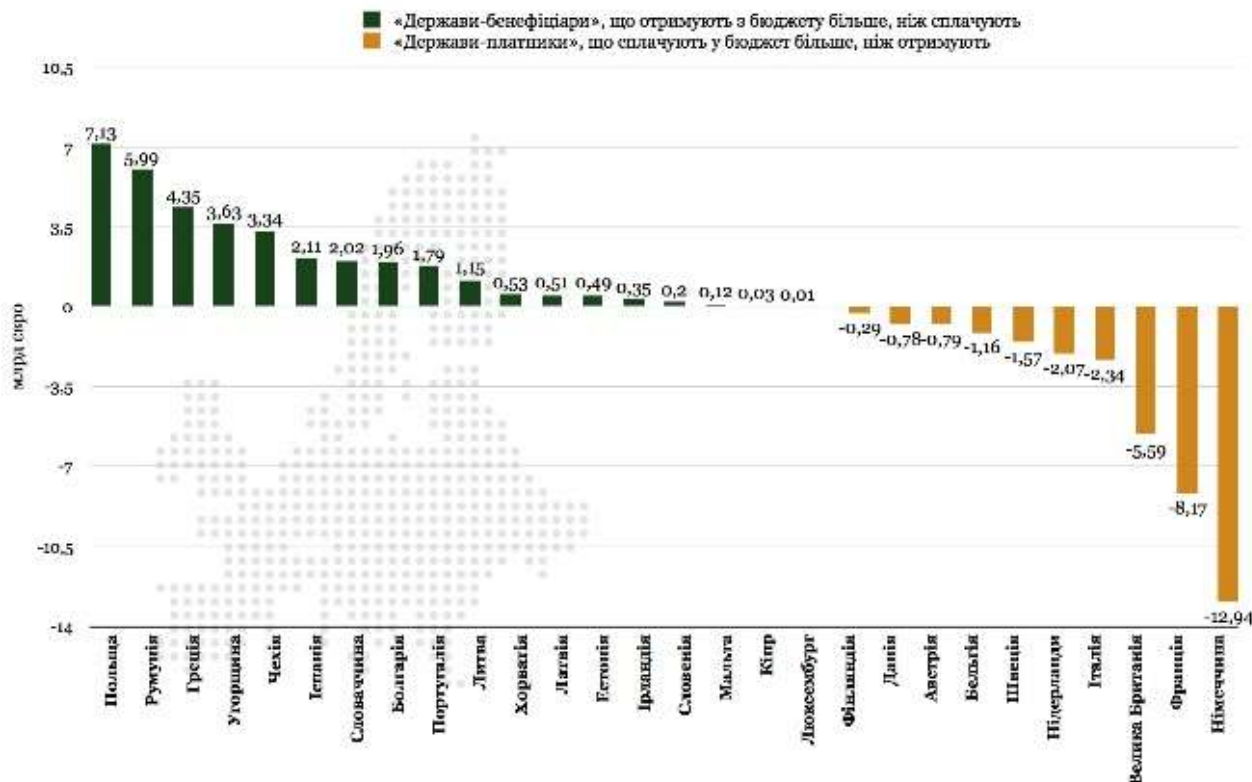
Запропонований Єврокомісією у травні проект Багаторічної фінансової рамки 2021 – 2027 рр.<sup>9</sup> (далі – бюджету ЄС) покликаний з одного боку вирішити проблеми, пов'язані з втратою британського фінансування, а з іншого – використати шанс на упорядкування, реструктуризацію бюджету та корекцію пріоритетів у фінансуванні.

По-перше, існує необхідність збільшення внесків інших держав, адже союз покидає Великобританія – чистий донор з щорічним внеском у розмірі бл. 13 млрд. євро. Комісія пропонує збільшити загальний розмір бюджету з 1% ВВП до 1,114% ВВП держав ЄС. Наразі готовність збільшити свої внески висловили 8 держав-реципієнтів Східно-Центральної Європи (з усталеного 1% до 1,1-1,4% ВВП), Франція та Німеччина. Проти такі

<sup>8</sup> Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union. Brussels, 6 December 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5005\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_en.htm)

<sup>9</sup> A Modern Budget for a Union That Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework For 2021-2027. <https://Eur-Lex.Europa.Eu/Legal-Content/En/Txt/Html/?Uri=Celex:52018dc0321&From=En>

### Баланс бюджету ЄС за 2016 р.



країни-донори як Нідерланди, Австрія, Швеція, Данія та Фінляндія; вони більш прихильно ставляться до ідеї зменшення бюджету.

