

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ

Навчальний посібник

За підтримки програми Еразмус+ Європейського Союзу
у межах проекту Центру досконалості Жана Моне
№611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE
"Поглиблений розвиток європейських студій в Україні:
міждисциплінарний підхід"

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union
within the Jean Monnet Centre of Excellence
Project № 611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE
"Advancing European Studies in Ukraine:
Interdisciplinary Approach"



УДК 327:061.1(075.8)

К65

Рецензенти:

д-р екон. наук, проф. М.З. Мальський;
канд. іст. наук, доц. В. В. Глебов

Рекомендовано

вченою радою Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 3 від 20 жовтня 2020 року)

Ухвалено

Науково-методичною радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол №1-21 від 28.01.2021 року)

К65 Європейський Союз у міжнародних відносинах : навч. посіб. /
В.В. Копійка, С.О. Маковський, М.А. Миронова ; за ред. В. В. Копійки.
– К. : ВПЦ "Київський університет", 2021. – 560 с.

ISBN 978-966-933-150-2

Навчальний посібник "Європейський Союз у міжнародних відносинах" є продовженням серії наукових і навчально-методичних видань, що підготовлені колективом кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. До основи посібника покладені курси лекцій, що викладають його автори, зокрема з навчальних дисциплін "Міжнародні відносини та світова політика", "Європейський Союз у міжнародних відносинах", "Зовнішня політика ЄС".

Мета видання – вивчення розвитку Європейського Союзу, його спільних політик і відносин з регіонами світу, в яких він виступає як колективний, принципово новий актор глобального управління.

Книга може бути корисною для студентів і викладачів, представників громадського сектору, державного управління та бізнес-середовища.

УДК 327:061.1(075.8)

ISBN 978-966-933-150-2

© Копійка В.В., Маковський С.О.,
Миронова М.А. та ін., 2021

©Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
ВПЦ "Київський університет", 2021

Зміст

Передмова. Європейський Союз у сучасних міжнародних відносинах	5
Манжола В.А.	
ЧАСТИНА I. СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	11
Розділ 1. Геополітичні параметри сучасного європейського простору	11
Андрущенко С.В.	
Розділ 2. Спільна зовнішня політика та політика безпеки Європейського Союзу. Розвиток воєнно-політичної інтеграції	39
Миронова М.А., Хилько О.Л.	
Розділ 3. Регіональна політика та роль регіонів в Європейському Союзі	95
Маковський С.О.	
Розділ 4. Міграційна політика Європейського Союзу	124
Мінгазутдінова Г.І., Мінгазутдінов І.О.	
Розділ 5. Енергетична політика Європейського Союзу	147
Кулінич Т.О.	
Розділ 6. Європейська політика сприяння розвитку	175
Весела Н.М.	
Розділ 7. Зовнішні виміри конкурентної політики Європейського Союзу	200
Шнирков О.І.	
ЧАСТИНА II. ЗОВНІШНЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	212
Розділ 8. Регіональні політики Європейського Союзу	212
8.1. Європейська політика сусідства	212
Копійка В.В., Маковський С.О.	

8.2. Середземноморська політика Європейського Союзу	234
Дальський В.Б.	
8.3. Чорноморська політика Європейського Союзу	249
Хилько О.Л.	
8.4. Східне партнерство	259
Максименко І.В., Кузьмін Д.В.	
8.5. Співпраця Європейського Союзу та Європейської асоціації вільної торгівлі. Європейський економічний простір	282
Миронова М.А.	
8.6. Політика розширення Європейського Союзу на Західних Балканах	301
Копійка В.В., Грубов В.М.	
Розділ 9. Зовнішня політика Європейського Союзу	318
9.1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ – Азія	318
9.1.1. <i>Політика Європейського Союзу щодо країн Близького Сходу</i>	318
Мішин О.В.	
9.1.2. <i>Політика Європейського Союзу щодо пострадянських країн Центральної Азії</i>	372
Дорошко М.С., Волошенко І.О.	
9.1.3. <i>Еволюція відносин Європейського Союзу та КНР</i>	398
Єнько Є.Ю.	
9.1.4. <i>Відносини Європейського Союзу із країнами Південної Азії</i>	422
Бордиловська О.А.	
9.2. Стратегія Європейського Союзу щодо Африканського континенту	442
Андрущенко С.В.	
9.3. Відносини Європейський Союз – Латинська Америка	461
Весела Н.М.	
9.4. Еволюція відносин Європейського Союзу та США	484
Миронова М.А.	
9.5. Політика Європейського Союзу щодо України	515
Копійка В.В., Чугаєв О.А.	

• Передмова •

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

У СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ

ЄС виступає на міжнародній арені як колективний, принципово новий актор глобального управління. Стратегічною метою ЄС є формування "ефективної багатосторонності", що вперше було зафіксовано в "Європейській стратегії безпеки" 2003 року. Лісабонський договір 2007 року підтвердив, що "ефективна багатосторонність" є дієвим інструментом "глобального управління" та "керованої багатополюсності", що має забезпечити розвиток стабільної і безпечної міжнародної системи. Ефективна багатосторонність орієнтована на зміцнення широкої мережі дієвих міжнародних організацій, інституцій, режимів, договорів і форумів, що здатні протистояти глобальним викликам і загрозам.

У цьому контексті місце і роль ЄС у сучасних міжнародних відносинах розглядають у рамках "глобального лідерства" та незавершеності формування "інтегрованої суб'єктності" ЄС як міжнародного актора, своєрідної колективної "прото-держави" із певними рисами звичайної держави та міжнародного інтеграційного об'єднання. Усе це зумовлює формування власного стилю лідерства у світовій політиці та стратегічної культури – більш стриманої, виваженої з акцентом на "м'яку силу", з опорою на норми, цінності, режими, власний приклад та аттракційність інтеграційного досвіду й досягнень.

Керівники ЄС дотримують глобального трактування власних зовнішньополітичних інтересів – від безпекової, ядерної, гуманітарної, екологічної, кліматичної, енергетичної проблематики до регіональних конфліктів, інтеграційних і

міграційних процесів на Близькому Сході, Балканах, у Південній Азії, Східній і Південно-Східній Азії, Східній Європі, Африці та Латинській Америці.

Фундаментальне питання полягає у наявності розриву між дійсно величезним лідерським потенціалом ЄС у світовій економіці та політиці й відносно малим коефіцієнтом ефективності міжнародних зусиль ЄС. Це зумовлено комплексом проблем, слабостями, труднощами використання наявного потенціалу та ресурсів з огляду на специфіку внутрішньої організації такого складного організму, як ЄС, і стрімку динаміку трансформації міжнародного середовища, зміну конфігурації співвідношення сил, підйом нових центрів сили, специфіку міжнародної стратегії союзників, партнерів та опонентів.

У цілому лідерський потенціал ЄС на міжнародній арені є безперечним – 27 держав-членів, 450,0 млн населення, п'ята частина світового ВВП, лідерство у світовій торгівлі:

- **економічний і торгівельний потенціал ЄС** сумірний із двома іншими "грандами" – США та КНР;

- **введення єдиної валюти** та вражаюче **розширення ЄС** (у п'ять разів із кінця 50-х рр., удвічі – у XXI ст.), незважаючи на певне гальмування економічного зростання, є важливою "стратегічною інвестицією" у майбутнє;

- **культурно-політичний, гуманітарний вплив ЄС на міжнародні процеси** є загальносвітовим, фундаментальним і довготривалим. Здатність покласти "європейські цінності" до основи не лише внутрішньої, а й зовнішньої політики, підтримувати безпечне та дружнє зовнішнє оточення, ділитися власним інтеграційним досвідом як популярним рецептом для інтеграційних процесів у різних куточках світу;

- **колосальний інституційний, організаційний і дипломатичний ресурс країн ЄС**, що задіяний у стратегії "ефективної багатосторонності", у діяльності міжнародних організацій, форумів, режимів, багато- та двосторонніх діалогів. ЄС має "національне представництво" у Раді безпеки ООН, у G-7, G-20. Представники ЄС беруть участь у цих і багатьох інших міжнародних організаціях. ЄС веде постійний діалог з ліде-

рами сучасного світу – США, КНР, Японією, Індією, Росією, з регіональними інтеграційними об'єднаннями. ЄС створило мережу двосторонніх угод із десятками країн усіх регіонів світу, проводить політику сусідства, Східного партнерства, різноманітні регіональні ініціативи та стратегії;

▪ **військово-політичний вимір потенціалу ЄС** є також суттєвим. Ідеться про оборонні спроможності національних держав, ЄС і здатність використовувати потенціал НАТО. Попри значний військовий потенціал деяких країн ЄС (Франція з ядерною зброєю, Німеччина, Польща тощо), жодна з окремих країн ЄС не здатна претендувати на глобальне лідерство у цій царині. Військовий потенціал ЄС також є обмеженим. На практиці – це здатність здійснювати миротворчі операції, проектувати та реалізовувати локальні, недовготривалі військові інтервенції, координувати певні проекти у військово-технічній сфері. Координація та використання потенціалу НАТО є регламентованими, секторальними та залежать від американського союзника.

Виходячи з ідеї своєї "глобальної відповідальності", ЄС намагається досягнути "глобального лідерства" у багатополлярному світі. Перешкодами у досягненні такої амбітної цілі стають певні обмеження внутрішньополітичного та міжнародного характеру:

1. "Неповна" міжнародно-політична суб'єктність, що стоїть на заваді перетворення ЄС на суперцентр світової політики, проведення єдиної зовнішньої політики, цілісної міжнародної стратегії. Як "великі", так і багато "малих" країн ЄС діють на міжнародній арені самостійно, а подекуди – і різновекторно, що обмежує здатність ЄС виступати єдиним цілісним суб'єктом, центром впливу на міжнародній арені.

2. Франція та Німеччина є активними прихильниками посиленої координації у зовнішньополітичній сфері. Париж виступає за повну автономію в оборонній і безпековій сфері аж до створення "європейської армії". Данія, Нідерланди, "нейтральні" держави (Ірландія, Австрія, Швеція, Фінляндія) обережно ставляться до подібних перспектив. Країни Центрально-Східної Європи в питаннях безпеки, оборонної

політики та військового будівництва скоріше орієнтовані на Вашингтон і НАТО, ніж на Париж, Берлін і Брюссель. Протиріччя між національними державами та наднаціональними інституціями ЄС у зовнішньополітичній діяльності, автономія та самостійність у процесі прийняття зовнішньополітичних рішень подекуди зводять нанівець амбітну лідерську стратегію ЄС на міжнародній арені.

3. В обмеженні лідерських амбіцій ЄС важливу роль відіграє політика США, орієнтована на збереження та посилення свого впливу на зовнішню, безпекову та оборонну політику європейських союзників, зокрема, у рамках ЄС. Ідеться про попередження самої можливості "переходу" стратегічного планування країн ЄС з-під "парасольки" НАТО до зовнішньополітичних, безпекових, оборонних і військових структур та інститутів Європейського Союзу. Вашингтон уміло використовує протиріччя між країнами – членами ЄС, маневруючи від сприяння зменшенню таких "внутрішньоєвропейських" протиріч заради "трансатлантичної єдності" до розколу та поділу Європи на "стару" й "нову" за часів адміністрації Дж. Буша-мол., підтримки Великої Британії у процесі Brexit і деяких країн Центрально-Східної Європи в їх "особливій" внутрішній і зовнішній політиці з виявами "антикомунітарних" дій за часів президентства Д. Трампа.

4. Справжніми стратегічними викликами, на які в ЄС наразі не існує адекватних відповідей, є кардинальні демографічні зсуви, глибокі міграційні кризи, вибухове збільшення кількості мусульман – вихідців з Близького, Середнього Сходу та Африки, формування впливових мусульманських спільнот у Франції, Німеччині, Бельгії, інших країнах ЄС, радикальних ісламських та "євроісламських" організацій, терористичних угруповань та активізації їх діяльності. Країни ЄС постали перед загальною кризою політики "мультикультуралізму", яка була однією із платформ не тільки внутрішньої, але й зовнішньої політики Євросоюзу.

5. Brexit завдав значних репутаційних, структурних і фінансово-ресурсних ударів по ЄС. Спроможність подолати такі

виклики має продемонструвати життєздатність Євросоюзу та окреслити майбутнє "обличчя" ЄС. Вихід "троянського коня" із ЄС значно послаблює "трансатлантичний" вектор політики ЄС і посилює "європейскість" Євроспільноти.

Амбіції ЄС розраховані на стратегічну (довготривалу) перспективу. Ж. Моне зазначав, що розбудова Євроспільноти не є самоціллю, а лише етапом на шляху до більш організованого світу в майбутньому. Водночас такі амбіції існують на тлі загальноісторичного стратегічного "відступу" Європи, стрімкого підйому Азії, китайського гіганту, демографічного вибуху в Африці, сталості гегемоністських зазіхань США та ревізіонізму Росії.

ЄС ще має знайти новий *modus vivendi* у відносинах зі США, КНР, Росією, іншими світовими центрами, що зростають; визначитися зі стратегічно оптимальними кордонами об'єднаної Європи та довести дієвість стратегії "м'якої" сили та "глобального лідерства" у світовій політиці.

Навчальний посібник "Європейський Союз у міжнародних відносинах" продовжує серію наукових і навчально-методичних видань, що підготовлені кафедрою міжнародних відносин і зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. До основи посібника покладено курси лекцій, що викладають його автори, зокрема із навчальних дисциплін "Міжнародні відносини та світова політика", "Європейський Союз у міжнародних відносинах", "Зовнішня політика ЄС" тощо.

Інститут міжнародних відносин є одним із провідних українських освітніх і наукових центрів у сфері європейських досліджень. Протягом багатьох років на базі Інституту було сформовано оригінальну систему підготовки спеціалістів, що базується на міждисциплінарному підході й включає надбання у таких сферах, як політика, право, історія, економіка європейської інтеграції. Інститут є активним учасником міжнародних наукових та освітніх програм, проєктів міжуніверситетської співпраці, що дозволяє обмінюватися та поширювати навчальний, методичний і науковий досвід з

європейських досліджень як серед вітчизняних вищих навчальних закладів, так і партнерів за кордоном.

2019 року Київський національний університет імені Тараса Шевченка став переможцем програми Європейського Союзу ERASMUS+ (напрямок Жан Моне). Метою проєкту "Поглиблений розвиток європейських студій в Україні: міждисциплінарний підхід" (№611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE) є створення на базі Інституту міжнародних відносин Центра досконалості Жана Моне для розповсюдження знань щодо функціонування ЄС в економічній, політичній, правовій і комунікаційній сферах, переваг і викликів Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, їх впливу на суспільний і державний розвиток в Україні. Саме в рамках проєкту та за підтримки ЄС було підготовлено навчальний посібник "Європейський Союз у міжнародних відносинах".

Авторський колектив сподівається, що навчальний посібник допоможе читачам краще розібратися в євроінтеграційних процесах, дискусії щодо адаптації ЄС до сучасних викликів системі міжнародних відносин, реалізації потенціалу ЄС як єдиного центра сили на міжнародній арені, зокрема у Східній Європі, і нових можливостей для України.

ЧАСТИНА I

СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

.....

• Розділ 1 •

ГЕОПОЛІТИЧНІ ПАРАМЕТРИ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРОСТОРУ

Під геополітичними параметрами будь-якого простору розуміють не стільки функціональні ознаки території, скільки політичні тенденції і процеси, що дозволяють здійснювати контроль та управління нею.

Такими параметрами на сучасному етапі є як традиційні для геополітики географічна близькість, спільні історичні, культурні та соціальні зв'язки, так і наявність спільних інтересів щодо подальшого розвитку. Із міжнародно-політичного погляду для геополітичного аналізу важливими є:

- геополітична структура простору;
- концепція лідерства та центри сили;
- інтереси ключових центрів сили та механізми їх досягнення;
- інтереси та стратегії зовнішніх акторів;
- основні структуроутворюючі принципи.

Специфіка міжнародної взаємодії на Європейському континенті – у тому, що саме інтеграційний проєкт у форматі Європейських Співтовариств/Європейського Союзу виступив основою для формування європейського геополітичного простору. Основними характеристиками цього *геополітичного проєкту об'єднаної Європи*, що спрямований на викорінення конфліктів та воєн в Європі, стали:

- економічна взаємозалежність і співпраця;
- формування концепції нормативної сили, в якій цінності демократії, прав людини, свобод і розширення можливостей для розвитку лежать в основі взаємин між державами Європи;

- *acquis communautaire*, законодавство, регуляторні механізми як основні інструменти взаємодії між державами-членами;

- формування спільних підходів/політики на основі компромісу та взаємної вигоди.

Ядром геополітичного проєкту з інтеграції європейського регіону виступає Європейський Союз. Виходячи із такого розуміння, у першу чергу європейський геополітичний простір може бути поділений на країни – члени ЄС; країни, що не є членами ЄС; європейські суміжні простори. Очевидно, що Європейський Союз виступає центральним структурним елементом, оскільки саме політика ЄС визначає динаміку політичних процесів усередині європейського геополітичного простору та поза його межами.

Європейський Союз відіграє роль структуроутворюючого ядра для Європейського геополітичного поля. Специфіку сучасної геополітичної структури Європейського простору визначають:

- **неоднорідність структури** власне самого ЄС із тенденціями геополітичної регіоналізації/фрагментації і формування сфер впливу країн-лідерів (Німеччина, Франція), що визначають так званий *внутрішній контекст геополітичних параметрів* Європейського простору;

- **наявність країн Європи – не членів ЄС**: Велика Британія (після завершення Brexit як процесу виходу із ЄС), країни Європейської Асоціації вільної торгівлі (Ісландія, Норвегія, Швейцарія, Ліхтенштейн);

- **формування стабільного та безпечного зовнішнього оточення** на східній і південній периферії Євросоюзу з метою формування "зони стабільності, добробуту та співпроцвітання" як *зовнішній вимір геополітики ЄС*, де стратегії Союзу щодо спільної зовнішньої і безпекової політики, політики сусідства у форматах програм "Східного партнерства", Чорноморської синергії, Євро-Середземноморського партнерства/Союзу для Середземномор'я є елементами формування сфери впливу ЄС.

Крім того, усередині самого ЄС експерти часто вирізняють чотири виміри європейських інтеграційних проєктів.

Перший вимір фокусується навколо центральної ролі євро, у рамках якого лідери узгоджують відповідні методи створення банківського союзу, механізми фіскальної консолідації, заходи запровадження політичних рішень щодо спільних фондів.

Другий – стосується формування спільного ринку, що виступає заходом збереження єврозони. Повний розпад єврозони означатиме крах євро у той час, коли значне просування до політичного союзу може призвести до зменшення спільного ринку (оскільки такі країни, як Велика Британія та Швеція прагнули дотримувати особливої позиції від центрального ядра Європи).

Третій – є спробою примирити Європу через процес розширення й політику сусідства, що ґрунтується на ідеї про трансформацію нестабільних суміжних просторів завдяки механізмам відкритого ринку та прозорості кордонів. Реалізацію цього проєкту суттєво обмежує політика заощаджень і зосередженість на внутрішніх кризових процесах.

Четвертий – базується на ідеї глобальної Європи, у рамках якого європейські країни могли б формувати спільні позиції в економічній, дипломатичній чи військовій сферах в інтересах оформлення ЄС як окремого центру сили сучасної світової політики, а не просто підтримувати або приєднуватися до ключових рішень, які приймають у Вашингтоні чи Пекіні. Очевидно, що саме цей вимір є важким для імплементації на сучасному етапі за умов, коли спробу поглиблення інтеграції в євроні супроводжує політика самомаргіналізації.

Проблема полягає у відсутності наразі консолідованого підходу щодо пріоритетності цих вимірів. Кожна держава – член ЄС прагне розбудовувати подальші шляхи інтеграції за різними проєктами. Звісно, суперечливість підходів до пріоритетності моделей і відмінності підходів країн – членів ЄС щодо подальшого розвитку не є проблемою, яка не має розв'язання, але це складно робити в кризові часи без відкритого діалогу та чіткого лідерства.

Геополітична структура Європейського простору: внутрішня геополітика

Геополітична структура власне Європейського простору представлена численними концепціями, серед яких поділ на Західну, Східну, Північну та Південну Європу, старої-нової Європи, Європи концентричних кіл, ядра-периферії.

Історично поділ на Західну, Східну, Південну та Північну Європу є не суто географічним, а переважно має геополітичні характеристики, що частково впливає на сучасну розстановку сил в Європі. Наприклад, **ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНТЕГРАЦІЙНИЙ ЦЕНТР СИЛИ** із віссю *Німеччина – Франція – країни Бенілюксу – Велика Британія* традиційно сприймають у форматі концепту "старої" Європи, що є осередком і центром розвитку європейського простору, носіями європейських ціннісних і нормативних параметрів. У той час, коли країни Центральної і Східної Європи або Середньої Європи з геополітичного погляду виступають певним розподільчим (межовим, буферним) поясом між Західною Європою та Росією або Євразійським геополітичним полем. З історичної ретроспективи такий розподіл було закріплено у часи холодної війни НАТО та ОВД. Тому розширення ЄС 2004-2013 років сприяли формуванню концепту "нової" Європи, що складається із країн Центральної, Східної, Південно-Східної Європи та країни Балтії.

Останні десятиріччя концепція "нової" Європи набуває дещо іншого сенсу, що пов'язано із тими геополітичними процесами, про які йтиметься далі: під впливом численних кризових і дестабілізаційних процесів, від фінансово-економічних і міграційних криз до виходу Великої Британії Європейський Союз, переформатовується, і через внутрішню фрагментацію, інтенсифікує пошук шляхів посилення як світовий центр сили, що спрямований на мінімізацію ризиків і загроз із суміжних просторів Східної Європи, Північної Африки та Близького Сходу. Це й становить сутність *дилеми геополітичної фрагментації*: консолідація внутрішньої геополітики наразі видається більш можливою через нейтралі-

зацію ризиків інтеграції з-назовні, отже формування геополітичної концепції ЄС у зовнішніх для Союзу просторах. На практиці це має виявом розробку форматів спільної зовнішньополітичної доктрини та стратегії ЄС.

Відмінності у сприйнятті зовнішніх ризиків, зокрема від РФ, міграційної кризи, інтересів енергетичної безпеки та механізмів реагування на них власне самим Союзом сприяє виокремленню **ЦЕНТРАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМПЛЕКСУ** з ядром Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина) плюс Болгарія та Румунія зі складною лідерською структурою. Для формування такого простору важливу роль відіграє фактор оборони, що становить основу безпекової фрагментації і регіоналізації у рамках субрегіону, а також інтереси енергетичної безпеки. Свого часу ЄС відіграв ключову роль у стабілізації внутрішньої ситуації і проведенні макроекономічних перетворень у цих країнах. Членство в ЄС сприяло економічному розвитку, посиленню демократичних систем управління та зменшенню традиційних ризиків і загроз у сфері безпеки, що розподіляли Центральну й Східну Європу. Серед країн регіону сьогодні вирізняються кілька держав, що мають власні регіональні амбіції і розглядають регіон як механізм укріплення власного потенціалу.

Стрімкі економічні та політичні перетворення 1990-х років сприяли становленню Польщі як однієї з успішних європейських країн (за темпами економічного розвитку Польща є шостою серед країн – членів ЄС). Наразі Польща має найвищідніше з XVIII ст. геополітичне середовище, що привело до зростання її лідерських амбіцій: ЄС і НАТО не лише укріпили її незалежність і надали підґрунтя для економічного зростання, але й до певної міри стримують Німеччину з її геополітичними амбіціями, а послаблена після розпаду СРСР Росія вже не становить безпосередньої загрози. Військові зобов'язання США через механізми НАТО дозволяють Польщі зосередити наявні фінансові ресурси на економічному розвитку. Намагаючись постати як особлива східноєвропейська держава, Польща прагне реалізації геополітичної ідеї Великої

Польщі (окремі націоналістичні сили вбачають за кінцеву мету повернення Польщі у кордони до 1772 р. і включення до простору її впливу територій сучасних України, Литви та частини Білорусі). Хоча повернення цих країн у державні кордони Польщі вбачається малоімовірним, але геополітичним прагненням тут є перетворення Польщі на регіонального лідера через забезпечення тісних стосунків із зазначеними державами. Одним із практичних механізмів реалізації цієї мети виступає програма "Східне партнерство", що піднімає питання певних конкурентних відносин Польщі та Швеції щодо впливу на східноєвропейський регіональний простір.

Наступною країною з регіональними лідерськими амбіціями є Угорщина. Запровадження суттєвих економічних і політичних перетворень, подібних до польських, сприяло економічному становленню Угорщини, однак з геополітичного погляду ця країна залишається незадоволеною. Головною для Угорщини залишається проблема угорських територій, що були втрачені внаслідок першої світової війни. За результатами Тріанонського договору велика частина угорських земель відійшла до складу сусідніх держав із численними угорськими меншинами. Власне, цей договір і виступає підґрунтям для формування сучасної концепції Великої Угорщини: повернення до кордонів початку першої світової війни. Усвідомлюючи, що на сучасному етапі реалізація концепції є нереальною, численні політичні сили країни розглядають ЄС як можливість використання його наднаціональних механізмів для вирішення так званого угорського питання.

Нарешті, Румунія має великі геополітичні амбіції, хоча є однією із найслабших країн регіону. Вона розглядає Молдову як складову власної геополітичної сфери впливу, а ЄС виступає не лише партнером та єдиним можливим напрямком розвитку, але й механізмом стимулювання налагодження тісніших стосунків із Молдовою та в регіоні Чорного моря. Як найбільш активний лобіст Молдови у стосунках останньої із ЄС, Румунія вважає, що Молдова має її підтримувати та дотримувати її політичного курсу.

Отже, Центральноєвропейський простір має складну лідерську структуру, у межах якої майже всі країни мають амбітні геополітичні концепції. Центральноєвропейській простір включає також численні напівпериферійні геополітичні центри, які складно інкорпорувати до єдиної геополітичної структури, якими й стали ЄС і НАТО. Завдяки високому рівню припливу інвестицій, а також економічній і військовій підтримці ЄС і США, Центральноєвропейський регіон є доволі розвиненим в економічному плані регіоном. Це внутрішній буфер ЄС, що захищає європейське ядро, тому Центральна Європа має стратегічне значення для ядра ЄС. Відчуваючи певну захищеність, ЄС надає меншого значення Східній Європі (зовнішньому буферу у складі України, Білорусі, Молдови), щодо якого посилюється стратегія Російської Федерації.

Південну та північну частини європейського простору також характеризують неоднорідність геополітичної структури, що зумовлено специфічністю потреб і рівнями розвитку цих регіональних просторів. Наприклад, **БАЛТО-ПІВНІЧНО-ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ БЛОК** (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія, Ісландія, Естонія, Литва, Латвія) формує Північноєвропейські сферу впливу, яка включає країни Балтії й формується переважно за геополітичного лідерства Швеції. Для формування цього простору важливим є сприйняття політики Росії у негативному контексті. Німеччина є важливим торговельним партнером, але часом її діяльність оцінюють як конкурентну щодо лідерських амбіцій інших акторів. Швеція відіграє ключову лідерську роль у Балтійському регіоні. Її фінансові інституції практично контролюють балтійські держави, а незалежний потужний військово-промисловий комплекс дозволяє відігравати ключову роль у формуванні військової складової діяльності ЄС. Метою Швеції є перетворення Балтійсько-Північноєвропейського простору на центр торгівлі та вузол енергетичної транспортної інфраструктури. Особливе місце у геополітичній стратегії Швеції також має простір Східної Європи. Програма "Східне партнерство" виступає ключовим інструментом цієї політи-

ки. Свідченням прагнення Швеції очолити процеси інтеграції Східноєвропейського простору до європейського геополітичного поля є розробка її урядом семирічної стратегічної програми розвитку співпраці у рамках "Східного партнерства" й виділення 500,0 млн євро на її імплементацію. В інтересах збільшення потенціалу "Східного партнерства" Швеція призначила спеціального посла за цією програмою. Саме Швеція виступає із проектом формування зони вільної торгівлі "Східного партнерства" й пропонує запровадження формулювання "більше за більше", коли партнери зі Східної Європи матимуть змогу долучатися до поглиблення інтеграційних процесів у рамках ЄС за досягнення суттєвого прогресу у базових критеріях Союзу.

Виявом специфічності цього простору традиційно є концепція "Північного виміру" Євросоюзу. Ініціатива **ПІВНІЧНИЙ ВИМІР** є інструментом співпраці між чотирма рівноправними партнерами: Європейським Союзом, Росією, Норвегією та Ісландією та охоплює широку географічну область на півночі у складі Балтійського та Баренцового регіонів Північного Заходу Росії на сході та Ісландії і Гренландії – на заході. Політика ЄС "Північного виміру" спрямована на підтримку стабільності, добробуту й сталого розвитку у регіоні за допомогою практичної співпраці. "Північний вимір" охоплює низку секторів: довілля, ядерна безпека, охорона здоров'я, енергетика, транспорт, логістика, торгівля та інвестиції, наука, освіта та культура. Питання безпеки виключені із порядку денного функціонування цього формату, що заклало основи започаткування **БАЛТО-ПІВНІЧНОЄВРОПЕЙСЬКОЇ ВІЙСЬКОВОЇ СПІВПРАЦІ**. Крім того, зважаючи на зростаюче геополітичне значення Арктичного регіону у стратегіях приарктичних держав, зокрема Росії, США, Канади тощо, на Раду Північного виміру покладено координацію взаємодії з Арктичною радою.

Наступним геополітичним елементом виступає **СЕРЕД-ЗЕМНОМОРСЬКИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ГЕОПОЛІТИЧНИЙ КОМПЛЕКС** (Італія, Іспанія, Португалія, Греція, Кіпр і Мальта), що є наразі периферійною частиною європейського геополітичного простору. Безпекові інтереси цих країн відрізняються від

решти Європи з огляду на маршрути нелегальної міграції із Туреччини, Близького Сходу та Північної Африки. Географічно країни Середземноморської Європи дещо відсторонені від основних торговельних коридорів, а слабкість транспортної інфраструктури, порівняно із північною частиною континенту, лише посилюють проблеми надзвичайної заборгованості та відсутності ринкової конкурентоспроможності. Зокрема, завдяки інвестуванню до розвитку інфраструктури автодоріг і залізниць у поєднанні з природними транспортними мережами річок Північна Європа, зокрема Франція, Німеччина та Нідерланди, є порівняно більш розвинутою частиною Європи за південну. Такі країни, як Італія, Іспанія, Португалія, Греція та балканські країни мають більші торговельні витрати через менш розвинені водні та наземні комунікації, що переважно зумовлено гірською географією, яка відокремлює їх від центральної частини континенту.

Наприклад, мережа водних транспортних артерій в Європі налічує 50,0 тис. км, але вона нерівномірно розповсюджена континентом. Крім Дунаю, який спрямований на схід і впадає у Чорне море, решта європейських річок розташовані переважно у північно-західній частині. Індустріально розвинені регіони Німеччини, Швейцарії, північно-східної Франції поєднані через Рейн і його притоки, а річка Маас із прилеглими навігаційними водними шляхами поєднує Бельгію, Люксембург і північну Францію. Канал між Майном і Дунаєм поєднує Північне море із Чорним морем, зв'язуючи індустриальні регіони Австрії, Чехії, Угорщини, Хорватії, Сербії, Румунії і Болгарії із Німеччиною. Крім того, індустриальні регіони Німеччини, Австрії, Польщі та Чехії поєднані через Ельбу та Одер. Цей взаємозв'язок є дуже важливим, оскільки водний транспорт є дешевшим за наземний (залежно від географічних умов і витрат на будівництво може бути в 10 разів дешевше). Хоча варто зазначити, що наразі річкові артерії використовують не в значному обсязі у європейських вантажоперевезеннях – лише близько 5,0 %, однак це впливає на маршрути транспортування сировини та готової продукції,

збільшуючи конкуренцію між місцевими постачальниками та створюючи складні ланцюги товаропотоків.

На противагу Північній Європі, Південна Європа меншою мірою поєднана водними артеріями із північно-західною частиною європейського континенту. Це ускладнює доступ до внутрішніх споживачьких ринків без додаткових витрат на розбудову мереж залізниць та автодоріг. Історично доволі протяжна узбережна лінія та морські порти Південної Європи сприяли торгівлі середземноморської частини Європи, а на сьогодні близько 40,0 % вантажів здійснюється за допомогою морських перевезень. Однак низький рівень комунікацій між Південною та Північною Європою, що переважно зумовлено недорозвиненістю комунікаційних транспортних зв'язків, має наслідком диспропорції в умовах торгівлі між європейськими країнами, що вимагає додаткових інвестицій до розвитку транспортної інфраструктури. Розбудова автодоріг, які мають поєднувати центральну частину Європи з Іспанією, Італією, Португалією та Грецією, є витратнішою (на 20,0-50,0 %). Протягом 1990-х років у країнах ЄС будували у середньому близько 1,0 тис. км автодоріг, але переважно всередині держав, а не задля збільшення транскордонних перевезень. Проблема транспортної інфраструктури безпосередньо вплинула на розрив у рівнях впливу фінансово-економічної кризи на північні та південні країни Євросоюзу.

Очевидно, що за межами цих груп держав залишилися Франція та Велика Британія. Лондон традиційно дотримує особливого підходу щодо континентальної Європи, однак з 2010 року активізується зближенні із Балтійсько-Північно-європейським угрупованням. Францію все частіше розглядають як частину сфери впливу Німеччини, при тому, що Франція все ще намагається утримувати лідерські позиції в євронзоні через формування параметрів ринку праці та соціальних переваг. Однак традиційно Франція є середземноморською державою, підтримує Центральноевропейські союзи як механізми послаблення впливу Німеччини. Вона також розвиває двосторонні відносини із Великою Британією

у військовій сфері, частково як протипага тісній прив'язці до Німеччини. Якщо Франція вдаватиметься до незалежнення від Німеччини, вона швидко поновить контроль у своїй природній сфері впливу Середземноморської Європи, можливо, за підтримки таких акторів, як США та Велика Британія. Ідея Середземноморського Союзу спрямована на практичну реалізацію відновлення сфери впливу Франції, де її інтереси перетинаються із традиційними середземноморськими амбіціями Італії.

Одним із визначальних геополітичних процесів 2000-х років стала **реструктуризація та фрагментація геополітичного простору Європи**. Чинниками, що спричинили реструктуризацію та інтенсифікували питання пошуку розвитку проекту для збереження геополітичної єдності, стали:

1. Потужні зміни геополітичної структури світу, що виявилися у змінах політики США, Китаю та Росії, які суттєво змінили свої геополітичні доктрини, де ЄС виступає як об'єкт геополітичного суперництва. Адміністрації США за Д. Трампа із виходом із багатосторонніх форматів та інституцій співпраці зробила акцент на посилення європейського компоненту й відповідальності європейських країн за власну безпеку в рамках НАТО, а також запровадження торговельних санкцій з ЄС. Політика розбалансування Близького Сходу та підтримка концепту "Європи націй" поставили питання про роль і місце Європи для стримування РФ і Китаю як основної геополітичної цілі США на сучасному етапі.

Активний розвиток геополітичного проекту Китаю "Один пояс, один шлях", що спрямований на посилення сфери впливу КНР в Європі, Євразії та Африці, через активну розбудову інфраструктурних мереж автодоріг, залізниць, морських портів, формати взаємодії із європейськими країнами на зразок 17+1, цифровізація країн Європи за китайськими технологічними параметрами сприяли пріоритетності національних інтересів над інтеграційними підходами Союзу у цілому, лише послаблювали позиції ЄС як центру сили у світі.

Політика РФ щодо Європи має на меті фрагментацію простору Європи в інтересах послаблення впливу Євросоюзу на

країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії. Наприклад, політика сусідства ЄС і програма "Східного партнерства" були сприйняті в РФ як антиросійський геополітичний проєкт, посягання на традиційну, з погляду РФ, сферу впливу на пострадянському просторі. Основними механізмами посилення Росії в європейській політиці став переважно енергетичний фактор (прагненні посилення залежності від постачання російського газу до країн Європи), військово-технічна співпраця, підтримка антиєвропейських (Греція, Італія, Франція, Іспанія) політичних сил тощо.

Апогеєм боротьби за сфери впливу у Східній Європі стала анексія Криму та початок військових дій на Сході України, що поклало початок "українському питанню" для європейської геополітики як відповідь на потенціальне підписання Угоди про асоціацію України та ЄС, основними вимірами якого для ЄС, у першу чергу, стали питання:

- військово-політичної безпеки, наявності ефективних механізмів протистояння агресивним діям на Європейському континенті;

- дієвості права, оскільки такі дії РФ поставили на порядок денний наявність механізмів покарання за порушення норм Гельсінського акту 1975 року та принципів європейської єдності;

- внутрішньополітичних трансформацій усередині України як кейсу реформування у форматі курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію країни.

Революції Арабської весни та розбалансування Близького Сходу мали наслідком початок конфлікту у Сирії та активізації політики РФ на Близькому Сході, поглиблення війни в Лівії, активізацію Ісламської держави, загострення Іранського питання.

Активізація Арктичного питання внаслідок змін клімату та танення льодів, і, як наслідок, розширення можливостей транспортно-комунікаційних і ресурсовидобувних проєктів посилили роль і значення Арктики у сучасній геополітиці, що вимагає від ЄС вирішення додаткових завдань.

Для ЄС такі глобальні перетворення поставили питання пошуку спільних відповідей на виклики та загрози всередині

ні європейського простору та щодо зовнішнього оточення. Це переважно виявилось у кризі лідерства й фрагментації ядра, посиленні антиурядових, антиєвропейських політичних сил, започаткуванні процесу виходу Великої Британії з ЄС та активізації лідерських амбіцій країн Центральної і Східної Європи, Угорщини та Польщі, зокрема.

2. Зміни у міжнародних відносинах і стратегіях впливових акторів, що відбувалися на тлі фінансово-економічної кризи 2008-2010 років і міграційної кризи в ЄС. Економічна криза єврозони поставила питання подальшого розвитку європейського континенту. Криза еволюціонувала із кризи у банківській сфері в економічну та, ширше – у політичну. На порядку денному для Європи постали питання управління в межах європейського геополітичного поля у XXI ст., а також криза довіри.

Розглянемо основні рівні та виміри реструктуризації європейського геополітичного простору. Першим – є розподіл на центр і периферію. У термінах М. Емерсона йдеться про "центральне концентричне коло". Ідея твердого ядра передбачала, що із приєднанням до шести країн – засновниць європейської інтеграції решти європейських країн ЄС набуватиме федералістської структури. Однак федералістська концепція виявила перші ознаки фрагментації ядра: країни, що активно підтримували федералістські засади ЄС (Німеччина, Бельгія, Італія), країни, що дистанціювалися від федералістської ідеї (Франція, Нідерланди), країни, зі скептичним ставленням до євроінтеграції на політичному рівні (Велика Британія, Італія, Греція).

Фінансово-економічна та міграційна кризи призвели до *інтенсифікації процесів фрагментації ядра*. Лідери європейських країн опинилися у ситуації, за якої не всі країни рівні у прийнятті рішень щодо врегулювання кризових явищ, а участь або неучасть у проєктах співпраці вже не є питанням суверенного вибору держав-членів. Більш того, *відбувається звуження ядра та розширення периферії європейського геополітичного простору*. Наприклад, Німеччина перетворюється на новий центр прийняття рішень, а фор-

мат взаємодії Франція – Німеччина суттєво змінився. Традиційно до країн ядра зараховували Німеччину, Францію, Велику Британію, а країнами, що здатні впливати на напрямки розвитку європейської політики, були Італія та Іспанія.

На сучасному етапі нові лінії розподілу всередині ядра мають два взаємопов'язаних аспекти: фінансовий і політичний. У фінансовому аспекті Німеччину підтримують Нідерланди, Фінляндія та Австрія як кредитори антикризових заходів в ЄС, у той час, коли більшість країн південної Європи (Греція, Португалія, Кіпр, а також Іспанія та Італія разом із Ірландією) є боржниками й отримувачами допомоги. Відрізняються й підходи до формування економічної політики: запровадження елементів політики стриманості й заощадження (Німеччина) або стимулювання зростання заради стабільності (Франція). На політичному рівні розгорнулися дебати навколо механізмів управління й урегулювання проблемних аспектів функціонування євросони. Аргументацією країн ядра, що переважає, є необхідність підтримки сталого монетарного та економічного союзу чинними інструментами управління ЄС – ідеться про єдиний ринок і спільну валюту із центральним банком, а також про банківський союз і, нарешті, політичний союз.

За такої ситуації франко-німецька взаємодія залишається центральним елементом європейського інтеграційного поля, однак очевидною є диференціація підходів до політичних аспектів європейської інтеграції. Особливої важливості для тенденції звуження ядра набувають відмінності підходів Німеччини та Франції до політики виходу із кризи. Наприклад, Німеччина виступала за подовження функцій Європейського Центробанку щодо контролю над інфляцією, у той час, як Франція із 10,6 % рівнем безробіття на кінець 2013 року (для Німеччини – близько 6,0 %) виступала за стимулювання Центробанком економіки задля зменшення рівня безробіття.

Власне дебати розгорнулися щодо таких питань: хто контролюватиме Центробанк; якими є пріоритети розвитку

Європи; як функціонуватиме Євросоюз із такими значними розбіжностями у показниках рівня безробіття (на кінець 2013 р.: на рівні 6,0 % Німеччина, Австрія, Нідерланди, Люксембург; Данія – 7,4, Велика Британія – 7,7, Франція – 10,6, Польща – 10,6, Італія – 11,7, Литва – 13,3, Ірландія – 14,7, Португалія – 17,6, Іспанія – 26,2, Греція 27,0 %) та економічного розвитку між Північною, Південною та Східною Європою.

Різняться й підходи Франції і Німеччини щодо майбутнього політичного розвитку союзу. Франція традиційно вважає себе європейським лідером, виступає за інтеграційну солідарність, аргументуючи це тим, що для єврозони й ЄС виходом із кризи є поступова політична, економічна та соціальна інтеграція, які потребують узгодження, у першу чергу, нових форм наднаціональної солідарності, а вже потім – запровадження інституційних реформ. Протилежною є позиція канцлерки Німеччини А. Меркель, яка наполягала на інституційних змінах перед проведенням нових форм наднаціональної солідарності.

Підходи Німеччини щодо кризової ситуації в Європі не є однозначними. Звісно, вона наполягає на збереженні європейської інтеграції за німецького лідерства як четверта країна у світі за показниками економіки, центр гравітації в Європі (експорт її товарів і послуг становить 51,0 % від ВВП, більше половини німецьких товарів експортують до європейських країн). Зона вільної торгівлі ЄС є життєво важливою для німецької економіки – без вільного доступу до ринків європейських країн темпи економічного зростання падають, різко зростає рівень безробіття. Євро для Німеччини виступає інструментом збереження й регулювання торговельних відносин із країнами ЄС. Але цей факт не є корисним для самих країн єврозони. Німеччина усвідомлює важливість європейського геополітичного простору для посилення своїх позицій на світовій арені, на противагу США та Китаю.

З іншого боку, європейські експерти зазначають, що Німеччина більше почувається жертвою невдалого управління інших країна, ніж лідером, що керує ними. Хоча уряд А. Меркель постійно закликає до далекосяжних заходів із

поглиблення інтеграції і посилення політичного союзу, Німеччина більше покладається на двосторонню дипломатію, ніж на спільні механізми вирішення економічної і політичної кризи. Головним інтересом Німеччини є створення відчуття контролю над відповідальністю за події в інших країнах. Із погляду Німеччини "політичний союз" – це виведення економічної політики з-під меж національної політики й закріплення основних рішень у базових документах. Основні пропозиції Німеччини стосуються радше політики заощадження та вилучень, ніж гнучкості та стимулювання. Таку позицію Німеччини підтримують поки стабільні країни – Нідерланди, Фінляндія, Австрія, але вони переважно ветоують інші пропозиції, ніж пропонують власні загальноєвропейські формати виходу із кризи. Очевидно, що збереження єврозони в існуючому форматі відповідає інтересам Франції, Німеччини та інших малих країн ядра.

У минулому Італія та Іспанія були здатні впливати на напрямки розвитку європейської політики. Однак фінансово-економічна криза значно послабила їх позиції. Обидві країни незадоволені наполяганнями Німеччини на політиці заощаджень, але не мають потенціалу протистояти Німеччині через політику балансування сили ("коаліція тих, хто програв"). Причиною такого балансування є потреба співпраці із Німеччиною заради виходу із кризи. Як наслідок, політика всередині єврозони зайшла у безвихідь, коли країни ядра очікують вирішення кризи ринковими механізмами.

За такої розстановки сил можна виділити так звану сферу впливу Німеччини (Німеччина, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Чехія, Угорщина, Хорватія, Швейцарія, Словенія, Словаччина та Фінляндія). Ці країни економічного ядра єврозони не зазнають конкурентних переваг Німеччини, або є залежними від економічних переваг від торгівлі з Німеччиною, а відтак не бачають загроз в особливих відносинах співпраці Німеччини та Росії. Водночас Угорщина, Польща, Чехія та Словаччина неодноразово висловлювали стурбованість російсько-німецьким зближенням й наполягали на необхідності створення безпекових механізмів захисту, апелюючи до

механізмів НАТО або США. Ще більше стурбовані російським чинником Польща та країни Балтії, які залишаються у межах сфери впливу Німеччини з економічних причин.

Фрагментація на сфери впливу є важливою тенденцією сучасного європейського геополітичного простору. Отже, регіональні організації у формі вузьких функціональних чи географічно близьких блоків можуть виступити одним зі сценаріїв подальшого розвитку Європи, що цілком імовірно, особливо у ситуації, за якої Німеччина скоріше концентруватиметься на відносинах із ключовими країнами єврозони та країнами Центральної Європи, ніж на відносинах із країнами периферії.

Тенденцією сучасного структурування геополітичного простору Європи є фрагментація у сфері безпеки. Безпекова фрагментація Європи є суттєвим ризиком для майбутнього єврозони. Унаслідок розвитку особливих відносин Німеччини та Франції із Росією, певного відсторонення США від європейського простору та підвищення відповідальності європейських країн у рамках євроатлантичного безпекового простору, військова агресія РФ щодо України, відсутність власне європейського формату безпекових проєктів стали розчаруванням для Балтійських країн і країн Центральної Європи. Ці країни чітко висловлюються щодо потенційного вакууму безпеки. У результаті центральноєвропейські країни вдалися до організації альтернативних форматів безпекової взаємодії. Чотири центральноєвропейські країни, що утворюють Вишеградську групу (Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина) використали форум як основу для створення Центральноєвропейської бойової бригади. Балтійські країни, відчуваючи небезпеку від посилення політики Росії у світі та регіоні, спрямували зусилля на розширення військової і безпекової співпраці із Північними країнами Європи через приєднання до Північноєвропейської бойової групи. 2010 року Франція та Велика Британія підтримали діяльність бойової групи, а 2011 – Лондон висловив зацікавленість у розвитку Балтійсько-Північноєвропейської військової співпраці.

Відповіддю на мінімізацію військово-політичної і безпекової фрагментації стали пропозиції президента Франції Е. Макрона та канцлерки Німеччини А. Меркель 2018 року зі створення Ради безпеки ЄС та європейської армії як доповнення до Збройних сил НАТО.

Іншим виміром розподілу європейського геополітичного простору внаслідок кризових явищ в економіці та політиці є *рівень еліт і правлячих політичних кіл*: правлячі політичні сили Європи втрачають свої позиції на користь нових лідерів у рамках керівних політичних партій або популістських рухів, які все сильніше виявляються у контексті критики антикризових стратегій сучасних урядів європейських країн. Проблеми Європи вже давно не суто фінансові або економічні, Європа переживає політичну кризу. Високі рівні безробіття, особливо у Середземноморській Європі, спричиняють соціальний неспокій, одним із виявів якого є посилення позицій антиурядових партій, що жорстко критикують стратегії реагування на кризу традиційних еліт. Основними напрямками критики стали антиімміграційні заходи та наслідки запровадження євро. У Франції, Великій Британії та Австрії правлячі партії втрачали електорат. Сучасна криза стала фоном для активізації політичної активності націоналістичних, популістських рухів, таких як партія "Золотий світанок" у Греції, "Партія п'яти зірок" в Італії, "Альтернатива для Німеччини" тощо.

Третім виміром фрагментації в Європі є *регіональна фрагментація всередині самих європейських країн*. Запровадження антикризової стратегії заощаджень призвело до посилення дисбалансу на регіональному та внутрішньодержавному рівні. Усередині європейських країн регіони із високим рівнем заборгованості, які не можуть досягти цілей зменшення витрат, звертаються до урядів за додатковою допомогою (що, до речі, характерне й для взаємин між державними урядами та Брюсселем). У передкризові часи запровадження спільної валюти дозволило регіонам багатьох країн отримати доступ до дешевих кредитів, посилюючи конкуренцію серед позичальників на міжнародному рівні.

Приклади Іспанії, Італії і Португалії є показовими для процесу перетворення місцевих і регіональних урядів на основну перешкоду для зменшення дефіциту, з яким зіштовхнулася південна європейська периферія. Така делікатна ситуація у цих регіонах лише збільшує боргові зобов'язання, підриваючи ринкову довіру щодо спроможності Іспанії, Італії і Португалії зменшити свої витрати. Більш того, фінансові непорозуміння між регіональними місцевими урядами та центральним урядом становлять небезпеку конституційному ладу окремих країн (конституції Іспанії та Італії передбачають надання окремих ключових економічних і політичних повноважень регіональним місцевим урядам).

Європейська криза посилила фінансову уразливість регіонів і муніципалітетів на периферії Європи, що, своєю чергою, відображає економічну нестабільність цих країн. Криза посилила нерівномірність між регіонами та стала небезпечною для солідарності, що підтримує єдність різних регіонів усередині держав. Така тенденція є навіть більш небезпечною, ніж наслідки економічної кризи, оскільки під загрозу підпадає єдність країн. Відсутність ефективної системи розподілу коштів між країнами є слабкою ланкою Європейського Союзу. Перенесення цього недоліку на внутрішньодержавний рівень може серйозно загрожувати політичній стабільності держав – членів євросони. Прикладами ускладнення геополітичного ландшафту виступають проголошення у вересні 2013 року прагнення Шотландії проведення референдуму про незалежність від Великої Британії, а також події у Каталонії 2014-2018 років.

Лініями фрагментації сучасного європейського простору також виступають енергетична та екологічна політики ЄС. Існує значний розрив у інтересах, стратегіях і фінансових можливостях країн Європи щодо енергетичної стратегії і Нового зеленого курсу ЄС в умовах пандемії і нової світової економічної кризи.

Отже, параметри впливу економічної кризи на внутрішньодержавний розвиток, питання єдності всередині європейського геополітичного простору визначатимуть, крім іншого, порядок денний європейської інтеграції.

3. Пандемія коронавірусу COVID-19 2020 року та спричинена нею світова фінансова-економічна криза поставили перед країнами Європи нові завдання та виклики. Усвідомлення факту універсальності кризи та спричиненість переважно не структурними проблемами та невдалим управлінням усередині Союзу, а зовнішніми факторами, мало наслідком поновлення необхідності *концепції сильного лідерства потужних країн* у пошуку реагування на кризу на основі принципу багаточентризму та солідарності Європейського Союзу. Наприклад, Європейська комісія підготувала безпрецедентний пакет допомоги у розмірі 750,0 млрд євро для подолання найглибшого економічного спаду в історії ЄС (зниження ВВП на рекордні 7,75 % 2020 р.). Фонд складають дві частини – 500,0 млрд єврогрантів (які переважно заповичать на фінансових ринках) і 250,0 млрд євро – позик для країн ЄС, що найбільше постраждали від коронавірусу (Італія, Іспанія, Греція тощо). До основи пропозицій ЄК було покладено ініціативу Франції і Німеччини щодо Фонду відновлення у розмірі 500,0 млрд євро:

- підтримка країн ЄС, для кожної з яких передбачено максимальну суму. Держави самі розроблятимуть конкретні плани відновлення, реформ та інвестицій. Кошти також передбачено на розвиток найбільш відсталих регіонів ЄС, сільської місцевості. До того ж, буде підтримано перехід країн до кліматичної нейтральності;

- пряма підтримка економіки за допомогою збільшення інвестицій, а також інструменту підтримання фінансової стабільності підприємств;

- додаткові видатки на дослідження, нові програми охорони здоров'я; додаткові 16,5 млрд євро спрямують на підтримку третіх країн.

Криза поставила питання щодо багатовимірної моделі інтеграції і збереження внутрішнього ринку ЄС, продемонструвала зростання залежності Європи від зовнішніх ринків, зокрема азійських, що висуває завдання розробки протекціоністських заходів для промислової політики ЄС. І нарешті, криза чітко поставила питання про геополітичну концепцію

та розробку спільної зовнішньої політики у суміжних регіонах Європи задля уникнення негативних наслідків і потенційних міграційних криз унаслідок геополітичних зрушень на Близькому Сході, у Північній Африці, на пострадянському просторі тощо.

Структурування європейських суміжних просторів

Європейські суміжні простори відіграють важливу роль для ЄС не лише у контексті безпеки, вони виступають певною формою інтеграції у межах європейського простору.

Очевидно, що політика розширення та сусідства виступає для ЄС інструментом створення певної сфери впливу через запровадження зони процвітання й стабільності та передбачає консолідацію економічного, політичного та соціального просторів Європи через гнучкі механізми розбудови Європи у рамках багатовимірних підходів. Через Європейську політику сусідства ЄС прагне проектувати власну ідентичність, запровадивши у такий спосіб часткову європеїзацію суспільств поза власними межами. Проект сусідства спрямовано на формування макрорегіону стабільності та процвітання, що поєднаний спільними цілями та цінностями, хоча й із різними стратегіями реагування на ризики безпеки.

Першим зовнішнім суміжним простором виступає група країн **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗОНИ (ЄЕЗ)** – Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн. Окремо виступає Швейцарія, що майже є членом ЄЕЗ. Ці країни запровадили значну частину законодавства ЄС у сфері регулювання економічних відносин в обмін на можливість надання своїм мешканцям і фірмам привілеїв чотирьох свобод ЄС (вільний рух товарів, капіталів, людей і послуг). Країни готові до повної економічної інтеграції, але наразі не готові до делегування частини суверенітету наднаціональним керівним інституціям. Усі вони є членами Шенгенської зони.

Другим зовнішнім щодо ЄС просторовим елементом є сусідні мікродержави – Андорра, Монако, Сан Марино, Ватикан, які економічно значно залежать від ЄС, оскільки є складовими єдиного ринку, єврозони та Шенгенської зони. Ці

країни, разом із Нормандськими островами, є важливими офшорними фінансовими ринками, які наразі виявляють зацікавленість у поширенні багатьох фінансових і фіскальних регулятивних механізмів ЄС.

Третім простором є сукупність країн-кандидатів, геополітичні процеси у рамках просторів яких обумовлені трансформаційними процесами у контексті адаптації законодавства ЄС, а також запровадженням дієвих механізмів його функціонування. Така "геополітика розширення та сусідства" ЄС має кілька важливих аспектів. Можливо, найбільш очевидним процесом є відмінності між концепцією привілейованого партнерства ЄС на основі "спільних цінностей" і концепцією зумовленості для сусідніх країн адаптації норм ЄС як передумови для партнерства. Таку відмінність можна пояснити прагненням ЄС створити нові критерії диференціації суміжних просторів на основі різних рівнів "європейськості" та географічного розташування між "Європою ЄС", "Європою поза межами ЄС" та "не-Європою".

Для аналізу цих питань важливо враховувати не лише структурні відносини, геополітичне суперництво та асиметрію потенціалів між ЄС і його сусідами. Важливо також усвідомлювати основні культурні та соціопросторові засади геополітичних проєктів ЄС. Ідея Європи як єдиного політичного простору виступає потужним стимулом для змін у міждержавних взаєминах. Вплив ЄС виявляється у стимулюванні нових партнерів до адаптації політичного порядку денного, цінностей і світосприйняття. Однак це неоднозначний процес: численні зобов'язання щодо запровадження країнами – кандидатами на вступ дієвих механізмів ринкової економіки, розвитку громадянського суспільства, а також інтереси безпеки мають особливості інтерпретації і реалізації, відповідно до національних і регіональних особливостей певних просторів. У такому контексті параметри стосунків із сусідніми субрегіонами та країнами-кандидатами мають бути розроблені спільно з урахуванням інтересів обох сторін, а не визначені в односторонньому порядку з огляду на

інтереси винятково ЄС. Унаслідок такої односторонності сучасна політика ЄС щодо розширення та сусідства є процесом упорядкування та облаштування кордонів (*ordering and bordering*), в якому переважно відображені інтереси безпеки окремих-країн – членів Євросоюзу. Прикладом є сприйняття російського фактора в європейській політиці як партнера, так і конкурента у суміжних просторах із різними ціннісними підходами. Наприклад, для РФ запровадження програми "Східного партнерства" було сприйнято як геополітичний конкурентний проект та поява "української кризи". Наслідком же для геополітичного європейського простору стала, по-перше, безпекова фрагментація; по-друге, ще більша націоналізація зовнішньополітичних стратегій країн-членів.

Переговори про приєднання до країн-кандидатів із Туреччиною зайшли у глухий кут, а ситуацію у просторі Західних Балкан визначає скоріше динаміка взаємин зовнішніх акторів, ніж внутрішньорегіональна динаміка. Традиційні зовнішні актори в межах Західних Балкан – Австрія, Туреччина та Росія – не настільки активні у регіоні (як у період їх перебування у статусі імперій), але визначають параметри регіону, відповідно до власних імперативів. Особливу активність ці країни виявляють в економічній сфері: Австрія контролює процеси у банківському секторі, Росія активізувала діяльність в енергетичному та культурно-релігійному секторах, Туреччина є одним із найактивніших торговельних та інвестиційних партнерів.

Зовнішній вплив ускладнений також особливою роллю США у НАТО та Німеччини й Франції – в ЄС, які також зацікавлені у безпекових, економічних й політичних аспектах європеїзації країн Західних Балкан. Ці процеси впливають і на внутрішню диференціацію всередині регіонального простору. Наприклад, Словенія та Хорватія, які вже є членами ЄС і НАТО, переважно зосереджують свої зовнішньополітичні стратегії на країни Західної і Центральної Європи, ніж на Сербію та Македонію. Геополітичні орієнтації Сербії спрямовані як на Захід, так і на Росію, а всередині держави проблем-

ними залишаються питання статусу Боснії і Косово. Сербія прагне тісніших відносин із Європою та Західно-балканськими сусідами, переважно через приєднання до ЄС. Але через поточну економічну та політичну нестабільність в Європі та вимоги ЄС щодо відокремлення Косово, ставлення Сербії до Євросоюзу є доволі обережним. У свою чергу, економічна та політична нестабільність у самій Сербії стримує ЄС від просування приєднання цієї держави до Союзу. Потенціал міждержавного конфлікту наразі оцінюють як дуже низький (хоча Сербія й є найбільш потужною військовою силою, вона оточена державами – членами НАТО).

Отже, найбільшою зовнішньою силою в регіоні Західних Балкан виступає Європейський Союз, а разом із НАТО вони стали потужними стабілізаційними факторами для цього простору. Водночас, приєднання нових країн до цих структур не сприяє внутрішньо регіональній консолідації.

Четвертим просторовим елементом суміжного з ЄС простору є країни Європейської політики сусідства (ЄПС). Політика сусідства має південну та східну складові:

- на сході шість країн, крім Росії, охоплюють країни Східної Європи та Південного Кавказу й поєднані механізмом програми **СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА** – Білорусь, Україна, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан;
- на півдні 10 середземноморських країн поєднані **БАРСЕЛОНСЬКИМ ПРОЦЕСОМ** і **СОЮЗОМ ДЛЯ СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я** – Марокко, Алжир, Туніс, Лівія, Єгипет, Йорданія, Ізраїль, Палестинські території, Ліван, Сирія.

Історія формування політики сусідства відображує особливості ролі й місця суміжних просторів для Європи. Фактично південний і східний виміри протиставлені в інтересах окремих країн – членів Євросоюзу: Союз для Середземномор'я, ініційований 2007 року президентом Франції Н. Саркозі, і програма "Східне партнерство" за ініціативи Швеції і Польщі є спробами актуалізувати різні виміри геополітики сусідства без реального підкріплення практичними програмами й проектами ЄС. Крім того, із геополітичного погляду,

ці ініціативи виступають переважно інструментами лідерських амбіцій у більш вузькому субрегіональному вимірі.

Основними принципами такої політики стали прагматичний ідеалізм і позитивна зумовленість: яким чином ідеалізм ЄС може бути прагматично адаптований до нової стратегічної парадигми зовнішньої і безпекової політики ЄС із тим, щоб дозволити Європі залишатися вірними системоутворюючим принципам й нормам і бути ефективнішими у світі зростаючої геополітичної конкуренції і взаємодії.

Дієвість програми "Східного партнерства" як інструменту геополітичної консолідації східноєвропейської периферії виявилася низькою, перше за все, через природу самої програми, яка пропонує партнерам механізми взаємодії, не підкріплюючи їх належними ресурсами та зобов'язаннями з боку Євросоюзу. За визначеннями європейських експертів Н. Попеску та Е. Вільсона, програма є "самостійною роботою" (*do-it-yourself policy*). Основним акцентом програми стала робота над створенням поглиблених і всеохоплюючих зон вільної торгівлі з країнами-партнерами. До того ж, східноєвропейські партнери є країнами спільної зацікавленості Європи та Росії. Російський фактор виявився дуже важливим для розбудови європейського геополітичного простору. У контексті "Східного партнерства" саме внаслідок впливу Росії у листопаді 2013 року Вірменія проголосила про намір приєднатися до Євразійського Союзу у складі Росії, Білорусі та Казахстану; еліти Білорусі та Азербайджану демонструють незацікавленість у програмах "Східного партнерства", Україна, Молдова та Грузія залишаються об'єктами геополітичного протистояння. Очевидно, що Росія користується економічною та політичною кризою в Європі в інтересах посилення свого впливу у Східній Європі.

Не менш важливі питання постають перед ЄС щодо південної периферії, оскільки безпека, стабільність і розвиток цього простору значною мірою впливає на стан розвитку та стабільність Європейського континенту, перш за все у контексті міграційного тиску на ЄС. Ідеться про широке розу-

міння суміжних просторів на півдні: ЄС прийняв стратегії для Сахельського регіону, Рогу Африки та Західної Африки, що чітко окреслюють взаємопов'язаність із Середземноморським регіоном, а також розширюють місії та операції у цих регіонах у рамках спільної безпекової та оборонної політики.

Таким чином, південну та східну периферійні частини європейського геополітичного простору на сучасному етапі характеризує високий рівень нестабільності, що вимагає для ЄС пошуку нових форм геополітичної консолідації на принципах багатосторонності, яка передбачає максимальне врахування інтересів країн – членів ЄС, а також країн – партнерів у суміжних просторах. За словами голови Європейської Комісії Урсули фон ден Ляйєн: "Дехто в сучасному світі повертається до авторитарних режимів, окремі країни купують свій глобальний вплив і створюють залежність через розбудову портів і доріг. А дехто повертається до протекціонізму. Жоден із цих варіантів не підходить ЄС. Ми прагнемо багатосторонності, чесної торгівлі, і ми робитимемо це на основі норм, законів і цінностей ЄС".

Європейський геополітичний простір наразі характеризує період фрагментації. Фінансова криза, що перетворилася на економічну й політичну, визначає тенденцію до скорочення геополітичного ядра та розширення периферії. Німеччина посилює свої позиції як європейський центр прийняття рішень (з одночасним посиленням розбіжностей з Францією) і пошуку питань зближення позицій Франції і Великої Британії в інтересах урівноваження Німеччини у сфері пошуку шляхів виходу із кризи єврозони та подальшого політичного союзу. Італія та Іспанія втрачають можливості впливати на процеси прийняття рішень у рамках ЄС.

У рамках європейського геополітичного простору посилюється тенденція до безпекової фрагментації, факторами якої виступають, крім іншого, збільшення ваги націоналістичних та євроскептичних сил у політичному спектрі європейських країн, зростання тенденцій нерівномірності внут-

рішньодержавного фінансування, що посилює прагнення до відокремлення (Шотландія, Каталонія).

Європейський геополітичний простір за межами ЄС складається із країн Європейської економічної зони, країн – кандидатів на вступ і сусідніх країн.

Геополітика розширення та сусідства є важливим структурним інструментом формування європейського геополітичного простору. Вона включає, з одного боку, консолідацію економічного, соціального та політичного аспектів європейського простору, частково через гнучкі підходи до розбудови європейського простору у контексті багаторівневої політики; з іншого боку, через механізми ЄПС ЄС прагне проектувати власну ідентичність й у такий спосіб здійснювати європеїзацію суспільств за межами кордонів ЄС. Як наслідок проєкту розширення та сусідства ЄС очікує оформлення макрорегіону стабільності та процвітання, що поєднаний спільними цілями та цінностями, одночасно із пошуком особливих підходів до вирішення питань безпеки через послаблення фактора США та НАТО в безпековому вимірі.

Зростає геополітична боротьба за вплив в межах сучасного європейського простору: Російська Федерація прагне скористатися економічною та політичною кризою в Європі, послабленням уваги США щодо континенту в інтересах збільшення впливу в Європі, у першу, чергу через комерційну експансію, особливо у регіоні Центральної і Східної Європи. Власне російський чинник лежить в основі окремих вимірів фрагментації європейського геополітичного поля (сприйняття Росії як ризику національної, і ширше – регіональної, безпеки Центральноєвропейськими та Північноєвропейськими, Балтійськими країнами, більш кооперативний підхід Франції і Німеччини тощо). Наявним механізмам закріплення периферійних суміжних просторів на південь і схід Європи бракує ефективних механізмів стимулювання країн-партнерів до прогресивних перетворень.

Пошукові завдання

1. Сутність дилеми геополітичної фрагментації для Європейського континенту.
2. Основні характеристики геополітичного проекту Європейського Союзу.
3. Доведіть або спростуйте думку про те, що майбутнє Європи – у гнучких вузьких регіональних угрупованнях.
4. Що означає європейська геополітична стратегія? Якою вона має бути?

Рекомендована література

Геффернен М. Значення Європи. Географія та геополітика / М. Геффернен. – К. : Дух і Літера, 2011. – 464 с.

Bildt C. Toward a Reunited Europe / C. Bildt // Eastern Europe. – 2013. – No.10. – P. 7-11

Emerson M. Europe`s Continental Regionalism / M. Emerson // CEPS Working Document. – 2013. – February. – No.375. – www.ceps.eu

Papic M. The Divided States of Europe / M. Papic // <http://www.stratfor.com/weekly/20110627-divided-states-europe>

Scott J. Wesley. Reflections on EU Geopolitics: Consolidation, Neighbourhood and Civil Society in the Reordering of European Space / Wesley Scott J // Geopolitics. – 2011. – 16. – P.146-175.

Europe in the World: EU Geopolitics and the Making of European Space (Critical Geopolitics) / ed.by Bialasiewicz Luiza. – Routledge, 2011. – 238 p.

The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crisis / ed. by Guzzini S. – Cambridge University Press, 2012. – 316 p.

Gérard-François, Verluise Pierre. The Geopolitics of Europe: From the Atlantic to the Urals. – Diploweb: 2017, 199 p.

Drozdiak W. Fractured Continent: Europe's Crisis and the Fate of the West / W. Drozdiak. – W.W.Norton and Co., 2017. – 320 p.

Tudoroiu T. Brexit, President Trump, and the Changing Geopolitics of Eastern Europe / T. Tudoroiu. – Palgrave, 2018. – 291 p.

• Розділ 2 •
СПІЛЬНА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА
ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.
РОЗВИТОК ВОЄННО-ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Практичні заходи з політичної співпраці в Європейських співтовариствах почали реалізовувати із затвердженням 1970 року доповіді Е. Давіньйона щодо політичної єдності. Запровадження формату **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СПІВПРАЦІ** (ЄПС) дозволило створити постійні механізми для узгодження зовнішніх політик держав – членів ЄЕС. Цілями ЄПС проголошено:

- забезпечення більшого взаєморозуміння з основних питань міжнародної політики шляхом обміну інформацією та проведення регулярних консультацій;
- посилення солідарності шляхом гармонізації поглядів, узгодження позицій і проведення спільних дій, якщо це можливе і бажане.

У рамках ЄПС було створено інституційні рамки політичної співпраці: щоквартальні зустрічі міністрів закордонних справ, Політичний комітет на рівні директорів політичних департаментів міністерств закордонних справ, група європейських кореспондентів, формат "Трійки ЄС", що складалася з дипломатів головної країни та двох країн, які у списку на головування займали місце перед і після неї. За ініціативи Президента Франції В. Жискара д'Естена із 1975 року запрацювала Європейська рада – регулярні зустрічі на вищому рівні. Характер співпраці був міждержавним, рішення ухвалювали на основі консенсусу. Попри участь у засіданнях ЄПС Європейської комісії, їй було надано консультативну роль.

У 1970-ті роки було визначено основні напрями ЄПС: трансатлантичні відносини, близькосхідна криза, співпраця з країнами АКТ (Африка, Карибський басейн і Тихий океан), відносини з СРСР і країнами соціалістичного табору та НБСЄ. На практиці зовнішньополітична співпраця в ЄПС залишалася переважно на рівні гармонізації зовнішньополітичних курсів держав-членів, а ухвалені рішення мали рекомендаційний характер. До повноважень ЄПС входили лише питання політичної співпраці, проблеми безпекового та оборонного характеру не розглядали.

Оскільки ЄПС не ґрунтувався на установчих договорах, він мав окрему інституційну структуру та перебував поза правового поля Європейських Співтовариств. Формат ЄПС було формалізовано 1987 року із набуттям чинності Єдиного європейського акту. Перший досвід політичної співпраці став важливим етапом на шляху трансформації Європейських Співтовариств у Європейський Союз і запровадження **СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ЄС (СЗППБ)**.

Маастрихтський договір та утворення Європейського Союзу

Міжнародні події кінця 80-х – початку 90-х років вимагали перегляду ролі та місця Європейських Співтовариств, адаптації об'єднання до нових реалій. Внутрішні перетворення всередині ЄЕС вимагали переходу європейської інтеграції на якісно новий етап – поглиблення інтеграції у політичній сфері. У той самий час у системі міжнародних відносин відбувалися фундаментальні перетворення: крах біполярної моделі міжнародних відносин, трансформаційні процеси у країнах Центральної і Східної Європи та колишніх республіках СРСР відкривали нові перспективи й потребували відповідних кроків з боку ЄЕС. Додатковим імпульсом для створення СЗППБ стали війна у Перській затоці та югославський конфлікт. Саме ці події продемонстрували неефективність і невідповідність новим реаліям механізмів Європейської політичної співпраці: адекватній відповіді Співтовариств

заважала обмежена компетенція у питаннях безпеки та відсутність військово-політичної складової інтеграції.

У прийнятому 1992 року в Маастрихті **ДОГОВОРІ ПРО ЄС** на базі Європейських співтовариств і системи Європейської політичної співпраці було створено нову структуру – **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ**, який ґрунтувався на трьох опорах (*pillars*): Європейському Співтоваристві, Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки, співпраці у сфері правосуддя та внутрішніх справ.

Однією із цілей ЄС було проголошено "утвердження ідентичності Союзу на міжнародній арені шляхом проведення спільної зовнішньої політики та політики безпеки, включаючи можливе визначення спільної оборонної політики, яка з часом може привести до спільної оборони". Маастрихтський договір визначив цілі та заснував механізми функціонування "другої опори" ЄС. На відміну від комунітарних політик Європейського Співтовариства, основою СЗППБ залишалася міждержавна співпраця з незначною роллю наднаціональних інституцій: Європейський парламент виконував лише консультативні функції, а Європейська комісія не мала права законодавчої ініціативи. Головними органами СЗППБ були Європейська рада та Рада ЄС. Європейська рада визначала принципи, основні цілі та напрямки СЗППБ, їх імплементацію було доручено Раді міністрів.

Певні елементи наднаціональності до функціонування "другої опори" були внесені Амстердамським договором (1997): запровадження посади Високого представника із питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки, можливість голосування у Раді міністрів кваліфікованою більшістю при ухваленні спільних позицій і дій, за винятком військово-оборонних питань; введення процедури конструктивного утримання, що дозволяла країнам-членам не брати участі в окремих заходах, не блокуючи при цьому самої ініціативи. У цілому Договори ЄС передбачали використання таких інструментів СЗППБ, як систематична співпраця країн-членів

і прийняття декларацій; формування спільних позицій; визначення спільних стратегій; узгодження спільних дій.

Міждержавна модель співпраці в СЗППБ віддзеркалювала традиційний підхід до зовнішньої політики, що є прерогативою держав у їхній взаємодії на міжнародній арені. У той самий час до механізму "другої опори" було закладено певну подвійність, що зумовила у подальшому структурну слабкість СЗППБ. З одного боку, консолідація підходів членів ЄС має привести до єдиної позиції ЄС, з іншого, – ці самі учасники виступають на міжнародній арені як незалежні суб'єкти міжнародних відносин. Зважаючи на різновекторність зовнішніх політик членів ЄС, вироблення згоди із політичних питань об'єктивно є складнішим завданням, порівняно з узгодженням питань економічної інтеграції, де переважну більшість рішень ухвалює кваліфікована більшість.

Виконання цілей ЄС у сфері безпеки та оборони, заявлених в Маастрихтському договорі, потребувало створення відповідних військово-політичних структур. Військово-політична інтеграція в ЄС мала бути побудована на базі **ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ЗЄС)**, що створений 1954 року; ЗЄС мав стати невід'ємною частиною розвитку ЄС і його другої "опори". Однак, у Договорі існувало окреме положення, згідно з яким оборонна політика Союзу мала поважати зобов'язання окремих держав-членів (що одночасно були членами Північноатлантичного блоку) і не суперечити загальній політиці безпеки, що встановлена у межах НАТО. У Маастрихтській декларації ЗЄС (1991) "Роль Західноєвропейського Союзу та його відносини з Європейським Союзом та Північноатлантичним альянсом" було проголошено, що "ЗЄС розвиватиметься як військовий компонент ЄС, як чинник, що має підсилити європейську опору Атлантичного альянсу". З одного боку, ЗЄС мав стати з'єднуючою ланкою у стосунках НАТО та ЄС, з іншого, – подвійність і невизначеність конфігурації європейської безпеки та розподілу повноважень у відносинах НАТО – ЗЄС – ЄС стала фактором дестабілізації у трансатлантичних відносинах і спричинила негативну реакцію США.

Активізація співпраці в оборонній сфері. Амстердамський договір

Важливим етапом у розвитку воєнно-політичної інтеграції в ЄС стало підписання Амстердамського договору (1997), що відкрив шлях до інституційних змін СЗППБ: було створено посаду **ВИСОКОГО ПРЕДСТАВНИКА ЄС ЗІ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ**, який одночасно обіймав посаду Генерального секретаря Ради міністрів; реформовано "трійку ЄС", до складу якої відтепер входили представник головуючої в ЄС країни, Європейської комісії і Високий представник СЗППБ. Згідно з Амстердамським договором, до компетенції ЄС було передано функції і завдання ЗЄС у сфері безпеки та оборони (т. зв. "*Петерсберзькі завдання*", ухвалені Радою міністрів країн – членів ЗЄС ще 1992 р. у Німеччині): гуманітарні місії та операції з підтримання миру, кризове реагування включно із миротворчими акціями. Результатом Амстердамського договору та змін у підходах лейбористського уряду Великої Британії на користь розвитку співпраці в оборонній сфері, що було задекларовано на неофіційному саміті ЄС в Портшах (Австрія, 1998) та франко-британському саміті в Сен-Мало (Франція, 1998), стало започаткування **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ТА ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ** (з 2009 р. – **СПІЛЬНА БЕЗПЕКОВА ТА ОБОРОННА ПОЛІТИКА – СБОП**).

У грудні 1999 року на Гельсінському саміті Європейської ради було прийнято **ДЕКЛАРАЦІЮ ТИСЯЧОЛІТТЯ**, в якій наголошувалося, що ЄС поділяє глобальну відповідальність за поширення добробуту, попередження конфліктів і забезпечення миру. У доповіді головуючого за результатами зустрічі було зазначено: спільною європейською метою є створення ефективної системи командування, контролю, розвідки та стратегічного транспортування задля виконання Петерсберзьких завдань. В офіційному рішенні йшлося про "головну програмну мету" ЄС, якою є створення до 2003 року сил швидкого реагування (50,0-60,0 тис. вояків) для виконання Петерсберзьких завдань, незалежно від НАТО. Проте подібне рішення не означало створення європейської армії. Рішення

щодо участі у військовій співпраці приймають країни-члени на суверенній основі. Було також передбачено створення цивільного потенціалу для попередження кризових ситуацій, зокрема, розгортання у районі кризи поліцейських місій, місій із верховенства права для проведення правової та інституційної реформ, підготовки кадрів для місцевих адміністрацій тощо.

У зв'язку із активізацією воєнно-політичної інтеграції в ЄС на порядку денному постало питання майбутнього ЗЄС і ймовірності його інтеграції до ЄС. Важливою етапною подією розвитку СБОП ЄС стало засідання Ради міністрів ЗЄС у Марселі (2000), на якому було ухвалене рішення про передавання відповідальності ЗЄС за операції із врегулювання криз до повноважень ЄС. Термін функціонування решти структур ЗЄС спливав у липні 2001 року, тобто фактично діяльність ЗЄС як оперативної організації припинялася.

Відповідно до рішень Ніццького саміту Європейської ради (2000) відбулося передавання повноважень низки органів ЗЄС (Військовий штаб, Інститут досліджень безпеки, Супутниковий центр тощо) новоствореним структурам ЄС, проте формально ЗЄС не було ліквідовано. Головна функція організації, згідно зі ст. IV Брюссельського договору 1948 року (колективна оборона), не могла бути передана до компетенції ЄС, зважаючи на нейтральний статус окремих держав – членів Союзу. Продовжувала існування Асамблея ЗЄС, яку було перейменовано на **АСАМБЛЕЮ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ**, що мала розглядати стратегічні питання безпеки й оборони та діяти як форум 28 держав:

- 10 членів ЗЄС: Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Велика Британія;

- шість асоційованих членів: Чехія, Угорщина, Ісландія, Норвегія, Польща, Туреччина; п'ять спостерігачів: Австрія, Данія, Фінляндія, Ірландія та Швеція;

- сім асоційованих партнерів: Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія.

Проте подальший розвиток ЄС привів до поступового припинення діяльності ЗЄС. Зі створенням 2004 року Європейської оборонної агенції в ЄС відпала необхідність у двох структурах ЗЄС – Західноєвропейської групи з озброєнь і Західноєвропейської організації з озброєнь. Остаточню долю ЗЄС визначив Лісабонський договір, що запровадив, хоча й із суттєвими застереженнями, положення про солідарність і спільну оборону. У результаті деякі члени ЗЄС, зокрема Велика Британія та Німеччина, заявили про вихід з організації. У березні 2010 року головуючою в організації Іспанією від імені 10 країн – членів ЗЄС було оприлюднене колективне рішення про припинення до кінця червня 2011 року діяльності ЗЄС.

Наслідки Лісабонського договору для Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС

Доленосною подією у реформуванні СЗППБ/СБОП ЄС стало підписання 2007 року Лісабонського договору, згідно з яким ЄС отримав *правосуб'єктність*, що на практиці означало можливість укладання міжнародних угод не від імені "першої опори" (Європейського Співтовариства), а від Європейського Союзу у цілому. Формально відмова від триопорної побудови ЄС, що була запропонована Маастрихтським договором, стала спробою "комунітаризації" сфери спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, запровадження синергії між міждержавною та наднаціональною складовими інтеграційного об'єднання. Лісабонський договір тісніше звів дві сфери – зовнішні зносини ЄС (спільна торговельна політика, допомога у розвитку, які належали до компетенції Співтовариства, де визначальною була роль Європейської комісії) і СЗППБ із її міждержавним характером співпраці. Хоча переважно міждержавний характер співпраці у межах СЗППБ/СБОП залишився, повного імунітету у цієї політики в питаннях судового контролю вже не залишилося. Суд ЄС, хоч і в обмеженому вигляді, але отримав можливість судового контролю із низки актів у межах СЗППБ.

Лісабонським договором було уточнено *принципи СЗППБ*:

- захист цінностей Союзу, фундаментальних інтересів, безпеки, незалежності та цілісності;
- консолідація та підтримка демократії, верховенства права, прав людини та принципів міжнародного права;
- збереження миру, запобігання конфліктів і зміцнення міжнародної безпеки, відповідно до Статуту ООН, Гельсінського заключного акту та Паризької хартії для нової Європи;
- сприяння сталому економічному, соціальному та екологічному розвитку країн, що розвиваються, із ліквідацією бідності як основною метою;
- сприяння інтеграції усіх країн до світової економіки, у тому числі шляхом послідовного скасування обмежень у міжнародній торгівлі;
- допомога у розробці міжнародних заходів для збереження та покращення якості довкілля та сталого управління природними ресурсами для забезпечення сталого розвитку;
- допомога населенню, країнам і регіонам, що постраждали від природних чи техногенних катастроф;
- просування міжнародної системи, базованій на міцній багатосторонній співпраці та надійному глобальному управлінні.

Договір вніс подальші *зміни до інституційних механізмів СЗППБ*:

- запровадження посади Президента Європейської ради; включення до правової системи ЄС Європейської оборонної агенції;
- злиття двох посад (Високого представника зі СЗППБ та Єврокомісара із зовнішніх зносин та Європейської політики сусідства) у посаду Високого представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки/Віце-президента Європейської комісії;
- створення на допомогу Високому представнику Європейської служби зовнішніх дій. Через скасування принципу ротації у Раді міністрів закордонних справ обов'язки головного відтепер було покладено на Високого представника.

Лісабонським договором внесено також зміни до інструментарію проведення Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (ст. 25 Договору про ЄС):

1. Визначення стратегічних цілей/керівних принципів СЗППБ (*guidelines*), що є прерогативою Європейської Ради.

2. Ухвалення рішень (прерогатива Європейської ради та Ради ЄС), що визначають: а) дії ЄС, б) позиції ЄС; в) заходи, необхідні для виконання рішень за пунктами (а) та (б).

3. Зміцнення систематичної співпраці держав-членів у проведенні політики.

Суттєвою зміною в інструментарій СЗППБ, порівняно з Маастрихтським та Амстердамським договорами, стало запровадження єдиної юридичної процедури для СЗППБ – "рішення" Ради ЄС, що є відходом від раніше чинних окремих інструментів (спільна стратегія, спільна дія та спільна позиція). За своєю природою ці інструменти є окремою категорією ухвалених в ЄС рішень (десь посередині між комунітарними формами співпраці й традиційною політичною співпрацею). Рішення є обов'язковими для виконання, але юрисдикція Суду ЄС із цих питань залишається слабкою.

Механізм прийняття рішень суттєво не змінився: на основі консенсусу держав – членів ЄС. У питаннях СЗППБ Рада ЄС може діяти на основі кваліфікованої більшості лише у таких випадках:

- приймаючи рішення, що визначає дію чи позицію Союзу на основі рішення Європейської ради щодо стратегічних цілей/керівних принципів ЄС;
- приймаючи рішення, що визначає дію чи позицію Союзу на основі пропозиції Високого представника, яку він зробив на запит Європейської ради;
- приймаючи будь-яке рішення щодо реалізації рішення, яке визначає дії чи позиції ЄС;
- при призначенні спеціальних представників ЄС.

Варто зауважити, що ці положення не поширюються на рішення військового та оборонного характеру. Крім того, за країнами збережено право вето на ухвалення рішень кваліфікованою більшістю, якщо це стосується життєво важливих

сфер національної політики. У такому разі питання має бути передано на розгляд Європейської ради, яка ухвалює рішення однострочно.

Лісабонський договір розвиває й механізми *посиленої співпраці (enhanced cooperation)*, у першу чергу, у рамках СЗППБ ЄС. Наприклад, у рамках ЄС передбачено можливість запровадження тіснішої співпраці між окремою групою країн (за договором їх кількість зменшена до дев'яти) у будь-якій сфері, у т. ч. у питаннях військово-політичного та оборонного характеру (заборона, що існувала в тексті Ніццького договору 2001 р.). У той самий час рішення про запровадження механізму "посиленої співпраці" у сфері СЗППБ ухвалює Рада ЄС однострочно після погодження пропозиції із Комісією, Парламентом і Високим представником.

Ще однією особливістю Лісабонського договору стало суттєве розширення рамок і завдань спільної безпекової та оборонної політики як складової СЗППБ ЄС. Наприклад, СБОП має включати поступове оформлення спільної оборонної політики Союзу, що має привести до запровадження спільної оборони, коли Європейська рада ухвалить таке рішення за умови однострочності. Новаціями договору у сфері безпеки та оборони є:

- внесення (хоча й із суттєвими застереженнями) положень про солідарність і спільну оборону;
- розширення кола Петерберзьких завдань;
- можливість Ради доручати впровадження завдання в межах СБОП групі держав-членів, які мають бажання та необхідні можливості (ст. 29 Договору про ЄС);
- можливість запровадження механізмів "постійної структурованої співпраці" у сфері оборони;
- включення до правового поля ЄС Європейського оборонного агентства (створене 2004 р.) та формування нового фонду для проведення операцій у рамках СБОП ЄС.

Найсерйознішими новаціями Лісабонського договору є *положення про солідарність і спільну оборону*. Наприклад, відповідно до ст. 222 Договору про функціонування Європейського Союзу, держави-члени мають діяти спільно у дусі

солідарності у випадку, коли один з членів став об'єктом терористичної атаки або жертвою природної чи техногенної катастрофи. Положення про спільну оборону, хоча й в обмеженому вигляді, зазначено у п. 42 Договору про Європейський Союз: якщо держава-член і її територія є жертвою збройної агресії, інші держави-члени мають виконати свої зобов'язання із надання їй допомоги та сприяння всіма наявними в їх арсеналі засобами, відповідно до ст. 51 Статуту ООН.

Деякі експерти розцінили це як відображення у тексті Лісабонського договору положень про колективну оборону, що є ідентичними до положень Вашингтонського договору НАТО чи Брюссельського Договору ЗЄС. Подібне порівняння є некоректним, оскільки не бере до уваги факт присутності у складі ЄС нейтральних і позаблокових країн. Роз'ясненням у цьому плані є сам текст Договору: "ці положення не мають завдати шкоди особливому характеру безпекової та оборонної політики держав-членів". Уточненням цієї позиції стало ухвалене у червні 2009 року Європейською радою Рішення щодо Ірландії (після провалу ратифікації Лісабонського договору на першому ірландському референдумі), в якому було зазначено, що Лісабонський договір не посягатиме на конституційне законодавство Ірландії, у тому числі з питань безпеки й оборони та нейтрального статусу країни.

Принципи солідарності та спільної оборони у Договорі нейтралізують також посилання на НАТО: співпраця у сфері СБОП ЄС має бути погоджена із зобов'язаннями, відповідно до Північноатлантичного договору, що для його членів залишається основою колективної оборони та форумом для її запровадження.

Із врахуванням нових спільних загроз європейській безпеці (що визначені в Європейській стратегії безпеки) Лісабонський договір вніс зміни до Договору про Європейський Союз, розширюючи коло визначених у Петербурзі завдань: крім гуманітарних і рятувальних операцій, операцій з підтримання миру, а також застосування збройних сил для врегулювання кризових ситуацій, зокрема проведення миро-

творчих операцій, було передбачено: проведення спільних операцій із роззброєння, надання військових консультацій і допомоги з попередження конфліктів, постконфліктної стабілізації, боротьби з тероризмом, а також надання допомоги третім країнам на їх території.

Із прийняттям Лісабонського договору гнучкішими стали й інструменти СБОП ЄС. Наприклад, формально легітимізована практика участі у різних напрямках діяльності СБОП, у тому числі й в операціях ЄС, обмеженої кількості країн-членів через надання Раді ЄС права доручати виконання низки оперативних завдань ЄС у цій сфері *"групі країн-членів"*. Уперше у Договорі запроваджено формат *"постійної структурованої співпраці"* в оборонній сфері: держави, військовий потенціал яких відповідає вищим за решту держав критеріям та які готові взяти на себе більші зобов'язання, можуть установити такий формат співпраці, причому Договір, на відміну від положень про *"поширену співпрацю"*, не встановлює поріг щодо кількісного складу такого формату.

З одного боку, запровадження різноманітних форматів *"клубів"* з обмеженою кількістю учасників полегшує координацію між ними, робить їх мобільнішими в умовах динамічних змін міжнародного середовища. Однак, запровадження подібних форматів як в ЄС у цілому, так і в рамках СЗППБ містить загрозу втрати цілісності ЄС, розпаданню на субоб'єднання акторів із вузько спеціалізованими завданнями, обмеженими повноваженнями та можливостями.

Інституційна структура СЗППБ/СБОП ЄС

Роль стратегічного лідера ЄС належить **ЄВРОПЕЙСЬКІЙ РАДІ** (ЄР) у складі глав держав та урядів, Президента Європейської ради та Президента Європейської комісії. ЄР визначає загальний політичний курс ЄС і його стратегічні інтереси та пріоритети, здійснює загальне керівництво у сфері СЗППБ/СБОП ЄС, у тому числі з питань, що мають оборонний характер.

РАДА МІНІСТРІВ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ (одна із 10 конфігурацій Ради ЄС) ухвалює рішення, необхідні для визначення та

здійснення СЗППБ, зокрема з проведення оперативних дій, виходячи із засад, що визначені Європейською радою. Рада ЄС одночасно виконує законодавчі та виконавчі функції.

Лісабонським договором скасовано старий шестимісячний ротаційний принцип головування в Європейській раді та Раді міністрів закордонних справ. Введено посаду Президента (з 2019 р. – Ш. Мішель, колишній прем'єр-міністр Бельгії), якого обирає сама Рада на два з половиною роки із правом переобрання на один термін, що представляє ЄС на міжнародній арені. Головуючим у Раді міністрів закордонних справ з 2009 року є Високий представник, а не міністр закордонних справ головуючої в ЄС країни, як раніше. В обох Радах більшість рішень, що пов'язані з СЗППБ/СБОП, ухвалюють на основі консенсусу, хоча Лісабонським договором введено можливість голосування кваліфікованою більшістю щодо низки другорядних питань. Крім того, у Раді ЄС можливе так зване "*конструктивне утримання*" (*constructive abstention*), що дозволяє країні-члену утриматися від голосування, не блокуючи при цьому процедуру одностайного прийняття рішень, причому обов'язковість виконання рішення на цю країну не поширюється. Проте, якщо щонайменше третина членів заявляє про конструктивне утримання, рішення не приймають.

Важливе місце у структурі СЗППБ/СБОП займає **ВИСОКИЙ ПРЕДСТАВНИК ЄС ІЗ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ** (із 2019 р. – Ж. Боррель, колишній міністр закордонних справ Іспанії, у 2004-2007 рр. голова Європейського парламенту), що наділений доволі широкими повноваженнями:

- внесення пропозицій до Ради ЄС;
- забезпечення реалізації рішень, прийнятих Європейською радою та Радою міністрів;
- представництво Союзу у справах, що належать до компетенції СЗППБ;
- політичний діалог із третіми сторонами від імені Союзу й висловлювання позиції ЄС у міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях.

Посада Високого представника є центральною в інституційній системі СЗППБ/СБОП: він одночасно є віце-президентом Європейської комісії, головує у Раді міністрів закордонних справ, очолює Європейську службу зовнішніх дій (аналог міністерства закордонних справ) і головує у двох спеціалізованих агентствах ЄС (Європейське оборонне агентство та Інститут досліджень безпеки).

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ – один із найважливіших акторів в інституційній системі, разом із Радою ЄС ділить виконавчу владу в ЄС. Хоча її роль у сфері СЗППБ/СБОП обмежена, Комісія відіграє важливу роль в інших аспектах зовнішніх зносин ЄС (торгівельна політика, допомога у розвитку, гуманітарна політика, розширення, програми та ініціативи такі, як Європейська політика сусідства та Східне партнерство тощо) плюс має бюджетні функції: відповідає за розробку та реалізацію бюджету ЄС. Зв'язка Європейська комісія – Високий представник посилена рішеннями Лісабонського договору, відповідно до яких Високий представник є одночасно Віце-президентом Європейської комісії.

Із моменту створення ЄС суттєво зміцнено позиції **ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ**, у тому числі у сфері зовнішніх зносин і СЗППБ: законодавча, бюджетна функції, функції парламентського контролю. До його повноважень належать надання згоди на укладання міжнародних угод від імені ЄС (Угоди про приєднання, співпрацю, асоціацію тощо), їх подальша ратифікація; консультативна функція у сфері СЗППБ ЄС, участь у призначенні складу Єврокомісії і Високого представника ЄС, проведення двічі на рік парламентських дебатів з питань міжнародної політики, ухвалення рекомендацій для інших органів ЄС, участь у міжпарламентській співпраці як на двосторонній основі, так і в міжнародних міжпарламентських організаціях.

У Парламенті працюють три спеціалізовані комітети: **КОМІТЕТ ІЗ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ (AFET)** із двома підкомітетами з прав людини (DROI) та з політики безпеки та оборони (SEDE); **КОМІТЕТ ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ (INTA)**; **КОМІТЕТ ІЗ РОЗВИТКУ ТА СПІВПРАЦІ (DEVE)**.

ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ЗОВНІШНІХ ДІЙ (ЄСЗД). Розмови щодо необхідності створення спеціалізованої структури, яка б об'єднала всі напрямки зовнішньополітичної діяльності ЄС, велися з моменту запровадження посади Високого представника 1999 року. До створення Європейської служби зовнішніх дій 2011 року робота відбувалась як у рамках Європейської ради/Ради ЄС, так і в структурах Європейської комісії. Створення єдиної Європейської служби зовнішніх дій де-що виправило ситуацію із можливістю вироблення ЄС консолідованої позиції із зовнішньополітичних питань. На чолі ЄСЗД стоїть Високий представник, сама служба є фактично аналогом міністерства закордонних справ і містить як функціональні, так і територіальні департаменти (АТР, Африка, Європа й Центральна Азія, Великий Близький Схід та Америки). Штаб-квартира ЄСЗД розташована у Брюсселі.

Лісабонський договір трансформував систему Представництв Європейської комісії за кордоном на **ПРЕДСТАВНИЦТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ** із широкими політичними повноваженнями посольств і підпорядкуванням ЄСЗД і Високому представнику. На грудень 2019 року працювало 141 Представництво ЄС як в третіх країнах, так і при міжнародних організаціях (ООН і спеціалізовані установи, ОЕСР, СОТ, АСЕАН, Африканський Союз).

Окреме місце в інституційній системі СЗППБ ЄС посідає **ІНСТИТУТ СПЕЦПРЕДСТАВНИКІВ ЄС** – дипломатів вищого рангу, яких призначає Рада ЄС. Вони виконують під керівництвом Високого представника специфічні завдання із запобігання конфліктів, кризового врегулювання, миротворчості. Наразі працює дев'ять спецпредставників (Боснія і Герцеговина, Центральна Азія, Ріг Африки, Косово, Сахель, близькосхідне мирне врегулювання, Південний Кавказ та Грузія, Діалог Белград – Приштина та регіональна співпраця на Західних Балканах, права людини).

До системи органів ЄС у сфері СЗППБ/СБОП входять Політико-безпековий комітет, Військовий комітет, Військовий

штаб, Комітет з цивільних аспектів кризового врегулювання та низка підрозділів ЄСЗД: Директорат з питань безпеки та оборони; Директорат інтегрованого підходу до проблем безпеки та миру; підрозділ планування та проведення цивільних місій; Розвідувальний і ситуаційний центр ЄС, а також агенції ЄС: Європейська оборонна агенція, Супутниковий центр ЄС, Європейський безпековий та оборонний коледж, Інститут досліджень безпеки ЄС (рис. 1).

ПОЛІТИКО-БЕЗПЕКОВИЙ КОМІТЕТ ЄС, до складу якого входять представники держав – членів ЄС у ранзі послів, є постійно діючим органом у сфері СЗППБ, що відіграє центральну роль у визначенні та запровадженні політики ЄС у кризовому врегулюванні. Основними функціями комітету є аналіз міжнародної ситуації у сфері компетенції СЗППБ, включаючи спільну безпекову та оборонну політику (підготовка з власної ініціативи чи на запит Ради міністрів ЄС, або Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, експертних думок для Ради, огляд проєктів висновків Ради із загальних питань); координація діяльності робочих груп та органів у сфері СЗППБ; підготовка пропозицій, контроль за реалізацією рішень Ради ЄС (ст. 38 консолідованого Договору про ЄС).

ВІЙСЬКОВИЙ КОМІТЕТ ЄС є вищим військовим органом у Раді ЄС, форумом для військових консультацій та співпраці між ЄС та країнами-членами у сфері попередження конфліктів і врегулювання кризових ситуацій. Комітет складається з міністрів оборони країн-членів або їх представників, його очолює чотиризірковий генерал/адмірал із числа колишніх міністрів оборони країн ЄС/начальників штабів, яких призначає Рада ЄС за рекомендацією міністрів оборони терміном на три роки. Комітет надає рекомендації Політико-безпековому комітету з питань військового характеру та створює директиви для Військового штабу ЄС, бере управління діяльністю ЄС під час виконання спільних дій або участі в операціях, у тому числі спільних операціях з НАТО.



Рисунок 1. Структура СЗПБ/СБОП ЄС

ВІЙСЬКОВИЙ ШТАБ ЄС є дорадчим військовим органом ЄС, що складається із військових експертів держав-членів, працює під керівництвом і підзвітний Військовому комітету ЄС. Військовий штаб – джерело військової експертної оцінки в ЄС, за вказівкою Військового комітету надає військові експертизи для інших органів ЄС, у тому числі для Високого представника, забезпечує зв'язок між Військовим комітетом та наявними в ЄС військовими ресурсами, виконує три оперативні функції: раннє попередження, аналіз ситуації, стратегічне планування.

Створений 2000 року **КОМІТЕТ ІЗ ЦИВІЛЬНИХ АСПЕКТІВ КРИЗОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ** є дорадчим органом, що підзвітний Політико-безпековому комітету ЄС, займається аналізом і стратегічним плануванням діяльності ЄС у сфері невійськових аспектів кризового врегулювання, у тому числі проведенням цивільних операцій ЄС.

ЄВРОПЕЙСЬКА ОБОРОННА АГЕНЦІЯ (ЄОА), створена, відповідно до рішення Ради ЄС у липні 2004 року, відповідає за розвиток оборонного потенціалу ЄС у сфері кризового врегулювання. Очолювана Високим представником із закордонних справ і політики безпеки, агенція відповідає за реалізацію завдань зі створення конкурентоспроможного європейського ринку озброєнь; зміцнення співпраці між державами-членами у сфері озброєнь; посилення оборонної технологічної бази та розвитку оборонних досліджень і розробок в ЄС. У роботі агенції беруть участь усі країни – члени ЄС, крім Данії. ЄОА уклала низку адміністративних угод про співпрацю із третіми країнами: Норвегією (2006), Швейцарією (2012), Сербією (2013) та Україною (2015).

Еволюція концептуальних підходів ЄС: від Європейської стратегії безпеки до Глобальної стратегії ЄС

Першим в історії ЄС концептуальним документом у сфері СЗППБ була ухвалена 2003 року Європейська стратегія безпеки. Документ розробляли у період внутрішньополітичної кризи, якої об'єднання зазнало під час операції США в Іраку

(2003). Відсутність спільної позиції щодо воєнної кампанії вивела назовні старі розбіжності щодо автономності ЄС від США та НАТО в питаннях безпеки та оборони. ЄС не зміг виробити спільну позицію, а його члени поділилися на дві групи. Франція, ФРН, Бельгія та Люксембург були найактивнішими противниками воєнного вирішення іракського питання. Позицію США підтримала Велика Британія, до якої пізніше приєдналися Італія, Іспанія, Нідерланди та країни – кандидати з ЦСЄ.

Розкол навколо іракських подій посилив в ЄС дискусії щодо необхідності формування незалежних від НАТО структур для планування та проведення операцій збройними силами ЄС. Такий проєкт було ініційовано 2003 року під час зустрічі представників Франції, Німеччини, Бельгії і Люксембургу у Брюсселі. В умовах іракської війни країни виступили із пропозицією про створення ядра спільної оборонної політики поза межами НАТО (створення "колективних ресурсів" для планування та проведення операцій, з'єднання стратегічної транспортної авіації тощо), до якого пізніше могли приєднатися інші країни ЄС. Найбільш неоднозначну реакцію викликали пропозиції щодо формування штабу, який би на початку опікувався плануванням миротворчих операцій ЄС. Рішучим противником проєкту виступив Лондон, запропонувавши контрпроєкт створення групи планування операцій, яка мала бути інтегрована в штаб командування об'єднаними збройними силами НАТО в Європі.

Ключовою для подолання наслідків розколу та подальшого розвитку СЗППБ/СБОП стала **ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ БЕЗПЕКИ** (*Європейська стратегія безпеки. Безпечна Європа у кращому світі*), прийнята на Брюссельському саміті Європейської ради 2003 року. Європейська стратегія безпеки – програмний документ, який підготувала група експертів на чолі з першим Високим представником зі спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС Х. Соланою. Документ став своєрідним компромісом між європейськими "атлантистами" та "європейцями", а також першою спробою концеп-

туалізації ролі та місця ЄС у сучасній системі міжнародних відносин у контексті становлення СБОП ЄС.

Ключовими стратегічними цілями ЄС було проголошено боротьбу з існуючими загрозами та попередження конфліктів, забезпечення безпеки навколо себе, підтримка міжнародного порядку на ефективній багатосторонній основі. Одним із основоположних елементів стратегії є визначення спільних загроз: тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, регіональні конфлікти, фіаско державності, організована злочинність. Ключовим завданням ЄС для попередження цих загроз є більша активність, згуртованість і компетентність, а інструментами досягнення цілей є:

- *зміцнення дипломатичного та військового потенціалу ЄС*: здатність проводити кілька операцій одночасно із застосуванням як військових, так і цивільних можливостей, реформування збройних сил у більш гнучкі мобільні оперативні сили, покращення координації зовнішньополітичних акцій, внутрішньої політики та юстиції країн-членів, розширення спектру місій ЄС (спільні операції із роззброєння ворогуючих сторін, надання підтримки третім країнам у боротьбі з тероризмом, реформування сектору безпеки, активізація обміну розвідувальними даними між країнами-членами та партнерами ЄС);

- *превентивне залучення*: раннє попередження конфліктів і загроз із врахуванням того, що жодна із нових загроз не має винятково військового характеру та не піддається ліквідації виключно військовими засобами, комплексний підхід у розв'язанні проблем (заходи політичного, економічного, поліцейського, правового, військового, гуманітарного характеру);

- *ефективна багатостороння співпраця*: зміцнення міжнародного порядку, що заснований на принципах і нормах міжнародного права, посилення ролі ООН, регіональних організацій і режимів, співпраця з іншими країнами (США, Китай, Японія, РФ, Канада, Індія) та міжнародними організаціями (ОБСЄ, Рада Європи, АСЕАН, Меркосур, Африканський Союз). Незамінними для ЄС залишаються трансатлантичні відносини, важливим інструментом яких є НАТО.

Із того часу стратегію уточнювали лише один раз. 2008 року Високим Представником зі спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС Х. Соланою було представлено Доповідь щодо імплементації Європейської стратегії безпеки, яка більшою мірою була сконцентрована на аналізі інструментів підвищення ефективності та оперативної спроможності ЄС у реалізації заявлених 2003 року завдань, ніж на перегляді самої стратегії.

На доповнення до Європейської стратегії безпеки в ЄС були ухвалені рамкові вузькоспеціалізовані документи щодо конкретних регіонів і країн, зокрема Афганістану, Центральної Азії, Африки (рамкові документи щодо Сахелю, району Великих озер та Африканського Рогу) або функціональних політик, наприклад, Стратегії ЄС щодо кібербезпеки 2013 року та безпеки на морі 2014 року.

Наприкінці 2014 року запущено процес розробки нового документу – Глобальної стратегії ЄС, що відбувалося на фоні обрання нового складу Європейської комісії, Президент якої Ж.-К. Юнкер був послідовним прихильником посилення глобальної ролі ЄС та ідеї створення "європейської армії". Новим Високим представником із закордонних справ і політики безпеки ЄС і, одночасно, Віце-президентом Європейської комісії стала Ф. Могеріні, якій і було доручено підготовку нової стратегії. Нарешті, 2016 року, Європейська рада затвердила **ГЛОБАЛЬНУ СТРАТЕГІЮ ЄС "СПІЛЬНЕ БАЧЕННЯ, ЄДИНИЙ ПІДХІД: СИЛЬНА ЄВРОПА"**, що замінила Європейську стратегію безпеки.

Порівняльний аналіз документів дає можливість зрозуміти характер змін, які пережив Союз за майже два десятиліття. Заявлені інтереси залишилися без змін: мир і безпека, демократія, процвітання, згуртованість Союзу, ефективна багатостороння співпраця, заснована на міжнародному праві. Було підкреслено унікальність ЄС, що полягає у здатності комбінувати потужний економічний і торговельний потенціал і такі інструменти, як гуманітарна політика, допомога у розвитку, політика у сфері захисту довкілля. У Стратегії визначено основні пріоритети ЄС:

1. Безпека Союзу.

2. Державна та соціальна стійкість у країнах, що розташовані на схід і південь від ЄС.

3. Комплексний підхід до врегулювання конфліктів.

4. Засновані на співпраці регіональні системи.

5. Глобальне управління у XXI ст. і зміцнення ООН.

З іншого боку, еволюціонували оцінки загроз. Якщо на початку 2000-х років під впливом подій на Балканах і терористичних атак 11 вересня 2001 року основними загрозами для ЄС вважали тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, регіональні конфлікти, фіаско державності, організовану злочинність, то у Стратегії 2016 року ними заявлені тероризм, гібридні загрози, зміни клімату, нестабільність в енергетичній та економічній сферах.

Глобальна стратегія 2016 року було ухвалено у значно складнішому геополітичному середовищі. По-перше, із кризою ліберального світового порядку та поверненням епохи Realpolitik змінилася система міжнародних відносин. По-друге, на тлі низки криз (фінансової, міграційної, рішення про вихід Великої Британії) посилилися відцентрові, євроскептичні настрої у самому ЄС. По-третє, у період 2010-2014 років ЄС фактично опинився в оточенні конфліктів усім периметром кордонів – як на східному, так і середземноморському й близькосхідному напрямках. Очевидність загроз міститься в тексті документу. Якщо в Європейській стратегії безпеки 2003 року було зазначено, що "ніколи раніше Європа не була настільки процвітаючою, безпечною та вільною як у наші дні, а смуга насилля змінилася небувалим у європейській історії періодом миру та стабільності", то Глобальна стратегія констатує екзистенційну кризу як всередині ЄС, так й за його межами, що ставить під сумнів європейський проєкт. Якщо документ 2003 року був сконцентрований на зовнішньополітичній діяльності ЄС, то стратегія 2016 – це, перш за все, власна безпека, оскільки "питання внутрішньої і зовнішньої безпеки переплітаються все тісніше, внутрішня безпека залежить від миру за межами наших кордонів".

Характерною тенденцією останніх років є посилення дебатів щодо дилеми "цінностей та інтересів" у зовнішній по-

літиці ЄС. У Глобальній стратегії 2016 року простежується відхід від концепту ЄС як "нормативного" центру сили, натомість пропонується ідея "принципового прагматизму". Крен до більшого прагматизму виявляється, у першу чергу, в оцінках Європейської політики сусідства та перспектив вибіркової співпраці з Російською Федерацією. Загалом у тексті менше уваги приділено просуванню цінностей і цілісному підходу до країн-партнерів, натомість, більший акцент зроблено на індивідуальну оцінку кожної країни та концепт "державної і соціальної стійкості"¹. Попри оцінку дій РФ у Криму та на Донбасі як порушення міжнародних норм і виклик системі європейської безпеки, було зазначено, що ЄС готовий співпрацювати з РФ у випадках, за яких інтереси двох сторін збігатимуться.

У Глобальній стратегії зафіксовано перехід від традиційного для ЄС регіоналізму до глобального статусу, зокрема стратегічний розворот у бік Азії, зміцнення позицій у Латинській Америці. В умовах наростаючого протистояння великих держав, посилення КНР і можливого повернення до біполярності Європейський Союз відстоює багатосторонній підхід і прихильність принципам глобального управління. З іншого боку, можливості ЄС усе ж обмежені, переважають несилові інструменти (допомога у розвитку, торгівля, підтримка міжнародних організацій). Наприклад, протягом останніх років ЄС збільшив фінансову підтримку ООН і її спеціалізованих установ: ЄС і країни-члени є найбільшим донором до бюджету ООН (30,0 %) та операцій ООН із підтримання миру (31,0 %), саме завдяки підтримці ЄС було вирішено фінансову кризу Близькосхідної агенції ООН для допомоги палестинським біженцям, започатковано тристоронню ініціативу ЄС, ООН та Африканського Союзу для реалізації проєктів в Африці.

Ще одним трендом Глобальної стратегії став курс на зміцнення оборонного потенціалу ЄС і заявлене прагнення до

¹ термін "стійкість" (*resilience*) у документі використано понад 40 разів.

"стратегічної автономії" у сфері безпеки та оборони. Саме в цьому напрямку з моменту затвердження документу було досягнуто найбільше успіхів. Найбільш амбітною серед реалізованих ініціатив є "постійна структурована співпраця" (PESCO), яка передбачала ще положеннями Лісабонського договору (реально запущена тільки 2017 р.).

Наразі реалізуються 47 проєктів у різних сферах, що спрямовані на зміцнення оборонних можливостей ЄС. Пакет нових ініціатив у сфері спільної безпекової та оборонної політики ЄС включає також створений 2017 року **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОБОРОННИЙ ФОНД**, ініційовані Європейською оборонною агенцією Координовані щорічні оборонні огляди – CARD (для аналізу потреб, координації оборонних витрат, визначення пріоритетних проєктів співпраці країн-членів) і позабюджетний **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД МИРУ** (*European Peace Facility*) для проведення військових операцій як самим ЄС, так й у співпраці з партнерами. Доволі багатообіцяючим є факт підключення до ініціатив безпекового та оборонного характеру Європейської комісії, попри те, що питання безпеки та оборони залишаються у компетенції Ради ЄС і держав-членів.

На відміну від попередньої стратегії, хід виконання якої було проаналізовано лише один раз, виконання поточного документу відстежують на постійній основі. ЄС ввів до практики підготовку щорічних доповідей Високого представника, в яких розглянуто практичні кроки щодо реалізації заявлених у Стратегії 2016 року пріоритетів. У зв'язку із повним перезавантаженням європейських інституцій 2019 року та призначенням нового складу Європейської комісії і Високого представника Ж. Борреля активно обговорюють необхідність розробки нової стратегії для чіткішого формулювання нових викликів і загроз, в яких ЄС опинився 2020 року. У цьому контексті ЄС може запозичити практику США, за якої кожен президент, починаючи з Б. Клінтона, на початку каденції пропонує власне бачення стратегії національної безпеки.

Зміст Глобальної стратегії ЄС демонструє зсув від регіоналізму до ідентифікації себе як глобального гравця. Проте

сам характер європейської інтеграції як поєднання наднаціонального й міждержавного та обмежений військовий потенціал роблять його вразливим в умовах дефіциту безпеки та кризи механізмів глобального управління. Здатність ЄС консолідуватися та долати внутрішні виклики, як-то брак солідарності, національний егоїзм країн-членів, визначатимуть місце ЄС у міжнародній системі в майбутнє десятиліття.

Операції і місії ЄС у рамках спільної безпекової та оборонної політики ЄС

Практичним інструментом реалізації спільної безпекової та оборонної політики ЄС стали *військові та цивільні операції і місії*. У 2003-2020 роках ЄС провів 36 місій та операцій (частина з яких завершена), більшість з яких були цивільними (поліцейські місії, місії з верховенства права та моніторингу кордонів тощо) на трьох континентах – Європа, Африка, Азія. Станом на червень 2020 року ЄС проводить 17 місій та операцій: шість – військових, 11 – цивільних.

Характерною особливістю місій ЄС є комплексний підхід у вирішенні завдань: використання заходів військового, поліцейського, правового та гуманітарного характеру. Військовий потенціал ЄС для проведення операцій визначений рішеннями Гельсінського та Брюссельського засідань Європейської ради наприкінці 1999 року. У Гельсінкі було ухвалено програмний документ – **Ключова мета 2003**, відповідно до якого для виконання всього спектру Петерсберзьких завдань ЄС спроможний розгорнути впродовж 60 днів сили швидкого реагування у складі 50,0-60,0 тис. вояків для операцій тривалістю щонайменше один рік.

Напрямки діяльності ЄС у цивільних аспектах кризового врегулювання визначено на засіданні Європейської ради у м. Фейра (Португалія, 2000): поліцейські завдання, захист цивільного населення, цивільне врядування та верховенство права. Для вирішення цих завдань країни-члени були зобов'язані надати у розпорядження ЄС до 5,0 тис. поліцейських і розмістити до 1,0 тис. з них упродовж 30 днів.

Брюссельський саміт 2004 року поглибив завдання ЄС у цивільній сфері: **Ключова мета 2008** передбачала проведення моніторингових місій, реформування сектора безпеки, роззброєння, демобілізацію та процес реінтеграції.

2004 року в Брюсселі було прийнято додаткову інновацію – **Ключову мету 2010**, що передбачала запровадження концепції "бойових груп" (1,5 тис. вояків) із розгортанням упродовж 10 днів, тривалістю операцій до 120 днів.

Із початку 2007 року в ЄС на ротаційній основі діють дві групи у стані постійної бойової готовності. До сфери компетенції цивільних операцій увійшли захист прав людини та гендерні питання.

Місії й операції ЄС відбуваються у тісній співпраці з іншими міжнародними організаціями: ООН, НАТО, ОБСЄ, АСЕАН, Африканський Союз. Операції ЄС із кризового врегулювання передбачають процедуру залучення третіх країн; спеціальні угоди, укладені як з країнами – членами НАТО, що не є членами ЄС (Ісландія, Канада, Норвегія, США, Туреччина), так й іншими країнами-партнерами (Бразилія, Грузія, Південно-Африканська Республіка, Україна, Чилі, Швейцарія тощо).

Уперше про необхідність нарощування ЄС впливу та статусу глобального безпекового актора було заявлено в Європейській стратегії безпеки 2003 року. Цей шлях водночас є дуже складним і неоднозначним з огляду на *стратегічну культуру* ЄС. На відміну від ООН, що заснована з метою підтримки та забезпечення миру після Другої світової війни, Європейський Союз починав з економічної площини, а безпека та оборона в його порядку денному завжди були вразливішими питаннями, які викликали жорсткі дискусії. Тому розширення компетенції Союзу за рахунок втручання до справ держав поза межами території об'єднання, що тягне за собою зобов'язання та збільшення витрат як з центрального, так і з національних бюджетів, має низку обмежень і застережень, зокрема й щодо використання понять "миротворчість" та "операції" у діяльності Союзу.

Поняття миротворчості походить з арсеналу діяльності ООН. Натомість в ЄС не часто вживають поняття "миротвор-

чі операції" щодо до своєї діяльності. Незважаючи на те, що акт первинного права (*primary law*), яким, у першу чергу, є Лісабонський договір, передбачає необхідність втручання ЄС до кризи, Союз обмежився проведенням окремих місій та операцій, називаючи їх швидше не миротворчими операціями, а завданнями. "Місії", згідно із Лісабонським договором, можуть бути використані для миротворчої діяльності та кризового врегулювання. Відмінність між миротворчістю та кризовим регулюванням дуже розмита та не врегульована в теоретичній площині. Спробуємо розібратись, чому ЄС не практикує використання терміну "миротворчі" щодо операцій і місій.

Миротворчість – загальний термін, яким називають скоординовані міжнародні дії із припинення насильства (війни, конфлікти) через втручання третьої сторони, якою є представники міжнародного співтовариства, що використовує багатонаціональні збройні, поліцейські сили та цивільних для відновлення та забезпечення миру.

За стадією втручання та характером конфлікту схематично можна виділити:

- власне миротворчість (*peace-making*);
- примус до миру (*peace-enforcement*);
- підтримання миру (*peace-keeping*);
- миробудівництво (*peace-building*).

Європейський Союз традиційно від самого початку своєї інституалізації виявляв велику активність на стадії, де передбачено активне докладання дипломатичних зусиль з метою змусити сторони дійти мирних домовленостей. Наприклад, ЄС висував власні дипломатичні ініціативи щодо врегулювання конфлікту на території Боснії між 1992 та 1994 роками; 2001 року – відіграв провідну роль у підписанні Охридської рамкової угоди у Македонії; 2005 року – підтримав колишнього фінського президента М. Ахтісаарі, який пропонував укладання мирної угоди щодо індонезійської провінції Ачех;

2014 року – ухвалив низку санкційних заходів у відповідь на незаконну анексію Криму Російською Федерацією.

Останніми роками Союз все більше виявляє активність на стадії миробудівництва, зміст якого – забезпечення слабких і вражених конфліктом держав необхідними інструментами для стабільного та незворотного розвитку. Така філософія лягає в основу цивільних місій ЄС, що спрямовані на розбудову стійкості держав як запоруки попередження рецидивів конфліктів. ЄС також бере активну участь і на стадіях попередження криз.

У той самий час Союз не використовує повного арсеналу видів операцій, що входять до поняття "миротворчість". Наприклад, ЄС апіорі утримується від примусу до миру, що передбачає застосування сили для досягнення миру. Водночас, Союз еволюціонує та розширює власні практики. Виконавці однієї з останніх операцій – EUNAVFOR Med-Sophia – у Південному та Центральному Середземномор'ї – отримали мандат на застосування сили за необхідності затримувати судна, що перевозять контрабанду або людей з метою торгівлі. Це одна із небагатьох операцій ЄС (поряд із операціями Аталанта та Алтея), яка має силовий характер і передбачає стримування. Тож, як наслідок еволюції, діяльність ЄС у безпековій сфері починає носити змішаний – військово-цивільний характер, дозволяючи досягти виконання ширшого спектру завдань, змішуючи миротворчість і кризове врегулювання.

2012 року ЄС отримав Нобелівську премію за внесок до просування миру та примирення, демократії і прав людини в Європі. Отже, Союз виступає як ліберальний миротворець, квінтесенцією безпекової діяльності якого стало поєднання військових і цивільних операцій за межами об'єднання. Метою таких операцій і місій, що відбуваються в рамках СБОП за межами ЄС, є усунення конфліктогенних факторів, які можуть нести загрозу безпеці держав – членів Союзу.

Доповідь "Довгострокові перспективи" (2006), презентована Військовим комітетом ЄС й Інститутом досліджень безпеки ЄС для Європейської оборонної агенції (EOA), ви-

значала типову операцію в межах (на той момент) Європейської політики безпеки та оборони як експедиційну, багатонаціональну та різнопланову, а сили, що до неї належать, такими, що містять цивільний компонент. Керівний комітет ЄОА виокремив як основну мету адаптацію збройних сил до нової ролі (вони мають бути спроможні протистояти противнику, що може ховатися у цивільному середовищі; оптимально використовувати весь спектр цивільних технологій при забезпеченні збройних сил).

Підхід ЄС із кризового врегулювання з'являється як відповідь на кризу навколо Косова наприкінці 90-х років і слабку спроможність ЄС вплинути на її врегулювання. Відтак з'являється Європейська політика безпеки та оборони (ЄБОП), яка розвивалась надалі, по суті, як політика кризового регулювання, надаючи ЄС автономності у цій царині. Першою місією із кризового врегулювання стала поліцейська місія ЄС у Боснії та Герцеговині 2003 року. Усі питання, що стосувались колективної оборони, залишалися за НАТО.

Після набрання чинності Лісабонським договором (2009) ЄС здійснює кризове регулювання як компонент Спільної безпекової та оборонної політики (СБОП). Наприклад, ст. 21(2) договору покладає на Союз обов'язок попереджати конфлікти та зміцнювати міжнародну безпеку; згідно зі ст. 42 ЄС використовує свої військові та цивільні ресурси для проведення миротворчих місій за межами Союзу, місій із попередження конфліктів і зміцнення міжнародної безпеки, відповідно до Статуту ООН. Для виконання цих завдань використовують також ресурси держав-членів, адже СБОП, у межах якої здійснюють миротворчі зусилля, найбільше за інші політики є прерогативою держав-членів.

Стаття 43(1) містить положення щодо планування завдань (куди увійшли Петерберзькі завдання), що передбачають "спільні операції із роззброєння, гуманітарні та рятувальні завдання, надання військових рекомендацій і допомоги, попередження конфліктів, миротворчі завдання, завдання збройних сил щодо кризового управління, включаючи

миротворчість і постконфліктну стабілізацію (*peace-making and post-conflict stabilisation*)". У практиці ЄС військові операції зазвичай носять назву "операції", цивільні – переважно називають "місіями". Винятком є тренувальні військові місії для поліцейських або збройних сил.

Розглянемо *інституційні аспекти* реалізації заходів із кризового врегулювання. Рішення про направлення своїх сил до складу миротворчих операцій є прерогативою кожної держави-члена. Відповідне рішення про заснування операції чи місії ухвалює Рада ЄС одностайно за ініціативи Високого представника із закордонних справ і політики безпеки/Віце-президента Єврокомісії або держави-члена. Високий представник є ключовою ланкою на стратегічному рівні прийняття рішень, ініціює та впроваджує рішення у рамках СБОП, комунікує з Комісією, Європейською Радою, Радою закордонних справ, головує у Політико-безпековому комітеті під час кризи.

ПОЛІТИКО-БЕЗПЕКОВИЙ КОМІТЕТ під керівництвом Ради та Високого представника є наступною ланкою, здійснює політичний контроль і стратегічне керування операціями із кризового врегулювання у межах, що передбачені ст. 43 ДЄБ.

Військові операції, на відміну від цивільних місій, мають складнішу процедуру організації. До неї залучені Рада ЄС, Військовий штаб, Військовий комітет, Політико-безпековий комітет і Командир операцій.

Безпосереднє керівництво операціями та контроль за їх виконанням здійснює Європейська служба зовнішніх дій, у рамках якої створено дві структури. Наприклад, **СПРОМОЖНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ЦИВІЛЬНИХ МІСІЙ** (*Civilian Planning and Conduct Capability*) є директором Служби зовнішніх дій ЄС і, по суті, штаб-квартирою цивільних місій у рамках СБОП ЄС. Очільник директорату є Командувачем цивільних місій. Військові операції координує створена 2017 року аналогічна структура – **СПРОМОЖНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ОПЕРАЦІЙ** (*Military Planning and Conduct Capability*). Обидві структури координують свою діяльність через орган координації спільної підтримки (*Joint Support Coordination Cell*).

Допоміжними інститутами є Супутниковий центр ЄС, Операційний центр ЄС, Розвідувальний і ситуаційний центр ЄС, Комітет із цивільних аспектів управління кризами, Командири сил місії тощо.

Операції у рамках СБОП започатковують за резолюцією Ради Безпеки ООН, відповідно до гл. VII Статуту ООН, що додає їм легітимності, або за запрошенням країни розгортання операції. За останнім принципом були засновані всі цивільні місії (за винятком EULEX Косово).

Військові місії розгортають:

- на підставі резолюцій РБ ООН (напр., Althea у Боснії, Atalanta біля берегів Сомалі, EUFOR RCA, у ДПК та Чаді);
- на запрошення країни розгортання операції (операції EUTM у Малі, Сомалі та ЦАР).

Значну кількість операцій і місій ЄС, особливо військових, було розгорнуто на підтримку чинних миротворчих операцій ООН (табл. 1). Спільну діяльність із координації співпраці між ООН та ЄС здійснює Керівний комітет, який скликають двічі на рік. Офіс зв'язку ООН задля миру та безпеки було відкрито у Брюсселі з метою подальшої інституалізації співпраці ООН та ЄС у цій сфері.

ЄС може проводити операції і місії як автономно, так і з використанням сил і ресурсів НАТО.

Операції ЄС поділяють на ті, що мають *виконавчий мандат (executive mandate)* і ті, що мають *невиконавчий мандат (non-executive mandate)*.

Операції СБОП, що мають виконавчий мандат, передбачають застосування сили, на що дає згоду уряд країни, на території якої розгортається операція, або без його згоди. Рада Безпеки ООН уповноважує ЄС на виконання такого роду операцій, ухвалюючи відповідні резолюції.

Прикладами силової дії можуть бути примусові затримання, фізичне втручання задля припинення актів насильства, наполягання на звільненні з посад поліцейських, інших посадовців, суддів через підозри у корупційних діяннях.

Таблиця 1. Військові операції і цивільні місії ЄС

Назва, тип місії	Країна	Початок/ завершення	Цілі місії
Є В Р О П А			
Поліцейська місія EUPM – цивільна	Боснія та Герцеговина	01.2003 – 07.2012	Організація постійно та ефективної політичної поліцейської служби
Операція Concordia – військова	Колишня Югославська Республіка Македонія	03-12.2003	Створення безпечного середовища та імплементація мирних домовленостей
Місія EUPOL Proxima – цивільна		12.2003 – 12.2005	Моніторинг і надання рекомендацій поліцейській службі у напрямку боротьби із організованою зло- чинністю
Місія EUJUST Themis – цивільна	Грузія	07.2004 – 07.2005	Підтримка реформування системи кримінальної юстиції
Операція EUFOR/ Althea – військова	Боснія та Герцеговина	12.2004 – триває	Створення безпечного середовища та імплементація мирних домовленостей
Місія EU BAM border – цивільна	Україна/Молдова	10.2005 – триває	Попередження контрабанди, нелегального перетину кордону, митних порушень через надання рекомендацій і проведення тренінгів прикордонних і митних служб
Поліцейська консуль- тативна місія EUPAT – цивільна	Колишня Югославська Республіка Македонія	12.2005 – 06.2006	Моніторинг і надання рекомендацій поліцейській службі задля забезпечення громадянського миру та порядку, боротьби із корупцією та організованою злочинністю
Моніторингова місія EUMM – цивільна	Грузія	10.2008 – триває	Спостереження за припиненням вогню
Місія із забезпечення верховенства права EULEX – цивільна	Косово	12.2008 – триває	Забезпечення верховенства права
Консультативна місія з реформування ци- вільного сектору без- пеки EUAM – цивільна	Україна	07.2014 – триває	

АЗІЯ, БЛИЗЬКИЙ СХІД

Моніторингова місія ЄС у провінції Ачех – цивільна	Індонезія	09.2005 – 12.2006	Моніторинг впровадження й дотримання положень мирної угоди
Місія з реформування поліцейських сил і забезпечення верховенства права EUPOL CORPS – цивільна	Палестинські території	01.2006 – триває	Моніторинг, консультування та тренування поліцейських сил
Місія з реформування поліцейських сил EUPOL Afghanistan – цивільна	Афганістан	07.2007 – триває	
Інтегрована місія із забезпечення верховенства права EUJUST Lex – цивільна	Ірак	02.2005 – 12.2013	Забезпечення верховенства права, тренування державних посадовців щодо кримінальних розслідувань
Місія ЄС на кордоні між Єгиптом і Сектором Газа EUBAM Rafah – цивільна	Палестинські території	11.2005 – 06.2007	Моніторинг руху на прикордонному пункті пропуску Рафа

А Ф Р И К А

Операція Artemis – військова	Демократична Республіка Конго	06-09.2003	Безпекова і гуманітарна стабілізація регіону Bunia
Поліцейська місія EUPOL Kinshasa – цивільна		12.2004 – 06.2007	Моніторинг, консультування та тренування Інтегрованого поліцейського підрозділу
Місія зі сприяння рефо- рмуванню сектору безпеки EUSEC DRC – цивільна		06.2005 – 2016	Консультування та допомога особам, що відповідальні за сектор безпеки
Місія ЄС з надання допомоги місії Афри- канського Союзу AMIS – військова і цивільна	Судан, Дарфур	07.2005 – 12.2007	Підтримка політичних, військових і поліцейських зусиль Африканського Союзу у врегулюванні кризи у Дарфурі
Місія з надання допомо- ги ООН у спостереженні за виборами EUFOR DRC – військова	Демократична Республіка Конго	07-11.2006	Допомога миротворчим силам ООН з безпекової стабілізації регіону під час виборів
Місія ЄС з надання допомоги у реформу- ванні конголезьких національних поліцей- ських сил EUPOL DRC – цивільна		07.2007 – 2015	Сприяння реформування сектору безпеки (поліцейські сили)
Поліцейська і військова місія ЄС для захисту біженців з Дарфуру EUFOR Tchad/RCA – цивільна і військова	Чад / Централь- ноафриканська Республіка	03.2008– 03.2009	Захист цивільних та персоналу ООН, сприяння постачанню допомоги

Продовження табл. 1

Місія ЄС з реформування сектору безпеки EU SSR – цивільна	Гвінея-Бісау	06.2008 – 09.2010	Консультування та сприяння реформування сектору безпеки
Військово-морська операція ЄС Atalanta з боротьби проти піратства – військова	Біля берегів Сомалі	12.2008 – триває	Захист торговельних суден і суден Світової програми з харчування; запобігання актам піратства
Місія ЄС з тренування сил безпеки EUTM Somalia – військова	Сомалі/Уганда	04.2010 – триває	Тренування сил безпеки Сомалі
Безпекова повітряна місія ЄС EUAVSEC South Sudan – цивільна	Південний Судан	06.2012-2015	Зміцнення авіаційної безпеки в міжнародному аеропорту Джуба на запрошення влади Південного Судану
Морська тренувальна місія EUCAP NESTOR – цивільна	Джибуті, Кенія, Сейшели, Сомалі, Танзанія, західна частина Індійського океану	06.2012 – триває	Нарощування морських спроможностей п'яти держав. Має на меті доповнити операції Atalanta та EUTM Somalia
Місія з тренування сил безпеки (EUCAP SAHEL) – цивільна	Нігер	08.2012 – триває	Тренування та підтримка нігерійських сил з метою протидії ними тероризму та організованій злочинності
Місія ЄС з тренування сил сектору безпеки EUTM Mali – військова	Малі	02.2013 – триває	Відновлення демократичного порядку та стійкості влади; нейтралізація виявів організованої злочинності й терористичної загрози
Місія зі сприяння контролю за кордоном EUBAM Libya – цивільна	Лівія	05.2013 – триває	Сприяння посиленню безпеки перетину кордону

Закінчення табл. 1

Військова операція ЄС в Бангі EUFOR RCA Bangui	Центрально-африканська Республіка	01.2014-2015	Безпекова стабілізація у Бангі; захист населення
Місія з тренування внутрішніх сил безпеки EUCAP Sahel Mali – цивільна	Малі	04.2014 – триває	Забезпечення конституційного та демократичного порядку в державі
Військова консультативна місія ЄС в Центрально-африканській Республіці EUMAM RCA – військова.	Центрально-африканська Республіка	01.2015 – 12.2016	Сприяння у реформуванні сектору безпеки та оборони
Військово-морська операція EUNAVFOR Med-Sophia	Центральне та Південне Середземномор'я	08.2015 – 03.2020, наступниця EUNAVFOR MED IRINI	Перешкоджання контрабанді та торгівлі людьми у Центральному і Південному Середземномор'ї; тренування лівійської берегової служби
Місія з військової підготовки в Центрально-Африканській Республіці EUTM RCA – військова	Центрально-африканська Республіка	03.2016 – триває	Реформування та зміцнення сектору безпеки
Консультаційна місія в Іраку EUAM Iraq – цивільна	Ірак	11.2017 – триває	

Складено за: EU Civilian and Military Missions 2003-14,
LSE – Available at: <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EU-Civilian-and-Military-Missions-since-2003.pdf>
EUNAVFOR MED operation Sophia – Available at: <https://www.operationsophia.eu/about-us/>

Прикладами таких операцій можуть бути операції EUNAVFOR Med/Operation SOPHIA, Althea і Atalanta, кожна з яких має відповідну резолюцію РБ ООН. Перша з них уповноважена здійснювати обшуки та затримання суден у Південному Середземномор'ї, підозрюваних у торгівлі людьми чи перевезенні контрабанди. Операція Алтея прийшла на заміну операції НАТО у Боснії і Герцеговині, здійснює переважно поліцейські функції. Операція Аталанта мала на меті боротьбу з піратством в Аденській затоці та біля берегів Сомалі.

Місії з невиконавчим мандатом не мають таких повноважень, наданих урядом країни, що запрошує. Зазвичай це місії цивільного характеру, метою яких є сприяння уряду у розбудові спроможності, спостереженні, моніторингу чи тренуванні. Причому тренувальні місії (що по суті є військовими) також мають невиконавчий мандат, однак легалізовані відповідними резолюціями РБ ООН. Прикладом може бути тренувальна місія ЄС у Малі, у межах якої Союз забезпечує підготовку збройних сил Малі з метою відновлення їх військової спроможності до самостійного контролю за територіальною цілісністю та зменшення терористичних загроз.

Операції і місії ЄС більш детально регулюють акти вторинного права, якими є директиви та регламенти. Наприклад, на їх основі було санкціоновано створення **ІНСТРУМЕНТУ СПРИЯННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА МИРУ** (*IcSP – Instrument contributing to Stability and Peace*), який передбачає заснування фонду у 2,3 млрд євро на заходи з миробудівництва та надає ЄС можливості відповідати на кризи, здійснювати попередження конфліктів, миробудівництво, а також відповідь на глобальні, трансрегіональні та нові загрози. Серед новітніх заходів, до яких вдається ЄС, – допомога у реформуванні сектору безпеки, перехідної системи правосуддя, колишнім військовослужбовцям, заходи із запобігання поширенню малих і легких озброєнь тощо.

Ще одним новим інструментом є створення **ЄВРОПЕЙСЬКОГО ФОНДУ МИРУ** (*EPF – European Peace Facility*) з метою фінансування військових місій та операцій у рамках спільної безпекової та оборонної політики ЄС, надання військового спо-

рядження країнам та організаціям-партнерам (запланований бюджет – 8,0 млрд євро). Фонд фінансуватиметься країнами-членами, відповідно до розміру їх ВВП, а не центральним бюджетом ЄС через неможливість виділення коштів із бюджету ЄС саме на військові операції (згідно з установчими договорами). Завданням Фонду є упорядкування різних механізмів фінансування операцій, у тому числі *Афінського механізму* (інструмент фінансування всіх військових операцій ЄС з 2004 р.) та *Африканського фонду миру*. Рада ЄС ухвалюватиме рішення про заходи, які фінансуватимуться Фондом, держави-члени здійснюватимуть контроль через Комітет з питань управління.

Фінансування цивільних операцій здійснюють із бюджету СБОП через Службу Комісії із інструментів зовнішньої політики, яка підзвітна Високому представнику/Віце-президенту Комісії.

Інтенсифікація діяльності ЄС із кризового врегулювання відбувається за рахунок нарощування цивільних місій. Потребу у цивільних операціях ілюструють кілька цифр. Якщо протягом ХХ ст. людство втратило у війнах і збройних конфліктах 110,0 млн осіб, і на початку століття серед них цивільні становили 10,0 %, то до кінця століття їх частка серед людських втрат виросла до 90,0 %. Саме цивільні операції роблять особливий акцент на захисті цивільних і забезпеченні їх стабільного розвитку. Такі нові місії мають багатомірний характер, включаючи:

- відновлення,
- реформування сектору безпеки;
- установлення/відновлення верховенства права, реформування та тренування поліцейських сил;
- розбудову інституційної спроможності;
- місії із забезпечення авіаційної безпеки;
- моніторинг і консультування;
- сприяння контролю над кордоном.

Прикладом такого різновиду місій стала місія у складі 1,6 тис. цивільних експертів у Косові (2008) у рамках СБОП.

Виконавці цивільних місій, на відміну від військових, не озброєні, що ставить перед ними дещо інші завдання. Цивільні місії класифікують на неозброєні цивільні з офіційним мандатом; поліцейські місії; неозброєні цивільні від громадських організацій (напр., Amnesty International або Human Rights Watch), які виступають партнерами ЄС у досягненні цілей, що становлять спільний інтерес.

На сьогоднішній день більше десяти країн-партнерів беруть участь в операціях і місіях ЄС у рамках СБОП. Зокрема, наразі три із шести держав – учасниць Східного партнерства (Україна, Грузія, Молдова) брали участь у місіях ЄС EUMAM RCA, EUTM Малі, EUAM або у бойових групах. 2013 року у рамках Східного партнерства було започатковано Панель з участі у СБОП, що мала на меті сприяти участі країн-партнерів в операціях і місіях ЄС.

Становлення та розвиток концепції бойових груп

Метою заснування такого диференційованого формату кризового реагування, як бойові групи, стало розуміння неспроможності ЄС діяти швидко та оперативно за раптового виникнення кризових явищ (які зазвичай супроводжують вияви ворожнечі).

Бойова група – це:

- *військовий компонент інструментарію ЄС зі швидкої відповіді на кризи (рішення про заснування прийнято 2004 р. на конференції із військових спроможностей, реальну можливість розгортання отримано 2007 р.);*
- *багатонаціональна сила, кількісний склад якої дорівнює батальйону (1,5-2,0 тис. осіб), що має у розпорядженні комбіноване озброєння й спроможна до розгортання протягом 10 днів із моменту рішення Ради ЄС.*

Таких бойових груп (що діють на ротаційній основі) має бути дві на випадок необхідності одночасного їх розміщення у двох різних місцях, де може спалахнути криза. Бойові групи, що мають підтримувати виконання місії протягом

30 днів із розрахунку можливого її подовження до 120 днів, створюють терміном щонайменше на шість місяців.

Рішення про спільне розгортання бойових груп ухвалює Рада ЄС одностайно та зазвичай потребує резолюції РБ ООН. Військовий комітет і Військовий штаб відстежують процес сертифікації бойових груп, який залишається прерогативою держав, що беруть участь у відповідній групі. Планування та виконання місій бойовими групами відрізнятиметься від стандартних операцій і місій у рамках СБОП.

Бойові групи залучать до попередження конфліктів, зокрема, превентивного розгортання сил, роззброєння сторін; стабілізації на початковій стадії конфлікту; проведення гуманітарних інтервенцій і рятувальних завдань (евакуація людей). Вони можуть розводити воюючі сторони із використанням сили; допомагати іншим міжнародним структурам виконувати гуманітарні операції.

У бойових групах можуть брати участь держави, які не є членами ЄС. Наприклад, учасником Північної бойової групи є Норвегія. Україна входить до складу двох бойових груп: Балканської (разом з Болгарією, Грецією, Румунією, Кіпром та Сербією) та Вишеградської (за участі Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини). Найактивнішою державою, що виступає ядром бойових груп, є Франція. Головною перешкодою їх активному використанню є брак фінансування.

Співпраця ЄС і НАТО

Становлення Спільної безпекової та оборонної політики ЄС було б неможливим без тісної співпраці з Північноатлантичним Альянсом і США.

На Гельсінському саміті ЄС 1999 року основним завданням Союзу було проголошено створення самостійного потенціалу у прийнятті рішень і проведенні військових операцій під керівництвом ЄС, проте було підкреслено необхідність уникнення дублювання функцій НАТО. У той самий час проблема розподілу повноважень між двома організаціями (як в географічному, так і функціональному вимірах) залишається

ся актуальною й наразі. На етапі запровадження військово-політичної інтеграції в ЄС було обговорено ідею розподілу повноважень за географічним принципом: НАТО та США (як наддержави) беруть на себе глобальну відповідальність, ЄС – регіональний центр сили, що опікуватиметься європейськими справами. Це можна розглядати як своєрідну "джентльменську угоду" між атлантичними партнерами: побудова ефективних європейських військово-політичних структур виступала тилом та підтримкою у проведенні глобальної політики Вашингтону в інших регіонах (Корейський півострів, Перська затока, Близький Схід). Проте проблемою виявилася неготовність ЄС самостійно взяти на себе відповідальність навіть у межах європейського регіону та його інституційна неспроможність урегулювати масштабні кризи на кшталт боснійської чи косовської.

Певні непорозуміння викликає й функціональний вимір розподілу повноважень у питаннях безпеки, головний з яких – уникнення дублювання функцій двох організацій, оскільки як операції НАТО, так і військові операції ЄС опікуються питаннями підтримання миру та миротворчості. Юридично невизначеним залишається питання пріоритетності організацій, хоча формально діє принцип, сформульований свого часу міністром оборони США У. Коеном як право "першої відмови": право першості Альянсу на проведення чи відмову від проведення військових операцій. Додатковою проблемою стало питання участі в операціях ЄС держав – членів НАТО, які не є членами ЄС, і кандидатів на вступ до ЄС. З метою її розв'язання Європейським Союзом було визнано право на автоматичну участь в операціях європейських членів НАТО, які не входили до ЄС.

Політичні рамки співпраці між НАТО та ЄС було оформлено 2002 року, коли обидві організації підписали **ДЕКЛАРАЦІЮ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ**, яка визначила відносини між НАТО та ЄС як стратегічне партнерство. У документі було зроблено спробу розділити повноваження двох організацій: проведення операцій ЄС із врегулювання криз, включаючи військові операції; передбачено си-

туації, за яких НАТО у повному складі не задіяна. У тексті декларації було враховано претензії щодо усунення дискримінації, які висунули свого часу США та Туреччина: ЄС визнав безумовну можливість залучення країн НАТО, які не є членами ЄС, до операцій у рамках СБОП. НАТО, своєю чергою, надала ЄС гарантований доступ до власних можливостей планування та проведення операцій (доступ до штабних структур Альянсу, процесу планування, інформаційних та розвідувальних ресурсів, логістики). Підписання декларації відкрило шлях до запровадження двосторонніх домовленостей НАТО-ЄС у рамках так званого пакета **Берлін плюс** – комплексу домовленостей між НАТО та ЄС щодо співпраці у сфері попередження конфліктів і врегулювання кризових ситуацій, що забезпечує можливість залучення ресурсів і потенціалу НАТО в операціях під егідою ЄС.

Усі пакетні рішення ЄС – НАТО були включені до **Рамкової угоди** 2003 року у вигляді обміну листами між Високим представником зі спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС Х. Соланою та Генеральним секретарем НАТО Дж. Робертсоном. Пакет "Берлін плюс" включив домовленості щодо співпраці організацій у проведенні операцій з урегулювання криз у випадку, коли НАТО у повному складі в операції не задіяна:

1. Угода про обмін секретною інформацією між НАТО та ЄС.
2. Надання Європейському Союзу гарантованого доступу до оперативного планування НАТО під час операцій із кризового врегулювання під проводом ЄС.
3. Надання ЄС доступу до можливостей і ресурсів НАТО (штабні структури, засоби зв'язку, логістика) під час проведення операцій.
4. Ухвалення процедур управління майном і потенціалом НАТО (процес передавання, контролю, повернення та відкликання).
5. Визначення меж компетенції для європейського командування НАТО під час операцій ЄС (командувачем операцією ЄС є заступник Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО в Європі (європейський генерал).

6. Адаптація системи військового планування ЄС і НАТО, взаємодоповнення процесу зміцнення обороноздатності двох організацій.

Ухвалення цих пакетних домовленостей відкрило шлях для проведення перших військових операцій ЄС на Балканах: 2003 року ЄС провів військову операцію у колишній Югославській Республіці Македонія, а наприкінці 2004 року на зміну Силам НАТО з підтримки миру (SFOR) було розпочато військову операцію ЄС у Боснії і Герцеговині.