Єврокомісія запропонувала створити власні, незалежні від внесків держав, ресурси інституцій ЄС за рахунок 3% корпоративного податку, 20% надходжень від Системи торгівлі викидами та впровадження податку на пластикове пакування. Втім далеко не кожна держава готова поділитися з Комісією повноваженнями щодо збору податків.

По-друге, збільшення внесків/зменшення бюджету пов'язане зі змінами пріоритетів фінансування. У поточному проекті ЄК взяла курс на посилення спільних оборонної, безпекової та міграційної політик. Також Єврокомісія пропонує суттєво збільшити видатки на освітні проекти та прикладні дослідження, інфраструктурні проекти в енергетиці, транспорті та телекомунікаціях (Фонд для поєднання Європи) та цифровій сфері.

Комісія прагне включити до бюджету Європейський фонд розвитку, що надає допомогу зокрема країнам Африки; до цього часу він працював на основі міжурядових домовленостей. Таким чином бюджет на зовнішньополітичну діяльність буде збільшено майже на 30%, з 94 до 123 мільярдів євро.

Натомість Комісія пропонує зменшити традиційні витрати. Кошти на спільну аграрну політику планується скоротити на 5% (наразі на САП витрачається 38% бюджету ЄС), та покращити умови фінансування для східноєвропейських країн. Видатки на політику вирівнювання (наразі третина витрат бюджету) пропонується зменшити на 7%, а сам Фонд вирівнювання – на 45%; надавши натомість пріоритет Фонду регіонального розвитку, через який кошти надходять напряму біднішим регіонам.

Як і у випадку інших реформ, основні принципи формування майбутнього бюджету варто

прийняти до виборів 2019 року. Втім за відсутності механізму вирішення розбіжностей між прихильниками збільшення внесків та прибічниками скромного бюджету, розбіжність пріоритетів в різних галузях (Франція проти скорочення витрат на САП, Угорщина – проти збільшення витрат на міграційну політику тощо) суттєво ускладнює досягнення необхідного консенсусу. До того ж, Єврокомісія розробила план, який узалежнить надання коштів у рамках політики вирівнювання від дотримання державами норм верховенства права. Прийняття такого плану ризикує втрутанням усього бюджету з боку Польщі чи Угорщини.

### ЗАХИСТ КОРДОНІВ, ЕВОЛЮЦІЯ ШЕНГЕНСЬКОЇ ЗОНИ ТА МІГРАЦІЯ

Нагальність реформи політики міграції постала внаслідок кризи 2015 р., коли Дублінська система, яка практично повністю покладала тягар вирішення проблеми на країни прибуття мігрантів, не спрацювала у випадку масового напливу, а відкрита політика канцлерки А. Меркель спочатку зменшила тиск, однак поступово антагонізувала цілий ряд країн та частину німецького суспільства, сприяючи зростанню антиміграційних політичних сил.

Після того, як суперечлива схема обов'язкового переселення, що діяла у 2015-2017 роках, завершилася з недостатньою ефективністю в 30%, фокус міграційних дебатів потрохи зсунувся: від політики відкритості і солідарності, вираженої у квотному розселенні мігрантів у всіх країнах-членах, до наголосу на необхідності жорсткого захисту зовнішніх кордонів та максимального обмеження «вторинних переміщень» мігрантів між країнами ЄС.