Проте серйозні політичні перешкоди у співпраці НАТО та ЄС виникли через неврегульований кіпрський конфлікт, особливо після вступу Кіпру до ЄС 2004 року. Відмова Туреччини у визнанні Республіки Кіпр призвела до блокування останньою переговорів про вступ Туреччини до ЄС і співпрацю Туреччини з Європейською оборонною агенцією. Туреччина, своєю чергою, заблокувала участь Республіки Кіпр в офіційних зустрічах ЄС – НАТО та обмін інформацією з питань безпеки між організаціями. У результаті порядок денний співпраці ЄС і НАТО було суттєво обмежено, а механізми пакету "Берлін плюс" застосовували лише у двох операціях ЄС у Північній Македонії та Боснії і Герцеговині. Ситуацію ускладнило й посилення греко-турецького протистояння, зокрема суперечок щодо суверенітету та суміжних прав в акваторії Егейського моря.

Через відсутність домовленостей співпрацю НАТО та ЄС було подовжено *ad hoc*. Оптимальнішою виявилася модель неформальної ситуативної взаємодії двох організацій, як наприклад, проведення паралельних військово-морських операцій ЄС і НАТО біля узбережжя Сомалі та у Середземному морі. Взаємодоповнюючим, але без формальних зобов'язань було активне залучення до управління кризовими ситуаціями в Афганістані (співпраця ISAF та Європолу) та Косово (співпраця сил KFOR і місії з верховенства права ЄС). Обидві місії ЄС були цивільними, а їх діяльність – допоміжною до військово-політичної діяльності НАТО.

Проте з 2014 року із появою нових викликів і загроз безпеці як на Сході Європи, так і в Південному та Східному Се-

редземномор'ї співпраця двох організацій активізувалася. Під час саміту НАТО у Варшаві 2016 року Генеральний секретар НАТО Й. Столтенберг, Президент Європейської Ради Д. Туск і Президент Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер підписали **СПІЛЬНУ ДЕКЛАРАЦІЮ ЄС І НАТО**, що визначила сім пріоритетних сфер співпраці:

- протидія гібридним загрозам;
- розширення оперативної співпраці, у тому числі з питань морської безпеки та міграції;
- координація зусиль у сфері кібербезпеки та оборони;
- розвиток взаємодоповнюючих і сумісних оборонних спроможностей двох організацій;
- співпраця в оборонній індустрії і дослідженнях;
- спільні навчання;
- зміцнення обороноздатності та безпеки східних і південних партнерів.

У Брюссельській декларації ЄС – НАТО 2018 року сторони підтвердили співпрацю двох організацій у таких сферах, як військова мобільність, спільна підготовка до кібератак і гібридних загроз, нелегальна міграція, боротьба з тероризмом, нерозповсюдження зброї і матеріалів масового ураження. У 2017 та 2018 роках Ради ЄС та НАТО схвалили пакет із 74 спільних заходів для реалізації двосторонніх ініціатив.

Одним із ключових пріоритетів співпраці двох організацій є протидія гібридним загрозам. Було встановлено міжінституційні зв'язки, зокрема співпрацю між Відділами аналізу гібридних загроз ЄС, НАТО та Центром передового досвіду НАТО зі стратегічних комунікацій у країнах Балтії. 2017 року у Гельсінкі деякими країнами – членами ЄС і НАТО було засновано Європейський центр із протидії гібридним загрозам, зокрема, пропаганді та дезінформації. Координація ЄС і НАТО у сфері кібербезпеки розпочалася 2013 року із встановлення контактів між Центром НАТО з співпраці у сфері кібероборони, Європейським оборонним агентством та Агенцією ЄС із кібербезпеки. Існує постійна практика обміну інформацією та організація спільних кібернавчань для прогнозування

та реагування на кіберзагрози, зокрема, **КІБЕРКОАЛІЦІЯ** (*Cyber Coalition*) та **КІБЕРЄВРОПА** (*Cyber Europe*).

Активною є співпраця двох організацій у питаннях безпеки на морі. 2008 року ЄС розпочав військово-морську операцію Аталанта, що мала підтримати військову операцію НАТО та зусилля інших партнерів у боротьбі із сомалійськими піратами поблизу Африканського Рогу та у західній частині Індійського океану. Із 2015 року обидві організації співпрацювали у Середземному та Егейському морях для боротьби з міграційною кризою. НАТО забезпечувала логістичну підтримку військово-морської операції ЄС "Софія", було встановлено неформальні механізми обміну інформацією між НАТО та Агенцією ЄС із безпеки зовнішніх кордонів (*Frontex*). Обидві організації активно використовують механізми **ІНІЦІАТИВИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ОБІЗНАНОСТІ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ** (*SHADE – Shared Awareness and Deconfliction*) – міжнародної платформи, що спрямована на боротьбу з піратством і контрабандою людей в Аденській затоці, західній частині Індійського океану та Середземному морі. Обговорюється можливість розширення двосторонньої співпраці з питань морської безпеки на Балтійський, Арктичний регіони та Чорне море.

У той самий час завершення мандату військово-морської операції "Софія" 2020 року та початок нової операції ЄС в регіоні "Ірїні" на виконання рішення ООН щодо ембарго на постачання зброї до Лівії потребують укладання нових домовленостей між ЄС та НАТО. Наразі розбіжності в підходах до лівійської кризи призвели до перешкоджання Туреччиною надання Альянсом підтримки ЄС у проведенні військово-морської операції ЄС у Середземному морі.

Постійна структурована співпраця ЄС

Формат **ПОСТІЙНОЇ СТРУКТУРОВАНОЇ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ** (*PESCO – Permanent structured cooperation*), що передбачає поглиблену оборонну співпрацю між окремими державами – членами ЄС, було активізовано у рамках

концепції "стратегічної автономії" ЄС, відповідно до Глобальної стратегії 2016 року. Концепція передбачає автономію щодо кризового врегулювання за межами Союзу, а також нарощування оборонних спроможностей (зокрема, їх технологічної і промислової компоненти) у тих сферах, які компенсують дефіцит власної самодостатності.

Глобальна стратегія 2016 року вказує на необхідність розвитку "стратегічної автономії" задля здатності ЄС забезпечувати безпеку у своїх кордонах і поза ними в умовах таких поточних актуальних загроз, як тероризм, гібридні загрози, економічна нестабільність, зміни клімату та енергетичні загрози. Особливу увагу ЄС планує приділити боротьбі із кіберзагрозами, тероризмом, енергетичній безпеці та стратегічним комунікаціям. Інноваційну та конкурентоспроможну військову промисловість визначено запорукою розвитку стратегічної автономії ЄС.

На початку 2000-х років відбуваються зміни як у процесах інституціоналізації ЄС, так і в трансатлантичних відносинах. З одного боку, США переглядають пріоритети власної зовнішньої політики й поступово зменшують свою участь у забезпеченні безпеки Європи, паралельно наполягаючи на збільшенні оборонних витрат європейських держав з метою забезпечення власної самодостатності. З іншого боку, очевидною стала необхідність розробки диференційованого формату співпраці у сфері безпеки та оборони ЄС, до якого залучатимуть лише зацікавлених членів, що готові брати на себе більше зобов'язань і витратити більше ресурсів. Механізм PESCO якнайкраще ілюструє еволюцію бачення євроінтеграційного проекту як багатозшвидкісної інтеграції, варіативної геометрії чи Європи *à la carte*.

Інструмент PESCO було передбачено ще Лісабонським договором (§ 42.6, 46, протокол 10), однак до 2017 року він не був застосований. Привабливість його – у тому, що він *дає можливість досягнути швидкого прогресу у справі подальшої інтеграції без переукладання основоположних договорів*, використати переваги та спеціалізацію кожної із держав, зокрема у випадку невеликих держав ідеться про нішеві потуж-

ності (напр., Естонія має дуже скромну за чисельністю армію, однак спеціалізується на питаннях кібербезпеки).

Необхідність оптимізації витрат обговорювали з моменту започаткування Спільної безпекової та оборонної політики. Наприклад, Гентська ініціатива 2011 року Європейської оборонної агенції **ОБ'ЄДНУЮЧИ ТА РОЗПОДІЛЯЮЧИ** (*Pooling & sharing*) передбачала раціональне використання військових потенціалів членів ЄС на основі їх відповідної промислової спеціалізації. Основна ідея співпраці у рамках механізмів PESCO передбачала підвищення ефективності завдяки спільній реалізації тих завдань, які кожна із країн наразі робить самостійно. За словами Високого представника ЄС Ф. Могеріні, "справжня проблема Європи полягає не в тому, скільки ми витрачаємо, а у факті, що ми витрачаємо роздроблено". Наприклад, європейські країни виробляють майже 40 різноманітних типів броньованих машин у ЄС або близько 20 типів літаків. Зусилля ЄС спрямовано на уникнення спричиненого цим "розмаїттям" нераціонального використання ресурсів, а PESCO має дати можливість "разом інвестувати, разом досліджувати, разом виробляти". Від посиленої співпраці виграє і промисловість, і споживачі. Адже при купівлі 40 бойових літаків вартість одиниці буде дешевша, ніж при замовленні п'яти, що принесе набагато ефективніші результати для синхронізації подальшої співпраці. Як зазначив міністр закордонних справ Німеччини З. Габріель, Європа витрачає близько 50 % від оборонних видатків США, але має лише 15 % ефективності.

Проте майже 10 років від підписання Лісабонського договору PESCO залишалось "сплячою красунею" європейської оборони, практичних кроків із реалізації цих механізмів країни – члени ЄС не зробили. Каталізаторами активації зусиль у сфері безпеки та оборони у 2017-2018 роках стали:

- зміни у підходах адміністрації Д. Трампа, посилення тиску на європейських партнерів з вимогою збільшення витрат на оборону та заяви про перегляд зобов'язань у рамках НАТО;

- нові загрози та виклики на Сході Європи, у Східному та Південному Середземномор'ї (анексія Криму, російсько-український конфлікт на Донбасі; сирійська, лівійська кризи).

- міграційна криза;

- рішення Великої Британії про вихід з ЄС, оскільки вихід з об'єднання найпотужнішої у військовому плані країни мав суттєві наслідки й для військово-політичної інтеграції. 2016 року на Велику Британію припадало 23,7 % загальних витрат на оборону в ЄС, на Францію – 20,4 %, на ФРН – 16,4 %.

Ініціаторами активізації PESCO виступили Франція, Німеччина, Італія, Іспанія. 2017 року міністри 23 країн – членів ЄС оприлюднили Спільне повідомлення Високому представнику та Раді ЄС про заснування PESCO із зазначенням більш ніж 20 зобов'язань, які вони беруть на себе у сфері оборонних інвестицій, розвитку спроможностей та операційної готовності. Ще дві країни приєдналися до ініціативи наприкінці року. Рада ЄС ухвалила рішення (14866/17) про заснування **ПОСТІЙНОЇ СТРУКТУРОВАНОЇ СПІВПРАЦІ**.

Положення про PESCO регулюють ст. 42 і 46 ДЄС

Стаття 42(6) ДЄС передбачає: держави-члени, військові спроможності яких відповідають вищим критеріям та якщо вони поєднані більш тісними зобов'язаннями один перед одним у цій сфері, засновують постійну структуровану співпрацю у межах ЄС.

Стаття 46 ДЄС передбачає, що держави-члени, які бажають брати участь у постійній структурованій співпраці, що відповідають критеріям і взяли на себе зобов'язання щодо розвитку військових спроможностей, які викладені в Протоколі про постійну структуровану співпрацю, повідомляють про свої наміри Раді та Високому представнику Союзу. **Рішення ухвалює Рада ЄС** (одно-разово) після консультації із ВП за процедурою голосування кваліфікованою більшістю. Однак, крім питань, що стосуються заснування та призупинення PESCO, а також входження чи призупинення участі тих чи інших учасників, усі інші питання у рамках PESCO ухвалює Рада за процедурою одностайного голосування тими державами, що входять до PESCO. На цих статтях базується повідомлення міністрів і рішення Ради ЄС.

Будь-яка держава-член може приєднатися до цього формату на більш пізньому етапі, відповідно до **Протоколу 10 до ДЄС**. Механізмом її участі може бути нарощування власних оборонних спроможностей і приєднання до спільних цілей і завдань, участь у багатонаціональних силах, європейських програмах посилення спроможностей, участі у діяльності Європейської оборонної агенції, надсилання бойових груп для місій, надання транспортних і логістичних послуг тощо.

Учасницями PESCO є 25 держав – членів ЄС, крім Мальти та Данії (Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція). Участь у PESCO є добровільною та жодним чином не зачіпає суверенні повноваження держав, побоювання чого завжди стояло на перешкоді поглибленню інтеграції у безпековій та оборонній сферах.

Метою PESCO є посилення координації, інвестицій і співпраці у сфері безпеки та розвитку оборонних спроможностей для використання у військових операціях ЄС, максимізація ефективності оборонних витрат, що відповідає поставленим у безпековій стратегії ЄС 2016 року амбіціям нарощення спроможності ЄС як міжнародного безпекового актора. PESCO – це фактично рамки для здійснення країнами спільних проєктів. Свої зобов'язання учасники виконують у рамках проєктів, які сфокусовано на двох напрямках: покращення оперативної складової місій та операцій ЄС; розвиток автономних спроможностей.

Станом на 1 червня 2020 року реалізується 47 таких проєктів, у тому числі за напрямками: підготовка кадрів, військова мобільність (т. зв. "військовий Шенген") – спрощення процедур щодо транспортування військ між країнами ЄС, розвиток потенціалу у сферах авіації, моря, космосу, кібербезпеки. Зокрема, ЄС реалізує проєкти щодо заснування Європейського медичного командування, Центру компетентності тренувальних місій, Груп швидкого реагування на кіберзагрози, створення Європейської військової мережі спо-

віщення про космічний нагляд, спеціалізованого тренувального центру для польотів на гелікоптерах, спільної школи розвідки ЄС тощо.

Серед останніх потужних проєктів – TWISTER, проєкт Своєчасного попередження та перехоплення з космічними компонентами спостереження, що поєднує Францію, Фінляндію, Італію, Іспанію та Нідерланди, і має стати компліментарним до інтегрованої системи протиракетної оборони НАТО.

Управління у рамках PESCO відбувається на рівні:

- Ради ЄС, що відповідає за стратегічні напрямки та контроль за виконанням учасниками взятих на себе зобов'язань;
- проєктів, що виступатимуть індикаторами ефективності, участь в яких беруть учасники, що виявили бажання.

Держави-учасниці щорічно переглядають свої зобов'язання через адаптацію **НАЦІОНАЛЬНИХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЙНИХ ПЛАНІВ** (NIP – *National Implementation Plans*) і подання їх до Європейської служби зовнішніх дій та Європейської оборонної агенції.

Чим PESCO відрізняється від інших форм співпраці у рамках безпеки та оборони? Дії і рішення, узгоджені у рамках PESCO, мають юридично зобов'язуючий характер для держав-учасниць. Водночас рішення про участь держави ухвалюють на добровільній основі. Процес прийняття рішень здійснюють держави-учасниці у рамках Ради ЄС. Зобов'язуючі рішення можуть стосуватись оборонних витрат; співпраці у розробці нових військових спроможностей і таких, яких бракує; досягнення сумісності, доступності та готовності для розгортання сил для місій та операцій у межах СБОП; участь у програмах спорядження Європейської оборонної агенції.

Імплементация проєктів у рамках PESCO тісно координується з двома іншими ініціативами в ЄС: **ЄВРОПЕЙСЬКИМ ОБОРОННИМ ФОНДОМ**, що фінансово підтримує частину з проєктів, і **КООРДИНОВАНИМ ЩОРІЧНИМ ОБОРОННИМ ОГЛЯДОМ** (CARD – *Coordinated Annual Review on Defence*), метою якого є визначення пріоритетів для спільних ініціатив. У той самий час, PESCO є компліментарним до НАТО форматом; для держав – членів НАТО Альянс залишається гарантом колективної оборони.

Рада ЄС допускає участь третіх держав-партнерів в окремих проектах PESCO, що може бути шансом для України продемонструвати свою потужність і залученість до забезпечення європейської безпеки. Рішення про участь третіх держав ухвалює Рада після оцінювання їх відповідності певним вимогам.

Наразі основним недоліком PESCO критики ініціативи називають відсутність амбітних проектів, що мали б заповнювати стратегічні прогалини у розвитку оборонних потенціалів членів ЄС. З іншого боку, успішність PESCO може бути оцінена не тільки за самими проектами, але й за виконанням державами взятих на себе 20 зобов'язань, що зафіксовано у Спільному повідомленні в 2017 році, зокрема, щодо:

- регулярного збільшення національних оборонних бюджетів;
- виділення до 20,0 % бюджету на інвестиції в обладнання та озброєння;
- збільшення до 2,0 % від бюджету частки витрат на оборонні дослідження й технології;
- проведення регулярного аудиту зобов'язань у рамках CARD і пріоритетів ПЛАНУ РОЗВИТКУ МОЖЛИВОСТЕЙ (CDP – *Capability Development Plan*), що розроблений Європейською оборонною агенцією.

Причому для більшості членів ЄС ці вимоги переключаються з їх зобов'язаннями щодо НАТО. На Уельському саміті НАТО 2014 року було формалізовано зобов'язання зі збільшення до 2,0 % ВВП витрат на оборону протягом наступних 10 років, серед яких 20,0 % мали бути витрачені на переснащення та закупівлю техніки. Попри поступове збільшення витрат на оборону² у середньому в ЄС витрати на оборону становили 1,3 % ВВП. Лише вісім країн Європи досягли бажаного порогу у 2,0 % ВВП: Болгарія, Греція, Велика Британія, Естонія, Румунія, Литва, Латвія й Польща. Величезним залишається відставання від США: витрати на оборону європейських членів НАТО та Канади становлять лише близько 45,0 % оборонного бюджету США.

² За даними ЄОА витрати на оборону 2018 р. зросли на 3,0 %, порівняно із 2017.

Позиції окремих держав-членів щодо PESCO та інші формати військово-політичної інтеграції в ЄС

Найбільшими контрибуторами, а відтак і бенефіціарами проєктів у рамках PESCO, виступають Франція, Німеччина, а також Італія, Іспанія, Португалія та Кіпр – країни Півдня Європи, для яких пріоритетним є розвиток спроможностей у Середземномор'ї.

Німецький підхід щодо PESCO полягає в його "інклюзивності", включенні максимальної кількості членів ЄС. ФРН традиційно виступає за поглиблення європейського інтеграційного проєкту, і PESCO має служити інструментом посилення європейської ідентичності. Крім того, просування Німеччиною ідеї PESCO пов'язано із розумінням необхідності для ЄС нарощення власної автономії та зменшення безпекової залежності від США. Наполягання адміністрації Д. Трампа на збільшенні європейцями витрат на оборону не знайшло позитивного відгуку у Берліні. У цій частині інтереси Німеччині збігались з інтересами Франції, яка прагнула через PESCO розширити можливості ЄС як глобального центру сили. З іншого боку, у ФРН традиційно обережно ставляться до альтернативних НАТО французьких проєктів. Політичні еліти ФРН переконані у необхідності посилення військової потужності ЄС лише у прив'язці до НАТО та неможливості Європи у середньотривалій перспективі забезпечувати власну безпеку без підтримки США.

Франція ж, своєю чергою, розглядає PESCO як інструмент повернення собі статусу лідера в ЄС. Військові спроможності ЄС, на думку Франції, мають бути активніше використані у кризовому врегулюванні у східному та південному Середземномор'ї та Африці. Цей напрямок, водночас, не є пріоритетним для Німеччини, що зумовлює розходження двох лідерів Союзу у питанні перспективи розвитку PESCO. Підхід Франції, що принципово відрізняє його від німецького чи польського, полягає у сприйнятті PESCO як моделі "міцного ядра", участі обмеженого кола країн-членів, що здатні реалізувати амбітні військові й технологічні завдання.

Серед держав Центрально-Східної Європи нейтрально-позитивно до активізації PESCO поставилися Угорщина, Словаччина, Чехія, Румунія, із застереженнями – Польща та країни Балтії, що зумовлено їх традиційним покладанням на механізм колективної оборони НАТО, котрий розглядають як найбільш ефективну гарантію власної безпеки у світлі ревізійної агресивної політики Росії протягом останньої декади. Водночас, усі держави – і більш скептично налаштовані, і менш – стурбовані можливою монополізацією західноєвропейськими промисловими потугами оборонних замовлень Союзу (заміщуючи американські компанії), які можуть потенційно зрости в разі успішного розвитку.

Таким чином, ключовим застереженням Польщі щодо участі у PESCO стали недопустимість заміщення цим механізмом НАТО та неможливість розвитку ЄС у сфері оборони за принципом двохшвидкісної інтеграції. Незважаючи на різницю у підходах, Польщу та Францію зближує покладання на військову силу як гарантію власної безпеки (у цьому сенсі до них близько стоять Нідерланди та Греція), що зумовлює доволі високий відсоток спільної участі у проектах PESCO.

Попри те, що реалізація PESCO стала наслідком франко-німецького компромісу, більшою мірою проект відображає німецьке бачення військово-політичної інтеграції в ЄС: інклюзивність, максимально широке коло учасників, реалізація в інституційних рамках ЄС.

Франція на підтримку ідеї стратегічної автономії Європи виступила із власним проектом **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ ВТРУЧАННЯ** (ЕІІ – *European Intervention Initiative*), що стартував 2018 року. Озвучена президентом Франції Е. Макроном 2017 року пропозиція виходить як за рамки НАТО, так і ЄС, оскільки не обмежена положеннями установчих договорів ЄС. Наразі до ініціативи приєдналися 14 європейських країн (Бельгія, Велика Британія, Данія, Естонія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Румунія, Фінляндія, Франція, ФРН, Швеція), дві з яких (Норвегія та Велика Британія) не є членами ЄС. Саме такий гнучкий формат міждержавної

взаємодії поза інституційних рамок ЄС і НАТО має суттєву перевагу – можливість залучати Велику Британію до військово-політичних проєктів континентальної Європи після Brexit. Проєкт дає можливість участі в ньому й Данії, яка після провалу 1992 року ратифікації Маастрихтського договору на першому референдумі отримала право не брати участь у безпековій інтеграції ЄС і не є учасником Європейської оборонної агенції і PESCO.

Існують й інші організації і форми співпраці між окремими державами – членами ЄС і НАТО, що формально перебувають поза рамок двох організацій, але фактично інтегровані у виконання завдань у НАТО, і в рамках СБОП ЄС, частина з них уклали угоди з Військовим комітетом ЄС:

- **ЄВРОКОРПУС (EUROCORPS)**, створений 1992 року на базі спільної франко-німецької бригади, що поєднав військово-службовців п'яти держав (Франція, ФРН, Бельгія, Іспанія, Люксембург). Його асоційованими учасниками є Греція, Італія, Польща, Румунія й Туреччина;

- **ЄВРОПЕЙСЬКІ МОРСЬКІ СИЛИ (EUROMARFOR)** – структура, створена 1995 року, відповідно до Петерберзьких завдань за участі Франції, Італії, Іспанії й Португалії.

- **ЄВРОПЕЙСЬКА ПОВІТРЯНА ГРУПА (European Air Group)** – координаційна військова структура, що включає сім країн (Франція, Велика Британія, Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, ФРН);

- **ЄВРОПЕЙСЬКЕ КОМАНДУВАННЯ ПОВІТРЯНОГО ТРАНСПОРТУ (European Air Transport Command)** – консорціум семи членів ЄС (Франція, ФРН, Бельгія, Італія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди), що здійснює централізоване управління військово-транспортною авіацією, проведення навчань і підготовку льотного складу національних збройних сил країн-учасниць;

- **ЄВРОПЕЙСЬКІ СИЛИ ЖАНДАРМЕРІЇ (EUROGENDFOR)** – сили військової поліції, створені за участі Франції, Італії, Нідерландів, Польщі, Португалії, Іспанії, Румунії, що беруть участь у роботі цивільних і військових місій ЄС в Афганістані, ЦАР, Малі, Боснії і Герцеговини, Україні тощо.

Отже, бойові групи та PESCO не є єдиним форматом співпраці у сфері безпеки та оборони членів ЄС. Військово-політична інтеграція в Європі уявляється складною багато-рівневою мережею ініціатив та інституцій із різним рівнем участі та зобов'язань держав – членів ЄС.

Лісабонським договором було створено юридичні та політичні засади для поглиблення співпраці у межах ЄС у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони. У той самий час залишилося багато "сірих" зон, що не виписані договором, тому ефективність СБОП залежатиме більшою мірою від її емпіричного розвитку, подальших домовленостей держав-членів і здатності до консенсусу. Наразі викликами для СБОП залишаються міждержавний характер співпраці; брак згоди всередині ЄС через позицію нейтральних країн і розбіжності між атлантистами та європейцями; хронічне недофінансування та залежність ЄС від потенціалу НАТО та США.

Пошукові завдання

1. Проаналізуйте роль Лісабонського договору у поглибленні інтеграції у політичній і безпековій сферах.

2. Як еволюціонувало стратегічне бачення ЄС свого місця та ролі у системі міжнародних відносин? Охарактеризуйте основні виклики та загрози для ЄС на основі аналізу Глобальної стратегії 2016 року.

3. Якими є особливості процесу прийняття рішень у рамках СЗППБ/СБОП ЄС? Які функції покладено на Високого представника із закордонних справ і політики безпеки ЄС?

4. Чому домовленості у рамках пакету "Берлін плюс" не були реалізовані у повному обсязі? Якими є пріоритети у співпраці ЄС і НАТО на сучасному етапі?

5. Спектр завдань операції і місії ЄС у рамках СБОП.

6. Які інститути є відповідальними за ініціацію, заснування та направлення операцій і місій?

7. Яка роль ООН у заснуванні операцій і місій ЄС?

8. Чому активізація PESCO відбулась лише 2017 року, попри те, що цей механізм було виписано ще 2007 року? Хто найбільш зацікавлений у цьому?

9. Процедура участі у PESCO. Які інститути ЄС задіяні в управлінні, як відбувається процедура прийняття рішень?

10. Охарактеризуйте розбіжності у позиціях держав – членів ЄС щодо розвитку PESCO та інших форматів інтеграції у сфері безпеки та оборони.

11. Якими є основні виклики та проблеми у реалізації військово-політичної інтеграції ЄС?

Рекомендована література

Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on Functioning of the European Union. [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016. [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Yearbook of European Security (2019), ed. by Fiott D., the EU Institute for Security Studies, Paris. [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/yes2019.pdf>

Lindstrom G., Tardy T. The EU and NATO. The Essential Partners (2019), the EU Institute for Security Studies, Paris. [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EU%20and%20NATO.pdf>

Handbook on CSDP Missions and Operations (2015), ed. by Rehrl J. and Glume G., Vienna. – Available at: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf

Wallace H. Policy-Making in the European Union (2015) / H. Wallace, M. Pollack, A. Young. – Oxford University Press.

Keukeleire S. T. The Foreign Policy of the European Union (2014) / S. Keukeleire, T. Delreux. – Palgrave Macmillan.

Anghel S.E. Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP) / S.E. Anghel, I.C. Bacian. – Briefing, European Council Briefing, February 2016. – Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI%282016%29573285_EN.pdf

Gotkowska J. The Trouble with PESCO / J. Gotkowska. – The Mirages of European Defence, OSW, February 2018. – Available at: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_69_pesco_ang_net.pdf

• Розділ 3 •
**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА
ТА РОЛЬ РЕГІОНІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Поняття регіону та його визначення

Термін "регіон" широко вживають у науково-дослідницькій, навчальній, публіцистичній літературі, офіційних документах і матеріалах. При цьому єдиного усталеного визначення цього поняття не існує, а саме слово "регіон" може набувати різних значень.

У сучасній науці (напр., у таких сферах, як політична географія, політологія, теорія міжнародних відносин тощо) використовують ціле розмаїття прочитань терміну "регіон". Зокрема, залежно від підходу та сфери дослідження, регіон можна розглядати як географічне поняття; адміністративно-територіальну одиницю; статистичну одиницю; історичну область; взаємопов'язаний економічний територіальний комплекс; середній щабель державного управління (на відміну від вищого – центрального та нижчого – місцевого); область, виділену за ознаками культурної, мовної, етнічної або релігійної спільності тощо. За ознакою відношення до держави також виділяють регіони:

- міжнародні (що включають кілька держав);
- транскордонні (що включають до складу кілька регіонів із різних держав або кілька регіонів та одну чи кілька держав);
- субнаціональні (що входять до складу певної держави).

Можна дати таке узагальнююче визначення регіону:

Регіон є ділянкою земної поверхні, що виокремлена на основі однієї або кількох ознак, за якими вона відрізняється від інших ділянок. Серед таких ознак – політичні та політико-адміністративні, історичні, культурні, географічні, економічні тощо.

У свою чергу, офіційні документи та нормативно-правові акти ЄС та європейських організацій містять кілька відмінних визначень терміну "регіон".

Наприклад, Хартія Європейського Співтовариства щодо регіоналізації 1988 року визначає регіон як *територію, що є географічно чітко визначеною одиницею або спільністю споріднених територій, які мають історичну спадковість, або чие населення має спільні риси та має бажання просувати культурний, соціальний та економічний розвиток.*

У Декларації Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі 1996 року регіон визначено як *публічно-правову територіальна спільноту, що сформована на рівні, безпосередньо нижчому від державного, і наділена політичним самоврядуванням.*

У Рекомендації 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі виділено *територіальні громади, які володіють яскравою культурною, політичною та історичною самобутністю та являють собою не просто регіони, а людей і суспільства, які мають визначену колективну особистість.*

Отже, європейські нормативно-правові акти та офіційні документи у своїх дефініціях здебільшого зосереджені на географічних, адміністративних ознаках регіону, водночас підкреслюючи "людський вимір", економічну та соціокультурну складові цього поняття.

У контексті регіональної політики ЄС найбільше прикладне значення має тлумачення поняття "регіон" у рамках Номенклатури територіальних одиниць для статистики, яку позначають аббревіатурою NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Номенклатуру використовують в ЄС для здійснення класифікації регіонального поділу території Союзу як у статистичних цілях, так і для проведення комунітарної регіональної політики. У термінах Номенклатури регіон визначають як *географічну місцевість з адміністративною владою, що уповноважена приймати адміністративні чи політичні рішення для цієї місцевості у правових та інституційних рамках держави-члена.*

Номенклатура встановлює три рівні регіональних одиниць – NUTS-1, NUTS-2 і NUTS-3³, що відрізняються за показниками чисельності населення та є тотожними чинним адміністративно-територіальним одиницям країн ЄС. NUTS-1 охоплюють найбільші регіони із населенням від 3,0 до 7,0 млн чол., NUTS-2 – регіони середнього розміру із населенням від 0,8 до 3,0 млн, а NUTS-3 – найдрібніші регіони, населені 150-180 тис. чол. Відповідно до класифікації NUTS, що набула чинності 2018 року, до категорії NUTS-1 в ЄС належать 104 регіони, до категорії NUTS-2 – 281, а до категорії NUTS-3 – 1348 регіонів.

Крім регіонів в офіційному дискурсі та політиці ЄС фігурує й таке поняття, як "макрорегіон", що було запроваджено з метою визначення об'єкту макрорегіональних стратегій ЄС.

Під макрорегіоном розуміють угруповання регіонів, яким притаманний спільний функціональний контекст: наявність гір, морських або річних басейнів, у яких можуть бути належним чином досягнуті пріоритети й цілі відповідної стратегії.

Отже, на практиці макрорегіони є штучними утвореннями, що виділені на основі кількох існуючих регіонів різних рівнів, деякі з яких можуть не входити до країн – членів ЄС.

Становлення регіональної політики ЄС.

Започаткування: 1957 – середина 1970-х років

Підвалини європейської регіональної політики було закладено на початку процесу створення ЄЕС. Наприклад, Римський договір 1957 року містив настанову на забезпечення гармонійного економічного розвитку країн ЄЕС "шляхом подолання відмінностей, що існують між різними регіо-

³ Для статистичних ціле також існує рівень NUTS-0, що збігається із рівнем окремих країн. До того ж, до 2003 року до номенклатури включали й дрібніші за регіони територіальні одиниці NUTS-4 і NUTS-5, які ототожнювали з нижчими за регіональний рівнями управління – в основному місцевим та/або муніципальним. З 2003 року для ідентифікації цих одиниць використовують позначення LAU (*local administrative unit*; місцева адміністративна одиниця).

нами, і відсталості регіонів, які перебувають у найменш сприятливому становищі". Цей програмний принцип регіональної політики Співтовариства – просування зближення між рівнями розвитку регіонів – зумовив те, що саму цю політику нерідко позначають у документах ЄС і науковій літературі як "політику зближення", "політику гуртування", а також "структурну політику" (зважаючи на те, що Співтовариство допомагає зближенню через структурні перетворення у відповідних цільових регіонах). Тим самим договором було засновано **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ФОНД (ЄСФ)**, що орієнтований не тільки на стимулювання зайнятості у країнах-членах, але й на просування соціально-економічного зближення між їх регіонами, а також **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНВЕСТИЦІЙНИЙ БАНК (ЄІБ)**, однією з функцій якого є фінансування розвитку депресивних регіонів шляхом довготривалого кредитування.

У перше десятиліття існування ЄЕС спільна регіональна політика не була інтенсивною. По-перше, існувало переконання у тому, ніби сама по собі економічна інтеграція між країнами Співтовариства дозволить врівноважити диспропорції між регіонами. По-друге, політика регіонального розвитку була майже винятково зосереджена на національному, а не на комунітарному рівні. По-третє, інституції ЄЕС самі перебували у процесі становлення, а фінансові важелі Співтовариства, які могли б підкріпити регіональну політику, були порівняно незначними.

Така ситуація почала поступово змінюватися у середині 1960-х років – в ЄЕС визріло розуміння неможливості вирішення завдань зближення зусиллями окремих країн. Згідно із рішенням Європейської Ради (1964), регіональна політика була виокремлена як самостійний напрямок політики ЄЕС. Цей крок було підкріплено створенням 1968 року Генерального директорату Європейської Комісії із регіональної політики (уповноважений працювати над виробленням та узгодженням її положень) та заснуванням 1973 року посади Генерального комісара з регіональної політики. На початку 1970-х років **ЄВРОСТАТ (Eurostat – European Statistical Office)** ініціював створення класифікації NUTS для потреб розробки та проведення політики зближення.

Становлення та розвиток: середина 1970-х – кінець 1980-х років

Починаючи із середини 1970-х рр. процес розвитку регіональної політики вийшов на новий щабель. До ЄЕС приєдналися кілька нових країн (1973 – Велика Британія, Данія та Ірландія, 1981 – Греція, 1986 – Іспанія та Португалія), що помітно посилювало соціально-економічну диференціацію між регіонами Співтовариства через появу в його складі цілої низки небагатих аграрних регіонів. Це актуалізувало питання зміцнення комунітарної політики зближення через застосування конкретних заходів і проектів, що були підкріплені істотним фінансуванням. 1975 року було засновано **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (ЄФРР)**, на який було покладено роль основного фінансового інструменту регіональної політики Співтовариства, і **КОМІТЕТ ІЗ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ** із повноваженнями щодо контролю за видатками ЄФРР.

За перший трирічний період діяльності ЄФРР (1975-1977) було передбачено витрати у 1,4 млрд ЕКЮ⁴, що становило 4,0 % видатків від загального бюджету Співтовариства. Необхідно вказати, що з цього моменту обсяги фінансової підтримки політики зближення з боку ЄЕС почали зростання як в абсолютних, так і відносних показниках. Наприклад, уже 1983 року асигнування на регіональну політику сягнули 7,0 % бюджету ЄЕС. При цьому продовжилася практика участі у фінансовій підтримці політики гуртування ЄСФ та ЄІБ, а також залучення додаткових джерел⁵.

Паралельно тривало оформлення регіональної політики як одного із важливих напрямків діяльності ЄЕС. Резолюцією Європейської Ради від 6 лютого 1979 року запроваджено такі фундаментальні принципи регіональної політики ЄЕС:

⁴ ECU, європейська розрахункова одиниця – умовна валютна одиниця, попередниця євро.

⁵ Зокрема, у 1981-1989 рр. на користь регіонів Франції та Італії, які зазнали найбільших втрат унаслідок приєднання до ЄЕС Іспанії і Португалії, виділено спеціальні фонди за окремою статтею кошторису Співтовариства.

- регіональна політика є невід'ємним елементом економічних політик Співтовариства та держав-членів;
- регіональна політика сприяє конвергенції цих політик;
- зміцнення регіональної політики є однією з умов економічної інтеграції ЄЕС;
- політика Співтовариства має бути розроблена з урахуванням наслідків для регіонів;
- необхідність координування національних і комунітарної регіональної політики.

1986 року було прийнято Єдиний європейський акт, що заклав правову основу для політики зближення. Наприклад, ст. 130 *a* Акту встановлювала, що "Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами та відставання регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах". Було визначено, що "завданням Європейського фонду регіонального розвитку є сприяння усуненню найважливіших регіональних дисбалансів у Співтоваристві через участь у розвитку та структурному реформуванні регіонів із затриманим розвитком і в конверсії промислових регіонів, що занепадають" (ст. 130 *c*). Держави зобов'язалися проводити свою економічну політику та координувати її із врахуванням цих цілей, використовуючи комунітарні структурні фонди (ЄСФ, ЄФРР, Європейський сільськогосподарський фонд керування та гарантій), ЄІБ тощо.

Упродовж 1970-1980-х років регіональна політика ЄЕС стала набувати не тільки соціально-економічного, але й політичного наповнення. До офіційного дискурсу ЄЕС увійшла настанова на розширення економічних і політико-адміністративних повноважень регіонів (причому не тільки на національному, а й на комунітарному рівнях), а також на збереження та просування регіональної ідентичності. Наприклад, резолюцією 1982 року Європейський Парламент підкреслив необхідність "забезпечити якомога більше залучення місцевих і регіональних властей" до розробки комунітарної і національної політики. 1984 року під егідою ЄЕС було проведено першу Конференцію регіонів Співтовариств-

ва. Підсумкові документи конференції закликали національні держави перерозподілити частку владних повноважень на користь регіонів і створити регіональний щабель влади у тих територіальних одиницях, де його ще не існувало. Конференція також звернулася до Співтовариства із пропозицією про створення органа з регіональних справ у рамках наднаціональної системи.

У свою чергу, резолюція Європарламенту 1984 року визначила регіон як один із важливих учасників розбудови демократичної Європи та закликала спільно працювати над розширенням компетенції регіонального щаблю управління. У такому самому дусі було витримано й Спільну декларацію Європейських Ради, Комісії і Парламенту 1984 року, яка наголошувала на потребі залучення регіонів до вироблення комунітарної політики.

У той самий період у деяких країнах Спільного ринку розпочалися широкі реформи, спрямовані на набуття регіонами суб'єктності, і поступове перетворення регіонального рівня управління на один із щаблів прийняття рішень. Наприклад, у 1970-х роках розпочала рух до федералізації Бельгія: унаслідок зміни конституції у країні було запроваджено три мовно-культурні спільноти (французька, фламандська та німецька), які 1980 року отримали власні автономні уряди та повноваження у сфері культури, охорони здоров'я, міжнародної співпраці. Згідно з конституцією, що набула чинності 1976 року, у Португалії відбулася децентралізація влади, а дві заморські території – Азорські острови та архіпелаг Мадейра – одержали статус автономних регіонів. 1978 року Іспанія була поділена на 17 автономних спільнот (регіонів) зі значними повноваженнями. Достатньо радикальними були реформи у колись жорстко централізованій Франції: упродовж 1982-1983 років її регіони отримали статус окремих суб'єктів публічного права (на відміну від попереднього статусу статистично-облікових та адміністративних одиниць), власну систему виконавчої влади, а також самостійні повноваження у сферах економіки, освіти, транспорту, екології, культури тощо.

Реформа регіональної політики: кінець 1980-х – початок 1990-х років

Кінець 1980-х років було позначено глибоким реформуванням регіональної політики Співтовариства. ЄЕС спонукали до відповідних змін, зокрема, такі чинники:

- низька результативність політики зближення, оскільки очікуваного вирівнювання регіонів за показниками розвитку не відбулося;
- поява нових викликів на тлі зближення через вступ до ЄЕС Іспанії і Португалії, унаслідок якого кількість відсталих регіонів Співтовариства зростає більш ніж на 20,0 %;
- негативний вплив регіональної нерівності на темпи інтеграції;
- очевидна нестача коштів структурних фондів для розв'язання завдань регіональної політики;
- недостатня координація зусиль між Співтовариством і державами-членами у цій сфері.

У ході реформ було уточнено цілі, завдання та принципи здійснення регіональної політики, істотно зміцнено її інституційну та фінансову базу, а сама вона посіла провідне місце на тлі політичної діяльності європейських комунітарних структур. Зближення регіонів було проголошено однією із програмних настанов регіональної політики ЄЕС, а поняття "політика зближення" та "регіональна політика" збіглися у практиці Співтовариства. У цей період було фактично закладено підвалини європейської регіональної політики у сучасному її вигляді.

Реформування розпочалося із прийняття низки керівних документів, що чіткіше визначили офіційний підхід Співтовариства до регіональної проблематики, сформулювали її керівні принципи на перспективу. Наприклад, 1988 року Європейський Парламент ухвалив резолюцію про комунітарну регіональну політику та роль регіонів, що визначала необхідність посилення координації регіональної політики та постійного збільшення коштів Співтовариства, які мають бути спрямовані на її проведення. Крім того, разом із резо-

люцією було прийнято Хартію Співтовариства щодо регіоналізації, в якій було викладено позицію та засади політики ЄЕС до регіонів.

Відтепер важливим аспектом регіональної політики стало просування *регіоналізації* у країнах – членах ЄЕС, тобто автономізації регіонів, передавання їм повноважень від національного центру. Зокрема, Співтовариство проголосило такі принципи регіоналізації:

- статус регіонів має бути закріплений на конституційному рівні;
- кордони регіонів мають бути визначені з урахуванням побажань населення;
- повноваження регіонів мають бути зафіксовані у регіональних статутах (бажано у формі конституцій);
- кожний регіон повинен мати щонайменше власний законодавчий орган, обраний голосуванням мешканців із дотриманням демократичних процедур, і відповідальний перед ним уряд;
- регіони мають отримати право самоврядування та повноваження у сферах, що не належать до виняткової компетенції центру;
- регіонів мають володіти власними фінансовими ресурсами, у тому числі тими, що отримані із регіональних податків і зборів;
- регіони мають бути залучені до діалогу та процесу прийняття рішень на національному та комунітарному рівнях тощо.

В інституційному вимірі також відбувалися зміни. Європейська Комісія створила Консультативну раду регіональних і місцевих органів влади, до якої було залучено представників регіонів з усіх 12 (на той момент) держав-членів. Основним завданням Консультативної ради стала участь у розробці регіональної політики Співтовариства.

Реформування зазнав й основний інструмент підтримки реалізації регіональної політики – система структурних фондів. У 1988-1989 роках Європейська Комісія затвердила такі принципи їх роботи:

▪ *принцип концентрації*, тобто зосередження заходів на пріоритетних цілях із метою тіснішої координації регіональної політики;

▪ *принцип партнерства* Європейської Комісії і національних, регіональних і місцевих органів у сфері регіональної політики;

▪ *принцип доповнюваності*, тобто спільне фінансування всіх заходів фондів ЄС з боку країн-членів;

▪ *принцип програмності*, тобто спрямування коштів на великі програми (а не на чисельні окремі проєкти), що спрямовані на розв'язання конкретних проблем.

У ході реформи ЄЕС перейшов до практики прийняття багаторічних фінансових рамкових програм, що розраховані на п'ять (а згодом – на сім) років, які мали чіткі завдання. Такі завдання регіональної політики підлягали перегляду та корегуванню (за потреби) на наступний плановий період. Зокрема, на 1989/93 рік було зафіксовано такі завдання:

1. Підтримка регіонів, ВВП на душу населення в яких становить меш ніж 75,0 % від середнього в ЄЕС. На реалізацію завдань у рамках цієї цілі було передбачено більше 70,0 % сумарних витрат на регіональну політику ЄЕС. Це завдання фактично лишалося незмінним до 2007 року.

2. Підтримка зон із високим рівнем безробіття, що спричинив занепад місцевої промисловості (бл. 11,0 % сумарних витрат).

3 і 4. Боротьба із застійним безробіттям, особливо серед молоді (10,0 %).

5. Підтримка сільськогосподарських регіонів (9,0 %).

6. Підтримка районів Крайньої Півночі із низькою щільністю населення у Швеції і Фінляндії⁶.

Ще одним аспектом реформи стало запровадження так званих **ІНІЦІАТИВ СПІВТОВАРИСТВА** – цільових проєктів, призначення яких – розв'язання конкретних проблем, що є характерними для груп регіонів, і фінансування окремо визначених напрямків регіонального розвитку.

⁶ Це завдання додано 1994 р.

Однією із найбільш важливих стала ініціатива **INTERREG** (*Inter-Regional Cooperation – міжрегіональна співпраця*), започаткована 1989 року, що триває й досі. Ініціатива покликана стимулювати співпрацю між країнами – членами Співтовариства на різних рівнях з особливим акцентом на регіональному рівні. Керівний принцип INTERREG – просування економічного, соціального та культурного розвитку певної території (регіону) у цілому, незважаючи на міждержавні кордони. У 1989-1993 роках на забезпечення цієї ініціативи було виділено 1,1 млрд єкю. Усього до 1999 року було реалізовано 13 ініціатив Співтовариства. При цьому зростання обсягів фінансування зі структурних фондів продовжилося, чому значно сприяло збільшення комунітарного кошторису у ході бюджетних реформ Співтовариства. Наприклад, у 1989-1993 роках загальна сума витрат на політику зближення сягнула 64,0 млрд єкю.

Підписання **МААСТРИХТСЬКОГО ДОГОВОРУ** та перетворення ЄЕС на ЄС (1993) відкрило шлях для подальшого розвитку принципів, що були закладені реформами регіональної політики 1988-1989 років.

Важливим стимулом подальшої регіоналізації стало запровадження *принципу субсидіарності* ЄС, згідно з яким рішення мають бути прийняті на адміністративному рівні, що найбільш наближений до громадян, і при цьому достатній для ефективного розв'язання тих питань, щодо яких ці рішення прийнято. Таким чином, принцип субсидіарності разом із принципом партнерства створили правові підстави для залучення регіонального та місцевого рівнів управління до адміністративно-політичного процесу ЄС.

Договором також було передбачено заснування нової інституції, що була залучена до процесу вироблення комунітарної регіональної політики – **КОМІТЕТУ РЕГІОНІВ (КР)**, який замінив Консультативну раду регіональних і місцевих органів влади. КР став дорадчим органом ЄС, до складу якого входять обрані представники регіональних місцевих владних установ.

До числа фондів, які беруть участь в імplementації цілей регіональної політики, 1993 року було додано **ФОНД ГУРТУВАННЯ (ФГ)**, завданням якого стала підтримка проектів у сфері міжрегіональної транспортної інфраструктури, екології та енергетики. Фонд мав автономний щодо структурних фондів статус (до 2007 р.) і був призначений насамперед для країн, валовий національний дохід яких на душу населення не перевищує 90,0 % від середньоєвропейського. У 1994-1999 роках сумарні видатки ЄС на цілі регіональної політики зросли до 168,0 млрд єкю, сягнувши близько 30 % консолідованого кошторису Союзу.

Усі ці кроки сприяли зниженню розриву у рівнях розвитку різних регіонів ЄС та економічному відновленню відсталіх регіонів. Основою для цих змін став не просто перерозподіл коштів і пільг, а надання комунітарної підтримки заради здійснення структурних реформ, розбудови інфраструктури та пошуку нових варіантів реалізації регіонального потенціалу.

Важливим проміжним наслідком реформи стало подальше просування тенденції на автономізацію європейських регіонів, їх дедалі більш активне залучення до вироблення національної і комунітарної політики із широкого кола питань, у тому числі за допомогою механізмів Комітету регіонів. В ЄС тривала децентралізація національних держав, зокрема:

- у 1994 та 1997-1998 роках у Греції за "планом Каподістрія" було сформовано регіональний рівень управління;
- у Великій Британії відбулися державні реформи 1997-1998 років, що розпочали процес так званої деволуції влади – часткового передавання повноважень на регіональний щабель управління;
- упродовж 1998-1999 років парламенти було створено у Північній Ірландії, Уельсі, Шотландії і столичному регіоні Великий Лондон.

Паралельно у рамках підготовки до євроінтеграції тривала регіоналізація у державах ЦСЄ – реформи адміністративно-територіального устрою та адаптація до класифікації

NUTS. При цьому у загальноєвропейському масштабі децентралізація мала як політико-адміністративний, так і бюджетний характер: разом із владними повноваженнями регіони отримували податкові важелі.

Реформа 1999 року

На початку 1999 року Рада ЄС піддала перегляду завдання регіональної політики у руслі адаптації до нових європейських реалій. На часі стояло питання підготовки ЄС до входження групи нових членів із числа колишніх держав так званого "соціалістичного табору" та Республіки Кіпр. Розширення мало потягти за собою появу нових викликів у контексті регіональної політики, оскільки до Союзу входили країни, у складі яких були численні регіони із завідомо більш низьким за середньоєвропейський рівнем розвитку. У той самий час реформа мала зняти такі проблеми регіональної політики, як її бюрократизація, наявність розбіжностей між цілями регіональної політики та пріоритетами ЄС, недостатня узгодженість національних і регіональних програм розвитку, що далися взнаки у попередній період.

Отже, на період 2000-2006 років Радою було встановлено завдання регіональної політики:

1. Допомога регіонам, що відставали у розвитку (подібно до аналогічного завдання 1989 р.) Як і раніше, на це завдання було виділено близько 70,0 % коштів на проведення політики зближення.

2. Підтримка економічної і соціальної конверсії у регіонах, що істотно залежать від розвитку окремих галузей промисловості, сільського господарства та риболовства, не мають достатньо розвиненої інфраструктури (12,0 % видатків ЄС на зближення).

3. Модернізація освіти та зниження безробіття (18,0 %).

Крім того, було переглянуто концепцію Ініціатив Співтовариства – їх кількість скорочено до чотирьох. Ключовою ініціативою та великим реципієнтом фондів лишилася ініціатива INTERREG, спрямована на гармонізацію територіально-просторового розвитку ЄС у трьох напрямках:

- транскордонна співпраця;
- допомога гармонійній територіальній інтеграції;
- розвиток відсталих регіонів шляхом міжрегіональної співпраці.

Паралельно із цим ЄС розгорнув низку програм зі сприяння інтеграції нових країн-членів до Союзу, у тому числі у вимірі зближення (зокрема, таких як PHARE та ISPA).

На завдання регіональної політики у 15 країнах – членах ЄС було передбачено 213,0 млрд євро, тоді як на фінансування зближення у державах, що приєдналися до Союзу 2004 року, – ще 22,0 млрд євро. Одним із ключових напрямків комунітарних витрат став розвиток інфраструктури.

Курс на подальшу автономізацію регіонів країн ЄС, їх залучення до участі у комунітарному політичному, економічному та культурному житті у рамках регіональної політики ЄС отримав своє продовження. Наприклад, Ніццький договір (набув чинності 2003 р.), передбачав подальше посилення ролі КР у роботі ЄС. Своєю чергою, адміністративно-політична та бюджетна роль регіонів зросли у країнах ЦСЄ, що активно здійснювали імплементацію *acquis communautaire* у сфері децентралізації.

Розширення 2004 і 2007 років створили додаткове навантаження на систему регіональної політики, що перетворилася на один із ключових напрямків діяльності ЄС та основного одержувача коштів з європейського бюджету. Унаслідок розширення 2004 року, під час якого до ЄС приєдналися 10 країн, населення Союзу збільшилося на 20,0 %, а ВВП зріс лише на 5,0 %, що зумовило різке збільшення розриву у рівнях розвитку між європейськими регіонами. Для ілюстрації, ВВП на душу населення північно-західних регіонів Чехії рівня NUTS-2 не перевищував 30,0 % від середнього в ЄС. Той самий показник Литви⁷ на момент приєднання до ЄС становив 27,0 % від середньоєвропейського, Латвії – близько 25,0, а Східної Словаччини – 23,0 %. Для порівняння, у найбіднішому регіоні

⁷ Кожну з трьох країн Балтії у статистичних цілях дорівнюють до регіону NUTS-2.

NUTS-2 "старої Європи" – Західній Греції – ВВП на душу населення був майже вдвічі менший за середньоєвропейський.

Такі контрасти стали ще більш вираженими 2007 року. Рівень ВВП на душу населення найменш успішного, Північно-Західного регіону Болгарії, становив лише близько 10,0 % від середнього в ЄС. Станом на 2008 рік на Польщу, Болгарію та Румунію припадало 17 серед 22 європейських регіонів рівня NUTS-2 із ВВП на душу населення нижче 50,0 % від середньоєвропейського. При цьому розбіжності у рівнях розвитку виявилися драматичнішими на регіональному рівні NUTS-3: приміром, у прикордонних північно-східних повітах Польщі цей показник становив близько 17,0 %, у латвійській Латгалії – 12,3, у румунських повітах на кордоні з Молдовою – менше 8,0 % від середнього в ЄС. Важливим аспектом проблеми регіональної нерівності стала й кратна різниця між показниками розвитку столичних (зазвичай найбільш близьких до середньоєвропейських параметрів) і периферійних регіонів нових центрально- та східноєвропейських країн ЄС.

Нагальна проблема подолання цього розриву між бідними та багатими регіонами Європи зумовила черговий перегляд завдань регіональної політики на 2007-2013 роки. Відбулася консолідація ресурсів політики зближення, зокрема, ФГ було включено до числа структурних фондів, а правила їх функціонування та фінансування було спрощено. У цей період визначено такі завдання регіональної політики:

1. *Здійснення конвергенції* через підтримку зростання та створення нових робочих місць у найменш розвинених країнах і регіонах. Основними одержувачами комунітарної допомоги стали "проблемні" регіони нових 12 членів Союзу. ЄС виділив на заходи за цим напрямом політики більше 80,0 % сукупних фінансових ресурсів регіональної політики.

2. *Просування регіональної конкурентоспроможності та зайнятості*. Це стосувалося здебільшого регіонів "старих" членів ЄС; на його реалізацію було спрямовано близько 16,0 % коштів структурних фондів та інших джерел.

3. *Забезпечення територіального гуртування в Європі* шляхом гармонійного та збалансованого розвитку євро-

пейського простору. Заходи у рамках цього завдання було реалізовано у форматі ініціативи INTERREG і розповсюджено на всі регіони ЄС (а також Швеції і Норвегії), що перебували не далі 150 км від кордону. Основний акцент було зроблено на обміні технологіями, знаннями та досвідом між регіональними та місцевими інститутами у таких сферах, як розбудова інноваційної економіки та захист довкілля. На це завдання було асигновано 2,5 % структурних коштів ЄС.

У рамках регіональної політики було визначено два основні напрямки спрямування допомоги, що відображали не тільки зміщення пріоритетів у бік стимулювання економічного й технологічного поступу, але й нову роль природоохоронного порядку денного у житті Співтовариства:

- розвиток інфраструктури "зеленої" економіки та заходи із протидії кліматичним змінам (30,0 % інвестицій ЄС за усіма напрямками);

- науково-технічний прогрес, інноваційний розвиток, "розумна" економіка (25,0 % витрат).

Ці заходи принесли свої плоди. У результаті імплементації регіональної політики ЄС було досягнуто низки позитивних зрушень у ключовому вимірі цієї політики – вирівнювання розвитку у різних регіонах ЄС. За даними Євростату, з 2007 по 2015 рік у найбільш бідніших регіонах було створено 1,3 млн робочих місць. Значних результатів досягнуто у сфері розвитку транспортної інфраструктури та енергетики: з 2007 по 2014 рік на кошти регіональної політики побудовано 6,7 тис. км і відновлено 41,3 тис. км доріг, 475,0 км і 7,5 тис. залізних доріг, відповідно; розгорнуто 5,3 ГВт енергогенеруючих потужностей із відновлювальних джерел. На прямі інвестиції Співтовариства було запущено близько 360,0 тис. проєктів у сфері малого та середнього бізнесу, більше 140,0 тис. стартапів. Як результат, у короткий період з 2007 по 2010 рік доходи мешканців найбільш бідніших регіонів ЄС зросли з 60,5 % до 62,7 % від середньоєвропейських, незважаючи на кризу та рецесію, що уразила ЄС.

Тривав процес зміцнення політичної ваги регіону у загальноєвропейському масштабі. За підсумками набуття

чинності Лісабонським договором, із 2009 року до компетенції КР увійшло таке питання, як керування діяльністю Мережі моніторингу принципу субсидіарності. КР отримав право звертатися до Суду ЄС, якщо, на його думку, закони ЄС порушують принцип субсидіарності. У цілому було завершено тривалий процес децентралізації у країнах ЦСЕ. Одна з останніх, найбільш централізованих держав Європи – Греція, імплементувала у 2010-2011 роках програму "Каллікратіс", у рамках якої було утворено сім децентралізованих адміністрацій регіонального рівня. У Великій Британії відбулася подальша революція виконавчої влади у таких регіонах, як Шотландія та Уельс, у Португалії було виділено рівень між-муніципальних громад, що відповідав категорії NUTS-3 (2013) тощо.

Регіональна політика ЄС на сучасному етапі

Наразі регіональна політика становить ключовий напрям діяльності комунітарного рівня влади в ЄС. Вона акумулює найзначніший обсяг фінансових та організаційних ресурсів, що зумовлено принциповою важливістю її основної мети – досягнення зближення у розумінні рівномірного розвитку європейських регіонів.

Регіональна політика ЄС зазнала чергового корегування 2013 року, яке було спрямовано на підвищення її ефективності. Зокрема, з метою подолання бюрократичних бар'єрів було уніфіковано правила роботи всіх структурних фондів, що залучені до її здійснення. З метою дотримання цільового характеру комунітарних інвестицій установлено низку вимог, яким одержувачі коштів мають задовольняти, причому Європейська Комісія набула права призупиняти фінансування, якщо держава-член порушує певні правила ЄС.

Наразі регіональна політика ЄС має перед собою *дві стратегічні цілі*, визначені як "Інвестування у зростання та робочі місця" та "Європейська територіальна співпраця". У рамках їх реалізації на період 2014-2020 років перед регіональною політикою було поставлено 11 *тематичних завдань*:

- підтримка досліджень, технологічного розвитку та інновацій;
- покращення доступу до інформаційно-комунікативних технологій та їх якості;
- підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств;
- підтримка переходу на низьковуглецеву економіку;
- просування попередження кліматичних ризиків, адаптації до них та управління ними;
- збереження та захист довкілля й просування енергоефективності;
- розвиток транспорту та мережевих інфраструктур;
- просування сталої зайнятості та мобільності праці;
- просування інклюзивності, боротьба з бідністю та дискримінацією;
- інвестування в освіту, професійну підготовку та безперервну освіту;
- підвищення ефективності державного управління.

Усього на потреби регіональної політики на цей період було передбачено 351,8 млрд євро, або 32,5 % кошторису ЄС. При цьому вважають, що за рахунок залучення національних, регіональних і позабюджетних коштів до відповідних проєктів за підсумками періоду сумарний обсяг інвестицій у рамках регіональної політики може сягнути 450,0-500,0 млрд євро. Переважна більшість цих коштів припадає на заходи для першої мети, тоді як на проєкти з другої мети (продовження ініціативи INTERREG у новому форматі) виділено 10,1 млрд євро. Такі масштабні вкладення сприяють не тільки подоланню розриву між бідними та багатими регіонами Європи, але й стимулюють зростання економічного потенціалу та політико-адміністративного впливу регіонів і, відповідно, становлення регіонального рівня як одного з рівнів системи управління в ЄС.

Акцент на децентралізації держави та регіоналізації наразі є одним з елементів змістовного наповнення спільної зовнішньої політики ЄС. У комюніке ЄК COM 280 (2013) було зафіксовано необхідність просування принципів зміцнення

громад і регіонів як один із рецептів подолання економічних труднощів і стимулювання реформ у країнах – партнерах ЄС.

Близькими до сфери регіональної політики є **макрорегіональні стратегії ЄС**, під якими розуміють політичні форми, створені на пропозицію окремих держав – членів ЄС (або сусідніх країн), що спрямовані на розв'язання конкретних проблем європейських макрорегіонів. Відповідні пропозиції подають до Європейської Ради, яка звертається до ЄК із проханням ініціювати розробку та затвердити ту чи іншу стратегію. До реалізації макрорегіональних стратегій можуть бути залучені державні та регіональні бюджети, кошти структурних фондів ЄС, позабюджетні джерела тощо. Наразі ЄС реалізує стратегії щодо Балтійського регіону (2009), Дунайського регіону (2010), Адріатико-Іонічного регіону (2014), Альпійського регіону (2015).

Інституційне середовище регіональної політики

Ключовою посадовою особою ЄС, що залучена до проведення регіональної політики, є **КОМІСАР ІЗ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**, якого призначає голова Європейської комісії. До сфери повноважень комісара входить, зокрема, забезпечення координації заходів регіональної політики з політикою ЄС за іншими напрямками, нагляд за інвестуванням коштів, що виділено на проведення політики, з метою забезпечення її результативності, забезпечення узгодженості в роботі структурних фондів ЄС, розробка пропозицій з удосконалення політики тощо.

За розробку та моніторинг реалізації конкретних положень регіональної політики ЄС відповідає **ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ІЗ РЕГІОНАЛЬНОЇ І МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**. Ця структура аналізує хід виконання програм і проєктів у рамках регіональної політики ЄС, оцінює їх результативність і готує пропозиції щодо змін у цілях, завданнях і методах проведення цієї політики. Генеральний директорат допомагає комісару з регіональної політики у здійсненні його функцій і звітує перед ним. Ця установа фактич-

но є провідною у контексті вироблення та імплементації комунітарної регіональної політики.

Ключовим інструментом проведення регіональної політики є **СТРУКТУРНІ ФОНДИ ЄС**, через які здійснюється наповнення політики зближення коштами. Провідні фонди, що залучені до реалізації регіональної політики, – ЄФРР, ЄСФ і ФГ. Зокрема, на тлі регіональної політики ЄС до 2020 року ЄФРР бере участь у підтримці всіх завдань.

Інституційним виразником інтересів регіонів на комунітарному рівні є **КОМІТЕТ РЕГІОНІВ**, до якого входять 350 представників регіональних і місцевих органів влади з усіх 28 країн – членів ЄС. КР уповноважений брати участь у виробленні норм і політики ЄС у регіональному вимірі, забезпечуючи це за допомогою певних механізмів. Європейська Комісія, Рада ЄС та Європейський Парламент зобов'язані звертатися до КР у ході розробки законодавства щодо урядування на місцевому та регіональному рівні, зокрема із таких питань, як охорона здоров'я, освіта, зайнятість, соціальна політика, економічне та соціальне зближення, транспорт, енергетика та зміна клімату. На відповідні подання від цих установ КР готує власну позицію, яку доводить до їх відома. КР розглядає від 50 до 80 таких законопроектів і політичних документів ЄС на рік, крім того, може виступати з власною позицією з того чи іншого політико-адміністративного питання ЄС. Механізм КР служить для забезпечення прав регіонів у контексті вироблення європейської політики та просування регіонального порядку денного в органах ЄС.

Основним **об'єктом** і водночас **одним із суб'єктів** регіональної політики є **регіони рівнів NUTS-2 і NUTS-3**, на які спрямовано переважний обсяг фінансування у рамках політики зближення. Ключовий акцент реформ із децентралізації у рамках ЄС зроблено на трансформацію регіонів цього рівня, їх перетворення на елемент загальноєвропейської системи прийняття рішень і надання адміністративних послуг громадянам. Суб'єктний характер регіонів на тлі регіональної політики виявляється у наступних аспектах:

- регіони беруть участь у розробці регіональної політики, впливаючи на цей процес як прямо (за допомогою КР), так і опосередковано – шляхом використання інституціоналізованих або неформальних механізмів сучасної децентралізованої європейської держави;

- регіональні управлінські структури (як законодавчі, так і виконавчі) залучені до імплементації положень комунітарної регіональної політики, у тому числі у взаємодії з органами Союзу та національної держави.

Багаторівневе врядування

Комунітарна регіональна політика справила глибинний структурний вплив на розвиток регіонів країн – членів Союзу в економічному, політичному, культурному вимірах. За підрахунками, з 1989 по 2020 рік сумарний обсяг коштів, інвестованих ЄС у реалізацію її завдань, становив більше 1,2 трлн євро. У ході засвоєння цих коштів з'явилися соціальні структури, прив'язані до обслуговування економічних, суспільних і політичних інтересів регіонів. Ця тенденція перекинулася й на формування або піднесення регіонального порядку денного у культурному та суспільно-політичному житті європейських держав. Настанова на децентралізацію та автономізацію регіонів (регіоналізацію), передавання функцій влади на нижчі, більш наближені до людини та її потреб щаблі управління, стала одним із принципів комунітарної позиції щодо регіональної політики, увійшла до державної практики країн-членів і долучилася до переформатування адміністративно-політичного ландшафту Європи. Якщо у 1970-х роках більшість європейських країн являли собою, за поодинокими винятками (напр., ФРН), централізовані унітарні держави, то на кінець другого десятиліття XXI ст. усі держави ЄС (і майже всі європейські) перетворилися на децентралізовані.

У загальноєвропейському масштабі регіон став окремою адміністративно-політичною реалією та економічним гравцем. Наприклад, на початку 2010-х років основний обсяг

повноважень із таких напрямів адміністрування, як захист довкілля та житлове забезпечення в ЄС, перебував у руках не центральних органів влади, а регіональних і місцевих структур. Зокрема, саме на останні припадало від 70,0 до 80,0 % усіх бюджетних витрат за вказаними напрямками в середньому за ЄС.

Наступними за ступенем децентралізації в європейських країнах стали повноваження у сферах охорони здоров'я, культури, релігії та освіти, що більш ніж наполовину було профінансовано із регіональних і місцевих бюджетів. У цілому, станом на кінець першої декади XXI ст. на рівень регіонів і громад припадало більше 16,0 % ВВП ЄС і 58,0 % – публічних бюджетних інвестицій.

Завдяки постійній фіскальній децентралізації дедалі більшу частку у структурі бюджетних витрат було розподілено через регіональні бюджети. Станом на 2010 рік в ЄС у цілому близько 29,0 % витрат із публічних бюджетів припадало саме на регіональний рівень. Лідерство за цими показниками утримували держави "старої Європи", насамперед Данія (63,0 %), Іспанія (48,0), Швеція (47,0), Фінляндія (49,0), Німеччина (38,0), Бельгія (37,0 %) тощо. Більшість "нових" членів ЄС, що активно проводили реформи у руслі регіоналізації, з 1995 по 2010 рік збільшили цей показник щонайменше на 10,0 %.

У розвиток принципів субсидіарності та партнерства регіональні структури було широко залучено до загальноєвропейської системи управління. Наразі регіональні та місцеві органи влади є відповідальними за імплементацію більше 70,0 % комунітарних законодавчих норм.

Одним із важливих підсумків цього процесу стало формування в ЄС так званої "системи багаторівневого урядування", сама концепція якого віддзеркалює становлення субнаціонального (регіонального) рівня управління як одного зі "щаблів" або "поверхів" влади в ЄС, поруч із комунітарним (наднаціональним) і національним. У такому розумінні система державної влади в кожній окремо взятій країні ЄС ви-

глядає як триступенева ієрархія, де вищий щабель влади представлений Співтовариством, середній – національною державою, а базовий – регіоном. Між цими рівнями існує складна мережа взаємозв'язків і взаємовпливів, що врівноважують інтереси всіх щаблів та орієнтує їх на ефективну роботу на користь громадянина, громади, регіону, держави та Союзу у цілому. У контексті цього поняття регіональний рівень нерідко позначають як "третій рівень управління".

Упродовж тривалого часу концепція багаторівневого врядування мала скоріше теоретичний характер і була широко уживаним (у т. ч. у комунітарному дискурсі), але не формалізованим поняттям. У першій-другій декадах ХХІ ст. відбулося закріплення цього поняття в офіційних документах ЄС. 2009 року КР видав "Білу книгу" із питання багаторівневого управління, у якій обстоював тезу про необхідність розвитку регіонального управлінського рівня як одного із нових шляхів подальшого просування європейської інтеграції. "Білу книгу" підтримала КР 2012 року, що надавала визначення терміну "багаторівневе урядування" та ініціювала розробку та відкриття до підписання Хартії багаторівневого врядування. Крім того, було запроваджено систему оцінювання впровадження принципу багаторівневого урядування в ЄС, що оновлюється, у регулярному режимі.

Хартію багаторівневого врядування було відкрито до приєднання 2014 року. Її учасниками могли стати місцеві та регіональні адміністрації ЄС. Підтримати Хартію та взяти на себе зобов'язання з просування її принципів можуть будь-які європейські асоціації та об'єднання місцевих і регіональних органів влади, а також окремі політики. Відповідно до документів ЄС:

Багаторівневе врядування – це управління, яке базується на координуючій дії ЄС, країн-членів, регіональних і місцевих органів влади, що реалізується, відповідно до засад субсидіарності та пропорційності в операційній та інституалізованій співпраці із розробки та імплементації політики ЄС.

Розвиток багаторівневого врядування стикається у сучасному ЄС із такими проблемами:

- нерівномірність регіоналізації в Європі та, як наслідок, існування відмінностей у статусі, ролі та реальних повноваженнях різних регіонів;
- різний рівень підготовленості регіональних і місцевих органів влади до повноцінного виконання своїх функцій;
- слабкість регіонального управлінського рівня у більшості "нових" членів ЄС;
- вияви протидії із боку центральних органів влади як виразника інтересів національної держави та/або її адміністративного апарату тощо.

Настанова на децентралізацію влади, регіоналізацію та розвиток багаторівневого врядування перетворилася на один із важливих напрямків сучасної регіональної комунітарної політики та, у ширшому розумінні, на одну з визначних рис євроінтеграційного процесу.

Європейські регіони у контексті сьогодення

На сучасному етапі регіони країн ЄС є важливими гравцями на європейському просторі у політичному, економічному, соціокультурному вимірах. Попри існування між ними значних відмінностей у реальному статусі, рівнях економічного розвитку, активності, ступені власної регіональної ідентичності, історичному підґрунті тощо, регіони Європи є силою, на яку дедалі більше доводиться зважати як національним державам, так і Співтовариству у цілому.

Важливим поняттям європейської регіональної політики, а також однією із центральних концепцій теорії і практики європейського регіоналізму є поняття **"Європа регіонів"**. Теоретичне підґрунтя цієї концепції було сформовано упродовж повоєнних років у рамках кількох шкіл європейської наукової думки, зокрема, ідеалізму та федералізму. Основним лейтмотивом ідей, що лягли в основу цього поняття, став пошук такої формули реорганізації європейських відносин, яка б дозволила створити надійні запобіжники проти

повторення катастроф світових або європейських воєн і закласти гарантії подальшого збереження миру, розвитку та демократії в Європі. Науковці-дослідники цієї проблеми вважали, що подібні гарантії можуть бути створені за допомогою якомога більшого розширення прав, сфери відповідальності та повноважень регіону, що, як політичний актор, міг би "врівноважити" національну державу. На думку дослідників-теоретиків⁸ повоєнна Європа мала перетворитися на простір, суб'єктами якого стануть не тільки держави-нації, а й регіони як їх субнаціональні складові. Цей концептуальний доробок справив вагомий вплив на суспільно-політичну та наукову думку Європи, оскільки був витребуваний у подальшому, зокрема, як:

- ідейно-теоретична основа для реформ із децентралізації і регіоналізації, що відбувалися у державах Співтовариства/ЄС у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст.;

- обґрунтування прагнень європейських регіонів і громад до автономізації та/або набуття чи розширення повноважень зі здійснення впливу на національну та комунітарну політику;

- спосіб осмислення реалій, що склалися у системі політичних, економічних, суспільних відносин в Європі у контексті її внутрішньої регіональної сегментації і регіональної політики ЄС.

Структурні перетворення, що відбулися у державних і конституційних системах європейських країн у ході реформ із децентралізації, обумовлюють значну актуальність концепції "Європи регіонів" на сучасному етапі розвитку ЄС. У результаті цих перетворень європейський політико-економічний ландшафт зазнав глибокої сегментації, яку характеризує формування широкого кола нових гравців регіонального та місцевого масштабу.

У 1970-1980-х роках глибока децентралізація відбулась у таких жорстко унітарних країнах, як Франція (реформи Дефера), Португалія та Іспанія. Упродовж 1996-2001 років уна-

⁸ Напр., Г. Бругманс, Д. де Ружмон, Г. Еро, А. Марк, Л. Кор.

слідок кількох турів реформ (реформ Бассаніні та Бінді) колись централізована Італія стала децентралізованою державою із сильними регіонами. Ірландія почала свій рух до регіоналізації 1999 року після проведення національного референдуму, що відкрив шлях для адміністративних реформ 2000-х років. У 1990-2000-х роках значних змін зазнав устрій Великої Британії і Греції, розпочалися комплексні регіональні реформи у Швеції.

Одним із найбільш показових у контексті формування релій, подібних до бачення, постульованого концепцією "Європи регіонів", став приклад Бельгії. Тут з 1970 по 2011 рік мали місце сім конституційних реформ, що трансформували колись унітарну та централізовану країну у федерацію з сильними регіональними (Валлонія, Фландрія, регіон Брюссель-Столиця) та мовно-культурними утвореннями (мовні спільноти). Зміни зачепили й федеративні держави, в яких статус регіонів уже характеризував значний рівень автономії. Зокрема, 1992 року до конституції Німеччини було внесено ст. 23, яка розширила права федеральних земель щодо участі у процесі прийняття рішень з вироблення європейської політики.

Із 1989 року у країнах ЦСЄ (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія) почалися конституційні трансформації, результатом яких стала істотна децентралізація, яку супроводжувало формування нових регіональних одиниць рівнів NUTS-2 і NUTS-3, подекуди наділені широкою адміністративно-політичною та фіскальною автономією. Основний обсяг змін припав на 2000-і роки, однак казати про завершення процесу регіоналізації у ЦСЄ зарано: реформи тривають, нові регіони беруть усе активнішу участь у житті власних держав та європейського простору.

У цілому всі ці зміни, більшість яких відбулася у контексті інтенсифікації комунітарної регіональної політики та/або євроінтеграції, дозволяють констатувати широку сегментацію європейського простору. Якщо у повоєнні роки національна держава фактично утримувала монополію на статус актора міжнародних відносин у Європі, то у результаті пере-

творень може йтися про бодай частковий трансфер суб'єктності до субнаціонального рівня, що віддзеркалюється через появу численних нових акторів – регіонів, громад, міжрегіональних об'єднань тощо. У той самий час концепція "Європи регіонів" далека від втілення у найбільш радикальній редакції, яка передбачала повну "підміну" держави регіоном: роль держави як уособлення загальнонаціональної ідентичності, гаранта безпеки та розвитку, носія ключових компетенцій у сфері управління забезпечує збереження провідного статусу держави навіть за просування ролі регіонів і громад.

Концепція "Європи регіонів" за змістом перегукується із концепцією багаторівневого врядування з тією різницею, що остання розглядає набуття регіоном суб'єктності суто в адміністративному контексті, роблячи акцент на становленні регіонального рівня управління у системі реалізації державної влади в ЄС, тоді як перша вбачає той самий процес у конкретному територіальному вираженні – як формування мережі нових європейських центрів потужності субнаціонального рівня та виділення все більшої кількості відповідних гравців із визначеними власними інтересами у політичній, господарчій, соціальній і культурній сферах.

Формати міжрегіональної взаємодії

Становлення регіонів як суб'єктів європейського простору відкриває перед ними нові можливості у сфері розвитку та просування власних інтересів. Дослідники зазначають актуалізацію явища, що відоме як **регіональна дипломатія**, або **парадипломатія**, під якою розуміють зовнішню, позарегіональну діяльність регіону, що спрямована на лобювання його інтересів у центральних і комунітарних органах, установах відносин з іншими регіонами ЄС, у т.ч. за межами власної країни. Широкого розповсюдження набула практика заснування представництв і бюро інтересів у Брюсселі як осередку європейської політики та місця розташування ключових інстанцій ЄС. У рамках парадипломатії регіони активно використовують не тільки дво-, але й багатосторонні формати взаємодії, вступаючи до міжрегіональних об'єднань.

Базове стале міжрегіональне утворення – єврорегіон – є свого роду віртуальним майданчиком для просування міжрегіональної і транскордонної співпраці, спільного відстоювання інтересів, узгодження напрямків і планів розвитку тощо.

Єврорегіон – координаційна структура, яка охоплює два чи більше територіально близьких регіонів ЄС, що розташовані у різних національних юрисдикціях (у низці випадків можуть входити до спільного історичного регіону).

Найстарішим єврорегіоном є **EUREGIO**, до складу якого входять прикордонні території ФРН і Нідерландів. Характерною особливістю єврорегіонів є те, що, поряд із регіонами ЄС, до їх складу можуть входити й регіони країн, що наразі не є членами Союзу (у т.ч. України). Відомо більше 200 єврорегіонів, серед яких близько 160 ведуть реальну діяльність.

Найбільш масштабним міжрегіональним об'єднанням є **АСОЦІАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕГІОНІВ (АЄР)**, утворена 1985 року. До неї входять більше 300 регіонів із 35 країн ЄС і сусідніх держав. АЄР стала одним з активних колективних лобістів принципу субсидіарності та трансферу влади з центральних до субнаціональних щаблів влади. 1996 року у рамках АЄР прийнято Декларацію щодо регіоналізму в Європі; Асоціація долучилася до розробки проєкту Європейської конституції і Лісабонського договору.

Регіони беруть участь також у менших об'єднаннях, що утворені за певною географічною та/або функціональною ознакою. Одним із них є **АСОЦІАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНІВ (АЄПР)**, заснована 1971 року задля просування транскордонної співпраці на рівні регіонів, громад і захисту відповідних регіональних інтересів. Наразі до складу АЄПР входять 185 регіонів та єврорегіонів. АЄПР активно долучається до реалізації регіональної політики ЄС, взявши участь, зокрема в імплементації проєктів у форматі INTERREG.

Важливим функціональним об'єднанням є **ЧОТИРИ МОТОРИ ЄВРОПИ**, до складу якого входять провідні регіони ЄС – Баден-Вюртемберг (ФРН), Каталонія (Іспанія), Ломбардія

(Італія) та Овернь-Рона-Альпи (Франція), на які припадає 6,78 % ВВП Союзу (бл. 1,3 трлн євро). Цілями утворення є посилення міжнародної ваги регіонів і просування їх ролі в Європі та в інститутах ЄС. Функціонують і такі міжрегіональні асоціації, як Конференція периферійних приморських регіонів, Асоціація європейських індустріальних регіонів (об'єднала Групу традиційних індустріальних регіонів і Конференцію та асоціацію сталеливарних територій) тощо.

Пошукові завдання

1. Дайте своє визначення терміну "регіон". Які аспекти поняття "регіон" є, на ваш погляд, ключовими?

2. Визначте та охарактеризуйте основні етапи становлення регіональної політики Співтовариства.

3. Що таке регіоналізація? Підготуйте есе з таких питань на вибір: поняття регіоналізації; просування регіоналізації у країнах Європи; спільне та відмінне у процесах регіоналізації в Європі.

4. Охарактеризуйте роль європейської регіональної політики та євроінтеграції у контексті децентралізації в Європі.

5. Концепції багаторівневого врядування, третього рівня врядування, "Європи регіонів": співвідношення теорії і практики (есе).

Рекомендована література

Europe, Regions and European Regionalism / R. Scully, R. Wyn Jones et al. – London : Palgrave Macmillan, 2010. – 277 p.

Бусыгина И. Концептуальные основы европейского регионализма / И. Бусыгина // Европа: вчера, сегодня, завтра / под ред. Н. П. Шмелева. – М. : Экономика, 2002. – 824 с.

Константинов В.Ю. Регионализм та регіоналізація в міжнародних відносинах / В. Ю. Константинов. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2006. – 200 с.

Топалова Е.Х. Особливості вітчизняної та європейських моделей регіоналізації / Е.Х. Топалова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : Зб. наук. праць. – 2011. – № 1 (4). – С. 107-115.

Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе / Г. Яровой. – Санкт-Петербург : Норма, 2007. – 145 с.

▪ Розділ 4 ▪

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Із найдавніших часів людство перебувало в русі, змінюючи місця проживання. Причинами переміщення могли виступати різноманітні фактори. Наразі велика кількість людей мігрує у пошуках притулку, рятуючись від військових дій, політичного переслідування, тероризму, недотримання прав людини. Причинами зміни місця проживання можуть виступати й чинники природного характеру – екологічні катастрофи, зміни кліматичних умов тощо.

Поняття міграції у широкому сенсі означає переміщення фізичних осіб усередині країни або за її межі з будь-яких причин і на будь-яку відстань. Явище міграції охоплює пересування біженців, трудових мігрантів, переміщених осіб та осіб, що прагнуть возз'єднатися зі своїми родинами. За визначенням Міжнародної організації з міграції:

Мігрантом є фізична особа, яка здійснила переміщення всередині країни або за її межі, незалежно від її правового статусу, причин переміщення, зі свого місця проживання, добровільного чи вимушеного характеру переміщення, причин зміни місця проживання й тривалості перебування поза звичним місцям проживання.

Міграційні процеси у сучасному світі являють собою невід'ємну частину соціально-економічних тенденцій. Протягом XX – початку XXI ст. міграція на території Європи була зумовлена різноманітними чинниками, залежно від політичних та економічних причин: міграція всередині Європи була спричинена наслідками Другої світової війни; у середині XX ст. у Західній Європі – унаслідок економічного зростання – стрімко збільшилася потреба в робочій силі ззовні

через неспроможність наявними ресурсами охопити потреби держав на ринку праці; крім того, возз'єднання працівників із третіх країн, що переїздили на роботу до Західної Європи, зі своїми сім'ями, збільшували кількість мігрантів у регіоні. Наприкінці ХХ ст. розпад СРСР та Югославії спричинив зростання міграційних потоків із країн Центральної і Східної Європи на захід – як з метою отримання притулку, так і для участі у трудових процесах. Основним видом міграції у напрямку та всередині сучасного Європейського союзу є змішана міграція – потоки іноземців, що, по-перше, включають мігрантів, які беруть участь в економічному процесі; по-друге, біженці, які направляються до країн ЄС у пошуку захисту від воєнних дій і/або політичного переслідування на батьківщині. Переважно учасниками міграційних процесів у ЄС на сучасному етапі є вихідці з країн Африки та Близького Сходу, які мають можливість потрапити до ЄС через Середземне море. Цей загальний шлях міграції можна поділити на напрямки:

- *західний* – із півночі Африки до Іспанії, Італії і далі Франції;
- *східний* – із Близького Сходу та Єгипту у напрямку Туреччини, Кіпру, Греції і Болгарії;
- *центральний* – із Сомалі, Ефіопії і Лівії у напрямку Мальти й Італії.

Формування документально-правової бази та механізмів втілення міграційної політики ЄС

Після завершення Другої світової війни та протягом перших повоєнних років питання міграції в Європі було компетенцією держав. Оскільки наддержавна організація Європи в цей час не охоплювала велику кількість країн континенту, то проблематика міграційних процесів була питанням суто внутрішнім для окремих міжнародних акторів. Попри укладення Римського договору 1957 року, важливою складовою якого було надання свободи пересування фізичних осіб, протягом довгого часу ефективність цих можливостей була досить сумнівною. Міграційна політика у країнах Північної

Європи великою мірою визначалася економічним зростанням, тоді як Південна Європа в основному виступала джерелом робочої сили для більш розвиненої Півночі. Імміграція у постколоніальних Франції і Великій Британії також мала трудовий характер у бік колишніх метрополій. Таким чином, основою для міграційних процесів на території Європи у 1950-х роках виступало наповнення ринку праці, на відміну від сучасних тенденцій до тлумачення міграційних процесів як складника сфери загальноєвропейської безпеки.

Започаткування загальноєвропейського підходу до міграційних питань можна розглядати, починаючи з 1975 року, коли було створено міжурядове об'єднання ТРЕВІ за участі міністрів юстиції і міністрів внутрішніх справ. Початковою метою організації стала розробка спільних дій європейських держав із протидії міжнародному тероризму після атак на Мюнхенській Олімпіаді 1972 року, а також реалізація об'єднаної діяльності прикордонних служб країн Європи щодо запобігання будь-яких політичних злочинів. Однак у подальшому функції групи ТРЕВІ було розширено до розгляду питань перетину кордонів і міграції фізичних осіб на території країн Європейського співтовариства. Група ТРЕВІ функціонувала до 1992 року, коли її повноваження було перекладено на один із так званих "стовпів" Європейського союзу – **РАДУ ПРАВОСУДДЯ ТА ВНУТРІШНІХ СПРАВ** у рамках Маастрихтського договору. Саме цей "стовп" і наразі залишається відповідальним за розробку та прийняття рішень щодо питань міграції у рамках ЄС і забезпечення безпеки європейських кордонів.

Крім проблематики міжнародного тероризму, перехід питань міграції до ЄС у політичну площину був викликаний також економічними причинами. Оскільки світова рецесія спричинила перебудову загальної економічної картини в Європі, ринок праці Північної Європи більше не міг покривати міграційні потоки навіть суто у межах континенту. Наприкінці 1970-х років канали міграції на захід і північ Європи поступово згорталися, що призвело до нарощування тенденцій пошуку притулку мігрантів у державах Європи у

1980-х роках. Тож певним чином ці процеси також спричинили перехід питань міграції із внутрішніх справ європейських держав до загальноєвропейського дискурсу у сфері зовнішніх справ і безпеки.

Об'єднання політики європейських держав щодо міграційних процесів, питань безпеки кордонів і загальної проблематики безпеки знайшло своє відображення у концепції Шенгенської зони та підписанні угоди 1985 року Францією, ФРН, Бельгією, Нідерландами та Люксембургом. Результатом угоди було скасування прикордонного контролю між країнами-підписантами, розподіл відповідальності за гарантування безпеки Шенгенської зони шляхом укріплення зовнішнього кордону та запровадження спільної візової політики. Крім того, Шенгенська угода 1985 року дала поштовх розвитку загальноєвропейської поліцейської бази даних – **ШЕНГЕНСЬКОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ**. 1990 року було укладено Шенгенську конвенцію (Шенген-II), підписантами якої стали країни-учасниці Угоди 1985 року, а також Іспанія, Португалія, Греція, Норвегія, Австрія, Данія, Італія, Ісландія, Швеція та Фінляндія.

Важливим досягненням Шенгену-II стало створення інфраструктури для імплементації принципів, що були розроблені у рамках Угоди 1985 року, і забезпечення контролю над переміщенням фізичних осіб і товарів у межах Європи. Конвенція 1990 року також містила важливі положення щодо мігрантів, які шукали притулку на території європейських країн. Зокрема, було розроблено "правило одного шансу", суть якого полягала у запобіганні подання запиту на надання притулку однією і тією самою особою до різних країн Шенгенської зони та в обмеженні права на пересування здобувачів притулку у рамках територій країн – підписантів Конвенції. Цей документ сформулював і критерії щодо визначення країни, яка має забезпечити притулок за "правом першого в'їзду". Улітку 1990 року положення про забезпечення притулком мігрантів відповідальною країною було оформлено в Дублінській конвенції, яку уклали країни – підписанти Шенгенської конвенції, Ірландія та Велика Британія.

Отже, лівова частка юридичних принципів і механізмів реалізації сучасної міграційної політики ЄС було закладено конвенціями (Шенген, Дублін, 1990). Сутність цих принципів полягала в укріпленні зовнішнього європейського кордону, запровадженні обмежень пересування фізичних осіб усередині європейських кордонів, згідно із "правом першого в'їзду", створенні бази даних для відстеження в'їзду до Європи та переміщень мігрантів усередині Шенгенської зони.

Остаточну єдину міграційну політику ЄС було запущено із підписанням Амстердамського договору 1997 року, згідно з яким країни-члени зобов'язалися делегувати наддержавному органу, Європарламенту, повноваження щодо втілення та розробки міграційної політики, зовнішньої політики та політики безпеки. Амстердамський договір, що набув чинності 1999 року, включив Шенгенські угоди до загального юридичного дискурсу ЄС, у такий спосіб перенісши право на прийняття рішень на загальноєвропейський рівень. Рада правосуддя та внутрішніх справ розпочала створення Спільної європейської системи надання притулку, що по суті мало на меті гармонізацію та уніфікацію чинних принципів надання притулку, яка вже існувала в країнах – членах ЄС.

Протягом 1999-2003 років було прийнято низку постанов, створено Європейський фонд біженців для розподілу фінансів на потреби прийому, інтеграції і добровільного повернення додому мігрантів, що прибули до ЄС. Зокрема, цього самого року було укладено Дублінський регламент (Дублін-II), що включив принципи Дублінської конвенції до загальної системи європейського права. Важливим моментом у цьому документі стало формулювання критеріїв захисту національних меншин і возз'єднання сімей мігрантів, а також роз'яснення каузального принципу. Суть останнього полягала у покладенні відповідальності за надання мігранту притулку тією країною – членом ЄС, через яку мігрант в'їхав на територію Європейського союзу. Відповідно, Дублінський регламент започаткував своєрідне квотування розподілу мігрантів усередині ЄС.

Укріплення зовнішнього кордону мало особливу вагу у загальній справі систематизації міграційних потоків до ЄС, оскільки вважалося, що територіальні бар'єри відіграють ключову роль у контролі над міграцією у цілому. Наприкінці 1990-х років – на початку XXI ст. (особливо після терористичних атак 11 вересня 2001 р.) Євросоюз ужив велику кількість заходів у напрямку укріплення кордонів. 2004 року було засновано **ФРОНТЕКС** – європейську прикордонну агенцію зі штаб-квартирою у Варшаві, основною метою якої було здійснення контролю над нерегулярною міграцією територією ЄС. За суттю Фронтекс став компромісним рішенням для підтримки практичної діяльності прикордонних служб країн – членів ЄС, забезпечення взаємодії між ними та заміною проекту Єврокомісії про створення Європейського прикордонного корпусу 2002 року. Фронтекс виконує шість функцій: оцінювання ризиків (прогнозування тенденцій на зовнішньому кордоні ЄС, збір і надання даних); навчання (програми для працівників поліцейських сил прикордонних служб); дослідження (розробка технологічних засобів для охорони кордонів, зокрема дронів, використання біометричних даних); логістика (взаємодія між країнами – членами ЄС у питаннях депортації і спрощення відповідних процедур); об'єднані операції (організація, планування та координація операцій на європейському кордоні), швидке реагування (дислокація наявних ресурсів на європейському кордоні в разі виникнення надзвичайних ситуацій). Важливою складовою діяльності Фронтексу, серед іншого, є концепція так званих "розумних кордонів" – збільшення пропускної спроможності та можливість відстеження фізичних осіб перед і після перетину європейського кордону.

Таким чином, робота Фронтексу, у першу чергу, сконцентрована на забезпеченні спільної роботи країн-членів. Здійснення вказаних функцій базується на зусиллях національних європейських прикордонних служб, які надають необхідні для моніторингу міграційних процесів у ЄС дані, персонал і технічну інфраструктуру. Власне, як і у випадку зі Спільною європейською системою надання притулку, фор-

мат роботи Фронтексу є результатом об'єднання чинних практик і можливостей контролю зовнішнього кордону, що вже існували в індивідуальних країнах – членах ЄС.

2005 року було створено **ЄВРОДАК** – загальноєвропейську базу даних відбитків пальців, яка включає інформацію про перетинання/неперетинання мігрантом європейського кордону нелегально; наявність запиту на надання притулку у кількох країнах ЄС, до якої країни мігрант потрапив за "правом першого в'їзду" тощо. Усі країни – члени ЄС зобов'язані надавати відбитки пальців нерегулярних мігрантів і здобувачів притулку до загальної системи.

На базі Спільної європейської системи надання притулку 2008 року Єврокомісія ініціювала заснування Європейського офісу підтримки надання притулку. Цього самого року Єврокомісія ініціювала запровадження Системи в'їзду та виїзду – базу даних зі спостереження за всіма перетинами європейського кордону, а також Програму реєстру вояжерів. Єврокомісія також запропонувала заснувати Євросур – систему спостереження із застосуванням дронів, розвідувальних літаків, дистанційних датчиків для відстеження потоків нелегальної імміграції до ЄС. Система стеження розпочала роботу 2013 року.

2007 року із підписанням Лісабонського договору в ЄС запроваджено посаду найвищого представника із зовнішніх справ і політики безпеки, що дозволило змістити проблематику міграції із внутрішнього наративу країн – членів Євросоюзу до порядку денного зустрічей Ради іноземних справ із питань Близького Сходу та країн Африки. Отже, міграційна політика стала невід'ємною частиною зовнішньої політики та співпраці. Ця тенденція намілилася ще 2005 року, коли Євросоюз використовував дипломатичні засоби у міграційній політиці, як-от укладання двосторонніх угод між країнами-членами та третіми країнами. Загальний контекст зовнішньополітичного виміру міграційної політики ЄС визначає Загальний підхід до міграції і мобільності, що враховує як інтереси Союзу та індивідуальних країн – членів ЄС, так і

третіх країн, і керується принципом дотримання прав людини як основи своєї діяльності. Основними цілями Загального підходу є:

- покращення організації процесу легальної міграції і мобільності;
- боротьба з нелегальною міграцією й торгівлею людьми;
- максимізація впливу на процес розвитку мобільності та міграції;
- розвиток міжнародного захисту та зовнішньополітичного концепту надання притулку.

Попри засади Загального підходу щодо керування легальною міграцією на території ЄС, на відміну від нелегальної міграції і пошуку притулку, у міграційній політиці Євросоюз порівняно небагато уваги приділяє саме питанню легальної міграції. Мабуть, одним із небагатьох засобів реалізації європейської політики у цій царині було запровадження 2009 року системи "блакитних карток" на проживання, що переважно розраховані на висококваліфікованих іноземців, які здебільшого використовує лише Німеччина.

У межах сучасного європейського партнерства міграцію не завжди тлумачать як негативне явище. Зокрема, для розширення діалогу про явище міграції у сучасному світі з'явилися нові міркування щодо пересилання заробітків трудових мігрантів як фінансового внеску до економіки хост-країн і проблематики міграції як "відтоку мізків". У цьому відношенні ЄС пропонує нові підходи та механізми для доступу до міграційних потоків і фінансів у рамках так званого "партнерства з мобільності" – систем квот щодо окремих третіх країн. Такий вид партнерства являє собою двосторонні рамки для співпраці у сфері управління міграційними потоками та розвитку політичного діалогу. Особливий вплив партнерство з мобільності має на переговорний процес та укладення угод щодо реадмісії. Зокрема, у рамках партнерств із мобільності треті країни зобов'язані контролювати потоки мігрантів зі своєї території до ЄС, співпрацювати з Форнтексом і покращувати безпеку си-

туацію на власному кордоні. В обмін на виконання цих зобов'язань Євросоюз надає можливості для легальної міграції (навчання, працевлаштування тощо), здійснює реінтеграцію мігрантів, що повертаються на батьківщину, надає візову підтримку, проводить сприятливу політику щодо грошових переказів із ЄС до третіх країн і заохочує тимчасову міграцію для запобігання "відтоку мізків".

Поруч із партнерством із мобільності ЄС використовує й такі дипломатичні заходи взаємодії із третіми країнами, як регіональні процедури та укладання договорів про реадмісію. Суть регіональних процедур полягає у проведенні міжурядових діалогів, що закладають основу для консультацій із третіми країнами щодо подальшого запровадження тих чи інших ініціатив у межах міграційної проблематики. Наприклад, регіональні процедури мають найбільше значення для відносин Євросоюзу з країнами Африки, оскільки ці механізми взаємодії сприяють розвитку довготривалих стратегій викорінення основних проблем міграції з африканського континенту до ЄС і боротьбі з контрабандою. Найважливіший вид регіональних процедур – налагодження діалогу між ЄС і країнами, що входять до західного (у рамках Рабатського процесу) та східного (у рамках Хартумського процесу) міграційних шляхів до Європи. Кожен із процесів зорієнтований на досягнення конкретних цілей: перший – покликаний забезпечувати доступ легальним мігрантам з африканського континенту до Європи, другий – сприяє наданню фінансової допомоги та налагодженню політичного діалогу для розвитку прикордонної інфраструктури та навчання правоохоронців африканських країн-партнерів.

Система укладання договорів про реадмісію безпосередньо торкається проблематики повернення мігрантів на батьківщину та до транзитних країн, через які вони потрапили до ЄС. Для зовнішньої політики Європейського союзу такі угоди є одним із ключових елементів, оскільки полегшують можливість висилання з території ЄС таких мігрантів, які не претендують на отримання притулку або ле-

галізацію. У рамках підписання таких угод треті країни мають забезпечувати покращення функціонування прикордонного контролю, проводити інформаційно-просвітницькі кампанії із питань нелегальної міграції, запроваджувати нагляд на ділянках кордонів, якими користуються нелегальні мігранти, укладати договори, що дають Євросоюзу змогу повертати громадян третіх країн на батьківщину. У свою чергу, ЄС розробляє короткотривалі програми з навчання правоохоронців із третіх країн, визнає професійну та наукову кваліфікацію представників третіх країн, розробляє системи тимчасової міграції і, у деяких випадках, здійснює візову підтримку. Тож отримання третіми країнами більшої кількості міграційних преференцій безпосередньо залежить від обсягу виконаних, згідно з угодами про реадмісію, зобов'язань. Усі ці елементи міграційної політики – партнерство з мобільності, регіональні процедури та договори про реадмісію – спрямовані радше не на контроль, як було раніше, а на управління міграційними потоками, адже саме по собі явище міграції у сучасному глобалізованому світі є неминучим і невідворотним.

Таким чином, завданням ЄС на сучасному етапі є збільшення позитивного ефекту від міграційних процесів і зменшення негативних наслідків. Відтак поняття міграції розглядають як джерело фінансових і людських ресурсів для розвитку європейської економіки. Власне, демографічний спад, що є характерним для сучасної Європи, а також нестача робочої сили у певних секторах економіки у низці країн ЄС спонукають до розробки більш амбітної політики у сфері залучення робочої сили до Європейського союзу. Справді, після покоління "бебі-буму" у часи демографічного спаду існуватиме невелика кількість кваліфікованих працівників, що здатні замінити майбутніх пенсіонерів (і невелика кількість робочої сили на європейському ринку праці взагалі). Зокрема, згідно із дослідженням Організації економічної співпраці та розвитку 2014 року "Фіскальний та економічний вплив міграції", кількість працездатного населення в

Європі у віці від 15 до 64 років до 2020 року знизиться до 7,5 млн осіб. З огляду на це, наприкінці 2015 – на початку 2016 року Єврокомісія ініціювала перегляд системи "Блакитних карток" і політики Євросоюзу щодо трудової міграції шляхом публічного обговорення. Основними тезами, які було винесено на розгляд, стали створення більш гнучкої системи відбору претендентів на отримання "блакитної картки", спрощення процедури розгляду справ претендентів, приділення більшої уваги правам мігрантів щодо внутрішньоєвропейської мобільності, створення бази потенційних роботодавців і працівників із третіх країн тощо. Отже, якщо у другій половині ХХ ст. міграцію в ЄС розглядали як елемент політики безпеки, то сучасний глобальний підхід знову, як і в 1950-1970-х роках, робить акцент на економічній стороні цього явища, а не на проблематиці пошуку притулку.

Проблемні питання та кризові явища міграційної політики ЄС

За наявної розгалуженої системи механізмів і засобів реалізації міграційної політики Євросоюзу існує низка недоліків, насамперед у форматі приймання мігрантів із третіх країн і можливості їхнього подальшого руху країнами ЄС. Говорячи про кількісний розподіл мігрантів на території ЄС, не можна не зауважити, що країни-члени на півдні та південному сході Союзу, що є географічно ближчими до третіх країн (зокрема, до держав африканського континенту) та являють собою частину зовнішнього кордону Євросоюзу, отримують значно більше запитів на отримання притулку, ніж країни Західної і Північної Європи. Зрозуміло, що така диспропорція спричинена принципами Дублінського регламенту, який по суті дистанціював країни – члени ЄС, що стояли біля витоків дублінського процесу, від відповідальності за захист мігрантів. За сутністю дублінський процес не встановив квоти на розподіл запитів мігрантів між усіма країнами – членами Євросоюзу, а поклав відповідальність за роботу з мігрантами на держави-члени, що розташовані на зов-

нішньому кордоні ЄС. Зокрема, найбільше у цьому відношенні від кількості запитів на в'їзд потерпають такі члени Євросоюзу, як Італія, Греція, Мальта та Кіпр. Проблема все ще залишається релевантною для загальної міграційної політики ЄС, оскільки навіть ініційований на початку 2010-х років перегляд дублінського процесу з укладенням "Дубліну-III" 2013 року та пропозиції щодо подальшого реформування чинного процесу, внесені 2018 року Болгарією, усе ще містять положення про "право першого в'їзду". Тож для біженців і мігрантів дублінський формат у чинній наразі формі продовжує становити серйозну перешкоду на подальшому шляху до пересування Європейським союзом. Адже перед в'їздом на територію ЄС велика кількість мігрантів заздалегідь планує переміщення до тих країн Євросоюзу, які мають для них привабливіші умови (тут роль можуть відігравати, напр., такі фактори, як знання мови або сімейні зв'язки). Однак за наявності чинного міграційного порядку в Євросоюзі після потрапляння даних про перетин кордону мігранту до Євродак він змушений залишатися у країні першого в'їзду. Таким чином, Європейський союз не в змозі впоратися з кількістю здобувачів притулку, що постійно зростає.

Наприкінці 2017 року Європейський парламент здійснив спробу належного реагування на недоліки дублінського процесу та запропонував зміни до його формату. Зокрема, на це було спрямовано доповідь С. Вікстрьом, яка зачіпала необхідність радикального реформування дублінської системи та відмови від традиційного підходу "права першого в'їзду". Як альтернативу С. Вікстрьом запропонувала створити механізм постійного автоматизованого моніторингу переміщень мігрантів усередині ЄС, що базувався би на так званих "стійких зв'язках" (*genuine links*)⁹, що їх мають іноземці, які шукають притулку, із деякими країнами – членами ЄС. У та-

⁹ Підхід *genuine links* передбачає пошук рівноваги між інтересами держави, фізичних осіб, що шукають притулку, позицією правозахисників та європейською громадськістю; урахує свободу вибору іммігранта між кількома державами – членами ЄС, якщо він має стійкі зв'язки в кількох країнах.

кий спосіб авторка проекту обґрунтовує необхідність та можливість полегшення навантаження з приймання мігрантів у Південній Європі, яка є основним пропускним пунктом ЄС, згідно із Дублінською конвенцією. На жаль, за подальшого обговорення питань реформування дублінського процесу в 2018 році пропозиції С. Вікстрьом не було прийнято до уваги.

Інституційні недоліки міграційної політики ЄС призвели до серйозних випробувань організаційного порядку восени 2005 року, коли велика кількість нелегальних мігрантів намагалася перетнути європейський кордон територією іспанських ексклавів Мелільї і Сеути в Африці. При цьому з боку європейських прикордонників було завдано жорстких дій у відповідь, що спричинило необхідність обговорення та перегляду загальної міграційної політики Європейського союзу. Після саміту у Хемптон-корті Єврокомісія оприлюднила доповідь "Глобальний підхід до міграції", яка наголошувала на необхідності запровадження нових засобів для контролю над міграційними потоками та розробки ширшої стратегії у міграційній політиці ЄС. Згідно із доповіддю, міграцію як суспільний феномен слід розглядати у широкому контексті. Зокрема, документ підкреслив важливість залучення до управління міграційними процесами в ЄС транзитних країн і країн, з яких виїжджають мігранти з метою перетину європейського кордону. У рамках нового "глобального підходу" протягом 2000-х років було започатковано Барселонський процес, Середземноморський діалог із транзитної міграції, а також Рабатський і Хартумський процеси.

Наступний виток ускладнень у міграційній політиці ЄС припав на 2011 рік через події "арабської весни". Найбільш суворим випробуванням чинним принципам і механізмам втілення міграційної політики ЄС і захисту кордонів стала катастрофа біля італійського острова Лампедуза восени 2013 року, жертвою якої стало 366 мігрантів із Еритреї і Сомалі, що прямували з Лівії до ЄС. Ця подія спричинила ініціювання створення Середземноморської тактичної групи під патронатом Єврокомісії та уряду Італії, а також проведення

операції Маре Нострум, у ході якої близько 150,0 тис. мігрантів було безпечно доправлено до ЄС. Відтак до існуючих дипломатичних видів здійснення міграційної політики Євросоюз додав військовий елемент стратегії, що був сконцентрований на забезпеченні безпеки зовнішнього кордону шенгенської зони. Проте загальна концепція міграційної політики ЄС, попри лампедузькі події, перетворення Середземноморського шляху на найбільш небезпечний канал міграції, а також велику кількість жертв серед мігрантів, які перетинали європейський кордон через Західні Балкани, Ла-Манш і користувалися російсько-норвезьким переходом, залишалася незмінною. За великим рахунком, ілюстрацією збереження *status quo* у міграційній політиці Євросоюзу стала доповідь Середземноморської тактичної групи щодо пріоритетів у грудні 2013 року, яка містила положення про вже існуючі інструменти міграційного контролю в Європі без урахування останніх тенденцій.

Розглядаючи проблематику військового елементу у контексті міграційної політики, не можна не зазначити складність реалізації абсолютного контролю над зовнішнім кордоном ЄС із третіми країнами, який становить 8,0 тис. км землею та 43,0 тис. км – морем. До того ж, до створення Фронтексу 2004 року в ЄС не існувало системи колективної безпеки та охорони кордонів з африканськими державами. Протягом 1992-2011 років контроль за зовнішнім кордоном ЄС не являв собою справу колективних зусиль усіх членів ЄС; натомість країни Південної Європи самостійно забезпечували безпеку кордонів шляхом укладання двосторонніх угод (між Італією та Лівією, Іспанією та Марокко, Грецією й Туреччиною тощо). Угоди такого ґатунку були ефективними лише в питаннях двосторонньої взаємодії щодо міграції і щодо зменшення кількості іноземців, які потрапляли до Південної Європи, проте не могли охопити загальноєвропейського контексту міграційних процесів. Непередбачувані та швидкі події "арабської весни" спричинили стрімку та різку перебудову карти міграційних потоків із африканського континен-

ту, що вкотре продемонструвало нестійкість довготривалих заходів безпеки та неготовність Євросоюзу реагувати на кризу таких масштабів.

Крім того, на початку 2011 року почався наплив біженців з Тунісу (після революційних подій у цій державі) до Італії, оскільки Євросоюз наполіг на дотриманні дублінського формату при прийманні мігрантів за такої ситуації. Італія стикнулася з необхідністю надання можливості перебування майже 30 тис. біженців. Як вихід із кризи італійський уряд вирішив надати шенгенські візи тунісцям, відтак надавши їм можливість вільно пересуватися Євросоюзом. У цілому ж "арабська весна" показала нестабільність країн Південної Європи як єдиного форпосту ЄС. Очевидним став факт, що ослаблення півдня Європи перед великою кількістю мігрантів відповідно позначиться на всьому Європейському Союзі.

Прецедент "арабської весни" став преамбулою до міграційної кризи 2015 року, коли до ЄС хлинув потік із майже 100,0 тис. біженців, у першу чергу – із Сирії. 2019 року з боку Східного Середземномор'я до ЄС прибула величезна кількість громадян з африканського континенту та Близького Сходу, що потерпали від нестабільності та військових конфліктів. Зокрема, 2015 року 90,0 % біженців, що приїхали до Греції, були громадянами Іраку, Сирії та Афганістану.

Таким чином, 2015 рік став часом принципового перегляду міграційної політики ЄС на тлі кризи біженців із країн Африки та Близького Сходу та започаткував серію зустрічей Ради Європи щодо контролю над міграційними потоками до Європи. Навесні того самого року Генеральна дирекція з міграції і внутрішніх справ Єврокомісії розробила "десять пунктів", які стали основою Міграційного порядку денного ЄС у травні 2015 року. Останній було присвячено таким питанням міграційної проблематики, як переміщення осіб, створення мережі "міграційних осередків" і збільшення витрат на морські операції у рамках міграційного контролю. Мету Порядку денного у цілому можна визначити як створення умов для скоординованої співпраці органів виконав-

чої влади ЄС і країнам Південної Європи, що розташовані на зовнішньому європейському кордоні, у питаннях реєстрації, установлення особи та формування бази даних із відбитками пальців мігрантів, що прямують до ЄС. Особливої ваги ці спільні дії набували для успішної реалізації цілей Спільної європейської системи надання притулку, зокрема для визначення країни, що відповідальна за приймання та обробку запиту мігранта на притулок, і для організації переміщення фізичних осіб. Протягом 2015 року та в наступні роки формування "міграційних осередків", яке було чи не масштабнішим нововведенням в рамках Міграційного порядку денного ЄС, перетворилося на важливий чинник реагування та подолання криз в Італії і Греції.

Восени 2015 року процес подальшої розробки механізмів для реагування та подолання криз продовжив набирати обертів. Відбулась активізація балканських і сусідніх із Балканами держав у напрямку моніторингу міграційних потоків Західно-Балканського шляху. У жовтні 2015 року у штаб-квартирі Єврокомісії у Брюсселі відбулася зустріч представників держав Західно-Балканського міграційного шляху, ініційована урядами Австрії і Словенії. У зустрічі взяли участь представники Австрії, Німеччини, Болгарії, Хорватії, Албанії, Греції, Північної Македонії, Румунії, Угорщини, Словенії і Сербії. Результатом обговорення стало прийняття "17 пунктів", серед яких – рішення про створення контактної групи держав Західно-Балканського міграційного шляху на вищому рівні для контролю за впровадженням плану дій із моніторингу міграційних потоків. Контактна група, як механізм обміну інформацією, полегшила регулярну та безпосередню взаємодію між урядами країн – членів ЄС, Генеральними директоратами ЄС і третіми країнами. Крім організації Західно-Балканської контактної групи важливим надбанням зустрічі стало виведення на найвищий рівень співпраці вже наявних форм контролю за міграційними потоками – **СИСТЕМИ ШВИДКОГО ПОПЕРЕДЖЕННЯ АРГУС**, що об'єднує спеціалізовані системи попередження в Єврокомісії, та

ОБ'ЄДНАНУ СИСТЕМУ РЕАГУВАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КРИЗ. Нарешті, у цей час спільним рішенням урядів балканських держав і структур Євросоюзу було обмежено допуск мігрантів із деяких третіх країн до ЄС балканським шляхом, унаслідок чого на початку 2016 року міграційний потік тут поступово зійшов нанівець.

У листопаді 2015 року співпрацю структур ЄС і провідних європейських держав (зокрема, Німеччини та Нідерландів) було спрямовано на розробку координації дій із Туреччиною для контролю над потоками мігрантів, що потрапляли до ЄС через Грецію. Відтак наприкінці листопаду було прийнято Спільний план дій, що мав на меті підтримку біженців із Сирії, що перебували на території Туреччини, і посилення заходів щодо боротьби з нелегальною міграцією. Документ мав покінчити з нелегальною імміграцією до Європи, кризою біженців і в цілому стати "надійним розв'язанням проблеми мігрантів в Європейському союзі". У цей самий час на саміті у Валетті було визнано, що міграція являє об'єкт спільної відповідальності країни походження, країни "першого в'їзду" та країни, до якої мігранти прямують для отримання притулку або для участі у трудовому процесі. У рамках обговорення сучасних проблемних питань у змішаній міграції глави держав ЄС та Африки, що брали участь у зустрічі, узгодили загальний комплекс дій стосовно контролю міграційних потоків, що включає:

- пошуки рішення корінних першопричин міграції і вимушеного переміщення фізичних осіб;
- інтенсифікацію співпраці з питань легальної міграції;
- забезпечення захисту іноземців, що потребують притулку;
- боротьбу з нелегальною міграцією, контрабандою та торгівлею людьми;
- розвиток співпраці з питань повернення мігрантів на батьківщину, реадмісії і реінтеграції.

Отже, запровадження ефективної міграційної політики ЄС у рамках загального плану дій потребує координації і врахування пропозицій та інтересів країн походження мігрантів.

Наразі Євросоюз оперує трьома різними блоками правових актів, що регулюють міграційні потоки із третіх країн:

- *Рамкова угода ЄС про партнерство з питань міграції 2016 року, що охоплює співпрацю Євросоюзу із так званими "пріоритетними країнами" Африки – Сенегалом, Нігерією, Ефіопією, Нігером і Малі;*

- *Партнерська угода щодо першочергових завдань між ЄС і Йорданією та європейсько-йорданський договір 2016 року;*

- *Партнерська угода щодо першочергових завдань між ЄС і Ліваном та європейсько-ліванський договір 2016 року;*

- *європейсько-турецький договір щодо проблеми сирійських біженців 2016 року.*

Ці документи мають на меті контроль та управління потоками мігрантів з країн Африки, запобігання нелегальній міграції і боротьбу з контрабандою та розвиток співпраці щодо повернення та реадмісії нелегальних мігрантів з ЄС на батьківщину, залучення інвестицій до країн-партнерів. ЄС і треті країни також співпрацюють у рамках загального плану дій за низкою напрямків. Співпраця у цій царині включає запровадження фінансованих Євросоюзом проєктів у країнах Африки для боротьби із корінними причинами трудової міграції, співпрацю у сфері навчальних програм для прикордонних і прибережних служб у третіх країнах з метою запобігання перетину кордонів нелегальними мігрантами.

Однак, запровадження принципів Валеттського саміту стикається із суттєвими труднощами насамперед з боку країн походження мігрантів: офіційне та публічне обговорення проблематики повернення представників третіх країн додому розкриває низку чутливих питань внутрішньополітичного характеру, що призводить до уповільнення та ускладнення процесу запровадження політики щодо повернення мігрантів. Зокрема, проблема третіх країн полягає в тому, що міграція в ЄС зачіпає велику кількість сімей у країнах Африки. Відтак збільшення запитів на повернення з ЄС на батьківщину з боку влади зменшує довіру до органів державної влади всередині африканських країн. Нарешті, для еко-

номіки країн Африки значно більше важать грошові перекази, що надходять від діаспори в ЄС, ніж фінансування проєктів для боротьби з міграцією, що спрямовує своїм африканським партнерам Євросоюз. Тож співпраця між ЄС і третіми країнами стикається з небажанням країн Африки брати участь у заходах щодо повернення мігрантів на батьківщину, оскільки ці процедури суперечать національним інтересам африканських держав. Більш того, для деяких африканських держав наявність діаспори у країнах ЄС є приводом для гордості та мірилом успішності, що також негативно впливає на співпрацю ЄС і країн Африки.

Проблемним у рамках міграційної кризи 2015 року є питання: чи є особи, що потрапили до ЄС у цей період, перспективним сегментом для європейського ринку праці? Зрозуміло, що за умов належної інтеграції до хост-країни біженці у майбутньому можуть стати важливою складовою економічного процесу країн Європи. У питаннях інтеграції до країн приймання, самі мігранти часто стикаються зі схожими проблемами попри те, що у країнах ЄС існують різні процедури адаптації іноземців у соціально-економічне життя держави.

Серед найбільш типових проблем мігрантів на шляху до доступу на європейський ринок праці перебуває питання часу очікування доступу до економічного процесу після подання запиту на притулок. Очікування може займати від трьох місяців у Німеччині та Австрії до року – у Великій Британії, Румунії і на Мальті. Деякі країни (напр., Швеція, Греція та Португалія) надають біженцю можливість здобути роботу одразу після подання заяви на отримання притулку, тоді як інші (напр., Литва та Ірландія) загалом не дають дозволу біженцям брати участь у трудовому процесі. Разом із необхідністю освоєння основ громадянського виховання, незнанням (або недостатнім рівнем володінням) мови країни, що приймає, складністю визнання отриманих на батьківщині дипломів про вищу освіту та документів про професійну кваліфікацію тощо інтеграція біженців на європейський ринок праці лише ускладнюється. Тож попри прибуття великої кількості мігрантів до Європи 2015 року питання розвитку

європейського ринку праці не можна вирішити лише за їхньої допомоги. Разом із тим, у деяких країнах Європейського союзу існує попит на низько- та середньокваліфіковані кадри, наприклад, у сільському господарстві, побутовому обслуговуванні, обробній промисловості тощо. У цьому відношенні Європейському союзу слід розробити систему легальних каналів міграції низько- та середньокваліфікованої робочої сили, що, своєю чергою, може вплинути на зменшення потоків нелегальних мігрантів до Європи в умовах міграційної кризи.

Таким чином, серед основних проблемних питань сучасної міграційної політики Європейського союзу можна виокремити:

- *проблему формату* – чітка прив'язка процедури прийняття мігрантів до дублінського принципу, згідно з яким основне навантаження з обробки заявок на в'їзд усе ще лежить на Італії, Іспанії і Греції. Будь-які зміни міграційної політики мають одразу враховувати як думку країн Північної Європи, куди мігранти прямують через європейський південь, так й інтереси країн "європейського фронтиру" та позицію країн Східної Європи, які не надають доступ мігрантам із Близького Сходу та країн Африки на свою територію (напр., Польща та Угорщина);

- *проблему адаптації* – складність процедури легалізації документів трудових мігрантів про освіту та отримання кваліфікації, що уповільнює доступ потенційних учасників трудового процесу до європейських ринків праці, а також питання мовного та культурного бар'єру. Перший елемент цієї проблеми безпосередньо пов'язаний із бюрократичною проблематикою кожної окремо взятої країни – члена ЄС, тоді як другий є всеохоплюючим і може бути вирішений шляхом надання інтеграційних послуг мігрантам (мовні курси, допомога у соціальній адаптації тощо);

- *проблему позиції* країн-партнерів – економічне підґрунтя міграції із країн у Африки до Європейського союзу являє важливу частину фінансового та суспільного буття деяких держав африканського континенту: наявність експат-спіль-

нот і грошові перекази є принциповими компонентами зв'язку африканських держав з Європою, а також мають велике ідеологічне значення для африканської культури (особливо це характерно для країн Центральної і Західної Африки). Зі зростанням рівня розвитку країни міграції до Європи, навпаки, часто заохочують уряди деяких африканських держав, оскільки переїзд до ЄС є ознакою успішності. Суттєвим складником є й розбіжності в інституційних підходах країн Європи та Африки до контролю над міграційними потоками: Європейський союз дотримує *політики зумовленості (policy of conditionality)*¹⁰ із питань контролю міграційних потоків, що ставить країни Африки, у свою чергу, у підпорядковане положення щодо ЄС з питань управління міграційними потоками;

• *проблема політичної нестабільності* – найбільш небезпечний важіль впливу на міграційну політику ЄС. Події "арабської весни" 2011 року та політичні тенденції у Малі та Алжирі на початку 2019 року продемонстрували, наскільки непередбачуваними й відтак – важко контрольованими є потоки політичних мігрантів із країн, де відбуваються революційні перетворення та військові дії. Більш того, деякі країни Європи (Іспанія, Італія та Франція) довгий час розглядали Алжир як країну, що стримує потоки нелегальних мігрантів із Центральної і Західної Африки до ЄС та є форпостом у боротьбі з міжнародним тероризмом, надаючи розвідувальні дані щодо активності радикальних ісламських угруповань на кшталт Аль-Каїди та кримінальної діяльності алжирської діаспори в Європі. Таким чином, ситуація в Алжирі може фактично поставити хрест на цілому пласті зовнішньої політики Франції і мати катастрофічні наслідки для всього Європейського союзу: перетворення Алжиру на масштабний канал нелегальних мігрантів (у т. ч. наразі найбільшим джерелом міграції може стати Малі, де відбувається етнічне протистояння з однією із найбільших народностей Західної

¹⁰ *Policy of conditionality* – встановлення умов для отримання допомоги, відповідно до якої країна-реципієнт зобов'язана вживати певних заходів в обмін на отримання фінансової допомоги.

Африки – фулані) призведе до чергового витка кризи мігрантів і, як наслідок, – до посилення всередині ЄС позицій правих настроїв та євроскептиків, що вже є небезпекою не лише міграційної політики, але й європейської єдності у цілому.

Пошукові завдання

1. Охарактеризуйте вплив міграційних процесів на розвиток європейської інтеграції.
2. Порівняйте різні міграційні кризи за впливом на ЄС і країни-члени.
3. Як можна класифікувати країни ЄС за критерієм ставлення до викликів, що спричинені міграційними процесами?
4. Сформулюйте основні положення спільної міграційної політики ЄС.
5. Як ЄС реагує на кризові явища, що спричинені створенням спільної міграційної політики?

Рекомендована література

Castillejo C. The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink? / C. Castillejo. – Bonn : German Development Institute, 2017. – 40 p.

Collett E. After the Storm. Learning from the EU Response to the Migration Crisis / E. Collett, C. Le Coz. – Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2018. – 62 p.

Di Filippo M. From Dublin to Athens: A Plea for Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures / M. Di Filippo // Policy Brief January 2016. – 15 p.

Dijkstra A. The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experience / A. Dijkstra // Development and Change. – April 2002. – Vol. 33, Issue 2. – P. 307-334.

Dimitriadi A. Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration / A. Dimitriadi // European Council on Foreign Affairs Policy Brief. – April 2016. – 11 p.

European Parliament Plenary Sitting. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for 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 (recast). Ordinary Legislative Procedure (First Reading). – November 6, 2017. – 151 p.

Ghimis A. The EU's Labour Migration Policy: Recent Developments and What More is Needed / A. Ghimis // Panorama. – 2016. – P. 312.

Kasperek B. Migration Politics and Policies in the European Union / B. Kasperek. – Athens: Rosa Luxembourg Stiftung Office in Greece, 2016. – 53 p.

Occipinti J. The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI? / J. Occipinti. – London: Lynne Rienner Publishers, 2003. – 286 p.

Tiekstra W. Innovation in EU Migration Policy: Towards a Truly Comprehensive Approach to Migration / W. Tiekstra, W. Zweers. – The Hague: Clingendael Institute, 2018. – 23 p.

• Розділ 5 •

ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

I етап: становлення та розвиток енергетичної політики ЄС

Початковий етап енергетичної політики Співтовариства, що припав на початок 1950-х – кінець 1960-х років, був позначений створенням базових інститутів ЄЕС і *закладенням підвалин координації* у сфері енергетичної політики.

Основою європейської інтеграції є **ЄВРОПЕЙСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ З ВУГІЛЛЯ ТА СТАЛІ (ЄОВС)**, засноване 1951 року Паризьким договором, що був укладений між шістьма країнами – Францією, Італією, ФРН, Бельгією, Люксембургом і Нідерландами. Об'єднання переслідувало дві ключові цілі:

- *політичну* – зробити неможливою війну між провідними державами Європи;
- *економічну* – консолідувати ресурси, у тому числі енергетичні, для відбудови європейських економік після руйнівної Другої світової війни.

Важливим аспектом цієї інтеграційної ініціативи став наголос на енергетичній складовій нового об'єднання. ЄОВС було організовано як спільний ринок двох стратегічних продуктів, що необхідні для індустріального розвитку, – вугілля та сталі, сама наявність якого дозволяла уникнути міждержавної конкуренції за ці ресурси (насамперед – вугільні запаси Рурського басейну). Таким чином, Європейське співтовариство розпочало свою історію як альянс – не тільки економічний, але й енергетичний. Розвиток цього інтеграційного утворення, інтенсифікація економічної взаємодії між державами-членами та наявність позитивних результатів у вимірі господарського відновлення Європи зумовили необхідність виведення інтеграції на новий щабель.

1957 року відбулося підписання Римського договору, яким країни – учасниці ЄОВС заснували два провідних євроінтеграційних утворення – **ЄВРОПЕЙСЬКЕ ЕКОНОМІЧНЕ СПІВТОВАРИСТВО (ЄЕС)** та **ЄВРОПЕЙСЬКЕ СПІВТОВАРИСТВО З АТОМНОЇ ЕНЕРГІЇ (Євратом)**. Структурно нові інтеграційні об'єднання повторювали організаційну схему ЄОВС як таку, що вже пройшла практичну апробацію та продемонструвала життєздатність.

Енергетика посіла чільне місце серед інших складових діяльності двох нових об'єднань. Зокрема, цілями ЄЕС, серед іншого, стало *формування спільної енергетичної політики та зниження цін на енергоносії*. Координація політики у сфері енергетики перетворилася на один із напрямів роботи Співтовариства. Європейська інтеграція в енергетичній сфері була поширена й на таку важливу сферу, як атомна енергетика. Це дозволило створити *спеціалізований європейський ринок атомної енергії*, розширивши можливості європейських держав з енергетичного забезпечення економічного зростання.

Отже, на початковому етапі становлення європейської енергетичної політики енергетику та енергоресурси було визначено важливим предметом спільного інтересу та одним із ключових активів економічного відновлення. Було розбудовано фундаментальні інститути з координації енергетичної політики, а держави ЄОВС/ЄЕС отримали базовий досвід з її узгодження та реалізації. У той самий час, через слабкість європейських інститутів, з одного боку, і відсутність реальних викликів енергетичній безпеці ЄЕС – з іншого, така координація певний час лишалася здебільшого на папері.

II етап: кінець 60-х – кінець 70-х років

Наприкінці 1960-х років питання збереження сталого постачання енергоносіїв до Європи та забезпечення енергетичної безпеки набуло гострої актуальності. Причиною стало *посилення військово-політичної нестабільності на Близькому Сході*, де на той момент перебували основні постачальники вуглеводнів до ЄЕС. За підсумками Шестиденної арабсько-

ізраїльської війни 1967 року арабські країни – експортери нафти запровадили санкції проти деяких держав, що підтримували Ізраїль. Зокрема, 1967 року арабські експортери ввели нафтове ембарго проти США та Великої Британії, причому деякі з експортерів повністю зупинили зовнішню торгівлю нафтою. Хоча ембарго тривало лише до 1 вересня того самого року й не справило помітного впливу на постачання вуглеводнів до ЄЕС і його енергетичний баланс, самий факт виникнення ситуацій, за якої імпорт енергоресурсів до Європи міг потрапити під загрозу, викликав відповідну реакцію з боку держав – членів Спільного ринку.

З огляду на нестабільність у Близькосхідному регіоні та з метою запобігання наслідків повторних ембарго, 1968 року Рада ЄЕС ухвалила Директиву № 68/414/ЕЕС. Документ зобов'язав держави – члени Співтовариства створити запаси нафтопродуктів на 65 днів (із розрахунку середньодобового споживання) і щоквартально звітувати про запаси перед Європейською Комісією. Це рішення дозволило почасти компенсувати негативні наслідки від подальшого загострення ситуації, яке припало на 1970-і роки.

1973 року вибухнула чергова арабсько-ізраїльська війна, відома як "Війна Судного дня". Намагаючись піддати санкціям країни, що підтримали Ізраїль у війні, 1973 року держави ОПЕК, а також Єгипет та Сирія *запровадили нафтове ембарго проти США та їх західноєвропейських союзників, зокрема Італії, Нідерландів і ФРН* (тривало до березня 1974 р.), і почали координовано підвищувати відпускні ціни на нафту. Унаслідок заходів упродовж кількох місяців відбулося трикратне зростання вартості нафтопродуктів; економіка Західної Європи, яка на той момент імпортувала більше половини всіх споживаних енергоносіїв, зазнала серйозного струсу.

Ці події у черговий раз нагадали Європі про *необхідність здійснювати координацію енергетичної політики*. Криза продемонструвала недостатню узгодженість національних енергетичних політик країн – членів ЄЕС, що виявилася на тлі реальних загроз енергобезпеці Західної Європи. Західно-

європейські держави, у тому числі й ті, проти яких не було введено ембарго, опинилися перед викликом, що змусив їх переглянути підходи до енергетичної безпеки та розпочати процес реформування економіки в енергетичному вимірі. Реагуючи на нафтову кризу, 1974 року розвинені країни Заходу (європейські держави, США та Канада) домовилися про заснування Міжнародної енергетичної агенції, яка стала ще одним форматом політичної координації західноєвропейських держав в енергетичній сфері та включала до складу американських союзників з НАТО.

Наочно виявивши уразливість Європейського Співтовариства перед постачальниками енергоносіїв, нафтове ембарго дало старт дискурсу *енергетичної політики як одного з вимірів економічної безпеки Європи*. У ширшому контексті ця криза ввела до порядку денного Європи проблематику *економії ресурсів, енергозбереження та енергоефективності*, тим самим долучившись до формування одного із важливих у подальшому напрямків європейської енергетичної політики. Крім того, події навколо нафтового ембарго та, зокрема, спровоковані ним кризові явища у західноєвропейській економіці стимулювали технологічний розвиток у сфері енергетики та певне часткове зниження залежності Європи від постачальників енергоносіїв.

III етап: 1980-1990-ті роки

Третій етап позначився, з одного боку, *поступовим зниженням гостроти енергетичної проблематики для Європи*, а з іншого, – *продовженням системної роботи над формуванням енергетичного ринку ЄЕС та енергетичної політики*.

У цей період міжнародну обстановку було частково нормалізовано, світовий ринок нафти було стабілізовано як в товарному, так і у ціновому вимірах. Зокрема, 1974 року ОПЕК зняла ембарго на постачання нафти. При цьому всередині ОПЕК було втрачено єдність думок щодо політики ціноутворення, що спричинило збільшення обсягів експортованої нафти до світового ринку. До того ж, на ринок енерго-

носіїв Західної Європи вийшов СРСР. Діючи як прямо, так і через міжнародних посередників (зокрема, в особі Польської Народної Республіки), Радянський Союз у відносно короткі терміни перетворився на великого постачальника вуглеводнів до країн Співтовариства, що дозволило останньому диверсифікувати джерела отримання нафти та зміцнити власну енергетичну безпеку.

Фактором стабільності став і розвиток видобутку в Північному морі, що припав саме на першу половину 1970-х років із початком промислової експлуатації шельфових родовищ у територіальних водах Норвегії, Данії і Великої Британії. Наприклад, Норвегія, спираючись на значні нафтогазові поклади на шельфі, стала одним із ключових контрагентів ЄЕС (а згодом і ЄС) у сфері постачання енергоносіїв.

Як підсумок, у 1980-х роках у світі спостерігався перевидобуток нафти, що помітно знизило актуальність проблеми енергетичної безпеки ЄЕС, вивівши на перше місце ліберально-ринкову, а не безпекову логіку на тлі подальшої координації енергетичної політики країн – членів Співтовариства. При цьому під тиском деяких держав-членів, що намагалися зберегти власні виняткові повноваження в енергетичній сфері, спостерігалось часткове сповільнення курсу на вироблення узгодженої енергетичної політики Співтовариства.

Незважаючи на послаблення гостроти проблеми енергопостачання та опозицію деяких національних держав, органи Співтовариства продовжили роботу над конструюванням єдиного європейського ринку енергетики та формуванням спільної політики. У цей період Європейською Комісією було розроблено низку документів, що окреслювали перспективні напрямки та засади останньої. Наприклад, у квітні 1979 року Європейська Комісія підготувала доповідь "До європейської енергетичної політики", де виклала основні її орієнтири та положення. Зокрема, доповідь передбачала докладання спільних зусиль до забезпечення сталого й надійного доступу до імпорتنих енергоресурсів, передбачуваних цін на енергоносії, географічної і типологічної диверси-

фікації паливного імпорту, збільшення енергетичної автономії ЄЕС тощо.

1985 року ЄК видала "Білу книгу" з енергетики, висновки якої лягли в основу Плану дій в енергетичній сфері (на 1986-1995 рр.). План дій, зокрема, передбачав "реалізувати солідарність Співтовариства на практиці" з метою досягнення таких цілей, як географічна диверсифікація зовнішніх джерел постачання енергії до Співтовариства та зміцнення інтеграції внутрішнього енергетичного ринку, вільного від торгівельних бар'єрів. Таким чином *курс на інтеграцію ринку енергії ЄЕС став одним із важливих аспектів комунітарної енергетичної політики*. Констатуючи наявність різних позицій та інтересів держав-членів у сфері енергетики, План, тим не менше, зобов'язував останні інформувати Співтовариство про їх енергетичну політику та постулював необхідність узгодження відповідних політичних зусиль держав-членів.

1986 року країнами – членами ЄЕС було підписано Єдиний Європейський Акт, що відкрив шлях до подальшого поглиблення євроінтеграційних процесів. Західноєвропейські країни зафіксували прагнення до розбудови повноцінного Спільного ринку у Західній Європі та консолідували механізми європейської співпраці. Хоча положення Акту не стосувалися енергетичної політики напряду, ним було закладено підвалини подальшого створення європейського законодавства щодо внутрішнього енергетичного ринку.

1988 року Європейською Комісією було оприлюднено робочий документ "Внутрішній енергетичний ринок", що містив, зокрема, тези про:

- заснування спільного енергетичного ринку в ЄЕС, що є нагальною потребою;
- необхідність гармонізації правил, технічних регламентів і норм у цій сфері;
- застосування норм Спільного ринку (зокрема, у частині конкурентного права) до енергетики;
- дотримання балансу між енергетикою й довкіллям;
- необхідність запровадження практики видання директив Співтовариства із питань регулювання енергоринку.

Засади, викладені у документі, наразилися на критику більшості держав-членів, що сприйняли його як втручання Співтовариства до сфери суверенної компетенції, через що його положення не стали нормативними на той момент. Доволі серйозною була й лобістська протидія природних монополій, що вбачали у перспективі лібералізації енергетичного ринку загрозу для свого монопольного статусу і, відповідно, своїх прибутків.

Тим не менш, європейські інститути продовжили курс на реалізацію положень цього робочого документу, зробивши акцент на просування інтеграції у сфері електроенергії. Причиною стало переконання в тому, що компроміс з урядами у сфері електроенергії може бути досягнутий легше, ніж у нафтогазових питаннях. У той самий час, у разі успіху на тлі зближення позицій із питань електроенергії і формування відповідного лібералізованого ринку, можна було сподіватися й на подальше результативне просування інтеграційних ініціатив в інших сферах енергетики.

Отже, 1990 року Європейська Комісія прийняла директиви щодо регулювання прозорості цін на газ та електроенергію (червень) та прав операторів, що здійснюють транзит електроенергії європейськими мережами (жовтень). Директиви заклали регуляторний фундамент для процесу розбудови ринку електроенергії, що тривав упродовж 1990-х років.

Ще один важливий крок у напрямку створення спільної енергетичної політики та розбудови комунітарного енергоринку було зроблено з укладенням 1992 року *Маастрихтського договору*, який утворював Європейський Союз. Цей ключовий документ *зараховував питання енергетики до однієї зі сфер діяльності ЄС* ("Заходи у сфері енергетики, цивільного захисту й туризму") і визначав, що Співтовариство засновуватиме та розвиватиме трансєвропейські мережі, у тому числі у сфері енергетичної інфраструктури. Важливим підсумком перетворення ЄЕС на ЄС стало істотне посилення ролі та інституційної ваги комунітарного рівня прийняття рішень. На відміну від Співтовариства, яке служило скоріше

механізмом для узгодження позицій держав-членів і їх політичним дискусійним майданчиком, Союз став центром управління загальноєвропейського масштабу. Завдяки цьому ЄС набув можливості реалізовувати власні ініціативи та проводити більш послідовну політику в енергетичній сфері, долаючи опозицію національних урядів і природних монополій.

Із цього моменту процес побудови ринку енергії переходить до практичної площини. Його становлення відбувається у другій половині 1990-х років, коли Європейський Парламент і Рада ЄС приймають подальші директиви на підтримку його гармонізації і лібералізації, зокрема Директиву 96/92/ЄС запровадження спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії і Директиву 98/30/ЄС спільних правил для внутрішнього ринку природного газу. Директиви сформували так званий *Перший енергопакет ЄС* – комплекс принципів і правових норм, що регламентують відносини в енергетичній сфері. Основні риси нових правил:

- здійснення *лібералізації ринку*, стимулювання конкуренції, обмеження прав енергетичних монополій;
- *розмежування активів*, або анбандлінг, юридичне, організаційне та майнове розмежування підприємств, що здійснюють функції виробництва, постачання й транзиту енергії;
- *допуск третіх сторін до мереж*, що належать вертикально інтегрованим компаніям.

Отже, на цьому етапі ЄС отримав реальні повноваження щодо визначення та проведення енергетичної політики. Незважаючи на рецидиви опозиції з боку національних урядів, розпочав своє формування спільний енергетичний ринок ЄС. Було визначено його ключові риси, основною з яких стала конкурентність, ініційовано процес його лібералізації і демонополізації у руслі засад Першого енергопакету ЄС.

IV етап: початок 2000-х років до теперішнього часу

Четвертий етап розвитку спільної енергетичної політики ЄС характеризують як *сучасний*. Його визначною рисою стала *інституціоналізація політики, набуття нею системного та комплексного характеру*.

На цьому етапі спостерігається продовження об'єктивної тенденції на розвиток європейського енергоринку, уніфікацію правил і політик ЄС у сфері енергетики. У той самий час серйозними стимулами для поглиблення інтеграції в енергетичному вимірі та вироблення повноцінної і послідовної спільної енергетичної політики стала поява нових і загострення старих викликів для стабільності європейського енергетичного ринку. Одним із таких викликів стало стійке збільшення енергоспоживання в ЄС – з 1990 по 2005 рік цей показник збільшився на 10,0 %. Таке зростання відбулося, незважаючи на застосування системних заходів із заощадження та стрімке зростання енергоефективності.

Ще одним серйозним викликом стала *поява загрози сталому енергопостачанню до Європи* через неврегульованість відносин між ЄС, Росією та державами – транзитерами російських енергоносіїв, яка повною мірою виявилася упродовж "газових криз" 2000-х років. Проблемний характер цих відносин, з одного боку, і зазіхання Росії на статус "енергетичної наддержави", – з іншого, політизували питання забезпечення європейської енергетики ресурсами, спричинивши його *перетворення з ринково-економічного до безпекового*. Реагуючи на потребу зменшення залежності від зовнішніх постачальників і намагаючись запобігти погіршенню екологічного стану Європи, 2001 року Європейський Парламент і Рада ЄС прийняли Директиву 2001/77/ЄС щодо відновлюваних джерел енергії. Документ зафіксував, що до 2010 року ЄС має виробляти щонайменше 21,0 % спожитої енергії із відновлюваних джерел.

2003 року було ухвалено Директиву Європейського Парламенту та Ради ЄС 2003/54/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії. Замінивши Директиву 96/92/ЄС, нова – отримала у правовій і дослідницькій літературі назву "Друга директива з електроенергії". Імплементация цього документу істотно сприяла гармонізації ринку електроенергії ЄС, зокрема, вона передбачала:

- запровадження спільних правил у таких сферах, як генерація, транспортування, постачання електричної енергії;

- істотне розширення прав споживачів;
- посилення конкуренції на ринку електроенергії;
- повне відкриття ринку електроенергії для всіх учасників, включаючи домогосподарства;
- поглиблення політики розмежування активів – анбандлінгу.

2003 року було також прийнято подібну за змістом директиву 2003/55/ЄС щодо регулювання правовідносин на газовому ринку (*Другий енергопакет ЄС*).

Піднесення ролі Росії як одного із ключових постачальників газу до ЄС, а отже й формування об'єктивної залежності Європи від Москви та її політики викликало занепокоєння щодо можливості використання останньою газового фактору для тиску на ЄС. У цьому контексті 2004 року прийнято Директиву 67/2004/ЄС щодо заходів із безпеки газопостачання. Документ зобов'язав держави-члени розробити національні плани дій на випадок припинення постачання природного газу; санкціонував створення Газової координаційної групи для узгодження дії держав-членів із забезпечення безпеки газопостачання, у тому числі у разі припинення останнього. Група розпочала роботу 2006 року.

Серія газових конфліктів 2005, 2006, 2007 і 2009 років за участі РФ, ЄС, України та Білорусі спричинила глибоку кризу недовіри у відносинах ЄС і Росії як постачальника енергоносіїв. Ці драматичні події наочно виявили уразливість ЄС від постачальників і транзитерів природного газу та актуалізували питання компенсування залежності від них. Такі обставини спричинили подальшу мобілізацію зусиль інститутів ЄС на шляху проведення спільної енергетичної політики та створення єдиного сталого й захищеного енергоринку Європи. Отже, одним із підсумків газових конфліктів на пост-радянському просторі стало істотне прискорення роботи з подальшого вдосконалення комунітарного законодавства в енергетичній сфері.

У цьому руслі Європейська Комісія розробила та запропонувала ухвалити комплекс нових регламентуючих докумен-

тів щодо ринку природного газу та електроенергії (*Третій енергопакет ЄС*). В Європі розпочалася широка політична дискусія щодо його положень. Прийняття енергопакету певний час відкладали через лобістські зусилля РФ, що не була зацікавлена у запровадженні жорсткіших анти монопольних правил на європейському енергетичному ринку. Позаяк, роботу із затвердження директив Третього енергопакету було істотно прискорено за підсумками російсько-українського газового конфлікту 2008-2009 років, що став свого роду "точкою неповернення" у відносинах ЄС і РФ в енергетичній сфері. На тлі цієї кризи, яка наочно продемонструвала схильність РФ до використання газових важелів як інструменту геополітичного впливу, ЄС, як і в 1973-1974 роках, почав розглядати енергетичну політику не тільки й не стільки у ринкових, скільки у безпекових термінах.

Третій енергопакет, що прийнятий Європарламентом, набув чинності з вересня 2009 року. До його складу увійшли п'ять документів (дві директиви й три регламенти¹¹), які мали бути імплементовані до національного законодавства держав – членів ЄС упродовж півтора років. Документи стосувалися ринків електроенергії і природного газу, були концептуально спрямовані на серйозну демонополізацію таких ринків. Основна ідея енергопакету – недопущення ситуацій, за яких монополісти, що постачають енергоносії, блокують доступ конкурентів до споживачів за рахунок володіння мережами розподілу (газо-, нафтогонами, ЛЕП). У разі володіння такими мережами монополіст був зобов'язаний надати 50,0 % їх ємності конкурентам (або не користуватися ними чи продати мережі незалежним операторам).

Для здійснення міждержавної координації роботи національних регуляторних органів було створено АГЕНЦІЮ ВЗАЄ-

¹¹ Директива 2009/72/ЄС щодо загальних правил на внутрішньому ринку електроенергії; Директива 2009/73/ЄС щодо загальних правил на внутрішньому ринку газу; Регламент 714/2009 щодо умов для доступу до електромереж для міжнародної торгівлі; Регламент 715/2009 щодо умов доступу до газових мереж для міжнародної торгівлі; Регламент 713/2009 про заснування Агентства взаємодії Енергетичних Регуляторів.

МОДІ ЕНЕРГЕТИЧНИХ РЕГУЛЯТОРІВ (ACER – *European Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) із повноваженнями, у тому числі, брати участь у розробці правил, що регламентують функціонування європейських енергетичних мереж, а також здійснювати моніторинг енергоринку Європи.

Із метою узгодження діяльності та забезпечення взаємодії між відповідними операторами у рамках Третього енергопакету було засновано **ЄВРОПЕЙСКУ МЕРЕЖУ ОПЕРАТОРІВ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОПЕРЕДАВАННЯ (ENTSO-E)** та **ЄВРОПЕЙСКУ МЕРЕЖУ ОПЕРАТОРІВ ГАЗОТРАНСПОРТНИХ СИСТЕМ (ENTSO-G)**.