У багатьох державах ЄС у 2017-2018 рр. до влади прийшли або її утримали політики з жорсткою антимігрантською риторикою (Австрія, Італія, Угорщина), а помірковані уряди зайняли нові позиції (посилення міграційних правил у Франції, компроміс всередині німецької коаліції). На-

загал, станом на 2018 р. ідея закритіших зовнішніх кордонів ЄС та більш селективної міграційної політики стала базою для взаєморозуміння для таких різних країн, як Данія, Італія та держави Вишеградської четвірки. Втім посутньому перегляду Дублінської системи заважають надміру розбіжні інтереси держав ЄС.

Ключовим на даному етапі став саміт Європейської ради 28-29 червня 2018 р. По-перше, лідери домовилися щодо концепції регіональних «платформ» за межами ЄС (переважно в державах Північної Африки), головним завданням яких стане розмежування осіб, які мають правові підстави для отримання притулку, та економічних мігрантів. Тепер лідери налаштовані розпочати з державами Північної Африки відповідні переговори. Втім, немає певності, чи, скажімо, Туніс або Єгипет погодяться створювати «платформи» з огляду на ризик внутрішньополітичної дестабілізації. Також міграційні центри можуть бути створені і в охочих державах ЄС.

По-друге, держави ЄС домовилися протидіяти вторинному руху мігрантів усередині ЄС шляхом двосторонніх домовленостей. Зокрема Франція, Іспанія та Греція вже погодилися брати назад мігрантів, що були зареєстровані в цих країнах, але переїхали до Німеччини. Втім Італія залишається противницею такого підходу, а також прагне, щоб судна з біженцями приймали всі середземноморські порти (Франція та Іспанія проти).

По-третє, важливим елементом міграційної політики залишається співпраця з зовнішніми партнерами. Європейська рада виділить Туреччині другий транш у 3 млрд євро для протидії нелегальній міграції, а допомогу державам-партнерам ЄС в Африці буде збільшено на 500 млн євро. Запропонований Італією у квітні 2018 р. проект Міграційної угоди<sup>10</sup>, відповідає ідеям Угорщини та Європейської служби з зовнішніх зв'язків щодо прив'язки допомоги з розвитку від ЄС до співпраці у питаннях контролю над міграційними потоками: це віщує певну пріоритетизацію стосунків з Африкою.

<sup>10</sup> Migration Compact Contribution to an EU strategy for external action on migration. Italian Non-Paper

[http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione\\_o.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_o.pdf)

Рішення залишається проміжним, бо лідери держав ЄС не змогли домовитись щодо майбутнього Дублінської системи. Неясними поки є перспективи створення Європейської агенції з питань притулку, яка б розглядала питання на кордонах на основі уніфікованого європейського законодавства щодо притулку. Викликом залишається збереження свободи пересування в межах Шенгенської зони. На 20 вересня Австрія призначила неформальний саміт у Зальцбургу з питань міграції, основною темою якого має стати посилення зовнішніх кордонів.

### ПОЛІТИКА РОЗШИРЕННЯ Й СУСІДСТВА

Політика розширення ЄС у 2018 р. стала жертвою поступового згортання проєвропейського оптимізму, що спостерігався у 2017 р. Швидка інтеграція держав Західних Балкан мала б стати невід'ємною частиною реформування ЄС та показати привабливість європейського проєкту, тож перемовини, мотором яких виступила Єврокомісія, суттєво інтенсифікувалися.

У лютому 2018 р. Єврокомісія опублікувала «стратегію розширення»<sup>11</sup>, а у квітні дала Європейській раді рекомендацію розпочати переговори щодо членства в ЄС Македонії та Албанії. Втім кінцева декларація саміту «ЄС-Західні Балкани» 17 травня 2018 р. під впливом позиції Франції, Нідерландів та Данії констатувала лише загальну європейську перспективу для Західних Балкан, а не майбутній вступ до ЄС. Зрештою, до кінця червня було досягнуто компромісу: переговори з Албанією та Македонією розпочнуться не раніше, ніж у червні 2019 року. До того, ці держави повинні виконати ряд зобов'язань, зокрема щодо боротьби з організованою злочинністю й корупцією. З Сербією та Чорногорією переговори про вступ тривають, хоча намічений Єврокомісією строк набуття членства — 2025 р. — виглядає надміру оптимістичним.