Масштабна військово-політична криза 2014 року навколо України значно форсувала роботу ЄС із консолідації енергетичної політики, забезпечення сталого функціонування європейських енергосистем та енергетичної безпеки.

2014 року Європейська Комісія представила **СТРАТЕГІЮ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЄС**. Ключовою метою документу стала нейтралізація ризиків газового шантажу та недопущення перебоїв в енергопостачанні ЄС. Основні настанови нової Стратегії:

- зміцнення надзвичайних механізмів забезпечення енергетичної безпеки ЄС, захист стратегічної інфраструктури;
- скорочення енергоспоживання;
- розбудова повністю функціонального та інтегрованого енергоринку;
- збільшення виробництва енергії в ЄС;
- розвиток технологій в енергетиці;
- диверсифікація постачання енергоносіїв та інфраструктури;
- удосконалення координації національних енергетичних політик, проведення спільної зовнішньої енергетичної політики.

У розвиток положень Стратегії, 2015 року під егідою Європейської Комісії було офіційно ініційовано **ПРОЄКТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО СОЮЗУ**. Розбудова Союзу має на меті:

- досягнення повної інтеграції європейського енергоринку;
- здійснення послідовної комплексної декарбонізації економіки ЄС;

- подальше посиленні ролі відновлюваних джерел енергії;
- збільшення конкурентності на енергетичному ринку ЄС;
- просування заощадження, енергоефективності та інноваційної технологізації енергетичної сфери.

Енергетичний Союз було визначено пріоритетним проєктом ЄС, а його формування – одним серед 10 політичних пріоритетів Союзу.

Отже, упродовж нинішнього етапу розвитку енергетичної політики ЄС остання посіла чільне місце серед інших комунарних політик, набувши важливої ролі на тлі забезпечення безпеки ЄС. Було збільшено політичну координацію у сфері енергетичної політики та створено низку інституційних механізмів з її розробки та узгодження. Відбулося становлення енергетичного ринку ЄС як єдиного цілого, що регулюють спільні правила та норми. На цьому етапі ЄС намагається скоротити залежність від постачальників і транзитерів енергоносіїв, відгородитися від військово-політичної нестабільності на маршрутах доставки вуглеводнів. ЄС проводить курс на диверсифікацію джерел отримання енергії, у тому числі за рахунок розробки й впровадження інновацій і широкого використання енергії відновлюваних джерел.

Зусилля ЄС зі зниження й диверсифікації залежності

Сучасна Європа є одним із найбільших споживачів енергії у світі. Станом на 2017 рік споживання первинної енергії в ЄС сягало 1,563 млрд тон нафтового еквіваленту. Ця обставина зумовлена історично значним рівнем промислового розвитку регіону та високими стандартами життя його населення. У той самий час країни ЄС неспроможні повністю забезпечити себе викопними паливами та матеріалами, що розщеплюються, через слабкість місцевої ресурсної бази. Усе це робить Європу *енергодефіцитним та енергозалежним регіоном*. Станом на другу половину 2010-х років ЄС імпортував 54,0 % усіх споживаних ним енергоносіїв, у тому числі 90,0 % нафти, близько 70,0 – природного газу, 42,0 – вугілля й твердих видів пального, а також 40,0 % – урану та інших атомних палив.

2019 року щоденні сукупні витрати країн ЄС на імпорт енергоносіїв становили 1,0 млрд євро.

Дефіцит енергоносіїв формує структурну уразливість європейської економіки, її залежність від постачальників, отже, створює одну з важливих системних загроз для безпеки ЄС. Таку загрозу щонайменше двічі було реалізовано у контексті ембарго 1967 та 1973-74 років. Природно, що у світлі цих об'єктивних чинників Європейський Союз був змушений особливо зважати на проблематику диверсифікації постачання пального, докладаючи значних зусиль для зменшення та врівноваження такої залежності.

Провідним напрямком зусиль ЄС щодо мінімізації залежності від зовнішніх постачальників став *розвиток відносин із Норвегією в енергетичному секторі*. Норвегія володіє значними покладами викопного пального та є одним зі світових лідерів із шельфового видобутку нафти та газу. Хоча вона не є членом ЄС, Норвегія бере активну участь у процесах європейської інтеграції: входить до Європейської економічної зони, що дозволяє їй користуватися загальноєвропейським режимом вільної торгівлі; є членом НАТО, як і більшість її сусідів з ЄС. При цьому її правова система є подібною до правової системи країн ЄС і частково гармонізованою з нею (Норвегія імплементувала близько 21,0 % законів ЄС), а стратегічні інтереси Осло та Брюсселю у цілому збігаються. Таким чином, Норвегія є природним постачальником енергоносіїв до ЄС і його ключовим партнером в енергетичній сфері. Наприклад, у другій половині 2010-х років на Норвегію припадало від 25,0-31,0 % європейського імпорту газу, 11,0-12,0 % імпорту нафти, а сама країна посідала третє місце серед постачальників викопного пального до ЄС (після Саудівської Аравії і РФ). Крім того, Норвегія володіє значними потужностями в електричній генерації.

Для забезпечення стабільного постачання норвезьких енергоносіїв до ЄС 2002 року було створено *Енергетичний діалог "ЄС-Норвегія"* – щорічну конференцію за участі вищих посадових осіб ЄС в енергетичній сфері (насамперед, євро-

пейського комісара з енергетики) та міністра нафти та енергетики Норвегії. У форматі конференції узгоджують позиції з енергетичної політики Норвегії та ЄС, у тому числі в таких аспектах, як інновації і технологічний розвиток, відносини з неєвропейськими постачальниками енергоносіїв тощо. Отже, одне із важливих завдань підтримання енергетичної безпеки ЄС фактично покладено на Норвегію.

Другим напрямком цих зусиль є *послідовна диверсифікація джерел постачання "традиційних" енергоносіїв*. У рамках цього напрямку здійснюють заходи із подолання сталої залежності від одних і тих самих постачальників і транзитерів, пошуку нових експортерів енергоносіїв і формування нових, максимально різноманітних, маршрутів їх отримання. Ці завдання тісно взаємозв'язані. Наразі ЄС бере участь у ключових проєктах із диверсифікації.

Метою проєкту **ПІВДЕННИЙ ГАЗОТРАНСПОРТНИЙ КОРИДОР**, який запущено 2011 року, є зниження газової залежності країн Центральної і Південно-Східної Європи від монополії РФ і транзиту природного газу територією України шляхом розбудови та розширення інфраструктури для отримання газу із таких регіонів, як Каспійський басейн, Центральна Азія, Близький Схід, Східне Середземномор'я. Для реалізації проєкту в його базовому варіанті необхідно здійснити такі кроки зі спорудження або вдосконалення газотранспортної інфраструктури:

- розширити наявний Південно-Кавказький газогін;
- побудувати Трансанатолійський газогін (TANAP) через Туреччину (будівництво завершено у червні 2018 р.);
- побудувати Трансадриатичний газолін (TAP) через Грецію, Албанію та Італію.

Початкова проєктна потужність коридору становить близько 10,0 млрд м³ газу на рік, основним постачальником має виступити Азербайджан, що заповнюватиме газогін за рахунок експлуатації родовища "Шах Деніз". План розвитку коридору передбачає доведення цього обсягу до 80,0-100,0 млрд м³ на рік за рахунок подальшого залучення

додаткових постачальників – Туркменістану, Казахстану, Ірану та Іраку – та їх підключення до маршруту шляхом спорудження Транскаспійського газогону.

Запуск коридору орієнтовно заплановано на 2020-ті роки. У разі виходу на максимальну потужність у 100,0 млрд м³ газу на рік він зможе задовольнити до 20,0 % потреби ЄС у природному газі. Введення в дію Південного газотранспортного коридору істотно покращить безпеку газопостачання до Європи та посилить переговорну позицію Брюсселя у діалозі з Москвою.

У той самий час розвиток проекту стикається з цілою низкою серйозних викликів. Зокрема, відносна слабкість ресурсної бази Азербайджану зумовлює необхідність залучення додаткових партнерів для наповнення газогону. Це ускладнює проєкт і ставить його у залежність від позиції партнерів, що набуває особливої актуальності на тлі міжнародно-політичної проблематики (Іран та Ірак). Істотним безпековим викликом є наявність проблемних ділянок на території Туреччини: ідеться про курдські райони, терористична загроза в яких може поставити під питання сталі постачання газу до Європи. Ще однією проблемою з погляду перспективи розширення коридору є невизначеність правового статусу Каспію, через який має пройти Транскаспійський газогін. Тим не менш, робота над спорудженням Південного газотранспортного коридору триває.

СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКИЙ ХАБ – ще один проєкт із диверсифікації, що передбачає комплекс заходів із залучення постачальників зі Середземноморського басейну та Північної Африки, розбудови відповідної нафто- і газотранспортної інфраструктури для обслуговування їх поставок. У межах проєкту планується сформувати довготривалі стратегічні партнерства в енергетиці із низкою ключових північноафриканських держав, які відіграватимуть роль експортерів і транзитерів природного газу та нафти для ЄС. Зокрема, ідеться про такі країни, як *Алжир та Єгипет*.

Роль нового великого постачальника належить Алжиру – країні, яка багата на викопне паливо, що зберігає стабільність і готова співпрацювати у цій галузі з ЄС. 2013 року між Алжиром та ЄС укладено домовленості про започаткування Стратегічного партнерства у сфері енергетики. Умови партнерства передбачають стабільне й довготривале експортування алжирських нафти та газу до європейського ринку, недискримінаційний обопільний доступ алжирських та європейських підприємств до енергоринків сторін, відкриття для алжирських підприємств європейських програм, у тому числі задля сприяння технологічному розвитку енергетичного сектору Алжиру, забезпечення співпраці у сфері пошуку, видобутку, переробки та доставляння енергоносіїв тощо.

Подібне Стратегічне партнерство у сфері енергетики було встановлено й між ЄС та Єгиптом, якому належала функція постачальника газу (основне перспективне джерело – родовище "Зохран", потужність якого 850,0 млрд м³, відкрите 2015 р.), а також великого транзитера вуглеводнів із країн Північної Африки та Близького Сходу. У рамках партнерства передбачено спорудження в Єгипті великого нафтогазового хабу, що орієнтований на акумулювання вуглеводних поставок для подальшого спрямування до Південної Європи.

Характеризуючи ризики, що пов'язані з реалізацією проекту Середземноморського хабу, варто вказати на існування значних безпекових викликів, що потенційно ставлять під загрозу його успіх. Зокрема, більшість країн регіону переживають період зростання терористичної активності та серйозної внутрішньополітичної нестабільності, що є чинником економічної турбулентності та може негативно вплинути на надійність поставок до Європи у перспективі.

Розвиток торгівлі та інфраструктури СПГ

Значні сподівання щодо зміцнення енергетичної безпеки ЄС на сучасному етапі покладено на розвиток постачання скрапленого газу. Технологія СПГ, або ЗПГ (скраплений/зрід-

жений природний газ) передбачає скраплення природного газу шляхом охолодження (до близько $-162\text{ }^{\circ}\text{C}$) для зміни його агрегатного стану із газоподібного на рідкий. Перебуваючи у зрідженому стані, газ зручно транспортувати морем, що знижує собівартість доставки та надає *принципово нові можливості з диверсифікації поставок шляхом залучення географічно віддалених виробників*. У контексті енергетичної проблематики ЄС ця обставина має особливу вагу: дає технічну змогу врівноважити газову залежність від Росії та отримати істотні цінові переваги на тлі збільшення конкурентності світового газового ринку. Тому *розвиток СПГ наразі є одним із ключових напрямів забезпечення енергобезпеки ЄС*.

У Рамковій стратегії ради сталого Енергетичного союзу та перспективної політики зі зміни клімату, що ухвалена Європейською Комісією 2015 року, ЄС ставить перед собою завдання "повністю розкрити потенціал СПГ, у тому числі як резервне джерело енергії у кризових ситуаціях, за яких Європа не отримуватиме достатньої кількості природного газу газотранспортною мережею". Завдяки розвитку цієї технології ЄС зміг законтрактувати газ із нових країн-постачальниць, зокрема з Алжиру, Катару, Нігерії, держав Латинської Америки, США, Канади, Австралії тощо.

Імпорт скрапленого газу до ЄС демонструє стійку тенденцію до зростання. Станом на 2017 рік, на СПГ припало 14,0 % усього газового імпорту ЄС. Основними імпортерами зрідженого газу стали Іспанія (31,0 %), Франція (20,0) та Італія (15,0); ключовими продавцями СПГ є Катар (43,0), Нігерія (17,0), Алжир (12,0 %), а також Норвегія, Тринідад і Тобаго, США, Перу тощо.

Попри очевидні перспективи, що пов'язані із зарахуванням розвитку ринку скрапленого газу до енергетичної безпеки Європи, технологія СПГ має й низку недоліків. Наприклад, для європейського споживача СПГ, зазвичай, дорожчий за "газогінний" природний газ. Зокрема, за даними 2017 року, імпортна ціна на газ, що поставлений до ЄС газогонями,

становила 5,0 дол США за 1,0 млн британських теплових одиниць (*mmbtu*), а на СПГ – 6,0 дол США за 1,0 млн теплових одиниць. Однак подальше вдосконалення технології СПГ може знизити ціну та у майбутньому зробити скраплений газ більш конкурентоздатним. Крім того, СПГ потребує складної і вартісної інфраструктури – термінали СПГ, блоки зберігання та регазифікації, газогони для доставляння газу із прибережних зон углиб материка тощо.

Намагаючись знизити витрати споживачів і сприяти збільшенню доступності СПГ, ЄС стимулює розвиток інфраструктури там, де її недостатньо (насамперед, у Південно-Східній Європі). Координацію відповідних проєктів здійснюють у форматі ініціативи **ЕНЕРГЕТИЧНЕ СПОЛУЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І ПІВДЕННОЇ ЄВРОПИ** (*Central and South Eastern Europe Energy Connectivity*), тоді як фінансова підтримка надходить із фондів ЄС, таких як інструмент **ЗВ'ЯЗУЮЧИ ЄВРОПУ** (*Connecting Europe Facility*), Європейський фонд стратегічних інвестицій тощо, кредити Європейського інвестиційного банку тощо. Наприклад, за сприяння ЄС споруджують термінали в Ірландії (Шеннон), Хорватії (Крк), Греції (Александруполіс), Швеції (Гетеборг), на Кіпрі (Васілікос), розширюють термінал у Польщі (Свіноуйсьце) тощо.

Отже, в аспекті імпорту традиційних енергоносіїв ЄС зробив ставку на диверсифікацію як джерел, так і каналів отримання вуглеводнів. У географічному вимірі новими перспективними регіонами-партнерами ЄС є Закавказзя, Каспійський басейн, Північна Африка, Америка та Середземномор'я.

Триває робота із розбудови комплексної транспортної інфраструктури для доставляння енергоносіїв із цих регіонів до Європи. Значний акцент зроблено на використанні технології СПГ, які розглядають як один із ключових засобів забезпечення енергетичної безпеки на майбутнє. Відбувається розширення поставок СПГ і розбудова інфраструктури для їх обслуговування.

Відновлювана енергетика в європейському контексті

Ще одним засобом зниження енергозалежності від зовнішніх постачальників є такий важливий напрям розвитку європейської енергетики, як просування відновлюваних джерел отримання енергії¹². Наразі ЄС є одним зі світових флагманів у цій сфері. Ставка на відновлювальну енергетику, зроблена в ЄС, обумовлена міркуваннями стратегічного, екологічного та внутрішньополітичного характеру.

У стратегічному вимірі відновлювана енергетика становить *один із пріоритетних векторів європейської політики у сфері енергетичної безпеки*. Доступність відновлювальних ресурсів – води, вітру, рослинної біомаси – відкриває широкі можливості у сфері *самозабезпечення енергією*.

В екологічному вимірі відновлювана енергетика дозволяє *знижити антропогенний тиск на довкілля*, сприяючи таким чином покращенню екологічної ситуації в Європі та світі, а також переходу європейської економіки на рейки сталого розвитку.

У внутрішньополітичному вимірі *використання відновлюваних джерел енергії перетворилося на серйозний фактор європейської політики*. По-перше, це важливість екологічної тематики у медійному та політичному просторі. Захист довкілля є важливою проблемою, що турбує європейців і привертає їхню неослабну увагу. По-друге, значущість екологічного порядку денного додатково актуалізована через піднесення та інституалізацію особливої суспільно-політичної ролі природоохоронних організацій. "Зелені" фонди, волонтерські рухи та інші екологічні об'єднання громадян користуються значним інтелектуальним і моральним впливом в Європі. По-третє, як результат, починаючи з 1990-х років у політичному житті країн ЄС помітну роль відіграють зелені

¹² Відновлювані (регенеративні, "зелені") джерела енергії – невичерпні джерела або такі, що відтворюються скоріше, ніж витрачаються. До відновлюваних джерел також належать паливні продукти переробки органіки (енергетичних культур, сміття, біологічних відходів тощо).

партії, що також долучаються до просування настанови на екологізацію енергетичного сектору економіки. Наочним прикладом може служити Німеччина, де тривалий час (з 1998 по 2005 р.) правила коаліція соціал-демократів і зелених; наразі у дев'яти серед 16 земель зелені входять до правлячих коаліцій. До Європейського Парламенту 2019-2024 років скликання входять 69 (серед 751) депутатів від коаліції "Зелені – Європейський вільний альянс".

Практичне введення тематики відновлюваної енергетики до порядку денного енергетичної політики ЄС мало місце упродовж 1990-2000-х років. 1998 року було прийнято **БЛУ КНИГУ З ДЖЕРЕЛ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГІЇ**. Документ визнавав формування проблеми структурної залежності від традиційних джерел енергії і постулював необхідність спільних дій ЄС з метою її подолання. Основний акцент було зроблено на розвитку співпраці між країнами ЄС у сфері генерації електроенергії. У руслі цих настанов Європарламент (1998) і Рада (1999) дали Європейській Комісії доручення виробити рамкові засади з політики у сфері відновлювальних джерел енергії. У результаті відповідних зусиль було підготовлено дві важливі директиви щодо розвитку відновлюваної енергетики: 2001/77/ЄС із відновлюваних джерел енергії в електроенергетиці та 2003/30/ЄС з використання біопалива та інших відновлюваних джерел енергії на транспорті. Документи містили офіційне визначення відновлюваної енергії із різних джерел (це важливо з погляду кваліфікації джерел як відновлюваних для цілей енергетичної політики, зокрема у частині отримання пільг, сертифікації тощо) і зобов'язували держави-члени встановити індикативні національні цілі із частки відновлюваних джерел енергії у споживанні.

У розвиток енергетичної політики ЄС в аспекті відновлюваних джерел, 2006 року було оприлюднено **ЗЕЛЕНУ КНИГУ "ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ ЗАРАДИ СТАЛОЇ, КОНКУРЕНТНОЇ І БЕЗПЕЧНОЇ ЕНЕРГІЇ"**. У документі визначено ключові загрози та основні принципи політики ЄС в енергетичній сфері. Зокрема, Зелена книга виділяє загрози для енергетичної безпеки ЄС:

- зростання залежності країн Союзу від імпорту;
- концентрація ресурсів вуглеводнів у кількох країнах;
- зростання глобального попиту на енергію;
- зростання цін на вуглеводні;
- глобальне потепління.

Серед керівних засад політики основний акцент було зроблено на збільшенні енергоефективності, декарбонізації європейської економіки та поширенні використання відновлюваних джерел енергії, причому розвиток останніх пов'язували зі зміцненням безпеки ЄС.

Наступним кроком у цьому напрямку стало затвердження *Директиви Європарламенту та Ради ЄС із просування використання енергії із відновлювальних джерел 2009 року*. Нормативний документ замінив ранні директиви, об'єднавши регулятивну базу відновлюваної енергетики в електрогенерації і паливному комплексі.

З метою поглиблення координації діяльності комунітарних органів і держав-членів у сфері енергетичної політики та виведення її на якісно новий рівень, керівними інститутами ЄС було прийнято комплексний стратегічний документ **ЕНЕРГІЯ-2020 (2010)**, що визначав довготривалі пріоритети ЄС в енергетичній сфері, роблячи акцент на розвитку відновлюваної енергетики, і передбачав пакет заходів з їх реалізації. Зокрема, він офіційно зафіксував *обов'язкові цілі*, що мають бути досягнуті країнами ЄС до 2020 року:

- скорочення викидів вуглекислого газу (CO₂) щонайменше на 20,0 % щодо рівнів 1990 року;
- збільшення енергозбереження щонайменше на 20,0 %;
- збільшення частки енергії із відновлюваних джерел щонайменше до 20,0 % у споживанні;
- забезпечення щонайменше 10,0 % споживання енергії з відновлюваних джерел на транспорті.

Стратегія "Енергія-2020" передбачала *методи* досягнення цілей:

- спрямування комунітарних і національних бюджетних інвестицій до сектору відновлюваної енергетики;

- відкриття ринку електроенергії для індивідуальних виробників (напр., домогосподарств, які самі встановлюють генератори – вітряки та сонячні панелі – та отримують змогу продавати свою енергію до загальної мережі);
- запровадження пільг для тих, хто виробляє або користується енергією із відновлюваних джерел;
- введення "зелених тарифів" (фіксованих такс на енергію, вироблену із відновлюваних джерел);
- заохочення до споживання "зеленої енергії";
- заходи із фінансової підтримки проєктів у сфері відновлюваної енергетики;
- заходи зі здешевлення технологій і технічних засобів відновлюваної енергетики.

Завдяки цим політико-адміністративним і фінансовим крокам частка відновлюваних джерел в енергобалансі ЄС почала стійке зростання, темп якого становить близько 5,3 % на рік. У цілому ЄС удалося утриматися в основних заданих цільових рамках. Це відкрило шлях до подальшого вдосконалення спільної енергетичної політики та розширення використання відновлюваних джерел енергії. Наприклад, було ухвалено комюніке Ради ЄС (2014) щодо рамок для енергетичної політики ЄС після спливання терміну імplementації стратегії "Енергія-2020". На зміну останній було запропоновано проєкт нової стратегії під назвою **ЕНЕРГІЯ-2030**. З метою втілення цих положень Європейська Рада затвердила рамкові параметри стратегії ЄС у сфері клімату та енергетичної політики до 2030 року (2014). Документ було витримано у загальному концептуальному руслі попередніх настанов політики ЄС з енергетики. При цьому відбулося підвищення основних цільових показників для країн Союзу у цій сфері:

- скорочення викидів CO₂ щонайменше на 40,0 % щодо рівнів 1990 року;
- збільшення енергозбереження щонайменше на 27,0 % із можливістю подальшого підвищення цього показника до 30,0 % 2020 року;

- збільшення частки енергії із відновлюваних джерел щонайменше до 27,0 % у споживанні.

Проект **ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО СОЮЗУ (2015)** містить, у тому числі, низку настанов щодо виміру відновлюваної енергетики. Зокрема, передбачено сприяння реалізації стратегій "2020" і "2030" та *перетворення ЄС на світового лідера у сфері відновлюваної енергетики та боротьби із потеплінням.*

2015 рік став знаковим для енергетичної політики ЄС в аспекті розвитку та просування відновлюваної енергетики. Було укладено Паризьку угоду щодо зміни клімату, імплементація якої вимагала встановлення нових стандартів у сфері енергетики та перегляду низки настанов енергетичної політики у бік її подальшої екологізації. На цьому тлі 2016 року розпочалася робота над пакетом нових нормативних документів і правил, що дістав назву **ЧИСТА ЕНЕРГІЯ ДЛЯ ВСІХ ЄВРОПЕЙЦІВ** ("Чиста енергія", "Чистий енергопакет"). Наприклад, для поглиблення інтеграції у форматі Енергетичного Союзу, сприяння досягненню його цілей та удосконалення координації енергетичної політики ЄС було ухвалено Регламент ЄС 2018/1999 щодо управління Енергетичним Союзом, а також заходи у сфері клімату. Визнаючи за державами-членами їх право на проведення власної енергетичної політики, регламент вимагає їх узгодження у рамках виконання завдань, що стоять перед Енергетичним Союзом і передбачені стратегіями "2020" і "2030". Національні заходи у сфері енергетичної політики мають бути скоординовані не тільки з іншими державами, але й з ЄС. Заради здійснення такої координації члени ЄС були зобов'язані подавати 10-річні інтегровані національні плани у сфері енергетики та клімату. Перші фінальні версії таких планів мали з'явитися до кінця 2019 року.

Ще одним важливим елементом пакету стала переглянута **ДИРЕКТИВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ ЄС ІЗ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ 2018/2001 (2018)**. Директива, що замінила попередні нормативні документи з цього питання, присвячена детальним заходам із розвитку "зеленої" енергетики в ЄС до 2030 року. Зокрема, нею передбачено:

- підняти цільовий параметр валового кінцевого споживання енергії, що вироблена з відновлюваних джерел, якого потрібно досягти 2020 року, до 32,0 % із можливістю подальшого збільшення у 2030 році;

- продовжити зусилля з декарбонізації транспорту, досягнувши до 2030 року такого стану, за якого щонайменше 14,0 % пального для транспорту матиме відновлюване походження, причому на сучасні види біопалива та біогаз має припадати щонайменше 1,0 % споживання 2025 року та щонайменше 3,5 % – 2030;

- ужити заходів з метою максимального спрощення адміністративних процедур, що необхідні для видачі дозволів, а також проведення ліцензування та сертифікації виробників і постачальників енергії із відновлюваних джерел;

- сприяти самоспоживанню, тобто самостійному виробництву відновлюваної енергії споживачами з метою її подальшого використання, зберігання або продажу тощо.

Положення директиви мають бути імplementовані державами – членами ЄС до їх законодавств до липня 2021 року.

Характеризуючи цей аспект енергетичної політики ЄС, слід згадати про *методи, які Союз використовує для проведення та підтримки цієї політики*. Одним із ключових таких важелів є *фінансова підтримка*, яку надають виробникам, споживачам та іншим сторонам, що залучені до процесу виробництва, передавання та споживання енергії із відновлюваних джерел.

Наразі учасники ринку відновлюваної енергетики для реалізації відповідних проектів мають змогу скористатися коштами (гранти, пільгові позики тощо), що виділяють 72 фонди і програми системи ЄС:

- **ПРОГРАМА HORIZON 2020**, що надає кошти на інновації, у тому числі здійснюючи фінансування розробок у сфері пального із відновлюваних джерел і "розумних" енергосистем. Щорічні витрати програми становлять близько 1,0 млрд євро;

- **ПРОГРАМА NER 300**, що підтримує проекти з декарбонізації і BE, фонд програми сягає 2,2 млрд євро;

- **ФОНД ЗБЛИЖЕННЯ** (гуртування), як один із ключових фондів ЄС із річним кошторисом більше 60,0 млрд євро, інвестує до проєктів із просування енергоефективності та відновлюваної енергетики у найменш багатих країнах ЄС;

- **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНВЕСТИЦІЙНИЙ БАНК** (ЄІБ), що підтримує генерацію з відновлюваних джерел, а також розвиток відповідної інфраструктури й технологій. Щорічні витрати ЄІБ на проєкти у сфері відновлюваної енергетики становлять більше 6,0 млрд євро.

У цілому в ЄС на політику просування енергоефективності та розвитку відновлюваної енергетики виділяють щороку близько 100 млрд євро з комунітарних, національних і приватних джерел. Передбачено, що показники стабільно зростатимуть у перспективі. Згідно з інвестиційним прогнозом на 2021-2030 року сума витрат ЄС на ці завдання становитиме близько 177,0 млрд євро на рік. Істотне фінансування дозволяє стимулювати розробку нових технологій у сфері відновлювальної енергетики, сприяючи здешевленню обладнання, підтримує впровадження розробок у цій сфері та компенсує економічні втрати через перехід на нові джерела отримання енергії.

Завдяки застосуванню регуляторних і фінансових інструментів ЄС вдалося досягти істотного прогресу у вимірі відновлюваної енергетики. Можна виділити такі *проміжні результати енергетичної політики ЄС у відновлюваному аспекті*. У цілому, з 2006 по 2017 рік виробництво енергії із відновлюваних джерел зросло на 66,0 %. В абсолютних цифрах, станом на 2017 рік, із відновлюваних джерел вироблено енергії у розмірі 226,5 млн т у *умовному паливному еквіваленті* (ТОЕ). 2017 року у бруutto-споживанні у країнах ЄС-28 на відновлювану енергетику припало 17,5 %; з 2004 по 2017 рік цей показник зріс більш ніж удвічі. Найбільшу частку відновлюваної енергії в енергоспоживанні зафіксовано у Швеції (54,5 %), Фінляндії (41,0), Латвії (39,0), Данії (35,8), Австрії (32,6 %).

Особливо помітні зміни відбулися у секторі генерації електроенергії. Унаслідок політичних рішень і послідовних зусиль з підтримки інновацій ЄС удалося домогтися *істотного зниження ціни на технологічні рішення та устаткування для відновлюваної енергетики*. Зокрема, з 2009 по 2015 рік вони впали на 30,0-40,0 % для вітрових і на 80,0 % – для сонячних електростанцій. Завдяки цьому частка електроенергії із відновлюваних джерел в ЄС зросла до більш ніж 30,0 %. До сектору відновлюваної енергетики надійшло 85,0 % усіх інвестицій, що були спрямовані на виробництво електроенергії в ЄС. У цілому з ЄС на енергію з відновлюваних джерел 2017 року припадало: близько 20,0 % енергії опалення та охолодження; більше 7 % енергії, що спожита на транспорті; близько 6,0 % усього автомобільного пального, що спожите в ЄС.

Отже, у рамках енергетичної політики ЄС веде послідовну боротьбу за зниження залежності від традиційних енергоносіїв, їх постачальників і транзитерів, у т.ч. за допомогою системного запровадження відновлюваної енергетики. ЄС досяг значного прогресу: постійне зростання частки теплової та електричної енергії із відновлюваних джерел у виробництві та споживанні; запровадження передових інноваційних рішень; збільшення доступності ноу-хау та устаткування у сфері відновлюваної енергетики. Використання енергії із відновлюваних джерел зміцнює енергетичну безпеку ЄС та об'єктивно зменшує ризики для європейської енергетики та економіки, сприяючи при цьому покращенню стану довкілля та поступовій трансформації господарської парадигми Європи у руслі концепції сталого розвитку.

Пошукові завдання

1. Сформулюйте основні напрями енергетичної політики ЄС. Який зв'язок існує між цими напрямками та викликами, що стоять перед ЄС в енергетичній сфері?
2. Опишіть ключові етапи становлення та розвитку енергетичної політики Співтовариства.
3. Підготуйте есе на одну із тем:

- лібералізація енергетичного ринку Європи;
- вплив "газових конфліктів" у СНД на європейську безпеку;
- роль і місце відновлюваної енергетики у термінах енергетичної політики ЄС;
- співвідношення ринкових і безпекових чинників у контексті формування спільної енергетичної політики.

4. Здійсніть аналіз політики ЄС у сфері диверсифікації джерел постачання енергоносіїв і її ролі у забезпеченні енергетичної безпеки в Європі.

5. Підготуйте аналітичну довідку: "Третій енергопакет ЄС. Історія прийняття та значення на тлі енергетичної політики".

Рекомендована література

Birchfield V. *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects* / Vicki Birchfield, John Duffield. – NY : Palgrave MacMillan, 2011. – 289 p.

In-depth study of European Energy Security / European Commission. – Brussels, 2014. – 233 p. – (Commission Staff Working Document)

Jørgens H. *A Guide to EU Renewable Energy Policy* / Israel Solorio, Helge Jørgens. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2017. – 360 p.

Музиченко М.В. Диверсифікація ринку природного газу ЄС в контексті забезпечення енергетичної безпеки : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / М. В. Музиченко. – Х., 2018. – 226 с.

Основні положення енергетичних стратегій і програм Європейського Союзу щодо розвитку енергетичної сфери в умовах формування загальноєвропейського ринку електроенергії / Відокремлений підрозділ "Науково-проектний центр розвитку Об'єднаної енергетичної системи України" державного підприємства "Національна енергетична компанія "Укренерго". – К., 2017. – 93 с.

• Розділ 6 •

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ

Європейський Союз довгий час залишається провідним донором офіційної допомоги для розвитку (ОДР) у світі: 2018 року частка допомоги становила 57,0 % (74,4 млрд євро) від світових обсягів.

Офіційна допомога для розвитку – це державна (урядова) допомога, яку надають країнам, що розвиваються, з метою сприяння їхньому економічному розвитку та добробуту (крім військових потреб).

Допомогу можуть надавати на двосторонній основі, від донора до реципієнта, або через багатосторонню агенцію з розвитку. Відрахування на ОДР становлять 0,47,0 % ВВП, менше від показника, що закріплений у резолюції ГА ООН (1970). Чотири країни – Велика Британія, Швеція, Люксембург, Данія – виділяють на ОДР 0,7,0 % свого ВВП і більше. Однак близько 80,0 % допомоги для розвитку надають держави-члени у рамках їхніх національних політик щодо розвитку, і близько 20,0 % – через інституції ЄС. Такий розподіл склався історично та лежить в основі європейської політики сприяння розвитку, яка поєднує двосторонню політику держав-членів і багатосторонню політику ЄС.

Еволюція європейської політики сприяння розвитку: головні принципи

Від самого початку розгортання процесу європейської інтеграції допомога для розвитку була невід'ємною його складовою та одночасно наслідком. Уже в *Декларації Шумана* (1950) як аргумент на користь франко-німецької співпраці у сфері виробництва вугілля та сталі, поряд із підвищенням

рівня життя та запобіганням воєнного протистояння в Європі, було зазначено можливість "досягти одного із найважливіших завдань – розвитку африканського континенту".

Процес формування європейської політики сприяння розвитку поділять на періоди:

- друга половина 1950-х – середина 1980-х років: до основи політики сприяння розвитку покладено принцип нейтральності та невторчання, що втілений у форматі угод про торговельні преференції, якими стали Ломейські конвенції, укладені з країнами групи АКТ;

- кінець 1980-х – кінець 1990-х років: після підписання Маастрихтського договору ЄС стверджувався як глобальний актор, поширивши надання допомоги для розвитку на всі країни, що розвиваються;

- 2000-2020 роки: ЄС посилив політичний вимір допомоги для розвитку, зокрема в Угоді Котону з країнами АКТ.

Провідниками ідеї відповідальності європейських країн за розвиток колоній, передовсім в Африці, на першому етапі формування європейської політики сприяння розвитку виступили Франція та Бельгія.

У ході переговорів щодо укладення Римських договорів Франція висунула вимогу щодо асоціації між її заморськими територіями та майбутнім Європейським економічним співтовариством. Франція та її заморські території користувалися взаємними торговельними преференціями, установили спільну валютну зону, гарантовану французьким франком. Проте, через розташування заморських територій поза межами Європи на них не могли поширюватися положення Договору про ЄЕС щодо митного союзу чи спільного ринку. Тому переговорна позиція французької делегації, у тому числі в контексті створення Євратому, спиралася на тезу про важливе значення сировинних ресурсів включно із матеріалами, що розщеплюються, які надходили із колоній. До того ж, поступово французька допомога колоніям перетворилася на суттєвий фінансовий тягар метрополії, а необхідна, але вартісна модернізація колоній потребувала фінансової учас-

ті інших країн. Таким чином, висуваючи вимогу асоціації заморських територій з ЄЕС, Франція переслідувала кілька важливих для неї цілей:

- установлення недискримінаційних економічних відносин між Європою та асоційованими територіями;
- посилення інституційної та економічної згуртованості самих колоній унаслідок створення спільного ринку;
- розширення європейської фінансової участі у розвитку, здебільшого, африканських територій.

Головними опонентами такого підходу стали Німеччина, яка, утративши свої колоніальні володіння внаслідок Першої світової війни, була проти того, щоб нові інтеграційні проекти будували з урахуванням колоніальних інтересів їхніх членів, і Нідерланди. Крім того, обидві країни прагнули відкритих відносин з усіма країнами, що розвиваються, а не з кількома обраними.

Суперечка була вирішена шляхом політичного компромісу. Франція, Бельгія, Італія та Нідерланди відмовилися від виняткових торговельних преференцій у відносинах зі своїми заморськими територіями, відкривши їхні ринки для всіх шести членів ЄЕС. Натомість усі держави – засновниці ЄЕС дали згоду на "асоціацію неєвропейських країн і територій зі Співтовариством" з метою "сприяння економічному та соціальному розвитку країн і територій, установлення тісних економічних відносин між ними та Співтовариством у цілому". Ці положення стали основою четвертої частини *Договору про заснування Європейського економічного співтовариства*. До Договору було додано конвенцію, згідно з якою на п'ятирічний період було створено Європейський фонд розвитку заморських територій, спочатку більш відомий за французькою аббревіатурою FEDOM (*Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer*), а згодом як **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД РОЗВИТКУ** (ЄФР). Планувалося зібрати до фонду 580,0 млн європейських розрахункових одиниць. Фонд не залежав від спільного бюджету Співтовариства, формувався шляхом добровільних внесків держав-членів і ними ж контролювався.

Тут важливо розмежувати поняття асоціації залежних територій, які з деякими обмеженнями користуються всіма перевагами членства в ЄС, та асоціативних відносин із суверенними третіми країнами, установлення яких пізніше стало поширеним інструментом зовнішньополітичної практики ЄС і не передбачало надання членства в ЄС.

У процесі деколонізації на початку 1960-х років постала низка незалежних країн, переважно колишніх французьких колоній, які прагнули закріплення своїх привілейованих прав щодо відносин з ЄЕС. Наприклад, 1963 року у столиці Камеруну м. Яунде на п'ятирічний період було укладено конвенцію з Асоційованими африканськими державами та Мадагаскаром (загалом із 18 колишніми колоніями в Африці). У торговельній сфері продовжував діяти принцип взаємної вільної торгівлі, хоча деякі асоційовані держави запроваджували винятки. Було створено спільні інституції – Раду асоціації, Комітет асоціації, Парламентську конференцію та Арбітражний суд, в яких сторони були представлені на рівних умовах. Фінансові асигнування в рамках другого, також п'ятирічного, Європейського фонду розвитку становили 730,0 млн європейських розрахункових одиниць.

Переговори щодо укладення *другої Яундеської конвенції* супроводжував опір з боку Німеччини та Нідерландів, що зростав. Асоціація запропонувала недостатньо економічних переваг, порівняно із Францією, на користь підприємств якої було укладено більшість контрактів в африканських країнах, що фінансували спільними ресурсами. Конвенцію критикували за її неокolonіалістський і дискримінаційний характер щодо неасоційованих з ЄЕС країн. Хоча Францію, Бельгію та Італію влаштовувало регіональне (африканське) спрямування допомоги для розвитку, Німеччина та Нідерланди зайняли глобалістську позицію та рекомендували надавати матеріальну або фінансову допомогу всім країнам, що розвиваються. Однак, у липні 1969 року друга Яундеська конвенція була укладена попереднім складом учасників, до яких долучився Маврикій.

Перспектива розширення ЄЕС, відкрита заявкою Великої Британії на приєднання до Співтовариства 1961 року, а також реагування на критику щодо одностороннього спрямування Яундеської конвенції на колишні французькі колонії сприяли підписанню Лагоської угоди про асоціацію з Нігерією (1966), яка через громадянську війну в країні так і не набула чинності. Як колишня британська колонія, Нігерія стала першою серед членів Співдружності націй, якій вдалося укласти угоду про полегшення доступу до ринку країн ЄЕС. Згодом було підписано Арушську угоду (1969) про асоціацію ЄЕС з Кенією, Угандою й Танзанією, що запрацювала за два роки. На відміну від Яундеських конвенцій, обидві угоди в основному були зорієнтовані на преференційні торговельні відносини з ЄЕС у режимі вільної торгівлі, не пропонуючи жодної фінансової або технічної допомоги.

Відхід від регіонального принципу надання допомоги країнам, що розвиваються, прискорився під впливом низки внутрішніх і зовнішніх факторів. Маючи надлишки продовольства, 1967 року Співтовариство та низка провідних держав – експортерів зернових культур підписали **КОНВЕНЦІЮ ІЗ НАДАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ДОПОМОГИ** (*Food Aid Convention*), що дало змогу підтримувати Єгипет, Індію, Бангладеш, з якими у ЄЕС не було ні асоціації, ні угод про співпрацю. Запровадження Генералізованої системи преференцій (ГСП) 1971 року дозволило встановлювати митні преференції для країн, що розвиваються, на їхню готову продукцію або напівфабрикати, призначені для ринку Співтовариства. Таким чином надання продовольчої допомоги чи преференцій у торгівлі вже не пов'язували із конкретними країнами (здебільшого з колишніми колоніями), воно поширювалося всіма країнами, що розвиваються.

1971 року Єврокомісія оприлюднила **МЕМОРАНДУМ СПІВТОВАРИСТВА ПРО ПОЛІТИКУ СПІВПРАЦІ ЩОДО РОЗВИТКУ**, в якому було наголошено на необхідності пропонування співпраці іншим країнам, що розвиваються. У підсумковій декларації Паризького саміту (1972), на якому були присутні глави держав та урядів шести держав-членів і держав – кандидатів на

вступ, містилася пропозиція щодо поступового запровадження спільної політики співпраці у сфері розвитку.

Вступ Великої Британії до ЄЕС став викликом для чинного формату допомоги для розвитку. За протоколом до Договору про приєднання Великої Британії до ЄЕС двадцятьом (згодом додалося ще дві) незалежним країнам Співдружності було запропоновано:

- приєднатися до учасників Яундеської конвенції та обговорити нову угоду про асоціацію з ЄЕС;
- укласти окрему угоду про асоціацію з ЄЕС;
- укласти торговельну угоду.

Останні два варіанти не викликали інтересу, оскільки не передбачали фінансової допомоги, але й приєднання до Яундеської конвенції сприймалося критично через негативне ставлення англомовних країн до поняття асоціації і торговельних преференцій на користь ЄЕС. Комісія намагалася продемонструвати відкритість і розвіяти підозри щодо неокolonіальних планів, рекомендуючи у квітневому меморандумі 1973 року відмовитися від торговельних преференцій на користь Співтовариства та висунувши революційну на той час ініціативу щодо стабілізації експортного доходу країн, що розвиваються, від основних сільськогосподарських продуктів (майбутній Стабекс).

Зрештою розпочаті 1973 року переговори завершилися підписанням першої *Ломейської конвенції* (1975) між дев'ятьма державами – членами Співтовариства та 46 країнами Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону (АКТ) на п'ятирічний період. Вона передбачала фінансову та технічну допомогу у формі субсидій і пільгових кредитів, а також безмитний експорт до ЄЕС більшості експортної сільськогосподарської і мінерально-сировинної продукції країн АКТ, за винятком чутливих для ринку Співтовариства цукру та яловичини, для яких було узгоджено пільговий доступ на основі квотування. Обсяг коштів, що було спрямовано до ЄФР на Ломейську конвенцію, зріс до 3,0 млрд еку, порівняно із 828,0 млн – на другу Яундеську конвенцію, ще

390,0 млн екю надав із власних ресурсів Європейський інвестиційний банк. Дебати та формування різних груп впливу та коаліцій під час переговорів сприяли згуртуванню країн, що розвиваються, і створенню за Джорджтаунською угодою Групи АКТ (1975).

Нафтова криза початку 1970-х років та її економічні наслідки змусили ЄЕС звернути увагу на регіон Середземномор'я. Уже на Паризькому саміті ЄЕС (1972) було започатковане обговорення середземноморської політики, у продовження якого на зміну преференційним торговельним угодам з Тунісом, Алжиром і Марокко (1969) прийшли Угоди про співпрацю з Ізраїлем (1975), Тунісом, Алжиром і Марокко (1976), Єгиптом, Йорданією, Сирією та Ліваном (1977), які охопили всі країни південного та східного Середземномор'я, крім Лівії. Із Туреччиною 1963 року було підписано Угоду про створення асоціації.

За винятком угоди з Ізраїлем, яка передбачала поступове створення зони вільної торгівлі, решта угод, здебільшого, надавали промисловій і сільськогосподарській продукції середземноморських країн односторонні торговельні преференції на ринку Співтовариства. Середземноморські угоди були двосторонніми, оскільки через політичну ситуацію в регіоні колективний формат угоди видавався неможливим. Лише 1995 року склалися сприятливі умови для започаткування Євро-Середземноморського партнерства у рамках так званого Барселонського процесу, для якого було створено фінансовий інструмент **MEDA** (*Mesures D'Accompagnement*).

Першою та другою Ломейськими конвенціями (1979) було передбачено фінансові механізми компенсації уразливості експорту країн, що розвиваються, через коливання цін на світових ринках:

- **СТАБЕКС** (*Stabex – Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation*) застосовували щодо сільськогосподарської продукції;

- **СІСМІН** (*Sysmin – System of Stabilization of Export Earnings from Mining Products*) застосовували щодо мінеральної сировини.

З одного боку, це дозволило акумулювати вільні фінансові ресурси для розвитку, уникаючи гострих криз, з іншого – закріплювало сировинну орієнтацію експорту та залежність від імпорту промислових товарів із Європи. Із часом заявки на відшкодування експортних втрат значно перевищили відведений на Стабекс і Сісмін бюджет, що вкупі з високим рівнем зовнішньої заборгованості спонукало європейських донорів допомоги для розвитку покладатися на програми міжнародних фінансових інститутів, які вимагали проведення неоліберальних реформ у країнах, що розвиваються.

На тлі економічного спаду у країнах, що розвиваються, і під впливом критичних зауважень щодо їх сировинної експлуатації та активної інвестиційної діяльності в інтересах розвинених країн європейська політика розвитку поступово дрейфувала від патерналізму до рівноправного партнерства. Моральні стимули відповідальності за розвиток колишніх колоній поступилися прагматичному підходу, що був підкріплений *принципом кондиціональності (conditionality)*.

Третя Ломейська конвенція (1985) містила положення про зумовленість надання допомоги прогресом реформ у політичній, економічній, соціальній сферах країн-реципієнтів з метою подолання структурних перешкод для їхнього розвитку. На практиці відбувався перехід від фінансування окремих інфраструктурних проєктів, до фінансової підтримки галузевих політик, тобто забезпечення економічної стійкості країн, що розвиваються.

Принцип кондиціональності було посилено у *четвертій Ломейській конвенції (1989)*. Таким чином, Європейське співтовариство поступово відійшло від принципу невтручання та нейтральності щодо країн – реципієнтів його допомоги.

Другий період формування європейської політики сприяння розвитку розпочався з "оксамитових" революцій в Європі, а дезінтеграція Радянського Союзу та припинення співпраці у рамках Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ) на початку 1990-х років спричинили формування великої групи країн Центральної і Східної Європи (ЦСЄ), які потребували

політичної та економічної підтримки. Значна частина цих країн була спрямована на вступ до ЄЕС, і їхні зусилля знайшли відгук у рішенні Комісії Європейських співтовариств, яка наприкінці 1989 року ухвалила програму **PHARE** (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*). Згодом, крім Польщі та Угорщини, ця програма охопила решту країн ЦСЄ (із країнами Балтії включно), ставши не лише фінансовим інструментом підтримки реструктуризації їхньої економіки, але й інструментом підготовки до членства в ЄС.

Новим незалежним державам, що постали на теренах колишнього СРСР, у липні 1991 року було запропоновано програму **TACIS** (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), а також застосовано вже випробуваний механізм асоціації, втілений протягом 1991-1996 років в Європейських угодах із країнами ЦСЄ і 2014 року – в Угодах про асоціацію з Україною, Молдовою, Грузією.

Масштабні перетворення геополітичного ландшафту Європи на зламі 1980-1990-х років не лише відтягли на себе близько 20,0 % обсягів допомоги для розвитку ЄС, але й загострили питання дотримання демократичних стандартів у країнах, які у 1940-х роках зупинили свій демократичний транзит (як країни Балтії чи ЦСЄ) або взагалі не мали такого досвіду (як пострадянські країни).

Рухаючись у напрямі посилення політичної складової надання допомоги для розвитку, Рада міністрів затвердила *Резолюцію про права людини, демократію та розвиток* (1991), в якій зазначила, що Співтовариство розглядатиме права людини як елемент його відносин із країнами, що розвиваються. І якщо раніше ЄС дотримував політичної нейтральності при наданні допомоги країнам, що розвиваються (хоча нерідко допомогу надавали з метою запобігання поширення комунізму), відтепер у разі тяжких і постійних порушень прав людини або переривання демократичних процесів Співтовариство могло припинити співпрацю.

Політика сприяння розвитку вийшла на новий концептуальний рівень після підписання Маастрихтського договору (1992), який включив політику у сфері співпраці для роз-

витку до переліку комунітарних політик, відокремивши її при цьому від міжурядової співпраці у рамках запровадженої **СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ І БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ** (СЗБП). Таким чином формування спільної політики розвитку на зразок Спільної сільськогосподарської політики не було передбачено, але національні політики розвитку держав-членів і політика розвитку ЄС мали стати взаємодоповнюваними та послідовними. За Договором політика розвитку ЄС містила економічну (сприяння сталому економічному та соціальному розвитку, поступовій інтеграції до світової економіки, зменшенню бідності у країнах, що розвиваються) та політичну (зміцнення демократії, верховенства права, повага до прав людини, фундаментальних свобод) складові. Роль головного ініціатора та виконавця політики розвитку належала Європейській Комісії, яка мала співпрацювати з Радою ЄС заради реалізації взаємодоповнюваності.

Посилення глобальної ролі ЄС після завершення холодної війни спонукало держави-члени надавати перевагу комунітарному рівню у взаємодії із третіми країнами. Унаслідок розширення ЄС 1995 року до прихильників глобальної орієнтації політики розвитку додалися Швеція, Фінляндія та Австрія, які пріоритетного значення надавали зменшенню бідності в країнах, що розвиваються, загалом, а не допомозі лише країнам групи АКТ. Як Маастрихтський, так і Амстердамський (1997) договори містили пункти про сприяння інтеграції країн, що розвиваються (особливо найменш розвинених), до світової економіки. Система Ломейських конвенцій, задумана як модель відносин Північ – Південь, вичерпала свій потенціал торговельних преференцій, не досягши ні диверсифікації експорту, ні економічного зростання країн, що розвивалися. Лібералізація світової торгівлі та зниження митних тарифів, узгоджені протягом різних переговорних раундів ГАТТ/СОТ, розмивали переваги політики торговельних преференцій, і ЄС наразився на звинувачення з боку інших держав щодо створення перешкод у торгівлі. Наприклад, у рішенні СОТ від 1997 року у відповідь на скаргу урядів США, Мексики, Еквадору, Гватемали та Гондурасу

стверджувалося, що Ломейські угоди суперечили нормам цієї міжнародної торговельної організації, а преференційний режим імпорту бананів на європейський ринок із країн АКТ суттєво обмежив доступ іншим країнам-постачальникам. В умовах динамічних змін у глобальному економічному та політичному середовищі 1995 року ЄС переглянув четверту Ломейську конвенцію, яка була укладена на десятирічний період (1990-2000), і, застосувавши принцип кондиціональності, обумовив надання фінансової допомоги розширенням політичного діалогу, дотриманням прав людини, зміцненням верховенства права. Проте дискусії щодо наповнення новим змістом політики розвитку не припинилися.

В оприлюдненій Комісією 1996 року *Зеленій книзі* було зазначено, що, з огляду на завершення колоніального та постколоніального періоду та формування більш відкритого міжнародного середовища, напередодні ХХІ ст. ЄС і країни АКТ мають розробити нові форми співпраці у сфері розвитку. З урахуванням досвіду застосування Ломейських конвенцій у документі було окреслено новації подальшого партнерства ЄС-АКТ:

- диференціація учасників;
- просування політичного діалогу щодо відповідальності країн-реципієнтів і звітності країн-донорів за надану допомогу;
- поступовий відхід від надання допомоги у бік розширення взаємної співпраці у різних сферах;
- залучення недержавних установ, приватного сектору, громадянського суспільства.

Оскільки термін дії останньої Ломейської конвенції спливав 2000 року, було запропоновано чотири варіанти нової угоди між ЄС і країнами АКТ:

- збереження *status quo* у форматі угоди, що подібний до Ломейських конвенцій, але із диференціацією пріоритетів щодо певних країн;
- угода із зобов'язаннями дуже загального характеру, доповнена двосторонніми угодами, зміст яких ставився у залежність від рівня розвитку цих країн;

- поділ Ломейської конвенції за регіональним принципом – окремі угоди із країнами Субсахарської Африки, Карибського та Тихоокеанського регіонів;
- спеціальна угода із найменш розвиненими країнами.

Угода про партнерство між членами АКТ та ЄС (далі – Угода Котону), підписана 2000 року у столиці Беніну місті Котону, стала компромісом між 79 країнами АКТ, яких влаштовували відносини в дусі Ломейських угод та Європейським Союзом, члени якого наголошували на необхідності перегляду традиційної політики розвитку. Угода зберегла формат та була укладена двома групами держав, однак запровадила низку нових підходів, які було викладено у Зеленій книзі (1996).

По-перше, принципи диференціації і регіоналізації лягли в основу *Угод про економічне партнерство*, що мали замінити торговельну схему "усе, крім зброї", яку застосовували в рамках ГСП з 2001 року (надавала безмитний і вільний від квот доступ до спільного ринку ЄС усій продукції, крім озброєння) найменш розвинених країн світу. Угоди передбачали оновлення пільгових торговельних відносин ЄС шляхом створення зон вільної торгівлі із сімома регіональними угрупованнями (п'ятьма – із Субсахарської Африки, по одній – із Карибського та Тихоокеанського регіонів), що не порушуватимуть норми СОТ. Наразі Угоди про економічне партнерство підписано із більшістю країн згаданих угруповань, деякі з них перебувають у стані тимчасового застосування, що триватиме до повної ратифікації усіма сторонами, які, до речі, із цим не поспішають.

По-друге, Угода Котону ознаменувала розрив із традицією співпраці винятково із центральними урядами та запровадження концепції партисипативного розвитку, яка спиралася на принцип рівності партнерів, власності країн, що розвиваються, щодо стратегій їхнього розвитку та включала участь недержавних донорів у формуванні та реалізації стратегій розвитку країн, яким було надано допомогу.

По-третє, Угода Котону посилила політичний вимір відносин ЄС із країнами групи АКТ, назвавши повагу до прав

людини, демократичні принципи, верховенство права та належне управління/урядування (*good governance*) фундаментальними елементами партнерства, передбачивши механізм консультацій щодо призупинення надання допомоги або запровадження санкцій у разі їх порушення. За допомогою консультацій планувалося вживати заходів проти корупції (механізм досі не задіяно). Неформально санкційний механізм було застосовано у 1990-х роках: рішення про замороження допомоги Екваторіальній Гвінеї було прийняте 1992 року, а призупинення співпраці з Нігерією сталося 1995 року. Після підписання Угоди Котону ЄС здебільшого вдавався до запровадження санкцій у відповідь на державні перевороти або порушення прав людини, наприклад, на Фіджі (2000, 2007), у Зімбабве (2002), ЦАР (2003), Гвінеї-Бісау (2004, 2011), Того (2004), Мадагаскарі (2010), Бурунді (2015). Але санкційній політиці ЄС щодо країн, які розвиваються, бракувало узгодженості, оскільки такі держави, як Франція та Велика Британія схильні захищати свої інтереси у колишніх колоніях, певною мірою компенсували втрати від санкцій у рамках своєї, досить потужної, національної політики щодо розвитку, послаблюючи їх дієвість. Крім того, нечіткість концепції належного управління посилювала невизначеність щодо надання допомоги в країнах, що розвиваються, оскільки Комісія у будь-який час могла ухвалити рішення про її припинення, посилаючись на невідповідність країни-реципієнта критеріям належного управління. Призупинення зовнішньої допомоги негативно позначалося, у першу чергу, на найбільш уразливих прошарках населення, на які цю допомогу й було зорієнтовано, а припинення діалогу на офіційному рівні позбавляло Євросоюз важелів впливу на покращення ситуації. Зважаючи на обмежений ефект санкційних заходів, ЄС, тим не менш, продовжує дотримувати принципу політичної обумовленості співпраці у сфері допомоги для розвитку.

Угоду Котону переглядали та продовжували у 2005 і 2010 роках, але термін її дії сплив у лютому 2020 року (хоча

й був подовжений до кінця цього року на період переговорів щодо нової угоди). Формально переговори стартували у вересні 2018 року, однак якісно нова міжнародна ситуація суттєво вплинула на їхній перебіг. Членський склад ЄС розширився до 28 держав, частина яких, зокрема східноєвропейські країни, не були готові зосереджуватися на розвитку країн АКТ, особливо в умовах появи нових безпекових викликів, генерованих Росією. Складний процес виходу Великої Британії загострив питання спроможності ЄС проводити узгоджену політику сприяння розвитку, яка завжди виступала ініціатором і координатором колективного підходу до проблем розвитку, що сформований шляхом консенсусу між різними групами держав-членів. Зросла також непевність щодо фінансової участі Великої Британії у програмах надання допомоги для розвитку, частка якої в ЄФР у 2014-2020 роках становила 15,0 %. За даними ОЕСР 2018 року Велика Британія витратила на ОДР більше (19,4 млрд дол.), ніж інституції ЄС (16,4 млрд дол.), досягши показника 0,7 % ВВП. Вexit вплинув і на географічну орієнтацію політики сприяння розвитку, яка зароджувалася у форматі преференцій для африканських країн. Більшість карибських і тихоокеанських країн, маючи історичні зв'язки з Великою Британією, приєдналися до механізму асоціації з ЄЕС після її вступу. Із виходом Великої Британії із ЄС африканський напрям може відновити пріоритетні позиції у політиці Брюсселю.

Власне, географічний підхід, утілений у принцип регіоналізації в Угоді Котону, знайшов своє продовження й у пропозиціях щодо нової угоди з країнами АКТ. У спільному повідомленні Європарламенту та Єврокомісії (2016) було рекомендовано запровадити на період 2010-2040 років три окремих регіональних партнерства з Африкою, Карибським, Тихоокеанським регіонами, об'єднаних спільною "парасольковою" угодою, в якій закріплюватимуться спільні цінності, принципи, важливі складові та інтереси співпраці сторін, що спиратимуться на положення Угоди Котону. Такі зміни продиктовані, у першу чергу, прагненням ЄС до відносин за лінією кон-

тинент – континент, особливо на африканському напрямі, і врахування специфіки питань регіонального розвитку. Для Африки – це регулювання міграції і безпека у широкому розумінні, для Карибського регіону – подолання наслідків стихійних лих, зміни клімату, сталий розвиток, для Тихоокеанського регіону – безпека мореплавства та регулювання шляхів морського сполучення.

Подовження Угоди Котону (2005) на наступне п'ятиріччя було доповнене заявою глав Комісії, Парламенту та Ради про політику розвитку ЄС, яка дістала назву *Європейський консенсус щодо розвитку*. Документ уперше визначив мету (зменшення бідності), цінності (повага прав людини, свобода, рівність, верховенство закону, солідарність) та принципи (партнерство, політичний діалог, залучення громадянського суспільства) європейської політики сприяння розвитку. 2017 року розуміння головної цілі Європейського консенсусу щодо розвитку було скориговано, відповідно до Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року, і доповнене трьома її вимірами – економічним, соціальним, екологічним, що було сформульовано у п'яти пунктах (**5 Ps** – *People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership*): населення, планета, процвітання, мир, партнерство.

Ухвалений Комісією та представниками держав-членів *Кодекс поведінки* (2007) окреслив засади взаємодоповнюваності у сфері співпраці комунітарних інститутів, держав-членів та інших суб'єктів у сфері розвитку. За відсутності міжнародно визнаного визначення взаємодоповнюваності Комісія пояснила це поняття як розподіл зусиль/роботи між різними суб'єктами з метою досягнення оптимального використання людських і фінансових ресурсів. Це означає, що кожен донор спрямовував свою допомогу до сфер, де міг принести найбільшу користь, урахуовуючи діяльність інших. Обидва документи стали свідченням переламного моменту у ході вирішення питання координації і взаємодоповнюваності політики ЄС щодо сприяння розвитку, яку посилив Лісабонський договір, що набув чинності наприкінці 2009 року, запровадивши нові інститути та правові інструменти.

Великий вплив на політику ЄС щодо розвитку мав прийнятий Єврокомісією 2011 року **ПОРЯДОК ДЕННИЙ ДЛЯ ЗМІН** (*Agenda for Change*), що наголосив на двох пріоритетах надання допомоги для розвитку:

- правах людини, демократії і належному управлінні,
- інклюзивному та сталому зростанні людського розвитку.

Виходячи із назви документу, було запропоновано чотири основні зміни:

- обумовлення допомоги прогресом у сфері належного врядування та прав людини;
- роль і місце приватного сектору у зростанні;
- нова концепція диференційованого партнерства із розвитку та нові критерії розподілу допомоги;
- посилення координації політики ЄС.

Фокусування на правах людини та належному врядуванні викривало зацікавленість ЄС у безпекових і міграційних питаннях і контрастувало з декларованими цілями надання допомоги для потреб країн, що розвиваються. Стимулювання приватних інвестицій у зовнішній допомозі ЄС (які використовували у вигляді т. зв. змішаних фінансів з 2007 р.) наражалося принаймні на два критичних зауваження: по-перше, ЄС більшою мірою сприяв виходу європейського приватного капіталу та бізнесу на ринки Африки, Азії, Латинської Америки, ніж розвитку країн, що потребували допомоги; по-друге, було висловлено побоювання, що замість бідних країн підтримку ЄС отримують європейські інвестори. Диференціація партнерських відносин означала, що країни із високим і вище середнього рівнем доходів, деякі з яких (Бразилія, Китай, Індія, Мексика) самі стали провідними донорами допомоги для розвитку, ризикували втратити допомогу ЄС, хоча й зберегли можливість отримати фінансування за тематичними програмами ЄС. Остання, четверта, зміна полягала в ідеї спільного планування політики щодо розвитку інститутами ЄС і державами-членами, пілотну програму якого було запроваджено у шести країнах (Ефіопія, Гана, Гватемала, Лаос, Малі та Руанда).

Інституційна структура політики ЄС щодо сприяння розвитку

Маастрихтським договором Раду та Європейський Парламент (шляхом процедури спільного рішення) визначено як інституції, що уповноважені приймати основні стратегічні напрями політики розвитку. Європейській Комісії належить роль координатора політики ЄС і держав-членів, причому перша має узгоджуватися й доповнювати другу, тобто пріоритет наданий політиці держав-членів. Також на Комісію покладено відповідальність за розробку програм та управління зовнішньою допомогою, яку надає Євросоюз.

2000 року, реагуючи на зауваження щодо нестачі моніторингу, оцінки результатів надання допомоги для розвитку та надмірне зосередження уваги на адміністративних процедурах, Комісія реформувала сферу планування та адміністрування допомоги для розвитку. Було запроваджено два типи документів для упорядкування планування надання зовнішньої допомоги:

- стратегічні документи, що представляли аналіз політичної та економічної ситуації у країні-реципієнті протягом п'яти-шести років,
- індикативні програми, розраховані на два-три роки, що містили перелік секторів, заходів і видатків для надання допомоги й були доповнені річними планами фінансування конкретних програм і проєктів.

Документи готувала Комісія (точніше Генеральний директорат – ГД із зовнішніх справ – DG RELEX і ГД із розвитку та відносин з країнами АКТ – DG DEV) спільно з державами-партнерами. Як єдину інституцію адміністрування програм розвитку було створено **БЮРО З ПИТАНЬ СПІВПРАЦІ** (*EuropeAid*), яке координувало діяльність зі згаданими директоратами Комісії та агенціями з міжнародної співпраці держав-членів. Бюро делегувало частину своїх повноважень делегаціям Комісії у державах-партнерах, обмеживши тим самим можливість держав-членів ЄС втручатися до комунітарних програм надання допомоги. Однак ці обмеження були дієвими у

разі, якщо держава – член ЄС не мала дипломатичного представництва чи експертів у державі-партнері.

Незважаючи на те, що реформа 2000 року покращила здатність Єврокомісії реалізувати політику сприяння розвитку, проблема контролю за наданою допомогою залишилася. Конкуренція між директоратами Комісії і Бюро з питань співпраці EuropeAid уповільнювала прийняття рішень і зменшувала ефективність допомоги для розвитку.

Лісабонський договір закріпив положення про реалізацію політики сприяння розвитку "у рамках принципів і завдань зовнішньої діяльності Союзу" задля досягнення основної мети – скорочення, а з часом і викорінення бідності. Політика ЄС щодо розвитку та політика держав-членів мали стати взаємодоповнюючими та взаємно підсилюючими, пріоритетність якоїсь з них не виділяли. Було підтверджено провідну роль Ради та Європарламенту у визначенні стратегічних напрямів політики сприяння розвитку, а також координуючу роль Єврокомісії. Створення посади Високого представника із закордонних справ і безпекової політики, який одночасно виконував функції віце-президента Комісії і головував на засіданнях міністрів закордонних справ у Раді ЄС, сприяло узгодженості між різними сферами зовнішньої діяльності Союзу, включаючи політику розвитку.

Заснована, згідно з Лісабонським договором, **ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ЗОВНІШНІХ СПРАВ** на чолі з Високим представником замінила ГД із зовнішніх справ і перебрала на себе його компетенції у сфері співпраці щодо розвитку. У складі Комісії унаслідок об'єднання ГД із розвитку та відносин із країнами АКТ і Бюро з питань співпраці EuropeAid 2011 року постав гд **ІЗ РОЗВИТКУ ТА СПІВПРАЦІ EUROPEAID (DG DEVCO)**, який мав стати єдиною сполучною ланкою для всіх зацікавлених у співпраці щодо розвитку сторін. Незважаючи на заснування посади Високого представника, у структурі Комісії збереглися посади комісарів із питань, що були пов'язані із зовнішніми зв'язками, у тому числі комісара з питань розвитку. Усі інституційні перетворення були покликані надати імпульсу більшій узгодженості різних сфер зовнішньої ді-

яльності ЄС. Наприклад, пропозиції щодо планування різних програм допомоги для розвитку спільно розробляли Європейська служба зовнішніх справ і ГД із розвитку та співпраці під керівництвом Комісара з питань розвитку та за погодженням Високого представника мали бути передані на затвердження Комісії.

Серед головних суб'єктів європейської політики сприяння розвитку, крім інститутів ЄС, варто зазначити національні установи та агенції з питань розвитку (Німецьке товариство міжнародної співпраці, Французька агенція з питань розвитку, Міністерство міжнародної співпраці Великої Британії, Шведська агенція міжнародної співпраці задля розвитку тощо), неурядові організації та об'єднання (Оксфам, Карітас тощо), приватні ініціативи органів місцевого врядування (партнерство між містами). Загалом Єврокомісія через НУО реалізує 1,7 % бюджетних видатків на зовнішню допомогу та 6,8 % видатків Європейського фонду розвитку. Із 2003 року головним співрозмовником з інститутами ЄС щодо політики розвитку виступає **ЄВРОПЕЙСЬКА КОНФЕДЕРАЦІЯ НУО КОНКОРД** (CONCORD – *Confederation for Relief and Development*), яка оприлюднює щорічну доповідь AidWatch щодо поточних проблем політики ЄС щодо розвитку.

Інструменти фінансування політики сприяння розвитку

Багаторічним фінансовим планом ЄС на 2014-2020 роки загальним обсягом 960,0 млрд євро на зовнішні програми було передбачено 95,0 млрд євро, освоєння яких вимагало чіткої структури та узгодженої роботи створених інструментів і механізмів. У практиці надання Євросоюзом зовнішньої допомоги превалює два основних способи:

- фінансування проектів через гранти, що передбачає певний бюджет і період часу;
- бюджетна підтримка, що спрямована до державного казначейства країни-реципієнта після узгодження низки показників ефективності.

ЄС здійснює надання допомоги для розвитку через географічні та тематичні програми. Останні стосуються конкретної сфери політики розвитку й зазвичай доповнюють географічні програми. Виділяють п'ять тематичних програм: інвестиції у людей; охорона довкілля та стале управління природними ресурсами (включаючи зміни клімату та енергетику); недержавні суб'єкти та органи місцевого самоврядування у контексті розвитку; продовольча безпека; міграція та притулок.

На період 2014-2020 років ЄС затвердив такі тематичні інструменти, як Європейський інструмент із питань демократії і прав людини, Інструмент стабільності та миру, Інструмент співпраці з ядерної безпеки.

Географічні програми поширені на Латинську Америку, Східну Європу, Азію, Близький Схід і Південну Африку, фінансуються трьома основними географічними інструментами: Європейським фондом розвитку (ЄФР); Європейським інструментом сусідства (ЄІС); Інструментом співпраці у сфері розвитку (ІСР).

Розпочавши роботу 1959 року, ЄФР зосередився на допомозі заморським територіям деяких країн ЄС і країнам групи АКТ, відносини з якими були оформлені Ломейськими конвенціями та згодом Угодою Котону. Зазвичай тривалість ЄФР становила шість років, щоправда, 11-й ЄФР обсягом 29,1 млрд євро було розраховано на сім років (2014-2020). Ресурси фонду виділяють у вигляді грантів (Комісія), ризикового капіталу та позик приватному сектору (Європейський інвестиційний банк), бюджетної підтримки у рамках механізму ФЛЕКС (*FLEX – Fluctuation in Export Earnings Programme*), що запроваджений замість Стабекса. Незважаючи на те, що більшістю його ресурсів управляє Європейська комісія, ЄФР перебуває поза бюджетом ЄС і наповнюється внесками держав-членів, тобто має міждержавний характер. Комітет ЄФР очолює Комісія, він складається із представників держав-членів. Тут точаться запеклі дискусії і торги між державами-членами та Комісією, особливо, якщо йдеться про проекти з політичною складовою,

до яких ЄФР іноді тяжіє більшої мірою, ніж до проєктів економічного спрямування.

Ще одне питання, яке незмінно викликає суперечки, стосується включення Фонду до бюджету ЄС (т. зв. "бюджетування"), яке вперше було запропоноване Комісією 1973 року. Провідники цієї ідеї, Комісія та Європарламент, вважають, що бюджетування дозволить посилити демократичний контроль над ЄФР, підвищити ефективність і прозорість допомоги для розвитку, унеможливити відмови держав-членів дотримувати зобов'язань щодо надання допомоги. Німеччина, Данія, Нідерланди, Іспанія та Фінляндія, які також підтримали пропозицію про бюджетування, вважають його поштовхом до узгоджених зовнішніх дій. Традиційним опонентом бюджетування була Велика Британія, яка не бажала посилення ролі Комісії і втрати національного контролю над ЄФР. Її підтримали Франція, Польща та Угорщина. Після виходу Великої Британії з ЄС Комісія активізувала свої зусилля щодо бюджетування, але поки не знайшла одностайної підтримки ні держав-членів, ні країн групи АКТ, які зацікавлені у міжурядовому статусі Фонду, що дозволяє Великій Британії й надалі робити внески.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТ СУСІДСТВА діє з 2014 року, але потреба фінансування програм і проєктів у країнах – учасницях Європейської політики сусідства ще 2007 року зумовила створення Європейського інструмента сусідства та партнерства, який замінив інструменти MEDA і Tacis. На період 2014-2020 років у розпорядження ЄІС було надано 15,4 млрд євро. Інструментом управляє ГД із розвитку та співпраці – EurorAid, спираючись на два основних принципи – заохочення та винагорода країн-партнерів за досягнуті успіхи та швидке виділення коштів. Підтримка у рамках ЄІС здійснюється через:

- двосторонні програми з країною-партнером;
- багатосторонні програми, зорієнтовані на розв'язання спільних для всіх або кількох країн-партнерів проблеми, регіональну та субрегіональну співпрацю між ними;

- програми транскордонної співпраці між державами-членами ЄС і країнами-партнерами.

На останній вид програм може претендувати й Росія, хоча вона не є учасницею ЄПС, а от двосторонню співпрацю з Росією фінансує Інструмент партнерства, орієнтований на відносини із розвиненими країнами.