Умови угоди березня 2016 року щодо співпраці з Туреччиною у вирішенні міграційної кризи включали також політичні рішення щодо відкриття кількох заблокованих розділів переговорів про вступ та лібералізацію безвізового режиму. Втім, авторитарні тенденції турецького уряду, що посилилися після спроби військового перевороту у 2016 р., зумовили, що держави та інституції ЄС почали все більш відкрито виступати проти членства Туреччини (Франція, Німеччина, Нідерланди, Європейський парламент). Незважаючи на це, Туреччина залишається важливим економічним та політичним партнером (особливо в контексті міграції), про формальне припинення процесу вступу не йдеться.

Відтак у політиці сусідства зберігається курс на стабілізацію зовнішнього кола держав-сусідок та сприяння їхній внутрішній стійкості відповідно до принципів Глобальної стратегії ЄС 2016 року. У річищі цієї логіки планується структурувати й майбутній бюджет ЄС<sup>12</sup>. 14 червня Європейська комісія запропонувала проєкт «Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва» ('Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument' (NDICI), що поглине кілька існуючих інструментів, зокрема й Європейський інструмент сусідства та інкорпорує раніше міждержавний Фонд допомоги з розвитку. Допомога з розвитку стане фокусом цього географічно широкого та гнучкого інструменту (понад 90% витрачатиметься відповідно до офіційних правил допомоги з розвитку).

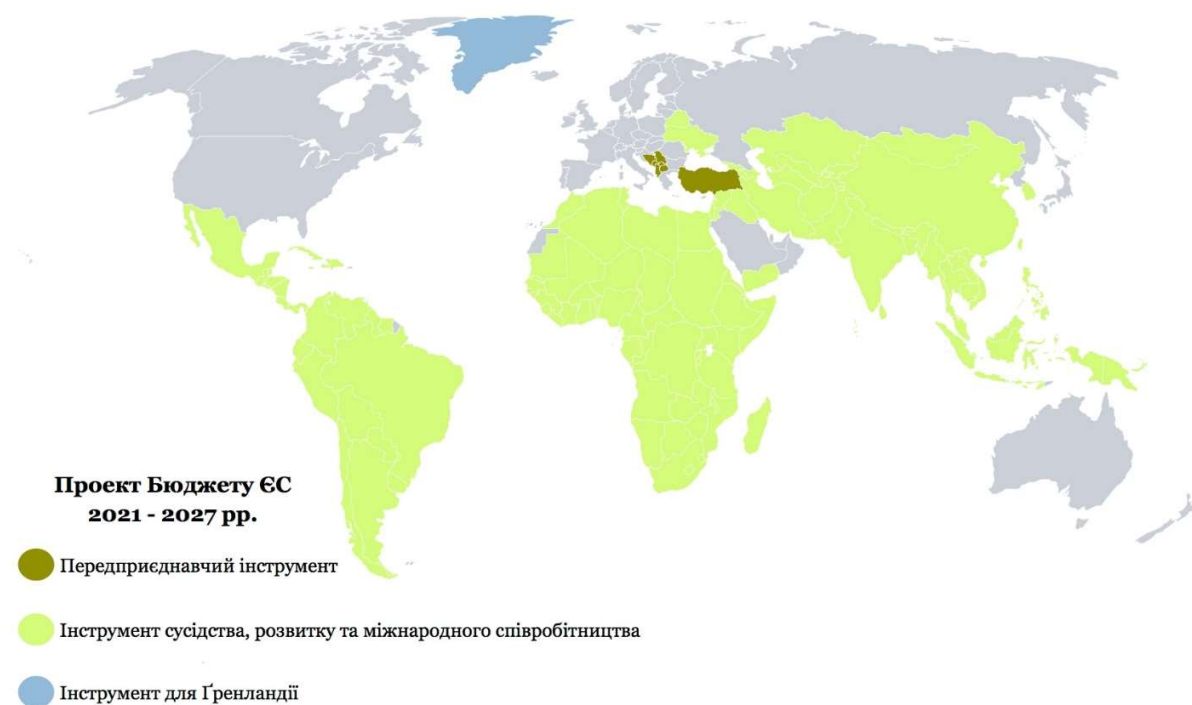
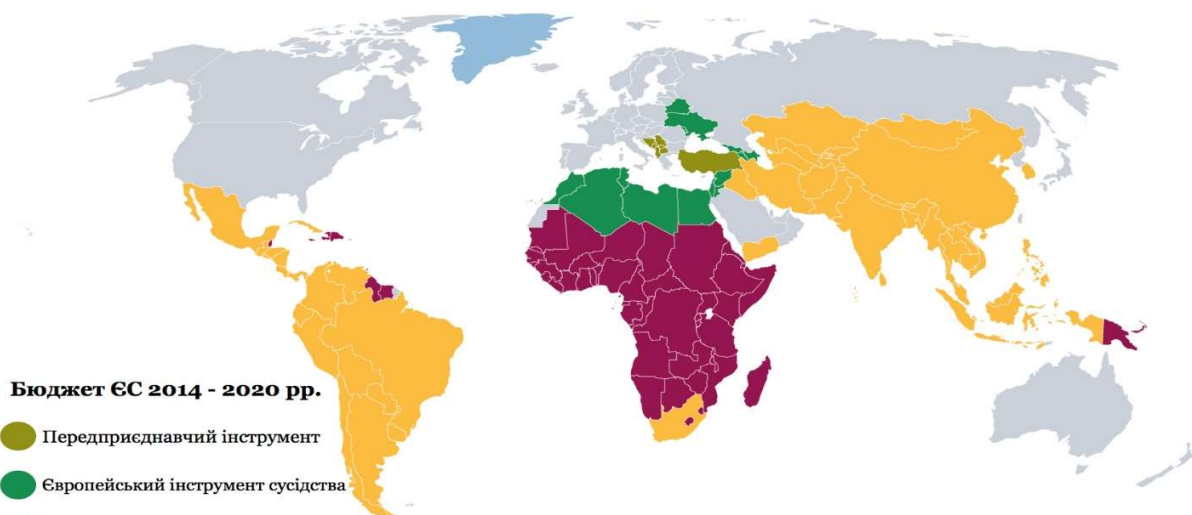
Тож щодо політики розширення найпопулярнішим принципом став «спочатку поглиблення», тобто пріоритет внутрішнього реформування, а стосовно політики сусідства — акцент на стабілізації та допомозі з розвитку для максимально широкого регіону. Такий тренд, що частково пояснюється наслідками міграційної кризи та логікою наближення виборчого періоду, загрожує

<sup>11</sup> A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 06.02.2018 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

<sup>12</sup> Детальне пояснення пропонованої бюджетної статті The Neighborhood and the World за лінком [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_en.pdf)

наростанням євроскептицизму у країнах-сусідках та інтенсифікацією впливів зовнішніх гравців у сусідніх з ЄС регіонах.

### Інструменти бюджетного фінансування зовнішньої політики ЄС



**ОБОРОНА ТА БЕЗПЕКОВА СПІВПРАЦЯ**

Серед причин, які спонукали ЄС до посилення безпекової та оборонної співпраці були невпевненість у безпекових гарантіях США, вихід з ЄС потужної у військовому плані Великобританії, та комбінація безпекових викликів (від російської агресії до міжнародного тероризму). З огляду на фрагментованість, неефективність та недофінансованість галузі, потреба посилення співпраці визнавалася практично усіма державами-членами.

Розбіжності стосувалися тільки напрямків та засягу такої співпраці. Першопочатково стратегічний вибір було зроблено на користь німецького бачення повільнішого поступу максимально широкого кола держав ЄС, на противагу французькій концепції глибшої співпраці найпотужніших у військовій галузі держав ЄС.

Відтак у грудні 2017 Європейська рада затвердила співпрацю держав ЄС у військових проектах у рамках Постійного структурованого співробітництва (Permanent Structured Cooperation, PESCO), у якому беруть участь 25 з 28 держав ЄС (окрім Данії, Мальти та Великої Британії). PESCO дозволяє посилити співпрацю без внесення змін в договори ЄС і дає можливість кожній державі використати свою спеціалізацію та переваги. У березні 2018 р. затверджено 17 стартових проектів та їхніх учасниць, а на листопад 2018 р. заплановано затвердження нових.