ІНСТРУМЕНТ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ РОЗВИТКУ як головний інструмент бюджету ЄС із фінансування допомоги країнам, що розвиваються, ставить за мету зменшення бідності та досягнення цілей сталого розвитку. Він доповнює ЄФР. Фінансовий обсяг ІСР на 2014-2020 роки становив 19,7 млрд євро та був розподілений між трьома типами програм: географічними, тематичними та окремою Панафриканською програмою. Географічні програми призначено для реалізації у країнах Латинської Америки, Північної, Південної, Південно-Східної, Центральної Азії, Близького Сходу. Установлено, що 15,0 % коштів географічної програми має бути витрачено на проекти із захисту прав людини, демократії і належного управління, а принаймні 45,0 % – спрямовано на стале зростання з метою людського розвитку. Тематичні програми доповнюють географічні та поділені на дві категорії – Глобальні суспільні блага та виклики, Організації громадянського суспільства та органи місцевої влади. Наприклад, у рамках першої категорії програм відбулось фінансування проекту з посилення спроможності недержавних суб'єктів впливати на правозастосування щодо вирубки й торгівлі лісом у Ліберії, Кот-д'Івуарі та Гані. Панафриканська програма підтримує стратегічне партнерство між ЄС та Африкою та доповнює ЄФР і ЄІС у частині допомоги африканським країнам.

У разі виникнення непередбачених обставин, що спричинені стихійними лихами, заворушеннями чи кризовими явищами, та у виняткових випадках Комісія має повноваження вжити *спеціальних заходів*, що не передбачені стратегічними документами або планами дій. Спеціальні заходи було задіяно у відповідь на наслідки "Арабської весни" у вигляді програми **СПРІНГ** (SPRING – *Support for Partnership, Reform, and Inclusive Growth*).

2020 року сам Євросоюз зіткнувся з непередбаченими процесами, які спричинила пандемія коронавірусу, що віддзеркалилося на обговоренні багаторічного фінансового плану на 2021-2027 роки. Європейська комісія виступила із пропозицією створення нового інструменту відновлення під назвою "Нове покоління ЄС", переважна частина фінансування якого надаватиметься державам-членам, однак певну частку планується виділити на підтримку країн – партнерів ЄС, зокрема на гуманітарну допомогу. Беручи до уваги пропозицію Комісії 2018 року про створення нового Інструменту сусідства, розвитку та міжнародної співпраці (ІСРМС), який має об'єднати ЄФР, ЄІС та ІСР, слід очікувати на чергове реформування інститутів та інструментів забезпечення політики ЄС щодо сприяння розвитку.

Європейська політика сприяння розвитку – це інструмент м'якої сили ЄС і поширення його привабливого образу у світі. ЄС вдалося покращити кількісні та якісні показники допомоги, наданої країнам, що розвиваються. Порівняно із 1980-ми роками, коли близько 25,0 % загальної допомоги становила продовольча допомога, сьогодні її частка скоротилася до 6,0 %, а ЄС прагне стимулювати економічний розвиток країн-реципієнтів, що визначатиме їхню продовольчу безпеку. Показник пов'язаної допомоги становить 10,0 % (пов'язана допомога передбачає придбання реципієнтом товарів і послуг донора).

Проте, поява нових потужних країн-донорів, перш за все, Китаю, змушує ЄС адаптувати свою політику щодо розвитку до глобальних зрушень і конкуренції. Викликів зазнають такі принципи, як належне врядування, демократія та права людини (Китай таких вимог не висуває), надання допомоги в інтересах країн, що розвиваються (у той час, як європейські бізнес-кола активно просувають власні інтереси), внутрішній консенсус щодо географічного розподілу, ефективності та контролю над використанням допомоги для розвитку (напр., Франція та Бельгія традиційно надавали пріоритет своїм колишнім колоніям, а Італія, Греція та центральноевропейські держави-члени – своїм найближчим сусідам).

Пошукові завдання:

1. Які позиції займає ЄС серед донорів ОДР?
2. На які періоди можна розбити формування європейської політики сприяння розвитку? Які фактори зумовили таку періодизацію?
3. Які держави – члени ЄС найбільше вплинули на формування європейської політики сприяння розвитку? Чому?
4. Назвіть фінансові механізми компенсації уразливості експорту країн, що розвиваються, унаслідок коливання цін на світових ринках.
5. Що означає принцип кондиціональності?
6. Основна мета політики ЄС щодо розвитку. Які документи її визначають?
7. Які інституції ЄС уповноважені приймати основні стратегічні напрями політики розвитку та розробляти програми надання зовнішньої допомоги?
8. Основні фінансові інструменти політики ЄС з розвитку.

Рекомендована література

EU development cooperation. From model to symbol. / Edited by Karin Arts and Anna K. Dickson. Manchester University Press. 2004. 156 pgs. URL: <https://library.oapen.org/bitstream/id/2e0ce9cf-2b06-4d45-a79d-v0a2965361621/EU%20development%20cooperation.pdf>

Frisch D. The European Union's development policy. A personal view of 50 years of Development Policy / D. Frisch. – Policy Management Report 15. Maastricht: ECDPM. 2008. 72 pgs. URL: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/PMR-15-European-Union-Development-Policy-International-cooperation-2008.pdf>

Carbone M. Policy Coherence and EU Development Policy / M. Carbone. – Routledge, 2009. 158 pgs. URL: <https://books.google.com.ua/>

Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union / M. Holland, M. Doidge. – UK: Palgrave Macmillan. 2012. 296 pgs.

Muñoz Galvez E. European Development Aid: How to be more effective without spending more? Notre Europe-Institut Jacques Delors. *Policy Paper Nr. 58*, july. 2012. 52 pgs. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid_e.munozgalvez_ne_july12.pdf

Man L. Reshaping European Union development policy: collective choices and the new global order (Reformulando a política de

desenvolvimento da União Europeia: escolhas coletivas e a nova ordem global). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2015. Vol. 58. – No. 2, July/Dec. – P. 44-64. URL: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292015000200044&script=sci_arttext

Crawford G. & Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change / G. Crawford? S. Kacarska // *Journal of International Relations and Development*. – 2017. – Vol. 22. – P.184-214. URL: https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/Crawford_Kacarska_JIRDFinal_SentforProofs_March2017_1_.pdf

Price Sa. The Impact of Brexit on EU Development Policy / Sa. Price // *Politics and Governance*. – 2019. – Vol/ 7/ – Issue 3. – P. 72-82. URL: [www.cogitatiopress.com> article > download file:///C:/Users/NNV/Downloads/PaG%207\(3\)%20-%20The%20Impact%20of%20Brexit%20on%20EU%20Development%20Policy.pdf](http://www.cogitatiopress.com/article/download/file:///C:/Users/NNV/Downloads/PaG%207(3)%20-%20The%20Impact%20of%20Brexit%20on%20EU%20Development%20Policy.pdf)

• Розділ 7 •

ЗОВНІШНІ ВИМИРИ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Формування та розвиток світових монополістичних та олігополістичних ринків ставлять перед державами та міжнародним співтовариством у цілому нагальні питання протидії зловживанню домінуючим становищем, виявам недобросовісної конкуренції. Постає, наприклад, проблема запобігання національною конкурентною політикою негативних наслідків на внутрішньому ринку концентрації, яка формально відбувається за її межами. Адже будь-яке рішення у цій сфері зачіплятиме інтереси інших країн. Документи міжнародних організацій (напр., ЮНКТАД, ОЕСР) із цих питань мають рекомендаційний характер і не розв'язують складні практичні проблеми.

Основним напрямом побудови глобальної конкурентної архітектури ЄС вважає співпрацю у межах **СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ (СОТ)**, оскільки вона охоплює практично всі країни – основні учасниці міжнародних економічних відносин, а конкурентна й торгівельна політика мають взаємодоповнюваний характер. Подальша лібералізація світової торгівлі неможлива без синхронних заходів протидії порушенню ринкових умов у межах окремих країн та економічних угруповань.

1996 року, у тому числі як результат пропозицій ЄС, СОТ створила Робочу групу із торгівлі та конкуренції для аналізу взаємовідносин та виявлення сфери подальшої співпраці. Європейська Комісія вважала, що треба рухатися далі й запропонувала почати переговори з метою розробки на багатосторонній основі зобов'язуючих правил конкуренції. Ці пропозиції було підготовлено до зустрічі СОТ у Сіетлі (1999) та включали такі основні положення:

- прийняття членами СОТ основних принципів і спільних правил у сфері конкурентного законодавства (у т. ч. законів про конкуренцію; обмеження на секторальні винятки; застосування принципів прозорості та недискримінації) та його запровадження (у т. ч. поєднання активної політики державних регулюючих конкуренцію структур із приватними зверненнями до національних судів);

- розробка спільних підходів щодо антиконкурентної практики з акцентом на міжнародну торгівлю та інвестиції (у т. ч. картельна діяльність; критерії вертикальних угод або зловживання домінуючим становищем з ефектом обмеження вступу до ринку; принципи співпраці у сфері контролю експортних картелів і міжнародного злиття);

- підготовка основ міжнародної співпраці, які включають систему нотифікацій, консультацій і спостережень через антиконкурентну практику у міжнародних масштабах, а також обмін неконфіденційною інформацією, що має включати принципи *negative comity* та *positive comity* без зобов'язань проведення розслідувань від імені іншої країни;

- створення процедур вирішення спірних питань з метою гарантування відповідності національних конкурентних правил спільним домовленостям.

Однак пропозиції ЄС не було прийнято у Сіетлі, оскільки США та деякі інші країни виступили проти подібного підходу. Сполучені Штати стверджували, що спроба підписати відповідну угоду у межах СОТ призведе до занижених відповідних вимог у цій сфері, слабких і неефективних правил конкуренції. Крім того, розвинені країни вже мають певне регулювання, яке відповідає будь-яким мінімальним вимогам майбутніх домовленостей у межах СОТ. Із 2004 року перемовини у рамках СОТ щодо спеціальної угоди із конкуренції припинено.

Другим важливий напрямом міжнародної співпраці ЄС зі створення багатостороннього механізму координації конкурентної політики є **МІЖНАРОДНА МЕРЕЖА З ПИТАНЬ КОНКУРЕНЦІЇ (ICN)**, створена 2001 року за участі представників держав-

них структур, що регулюють конкуренцію, з Австралії, Великої Британії, Замбії, Європейського Союзу, Ізраїлю, Італії, Канади, Корейської Республіки, Мексики, ПАР, США, Франції, ФРН, Японії. Основною метою діяльності ICN є зближення антитрестовської політики через обмежену кількість конкретних проєктів, що спрямовані на розв'язання протиріч між конкурентними політиками окремих країн. Із цього погляду форум не конкурує із СОР, а доповнює її, оскільки ініціативи у межах СОР сконцентровані на погодженні основних принципів конкурентної політики. Проєкти ICN буде спрямовано на розробку необов'язкових загальних правил і рекомендацій. ICN працюватиме над двома основними проблемами: контроль процесів злиття у багатосторонньому аспекті; підтримка діяльності відповідних регулюючих структур з метою розвитку конкурентної культури. Зокрема, ICN займатиметься аналітичною роботою з огляду практики регулювання злиття, відповідних процедур і технологій. На конференції у Неаполі (2002) було прийнято комплекс "Керівних принципів" і "Рекомендованої практики" у сфері здійснення контролю за злиттям.

Третім напрямом міжнародної багатосторонньої співпраці ЄС у сфері конкурентної політики є **ФОРУМ ІЗ ГЛОБАЛЬНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ КРАЇН ОЕСР** (GCF – *Global Competition Forum*). Створюючи спеціальний форум, країни – члени ОЕСР пішли далі відповідних рекомендацій ОЕСР від 1995 року та поставили за мету:

- обмін інформацією, наскільки це можливо за умов дотримання принципів законних інтересів сторін і конфіденційності;
- координацію розслідувань, коли дві або більше країн-членів діють проти антиконкурентної практики у міжнародній торгівлі;
- допомогу у виявленні та отриманні інформації щодо підприємств на території іншої країни.

Основною метою цієї організації є також зближення конкурентної філософії і конкретних процедур у країнах-учас-

ницях. GCF матиме ширший характер, порівняно з ICN. Зважаючи на можливе дублювання, діяльність GCF може стати зайвою, якщо будуть успішними переговори у межах COT; якщо ж переговори не будуть успішними, GCF займе відповідне місце у багатосторонній міжнародній архітектурі із проблем конкурентної політики.

Четвертим, і найбільш успішним та ефективним, напрямом запровадження багатосторонніх механізмів конкурентної політики є **ДОГОВІР ПРО СТВОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ** (згодом – зони), який спрямований на створення зони вільної торгівлі між ЄС і країнами ЕАВТ (Ісландією, Норвегією, Ліхтенштейном, Швейцарією). Договір повністю включає всі правила конкуренції Договору про ЄС.

Країни ЕАВТ створили Керівний Орган, повноваження якого відповідають повноваженням Європейської Комісії. Ст. 56 Договору про створення Європейської економічної зони визначає сферу розгляду питань конкуренції в ЄЕЗ за наступними критеріями:

- якщо антиконкурентні дії впливають лише на торгівлю між країнами ЕАВТ, то відповідні рішення приймає Керівний Орган ЕАВТ;

- ця сама структура приймає рішення, якщо товарообіг підприємств, що розташовані на територіях ЕАВТ, досягає або перевищує 33,0 % від їх товарообігу на територіях країн ЄЕЗ;

- якщо антиконкурентні дії впливають на торгівлю між країнами ЄС, Комісія приймає рішення, незалежно від критерію 33,0 %.

Високий рівень координації і проведення спільної конкурентної політики в ЄЕЗ обумовлений інтенсивним зближенням засад конкурентної політики країн ЕАВТ із принципами та механізмами комунітарної конкурентної політики Європейського Союзу. Країни ЄС та ЕАВТ фактично сформували єдиний конкурентний простір.

Політика ЄС щодо двосторонніх угод із питань конкуренції базується на двох основних підходах:

- максимально можливе використання принципів та інструментів конкурентної політики ЄС щодо домовленостей підприємств, зловживання домінуючим становищем, концентрації, державної допомоги;

- питання співпраці та певного ступеня конвергенції конкурентної політики з країнами, які вже мають власну, відмінну від комунітарних засад конкурентного регулювання, систему.

Загалом сукупність двосторонніх відносин ЄС з іншими країнами у сфері конкурентної політики можна уявити у формі піраміди, де в основі розташовані середовища ЄС, ЄЕЗ і Швейцарії, які майже збігаються; вище – центральноєвропейські країни – кандидати на вступ до Союзу; ще вище – середземноморські, східноєвропейські країни; на самій вершині – США, Японія, Канада, з якими відповідні системи суттєво не збігаються, а лише торкаються одне одного й саме у точці співпраці та обміну інформацією й досвідом. Поширення площин національних конкурентних середовищ, що збігаються з ЄС, посилює позиції європейського комунітарного підходу й у багатосторонніх переговорах щодо створення глобального конкурентного регулювання.

На початку 2021 року систему двосторонніх угод ЄС з іншими країнами у сфері конкуренції (більше 70) становили:

- угоди з країнами-кандидатами та західнобалканськими країнами (Туреччина, Македонія, Албанія, Чорногорія);

- угоди про асоціацію зі східноєвропейськими країнами (Україна, Молдова, Грузія);

- угода про торгівлю та партнерство з Великою Британією;

- спеціальні угоди та домовленості щодо співпраці у сфері конкуренції (США, Канада, Японія, Індія, Бразилія, КНР, Мексика, Росія, ПАР, Швейцарія);

- інші двосторонні угоди про економічну та торговельну співпрацю, в яких є окремі розділи щодо конкуренції (країни АКТ, країни Центральноамериканської економічної інтеграції, країни Каріфорум, 35 інших країн).

Перший підхід було закладено у так званих Європейських угодах із країнами Центральної і Східної Європи до їх фор-

мальних звернень про вступ до ЄС. Із самого початку відповідні положення про конкурентну політику були максимально наближені до відповідних статей Римських угод, хоча і з деякими відмінностями: найбільш жорсткі формулювання для угод з країнами – кандидатами на вступ, більш м'які – для інших країн Східної Європи. Утілення подібного підходу значно полегшили кілька факторів:

- більшість цих країн ставили за мету вступ до ЄС;
- ЄС став основним торговельним партнером для країн регіону;
- країни не мали сталої політики та практики проконкурентного регулювання, цю систему тільки почали запроваджувати на початку 90-х років.

Тому перед країнами Центральної і Східної Європи одразу постало питання, яку з двох основних моделей конкурентної політики – європейську або американську – слід взяти за основу своєї національної. Ці угоди підтримали вибір європейських країн із перехідною економікою на користь адаптації саме до комунітарної конкурентної політики ЄС.

З іншого боку, на погляд ЄС, розповсюдження власної моделі конкурентного регулювання сприяло доступу західноєвропейських виробників та інвесторів на товарні та капітальні ринки країн Центральної і Східної Європи.

Аналогічний підхід було застосовано ЄС щодо країн Середземномор'я. У рамках Барселонської декларації (1995) ЄС підписав низку двосторонніх угод про асоціацію з країнами цього регіону – EUROPEAN (EMAAs – *Mediterranean Association Agreements*), в яких вимоги до конкуренції також було сформульовано на основі принципів комунітарної політики Союзу у цій сфері, але з деякими пом'якшеннями (за винятком Мальти, Туреччини та Кіпру як країн-кандидатів).

Відповідні зобов'язання щодо продовження процесу адаптації до вимог комунітарної політики містяться в угодах про асоціацію України, Молдови, Грузії з ЄС (2013-2014). Зокрема, було звернено увагу на необхідність урегулювання державної допомоги підприємствам, наприклад, в Угоді про асоціацію Україна бере на себе зобов'язання наближати

свою систему регулювання конкуренції до правил ЄС. Це стосується угод між підприємствами, які порушують конкуренцію, контролю за концентрацією, відповідних винятків, а також державної допомоги.

В Угоді про торгівлю та партнерство між ЄС та Великою Британією (2020) застосовано компромісний варіант регулювання конкуренції на ринках сторін. З одного боку, регулювання конкуренції надалі здійснюватиметься за власними правилами ЄС і Великобританії з урахуванням домовленостей у СОТ. З іншого боку, сторони зафіксували політичну декларацію щодо підтримки *рівних умов і можливостей (level playing field)*; уваги до регулювання конкуренції в окремих секторах; протидії субсидіям, які завдають шкоди національним виробникам сторін; не зниження рівня захисту робітників, що може вплинути на взаємну торгівлю. Часті порушення таких умов і можливостей можуть призвести аж до перегляду Угоди.

Другий підхід ЄС використовує у відносинах із розвиненими країнами, які вже мають сформовану систему конкурентного регулювання, що значно відрізняється від європейської. У цьому випадку на сучасному етапі можливе лише вирішення питань співпраці, м'якого зближення, посилення ролі багатосторонніх механізмів розробки основних принципів конкурентного регулювання.

Диференціація та розбіжності американської та європейської систем конкурентного регулювання часто мають принциповий характер, і поки що жодна зі сторін не робить рішучих кроків назустріч іншій. Наприклад, системи порізного визначають діяльність на ринку, яка має антиконкурентний ефект. Вони суттєво відрізняються за відповідними критеріями та правилами *de minimis*, набуття яких автоматично включає механізми контролю. Галузеві винятки також не збігаються. Тільки в ЄС використовують групові винятки. США більш м'яко ставилися до вертикальних угод і відповідних обмежень ринку, на відміну від ЄС, принаймні, до 2018 року. Різними є також процедури, традиції, практи-

ка розгляду конкретних справ. Дії держави можуть взагалі не охоплювати антитрестовське регулювання, яке діє у США.

Першим прикладом подібної практики ЄС була угода зі США (підписана 1991 р., набула чинності 1995 р., доповнена угодою 1998 р., яка запровадила принцип *positive comity*). Згодом було підписано відповідні угоди з Канадою, Південною Африкою та Японією. Основний зміст угоди ЄС зі США:

- структури, що регулюють конкуренцію, мають інформувати іншу сторону у випадку, коли їх рішення можуть вплинути на важливі інтереси цієї сторони;
- координуючі свою діяльність, кожна зі сторін діє із врахуванням цілей та інтересів іншої, наскільки це можливо;
- потенційна координація обмежена обміном інформацією й тільки за умов згоди відповідних підприємств;
- принцип *positive comity* передбачає: якщо регулююча конкуренцію структура однієї сторони вважає, що антиконкурентні дії на території іншої сторони негативно впливають на її інтереси, вона може звернутися до відповідних структур партнера щодо протидії цій діяльності. Сторона, що звертається, залишає за собою право самостійно провести розслідування антиконкурентних дій.

У цілому на цій основі було зроблено великий крок уперед у співпраці ЄС зі США у сфері конкурентної політики, оскільки вдалося суттєво зменшити можливість конфліктів між певними владними структурами. Це також дало можливість зблизити методологічні та методичні рекомендації щодо визначення й розуміння, наприклад, конкретного продукту, ринку, інструментів. Подібна співпраця та координування дій повністю виправдали себе, наприклад, у випадку злиття *World Com/MCI*, коли у результаті зустрічей і консультацій було прийнято рішення, що задовольнило обидві сторони.

З іншого боку, суттєва концептуальна розбіжність американської і комунітарної конкурентної політики зберігає можливість і, навіть неминучість протилежних висновків і, як наслідок, рішень, як сталося у випадку 42-мільярдного злиття *GE – Honeywell*. Відповідні структури у США погодилися з умо-

вами злиття із незначними зауваженнями, тоді як ЄС її заборонила цілковито, хоча до цього було проведено низку інтенсивних консультацій протягом багатьох місяців. ЄС свого часу наполягла на виключенні із угоди зі США системи контролю та регулювання злиття, до того ж відповідна комунітарна система не дає можливості Комісії відкласти рішення для звернення до іншої сторони на двосторонній основі.

В умовах, коли багатосторонні механізми координації конкурентної політики тільки починають формуватися, а двосторонні – є обмеженими за кількістю та ефективністю рішень, Європейський Союз зберігає можливість діяти в односторонньому порядку, якщо антиконкурентні дії стосуються інтересів Співтовариства. ЄС має достатньо ефективну систему конкурентного регулювання дій на спільному ринку підприємств, які зареєстровані на території країн Союзу. Але на якій основі та яким чином ЄС може протидіяти негативним наслідкам відповідних дій на спільному ринку підприємств, що зареєстровані поза межами ЄС? Запровадження принципу екстериторіальності конкурентних правил у діяльності ЄС викликає велику кількість протиріч і невирішених проблем як у теоретичному, так й практичному плані.

Комісія дотримує концепції впливу як основи екстериторіальності конкурентних правил Союзу, яка виходить із того, що прямий, передбачуваний, значний вплив на спільний ринок конкурентної поведінки підприємств, незалежно від того, де вони зареєстровані, є достатньою умовою відповідних регулюючих дій Комісії. Формування та практичне використання цієї доктрини пройшло кілька етапів.

Комісія відстоювала необхідність використання концепції впливу. Але Суд прийняв рішення, ґрунтуючись на іншому підході, а саме – економічній суті впливу. Якщо філія на спільному ринку діє як окрема юридична особа та формально не залежить від материнської компанії, що зареєстрована за межами Союзу, материнська компанія все одно зберігає можливість впливати на поведінку філії, і за цих умов її неконкурентну поведінку зараховують на рахунок материнсь-

кої компанії. У такому випадку обидва підприємства розглядають за економічною суттю як одне ціле, діяльність якого має бути врахована комунітарним конкурентним регулюванням. Обмеженість цього підходу полягає в тому, що екстериторіальність конкурентних правил щодо компанії, яка зареєстрована за межами Союзу, виникає тільки за умов відповідної діяльності філії на спільному ринку. Якщо ця передумова не виконується, а материнська компанія безпосередньо антиконкурентно діє на спільному ринку, Комісія не має права розглядати це питання.

1988 року при розгляді справи виробників паперової ма- си, які були зареєстровані поза межами ЄС, Суд запропону- вав нову концепцію основи екстериторіальності – критерій імплементації, відповідно до якого вирішальним є фактор, згідно з яким важливим є не місце здійснення угоди (або концентрації), а питання про її запровадження на спільному ринку. Якщо виробники, що зареєстровані поза ЄС, прямо продають свою продукцію покупцям в ЄС на основі скоорди- нованої цінової політики (що, на відміну від попереднього підходу, не вимагає наявності філій), то фактично це означає концентрацію, яка негативно впливає на умови конкуренції на спільному ринку.

1990 року у межах регулювання та контролю злиття Співтовариства було запропоновано інший тест у випадках концентрації. Змішаний кількісний поріг глобальних і кому- нітарних продаж/обігу дає можливість визначити, чи дійсно концентрація має достатні розміри для Співтовариства, от- же впливає на спільний ринок і підпадає під конкурентне регулювання в ЄС. Схожість цього та попереднього підходів – у тому, що неважливо, де зареєстровані підприємства, го- ловне, щоб вони впливали на спільний ринок. Відмінність між ними зводиться до наявності кількісних критеріїв впли- ву у другому випадку; інструментів впливу – цінової коор- динації і продажу, відповідно.

1999 року у справі з концентрації *Gencor – Lonrho* Суд і Ко- місія використовували всі три критерії, аби довести вплив

концентрації на спільний ринок, незважаючи на те, що основні операції із концентрації виробництва (видобуток і збагачення платини та родіуму) зосереджені у Південній Африці. Більш того, Комісія дійшла висновку про те, що самий факт продажу продукту у межах Співтовариства задовольняє критерій імплементації. Фактично це дає можливість Комісії розглядати питання концентрації тільки за умов факту продажу продукту у межах Співтовариства, навіть якщо обсяг продажу менший від змішаного кількісного порогу глобальних і комунітарних продаж/обігу, отже не має комунітарного масштабу. Питання, чи користуватиметься Комісія такою можливістю в умовах сучасних тенденцій децентралізації прийняття рішень у сфері конкуренції в ЄС залишається відкритим.

Таким чином, концепція впливу стала важливою складовою комунітарної політики та регулювання у цілому. В умовах нерозвиненої системи двосторонніх механізмів вона, поряд із критерієм імплементації і змішаним кількісним порогом, дає можливість Європейському Союзу контролювати негативні наслідки антиконкурентних дій підприємства на спільному ринку, навіть якщо вони зареєстровані поза межами ЄС.

Пошукові завдання

1. Визначте позицію Європейського Союзу щодо розвитку співпраці у сфері конкуренції у межах Світової організації торгівлі.

2. Які особливості має взаємодія ЄС з іншими країнами у межах Міжнародної мережі з питань конкуренції і Форуму з глобальної конкуренції країн ОЕСР?

3. Яку структуру двосторонніх угод має ЄС з іншими країнами у сфері конкуренції?

4. Охарактеризуйте особливості регулювання конкуренції в угодах ЄС із країнами-кандидатами та західнобалканськими країнами.

5. Якими є особливості співпраці ЄС у сфері конкуренції із розвиненими країнами?

6. Проаналізуйте особливості регулювання конкуренції в угодах про асоціацію із ЄС України, Молдови, Грузії.

Рекомендована література

Конкурентна політика Європейського Союзу: навч. посіб. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2015.

EU competition policy in action. – Реж. доступу: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b11a5d15-c5ca-11e7-9b01-01aa75ed71a1>

Competition Law and Consumer Protection Policy. – Реж. доступу: <https://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/Competition-Law-and-Policy.aspx>

Interaction between Trade and Competition Policy. – Реж. доступу: https://www.wto.org/english/tratop_e/comp_e/comp_e.htm

Global Forum on Competition. – Реж. доступу: <http://www.oecd.org/competition/globalforum/>

Угода про асоціацію України з ЄС. – Реж. доступу: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

ЧАСТИНА II

ЗОВНІШНЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СЮЗУ

.....

• Розділ 8 •

РЕГІОНАЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СЮЗУ

8.1. Європейська політика сусідства

У політичному проєкті Великої Європи – **ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА** (ЄПС – *European Neighbourhood Policy*) посідає особливе місце. Народження цього концепту слід розглядати як результат усвідомлення керівництвом ЄС політичної практики розбудови єдиного політичного, економічного та культурного простору, що об'єднав країни старої Європи та просування європейського проєкту за межі кордонів Західної цивілізації. Водночас неабияку роль у цьому процесі належала вивченню досвіду країнознавчих реакцій країн-кандидатів у процесі досягнення ними критеріїв членства на шляху до Європейського Союзу та впливу його інститутів через механізми інтеграції на політику національних урядів. У термінах політичної лексики європейського будівництва як-то "політика інтеграції", "політика розширення", термін "Європейська політика сусідства" віддзеркалив як зміну в акцентах змісту самого політичного діалогу із країнами, що співпрацюють і межують з ЄС, так й обережну стриманість керівництва ЄС щодо їхніх перспектив вступу до Союзу.

У ретроспективі відмінність навантаження термінів "політика інтеграції", "політика розширення", "Європейська політика сусідства" визначив історичний час і його соціально-політичні, економічні й духовно-культурні інтенції, які вкладалися до Європейського проєкту. Як свідчить європейський дискурс, саме вони стали ознаками початку великої геополітики Європи. Це надає підстави розглядати Євро-

пейську політику сусідства як похідну попередніх двох етапів розширення ЄС, що супроводжувалися відповідними хвилями розширення у межах політичних домінант "політика інтеграції" і "політика розширення". Означало це й інше – закінчення етапу європейського романтизму, за якого стан набутої із часом політичної та економічної втоми став відображенням зростання внутрішніх суперечок між країнами-членами щодо перерозподілу ресурсів на інтеграційні процеси, які відбувалися у країнах, що приєдналися до європейської спільноти.

Перший період розширення ЄС – 1973-2004 роки – відбувався на фоні гасел Паризького договору про Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС) 1951 року, де політичний фон співпраці між країнами-кандидатами визначало поняття "політика інтеграції". Воно ввібрало до себе "загальну долю" європейських націй, які згідно з німецьким істориком Г. Хельцелем, разом пережили часи великих географічних відкриттів, Реформацію, епоху Просвітництва та потрясіння двох світових війн.

За наявних країнознавчих тлумачень в оцінюванні цих подій і сучасних суперечностей, які іноді спливають між політичними лідерами, – це можна вважати спільним надбанням європейської історії, яке поділяють всі європейці. Тобто у контексті "політики інтеграції", у результаті якої було збудовано знайомий усім європейській дім ідеться про 15 країн Західної, Північної і Південної Європи, що створили політичну й концептуальну основи ЄС, які ніколи не знали панування комуністичної ідеології.

Загальна доля і досвід спільного життя сформували у цих країнах своєрідний духовний світ європейця, в якому домінуючими чинниками життя стали громадянське суспільство, ліберальні цінності, права, свободи та вільна особистість, що визнає пріоритети соціальної відповідальності та закону. У європейському звучанні поняття "політика інтеграції" нагадало Старій Європі її історичний просвітницький потенціал і його можливості для розбудови більш справедливого

суспільства для максимально більшої кількості людей. Цю велику мету наповнили Паризький договір (ЄОВС, 1951), Римська угода про ЄЕС (Угода про Європейську економічну спільноту, 1957), Єдиний Європейський Акт (1986), Маастрихтський договір (1992), Амстердамський договір (1997), договір у Ніцці (2001) та чотири хвилі інтеграції.

Для *другого періоду розширення ЄС*, який фактично розпочався з 2004 року, фон політичних дискусій визначали терміни "розширення" й "інтеграція". У політичному дискурсі керівництва ЄС термін "розширення" отримав підґрунтя 1993 року, коли на Копенгагенському саміті ЄС (1993) було заявлено, "що асоційовані країни Центральної і Східної Європи мають стати членами Європейського Союзу, якщо висловлять таке бажання".

Починаючи із 2002 року у документах ЄС поняття "розширення" вже відображало певну стратегію ЄС щодо політики взаємовідносин із посткомуністичними країнами-сусідами на підставах Копенгагенських рішень. Зміна модальностей у політичних документах ЄС з "інтеграції" на "розширення й інтеграцію" означала переоцінку політичних реалій, які із падінням Берлінського муру склалися в Європі на початку ХХІ ст. та обрання керівництвом ЄС політики розширення кордонів Союзу. Це була не просто констатація політичної еволюції географії і зростання кількості населення ЄС, адже, з одного боку, така лінія поведінки позиціонувалася як долання розколу на європейському континенті та знищення прірви, що поділяла світ свободи від комуністичного миру, а з іншого, – як повернення 10 країн-кандидатів (за винятком Кіпру, дев'ять країн – країни Центральної і Східної Європи, три з яких – Естонія, Латвія, Литва – країни пострадянського простору) до європейської цивілізації, з якої вони припинили зв'язок через воєнно-політичні потрясіння ХХ ст. У межах посткомуністичної Європи це було позиціоновано як політична та моральна перемога західної демократії над комунізмом і вибір народами Центральної і Східної Європи єдиновірного шляху цивілізаційного розвит-

ку, що поєднує можливості політичного прогресу із прогресом економічним і соціальним. Отже до терміну "розширення" керівництво ЄС, перш за все, спочатку вкладало цілі геополітики, де у виборі нових перспектив і вигод нового економічного простору процесам інтеграції було надано другорядну роль. Проте, як свідчать європейські аналітики з урахуванням суперечок між країнами-засновниками та країнами-новачками ЄС щодо стратегій розвитку Союзу у XXI ст. та перспективою приєднання після 2020 року до ЄС країн Західних Балкан поняття "розширення" й "інтеграція" стають все більш проблемними феноменами стану сучасної європейської політичної та економічної реальності, на які немає простих відповідей. Це, відповідно, підштовхує уряди країн-членів до національної тематики, за якою стоять національні інтереси та громадській спокій у країні.

На відмінну від термінів "інтеграція" й "розширення", термін "Європейська політика сусідства" (ЄПС) відобразив бажання керівництва ЄС налагодити дружні та передбачувані стосунки із країнами, які перебувають на географічних кордонах Союзу, і країнами, географія розташування яких може становити неабиякий виклик для стабільності й безпеки Союзу. Офіційно він був озвучений у зверненні Єврокомісії "Ширша Європа – сусідство: нові рамки стосунків зі східними і південними сусідами" (2003) і передбачав недопущення виникнення нових ліній розподілу між розширеним ЄС і його сусідами від Баренцового до Середземного моря.

Навантаження й інтерпретація терміну ЄПС виявилися вдалим кроком європейських політиків щодо привілейованого стану Європи як сторони політичних взаємовідносин і визначення не зобов'язуючих ЄС основ проголошеної політики. Підтвердженням цього є одне з двох основних її завдань, де зроблено акцент на "закріпленні позицій ЄС щодо конкретної вигоди та привілейованих відносин у межах диференційованих рамок, які відповідають прогресу, що здійснений партнерськими країнами у політичних та економічних реформах". Виконання цього завдання поєднано з іншим – "створення зони спільного процвітання й цінностей,

які базуються на глибшій економічній інтеграції, міцних політичних й культурних зв'язках, посиленій транскордонній співпраці та спільній відповідальності за запобігання конфліктам між ЄС і її сусідами".

Зважаючи на складність проголошених завдань і різних рівень готовності країн-партнерів до співпраці у межах ЄПС Комісія із самого початку реалізації нового проєкту звернула увагу національних урядів на:

- розширення внутрішнього ринку та регуляторних структур;
- привілейовані торговельні відносини й відкриття ринку;
- перспективи законної міграції і руху людей;
- інтенсивну співпрацю з метою запобігання та боротьби зі спільними загрозами для безпеки;
- активне політичне залучення ЄС до запобігання конфліктів і їх вирішення;
- зусилля для сприяння правам людини, глибшій культурній співпраці та поглибленню взаєморозуміння;
- зусилля для інтеграції у торговельні, енергетичні й телекомунікаційні мережі та європейську дослідницьку зону;
- нові інструменти для сприяння та захисту інвестицій;
- підтримку інтеграції у глобальну торговельну систему;
- краще реагування на потреби найбільш вразливих прошарків населення;
- нові джерела фінансування та фінансову дисципліну.

Із моменту оприлюднення ЄПС було проголошено, що вона не торкається питання потенційного членства. Політика пропонує сусіднім країнам лише привілейовані відносини, які будуватимуться на взаємному визнанні:

- спільних цінностей, головним чином у сфері верховенства права;
- справедливого управління;
- дотримання прав людини, зокрема, прав меншин;
- принципів ринкової економіки й безперервного розвитку.

Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно працюватимуть національні уряди та втілюватимуться спільні цінності.

Цю особливість європейської ініціативи підкреслили європейські аналітики. Наприклад М. Ентін зазначив, що "Ключова ідея ЄПС – те, що Європейський Союз є прикладом сучасної цивілізації, економічним гігантом, зразком стабільності, демократії, законності та благополуччя. Покликання ЄС полягає в тому, щоб нести цінності й ідеали, на яких він заснований, зовні поширюючи зону стабільності та процвітання на його найближче оточення". На думку іншого аналітика, Д. Мелоні, "Європейський Союз не має наміру діяти як добрий самаритянин, готовий любити будь-якого сусіда. Навпаки, він обіцяє свою прихильність тільки тим, хто готовий прийняти його основні принципи та норми. Можна сказати, що ЄС не любить безпосередньо своїх сусідів, він скоріше любить себе у своїх сусідах. Тільки за цієї умови ЄС готовий брати на себе відповідальність за них". Отже, у політичному дискурсі Європейська політика сусідства стала все більше виглядати цілеспрямованою односторонньою ініціативою щодо країн – сусідів ЄС.

Наступні документи Європейської Комісії: "На шляху до інструменту нового сусідства" (2003); Повідомлення Комісії "Європейська політика сусідства. Стратегія" (2004) тощо суттєво розвинули й деталізували закладені інтенції у концепції ЄПС через відведення головної ролі у співпраці фінансовим інструментам та уточнення напрямів і сфер співпраці.

Відсутність окремих інститутів в ЄПС є її головною особливістю. Європейські політики відмовилися від окремих інститутів, які б займалися цим форматом нової політики на підставі досвіду попередніх хвиль розширення та зважаючи на надто велику відстань між країнами-партнерами у політичних орієнтаціях на співпрацю із різноманітними регіональними структурами. У першу чергу, це стосувалося країн пострадянського простору (позиція України щодо СНД, ОДКБ та ЄВРАЗЕС) та країн, які перебували у стані конфлікту, наприклад, Сирія та Ізраїль. Зважаючи на таку особливість взаємовідносин між країнами, перевагу було надано фінансовим механізмам, які дозволяли здійснювати плану-

вання співпраці із кожною країною-партнером (План дій) за принципом "*Europe à la carte*" ("Карткова Європа" авторства Дж. Мейджора), на підставах якого й було визначено пріоритетні завдання для кожного партнера окремо. З одного боку, це дозволяє уникати бюрократизації процесу співпраці, а з іншого – оперативно вирішувати будь-які питання на основі двосторонніх відносин. Моніторинг виконання двосторонніх Планів здійснює Європейська комісія та громадське експертне середовище країн "кола друзів".

Для фінансування ЄПС було запроваджено окремий **ІНСТРУМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУСІДСТВА Й ПАРТНЕРСТВА (ІЄСП)**. Фактично він уособлював бюджет ЄПС, який, починаючи з 2007 року, було скоординовано із шестирічним циклом фінансового планування в ЄС (замінив програми технічної допомоги ТАСІС і МЕДА у країнах – партнерах ЄПС). Його перший варіант було розраховано на 2007-2013 роки, другий – на 2014-2020 роки. Згідно із повідомленнями Єврокомісії його обсяг становитиме 15,4 млрд євро.

Фінансові інструменти ЄПС передбачають гнучкість у наданні допомоги країнам-партнерам (у випадку стихійних лих, надзвичайних ситуацій), гуманітарної допомоги країнам, які перебувають у конфліктній, або постконфліктній ситуації. В останні роки таку допомогу було надано Сирії, Україні, Лівії та Палестині.

Наразі коло країн Європейської політики сусідства складають країни клубу Східного партнерства (2009): Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна; країни Магрибу та Близького Сходу: Марокко, Алжир, Туніс, Лівія, Єгипет, Ізраїль, Ліван, Йорданія, Сирія, Палестинська автономія (2011 р. Сирію виключено зі списку країн ЄПС). Остання група країн створює Союз для Середземномор'я (СдС), який за допомогою ЄС було сформовано у межах Барселонського процесу, що тривав ще з 1995 року, але офіційно був проголошений у липні 2008 року.

Російська Федерація у проєкті ЄПС посідає особливе місце. Дистанціювавшись 2003 року від політичних обіймів ЄС у

межах ЄПС, вона підкреслила свій статус "великої держави", залишившись при цьому країною – учасницею програми "Транскордонна співпраця (ТКС)" як важливий партнер ЄС у транспортуванні вуглеводної сировини. Цей формат відносин було започатковано саме у межах безпекового сектору, на який було покладено завдання боротьби із транскордонною злочинністю, контролю та впорядкування еміграції, забезпечення безпеки енергетичних коридорів і шляхів торгівлі.

Лейтмотив ЄПС висловив на той час комісар з Європейської політики сусідства та перемовин із розширення Й. Хан: "Наша головна мета сьогодні – винайти спосіб показати перспективи для молодих чоловіків і жінок у нашому регіоні, розвинути відчуття належності до місцевого та глобального суспільства, де вони зможуть запропонувати свої навички та отримати за них достойну винагороду. Ми хочемо донести до них наше бачення майбутнього цього регіону, заснованого на співпраці".

Із часу проголошення основних завдань ЄПС, що були спрямовані на стабілізацію політичної, безпекової і соціально-економічної ситуації у країнах Східної Європи та Середземномор'я, європеїзацію світоглядних життєвих орієнтирів і ціннісних настанов населення країн-партнерів, де перевагу надано молоді, демократизацію та лібералізацію всіх сфер життя суспільств країн, які охоплені ЄПС, вага цих завдань у співпраці сторін тільки зростала. Про це свідчить анонсована 2004 року Стратегія Комісії і подальша діяльність керівництва ЄС, де центральні питання ЄПС – безпека та стабільність – були пов'язані із кропіткою домашньою роботою національних урядів над завданнями внутрішнього порядку денного, які, відповідно до європейських підходів, пов'язували з атрибутами ринкового суспільства, демократією та європейським поглядом на розвиток сучасних світових політичних й економічних процесів.

У хронології еволюції ЄПС щодо країн-сусідів у Східному та Південному регіонах простежується два великих періоди. У часових рамках і змістовному наповненні її можна розмежувати наступним чином:

- 2003-2015 роки: концептуальне визначення ЄПС і виокремлення в її межах двох форматів: Східного партнерства та Союзу для Середземномор'я;
- 2015 рік – до сьогодні: уточнення Стратегії ЄПС, відповідно до змін і криз, які відбулися у регіонах, починаючи з 2008 року.

Період 2003-2015 років

Цей час можна охарактеризувати як період інтелектуального та політичного пошуку форматів співпраці з країнами-сусідами. Розширення ЄС у східному напрямі природно нагадало європейським політикам вагу східного вектору в історії творення Європи. Відповідно, у першу чергу ЄПС була спрямована на новостворені держави на теренах колишнього Радянського Союзу.

Від самого початку співпраця між ЄС і пострадянськими країнами спиралася на концепцію партнерства. Угоди про партнерство та співпрацю (УПС) у 90-х роках були укладені Євросоюзом з 11 колишніми республіками СРСР, крім Таджикистану (дві з яких – із Білоруссю й Туркменістаном – не набули чинності), і заклали правові підвалини для формування нової системи відносин ЄС із країнами.

Новий підхід ЄС, продиктований необхідністю нейтралізації факторів й явищ дестабілізації, що виникли внаслідок розпаду СРСР, виключав принцип будь-якої диференціації. Подібна політика свідчила про обережну позицію ЄС щодо процесу розпаду СРСР і мала на меті отримання гарантій безумовного виконання новими незалежними державами зобов'язань колишнього Радянського Союзу, у першу чергу у сфері безпеки. УПС мали сприяти встановленню зони стабільності й безпеки на європейській частині пострадянського простору. Ще більшої актуальності це завдання набуло після вступу до ЄС центрально- та східноєвропейських держав, який "став ознакою цінності членства в ЄС для підтримки процесів економічної й політичної трансформації".

Україна була серед країн, що висловили бажання долучитися до цих цінностей. Інструментом підтримки демокра-

тичних перетворень та економічного розвитку у пострадянських країнах ЄС обрав Європейську політику сусідства, базовану на принципах, які характеризують процес європейської інтеграції у 1973-2004 роках. Водночас європейських політиків турбувала нестабільність на Сході, наслідком чого стала активізація дій у забезпеченні поясу стабільності та безпеки на своїх східних кордонах. Відповідно до документу "Ширша Європа" за ініціативи Данії у другій половині 2002 року було затверджено документ "Ініціативи щодо нових сусідів", у якому ідея сусідства набула конкретнішого вигляду та була спрямована винятково на Схід.

Проте, такий підхід поділяли не всі члени ЄС. Під тиском Франції, Іспанії та Італії Європейська Комісія прийняла рішення про поширення цього проєкту на середземноморські країни та включення Барселонського процесу у нові рамки співпраці із сусідніми державами. Таким кроком Франція, Іспанія та Італії продемонстрували, що для них середземноморський регіон є таким самим важливим у стратегічному плані, як у часи Другої світової війни для Великої Британії були важливі морські комунікації. Особливо це стосувалося зони Атлантики, через яку вона отримала чималу допомогу від США. Для Франції, Іспанії та Італії Середземноморські країни – не тільки блага у вигляді нафти, газу, корисних копалин, продовольства, але й небезпеки, пов'язані з неконтрольованою еміграцією та зростаючою хвилею міжнародного тероризму. Цей крок виявився своєрідною демонстрацією інтересів, де стабільність національного розвитку та безпека у регіоні перестали бути порожнім звуком.

Нова редакція документу "Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин із новими східними та південними сусідами", який підготувала Європейська Комісія 2003 року, комунікації зовнішньої політики ЄС у східному та південному напрямку об'єднали спільну концепцією сусідства. З боку ЄС це був компроміс між необхідністю підтримувати інтерес до європейського інтеграційного проєкту у пострадянських країнах і неготовністю задовольнити претензії деяких серед

них (України та Молдови) на повноправне членство. Більш того, включення до концепції середземноморських країн, які через своє географічне розташування не можуть стати членами ЄС, було покликане закрити питання членства для решти бажаючих. Приєднання до ЄПС країн Південного Кавказу – Грузії, Вірменії, Азербайджану та оформлення з Росією відносин на основі стратегічного партнерства стали сигналом закриття проєкту ЄПС у Східному напрямку.

2006 року Європейська Комісія оприлюднила комунікацію під назвою "Посилюючи Європейську політику сусідства". Нова редакція документу ще не розділяла країн-сусідів на Східні та Південні, але вже запропонувала тіснішу співпрацю державам, які досягли помітного прогресу у реалізації національних Планів дій з ЄС. До останніх було зараховано й Україну. Така лінія також мала стимулювати співпрацю з ЄС, поглиблення демократичних реформ і в інших країнах, які не були учасниками ЄПС. У першу чергу, йшлося про країни Середньої Азії. Цю позицію стала активно просувати Німеччина під час головування в ЄС у першій половині 2007 року. Запропонований Бонном Проєкт "ЄПС плюс" містив заклик, поглибивши відносини з Україною, Білоруссю, Молдовою й країнами Південного Кавказу, почати налагоджувати містки співпраці з країнами Центральної Азії. Така позиція Німеччини в ЄПС надто контрастувала із поглядами Польщі.

У зближенні Німеччини та Росії і власному баченні Бонну перспектив країн пострадянського простору Польща вбачала загрозу своїм інтересам у Східній Європі та неабиякі виклики ЄПС з боку Москви. Особливі відносини, що склалися між Німеччиною та Росією, і виключення Польщі із переліку потенційних союзників Німеччини у східній політиці тривали до 2008 року – датою Російсько-Грузинського конфлікту.

Згодом Німеччина втягнулася до процесу інституційного реформування ЄС, а дебати щодо ЄПС сфокусувалися на французькому проєкті Союзу для Середземномор'я. Це дало Польщі час на тактичну паузу, яку вона використала на

роз'яснення своєї позиції щодо перегляду змісту ЄПС із керівництвом країн Балтики та Швеції. Тим самим Польща відкрито продемонструвала свої претензії на роль лідера у відносинах між "новими сусідами" та ЄС на Сході, переслідуючи власні інтереси у контексті своєї східної політики, а також інтереси всієї європейської спільноти.

Ідея розділення ЄПС на два напрями – Східний і Південний – знайшла визнання 2007 року, коли Європарламент схвалив доповідь Ч. Теннока (Велика Британія) та Р. Обіолса і Жерма (Іспанія). Провідну роль у цих рішеннях знов відіграла Польща, країни Вишеградської групи та Балтії, які активно підтримували Україну в її європейських прагненнях. Порядок денний було посилено забезпеченням безпеки в енергетичній сфері за рахунок пошуку нових джерел вуглеводів і дистанціювання у цьому питанні від Росії. Логічного кінця дискусія щодо перетворення ЄПС на ефективний інструмент відносин з країнами-сусідами добігла 2008 року, коли Рада ЄС детально обговорила попередні дискусії у Парижі, Берліні, Стокгольмі й столицях центральноєвропейських держав, запропонувавши зміни до "Східного партнерства". На засіданні Єврокомісії у березні 2008 року прем'єр-міністр Польщі Д. Туск, попереджуючи можливий опір Франції, погодився на компроміс: Союз для Середземномор'я буде створено за умови запровадження подібного проекту на Сході. У подальшому рішення Єврокомісії було втілено у конкретних проектах: Союз для Середземномор'я (2008) та Східне партнерство (2009).

На перший погляд, такі зміни могли означати, що політичне керівництво ЄС відійшло від букви установчих документів ЄПС, де було підкреслено: якщо на Півдні ЄС усіма силами має сприяти регіональній інтеграції, то на Сході він не прагнуче створення нових регіональних структур, а обмежиться підтримкою вже наявних. Проте, цього не відбулося.

Новий формат відносин із партнерами на Сході та Півдні виявився продовженням дипломатичної констатації раніше

озвучених політичних пріоритетів. У Східному напрямі ЄПС керівництво ЄС, як і раніше, намагається не конфліктувати з Москвою та визнає інтереси Росії на пострадянському просторі як регіональної держави. Уперше таку політичну реальність керівництво ЄС продемонструвало з часу російсько-грузинського конфлікту (2008), у результаті якого Грузія втратила частку своєї території – Південну Осетію та Абхазію.

На відношення ЄС і Росії суттєво не вплинула й політика санкцій і політико-дипломатичного тиску, яку ЄС, солідаризуючись з Україною, почав проводити проти РФ як країни-агресора з 2014 року. Економічні втрати Росії виявилися не такими значними, як очікували експерти, а зростання торгівлі між Росією та країнами ЄС в останні п'ять років свідчить, що європейський бізнес покидати кордони Росії не наважується, побоюючись втратити економічні вигоди та великий ринок. Це яскраво демонструють результати престижного щорічного економічного форуму у Санкт-Петербурзі, де німецький, французький, італійський і британський бізнеси було представлено першими особами потужних компаній. Не слід забувати, що країни – учасниці ЄПС (Білорусь і Вірменія) є членами СНД, ОДКБ та ЄВРАЗЕС, у яких домінує Росія, а Білорусь є країною Союзної держави Росії і Білорусі.

Визнанням того, що Росія є для політики ЄС на Сході водночас і бажаним, і не цілком зручним партнером, свідчить принаймні той факт, що такі інтеграційні об'єднання на пострадянському просторі, як Євразійській економічний союз (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Росія, Таджикистан) і Спільний економічний простір (Білорусь, Казахстан, Росія), були визнані керівництвом ЄС такими, що перешкоджають "цілям" інтеграції ЄС. Це спонукало ЄС посилити увагу до власної ініціативи "Чорноморська синергія", яку Комісія запропонувала 2006 року. Вона стала прикладом субрегіонального "проєктоорієнтованого" підходу до конкретних завдань, яких ЄС почав дотримувати на Сході.

У першу чергу, синергія була спрямована на те, щоб стати додатковим засобом демократичних реформ у країнах Чор-

номорського басейну як універсального інструменту для забезпечення безпеки та стабільності. Створення нових спільних інституцій у рамках Синергії не було передбачено. Нову ініціативу реалізовували на основі двосторонніх контактів і багатостороннього діалогу. Хоча Синергія мала діяти у рамках ЄПС, її учасниками також стали Туреччина та Росія. У межах її реалізації ЄС планує посилити співпрацю між регіональними організаціями та оновити діалог у розв'язанні численних проблем регіону, які стосуються безпосередньо Європейського Союзу. Синергія має триєдину мету: продовження співпраці з Туреччиною, яка вже надто тривалий час прагне до ЄС; стимулювання держав Східної Європи та Закавказзя до активної участі в ЄПС; підтримання стратегічного партнерства з Росією.

У той самий час на Півдні ЄС із готовністю співпрацює із субрегіональними структурами, такими як Союз арабського Магрибу, охоче просуває Агадирську угоду про створення зони вільної торгівлі, не виявляючи при цьому дієвих ініціатив щодо Організації за демократію та економічний розвиток (ГУАМ), до якої входять Грузія, Україна, Азербайджан і Молдова.

На тлі цього формат "Східне партнерство", як складова ЄПС, усе більше виглядає "школою незасвоєних знань", де політичні й економічні дивіденди для країн-учасниць відсутні "на потім" у віддаленій перспективі. Із позицій прагматики сучасної великої політики у спільному робочому документі "Східне Партнерство – 20 очікуваних досягнень до 2020 року: фокусуєтесь на головних пріоритетах і реальних результатах", що розроблений ЄС 2016 року та оновлений 2017, ця перспектива все більше розвивається у наборі чергових меседжів. У документі ЄС знову поновлює спробу задати такі вектори розвитку, які б опирались на прогрес реформ і демократичні перетворення у країнах-партнерах за його фінансової підтримки. Керівництво ЄС звертає увагу країн – учасниць ЄПС, що досягнення, передбачені документом, цілком залежать від плідної роботи національних уря-

дів. Побудовані на чотирьох пріоритетах (економічний розвиток і ринкові можливості; посилення інституцій і належного урядування; взаємопов'язаність, енергоефективність, довкілля та зміна клімату; мобільність і контакти між людьми), 20 очікуваних досягнень позиціоновано як дорожню карту для реалізації завдань Східного Партнерства на період до 2020 року. На думку чиновників ЄС, така форма представлення документу робить зобов'язання сторін прозорішим для моніторингу досягнутого прогресу.

Найбільш вдалим і діючим документом, що реалізується в межах ЄПС, вважають програму **ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ** (ТКС). Про її започаткування Комісія ЄС (КЄС) оголосила в Посланні 2003 року. За задумом Комісії, Програма мала сприяти розвитку транскордонної співпраці між ЄС і країнами, що межують з ним на Сході та Півдні від Норвегії до Гібралтару. Як показав час, у межах її виконання найбільш актуальними стали питання впорядкування перетину кордонів і робота з біженцями, потік яких став викликати занепокоєння з боку європейців.

Щодо першого питання з початку оголошення "Транскордонної співпраці" програмою були охоплені території прикордонних регіонів України, Росії, Білорусі та Молдови, на які було розповсюджено дію програми ТАСІС із прикордонної співпраці (TACIS CBC). В Україні – це Волинська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька та Одеська області. Роком раніше Рада з питань співпраці Україна – ЄС визнала транскордонну та міжрегіональну співпрацю одним з основних пріоритетів подальшої співпраці між Євросоюзом та Україною. Протягом 2004-2006 років на посилення транскордонної і транснаціональної співпраці між розширеним ЄС та Україною було надано близько 20,0 млн євро.

Пріоритетами Програми ТКС було проголошено сприяння економічно-соціальному розвитку у прикордонних регіонах; запровадження спільних дій, що спрямовані на вирішення спільних викликів у таких сферах, як охорона довкілля та здоров'я й боротьба з організованою злочинністю; підтрим-

ка ефективності та безпеки кордонів; сприяння організації і проведенню місцевих культурно-освітніх заходів. У рамках кожної окремої Програми сусідства, що складала країни-учасники ЄПС, робочі групи спільно визначили конкретніші загальні та спеціальні цілі, основні пріоритети, заходи та завдання транскордонної співпраці.

На виконання рішень з покращення транскордонної співпраці Комісія розробила дві окремі Програми сусідства: "Румунія – Україна" та "Румунія – Молдова", положення яких охопили майже весь південний кордон України. Це значно впорядкувало діяльність тристоронніх українсько-румунсько-молдовських єврорегіонів "Верхній Прут" і "Нижній Дунай", сприяло встановленню європейських вимог до перетину кордонів. Головним чинником, що гальмує транскордонне партнерство, наразі лишається фінансовий бік підтримки узгоджених з ЄС проектів за рахунок коштів програм ЄС, національних, регіональних і позабюджетних джерел.

Друге питання (найбільш дискусійне) – робота із біженцями, що зводилася до ініціативи створення тимчасових таборів у державах-сусідах для здобувачів притулку в Союзі. Уперше його озвучила Велика Британія на початку (2003), ліберальні порядки якої виявилися найбільш привабливими для здобувачів притулку. Правозахисні організації ЄС одразу звинуватили Лондон у порушенні європейських і міжнародних принципів надання притулку та захисту прав людини, а її пропозицію називали абсурдною. Як наслідок, жодна із держав – членів Союзу не підтримала ініціативу Великої Британії. Тим не менш, за півроку Німеччина та Італія, які були категорично проти створення тимчасових таборів у третіх країнах, знов винесли це питання на порядок денний Європейської Ради. Підставою для зміни позиції стала статистика щодо жертв серед мігрантів, які гинуть, намагаючись перетнути Середземне море й потрапити до ЄС. Німеччина запропонувала створити тимчасові табори в Тунісі, щоб за можливості впорядкувати цей процес і стримати хвилю емігрантів. Італія, яка більш за всіх страждала від цієї проблеми, зобов'язалася здійснювати їх фінансову підтримку.

2003 року ініціативу двох країн було представлено для обговорення на зустрічі Великої п'ятірки – Великої Британії, Італії, Іспанії, Німеччини та Франції у Флоренції.

У 2010-2011 роках, коли хвиля "Арабської весни" фактично охопила всю Північну Африку та Близький Схід, проблема таборів для переселенців стала провідною у межах ЄПС. У період 2010-2019 років географія цього питання охопила як країни ЄС (Італію, Францію, Німеччину, Велику Британію, Нідерланди, Грецію тощо), так і країни Союзу для Середземномор'я (Алжир, Лівію, Єгипет, Ліван, Йорданію та Сирію).

Окрему роль у політиків ЄС щодо розв'язання проблеми біженців належало Туреччині. Візит 2018 року до Туреччини канцлерки Німеччини А. Меркель і готовність ЄС надати Анкарі фінансову допомогу у 5,0 млрд євро, мав стримати потік біженців до Європи через Туреччину та Грецію. У цьому питанні Анкара поступила по-східному: від грошей не відмовилася, але й і великих обіцянок не надала. Тут питання в іншому – відносини Анкари та Брюсселя визначає не стільки динаміка порядку денного, скільки прихована образа Туреччини на політику затягування щодо прийняття останньої до Союзу. Отже, у відносинах Анкари з Брюсселем біженці відіграють і відіграватимуть роль певного ресурсу, який Анкара час від часу використовуватиме для тиску на Європу.

Певним чином політику сусідства у цей період було скореговано шляхом уточнення цілей, програм і проєктів Східного партнерства на самітах у Варшаві (Польща, 2011); у Вільнюсі (Литва, 2013); у Ризі (Латвія, 2015).

Період від 2015 року – до сьогодні

Цей період є уточненням стратегії ЄПС, відповідно до змін і криз, які відбулися в Європі та прикордонних регіонах, починаючи із 2008 року.

В історії ЄПС 2015 рік став знаковим через акумуляцію політичним керівництвом Союзу міжнародних подій, які відбулися у Східному й Південному стратегічних напрямках. Їх гострота та політичні наслідки для Європи у цілому та орієнтирів у межах проголошених ініціатив політики сусід-

ства Брюссель відчуває й досі. Ідеться про грузино-російський військовий конфлікт у серпні 2008 року; світову фінансово-економічну кризу 2008 року та кризу зони євро; "Арабську весну" 2010-2011 років, що змінила політичний ландшафт Північної Африки та Близького Сходу; громадянське протистояння у Сирії, яке, починаючи з 2012 року, поступово переросло у боротьбу з міжнародним тероризмом військових коаліцій під егідою США та РФ.

Для політики сусідства ці події стали своєрідною перевіркою дієвості демократичних інструментів у забезпеченні миру й стабільності. Виявилось, що у застарілих конфліктах та історичних образах, що накопичилися на Східних і Південних кордонах ЄС, політичний романтизм та ігнорування певних геополітичних ситуацій, за якими стоять силові важелі у міжнародній політиці, може стати надто небезпечною справою. Відповідно, пов'язані із цим оберти історії для стабільності й безпеки Європи стали неабиякою перевіркою стійкості її інститутів і послідовності у політиці.

2008 року європейські політики виявилися безсилими у вирішенні конфлікту між центральною владою в Тбілісі та Абхазією й Південною Осетією, а втручання до цієї справи країн ЄС і США лише надала рішучості Росії реалізувати свій варіант установалення миру у цьому важливому для неї регіоні. Слабкою виявилася й дипломатія президента Франції Н. Саркозі як посередника між Москвою та Тбілісі. Кволюю виглядає позиція ЄС й у вирішенні Придністровського конфлікту та конфлікту між Вірменією та Азербайджаном щодо статусу Нагірно-Карабаського району, коріння якого тягнуться ще в часи Радянського Союзу. Його гостроту підтверджує той факт, що на всіх зустрічах у межах форумів ЄПС представники цих країн не погоджувались навіть спілкуватися між собою.

Проте, найбільш чутливим феноменом для проголошених намірів ЄПС стала "Арабська весна". Вона виявила не лише суперечливий характер політики деяких країн ЄС щодо окремих країн Союзу для Середземномор'я, але й показала, що привнесені зовні до традиційних суспільств цінності та

політичні орієнтири мають для них руйнівний характер. Для більшості мешканців цих країн "європейськість" стала викликом історичної ментальності й надто небезпечним руйнівником історичних традицій. Наслідками позиції Франції і Великої Британії, які активно підтримували у цьому регіоні політику США, було знищення Лівії, перетворення Близького Сходу на джерело міжнародного тероризму й отримання Європою потоку мігрантів, який європейські експерти порівнюють із великим переселенням народів. Боротьба з міжнародним тероризмом у Сирії, що в активній фазі триває майже п'ять років, лише додала до мігрантської і безпекової проблематики ЄС нових стурбованих рішень у 2009, 2011 і 2015 роках і корегування Стратегії ЄПС.

Головні акценти оновленої Стратегії визначали "Спільне Комюніке" для Європейського парламенту, Ради Європи, Європейського економічного та соціального комітету, Комітету регіонів. У Спільному Комюніке (2015) звернено увагу на зростання в останні 12 років небезпек і викликів, які пов'язані з: наявними конфліктами; зростанням екстремізму й тероризму; порушенням прав людини та ігноруванням міжнародного права. Ці небезпеки та виклики пов'язані з наслідками "Арабської весни", появою "ДАІШ/ІДІЛ" та агресивною зовнішньою політикою Росії, що призвело до порушення суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України. У документі підтверджено, що у відбудові політики сусідства ЄС спиратиметься на власні інтереси та розуміння того, що не всі країни-партнери намагаються відповідати правилам і стандартам ЄС. Виходячи із політичних і безпекових реалій сучасного світу, ЄС наголошує, що Європа не спроможна поодиночі протистояти сучасним викликам, з якими стикається регіон сусідства, а можливості ЄС щодо ефективних відповідей обмежені. Проте, нова ЄПС, ідеться в документі, відіграватиме свою роль у наданні допомоги у створенні умов для позитивного розвитку.

Ключовими елементами стабілізації суспільств у регіоні сусідства визначено:

- відкриті ринки та економічне зростання;
- інклюзивне економічне зростання шляхом розвитку цифрової економіки, що надає перспективи для молоді;
- енергетична безпека;
- боротьба з наслідками зміни клімату.

По-новому у Стратегії звучить питання протидії незаконній міграції до ЄС через країни-транзитери. Відтепер боротьба з незаконною міграцією носитиме комплексний характер. Крім перевіреного способу протистояння незаконній міграції через створення таборів на територіях держав-сусідів, урядам цих країн запропоновано взяти участь у програмах повернення та реадмісії своїх громадян. Стабілізація регіону сусідства, перш за все, може відбутися лише на основі підвищення рівня й стандартів життя населення, що має зменшити радикалізацію та екстремізм, а також через зміцнення безпеки та поширення заходів профілактики.

Уперше Комюніке звертає увагу на безпеку у кіберпросторі, хімічну, біологічну, радіаційну та ядерну компоненти безпеки, на які націлені терористи. ЄС зобов'язався надати допомогу у створенні Центрів передового досвіду та їх фінансуванні.

Особливу увагу ЄС було приділено питанню управління конфліктами. Країнам-партнерам було запропоновано залучитися до структури безпеки оборони ЄС задля отримання досвіду (через участь країн-партнерів у місіях та операціях під егідою ЄС) та нарощування потенціалу.

У виконанні амбітних завдань оновленої Стратегії-2015 керівництво ЄС покладається на добросовісність країн-партнерів у виконанні індивідуальних Планів-завдань і фінансові інструменти. Затверджені **СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ІНСТРУМЕНТУ СУСІДСТВА** (*Neighborhood Investment Facility*) на 2014-2020 роки залишають чинними, як і фінансування трьох основних сфер:

- покращення взаємозв'язку енергетичних і транспортних мереж між ЄС і країнами Сусідства (у т.ч. між самими країнами Сусідства), підвищення енергоефективності або використання відновлювальних джерел енергії. Підтримка

інвестицій, які мають стосунок до імплементації угод ЄС, включаючи угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (Україна, Грузія, Молдова);

- захист довкілля, у тому числі у контексті зміни клімату;
- забезпечення сталого зростання шляхом підтримки малих і середніх підприємств, соціального сектору, а також розвитку муніципальної інфраструктури.

Виокремлення у Стратегії ЄПС-2015 проблем міграції і тероризму стало сигналом для спільноти політики сусідства про те, що у проєкті ЄПС Європу стали більше турбувати проблеми, які до неї прийшли із Півдня внаслідок зіткнення геостратегій Європи, Росії і США у Середземноморському регіоні. У вирішенні сирійського питання Європа поклалася на США та очолювану нею міжнародну воєнну коаліцію. Однак, починаючи із 2012 року будь-яких помітних успіхів у боротьбі з ІДІЛ не досягнуто. Навпаки, на кінець 2014 року ІДІЛ контролював майже 90,0 % території країни. Проте, починаючи із 2015 року друга міжнародна коаліція у складі Росії, Туреччини та Ірану впевнено переломила військово-політичну ситуацію у Сирії у боротьбі з ІДІЛ, зміцнила режим Б. Асада. До того ж, Росія шляхом зміцнення воєннотехнічної співпраці із Сирією надовго закріпила свої політичні та військові позиції у важливому для Європи регіоні.

Незважаючи на певні суперечності союзу Росії, Туреччини й Ірану, для політики сусідства це стало неабияким викликом для безпеки у воєнній й енергетичній сферах. Географія торговельних шляхів наочно показала, що контроль цими країнами поставок нафти та газу до Європи перш за все зачіпає стратегічні інтереси країн ЄС. Розуміючи важливість цього питання, у Стратегії ЄПС-2015 висловлено обережну думку про поновлення співпраці з Росією в енергетичній сфері, але на правових засадах ЄС, що регулюють ці питання.

Поступове сходження ЄПС у Південному напрямку підтвердила й висока представниця Євросоюзу з питань зовнішньої і безпекової політики Ф. Могеріні. 2019 року у виступі перед журналістами під час проведення засідання Ради

ЄС у закордонних справах (присвячене 10-річчю Східного партнерства), вона дала зрозуміти, що, хоча сьогоднішній порядок денний і присвячено ювілею створення Східного партнерства, ітиметься на зустрічі міністрів закордонних справ про проблеми країн Північної Африки. "Ми почнемо зустріч із прем'єром Лівії – це головна тема нашої зустрічі – заявила Могеріні. – Також на нашому порядку денному – Сахель (регіон Африки). Святкування 10 років формату Східного партнерства відбудеться у робочому форматі". Це надало кореспонденту "Європейської правди" С.Сидоренку висловити думку про те, що "нині Східному партнерству бракує уваги від усіх, і це не проблема лише Могеріні".

Сьогодні аналітики висловлюють обережні сподівання, що ЄПС необхідно скоординувати, відповідно до динаміки політичних реальностей нового століття, яке диктує нові правила гри та прозорі кроки щодо перспектив заявленого формату відносин. Зрозуміло, що тут ідеться про членство в ЄС, який у цьому форматі таких обіцянок уникає. За таких обставин заради врятування самого проєкту можна було б скористатися феноменом "політичної доцільності", або "крайнього випадку", коли тактична поступка рятує весь стратегічний задум. Як спосіб збереження духу проєкту Великої Європи ("політичну доцільність") його можна було б застосовувати до країн, які на шляху до Європи досягли найбільш помітних результатів і належать до європейської культури. У протилежному випадку країни – партнери ЄПС і надалі йтимуть колом чергових 20 завдань-досягнень, а вона сама, як спрогнозував М. Емерсон, перетвориться на клон американської доктрини Монро, тільки із "зоною життєво-важливих інтересів ЄС".

Пошукові завдання

1. Чому Європейську політику сусідства слід розглядати як геополітичний проєкт об'єднаної Європи?
2. Який зміст вкладають у поняття "загальна доля" європейських націй у політиці розширення ЄС?

3. Які механізми співпраці країнам – членам Європейської політики сусідства пропонує ЄС?
4. Які основні завдання переслідує ЄПС?
5. Як виглядають періоди Європейської політики сусідства?
6. Чому проєкт "Східного партнерства", як складова ЄПС, не інтенсифікував відносини України з ЄС?
7. Зміст програми "Транскордонна співпраця" (ТКС).

Рекомендована література

Копійка В. В. Європейський Союз: Досвід розширення і Україна / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.

Копійка В. В. Україна та Європейський Союз / В. В. Копійка, В. А. Манжола, Н. М. Весела. – К. : Знання, 2012. – 78 с.

Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко; за ред. Л. В. Губерського. – К. : Знання, 2009. – 751 с.

Україна в координатах східного партнерства 2017-2020. Експертна оцінка Спільного робочого документу "Східне Партнерство – 20 очікуваних досягнень до 2020 р.: фокусуючись на головних пріоритетах і реальних результатах". Реж. доступу http://eapscsf.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Report_Ukrainian.pdf

8.2. Середземноморська політика Європейського Союзу

На момент утворення Європейський Союз успадкував від попереднього періоду європейської інтеграції значний багаж відносин із державами Південного та Східного Середземномор'я, який, утім, не задовольняв очікування жодної зі сторін. У цілому, виходячи з наявних інструментів, політика ЄЕС 60-80-х років ХХ ст. у регіоні була сфокусована на розвитку економічної співпраці, зокрема поглибленні взаємодії у сфері торгівлі, тож решту питань розглядали через призму провідної тематики.

Серед доробку цього періоду варто виокремити *угоди про асоціацію* між Співтовариством і державами регіону: підписані протягом 60-х років ХХ ст., які закріплювали традиційні

торгівельні відносини між державами ЄЕС і їхніми південними партнерами, особливо між колишніми метрополіями та колоніями, а генеровані у межах Глобальної середземноморської політики ЄЕС протягом 70-х років – мали надати двосторонній торгівлі нового імпульсу, зокрема розширити торговельні преференції для партнерів Співтовариства.