Попри те, що співпраця добровільна, вводяться й елементи обов'язковості. Держави прийматимуть національні плани зі зобов'язаннями в межах PESCO, які регулярно оцінюватимуть Європейська агенція оборони та Високий представник з питань зовнішньої політики і безпеки.

Країни Східно-Центральної Європи спочатку скептично поставились до PESCO через ризики послаблення ролі НАТО та потенційні загрози для власної оборонної промисловості від великих компаній Західної Європи. Утім ризики бути виключеними зі спільної оборонної політики та не отримати відповідних коштів зі спільного бюджету ЄС переважили застереження.

До кінця 2018 р. має бути ухвалено правила участі в PESCO третіх країн, щоб залучити зокрема Великобританію (адже ЄС втрачає державу, що вносила в спільні видатки на оборону найбільшу частку – 23%), і меншою мірою Норвегію.

На осінь 2018 р. заплановано підготовку пробного Координованого річного огляду оборони (CARD) — аналітичного звіту Європейської агенції оборони з рекомендаціями щодо спільних дослідницьких програм та військової співпраці. Крім цього, Єврокомісія запропонувала запустити Європейську програму розвитку оборонної промисловості для інтенсифікації спільних розробок і виробництва високотехнологічного оборонного обладнання з поступовим зростанням його фінансування.

Проект PESCO позиціонується як сумісний і додатковий до НАТО, хоча має потенціал подальшого посилення у напрямку створення стратегічної автономії ЄС. До того ж, президент Е. Макрон у червні частково повернув на порядок денний проекти більш амбітної співпраці, отримавши німецьку підтримку для свого плану з формування європейських сил швидкого реагування, який також передбачає залучення Великобританії. До потенційних учасників найчастіше відносять Німеччину, Італію, Іспанію, Нідерланди, Бельгію, Португалію, Данію, Естонію та Великобританію.

З огляду на слабкі стартові позиції, розвиток безпекової співпраці всередині ЄС відбувається порівняно динамічно. Втім можливості суттєвого посилення європейської безпеки та оборони впираються в вирішення проблеми фінансування. Тільки Велика Британія, Естонія, Греція, Польща та Франція дотримуються стандарту НАТО щодо 2% бюджетних витрат на оборону. До 2021 р. Німеччина має збільшити оборонний бюджет до 42,4 млрд євро (1,2% ВВП).

**ЕНЕРГЕТИКА ТА ЗАХИСТ ДОВКІЛЛЯ**

Спільна енергетична політика ЄС та творення Енергетичного союзу все тісніше пов'язується з проблематикою зміни клімату та захисту до-

вкілья, а безпековому виміру, зокрема диверсифікації джерел постачання, приділяється порівняно менше уваги.

До 2020 р. Єврокомісія прагне досягнути збільшення взаємозв'язку енергосистем держав ЄС на 10%, стимулюючи спільні енергетичні проекти, серед яких виділяються проекти зміцнення зв'язку електромереж Іберійського півострова з Францією, Західних Балкан з Центральною Європою, Балтійських країн з мережею ЄС. Найбільш ізольованими наразі є енергосистеми Кіпру, Польщі, Іспанії та Великобританії.

В рамках курсу на декарбонізацію Єврокомісія працює над проектами диверсифікації економіки регіонів, які залежать від горючих корисних копалин (окремі регіони Польщі та Словаччини). Але деякі держави, особливо Східно-Центральної Європи, продовжують субсидіювати транспорт та промисловість, що залежать від горючих копалин, ускладнюючи декарбонізацію.