Утім, події 80-х років ХХ ст. негативно позначились на можливостях сторін щодо поглиблення співпраці саме на економічних засадах. Передусім, процес розширення Співтовариств за рахунок частини середземноморських партнерів, таких як Греція, Іспанія та Португалія, що супроводжувався наданням цим країнам доступу до ринку Співтовариства, знизив конкурентоздатність в Європі сільськогосподарської продукції решти країн регіону. З іншого боку, падіння цін на нафту та інші сировинні ресурси, що було характерно для цього десятиліття разом із рецесією в Європі на початку 90-х років, а також імплементацією положень уругвайського раунду ГАТТ на користь широкого кола третіх країн робили позиції сировинних економік південного та східного берегів Середземного моря у відносинах з об'єднаною Європою ще слабшими. Намагання Марокко виправити для себе ситуацію через подання 1989 року заявки на вступ до Співтовариства, обернулося швидкою відмовою через невідповідність країни географічному критерію, що чітко окреслило стелю можливостей для середземноморських партнерів на майбутнє.

Разом із тим негативні тенденції у розвитку південних сусідів ЄС усе більше актуалізували необхідність посилення політики на цьому напрямку, адже економічну проблематику відносин стали стрімко доповнювати безпекові аспекти: економічні проблеми регіону, накладені на стійку позитивну демографічну динаміку, призвели до зростання безробіття, посилення нелегальної міграції до Європи, хвилі соціально-політичного напруження, поширення екстремістських поглядів серед населення партнерів ЄС.

Особливо така динаміка непокоїла лідерів середземноморських держав ЄС, зокрема Франції, Іспанії та Італії, які шукали можливості активізувати діяльність у регіоні, зо-

крема й тому, що паралельні процеси у Центрально-Східній Європі розвертали увагу та ресурси органів об'єднаної Європи на схід. Варто зазначити наростання активності цих трьох країн не лише у межах структур Співтовариства, але й за їхніми межами, особливо у випадках, коли можливості комунітарних структур були обмежені. Наприклад, 1990 року вони започаткували формат співпраці 5+5 у *Західному Середземномор'ї*, а Іспанія та Італія просували ідею створення *Конференції з безпеки та співпраці у Середземномор'ї*, своєрідного аналогу НБСЄ у регіоні. 1994 року уже НАТО започаткувала *Середземноморський діалог*, а Франція та Єгипет запустили *Середземноморський форум* – неформальне об'єднання 11 держав. Навіть у межах ОБСЄ 1995 року було створено статус Середземноморських партнерів зі співпраці. Фактично йшла боротьба за позиції середземноморської тематики у порядку денному європейської політики.

У роботі Співтовариства така діяльність також мала результат, зокрема 1990 року Європейська Рада підтримала запуск **ОНОВЛЕНОЇ СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКОЇ ПОЛІТИКИ**, що, утім, запропонувала посилити окремі аспекти взаємодії, але не демонструвала якісно нового підходу до відносин. У цілому на початку 90-х років органи об'єднаної Європи визначались не лише з функціональним наповненням політики у регіоні, але й з географічними межами цієї політики: зважаючи на різний ступінь інтенсивності відносин з окремими державами басейну Середземного моря, а також арабо-ізраїльський антагонізм, паралельно розглядали як варіант поглиблення формату євро-арабського діалогу, так і варіант фокусування на окремих зонах Середземноморського узбережжя. Наприклад, Лісабонський саміт 1992 року погодив дві окремі декларації: щодо відносин із державами Магрибу та щодо близькосхідного мирного процесу, причому про оновлення партнерства йшлося лише у випадку Магрибу.

Остаточну назву та межі нової політики значною мірою визначили внутрішні процеси у двох лідерів розробки нового підходу – Франції та Іспанії: за результатами внутрішніх

дискусій ці держави змістили акценти із традиційної "арабської політики" на "середземноморську". Якщо ще 1993 року за підсумками французько-італійської зустрічі президент Ф. Міттеран вважав невирішеним питання про межі поглибленої співпраці з усім Середземномор'ям, чи з його частиною, а керівництво Єгипту того самого року наполягало на необхідності загальнорегіонального формату, то рішення саміту Європейської Ради на Корфу 1994 року вже чітко доручали Раді ЄС і Комісії розробку ініціативи щодо посилення співпраці з усіма середземноморськими партнерами.

Таким чином, 1994 року в ЄС склалися як внутрішні, так і зовнішні умови для якісного оновлення своєї політики у Середземномор'ї:

- з одного боку, з набуттям чинності Маастрихтського договору об'єднана Європа отримала концептуальну та інституційну інфраструктуру для зовнішніх зносин у межах **СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ (CFSP)**, що дозволяло ефективніше розширити середземноморську політику далеко за межі традиційних торговельних питань. Разом із тим недостатність інструментів для політики, яка мала охопити всі сфери міжнародних відносин, привела до усвідомлення необхідності для об'єднаної Європи такого формату відносин у регіоні, який би сполучав усі важливі питання, даючи ЄС інструмент формування порядку денного у будь-яких сферах через використання своїх економічних переваг, наприклад, недостатність можливостей ЄС у питаннях боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією та інших аспектів безпекового характеру необхідно було компенсувати економічними преференціями, які б заохочували середземноморських партнерів до врахування європейських інтересів. Крім того, без перезапуску середземноморської політики внутрішні реформи ЄС і початок процесу інтеграції до нього країн ЦСЄ загрожували зниженням уваги до регіону, отже й до скороченням ресурсів для підтримки діяльності за цим напрямком;

▪ з іншого боку міжнародні процеси на початку 90-х років відкрили для ЄС у Середземномор'ї як вікно можливостей, так і перспективу посилення викликів: розпад СРСР обмежив поле для маневру для низки держав регіону, а успішний розвиток *процесу Осло* 1993 року вперше дав надію на утворення формату співпраці, у якому могли брати участь усі середземноморські країни – як арабські держави, так й Ізраїль, але зростання нестабільності на південних межах об'єднаної Європи викликало потребу для ЄС шукати механізми стабілізації цих теренів, зокрема для одного із лідерів європейської інтеграції, яким була Франція.

Нові обставини актуалізували потребу захисту не лише своїх інтересів у цьому регіоні, але й інфраструктури, яка забезпечувала ефективну взаємодію із субсахарською Африкою, надзвичайно важливою для французької держави. Разом із тим традиційні економічні інтереси держав ЄС із відкриття ринків держав-партнерів, покращення умов для інвестицій, посилення позицій в енергетиці, транспортній та інших сферах ставали ще актуальнішими.

Євро-Середземноморське партнерство

Фактично 1993-1994 роки стали переломними у вироблені нової середземноморської політики: у жовтні 1994 року Комісія запропонувала пакет заходів, серед яких пропозиції заснування нового формату Євро-Середземноморського партнерства (ЄСП), надання пакету фінансової допомоги партнерам у регіоні, а також підписання нових поглиблених угод про асоціацію з ними. Грудневий саміт Європейської Ради в Ессені затвердив ці пропозиції, а у червні 1995 року Комісія ухвалила рішення про запуск спеціального інструменту фінансування середземноморських партнерів – **MEDA**. Остаточно деталі позиції ЄС із питань запуску ЄСП було погоджено на саміті ЄР у Каннах (1995) , що стало платформою для підготовки майбутньої Євро-Середземноморської конференції у Барселоні.

Така динаміка розвитку процесу та його подальше втілення значною мірою стали результатом зусиль трьох про-

тагоністів розвитку середземноморського вектору ЄС: Франція та Іспанія головували у Раді саме 1995 року, тому засадничу конференцію ЄСП було заплановано у Барселоні під час каденції останньої, а Італія мала закріпити досягнення під час своєї каденції 1996 року.

Підсумком роботи *Барселонської конференції (1995)* стало конструювання з боку ЄС Середземноморського регіону у тих географічних межах, які найбільше відповідали інтересам об'єднаної Європи, у форматі 15+12: 15 членів Європейського Союзу на той момент окреслювали коло із 12 своїх партнерів, до яких потрапили Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Кіпр, Ліван, Мальта, Марокко, Палестинська Автономія, Сирія, Туреччина й Туніс. Питання участі Лівії лишалось відкритим з огляду як на санкції, що були накладені на державу з боку ООН, без вирішення питання яких вона не могла повноцінно брати участь у міжнародній співпраці, так і на позицію її лідера М. Каддафі, який свідомо відкидав запропонований європейцями формат взаємодії, вважаючи його неоколоніальним і наполягаючи на розбудові відносин на міжрегіональних засадах: євро-арабських або євро-африканських.

Новаторським для регіону стали й функціональні засади співпраці. Два основних документи конференції – *Барселонська декларація* та *План дій ЄСП* – уперше створювали багатосторонній формат взаємодії із постійними інститутами співпраці, зокрема Євро-Середземноморською Парламентською Асамблеєю, регулярними зустрічами на рівні міністрів закордонних справ, галузевих міністрів, конференціями експертів тощо. У подальшому ЄС намагався активно доповнювати інституційні механізми співпраці у різних сферах, наприклад було створено Євро-Середземноморський енергетичний форум (1995) та Євро-Середземноморський транспортний форум (1998), які мали опікуватись безпосереднім втіленням багатосторонніх проєктів в енергетичній і транспортній сферах, відповідно.

Тематика роботи ЄСП охоплювала всі основні питання співпраці, які було згруповано за трьома напрямками: співпраця у політичній і безпековій сферах; взаємодія з економіч-

них і фінансових аспектів, а також гуманітарні питання. До Барселонської декларації було додано IV розділ (2005), що підкреслював важливість питань міграції, судочинства, соціальної інтеграції тощо. Серед основних цілей нового формату пріоритетними стали побудова простору миру, стабільності та процвітання у Середземномор'ї, мінімізація розриву у рівні розвитку між сторонами, доведення ступеню економічної інтеграції регіону до рівня зони вільної торгівлі у Середземномор'ї не пізніше 2010 року.

Разом із тим реалізація завдань ЄСП, що у подальшому набула назви Барселонського процесу, паралельно відбувалася як на багатосторонньому рівні, так і на рівні посилення двосторонніх відносин ЄС із кожним середземноморським партнером через запропонований Комісією формат угод про асоціацію. Такий форма, починаючи з Ізраїлю (1995), підписали всі зацікавлені держави південного та східного Середземномор'я, за винятком Лівії і Сирії.

Серед головних фінансових інструментів забезпечення ЄСП, крім програми **MEDA I**, обсяг якої у 1995-1999 роках становив близько 3,5 млрд євро (більш, ніж утримав від фінансування зі сторони ЄС програм у регіоні за попередній період 1991-1995 рр.), варто згадати програму **MEDA II**, за якої у 2000-2006 роках було розподілено 5,35 млрд євро. Підтримку проєктів у регіоні здійснював також Європейський інвестиційний банк, у межах якого 2002 року було створено спеціальний інструмент **FEMIP** (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*).

Очевидно, що, запускаючи такий всеосяжний формат із далекосяжними завданнями та значним фінансовим забезпеченням, ЄС розраховував на прискорене поглиблення інтеграційних процесів у Середземномор'ї, проте результати виявилися досить скромними: попри подвоєння експорту середземноморських партнерів до ЄС у 1995-2004 роках до понад 65,0 млрд євро, значна асиметрія у торгівлі на користь ЄС зберігалась, а процес підписання та набуття чинності угод про асоціацію з країнами регіону та разом із ними втілення важливих етапів поглиблення відносин і структур-

них реформ у державах-партнерах, відбувався нерівномірно та розтягнувся до середини 2000-х років (угода про асоціацію з Алжиром набула чинності лише 2005 р., а парафовану 2004 р. угоду із Сирією так і не було підписано). Простір стабільності, миру та процвітання не з'явився у регіоні ні у 90-і, ні у 2000-і роки, а зона вільної торгівлі так і не запрацювала до 2010 року. Яскравим підсумком ЄСП став Десятий саміт у Барселоні (2005), який проігнорували лідери арабських країн та Ізраїлю.

Попри те, що ще 2000 року Європейська Рада прийняла **СПІЛЬНУ СТРАТЕГІЮ ЩОДО СЕРЕДЗЕМНОМОРЬСЬКОГО РЕГІОНУ**, де було розписано основні завдання середземноморської політики ЄС, реалізація цієї програми виявилась складною справою. Серед основних перешкод утіленню завдань Барселонського процесу у цілому можна виокремити невдачу близькосхідного врегулювання та нормалізації відносин Ізраїлю з арабськими країнами, слабкість більшості економік середземноморських партнерів ЄС, що не були готові до стрімкої лібералізації торгівлі, а також незацікавленість авторитарних режимів регіону у впровадженні норм вільної конкуренції загалом і розвитку демократичних свобод у гуманітарній сфері, зокрема. З іншого боку, намагання ЄС зв'язувати розвиток відносин із партнерами у різних сферах обернулось гальмуванням поступу. Навіть Ізраїль, що максимально відповідав критеріям ЄС, не досяг у короткий період бажаної віддачі з боку об'єднаної Європи, а загальні обсяги фінансування виявилися занадто скромними для такого великого регіону, щоб спонукати авторитарних лідерів до значних поступок на користь ЄС, особливо в умовах їхньої співпраці з іншими фінансовими центрами, які не висували політичних умов на кшталт монархій Перської затоки.

Поширення Європейської політики сусідства на Середземномор'я

У цілому на момент запуску Європейської політики сусідства (ЄПС) 2003 року середземноморська політика ЄС, очевидно, потребувала нового імпульсу, що у чергове став від-

повіддю на зростання активності ЄС на східному флангу, адже розробка ЄПС для "нових сусідів" у Східній Європі викликала побоювання у середземноморських державах Європейського Союзу, що нова політика відтягне на себе ресурси за рахунок південного вектору. Цього разу діяльність Франції, Іспанії та Італії привела до того, що Середземномор'я було охоплене концепцією "ширшої Європи", ставши складовою "кільця друзів" ЄС разом зі Східною Європою та країнами Кавказу. Зшивання різних регіонів мало місце вже у концептуальному документі Комісії 2003 року та було підтверджено у Стратегічному документі ЄПС 2004 року.

Інституційно накладання ЄПС на Барселонський процес не означало суттєвих змін для політики ЄС у регіоні, адже і механізми співпраці через плани дій угод про асоціацію, і фінансові інструменти до 2006 року лишалися незмінними: показово, що запрошення до участі в ЄПС Лівії і Сирії супроводжувала неодмінна умова повноцінного залучення до ЄСП з усім набором його механізмів співпраці.

Утім, наявність на старті у межах політики сусідства лише двостороннього формату відносин одразу спричинило розподіл сфер діяльності, фактично залишивши у межах Барселонського процесу операційну діяльність багатостороннього регіонального формату, що, зважаючи на стагнацію останнього у Середземномор'ї, не лише одразу змістило акценти співпраці із середземноморськими партнерами на двосторонній формат, але й відсунуло Євро-Середземноморське партнерство на другий план, передавши найбільш успішні форми взаємодії до компетенції ЄПС. Особливо це стало помітно після спливання терміна дії програми MEDA II, яку 2007 року замінив **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТ СУСІДСТВА ТА ПАРТНЕРСТВА (ЄІСП)**: із окремих фінансових інструментів середземноморської політики фактично лишився лише FEMIP. Хоча план ЄІСП у 2007-2013 роках розподіляв на середземноморських партнерів 8,7 млрд євро, а на східних – 3,7 млрд, однак у цілому для політики ЄС у Середземномор'ї це був крок назад.

У практичному плані перенесення фокусу середземноморської політики на двосторонній формат у межах ЄПС з її диференційованим підходом до партнерів дозволяв кожній країні поглиблювати відносини з ЄС в індивідуальному порядку без прив'язки до інших. Це мало позитивний ефект, зокрема для Ізраїлю та країн Магрибу, які відносно успішніше за решту працювали над індивідуальними форматами ЗВТ, не чекаючи запуску загальнорегіональної платформи, що відкладався на невизначену перспективу.

Разом із тим фактори, що гальмували Барселонський процес, так само сповільнювали й реалізацію планів у межах ЄПС. Якщо погодження умов вільної торгівлі промисловими товарами просувалось практично з усіма середземноморськими партнерами, то вільна торгівля сільськогосподарською продукцією, чутлива для сусідів ЄС, відбувалась набагато гірше, і саму сферу продовжували регулювати окремі угоди з кожною із держав, а, наприклад, вільний рух робочої сили існував здебільшого на рівні припущень. Крім того, принцип обумовленості у межах ЄПС, що прив'язував надання преференцій зі сторони ЄС до виконання партнерами широкого спектру завдань у різноманітних сферах, так само сповільнювали процес відносин, як і у межах Барселонського процесу.

Союз заради Середземномор'я

У цілому друга половина 2000-х років після Барселонської конференції ЄСП 2005 року та спроб перезапуску ЄПС 2007 року свідчила, що зусилля ЄС не дають бажаних результатів у Середземномор'ї ні на регіональному рівні, ні на рівні двосторонньої співпраці.

Утім, не всі члени ЄС вважали можливості у регіоні вичерпаними. Чергову ініціативу з активізації середземноморського вектору висунув кандидат у президенти Франції Н. Саркозі, який у промові у Тулоні (2007) наполягав на тому, що стабільне майбутнє Європи нерозривно пов'язане із миром і процвітанням Середземномор'я. Він також наголосив, що політика у регіоні потребує нових інструментів, фактично

створення Середземноморського Союзу, оскільки Барселонський процес вичерпав себе через недостатню увагу зі сторони структур ЄС і перерозподіл його зовнішніх пріоритетів на користь східного вектору (нехтування безпековими викликами, що зосереджені у басейні Середземного моря, і зведення політики на цьому напрямку до здебільшого економічних аспектів).

Після обрання на посаду президента Франції Н. Саркозі не полишив цих ідей і 2007 року конкретизував їх, запропонувавши створення міждержавного об'єднання із чіткою інституційною структурою, яка б складалася із Ради Середземномор'я, регулярних самітів голів держав та урядів, постійних комітетів за аналогією з ЄС, Середземноморського інвестиційного банку (такі органи мали бути автономними від європейських структур). Найприкметніше, що Н. Саркозі пропонував обмежити коло учасників майбутнього об'єднання лише тими країнами, які мають вихід до Середземного моря. Фактично пропозиція виглядала як заявка на паралельний до ЄС проект під проводом Франції.

Однак французький уряд не мав достатньо ресурсів для самостійної реалізації подібного проекту. У ході консультацій із партнерами президенту Франції довелося піти на значні поступки. Наприклад, 2008 року у тристоронній заяві Н. Саркозі, прем'єр-міністра Іспанії Х.Л. Сапатеро та прем'єр-міністра Італії Р. Проді, попри підтримку нового формату співпраці, ішлося вже про те, що проект може бути лише додатковим інструментом до наявних механізмів середземноморської політики ЄС. У Мадриді, зокрема, розглядали Барселонський процес як іспанський проект і не збирались нівелювати його значення. Найбільшим же опонентом первинної концепції Середземноморського Союзу виявилася канцлерка ФРН А. Меркель, яка погоджувалась розглядати ініціативу Н. Саркозі лише за двох умов: участі у новому форматі всіх без винятку держав – членів ЄС, яких на той момент налічувалось 27, а також його повну підпорядкованість політикам ЄС.

Франко-німецький компроміс, якого було досягнуто на переговорах у Ганновері 2008 року, відкрив новому проекту шлях до розгляду на саміті ЄР у Брюсселі цього самого року, де й було закріплено його основні риси. Офіційне заснування відбулось на саміті у Парижі 2008 року. Оновлений формат, що дістав назву **БАРСЕЛОНСЬКИЙ ПРОЦЕС: СОЮЗ ЗАРАДИ СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я**, було визначено як організаційне продовження Євро-Середземноморського партнерства, зокрема, він базувався на його фінансових інструментах і був покликаний реалізувати положення Барселонської декларації, тож фактично став спробою реанімації багатостороннього механізму регіональної інтеграції.

Новий формат запроваджував розширений склад учасників, зокрема: 27 держав – членів ЄС, 11 держав Південного та Східного Середземномор'я, включно із Туреччиною (яка отримала запевнення у тому, що її участь не є альтернативою повноцінному членству у ЄС) і Мавританією, а також п'ять європейських держав (Албанія, Боснія і Герцеговина, Монако, Хорватія, Чорногорія). Інституційну структуру Союзу заради Середземномор'я було посилено спільним президентством двох держав, одна з яких мала представляти ЄС, інша – середземноморських партнерів, із постійним секретаріатом на чолі із двома співдиректорами, один з яких представляє ЄС. Саміти оновленого формату мали відбуватися раз на два роки, як і у межах ЄСП.

У цілому оновлений Барселонський процес мав такі самі скромні показники, як і попередня практика середземноморської політики ЄС, тож ініціатива Н. Саркозі так і не досягла цілей, артикульованих у тулонській промові. Утім, для самого Н. Саркозі процес реалізації Союзу заради Середземномор'я став своєрідною платформою публічної активності з обговорення проєктів у політичній, безпековій, економічній сферах із широким колом авторитарних лідерів регіону на кшталт М. Каддафі та Б. Асада, які довгий час перебували на периферії середземноморської політики ЄС через невідповідність гуманітарним критеріям об'єднаної Європи.

Із початком подій "арабської весни" таке зближення виявилось негативним багажем для позицій Франції у регіоні. Наприклад, президенту Франції довелось відправити у відставку міністра закордонних справ М. Алію-Марі після того, як вона публічно запропонувала допомогу силових структур держави на захисті авторитарної влади Зіни аль-Абідіна Бен алі у Тунісі – близького партнера Франції у регіоні.

Середземноморська політика ЄС після початку "арабської весни"

На момент початку процесів "арабської весни" набір механізмів, що були напрацьовані за десятиліття середземноморської політики ЄС, виявились малоефективними у ситуації наростання безпекових загроз у регіоні. Безпекові питання та пов'язані з ними аспекти хоч і були прописані у засадничих документах середземноморської політики (Барселонській декларації 1995 р., доданому до неї 2005 р. IV розділі, Спільній стратегії щодо Середземноморського регіону 2000 р., а також в угодах про асоціацію), проте дієвих механізмів безпеки у середземноморській політиці виявилось обмаль.

У цілому масові повстання проти авторитарних режимів у Середземномор'ї спонукали керівництво ЄС переглянути низку підходів, але перегляд мав суперечності. З одного боку у березні 2011 року Комісія презентувала комплексне оновлення ЄПС щодо середземноморських партнерів у формі "Партнерства заради демократії і спільного процвітання", а у травні цього самого року оприлюднила документ "Нова відповідь на змінюване сусідство", де запропонувала збільшення фінансової допомоги державам регіону в обмін на поглиблення співпраці. У документах особливо було наголошено на підтримці процесів демократичного транзиту, гуманітарного партнерства та інклюзивного зростання, що різною мірою десятиліттями були важливими моментами політики ЄС із поширення демократії у регіоні. Крім того, Європейський союз підкреслював посилення диференціації

у співпраці з партнерами на принципах *"більше за більше"* та *"менше за менше"*, наріжним каменем яких мали стати, відповідно, винагороди та обмеження за досягнення й регрес у сфері демократичних свобод і прав людини.

З іншого боку, усвідомлення масштабів викликів прийшло до керівництва Європейського Союзу уже у перші місяці після початку протестів у Тунісі та Лівії – середземноморські члени ЄС зіткнулися із повномасштабною міграційною кризою, зокрема після висадки понад 20,0 тис. біженців на острові Лампедуза та на Мальті, а це спонукало сприймати процеси через призму безпекової політики. Фактично Комісії довелось в авральному режимі шукати шляхи вирішення питань реадмісії нелегальних мігрантів до країн походження й транзитних держав. Уже у лютневому комюніке (2011) Комісія провела ревізію відносин у цій сфері зі своїми ключовими середземноморськими партнерам, зокрема Алжиром і Марокко, обґрунтовуючи неврегульованість відповідних питань із ними саме позицією південних сусідів, які вимагали додаткового фінансування, візових преференцій та обмеження своєї відповідальності лише щодо власних громадян, відмовляючись приймати громадян третіх держав.

У документах оновленої ЄПС у регіоні, крім сприяння демократичному транзиту, одним із найголовніших аспектів було зазначено необхідність прийняття сусідами норм ЄС у сфері міграції, їхня тісна взаємодія з відповідними структурами останнього у межах двосторонніх посиленних діалогів із міграції, мобільності та безпеки. Середземноморським державам фактично було запропоновано приєднатись до Інтегрованого управління кордонами ЄС через підписання двосторонніх партнерств мобільності.

Із часом посилення безпекової проблематики за рахунок демократичного порядку денного лише зростало. Наприклад, 2011 року Комісія отримала мандат на початок переговорів про Глибокі та всеосяжні зони вільної торгівлі навіть з такими державами, як Марокко та Йорданія, які не мали значних успіхів у сфері захисту прав людини та забезпечення демократичних свобод. Фактично керівництво ЄС

поступово зміщувало акценти з гуманітарних аспектів на безпекові, що остаточно втілилося у черговий раз оновленій ЄПС (2015), де головними пріоритетами ЄПС у Середземномор'ї стали класичні завдання реалістичної парадигми: "стабілізація", "посилення партнерів" та наголос на "спільних інтересах" – засади, що є прийнятними для поглиблення відносини із широким колом держав, незалежно від сповідуваних ними цінностей.

Таким чином, негативний досвід взаємодії із наслідками "арабської весни" привів органи Європейського Союзу до перегляду ключових елементів загальної концепції своєї середземноморської політики, наріжним каменем якої стало граничне посилення безпекової складової.

Пошукові завдання

1. Поясніть, чому старт Барселонського процесу припав на 1995 рік? Чого бракувало ЄС для активізації середземноморської політики у попередні роки? Чому ЄС не вдалось реалізувати завдання ЄСП?

2. У чому особливість реалізації середземноморської політики ЄС через формати ЄСП та ЄПС?

3. Розкрийте концептуальні зміни середземноморської політики ЄС після початку "арабської весни".

Рекомендована література

Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference on 28 of November 1995. – Реж. доступу: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf

Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean region 2000/458/CFSP // Official Journal of the European Communities. – 22.07.2000. – V. 42 (L 183). – P. 5-11 – Реж. доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32000E0458>

Cardwell P. J. EU External Relations and Systems of Governance: The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration / P. J. Cardwell. – N. Y. : Routledge, 2009. – 241 p.

Christos Kourtelis. The Political Economy of Euro-Mediterranean Relations. European Neighbourhood Policy in North Africa / Kourtelis Christos. – London : Palgrave Macmillan UK, 2015. – 136 p.

Sarah Wolff. Mediterranean Dimension of the European Union's Internal Security / Wolff Sarah. – N. Y. : Palgrave Macmillan, 2012. – 286 p.

The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook / Edited by Antonio Missioli. – Paris: EU Institute for Security Studies, 2016. – 211 p.

8.3. Чорноморська політика Європейського Союзу

До Чорноморського регіону ЄС включає не лише прибережні держави (Україну, Румунію, Болгарію, Туреччину, Грузію, Росію), але й держави, які історично та географічно завжди були пов'язані з економічними та політичними процесами в регіоні (Греція, Молдова, Вірменія, Азербайджан).

Чорноморський регіон, що поєднує стратегічні, безпекові, торговельні, енергетичні інтереси не лише прибережних держав, але й позарегіональних акторів, довгий час посідав периферійне місце у зовнішньополітичних та економічних пріоритетах ЄС. Водночас, вступ до ЄС 2007 року двох чорноморських держав – Румунії і Болгарії – наблизив ЄС до регіону та став поштовхом до вироблення власної позиції і формулювання політичних пріоритетів у напрямку регіону Чорного моря. Політика сусідів ЄС і традиційних суперників на Чорному морі – Росії і Туреччини, бажання інших прибережних держав – України та Грузії стати членами Союзу є не менш важливими факторами, що вимагають від ЄС вироблення багатовимірної політики щодо регіону. Низка важливих морських торговельних портів, найбільший з яких розташований на території держави – члена ЄС (Констанца в Румунії), вихід найважливішої для країн Центрально-Східної Європи водної артерії – Дунаю – у Чорне море, розміщення енергетичних трубопроводів і кабелів чорноморським дном посилює інтерес Союзу до регіону.

Європейський Союз розглядає регіон як простір праці з метою відповіді на виклики сталого розвитку та міжнарод-

ного порядку, базованому на нормах. До розбудови саме такого кооперативного регіонального порядку закликає Глобальна стратегія зовнішньої і безпекової політики ЄС 2016 року. Як один із найпотужніших глобальних лідерів, торгівельних та інвестиційних центрів Союз використовує майданчики регіональної співпраці як для зміцнення соціальної стійкості самих регіонів, так і для розбудови власної потужності. Чорноморський формат регіональної співпраці доповнює інші формати, такі як Північний вимір, співпраця навколо Адріатичного, Іонічного, Балтійського, Середземного морів та Атлантичного океану.

Поширення політики ЄС на Чорноморський регіон розглядали спочатку у рамках концепції *трансформаційного регіоналізму*, розуміючи під трансформаційною силою ЄС низку інструментів нормативного, технічного та матеріального характеру, що були запропоновані партнерам зі взаємодії з метою досягнення бажаних перетворень (напр., запровадження європейських стандартів і норм у різних сферах). Водночас, існував погляд на користь використання ЄС концепту *компенсаційного регіоналізму*, під яким розуміли надання партнерам-сусідам певних переваг від співпраці як компенсацію за виключеність із процесів інтеграційної взаємодії (для тих, кого ЄС не бачить як своїх членів).

ЄС розглядає Чорноморський регіон як комунікативний, що демонструє вписування його до проекту **СТРАТЕГІЇ ЄС З ПОЄДНАННЯ ЄВРОПИ ТА АЗІЇ** (№13097/18) з наголосом на його зв'язуючій ролі та значенні морського транспорту. Так само регіон тісно пов'язаний зі стратегією ЄС щодо Центральної Азії. У контексті реалізації співпраці у Чорноморському регіоні на шляху між Європою та Азією Рада ЄС наголошує на чотирьох пріоритетах: транспорт, енергетика, цифровізація та контакти.

Водночас, разом із Середземноморським регіоном і регіоном Центральної Азії, Чорноморський регіон розглядають в ЄС через призму викликів, які він несе як коридор нелегального постачання наркотичних речовин, контрабанди, ресурс-

ного забезпечення терористичних угруповань, нелегальної міграції тощо.

Європейський Союз дуже обережний у висуванні та реалізації ініціатив щодо Чорноморського регіону, визнаючи, що Чорне море є закритим (внутрішнім морем) прибережних держав, відтак, ініціативи мають виходити зсередини самого регіону. Водночас Чорноморський регіон є дуже гетерогенним, включає дві держави, що є членами ЄС (Болгарія та Румунія), держави – учасниці Східного партнерства (Україна, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан), державу – кандидата на членство (Туреччина) та важливого стратегічного партнера ЄС – Росію. Держави регіону залучені до низки структур та ініціатив – програма Східне партнерство, ініціатива Тримор'я, Організація Чорноморської економічної співпраці (ОЧЕС), Чорноморська Комісія, Чорноморський Єврорегіон, ініціатива Чорноморська гармонія. Така ситуація не сприяє виробленню уніфікованих форматів співпраці як зі сторони держав регіону, так і ЄС, так само як і виробленню єдиної політики ЄС щодо регіону, що, безперечно, віддзеркалюється на якості та глибині співпраці.

Інструменти та механізми Чорноморської політики ЄС

Чорноморську політику ЄС розробляють і реалізують як складову Європейської політики сусідства (ЄПС).

Першим кроком ЄС із розбудови відносин із державами регіону та всередині регіону стала ініціатива *Чорноморська синергія*, що викладена у Пропозиції Єврокомісії до Ради ЄС та Європарламенту **ЧОРНОМОРЬСЬКА СИНЕРГІЯ – НОВА РЕГІОНАЛЬНА ІНІЦІАТИВА ЗІ СПІВПРАЦІ (2007)**. Ініціатива не є окремою стратегією ЄС, вона так само є складовою Європейської політики сусідства, фінансується з її фонду та передбачає розвиток взаємної співпраці як всередині регіону, так і між країнами регіону та ЄС. Офіційний старт Чорноморської синергії було дано на міністерській конференції у Києві (2008).

До цього відносини із країнами регіону розвивались переважно за допомогою угод про партнерство та співпрацю.

У рамках реалізації Чорноморської синергії ЄС не ставить за мету заснування нових інституційних механізмів, натомість визначає *функціональні сфери багатосторонньої співпраці*:

- *демократизація, належне врядування та дотримання прав людини*. За підтримки регіональних ініціатив через поширення власного досвіду (тренування, обмін досвідом) сприяння дотриманню прав людини та встановлення належного врядування у країнах регіону. Щороку відбуваються Чорноморські форуми представників громадських організацій для обговорення питань розвитку, антикорупційних заходів, забезпечення прав дітей і молоді;

- *посилення контролю на кордонах* з метою зниження рівня таких загроз, як торгівля людьми, переміщення зброї і наркотичних речовин, організована злочинність, терористична діяльність, нелегальна міграція;

- *урегулювання заморожених конфліктів* через подолання дефіциту економічного зростання, соціальної згуртованості, розбудову заходів довіри (ЄС виявляв активність у врегулюванні конфлікту в Придністров'ї, Нагірному Карабасі, російсько-грузинській війні та російсько-українській війні). Зокрема, ЄС брав участь у Женевському форматі переговорів щодо врегулювання конфлікту; Німеччина та Франція є ключовими державами в Нормандському переговорному форматі; обмежувальні заходи, запроваджені ЄС, спрямовано на стримування політики Росії.

Як Глобальна стратегія ЄС 2016 року, так й інші документи Ради ЄС засуджують незаконну анексію Криму Росією, наголошують на підтримці суверенітету й територіальної цілісності України, свободі навігації у Чорному морі. Особливий наголос ЄС робить на дотриманні норм міжнародного права у регіоні Чорного моря, що є запорукою гармонійної співпраці у регіоні.

Румунія була головним промоутером посиленої відповіді ЄС і НАТО на мілітаризацію Росією Чорного моря. Румунська ініціатива 2016 року щодо створення багатонаціонального

Чорноморського флоту для посиленого патрулювання не знайшла втілення, серед іншого, через відмову Болгарії;

▪ *безпека енергетичних поставок*, що має забезпечити безперебійне постачання чорноморсько-каспійських енергетичних ресурсів до членів ЄС, і диверсифікацію поставок.

Договір про Європейське енергетичне співтовариство поширений на Україну, Молдову, Грузію, статус спостерігача в ньому має Туреччина. Правовій і регуляторній гармонізації має сприяти Бакинська ініціатива (до якої залучені всі чорноморські прибережні держави та всі колишні радянські республіки, крім країн Балтії), спрямована на створення інтегрованого енергетичного ринку з єдиними правовими й технічними стандартами, посилення безпеки енергопостачання через розширення та модернізацію наявної інфраструктури.

Серед інфраструктурних проєктів – розбудова Транскаспійсько-чорноморського енергетичного коридору задля транспортування центральноазійського газу до ЄС. Використання Чорного моря Євросоюзом для транспортування центральноазійських і кавказьких нафти та газу до ЄС нашою хується на активну енергетичну політику Росії і Туреччини. Наприклад, фіаско двох конкуруючих проєктів газогонів – ініціативи ЄС "Набукко" та ініціативи РФ "Південний потік" у 2013-2014 роках, так само як і запущений газогін "Блакитний потік" із Росії до Туреччини є симптоматичними прикладами конкуренції. Водночас запуск газогону ТНАП (2019) для транспортування газу з Азербайджану через Туреччину до Європи та його з'єднання з Трансадриатичним газогоном стали успішним прикладом диверсифікації ЄС власної енергетичної залежності від поставань газу із Росії через регіон Чорного моря.

Газогін "Бруя" (частина Південного газового коридору) ЄС розглядає як новий експортний шлях у випадку майбутніх розробок у Чорному морі, у першу чергу, біля Румунії. "Бруя" тягнеться від південної частини країни до західної (до угорсько-сербського кордону), є частиною майбутнього бол-

гарського, румунського, угорського та австрійського газового інтерконектора, з'єднає болгарський та угорський газогони.

Румунія планує у найближчому майбутньому нарощувати видобуток газу з чорноморського шельфу. Запущено проєкт "Глибокий Нептун", який реалізують компанії OMV та ExxonMobil. Він дозволить Румунії не лише задовольнити власні потреби в газі, але й експортувати газ до сусідньої Угорщини. На відміну від Румунії, Болгарія не має власних газових сховищ, що ускладнює диверсифікацію нею поставчань газу із Росії.

Водночас за останні десять років унаслідок економічної кризи, перебалансування гравців на енергетичному ринку частка газу, що транспортується газогонами, істотно впала. Натомість зростає увага до зрідженого газу та будівництва LNG-терміналів, яких на узбережжі Чорного моря бракує.

У цьому контексті Чорне море відіграє особливу роль в ініціативі Тримор'я (Адратичне, Балтійське, Чорне моря). Проєкт не став ініціативою ЄС як такого, але запропонований його членами – Польщею та Хорватією 2015 року. Передбачено налагодження зв'язку між північчю та півднем Європи через розбудову газогонів, залізниць, доріг, електромереж. Розбудова LNG-терміналів у Польщі та Хорватії є добрим прикладом для країн Чорноморського басейну.

ЄС посилює увагу до альтернативних джерел енергії, підтримуючи відповідні проєкти у Румунії і Болгарії, зокрема, у сфері вітрової енергетики на узбережжі Чорного моря;

- *транспорт* (пріоритет – поєднання транс'європейських мереж із транспортними комунікаціями чорноморських держав). Особливий акцент зроблено на реалізації TRASECA (1993) – проєкту транспортного коридору Європа – Кавказ – Азія, мета якого – пов'язати країни Чорноморсько-Каспійського басейну та ЄС дорогами, залізницями, авіаційними та морськими сполученнями через надання технічної допомоги. Проєкт ЄС "Морські автомагістралі" (2001) серед чотирьох напрямків передбачає зв'язок країн Південно-Східної Європи з Чорним морем через налагодження зв'язків між морськими

портами, розбудову інфраструктури, вантажних терміналів, логістичних платформ);

- *рибний промисел* (охорона, ефективне управління, зберігання, дослідження, збирання інформації);

- *охорона довкілля* (з наголосом на зміни клімату та погіршення якості води, управління відходами, промислове забруднення води й повітря. Фокусування здійснюється на розбудові мережі кластерів крос-секторальної співпраці між промисловими структурами, надавачами послуг і науковими інституціями);

- торгівля, освітня та наукова співпраця;

- транскордонна співпраця (між місцевими органами влади, неурядовими організаціями, бізнесовими асоціаціями).

Оцінку розвитку ініціативи дає Єврокомісія у трьох звітах. Останній звіт (2019) за період 2015-2018 №7119/19, робить наголос на зростанні синьої або морської економіки та співпраці у напрямі спільної інтегрованої морської політики, морських досліджень, запровадженні інновацій; відновлювальних джерел енергії; безпеці екосистеми Чорного моря.

2010 року у рамках Чорноморської синергії було започатковано ініціативу **ЧОРНОМОРЬСЬКЕ ЕКОЛОГІЧНЕ ПАРТНЕРСТВО** з метою відповіді на спільні екологічні виклики у регіоні. Подальша діяльність ЄС із партнерами була великою мірою сконцентрована саме на захисті та збереженні екосистеми Чорного моря. Головним інструментом захисту морського середовища регіону Чорного моря залишається Рамкова директива ЄС про Морську стратегію 2008 року (поширюється на Румунію та Болгарію як членів ЄС, а також на Україну та Грузію у контексті угод про асоціацію).

Важливими інструментами розвитку Чорноморської політики ЄС стали ухвалені 2019 року **СПІЛЬНИЙ МОРСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ** і **ПОРЯДОК ДЕННИЙ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗРОСТАННЯ СИНЬОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ**, які служать базисом для виділення фінансування як від ЄС, так і національних урядів і міжнародних інвесторів.

Спільний морський порядок денний (2019), підтриманий Болгарією, Румунією, Україною, Молдовою, Грузією, Туреч-

чиною, РФ на основі Міністерської декларації щодо Спільного морського порядку денного для Чорного моря, (Бургас, 2018), заклав рамки для подальших, більш вузьких і глибоких проектів і фінансування. Ця ініціатива фіналізувала пріоритети румунського головування в Раді ЄС та увібрала до себе найбільш перспективні та вдалі напрямки розвитку, цікаві як для ЄС, так і для країн-партнерів. Співпрацю у рамках ініціативи здійснює координатор і Керівний комітет *ad hoc*. Зустрічі міністрів відбуваються за потреби.

Основні цілі Морського порядку денного:

1. Здорова екосистема Чорного моря, що передбачає такі пріоритети:

- вивчення, моніторинг і передбачення стану та змін екосистеми, визначення зон, що потребують захисту;

- боротьба із забрудненням моря та пластиком сміттям (фокус на освіті та зростанні обізнаності; запровадження Регіонального Плану дій щодо забруднення Чорного моря сміттям, запобігання забрудненню, джерелами якого є порти та кораблі);

- розвиток сталого рибного промислу та аквакультури у регіоні Чорного моря. Регуляторні правила розробляє Генеральна комісія з рибної ловлі у регіоні Середземного моря – ФАО, членом якої є ЄС. ФАО є найкращим майданчиком для обговорення та обрання регуляторних заходів для ведення рибного промислу у регіоні (отримує щорічні гранти від ЄС). Як допоміжний орган Комісії створено роботу групи з питань Чорного моря;

- підтримка інноваційної інфраструктури морських досліджень у регіоні Чорного моря; поширення знань та інформації про екосистему Чорного моря;

2. Розбудова сталого синьої (морської) економіки (в основі реалізації мети лежить документ *Ініціатива зростання синьої економіки для досліджень та інновацій у регіоні Чорного моря*). Пріоритетами реалізації є:

- розбудова інноваційних бізнес-моделей, стимулювання досліджень, зокрема, запровадження інновацій у сфері морських технологій і біотехнологій;

- дослідження у сфері відновлювальної енергетики, сталого рибного промислу, інших джерел харчових продуктів;
- залучення інвестицій, посилення транспортного й цифрового сполучення між державами регіону (зелене та безпечне судноплавство, екопорти, просування заміщення нафти як пального для суден скрапленим природним газом);
- просування навичок і кар'єрного зростання у сфері синьої економіки;

3. Інтенсифікація інвестицій у синю економіку регіону Чорного моря; сприяння підприємницькій діяльності та розвитку кластерів у морській сфері.

На підтримку Спільного морського порядку денного у Бухаресті запущено **ПОРЯДОК ДЕННИЙ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗРОСТАННЯ СИНЬОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ У РЕГІОНІ ЧОРНОГО МОРЯ (2019)**. Чотирма її опорними складовими є обмін знаннями про екосистему Чорного моря, сприяння зростанню синьої економіки регіону Чорного моря, розвиток систем підтримки та досліджень заради розбудови інноваційної інфраструктури, навчання фахівців, що спроможні ефективно працювати та сприяти зростанню синьої економіки.

Європейська Комісія запропонувала започаткувати *Заходи для зростання синьої економіки в регіоні Чорного моря* з метою підтримки морської співпраці між державами-учасницями, віднаходження джерел і політичних підходів заради синьої економіки. Практичну допомогу надає Європейська агенція з морської безпеки. ЄС активно підтримує Європейську мережу для морського спостереження та збирання даних.

Оскільки деякі держави Європейського Союзу є державами Дунайського басейну, увага ЄС до чорноморської співпраці пояснюється, серед іншого, впадінням р. Дунай у Чорне море. Стратегія ЄС 2010 року щодо регіону р. Дунай корелюється із діяльністю ЄС у регіоні Чорного моря. Спільними викликами для Дунайського макрорегіону та Чорноморського регіону є:

- зв'язок (транспорт та енергетична інфраструктура, туризм і контакти);

- охорона довкілля (якість води, управління водними ресурсами, екологічні ризики, біорізноманіття);
- соціально-економічні аспекти (суспільство знань, освіта та розвиток навичок, конкуренція);
- інституційна спроможність і безпека.

Збільшення кількості вантажного транспорту, що просувається Дунаєм, передбачає розвиток наявних і розбудову нових портів на узбережжі Чорного моря.

На інституційному рівні ЄС веде багатосторонній діалог з **ОРГАНІЗАЦІЄЮ ЧОРНОМОРЬСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ (ОЧЕС)**, яка становить особливий інтерес для ЄС також і через членство в ній держав Західних Балкан (Албанії і Сербії), що поєднує простір між Чорним та Адріатичним морями.

ЄС може отримати більше правових інструментів для посилення активності ЄС у регіоні Чорного моря внаслідок приєднання до Бухарестської Конвенції 1992 року із захисту Чорного моря від забруднення та її міжурядового органу – Чорноморської Комісії, чого прагне ЄС із 2009 року.

На сьогодні Чорноморський регіон залишається ареною перетину взаємовиключних і таких, що перетинаються, інтересів та ініціатив щодо співпраці, у першу чергу, енергетичних. Це ускладнює їх реалізацію на багатосторонньому рівні, залишаючи домінантними двосторонні формати співпраці, в яких реалізуються індивідуальні інтереси гравців.

Європейський Союз ініціює співпрацю у регіоні Чорного моря, перш за все залучаючи підхід *bottom-up*, за якого ініціативи та проєкти висувають зсередини самого регіону із залученням громадських організацій і місцевого бізнесу з метою реалізації пріоритетів, якими є підтримка стабільності та безпеки на своїх південно-східних кордонах, сталий розвиток, зростання синьої економіки, охорона екосистеми Чорного моря, розвиток енергетичних проєктів.

Основними промоутерами залучення ЄС до Чорноморського регіону залишаються прибережні держави – Румунія та Болгарія, що продемонструвала спрямованість їх програм головування у Раді ЄС.

Пошукові завдання

1. Стратегічне значення Чорноморського регіону для Європейського Союзу.
2. Якими є інструменти та пріоритети чорноморської політики ЄС?
3. Наведіть приклади співпраці держав ЄС і Чорноморського регіону в енергетичній сфері.
4. Дайте оцінку ефективності ініціативи ЄС *Чорноморська синергія*.

Рекомендована література

Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Реж. доступу: http://fp6-nip.kiev.ua/assets/Ukraine_EU/com07160en.pdf

Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative (2015-2018). – Реж. доступу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7119-2019-INIT/en/pdf>

Common Maritime Agenda for the Black Sea. – Реж. доступу: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/black-sea-ministers-endorse-common-maritime-agenda_en

8.4. Східне партнерство

Підготовка до розширення Європейського Союзу 2004 року вимагала вироблення нового формату взаємовідносин із країнами, що розташовані вздовж східного та південного кордонів ЄС. Своє бачення ЄС представив у документах, що датовані 2003 роком: **РОЗШИРЕНА ЄВРОПА – СУСІДСТВО: НОВІ РАМКИ ВІДНОСИН З НАШИМИ СХІДНИМИ ТА ПІВДЕННИМИ СУСІДАМИ та ІНСТРУМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА**. Концепція "Розширеної Європи" базована на стимулюванні регіональної й субрегіональної співпраці з метою трансформації "ближнього зарубіжжя" до зони безпеки, політичної стабільності, економічного розвитку й процвітання, а також для зменшення соціальних відмінностей на спільному просторі. Європейська політика сусідства (ЄПС) стала інструментом реалізації концеп-

ції "Розширеної Європи" у рамках Спільної зовнішньої й безпекової політики ЄС, який мав на меті створення нової системи відносин із країнами-сусідами першого порядку та формування "кола друзів" – безпечного політично, економічно та соціально стабільного простору на схід від об'єднаної Європи.

Засади ЄПС було сформовано ще в інструментах регіональної політики та механізмах міжрегіональної і транскордонної співпраці, успішну практику яких було використано як опорний елемент цієї політики. Однак уже на перших етапах реалізації виявилася слабкість і неефективність цієї політики, яка охоплювала величезний географічний простір, що складала принципово різні держави Північної Африки, Близького Сходу та Східної Європи. Відсутність диференційованого підходу до країн, що долучені до ЄПС, а також положень щодо поширення європеїзації поза межами процесу розширення кордонів ЄС на тлі зростаючої диверсифікації інтересів усередині Євросоюзу, висунення багатьох вимог на тлі незрозумілих стимулів зумовили низьку ефективність ЄПС, нездатність попередити нові кризи та конфлікти на європейських кордонах призвели до зменшення позитивного впливу ЄС на прикордонні країни.

Керуючись позитивними результатами реалізації **ПІВНІЧНОГО ВИМІРУ**¹³ й визнаючи необхідність розділення середземноморського та східноєвропейського регіонів, ЄС прийняв нову комплексну програму регіональної співпраці у рамках системи зовнішніх відносин Євросоюзу, до участі в якій було запрошено Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну. Стратегічною метою такої пропозиції є формування спільного простору, що заснований на спільних інтересах і цінностях, шляхом поглиблення відносин ЄС із країнами-партнерами.

¹³ Північний вимір – спільна політика країн – членів ЄС, Росії, Норвегії та Ісландії, започаткована 1999 року, зі сприяння діалогу та співпраці залучених країн і регіональних об'єднань, посилення стабільності, конкурентоспроможності й сталому економічному розвитку Північної Європи.

Виникнення ініціативи Східного партнерства

Суперечливі результати ЄПС доводили необхідність перегляду політики Євросоюзу, посилення її регіонального контексту. На це, а також на нагальну потребу інтенсифікувати відносини зі східними сусідами робили наголос як старі (Австрія, Німеччина), так і нові члени ЄС (країни Вишеградської групи¹⁴ та країни Балтії).

Певні зрушення відбулися протягом 2007 року. Німеччина під час головування в ЄС у першій половині 2007 року наголошувала на важливості ЄПС у просуванні стабільності та демократії, але зазначила необхідність надати сусіднім країнам привабливу та широкомасштабну пропозицію поглибленої співпраці. Німецька ініціатива дістала назву "ЄПС плюс" і передбачала запровадження привабливішої і реалістичнішої політики, заохочення безпеки та стабільності у Молдові, Україні, Білорусі, країнах Південного Кавказу, а також долучення Росії як центрального сегменту. Інноваційними пунктами "ЄПС плюс" були питання інтеграції до процесів прийняття рішень ЄС і можливостей підписання секторальних угод із країнами ЄПС, особливо щодо спільних інтересів: єдиного європейського ринку, енергетики, транспорту, правосуддя й внутрішніх справ. Німеччина також пропонувала долучити до "ЄПС плюс" наявні регіональні ініціативи, відкоригувати розподіл коштів і запропонувати міжнародним фінансовим організаціям здійснити додаткові внески до бюджету ЄПС. Однак в ЄС ще не були готові до прийняття німецьких ідей із вдосконалення східного вектора зовнішньої політики ЄС.

Польща за підтримки Литви продовжила зусилля у цьому напрямку. Наприкінці 2007 року Рада ЄС ухвалила польсько-литовську ідею з розвитку південного та східного вимірів ЄПС не тільки у дво-, але й у багатосторонньому форматах. Таке рішення продемонструвало певні зрушення всередині

¹⁴ Вишеградська група або Вишеградська четвірка – об'єднання у складі Польщі, Словаччини, Угорщини та Чеської Республіки з метою співпраці у сфері спільних інтересів у рамках європейських інтеграційних процесів.

ЄС, у тому числі щодо оцінювання стратегічної важливості східних сусідів для безпеки Союзу та його громадян. Улітку 2008 року Європейська Комісія приймає до розгляду польсько-шведський проект Східного партнерства (СП), в якому було зроблено акцент на країни Східної Європи й наголошено на необхідності укріплення горизонтальних зв'язків між ними й ЄС за допомогою поглиблення двосторонньої співпраці та створення постійної формули багатосторонньої кооперації. У грудні цього самого року Єврокомісія оприлюднила Повідомлення до Європарламенту та Ради ЄС про ініціативу "Східне партнерство", що стало компромісом між оригінальною пропозицією Польщі й Швеції і розбіжностями у підходах окремих держав – членів ЄС. У документі Ради ЄС (2009) було представлено бачення Євросоюзу щодо СП: Східне партнерство є частиною ширшої ЄПС і покликане сприяти стабільності й добробуту східних сусідів ЄС за допомогою інструментів політики партнерства.

Причини, що прискорили еволюцію східного напрямку політики сусідства ЄС, можна умовно поділити на дві групи з урахуванням внутрішнього та зовнішнього характеру.

Серед причин першої групи виокремлюють:

- неефективність ЄПС, яка не могла враховувати особливості та потреби всіх країн – сусідів ЄС і своєчасно запропонувати заходи із попередження та врегулювання політичних і соціально-економічних криз у цих країнах;
- формування східноєвропейського лобі серед нових членів ЄС у складі країн Вишеградської четвірки, країн Балтії і Румунії (інтерес останньої, головним чином, стосувався поглиблення відносин із Молдовою та частково – з Україною);
- збільшення підтримки цього напрямку зі сторони "старих" членів ЄС, наприклад, Великої Британії, Німеччини, Швеції, Франції, які виступали за підвищення статусу відносин, у першу чергу, з Україною;
- запровадження проекту Середземноморського союзу, що вимагало відповідних кроків щодо східноєвропейських

країн для збереження балансу у процесах регіоналізації політики ЄС.

Зовнішні чинники пов'язані із процесами:

- погіршення відносин з РФ, яка за допомогою енергетичних і торгівельних війн намагалася посилити вплив як на окремих членів ЄС, так і на країни, що розташовані вздовж східного кордону Євросоюзу;
- посилення проєвропейських настроїв у Грузії та Україні, які наполягали на встановленні принципово нового формату відносин з ЄС після демократичних революцій;
- неспроможність ЄПС сприяти процесам демократизації і збільшенню кількості політичних криз у Білорусі та Україні, врегулюванню конфліктів на території країн регіону (Молдови та Грузії, між Азербайджаном і Вірменією);
- початок російсько-грузинської війни у серпні 2008 року, що прискорила темпи розроблення та прийняття проєкту Східного партнерства (який попередньо мали представити навесні 2009 р., але після військових дій Росії проти Грузії Рада ЄС звернулася до Європейської Комісії із проханням розглянути розробку у грудні цього року).

Сутність Східного партнерства

Офіційно ініціатива СП стартувала на установчому саміті в Празі (2009). У Спільній декларації саміту було зазначено, що Східне партнерство – більш амбітне партнерство між ЄС і країнами-партнерами, їхні спільні зусилля базовані на спільних інтересах, зобов'язаннях і відповідальності для соціально-економічного та регіонального розвитку партнерів, ефективного управління, соціальної згуртованості та зменшення диспропорцій країн-партнерів. Сторони домовилися реалізовувати співпрацю на дво-, багатосторонньому та міжурядовому рівнях, а також на основі наявних і нових програм ЄС, які сприятимуть проведенню демократичних і ринково орієнтованих реформ, зміцненню суверенітету й територіальної цілісності країн-партнерів, стабільності та ефективному управлінню на східних кордонах ЄС.

На двосторонній основі СП пропонувало створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації, подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами на засадах підписання Угоди про асоціацію (УА) та створення всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ), поступової візової лібералізації, посилення енергетичної безпеки.

Порівняно з ЄПС, багатосторонній формат СП є новацією. Цей вимір передбачав об'єднання зусиль для зміцнення енергетичної безпеки ЄС і його партнерів, запровадження багатостороннього політичного діалогу між сторонами, підтримку регіонального розвитку країн-партнерів у форматі обміну інформацією та досвідом із питань реалізації спільних цінностей і модернізації. Багатостороння співпраця мала сприяти посиленню зв'язків між країнами-партнерами, створенню позитивного клімату для кооперації і перетворенню на форми, прийнятні для подальшого обговорення розвитку СП.

Організаційно багатостороння співпраця здійснювалася на чотирьох рівнях:

- саміти Східного партнерства (раз на два роки);
- щорічні засідання Ради міністрів закордонних справ країн ЄС і СП;
- тематичні платформи: демократія, належне управління та стабільність; економічна інтеграція та конвергенція із політиками ЄС; енергетична безпека; мобільність і контакти;
- робочі панелі та флагманські ініціативи.

Крім тематичних платформ було передбачено реалізацію проєктів у рамках СП компліментарно до інших проєктів та ініціатив Євросоюзу, зокрема, Чорноморської синергії, програмам транскордонної співпраці тощо. ЄС також закликав до участі у багатосторонньому вимірі СП міжнародні організації, структури, фінансові установи, у тому числі Європейській інвестиційний банк, Європейський Банк Реконструкції і Розвитку, місцеві органи самоврядування, представників бізнесу. ОБСЄ висловила зацікавленість у співпраці у сфері захисту прав людини. Рада Європи залучилася до заходів із

боротьби з корупцією та підвищення ефективності судових систем країн-партнерів. ЄБРР та ОЕСР стали учасниками програм із підтримки малого та середнього бізнесу. ЄІБ у рамках новоствореного Інструменту фінансування проєктів СП надав 1,5 млрд євро для інвестування у країни-партнери.

ЄС розглядав міжурядовий рівень як платформу для залучення громадянського суспільства країн-партнерів, що мав стати важливим додатковим інструментом ефективного використання потенціалу СП. Під час Празького саміту було створено **ФОРУМ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА** (табл. 2), перше засідання якого відбулося 2009 року (Брюссель) за участі майже 200 неурядових організацій. 2011 року до цього виміру СП додалися **КОНФЕРЕНЦІЯ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД ДЛЯ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА (CORLEAP)**, Парламентська асамблея EURONEST, Бізнес-форум Східного партнерства, спеціальні заходи на високому рівні із представниками молоді, бізнесу та ЗМІ.

На фінансування проєктів у рамках СП (2010-2013) було заплановано 600,0 млн євро, з яких 350,0 млн – на реалізацію багатосторонніх проєктів, 175,0 млн – на реформи у країнах-партнерах і 75,0 млн євро – на проєкти регіонального розвитку. У рамках флагманських ініціатив розподілення коштів відбувалося таким чином: Інтегрована програма управління кордонами – 50,0 млн євро; Інструмент підтримки малого та середнього бізнесу – 57,0 млн, з яких 7,0 млн – на покращання інвестиційного клімату в державах СП і створення мережі бізнес-контактів між ЄС і його східними сусідами; на програми з питань запобігання природним і техногенним катастрофам – 6,0 млн, а також додаткові 1,8 млн євро – на нову програму з обміну інформацією щодо охорони довкілля.

ЄС, визнаючи недостатність виділених сум, наприкінці 2011 року передбачив виділення додаткових 150,0 млн євро для проєктів СП на термін до 2014 року, а також 2,0 млрд – на реалізацію проєктів для країн-партнерів, 1,2 млрд – для двосторонньої співпраці, 600,0 млн євро – для багатосторонніх проєктів.

Таблиця 2. Організаційна структура Східного партнерства

Рівень	Заходи	Напрямки співпраці
Двосторонній рівень (вищий політичний рівень)	<p>Саміти Східного партнерства – представники ЄС, голови держав або урядів країн-партнерів</p> <p>Зустрічі міністрів закордонних справ</p> <p>Неформальні діалоги Східного Партнерства (зустрічі представників ЄС і країн-партнерів на міністерському рівні, <i>секторальні питання</i>)</p>	<p>Підтримка реформ із демократизації і ринкової економіки</p> <p>Підписання та імплементація Угод про асоціацію</p> <p>Функціонування глибоких і всеохоплюючих ЗВТ</p> <p>Удосконалення інституційного потенціалу державної системи країн СП</p> <p>Мобільність, безпека та законність</p> <p>Енергетична безпека</p> <p>Екологічна безпека та усталений розвиток</p> <p>Регіональна та транскордонна співпраця</p> <p>Розвиток взаємодії ЄС із громадянським суспільством країн СП</p>

Багатосторонній рівень (технічний рівень)	<p style="text-align: center;">Тематичні платформи (згідно з робочим планом 2018-2020)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Робочі панелі у рамках тематичних платформ ▪ Ad hoc зустрічі 	<p>ТП 1. Посилення державних інститутів і належне управління (раніше Демократія, належне управління та стабільність)</p> <p>Посилення верховенства права та механізмів боротьби з корупцією Реформа судочинства Реформа державного управління Співпраця у сферах безпеки та управління ризиками стихійних лих</p>
		<p>ТП 2. Розвиток економіки та ринкових можливостей (раніше Економічна інтеграція та конвергенція з політиками ЄС)</p> <p>Впровадження ЗВТ між ЄС і країнами-партнерами, сприяння торгівлі Вдосконалення фінансового сектору Створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу Гармонізація цифрових ринків</p>
		<p>ТП 3. Зв'язок, енергоефективність, довкілля та кліматичні зміни (раніше Енергетична безпека)</p> <p>Розширення Транс-європейських транспортних мереж Безпека енергопостачання Енергоефективність, використання відновлюваної енергії Охорона довкілля та адаптація до кліматичних змін</p>
		<p>ТП 4. Мобільність та контакти між людьми (раніше Контакти між людьми)</p> <p>Співпраця у сфері мобільності та діалогу щодо спрощення й лібералізації візового режиму Підтримка модернізації освіти та працевлаштування молоді Інтеграція дослідницьких на інноваційних систем і програм ЄС і країн-партнерів</p>

Неурядовий рівень	Флагманські ініціативи	<p>1. EU4Business: Підтримка розвитку малого та середнього підприємництва, спрощення доступу до фінансування, ринків і знань</p> <p>2. EU4Energy: Удосконалення енергетичної політики та ринків країн СП, створення умов для покращення інвестиційного клімату, моніторингу та енергоефективності</p> <p>3. EU4Digital: Підтримка цифрової економіки та суспільства у СП</p> <p>4. EU4Innovation (інтеграція дослідницьких та інноваційних програм для сприяння розвитку економіки, науки, промисловості й освіти)</p> <p>5. EU4Youth: Створення умов для навчання та роботи молоді, координація й посилення зв'язків між молоддю країн СП</p>
	Парламентська асамблея Європест (EURONEST)	Відповідно до напрямків усіх ТП
	Форум громадянського суспільства СП	Відповідно до галузевих напрямків ТП
	Асамблея місцевих і регіональних влад СП (CORLEAP)	Залучення місцевих і регіональних органів влади до проєктів СП у рамках тематичних платформ
	Бізнес-форум Східного партнерства	Обмін інформацією Установлення бізнес-контактів Обговорення інвестиційних можливостей і спільних проєктів

На 2014-2020 роки ЄС збільшив фінансування проєктів СП до 5,0 млрд євро, розподіливши кошти на двосторонню співпрацю із кожною країною-партнером; продовження реалізації програм, що стартували раніше; і розвиток нових програм. Для надання фінансової підтримки Європейська Комісія щорічно приймає низку рішень щодо фінансування, які визначають головну мету, цілі, очікувані результати та витрати на визначені програми й проєкти.

Відповідальними структурами ЄС, що займаються питаннями реалізації СП, є **ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ЗОВНІШНІХ СПРАВ (ЄСЗС)**, відповідні до напрямку співпраці департаменти Європейської Комісії (торгівлі, мобільності й транспорту, енергетики, освіти та культури), **РОБОЧА ГРУПА ЗІ СХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА ЦЕНТРАЛЬНОЇ АЗІЇ (COEST)** і **КОМІТЕТ ТОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ**.

ЄСЗС опікується питаннями порядку денного, координації і реалізації Східного партнерства на всіх рівнях. Представники Служби (очолює політичну платформу з питань демократії, належного управління та стабільності на рівні директора) задіяні у тематичних платформах, а Високий представник ЄСЗС, спільно з відповідним депутатом Єврокомісії, проводять саміти Східного партнерства. У координації з Європейською Комісією Високий представник ЄСЗС установлює пріоритети Дорожньої карти окремо для кожної країни-партнера та проводить консультації з COEST.

Робоча група займається всіма питаннями відносин ЄС із країнами-партнерами, а також проєктами багатосторонньої співпраці у рамках ЄПС і СП. До групи входять експерти від кожної держави-члена, які вивчають законодавчі пропозиції Європейської Комісії. Далі група спрямовує пропозиції до Ради Міністрів, а після розгляду – до Ради закордонних справ.

Комітет торгової політики консультує й допомагає Комісії ЄС у переговорах про угоди з країнами СП у сфері спільної торговельної політики, у тому числі з питань торгової політики, що стосуються послуг та інвестиційних питань.

Реалізація Східного партнерства

Уже під час обговорення та ініціації Східного партнерства стала очевидною невідповідність між очікуваннями й можливостями. З одного боку, СП є привабливішою програмою для східних сусідів, ніж Європейська політика сусідства. Перевагами ініціативи є:

- регіональне фокусування саме на європейських сусідах ЄС;
- визнання вищого рівня партнерства між ЄС і сусідніми країнами, що перетворювало їх з об'єктів ЄПС на суб'єкти партнерства з Євросоюзом;
- запровадження багатосторонньої співпраці та енергетична співпраця, що свідчили про розуміння стратегічної важливості країн СП для безпеки ЄС.

Однак із фінальної версії СП було вилучено згадування про перспективу членства й співпраці у безпекових питаннях через побоювання різкої критики зі сторони Росії. Як "особливий східний вимір ЄПС" СП успадкувало базові принципи зовнішньої політики ЄС щодо сусідів – європеїзації і демократизації, диференціації та зумовленості ("більше за більше – менше за менше"). Саме прогрес країн-партнерів у реалізації реформ у сферах демократії, законодавства, прав людини, ринкової економіки та належного врядування визначено критерієм досягнення тісніших відносин з ЄС.

Зі свого боку, зобов'язання ЄС було визначено лише у межах "створення умов" і надання підтримки країнам-партнерам для проведення реформ, які мали наблизити їх до ЄС. Такий мінімалістський підхід суттєво обмежив ефективність спільних заходів у рамках ініціативи. Отже, саме по собі СП без геополітичної складової та ефективною реалізацією виявилося недостатнім для відновлення довіри між ЄС і країнами-партнерами, результативної демократизації та економічної модернізації країн-партнерів.

Це стало зрозумілим за перші два роки існування СП, результати яких було озвучено на другому саміті Східного партнерства (Варшава, 2011). У Спільній декларації саміту сторони наголосили на важливості здійснених кроків у сфері політичних та економічних реформ, що сприяло суттєвому

поглибленню відносин між ЄС і партнерами. Але водночас було визнано необхідність більшої диференціації і взаємної відповідальності як механізму, що дозволить окремим партнерам краще задовольнити їхні прагнення, потреби та можливості. Відповідно до цих принципів, темпи реформ визначатимуть інтенсивність співпраці, а партнери, які досягнуть більшого успіху у реформах, отримуватимуть більше від відносин з Європейським Союзом.

Результати співпраці у рамках СП 2009-2011 років утілилися у сподіваннях зі сторони Брюсселя завершити переговори про УА з Україною та пропозиції почати переговори про ЗВТ до кінця року з Молдовою та Грузією.

У сфері мобільності відзначено прогрес у переговорах з Україною (з 2008 р.) та Грузією (з 2010 р.) щодо угод про спрощення візового режиму й реадмісію, що розглядали як модель для інших країн-сусідів.

В енергетичній сфері Україна й Молдова приєдналися до Енергетичного Співтовариства ЄС і продовжують здійснювати реформи з модернізації енергетичних систем, тоді як з Грузією та Вірменією тільки розпочато переговори.

Важливим моментом стало визнання ЄС негативного впливу неврегульованих конфліктів на теренах країн-партнерів на темпи демократизації країн СП, ефективного використання потенціалу відносин з ЄС, а також соціально-економічного розвитку та співпраці у регіоні. У фінальному документі сторони наголосили на необхідності зміцнення СП та активізації його реалізації на всіх рівнях.

На Вільнюському саміті СП (2013) ЄС планував підписати УА та ЗВТ із Грузією, Молдовою та Україною, що розглядалося як успіх СП і приклад для наслідування для інших партнерів. Однак відмова уряду В. Януковича підписувати угоду напередодні саміту та заява президента Вірменії про наміри призупинити переговори щодо ЗВТ через бажання приєднатися до російських інтеграційних проєктів (Митний союз та ЄврАзЕС) стали, певним чином, результатом відмінностей у підходах ЄС (нормативний і стабілізуючий) і країн СП (геополітичний) до стратегічної мети Східного партнерства, от-

же, і відповіддю на дилему "витрати – вигоди" від наближення до ЄС для останніх. Завищені вимоги ЄС без суттєвої політичної платформи інтеграційного характеру, практичного наповнення ініціативи та стимулів для здійснення складних реформ в умовах посилення політичного та економічного тиску зі сторони Росії продемонстрували необхідність для Брюсселя переглянути політичні цілі щодо країн-партнерів і взяти на себе більшу відповідальність за успіх СП.

Наступний саміт Східного партнерства (Рига, 2015), засвідчив розуміння ЄС змін, в яких існують країни СП – "неспокою, агресії, залякування та навіть війни", – і наголосив на постійній, послідовній і непохитній прихильності Євросоюзу до ініціативи СП і кожної із країн-партнерів. Східне партнерство базується на взаємних інтересах і зобов'язаннях, на свободі волі, суверенитеті й незалежності всіх сторін, зазначив Д. Туск на прес-конференції. Ризький саміт, за його словами, засвідчив спільний інтерес і надалі розвивати міцніші, тісніші, диференційовані відносини з кожним із партнерів, щоб допомогти їм стати стійкішими до зростаючих викликів стабільності й безпеці у регіоні та зробити суверенний вибір. На посилення геополітичної складової Східного партнерства вказує також поява у Спільній декларації таких понять, як суверенитет і територіальна цілісність, збільшення уваги до регіональних конфліктів і визнання необхідності їхнього скорішого мирного врегулювання.

Ризька декларація не тільки окреслила результати СП із моменту його старту, але й містила конкретну програму дій у всіх сферах співпраці між ЄС і країнами-партнерами, зважаючи на їхній розподіл на лідерів, що вже імплементують Угоди про асоціацію та ЗВТ (Грузія, Молдова, Україна), і країни, що із зовнішньополітичних міркувань розвивають лише окремі напрямки співпраці з ЄС у рамках СП (Азербайджан, Білорусь і Вірменія). Відмінністю цього документа є також виокремлення чотирьох пріоритетних сфер співпраці й допомоги ЄС країнам-партнерам на наступні два роки:

- *посилення інститутів і належне управління*: зміцнення незалежного судочинства та демократичних структур, у то-

му числі реформа цивільного сектора безпеки, запобігання корупції і збільшення фінансової і технічно-консультативної підтримки ЄС; розширення багато- та двостороннього діалогу з питань безпеки й практичної праці у рамках СПБО, включаючи можливості для участі зацікавлених партнерів у заходах, місіях та операціях, що пов'язані з СПБО; підвищення їхнього потенціалу як шляху до посилення стійкості країн-партнерів;

- *збільшення мобільності та міжлюдських контактів*: продовження співпраці й підтримки від ЄС у реалізації процесів візового режиму, розширення контактів і взаємодії у сферах освіти, культури й розширення участі громадянського суспільства на регіональному та муніципальному рівнях;

- *розширення економічної співпраці*: посилення ділового виміру Східного партнерства, поліпшення бізнес-середовища та правової прозорості, створення умов для розвитку малого й середнього бізнесу, розвиток цифрових ринків країн-партнерів та ЄС;

- *зміцнення енергетичної безпеки*: поглиблення дво- та багатосторонньої співпраці в енергетичній сфері, удосконалення нормативно-правової бази, лібералізація ринку й заохочення інвестицій, розвиток стратегічної інфраструктури, особливо Південного газового коридору, ГТС України; посилення інтермодальності транспортних систем ЄС і країн-партнерів, їхня безпека й ефективність, удосконалення логістичних систем і транскордонної транспортної співпраці.