ЄС вдалось досягти мети щодо зменшення викидів парникових газів на 20% до 2020 р., втім він прагне пришвидшити декарбонізацію таких чутливих галузей як транспорт та автомобілебудування, впроваджуючи нові норми щодо викидів або ж стимулюючи інноваційне виробництво. Також зменшувати викиди парникових газів державам ЄС допомагає Система торгівлі викидами, за якою 11 000 промислових об'єктів 31 держави (ЄС + Ліхтенштейн, Ісландія та Норвегія) зобов'язані купувати дозволи на викиди шкідливих газів та можуть торгувати ними з іншими підприємствами, що здорожує використання горючих корисних копалин і спонукає до економії та пошуку альтернативних джерел енергії.

Курс на декарбонізацію сприяє збільшенню споживання газу, як позірно більш екологічно чистого палива, непрямо підтримуючи розширення поставок з РФ (наразі складає 40%), що частково пояснює не надто активну протидію ЄС побудові газопроводу «Північний потік 2» та порівняно м'яке рішення у справі зловживання «Газпромом» своїм монопольним становищем, попри те, що така політика є одним з основних факторів

розколу між країнами ЄС, суперечить цілям диверсифікації та енергетичної безпеки, загрожує монополізацією ринку. Рішення ЄК щодо законності побудови Північного потоку 2, яке очікується восени, стане одним з ключових маркерів не лише для майбутнього Енергетичного союзу, а й самого ЄС.

## СПІЛЬНА ЦИФРОВА ПОЛІТИКА, НАУКА ТА ДОСЛІДЖЕННЯ

У галузі цифрової інтеграції основними пріоритетами є завершення формування єдиного цифрового ринку та кібербезпека, а основоположним принципом – стимулювання інновацій з одночасним захистом прав громадян. На наступний бюджетний період 2021 – 2027 рр. заплановано збільшення Фонду для поєднання Європи для кращого доступу домогосподарств і підприємств до інформаційних технологій і запуск окремої програми «Цифрова Європа» (Digital Europe Program), через яку координуватимуться спільні ініціативи в інформаційних технологіях. До кінця 2018 р. пріоритетами Єврокомісії для завершення єдиного цифрового ринку є захист економічної конкуренції та інтелектуальної власності й урегулювання питання цифрових контрактів.

Єврокомісія та Європейська рада мають консенсус щодо необхідності посилення кібербезпеки. У справі політики захисту цифрових даних ЄС перебуває на етапі інституціоналізації спеціалізованих органів та запуску спільних ініціатив. Єврокомісія запропонувала запровадження єдиної сертифікаційної системи для продукції в сфері інформаційних технологій для стандартизації цифрового захисту. На засіданні Європейської ради 28-29 червня рішення щодо запровадження цифрового оподаткування було відтерміновано – держави ЄС мають ґрунтовніше ознайомитись з пропозиціями Єврокомісії.

У науковій сфері з 2014 р. до 2020 р. функціонує програма підтримки досліджень та інновацій «Horizon 2020» з бюджетом 79,4 млрд євро. У фокусі програми – розробки інновацій у біотехнологіях, інформаційних технологіях (включно з кібербезпекою), альтернативній енергетиці, а також технологій для реалізації ідеї циркулярної

економіки. Проміжна оцінка програми «Horizon 2020» експертною групою та Єврокомісією вказує на потребу глибокої координації між фондами ЄС для фінансування дослідницьких проєктів і більшої доступності результатів досліджень. На наступний бюджетний період 2021 – 2027 рр. Єврокомісія пропонує виділити для «Horizon Europe» 97,6 млрд євро.

## ВИСНОВКИ

Аналіз поступу реформування ключових сфер показує, що сприятливу кон'юнктуру, яка утворилася завдяки виборчому реваншу проєвропейських сил у 2017 році та творчому пориву зі створення різноманітних планів реформування Європейського союзу, використати належним чином не вдалося. У більшості ключових сфер не було узгоджено реформ, здатних різко посилити привабливість європейського проєкту, або ж радикальним чином виправити наявні недоліки. Поміrkована амбітність і схильність до відкладання на потім складних рішень червоною ниткою проходять через більшість реформаторських ініціатив. Зокрема:

- Повернення до питання інституційної реформи ЄС можна очікувати після завершення виборчого циклу в 2019 р., можливо, у формі ініціювання нового договору. Впровадження транснаціональних списків на виборах до Європейського парламенту або ж реформування процедури *Spitzenkandidat* відкладене як мінімум до 2024 р.
- Те ж саме стосується реформи інституцій єврозони, яка зупинилася на половині шляху, неспроможна вирішити дилему між нагальною необхідністю посилення для успішного функціонування та побоюваннями щодо розшарування ЄС на більш і менш привілейованих членів. Більш оптимістичним є прогноз щодо завершення банківського союзу та трансформації ЄСМ, які втім відбуваються надзвичайно повільно.
- Натомість проєкт бюджету ЄС виділяється рядом реформаторських пропозицій і щодо наповнення (збільшення внесків держав, створення незалежних джерел доходу), і щодо зміни пріоритетів (зменшення фінансування спільної

аграрної політики та політики вирівнювання, натомість більше грошей на міграційну, оборонну політику, розвиток цифрової сфери та дослідження). Основною загрозою для успішних перемовин тут виступають суперечні інтереси держав, які цілком можуть завадити досягненню необхідного консенсусу до виборів 2019 року.

- Міграційна політика не дочекалася остаточних рішень, однак зафіксувала появу спільної перспективи майже всіх держав ЄС, які погоджуються щодо потреби закриття зовнішнього кордону ЄС і максимального аутсорсингу вирішення проблеми біженців третім державам. Водночас на осінь відкладено спірні питання, пов'язані з переміщенням біженців у межах Європейського союзу, що може мати опосередкований вплив на функціонування Шенгенської зони.
- У справі розширення в останні місяці спостерігаються чіткі кроки назад, а саме намагання відкласти інтеграцію до ЄС країн Західних Балкан, попри наявність попередньої згоди з цього питання та хитку політичну й безпекову ситуацію в регіоні.
- Політика сусідства розвивається у визначених у 2015-2016 рр. напрямках з наголосом на стабілізації та розвитку стійкості, цьогоріч цей пріоритет підкреслений у новому інструменті бюджетного фінансування зовнішньої політики ЄС, який поєднав фінансування політики сусідства з кількома іншими напрямками.
- Порівняно успішним став старт посиленої військової співпраці держав ЄС у форматі Постійного структурованого співробітництва (PESCO), узгодження національних оборонних політик у Координованому річному огляді оборони (CARD) та інтенсифікації оборонних досліджень заради досягнення стратегічної автономії та згоди Німеччини на Європейську інтервенційну силу.
- Енергетична політика ЄС переносить наголос з безпеки на екологічність, тож більшість ініціатив розглядається в контексті зміни клімату та курсу на поєднання енергетичних систем країн-членів, що має своїм наслідком слабку політику щодо Північного потоку 2 і загрозу подальшої фрагментації ЄС.

Отже, втративши шанс для втілення амбітних реформ, ЄС сконцентрувався на повільному поступі максимальної кількості членів, тобто моделі, яку можна окреслити як *«робити трохи більше разом»*. Поступово кристалізується розуміння неможливості суттєвих проривів до виборів 2019 р. Відтак уже в найближчі місяці ми будемо спостерігати перехід від логіки реформування до логіки виборів і політичної боротьби. Тим більше, що практично одночасно з ЄС у турбулентний передвиборчий період, який не сприяє виробленню й втіленню довгострокових візій, вступає й Україна. Проривних рішень можна буде очікувати не раніше, ніж за рік.

Двадцятий саміт «Україна — ЄС», що відбувся 9 липня в Брюсселі, продемонстрував, що очільники інституцій ЄС наразі не готові до нових форматів європейської інтеграції України поза Угодою про асоціацію, однак готові до поглиблення співпраці в існуючих форматах. Тож Угода про асоціацію залишатиметься основною рамкою співпраці та секторальної інтеграції, а курс на поглиблення інтеграції в ключових сферах видається оптимальною стратегією найближчих років. З іншого боку, внутрішньополітична активізація дискусій навколо подальших інтеграційних візій може пожвавити виконання Україною Угоди, збільшити суспільну підтримку проєвропейського курсу та стимулювати розвиток сфер й політики, в яких наша держава готова робити більше.