І вже на саміті Східного партнерства у Брюсселі (2017) задекларовано перегляд архітектури СП на дво- та багатосторонньому рівнях. У сфері політичних відносин ЄС визнав готовність до запровадження різних треків політичного діалогу зі східними сусідами, відповідно до суверенного права країн-партнерів обирати рівень амбіцій і цілей, до яких вони прагнуть у відносинах з об'єднаною Європою. У Спільній декларації учасники, наголошуючи на важливості усталеного та ефективного запровадження реформ як ключа до подальшого успіху Східного партнерства, привітали підписання Угоди про всеосяжне й розширене партнерство між ЄС і Вір-

менією, досягнення прогресу у переговорах між ЄС та Азербайджаном щодо нової угоди та зрушення у стосунках між ЄС і Білоруссю. Тож, визнаючи європейські прагнення Грузії, Молдови та України, ЄС водночас залишається відкритим для співпраці з Азербайджаном, Білоруссю та Вірменією у таких форматах, що сприятимуть подальшій співпраці задля успіху, стабільності й процвітання всіх сторін.

Багатосторонній вимір СП також зазнав певної трансформації, що враховувала положення Глобальної стратегії ЄС і переглянutoї Європейської політики сусідства, а також ключові тенденції глобальної політики у сфері розвитку й екологічної безпеки. Основною ідеєю саміту визнано подальше посилення СП у специфічних сферах, головним чином для зміцнення зв'язків між громадянами ЄС і країн-партнерів, а також більшої підтримки громадянського суспільства, що було окреслено у Спільній декларації й спеціальному документі **20 РЕЗУЛЬТАТІВ НА 2020 РІК**. Документ є дорожньою картою реалізації Східного партнерства до наступного саміту. До основи плану покладено чотири тематичні платформи, у межах яких виокремлено п'ять першочергових напрямків співпраці між ЄС і східними партнерами:

- *наскрізні цілі* (громадянське суспільство, гендерна рівність, свобода ЗМІ);

- *економічний розвиток і ринкові можливості* (покращення інвестиційного й фінансового середовища, підтримка малого та середнього бізнесу, міжрегіональної торгівлі, створення нових робочих місць на локальному й регіональному рівнях);

- *зміцнення державних інститутів і належне управління* (верховенство права, боротьба з корупцією, судова реформа, реформа державного управління, посилення співпраці у сфері безпеки);

- *взаємозв'язок, енергоефективність, довкілля та зміна клімату* (розширення транспортного сполучення, посилення безпеки енергопостачань, підвищення енергоефективності й використання відновлюваної енергетики, підтримка довкілля та адаптації до зміни клімату);

▪ *мобільність і міжлюдські контакти* (візова лібералізація, підтримка освіти й працевлаштування молоді, інтеграція дослідницьких та інноваційних систем і програм).

Документ видається доволі амбітним, зважаючи на встановлені хронологічні рамки – 2020 рік. Водночас він узагальнював досягнення СП з 2009 року (табл. 3) та визначав ті сфери, що потребують посиленої уваги у подальшій роботі ініціативи, відповідно до сучасних тенденцій розвитку держав-партнерів, самого ЄС, а також міжнародних відносин і світової політики у цілому.

Оновлений підхід має на меті вдосконалення процесу консультування, управління й забезпечення реалізації політики країн Східного партнерства та ЄС. Також він сприятиме тіснішій співпраці між тематичними платформами, робочими панелями й чинними програмами, що має посилити взаємодію між відповідними зацікавленими сторонами та здійснювати діяльність, орієнтовану на результат.

Перспективи Східного партнерства

Офіційно новий формат Східного партнерства представлено у Спільній комунікації "Східне партнерство після 2020 року: посилення стійкості – Східне партнерство, що забезпечує результати для всіх". Головною ідеєю нової структури політики СП є зміцнення стійкості країн-партнерів до сучасних викликів, що сприятиме усталеному розвитку й забезпечить відчутні результати для їхніх громадян і побудові сильнішої Європи.

Стійкість (resilience) ЄС розглядає як здатність окремої людини, суспільства та країни адаптуватися до значного політичного, економічного, екологічного, демографічного чи суспільного тиску, протистояти їм і швидко відновлюватися таким чином, щоб у мирні способи підтримувати демократію, довіру до інституцій, усталеного розвитку, безпеки й довготривалого прогресу.

Таблиця 3. Результати співпраці між ЄС і країнами Східного партнерства

Країна/ Вимір	Азербайджан	Білорусь	Вірменія	Грузія	Молдова	Україна
Угода про асоціацію	Двостороння співпраця у рамках Угоди про партнерство та співпраці (1999), надання допомоги з окремих питань		Переговори призупинено 2013 р. за бажанням вірменської сторони. Двостороння співпраця у рамках Угоди про усестороннє та розширене партнерство (01.06.18)	Підписані 27.03.14, набули чинності 01.07.16		Підписана політична частина 27.03.14, економічна – 27.06.14; набула чинності 01.09.17
Глибока та всеосяжна ЗВТ	Двостороння співпраця та надання допомоги з окремих питань			Набула чинності 07.16		Набула чинності 01.16

Продовження табл. 3

Країна/ Вимір	Азербайджан	Білорусь	Вірменія	Грузія	Молдова	Україна
Візова лібералізація	Угоди про спрощення візового режиму та реадмісію (з 01.14)	Переговори про спрощення візового режиму та реадмісію (призупинені)	Угоди про спрощення візового режиму та реадмісію (з 01.14)	Безвізовий режим діє з 28.04.14		Безвізовий режим діє з 11.06.17
Енергетична безпека	Взаємодія у рамках Південного газового коридору, Східноєвропейське партнерство з питань енергоефективності та екології	Східноєвропейське партнерство з питань енергоефективності та екології	Енергетичне співтовариство (спостерігач), Східноєвропейське партнерство з питань енергоефективності та екології	Енергетичне співтовариство, Східноєвропейське партнерство з питань енергоефективності та екології		
Міжлюдські контакти	Erasmus+ programme Horizon 2020					

Управління на кордонах та співпраця у сфері безпеки та кризового врегулювання	Країна/ Вимір
Програма мирного врегулювання конфлікту навколо Нагорного Карабаху, FRONTEX	Азербайджан
FRONTEX	Білорусь
Програма мирного врегулювання конфлікту навколо Нагорного Карабаху, FRONTEX	Вірменія
Спеціальний представник ЄС на Південному Кавказі та кризи у Грузії; Моніторингова місія ЄС у Грузії (EUMM), EU SAFE programme, FRONTEX	Грузія
Спеціальний представник ЄС у Молдові Місія ЄС з надання прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), FRONTEX	Молдова
Місія ЄС із надання прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), Консультативна місія ЄС в Україні (EUAM), Моніторингова місія ЄС в Грузії (EUMM), FRONTEX "EU Support to the east of Ukraine" programme	Україна

Таким чином, посилення стійкості Східного партнерства визначено стрижнем нової політики ЄС з метою спільного вирішення загальних викликів у мінливому глобальному середовищі.

Реалізацію цієї політики ЄС планує проводити у тісній співпраці з країнами-партнерами щодо модернізації і запровадження стійких реформ у рамках взаємопов'язаних довготривалих цілей Східного партнерства. РАЗОМ:

- для стійких, усталених та інтегрованих економік;
- для відповідальних установ, верховенства права та безпеки;
- до екологічної і кліматичної стійкості;
- до стійкої цифрової трансформації;
- для усталених, справедливих та інклюзивних суспільств.

Базовою основою на шляху до визначених цілей ЄС вважає продовження процесів реформування державних систем країн-партнерів як передумови для формування, з одного боку, сприятливого ділового середовища, залучення іноземних інвестицій, отже, ефективної ринкової економіки та зростання, а з іншого, – сприятиме зростанню довіри до влади з боку громадянського суспільства, посилюючи стійкість і безпеку держави у цілому. Серйозна або тривала стагнація або навіть відступ у запровадженні реформ із належного врядування, верховенства права й демократії розглядають як підґрунтя для зменшення фінансування й надання допомоги ЄС, за винятком підтримки громадянського суспільства.

Ефективність реформ впливатиме на поглиблення економічної інтеграції із країнами-партнерами, збільшення товарообігу з ЄС шляхом повного запровадження ЗВТ з Україною, Грузією, Молдовою; на посилення співпраці з іншими країнами за допомогою секторальних механізмів сприяння торгівлі, що становлять спільний інтерес із залученням усіх партнерів. У результаті це сприятиме створенню нових робочих місць, покращенню економічних можливостей країн-партнерів. Подібними до цих завдань є розширення програм з екологізації суспільств та економік, що

сприятимуть розвитку економік замкненого циклу, покращенню екологічної ситуації. ЄС готовий інвестувати до екологічної і цифрової трансформації країн-партнерів, що є важливим елементом стабільного розвитку всіх країн Європи.

Фокус на громадянське суспільство, який домінував у політиці ЄС щодо Східного партнерства після Євромайдану (2014), присутній і у новому форматі СП. Відносини з неурядовими організаціями стали невід'ємним елементом Східного партнерства як важливий інструмент демократизації, установлення верховенства права й контролю за ефективністю ключових реформ. Тому ЄС і надалі планує розвивати стратегічне партнерство з провідними організаціями громадянського суспільства для зміцнення співпраці, формування лідерських навичок активістів громадянського суспільства й взаємодії з такими соціальними партнерами, як профспілки та організації роботодавців. Форум громадянського суспільства Східного партнерства визнано унікальною багатосторонньою платформою для обміну досвідом, взаємного навчання, підтримки й побудови партнерських відносин між ЄС і країнами-партнерами у майбутньому.

Особливу увагу ЄС приділяє роботі з молоддю, у тому числі у рамках інформаційного виміру, який наразі є важливим елементом поширення інформації і полегшення спілкування між громадянами ЄС і сусідніх країн. Співпраця у цьому напрямку сприятиме посиленню стійкості суспільства, кращому розумінні переваг політики ЄС та європейських цінностей, які за останні роки стали об'єктом дезінформації й соціально-політичного тиску.

Виокремлення п'яти пріоритетних напрямків, однак, не означає ігнорування інших вимірів або нових викликів. ЄС уже розробив і реалізує низку проектів із підтримки країн Східного партнерства в умовах пандемії COVID-19. Допомогу, головним чином, надають країнам-партнерам у сфері охорони здоров'я, зокрема з модернізації медичних закладів, навчання медичного персоналу, надання доступної медичної допомоги, а також пом'якшення соціально-економічних наслідків кризи, підтримки малого та середнього бізнесу.

Таким чином, новий формат Східного партнерства залишається проектом довготривалої співпраці між ЄС і східними країнами, що спрямований на досягнення спільного розвитку, безпеки та стійкості у сучасних умовах. Д. Туск на Ризькому саміті зазначив, що "наше партнерство побудовано на свободі, повазі та рівності; воно йтиме вперед крок за кроком так само, як будувався Європейський Союз. Завдяки конкретному прогресу в таких питаннях, як торгівля, енергетика, транспорт, мобільність і реформи, ми й надалі будемо разом пропонувати найкращі перспективи для Європи в цілому".

Водночас запропонована структура Східного партнерства після 2020 року зберегла недоліки ініціативи, що проголошена 2009 року, серед яких:

- брак чітких стратегічних цілей політики СП (зокрема, щодо питання про наслідки розширеної програми);
- відсутність конкретних часових меж;
- розмитість терміну "належне управління", яке за відсутності демократії перетворюється на авторитаризм;
- узагальнене нагадування про проблеми невирішених конфліктів у країнах-партнерах і ролі ЄС в їхньому мирному врегулюванні;
- збереження протилежних принципів диференціації та інклюзивності в умовах визнання двох вимірів СП: проєвропейського (Грузія, Молдова, Україна, які сьогодні вже говорять про формування чотиристороннього формату відносин з ЄС), і тих, хто не хоче поглиблювати політичні й інституційні відносини з Євросоюзом (Азербайджан, Білорусь, Вірменія).

На практиці ці фактори можуть стримувати позитивну динаміку оновленого СП, залишаючи його регіональним і багатостороннім доповненням до принципово двосторонньої роботи ЄПС.

Пошукові завдання

1. Причини негативного ставлення Росії до ініціативи Східного партнерства.

2. Які чинники впливають на процес реалізації Східного партнерства?

3. Чому ініціатива Східного партнерства не включає безпековий вимір співпраці?

4. Проаналізуйте причини низької зацікавленості Білорусі, Вірменії та Азербайджану у Східному партнерстві.

5. Сильні та слабкі сторони Східного партнерства (аргументуйте).

Рекомендована література

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009. – Brussels, 7 May 2009 8435/09 (Presse 78). – Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf

Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions "Eastern Partnership policy beyond 2020 – Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all", JOIN(2020)7 final, 18 March 2020. – Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76166/joint-communication-eastern-partnership-policy-beyond-2020-reinforcing-resilience-%E2%80%93-eastern_en

Secrieru S. The Eastern Partnership. A Decade On. Looking Back, Thinking ahead / S. Secrieru, S. Sinikukka. – Chaillot Paper, 153. – July 2019.

Бендаржеський А. Східне партнерство 2030 Тенденції / А. Бендаржеський, К. Клут, П. Гавлічек та ін. Фондація Res Publica, Німецький Фонд Маршалла для Сполучених Штатів, листопад 2019. – Available at: <http://visegradinsight.eu/app/uploads/2019/12/EaP-2030-Trends-UA.pdf>

8.5. Співпраця Європейського Союзу та Європейської асоціації вільної торгівлі. Європейський економічний простір

У перші десятиліття по завершенні Другої світової війни було сформовано два підходи до європейських інтеграційних процесів. Перша модель, що уособлювала позицію Франції і ФРН, передбачала розвиток інтеграційного об'єднання на наднаціональній основі та глибоку економічну інтеграцію, що, у результаті, привело до створення **ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЕКОНОМІЧНИХ СПІВТОВАРИСТВ** (ЄЕС). Друга модель, запропонована

Великою Британією, передбачала реалізацію інтеграційних проєктів у форматі класичної міжурядової співпраці та глибини інтеграції на рівні зони вільної торгівлі. За ініціативи Лондона 1949 року було створено **РАДУ ЄВРОПИ**, а 1960 – **ЄВРОПЕЙСКУ АСОЦІАЦІЮ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ (ЄАВТ)**.

Небажання передавання частини суверенітету на наднаціональний рівень спричинило відмову Великої Британії від участі в Європейському об'єднанні вугілля та сталі й підписання Римських договорів (1957). Проте формування Спільного ринку стало серйозним економічним викликом для європейських країн, що залишилися за межами ЄЕС, і вимагало реалізації альтернативних інтеграційних проєктів. Частина із них, на кшталт Австрії і Швеції, не розглядали можливість вступу до ЄЕС через свій нейтральний позаблоковий статус. У результаті 1960 року сім країн – Австрія, Велика Британія, Данія, Норвегія, Португалія, Швейцарія, Швеція – підписали Стокгольмську конвенцію про створення **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АСОЦІАЦІЇ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ**. Пізніше членами організації стали Ісландія (1970), Фінляндія (1986) і Ліхтенштейн (1991).

Із самого початку два європейських інтеграційних об'єднання (**ВНУТРІШНЯ ШІСТКА – Inner Six** і **ЗОВНІШНЯ СІМКА – Outer Seven**) мали різні цілі та завдання. Європейські співтовариства були зосереджені на створенні міцних наднаціональних структур і побудові у перспективі єдиного внутрішнього ринку з "чотирма свободами" (вільний рух товарів, капіталу, людей і послуг). Діяльність же ЄАВТ було спрямовано на менш амбітні завдання: поступове скорочення митних тарифів і ліквідація кількісних обмежень у торгівлі промисловими товарами. Лібералізацію торгівлі сільськогосподарською продукцією не було передбачено.

Проте створення ЄАВТ не розв'язало проблему країн-засновниць, економіки більшості з яких були тісно пов'язані з економіками країн Спільного ринку. Ефективнішою виявилася інтеграційна модель ЄЕС. Як наслідок, країни ЄАВТ почали подавати заявки на членство в ЄЕС, причому першим це зробив Лондон (1961). Успішність ЄЕС на фоні економіч-

ної і фінансової кризи у самій Великій Британії і занепад британської колоніальної системи змусили Лондон переглянути свою європейську політику та рішення про приєднання до ЄЕС. У результаті протягом наступних десятиліть більшість членів ЄАВТ стали членами ЄЕС/ЄС (табл. 4). Наразі організація налічує лише чотири члени: Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія.

Таблиця 4. Члени ЄАВТ

Країна	Дата вступу в ЄАВТ	Дата виходу з ЄАВТ
Австрія	03.05.1960	01.01.1995 вступ до ЄС
Велика Британія		01.01.1973, вступ до ЄЕС
Данія		
Норвегія		
Португалія		01.01.1986, вступ до ЄЕС
Швейцарія		
Швеція		01.01.1995, вступ до ЄС
Ісландія		
Фінляндія	01.01.1986 (з 1961 по 1986 – асоційований член ЄАВТ)	01.01.1995, вступ до ЄС
Ліхтенштейн	01.09.1991	

Реалізація співпраці ЄЕС та ЄАВТ, у тому числі обмін інформацією між Секретаріатом ЄАВТ та Європейською комісією, активно почалась на тлі переговорів про вступ до ЄЕС Великої Британії та інших членів ЄАВТ. У 1960-ті роки Велика Британія, Данія, Норвегія й Ірландія (не була членом ЄАВТ) двічі подавали заявки на вступ до ЄЕС, які були відхилені Францією. Лише після відставки президента Ш. де Голля та зміни позиції Франції розпочалися переговори про вступ нових членів до ЄЕС. У результаті 1972 року було підписано чотири договори про вступ, однак через негативні результати референдуму у Норвегії членами ЄЕС з 1 січня 1973 року стали лише три країни (Велика Британія, Данія та Ірландія).

Відносини Європейської асоціації вільної торгівлі та Європейських економічних співтовариств

Паралельно із переговорами щодо вступу ЄЕС було укладено серію двосторонніх угод про вільну торгівлю з членами ЄАВТ: Австрією, Ісландією, Швецією та Швейцарією (1972);

Норвегією, Фінляндією, яка на той момент була асоційованим членом ЄАВТ (1973).

Було підписано угоди між Європейським об'єднанням вугілля та сталі й членами ЄАВТ (крім Ісландії). Відбувались регулярні зустрічі за участі Європейської комісії і Ради ЄАВТ.

До 1977 року через систему двосторонніх угод ЄЕС із членами ЄАВТ між двома організаціями створено одну із найбільших зон вільної торгівлі, у рамках якої було запроваджено безмитну торгівлю промисловими товарами, яка, утім, не поширювалася на торгівлю сільськогосподарською продукцією. 1984 року у Люксембурзі відбулася міністерська зустріч членів ЄЕС та ЄАВТ, результатами якої стало ухвалення Спільної декларації:

- поставлено завдання щодо остаточної ліквідації кількісних обмежень у торгівлі;
- запроваджено так званий Люксембурзький процес: розвиток співпраці між ЄЕС та ЄАВТ на основі "горизонтальної інтеграції", що передбачала розширення напрямків співпраці (питання охорони довкілля, науки та технологій, транспорту та енергетики, сільського господарства та рибальства, допомоги у розвитку, соціальної політики тощо);
- уперше запропоновано концепцію "Європейського економічного простору" (ЄЕП).

Утім, перші етапи реалізації проєкту гальмували побоювання членів ЄАВТ щодо економічної маргіналізації об'єднання та його поглинання ЄЕС. З іншого боку, ЄЕС був зосереджений на власній ініціативі "Європа 1992" – запровадженні до кінця 1992 року єдиного внутрішнього ринку з чотирма свободами в межах "дванадцятки".

1989 року ідею ЄЕП було розвинено у так звані "ініціативи Делора". Виступаючи перед Європейським парламентом, Президент Європейської комісії Ж. Делор озвучив пропозиції переходу до "нового структурованого партнерства", запровадження спільних інституційних рамок і спільного процесу ухвалення рішень з ЄАВТ, формування економічного простору на основі принципу чотирьох свобод внутрішнього комунітарного ринку. У відповідь у Спільній декларації пре-

м'єр-міністрів за результатами зустрічі в Осло члени ЄАВТ заявили про підтримку ініціативи Делора та готовність реалізувати ідею побудови спільного простору у межах двох інтеграційних об'єднань.

1990 року сторони розпочали переговори про створення Європейського економічного простору, що успішно завершилися укладанням в м. Порту (Португалія) Угоди про ЄЕП (1992). Документ було підписано Європейськими співтовариствами, 12 країнами – членами ЄЕС і сімома державами, що входили до ЄАВТ. Угода набула на початку 1994 року після її ратифікації учасниками, проте, через негативні результати референдуму у Швейцарії ця країна відмовилася від участі в ЄЕП.

Якщо на початку переговорів щодо спільного економічного простору реалізацію ініціативи розглядали як альтернативу членству в ЄЕС, то вже за кілька років більшість членів ЄАВТ ухвалюють рішення про вступ до ЄЕС: Австрія (1989); Норвегія, Швеція, Фінляндія та Швейцарія (1991-1992) подали заявки на членство до Брюсселя. Переговори з Австрією, Норвегією, Швецією та Фінляндією завершилися підписанням Угод про вступ (1994), однак норвезьке населення на референдумі вдруге відхилило ідею членства країни в ЄС. Отже, 1995 року членами ЄС стали три країни – члени ЄАВТ: Австрія, Фінляндія та Швеція. Переговори про приєднання до ЄС Швейцарії навіть не почалися, з огляду на негативні результати швейцарського референдуму.

Рішення про вступ цих країн до ЄС було зумовлене низкою причин:

- змінами у міжнародній системі: ліквідація блокового протистояння, переосмислення нейтрального статусу, зменшення залежності від СРСР у випадку із Фінляндією;
- асиметричним характером відносин між двома об'єднаннями, попри очевидні економічні вигоди від участі в Європейському економічному просторі: правове регулювання в рамках ЄЕП є ближчим до права ЄС, ніж до міжнародного публічного права, на ЄЕП було поширено правила спільного рин-

ку ЄС, а країни ЄАВТ мали прийняти *acquis communautaire* без можливості впливати на процес прийняття рішень в ЄС.

Саме тому для частини членів ЄАВТ переговори щодо створення Європейського економічного простору стали підготовчим етапом на шляху повноправного членства в ЄС. Тим паче, що технічно процес їхньої адаптації до комунітарних вимог був нескладним, рівень адаптованості національних законодавств країн-кандидатів з ЄАВТ до комунітарних вимог становив близько 60,0 %, а в деяких секторах, зокрема, у сфері охорони довкілля, вимоги в країнах-кандидатах були вищими за стандарти ЄС.

Установлення нового формату відносин з ЄС, укладання угод про вільну торгівлю з іншими країнами та регіональними об'єднаннями (на червень 2020 р. ЄАВТ уклала 29 Угод про вільну торгівлю) потребувало перегляду країнами ЄАВТ положень Стокгольмської конвенції 1960 року. 2001 року у м. Вадуц (Ліхтенштейн) було підписано оновлену угоду про ЄАВТ, що розширила регулювання відносин між країнами-членами у сфері торгівлі товарами та послугами, захисту прав інтелектуальної власності, конкурентної й інвестиційної політики тощо.

Європейський економічний простір

На сьогоднішній день, після виходу Великої Британії з ЄС, ЄЕП об'єднує 27 держав – членів ЄС і три члени ЄАВТ (без Швейцарії). Угода про ЄЕП – це різновид угод про асоціацію, право на укладання яких ЄС має, відповідно до положень ст. 217 Договору про функціонування ЄС. Проте за глибиною інтеграції Угода якісно відрізняється від традиційних для ЄС угод про зони вільної торгівлі. Країнам ЄАВТ надано доступ до внутрішнього ринку ЄС, що заснований на принципах чотирьох свобод – вільного переміщення товарів (за винятком сільськогосподарських продуктів і рибальства), людей, послуг і капіталу та рівних умов конкуренції, що означає поширення норм і правил ЄС на країни – члени ЄАВТ, проте без повноправного членства в ЄС. Крім скасування мит і кіль-

кісних обмежень, у рамках ЄЕП уніфіковано технічні, санітарні, екологічні вимоги до товарів, правила їх походження, вимоги, що регулюють сферу державних закупівель.

Угода про ЄЕП поширюється й на інші сфери, пов'язані з реалізацією принципу чотирьох свобод: захист прав споживачів та інтелектуальної власності, охорона довкілля, соціальна та конкурентна політика, корпоративне законодавство. Крім того, у рамках ЄЕП відбувається співпраця з науки та інновацій, освіти, туризму, розвитку малого та середнього бізнесу. Зокрема, члени ЄАВТ/ЄЕП мають рівний із членами ЄС доступ до рамкових освітніх, науково-технічних та інноваційних програм ЄС.

У той самий час Угодою про ЄЕП не передбачено створення митного союзу, збережено незалежну торговельну політику членів ЄАВТ щодо третіх країн. Фінансова, податкова та валютна політики, спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС, правосуддя та внутрішні справи залишаються поза компетенцією ЄЕП. Серйозні винятки запроваджено щодо сільського господарства та рибальства (чутливі для Норвегії та Ісландії питання), країни ЄАВТ/ЄЕП не беруть участь у спільній сільськогосподарській політиці ЄС та політиці у сфері рибальства. Торгівлю продуктами рибальства між ЄС, Ісландією й Норвегією регулюють спеціальні двосторонні угоди.

Для Швейцарії, після провалу ратифікації Угоди про ЄЕП, доступ до внутрішнього ринку ЄС був урегульований шляхом підписання серії двосторонніх секторальних угод.

Важливою є участь країн ЄАВТ/ЄЕП у Шенгенських і Дублінських угодах, попри відсутність положень "правосуддя та внутрішніх справ" у тексті Угоди про ЄЕП: імплементація *acquis communautaire* ЄС до національних законодавств членів ЄАВТ/ЄЕП, співпраця з ЄС у питаннях гармонізації візової політики, запровадження єдиної системи контролю на зовнішніх кордонах, участь у Шенгенській інформаційній системі, співпраця у сфері юстиції і правопорядку, надання притулку та статусу біженця. Ще 1954 року Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія та Швеція створили Північний паспортний

союз – аналог Шенгенської зони – з метою реалізації принципу вільного переміщення осіб. Проте після приєднання до Шенгенських угод Данії, Швеції й Фінляндії і включення положень про Шенген до тексту Амстердамського договору 1997 року постала необхідність входження Норвегії та Ісландії до Шенгенської зони. Було укладено серію угод: Угоду про співпрацю (1996), Угоду про асоціацію (1999). 2001 року Шенгенські угоди набули чинності для Ісландії і Норвегії. Асоційованим учасником Шенгенської зони стали Швейцарія (2008) та Ліхтенштейн (2011).

Характерною особливістю ЄЕП є те, що у сфері функціонування спільного ринку Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн несуть фінансові витрати на рівні з членами ЄС. Після розширення у 2004-2007 роках і вступу до ЄС країн ЦСЄ суттєво збільшено внески країн ЄАВТ/ЄЕП (у першу чергу, Норвегії) до фондів ЄС, що спрямовують на економічну та соціальну згуртованість, ліквідацію нерівності, на кшталт Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртованості. За 2014-2020 роки внески країн ЄАВТ/ЄЕП сумарно становили 2,8 млрд євро та були розподілені у рамках семи пріоритетних напрямків фінансування:

- інновація, дослідження, освіта та конкурентоспроможність;
- соціальна інклюзивність і ліквідація бідності;
- охорона довкілля, енергетика та низьковуглецева економіка;
- культура, громадянське суспільство та врядування;
- правосуддя та внутрішні справи;
- регіональна співпраця;
- молодіжна зайнятість.

Для цього було створено два фінансові механізми:

- *гранти ЄЕП*, що складаються із внесків трьох донорів. Розмір внеску залежить від ВВП (Норвегія – 95,8 % бюджету, Ісландія – 3,0, Ліхтенштейн – 1,2 %), фінансування на 2014-2020 роки становить 1,5 млрд євро. Бенефіціарами є 15 країн ЄС: Болгарія, Греція, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта,

Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чеська Республіка. Рішення щодо розподілу фінансування та визначення пріоритетних напрямків ухвалює Комітет з управління фінансовими механізмами, до якого входять представники міністерств закордонних справ Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії;

- *Норвезький грант*, що фінансує Норвегія. Розмір програми на 2014-2020 роки становив 1,3 млрд євро. Програму спрямовано на реалізацію проектів у 13 членах ЄС, що приєдналися після 2004 року (країни ЦСЄ та ПСЄ, Мальта та Кіпр). Рішення щодо розподілу фінансування та визначення пріоритетних напрямків ухвалює Міністерство закордонних справ Норвегії.

Крім того, члени ЄАВТ/ЄЕП і Швейцарія здійснюють прямі внески до програм ЄС і бюджетів агенцій ЄС, в яких вони беруть участь. Наприклад, протягом 2014-2020 років внески складають 3,2 млрд євро у рамках 13 програм: Горизонт 2020, Еразмус+, Європейські супутникові навігаційні системи ЕГНОС і Галілео, Копернікус, "Креативна Європа", механізм "З'єднання Європи", "Здоров'я для зростання", механізм "Цивільного захисту ЄС", Європейська статистична програма, Зайнятість та соціальні інновації, Програма споживання, Підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств, Права людини, рівність та громадянство. Попередньо фінансові зобов'язання країн ЄАВТ/ЄЕП на період 2021-2027 років становитимуть 4,8 млрд євро.

Особливості функціонування та інституційна структура ЄЕП

Із правового та інституційного погляду Європейський економічний простір являє собою складний симбіоз двох різних за якістю та глибиною систем: з одного боку, ЄС з наднаціональним правом, з іншого, – ЄАВТ із класичними механізмами міжурядової взаємодії. Відмінним є принцип голосування у рамках компетенції ЄЕП: якщо в ЄАВТ рішення ухвалюють консенсусом, то в ЄС – кваліфікованою більшістю. У результаті ЄЕП виступив платформою, на основі

якої було створено специфічний правовий порядок та інституційну *двостовпову структуру (two-pillar structure)*, яка не тільки координує дві різні інтеграційні моделі, але й надає можливість поширення на держави – члени ЄАВТ правового режиму внутрішнього ринку ЄС.

Угодою 1992 року передбачено, що ЄЕП діє на основі норм і правил ЄС. У відповідь на отримання переваг від доступу до внутрішнього ринку ЄС члени ЄАВТ зобов'язані адаптувати законодавство ЄС до своїх національних законодавств за основними напрямками діяльності ЄЕП. У той самий час, не будучи представленими в інституціях ЄС, які виробляють *acquis communautaire*, вони фактично позбавлені можливості брати участь у розробці та ухваленні нормативних актів, які згодом виконуватимуть. Спробою подолання такої асиметрії, яку активно критикували ще на етапі підготовки ЄЕП, стало створення, на противагу *класичній процедурі ухвалення рішень (decision-making)*, *неформальної процедури формування рішень (decision-shaping)*. Вона передбачає активне залучення країн ЄАВТ на підготовчому етапі до внесення рішень на голосування до органів ЄС, зокрема, проведення консультацій між Європейською комісією та країнами ЄАВТ, участь у роботі експертних груп і комітетів.

Технічною проблемою на етапі розробки Угоди про ЄЕП стала відсутність в ЄАВТ виконавчих органів та інститутів судової влади, на кшталт Європейської комісії і Суду ЄС. Це потребувало інституційних змін в ЄАВТ, тому було створено Наглядний орган ЄАВТ, аналог Європейської комісії (Брюссель) та Суд ЄАВТ (Люксембург). Секретаріат ЄАВТ залишився у Женеві.

Головні органи ЄЕП – Рада ЄЕП (входять члени Ради ЄС, Європейської служби зовнішньої дії і представники ЄАВТ), Спільний комітет (представники Європейської комісії та Європейської служби зовнішньої дії від імені ЄС, представники Постійного комітету ЄАВТ від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії і представник Наглядного органу ЄАВТ у статусі спостерігача), Спільний парламентський комітет (за участі депутатів національних парламентів членів ЄАВТ та Європейського парламенту) і Консультативний комітет ЄЕП (рис. 2).



**Рисунок 2. Інституційна структура ЄЕП
(двостовпова/two-pillar)**

В Угоді 1992 року сформульовано основні характеристики ЄЕП – "динамічний і гомогенний простір", що покладає на інститути ЄЕП відповідальність за вчасний перегляд та імплементацію змін до правової системи ЄЕП. В Угоді про ЄЕП виділяють два види *acquis communautaire*:

- чинні на момент підписання Угоди, які члени ЄАВТ/ЄЕП зобов'язалися імплементувати повною мірою (положення самої Угоди, 49 Протоколів і 22 додатки до Угоди);

▪ нові *acquis communautaire*, що з'являтимуться після підписання Угоди про ЄЄП, які країни ЄАВТ/ЄЄП імплементуватимуть у своє законодавство (вторинне право ЄС, рішення Суду).

Функціонування ЄЄП є доволі складним і динамічним процесом, в якому активно задіяні спільні органи ЄЄП та ЄАВТ, такі як Спільний комітет, Суд ЄАВТ, Спостережний орган ЄАВТ. Саме Спільний комітет є центральним органом у діяльності ЄЄП, що здійснює як моніторинг (оцінювання змін у законодавстві ЄС і їх відповідності Угоді про ЄЄП), так і нормотворчу функцію (внесення змін до тексту Угоди про ЄЄП). Спільний комітет ЄЄП має спостерігати за розвитком *acquis communautaire* та їх імплементациєю до правових систем країн ЄАВТ/ЄЄП. Після набуття чинності в ЄС нові *acquis communautaire* не можуть автоматично стати частиною правової системи ЄЄП. Для цього Спільний комітет має ухвалити рішення консенсусом про внесення змін до Угоди про ЄЄП, протоколів чи додатків для його однакового застосування у межах як ЄС, так і ЄЄП у цілому. Лише після рішення Спільного комітету ЄЄП *acquis communautaire* стає частиною правової системи ЄЄП і може бути імплементовано країнами – членами ЄАВТ. Із часу набуття чинності Угоди більше 5,0 тис. нових правових актів було інкорпоровано в ЄЄП.

Відносини Норвегії та ЄС

"Норвезька модель" відносин з ЄС являє собою класичний варіант "інтеграції без членства". Характерною особливістю є базування двосторонніх відносин на багатосторонній платформі – Європейському економічному просторі, що доповнена десятками секторальних угод, та участь у Шенгенських угодах. Це дозволяє Осло отримувати всі економічні переваги від доступу до внутрішнього ринку ЄС і вільного переміщення осіб без повноправного членства. Такий механізм, частково вимушений, став своєрідним компромісом між прихильниками та противниками членства в ЄС після двох невдалих спроб вступу Норвегії до ЄС (1972, 1994). Кризи останнього десятиліття, у першу чергу, міграційна, лише

посилили євроскептичні настрої норвезького населення¹⁵, основні побоювання якого пов'язані із можливим падінням рівня життя й соціальних стандартів, що в Норвегії вищі за середні з ЄС, зростанням безробіття, передаванням частини суверенітету наднаціональним інституціям, загрозами для сільського господарства та рибальства, енергетичного сектора.

Проте це не завадило Європейському Союзу встановити з Осло найглибший серед третіх країн рівень інтеграції, у першу чергу, в економічній площині. Норвегія інкорпорувала дві третини законодавства ЄС до своєї національної правової системи: з 1994 року було прийнято понад 10,0 тис. законодавчих актів ЄС. Причому Норвегія адаптувала не окремі елементи, а значні масиви законодавства ЄС у таких сферах, як внутрішній ринок, Шенгенські угоди, правосуддя та внутрішні справи.

Однак, є й очевидні недоліки такої асиметричної моделі відносин ЄС – Норвегія, що ведуть до так званого "демократичного дефіциту": країна, не будучи членом ЄС, фактично позбавлена можливості брати участь у розробці законодавства ЄС і визначати напрямки його розвитку.

ЄС є основним торговельним партнером Норвегії (до Brexit понад 74,0 % зовнішньої торгівлі Норвегії припадало на ЄС). У той самий час Норвегія традиційно входить до десятки основних торговельних партнерів ЄС: 2019 року вона посідала сьоме місце (2,6 % зовнішньої торгівлі ЄС із третіми країнами). Близько 200,0 тис. громадян ЄС працюють у Норвегії (7,0 % від загальної кількості зайнятих в економіці). Норвегія посідає третє місце у світі серед експортерів газу та 11 – у списку експортерів нафти, причому основним для неї є європейський ринок. Після Російської Федерації Норвегія є другим постачальником енергоносіїв до ЄС. Вона адаптувала свою енергетичну політику, відповідно до законодавства ЄС, і бере участь у спільних дослідницьких і технологічних проєктах у цій сфері.

¹⁵ На референдумі 1994 р. за вступ до ЄС проголосувало 47,8 %, проти – 52,2 % населення; 2018 р. під час проведення соціологічного дослідження ідею членства в ЄС підтримало лише 22,0 %, проти – 67,0 % опитуваних).

У той самий час, користуючись перевагами тісної співпраці з ЄС, Норвегія взяла на себе й певні зобов'язання. Країна здійснює внесок до бюджетів програм та агенцій ЄС, є донором програм, що спрямовані на розв'язання проблем економічної і соціальної згуртованості. Одночасно із фінансовим інструментом "Гранти ЄЕП", бюджет якого на 95,8 % складається із внеску Норвегії, було створено й окремий Норвезький грант (1,3 млрд євро у 2014-2020 рр.), що фінансує програми у країнах Центрально-Східної і Південно-Східної Європи. Норвегія бере участь у роботі 13 програм ЄС, серед яких Горизонт-2020, Еразмус+, Галілео, механізм "З'єднання Європи" тощо. Щорічні внески на участь у програмах ЄС становлять 447,0 млн євро. Норвегія безпосередньо є членом чи уклала угоди про співпрацю із 26 спеціалізованими агенціями ЄС, зокрема з Європолом, Євроюстом, Європейською залізничною агенцією, Європейською агенцією морської безпеки, Агенцією ЄС із безпеки зовнішніх кордонів (*Frontex*), Європейською оборонною агенцією тощо.

Окремим напрямком є співпраця Норвегії та ЄС у рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ), спільної безпекової та оборонної політики (СБОП). Формально співпрацю у рамках СЗППБ ЄС не було включено до тексту Угоди про Європейський економічний простір. На практиці під час регулярних зустрічей ЄС та ЄАВТ, зокрема, проведення двічі на рік зустрічей Ради ЄЕП на міністерському рівні за участі представників Європейської комісії та Європейської служби зовнішньої дії, обговорювали й зовнішньополітичні питання. Регулярною є практика приєднання партнерів з ЄАВТ, у тому числі Норвегії, до спільних заяв і позицій ЄС із зовнішньополітичних питань. У рамках політичного діалогу Норвегія та ЄС розглядають такі питання, як співпраця на Балканах, у Східній Європі, Східному та Південному Середземномор'ї, відносини з РФ, координація антитерористичної діяльності, енергетичні виклики та кліматичні зміни, допомога у розвитку, права людини, роззброєння та нерозповсюдження, координація роботи в ОБСЄ та

Раді Європи. Норвегія та ЄС співпрацюють у рамках процесу близькосхідного врегулювання, зокрема, у **СПЕЦІАЛЬНОМУ КОМІТЕТІ ЗВ'ЯЗКУ** (*the Ad Hoc Liaison Committee*) для допомоги у розвитку Палестинської автономії.

Активним є залучення Норвегії до ініціатив у рамках СБОП ЄС. Утім, центральним елементом її безпекової політики, як і в часи "холодної війни", залишається членство у НАТО та співпраця зі США. Відносини з ЄС у політико-безпекових аспектах розглядають як додатковий інструмент, що має посилити трансатлантичне партнерство. Ставлення Осло до ініціатив у межах ЄС, зокрема ПЕСКО чи "стратегічної автономії" ЄС, що озвучена у Глобальній стратегії 2016 року, у цілому є позитивним, але із застереженнями: ініціативи не мають ставити під загрозу атлантичну солідарність у межах НАТО, дублювати функції НАТО та дискримінувати партнерів з НАТО – не членів ЄС.

2004 року ЄС і Норвегія підписали Угоду про створення механізмів участі останньої в операціях ЄС із кризового врегулювання, що дало можливість Осло брати участь у військових місіях і цивільних операціях ЄС на Балканах, в Африці, на Близькому Сході. 2006 року Норвегія першою серед партнерів уклала Адміністративну угоду про співпрацю з Європейською оборонною агенцією, вона учасником Північної бойової групи ЄС. Наразі обговорюють можливість участі Норвегії у проєктах у рамках ПЕСКО та Європейського оборонного фонду, утім, така можливість для країн – нечленів ЄС тільки проробляється в самому ЄС.

Відносини Швейцарії та ЄС

Швейцарська модель *інтеграції без членства в ЄС* базована на принципі *білатералізму*: відсутності єдиної рамкової угоди, проте укладання понад 120 двосторонніх секторальних угод і договорів, що надають Швейцарії привілейований доступ до внутрішнього ринку ЄС та участь у Шенгенській зоні в обмін на лібералізацію швейцарського ринку товарів і послуг для ЄС. Така система угод формує своєрідну

ad hoc форму асоціації Швейцарії та ЄС, що за змістом є менш глибокою формою асоціації, порівняно з Угодою про ЄЕП.

Основи економічної співпраці між Швейцарією та ЄЕС закладено 1972 року підписанням Угоди про зону вільної торгівлі, що передбачала поетапне скорочення мит і ліквідацію кількісних обмежень у торгівлі промисловими товарами. Цього самого року на референдумі 72,5 % швейцарського населення, що брало участь у голосуванні, підтримало Угоду. У перші 15 років дії Угоди товарообіг Швейцарії з ЄЕС збільшився удвічі, з 26,0 % до 71,0 % зросла частка швейцарських інвестицій до економік країн – членів ЄЕС.

1989 року ЄЕС і Швейцарія уклали першу у сфері послуг – Угоду про страхування, що регулювала механізми діяльності страхових компанії, 1990 року – підписано Угоду про спрощення митних процедур і безпеку. Тоді ж розпочалися переговори щодо укладання Угоди про Європейський економічний простір, а 1992 року Швейцарія подала заявку на членство в ЄЕС. Попри підписання Швейцарією Угоди країна так і не приєдналася до ЄЕП через негативні результати референдуму (за високої явки виборців у 78,3 % "проти" проголосувало 50,3 % громадян). Угоду не підтримали 16 кантонів серед 26. Було "заморожено" й заявку на членство в ЄЕС. Проте Швейцарія продовжила розвивати партнерство з ЄС на основі двосторонніх секторальних угод.

У 1999 і 2004 роках було підписано два "пакети" угод між Швейцарією та ЄС, які охоплювали не тільки економічну співпрацю та надання Швейцарії доступу до внутрішнього ринку ЄС, але й до сфери фінансів, правосуддя та внутрішніх справ. *"Перше покоління"* угод (1999) включали сім секторальних угод про:

- вільне пересування людей;
- технічні бар'єри у торгівлі (Угода про взаємне визнання стандартів);
- ринок державних закупівель;
- торгівлю сільськогосподарською продукцією;
- перевезення товарів і людей наземним, автомобільним та залізничним транспортом;

- цивільну авіацію;
- наукову та технічну співпрацю.

Специфікою цих угод є цілісний механізм їхньої дії (т. зв. *механізм гільйотини – guillotine clause*): вони мали набути чинності одночасно, а у випадку невиконання чи припинення дії однієї з угод решта автоматично втрачала юридичну силу. Такий механізм було використано ЄС, аби не допустити лише часткового виконання Швейцарією взятих на себе зобов'язань. Тому й на референдумі у Швейцарії угоди виносили пакетом.

"Друге покоління" угод між Швейцарією та ЄС (2004) уже не містили "механізму гільйотини" та включали дев'ять угод про імплементацію Швейцарією Шенгенських і Дублінських конвенцій (приєдналася до Шенгенської зони 2008 р.); боротьбу з економічними злочинами у податковій сфері; охорону довкілля; торгівлю товарами; перероблену сільськогосподарську продукцію; статистику; запобігання подвійного оподаткування пенсій колишніх співробітників інституцій ЄС; оподаткування депозитних внесків; співпрацю у сфері наукових досліджень; засоби масової інформації (приєднання Швейцарії до програми "Креативна Європа").

За виконання всіх угод відповідали спеціально створені секторальні спільні комітети.

Процес укладання секторальних угод продовжується й наразі. Швейцарія співпрацює із низкою спеціалізованих агенцій ЄС, зокрема 2004 року уклала Угоду про співпрацю з Європолом, 2008 – з Євроюстом, 2012 – з Європейською оборонною агенцією. 2013 року Швейцарія приєдналася до співпраці у сфері навігаційних супутникових систем (ЕГНОС і Галілео), 2014 – уклала угоду з Європейським офісом з питань надання притулку, 2019 – угоду про поліцейську співпрацю. 2010 року було підписано угоду про участь Швейцарії у програмах з освіти, професійної підготовки та молоді.

У той самий час із 2014 року було призупинено участь Швейцарії у програмах Еразмус+ і Горизонт 2020 після референдуму щодо обмеження трудової імміграції з ЄС, що поставило під питання виконання Берном угоди з ЄС про

вільне переміщення осіб. Конфлікт було частково врегульовано укладанням компромісної угоди 2018 року, якою частину претензій ЄС було знято. У відповідь ЄС розблокував участь швейцарських учених у спільних наукових проєктах. Повну участь Швейцарії у програмі Еразмус+ може бути відновлено 2021 року.

Швейцарія ще меншою мірою, порівняно з іншими членами Європейської асоціації вільної торгівлі, що приєдналися до ЄЕП, може впливати на ухвалення інституціями ЄС правових норм. Проте вона може здійснювати моніторинг діяльності ЄЕП і змін у законодавстві ЄС через інститути ЄАВТ. Можливою є участь Швейцарії як спостерігача у засіданнях органів ЄЕП. Проте відчутним є брак двосторонніх інституційних механізмів, на кшталт органів ЄЕП чи співпраці Суду ЄАВТ та Суду ЄС. Для цього 2014 року сторони розпочали переговори щодо укладання рамкової інституційної угоди. Восени 2018 року Угоду було ухвалено, проте поки вона не набула чинності через проблеми із ратифікацією у Швейцарії.

Як і країни ЄАВТ/ЄЕП Швейцарія взяла на себе фінансові зобов'язання щодо ліквідації соціальної та економічної нерівності після розширення ЄС у 2004-2007 роках: запровадила власні програми та ініціативи, напряду співпрацювала з новими членами ЄС. У 2004-2017 роках Швейцарія реалізовувала програми для 10 країн, що приєдналися до ЄС 2004 року, у 2007-2019 роках – аналогічні програми фінансувала для Болгарії і Румунії. До 2024 року Швейцарія має намір реалізувати ініціативу для Хорватії. Із 2007 року Швейцарія вже виділила 1,3 млрд швейцарських франків на проєкти з реалізації політики згуртованості ЄС.

ЄС є основним торговельним партнером Швейцарії (понад 65,0 % імпорту та 44,0 % експорту товарами припадає на ЄС). Своєю чергою, Берн входить до п'ятірки основних торговельних партнерів ЄС: Швейцарія посідає четверте місце з часткою 6,3 % у зовнішній торгівлі ЄС після США, КНР і Великої Британії, випередивши РФ і Туреччину. Майже 1,0 млн громадян ЄС проживають у Швейцарії, 300,0 тис. – приїж-

джають туди щодня на роботу. Натомість близько 450,0 тис. швейцарців проживають у країнах ЄС.

Серйозні протиріччя у відносинах з Брюсселем були спричинені особливостями швейцарської системи оподаткування та банківської таємниці, що надавало їй, з погляду Європейської комісії, певні преференції, порівняно з деякими країнами – членами ЄС (Австрія, Люксембург, Ірландія, Нідерланди) та призводили до звинувачень у несумлінній конкуренції. У результаті під загрозою включення Швейцарії до чорного списку податкових гаваней і запровадження санкцій з боку ЄС вона провела часткову реформу національного податкового законодавства. 2015 року сторони підписали **УГОДУ ПРО ПОДАТКОВУ ПРОЗОРИСТЬ** (*Tax Transparency Agreement*), відповідно до якої вони автоматично обмінюватимуться інформацією про фінансові рахунки своїх резидентів, що означатиме припинення швейцарської банківської таємниці для резидентів ЄС і неможливість ухиляння від сплати податків.

Незважаючи на нейтральний статус, Швейцарія є одним із партнерів ЄС у рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Наприклад, вона бере участь у низці місій та операцій ЄС (за обов'язкової для себе умови наявності мандату ООН чи ОБСЄ). Швейцарія має досвід участі у військових місіях і цивільних операціях ЄС, зокрема на Балканах (поліцейська місія ЄС в Македонії, військова місія ЄС у Боснії і Герцеговині "Алтея", Місія з верховенства права у Косово), операції у Малі, ДРК, Індонезії тощо.

Пошукові завдання

1. З'ясуйте причини зміни у підходах щодо членства в ЄС країн ЄАВТ на рубежі 1980-1990-х років.

2. Які фактори визначають характер відносин між ЄС та ЄАВТ?

3. Проаналізуйте основні переваги від участі в Європейському економічному просторі країн ЄАВТ та ЄС. На які сфери положення про ЄЕП не поширюються, чому?

4. Якими є особливості функціонування ЄЕП з інституційного та правового погляду?

5. У чому полягає відмінність норвезької і швейцарської моделей співпраці з ЄС?

6. Проведіть порівняльний аналіз Угоди про ЄЕП з Угодами про асоціацію, що підписані ЄС з країнами Східного партнерства.

Рекомендована література

Agreement on the European Economic Area// Official Journal of the European Communities. – L1. – 3.1.94. – P. 3-522.

Damen M. Balancing Integration and Autonomy. How EFTA countries reconcile EU-approximation and independence / M. Damen // European Parliament. – February 2020. – Available at: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EX_PO_STU%282020%29639315

Potter M. International Relations Outside the European Union: Norway and Switzerland, Research and Information Service, Northern Ireland Assembly // M. Potter, A. McDowell // Paper 80/16. – 4 November. – 2016.

Norway and the EU – Partners for Europe (2015), Norwegian Ministry of Foreign Affairs. – Available at: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norway-and-eu-partners/id2401293/>

8.6. Політика розширення Європейського Союзу на Західних Балканах

В європейський політичний дискурс термін "Західні Балкани" було введено у 90-х роках минулого століття. У цей час Югославська федерація опинилася у вогні збройних конфліктів між союзними республіками, які її утворювали. Підсумком майже десятирічного збройного протистояння стало зникнення Югославії із політичної мапи Європи та поява семи незалежних держав. Сьогодні, у межах сучасного застосування терміну "Західні Балкани", ідеться про такі країни, як Боснія та Герцеговина, Західна Македонія, Чорногорія, Сербія, Словенія, Хорватія, Косово, а також Албанія.

У сучасній політиці ЄС Балкани вважають регіоном, що розташований на "позозі" об'єднаної Європи, вузлом європейської політики стабільності та безпеки. Суперечлива історія країн регіону й пам'ять про історичні образи від сусідів під час Першої і Другої світових війн перетворили цю частину Європи на вкрай вибухове місце європейського простору безпеки. Геополітична значущість країн Західних Балкан у політиці європейських країн особливо виявилася під час Другої світової війни, коли країни-сусіди Болгарія, Угорщина, Греція, Італія та Німеччина поділили цей регіон між собою та намагалися остаточно закріпити своє домінування.

Історія колишньої Югославії пам'ятає факт "Балканської шахівниці", коли канцлер Німеччини О. фон Бісмарк у прагненнях Півдня Європи та виходу до Середземного моря вважав Македонію стратегічно важливим вузлом на Південному сході Європи. "Хто контролює Македонію, – вважав він, – той господар на Балканах". Геополітичний задум великої політики минулого Німеччина змогла реалізувати лише під час югославської кризи 90-х років. У ситуації політичної кризи, що не вщухала, на балканське питання керівництво Німеччини дивилося ширше: визнав 1991 року Боснію та Хорватію в обхід "контактної групи" з Югославії, вона сприяла розпаду країни та зміцненню свого впливу на Балканах через домінування в європейських справах.

Спокій до регіону принесла лише Ялтинсько-Потсдамська (1945) система світового устрою, за підсумками якої 1946 року було утворено Федеративну Народну Республіку Югославію (з 1963 р. – Соціалістична Федеративна Республіка Югославія). Проте мир у цій політично зшитій країні протримався недовго. Його було зруйновано суб'єктами федерації – Хорватією та Словенією, які з введенням 1989 року багатопартійної системи та приходом до влади національно орієнтованих сил обрали курс на набуття незалежності. Підтримка США та країн ЄС демократичних перетворень в Югославії спричинили ланцюгову реакцію "втечі від Белграду" інших членів федерації і парадум суверенітетів: 1991 року

незалежність проголосили Хорватія, Словенія та Македонія, 1992 – Боснія та Герцеговина, 2006 року – Чорногорія. Це було кроком виконання домовленостей між ЄС та Югославією 2002 року, згідно з якими Чорногорія могла за три роки отримати незалежність. Таким чином, на Півдні Європи почав формування новий політичний ландшафт із набором широкого кола суперечностей у межах європейської спільноти та пошуком національно-орієнтованих стратегій і шляхів національного самоствердження нових держав.

У політиці розширення ЄС як реалізації відомого проекту "Великої Європи", що охоплює три простори (політичний і соціальний, економічний та безпековий) країни Західних Балкан стали політичним об'єктом стратегій Європейської комісії, починаючи із прийняття за ініціативи Франції **ПАКТУ СТАБІЛЬНОСТІ ТА БЕЗПЕКИ В ЄВРОПІ (1995)**, що закликав уряди всіх Європейських країн гарантувати недоторканість чинних кордонів, забезпечити права людини та національних меншин, проводити політику добросусідства та співпраці між учасниками Пакту. Документ був напряму пов'язаний із викликами для європейської стабільності через розпад Югославії і закликав європейських політиків сприяти встановленню миру й стабільності в країні та у межах Південно-Східної Європи.

Пакт-1995 можна вважати прологом великого шляху "розширення" за рахунок країн Центральної, Східної і Південно-східної Європи, який обрало керівництво ЄС, починаючи із середини 90-х років. Безпосередньо Балканська проблематика знайшла віддзеркалення у двох ініціативах, які, з одного боку, стимулювали життєздатність Дейтонської мирної угоди щодо Югославії, а з другого, – запускали процеси широкої демократизації і ринкових реформ:

- першу ініціативу запропонувала Франція (1995) – це так званий "Роямонтський процес" задля стабільності та добросусідства у Південно-східній Європі. Метою ініціативи була стабілізація регіону та поліпшення добросусідських відносин у Південно-східній Європі за допомогою проектів безпосередньо ЄС із залученням зусиль громадянського сус-

пільства. Згодом "Роямонтський процес" було інтегровано до Пакту стабільності;

- автором другої ініціативи виступили США (1996), які презентували проєкт "Ініціатива зі співпраці у Південно-східній Європі" (ІСПЄ). Метою проєкту було проголошено заохочення до співпраці країн регіону та надання їм допомоги у підготовці до вступу до Європейського Союзу. До основи ІСПЄ було покладено спільні заходи та плани з економічних та екологічних проблем на основі запровадження спільних дій. Країнами – учасницями цього проєкту стали Албанія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Македонія, Греція, Угорщина, Молдова, Румунія, Словенія й Туреччина.

Проте подальша практика реалізації прийнятих документів і проголошених намірів стала зазнавати тиску національних і відомчих неузгоджень, бюрократизації і розпорощення зусиль. Це підштовхнуло керівництво ЄС (за ініціативи Франції) до об'єднання різноманітності всіх ініціатив в одному інтегрованому документі.

1999 року під час конференції щодо Косово у Рамбульє на пропозицію США було ухвалено новий документ для Південно-Східної Європи під егідою НАТО та Європейського Союзу, а в Кельні – прийнято **ПАКТ СТАБІЛЬНОСТІ ДЛЯ ПІВДЕННО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ** (*Stability Pact for South Eastern Europe*). Офіційно Пакт було схвалено головами держав та урядів Європейського Союзу на зустрічі в Сараєво (1999) та є документом, який реалізують під егідою Організації з безпеки та співпраці в Європі (ОБСЄ).

На відмінну від попередньо розроблених зразків "пактів" новий документ виявився ґрунтовнішим, таким, що спрямований на конкретні справи та результати, які зачіпали три важливі сфери:

- демократизацію та права людини;
- економічну реконструкцію, розвиток і співпрацю;
- питання безпеки.

Діяльність у цих сферах очолили відповідні комісії, підпорядковані Регіональній комісії, що забезпечувала коорди-

націю всієї діяльності. Особлива роль у виконанні Пакту належала Спеціальному координатору Пакту Стабільності, якого призначав Європейський Союз за підсумками консультацій із Головуючим ОБСЄ та іншими учасниками. Координатор очолював Регіональну Комісію та відповідав за поширення досягнень Пакту у межах країн-підписантів. Усі компетенції офіційних осіб пакту Стабільності було закріплено у відповідних статтях документу. Діяльність робочих комісій було спрямовано так:

Робоча комісія I "Демократизація та права людини" опікувалася питаннями прав людини та меншин; доброго врядування; гендерних; преси; освіти та молоді; парламентської співпраці; повернення біженців; Жегедського процесу.

Робоча комісія II "Економічна реконструкція, розвиток та співпраця" опікувалася питаннями внутрішньо-регіональної торгівлі; регіональної інфраструктури; економічних реформ і розвитку бізнесу; Бізнесової Консультативної Ради; довкілля; Південно-Східної Європи; ініціатив соціального порозуміння.

Робоча комісія III "Питання безпеки" опікувалася питаннями оборони та безпеки; юстиції і внутрішніх справ.

Ключову роль у забезпеченні виконанні поставлених завдань відіграла **ВИСОКА ГРУПА** (*Highlevel streeting group*) у складі Європейської комісії, Всесвітнього банку, міністрів фінансів країн ЄС, представників Всесвітнього банку та МВФ, ЄБРР та інших міжнародних фінансових установ. Роботу очолили Європейська комісія та Всесвітній банк. Це дало можливість широкого залучення до Балканського проекту позабюджетних коштів і формування "стартового фінансового пакету" у 2,4 млрд євро. Відповідно, усі попередньо визначені сфери реформ було профінансовано із "пакету", а контроль за витратами на проекти в їх межах – покладено на спеціального координатора.

Лейтмотивом Пакту стабільності-1999 і Сараєвської декларації стало визначення для країн колишньої Югославії та Албанії кінцевої мети – балканським країнам було обіцяно

приєднання до НАТО, Європейського Союзу, інших міжнародних організацій (СОТ, МВФ, ЄБРР тощо). Проте, одночасно було констатовано, що ця перспектива має пройти проміжний період, протягом якого країни мають побудувати стабільні демократії, наблизитись до європейських стандартів (копенгагенські критерії членства – Копенгагенській саміт ЄС, 1993) і показати приклади взаємодії і стабілізації військово-політичної обстановки у регіоні заради високих цілей.

Подальші кроки ЄС щодо залучення країн регіону до Європейської сім'ї народів показали, що така стратегія у нових реаліях посткомуністичної Європи стала приносити свої плоди на коротко-, середньо-, і довготривалому рівнях.

В історії політики розширення ЄС Пакт стабільності-1999 відіграв ключову роль. Саме він заклав основи народження терміну "розширення", датою якого вважають Саміт ЄС у Копенгагені (2002), який зафіксував закінчення переговорів із 10 країнами – кандидатами до ЄС (Кіпр, Чехія, Угорщина, Мальта, Польща, Словачія, Словенія, Естонія, Латвія та Литва) і початок стратегії розширення. До цього у документах ЄС вживали термін "інтеграція", що означав "спільну долю" європейців, намагання соціально-економічного прогресу стародавніх націй і наміру збереження свого цивілізаційного впливу у світі.

Результати, яких досягли країни регіону, спираючись на Пакт-1999:

- припинено війну як крайню форму виявлення непримиримого політичного протистояння між сторонами конфлікту;
- балканськими країнами – учасницями процесу отримано чіткої сигнал від ЄС щодо своїх подальших європейських перспектив;
- внутрішня робота з виконання завдань Пакту виявилася не таким уже простим завданням для більшості країн.

За винятком Словенії, яка стала членом ЄС 2004 року, решта країн не спромоглися подолати корупцію, злочинність, бідність; провести економічні, політичні та судово-правову реформи. Політична воля лідерів країн у вирішенні цих пи-

тань і фінансово-економічних проблем виявилися тим каменем спотикання, про який ішлося та йдеться на всіх наступних самітах ЄС, де піднімають тему членства країн регіону в ЄС.

Саміт ЄС у Салоніках (Греція, 2003) практично започаткував "пост'югославський період" політики розширення ЄС, який відобразив стабілізацію Балкан у руслі проголошеної у Пакті-1999 стратегії ЄС і зацікавленість країн регіону в інтеграційних процесах. Незважаючи на те, що всі держави – члени ЄС заявили на саміті про "недвозначну підтримку європейської перспективи країн Західних Балкан", керівництво ЄС не надало конкретних термінів цього кроку, а головне – закликала країни до наполегливої внутрішньої праці за рахунок власних ресурсів.

Підсумки саміту одні аналітики оцінили як обережно-оптимістичні, інші – скоріш як психологічні. На фоні розгляду на саміті заявки членства в ЄС Хорватії Сербія та Чорногорія у відкритому ігноруванні делегації Косово продемонстрували "прагматичність" у відносинах з ЄС і критичне ставлення до політичної позиції союзу щодо цієї невизнаної країни. Ще менші очікування європейських перспектив на саміті відчули Албанія, Македонія та Боснія – найбідніші країни Європи, що мали сподівання на економічну допомогу. Стриманість політичних заяв керівництва ЄС на саміті підкреслила початок періоду прагматичних відносин співпраці із країнами Західних Балкан, в яких домінуватиме перевірений європейцями шлях оптимального поєднання політичного прогресу із прогресом економічним і соціальним на основі урахування балканських об'єктивних реалій. Більшою мірою нові реалії мали формувати самі країни, що прагнуть європейського політичного, економічного й культурного простору.

До обрання Союзом нової стратегії розширення (2009) щодо Західних Балкан і Саміту ЄС в Сараєво (2010) політична риторика керівництва ЄС щодо країн регіону перебувала у двох паралельних площинах – поспішати небезпечно, а гальмувати – запізно. Така дихотомія у політиці акумулюва-

ла як консервацію проблем, що без західної економічної допомоги розв'язати неможливо, так і небезпеки внутрішньополітичної боротьби еліт за владу, що могло призвести до втрати контролю над ситуацією у регіоні. Західних політиків непокоїла як економічна слабкість країн, що вже подали заявку на членство в ЄС (напр., Хорватія), так і суперечки із сусідами, які зберігалися (напр., між Македонією та Грецією щодо історичної назви першої), або мали нерозв'язані конституційні й статусні конфлікти (як у Боснії і Герцеговині, Косово, Сербії). Повільний характер вирішення цих питань, або усунення Брюсселя від них загрожувало підірвати нещодавно отриманий прогрес у збереженні миру та стабільності у регіоні. Як констатують аналітики, "обіцянка європейської інтеграції – це політичний клей, який тримає досі балканські країни разом. Але цей клей тримає, якщо обіцянка матеріальна та конкретна". Нескінченне затягування процесу, з одного боку, загрожувало політичній і соціальній девальвації європейського проекту, а з другого – вимагало від керівництва ЄС ефективнішого інструментарію з пошвидшення процесу.

Починаючи із 2007 року дискусії щодо "або прискорення, або уповільнення" інтеграційних процесів було переведено у площину практики, де перевагу надано механізмам конкретних завдань і контролю за партнерами діалогу. Європейська Комісія стала вимагати послідовної імплементації завдань-вимог більше, ніж зважати на прості обіцянки урядовців щодо їхнього досягнення. Критерієм роботи національних урядів стали "анкети-показники" про реальний стан справ у головних сферах суспільного життя: політичній, економічній, судово-правовій, гуманітарній, освітній, культурній, гендерній тощо.

Кожна країна від подання заяви про членство в ЄС має досягти успіхів щонайменше за 75 позиціями, які значно ширші за Пакт 1999 року та є обов'язковими політичними рубежами, які мають подолати країні. Анкетний контроль з боку ЄС як момент об'єктивної картини стану справ став необхідною перепусткою до європейського дому. На прак-

тиці слоган "щоби стати членом клубу, необхідно виконувати всі вимоги та правила, за якими він живе" для країн-кандидатів став означати зміну політичної риторики подальших перемов з ЄС, де дисципліна, відповідальність і необхідність виконання вимог стали домінуючими.

Завдання з контролю та стимулювання цього процесу було покладено на Європейську Комісію, а держави-члени взяли на себе функції узгодження приймання заяви про членство, надання статусу кандидата, відкриття та закриття 35 глав основного документу вимог, початку переговорів, формального завершення переговорів, підготовки договорів про вступ і дату вступу. Такий бюрократичний ланцюг означав, що жодна країна не може подолати цей шлях у прискореному режимі, адже у випадку невиконання завдань на будь-якому з етапів автоматично включався механізм ветовання заяви. Прикладом відповідальної роботи європейської бюрократії стала Хорватія, що долала цей шлях майже вісім років – із моменту старту переговорів про вступ (2005) до моменту членства у ЄС (2013). У цілому завдяки дотриманню такого механізму ЄС вдалося значно покращити показники кандидатів, і станом на 2015 рік офіційними кандидатами на вступ до ЄС стали Албанія, Північна Македонія, Сербія, Чорногорія. 2016 року заявку на членство подала Боснія і Герцеговина. Потенційним кандидатом залишається Косово.

Важливо наголосити на ще одному важливому завданні – Балканським країнам необхідно привести власне законодавче поле у відповідність до вимог і духу ЄС – *acquis communautaire*. Більш ніж 26,0 тис. законодавчих актів (більше 80,0 тис. сторінок тексту) мали стати новою основою соціально-економічних трансформацій, а головне – сприйняті суспільством і послідовно застосовані на практиці. ЄС здійснював контроль за цим процесом через процедуру "екранування", що дало підстави Європейській Комісії дійти висновку про спроможність нових членів відповідати праву ЄС краще, ніж більшість старих країн-членів на момент вступу. У цілому така масштабна робота ЄС із країнами-кандидата-

ми означала модернізацію відомих копенгагенських критеріїв під Балканські умови у бік збільшення вимог.

Вдалим кроком ЄС щодо країн-кандидатів є поступова лібералізація візового режиму, що значно покращило ставлення до європейського проєкту населення, дало певні надії, а головне – стабілізувало економічну та внутрішньополітичну ситуацію.

У той самий час значна частина населення більшості балканських країн має певний рівень євроскептицизму, у якому європейське майбутнє не викликає загального суспільного схвалення, як того бажали європейські політики та національні еліти. За даними соціологічних опитувань, найбільшими євроскептиками є Сербія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Македонія, найменшими – Косово та Албанія. Причини таких настроїв суспільства у кожній країні свої:

- у Сербії наявна ностальгія за Югославією часів Б. Тіто; Вимогу ЄС до Сербії щодо визнання незалежності Косово вважають у країні національною зрадою та шантажем з боку політичного керівництва ЄС і НАТО;

- у Македонії суспільство консолідовано проти зміни назви країни як умови вступу до ЄС, на чому наполягала Греція;

- Боснія і Герцеговина перебуває у пошуку консенсусу між трьома великими релігійними общинами, які утворюють мусульмани, католики та православні. Через це країна перебуває у складній соціально-політичній ситуації, за якої релігійна ідентифікація всередині неї конкурує з національною ідентифікацією зовні. Тому сербська община тяжіє до Сербії, хорватська – до Хорватії, а боснійська – служить містком діалогу між трьома народами;

- Чорногорія, порівняно із Сербією або Македонією, не має специфічних питань, які потрібно вирішити задля вступу до ЄС. Однак населення непокоїть питання потенційних економічних проблем, до яких може призвести вступ до ЄС.

Із позиції цілей великої політики та проголошеної Брюсселем стратегії розширення ЄС найбільш чутливими для остаточної інтеграції країн Західних Балкан до європейського простору вважають проблеми врегулювання території-

альних суперечок, зростання політичної та економічної присутності Росії, Китаю й Туреччини на Балканах, збільшення неконтрольованої міграції Південним (Балканським) коридором. Це питання безпеки, якими Брюссель поступитися не може, і для їх вирішення він активно використовує власні ресурси, ресурси ООН, ОБСЄ та НАТО.

У першій групі проблем Косово є найгострішою та найскладнішою справою. Незалежність Косово (2008) не визнає Сербія та ще п'ять країн – членів ЄС: Греція, Кіпр, Румунія, Словаччина та Іспанія. ЄС вимагає від Белграда визнання незалежності Косово, установлення митних тарифів для підтримання регіональної торгівлі та припинення кроків на дестабілізацію регіональної співпраці у проєктах, в яких бере участь Приштина. У відповідь керівництво Приштини діє у тому самому ключі: установлює 100,0 % тарифи на товари із Сербії, забороняє сербським урядовцям перебувати у чотирьох сербських анклавів на півночі країни з гуманітарними місіями, проводить поліцейські операції під прикриттям боротьби з корупцією тощо.

Для підтримання миру та стабільності у Косово ЄС утримує тут 1,8 тис. персоналу місії ЄС, а НАТО, відповідно до Резолюції 1244 Ради Безпеки ООН, з 1999 року розгорнуло **МІЖНАРОДНІ СИЛИ ІЗ ПІДТРИМКИ МИРУ В КОСОВО (KFOR)**. Сьогодні склад сил утворюють військові формування США, Франції, Німеччини, Італії і Великої Британії, загальна кількість яких становить 5,0 тис.

Нестабільність у Косово засвідчили дві події наприкінці травня 2019 року, перша з яких стосувалася заяви прем'єр-міністра Косово Х. Тачі про ініціювання референдуму щодо приєднання до Албанії і Косово ще деяких територій Сербії у відповідь на затягування процедури прийняття Косово до ЄС. Другою подією стала операція поліцейських сил Приштини у сербських анклавів – у відповідь на перемогу на цих територіях на місцевих виборах політичної сили "Сербський список", яку підтримує Белград. Приштина під прикриттям боротьби із корупцією провела поліцейську операцію проти політичних противників. За офіційними даними, було за-

арештовано 23 людини. У відповідь Сербія звинуватила Х. Тачі у порушенні міжнародних домовленостей, що регулюють статус сербських анклавів і привела у підвищений ступень бойової готовності збройні сили. Командувач KFOR порекомендував усім сторонам вирішувати суперечки мирно та відповідально, без застосування сили або насильства.

Такі політичні реалії та особливості національних реакцій на територіальні й політичні питання змушують Єврокомісію тримати щодо Приштини обережну політичну лінію, продовжуючи політику, що спрямована на реформи у рамках імплементації угоди про стабілізацію та асоціацію з ЄС.

Із часів розпаду Югославії залишається спірним і 145-кілометровий сербсько-хорватський кордон Дунаєм, зокрема, біля м. Вуковар. Белград пропонує провести лінію розмежування серединою річки, натомість Загреб вважає за потрібне врахувати при цьому дані земельного кадастру, оскільки Дунай, мовляв, змінює своє русло. Міжнародна комісія намагається вирішити це питання з 2002 року, але сторони досі не знайшли спільної мови.

Для Чорногорії невирішеним залишаються територіальний спір із Хорватією щодо частини Адріатичного моря (морський шельф, на якому знайдено нафта та газ). Між країнами відсутня угода про державні кордони, чорногорсько-хорватський кордон досі визначає тимчасова угода між Союзною Республікою Югославією та Хорватією від 2002 року.

Неврегульованим є питання й чорногорсько-косовського кордону. Приштина наполегливо вимагає перегляду попередніх домовленостей щодо кордону та перенесення лінії його розмежування вглиб території Чорногорії.

До активізації політики приєднання ЄС змушує й інший фактор – зростання політичної та економічної присутності Росії, Китаю й Туреччини у країнах регіону. Балканська стратегія Росії базується на слов'янській єдності народів і давньої історичної присутності у регіоні, що служить основою для відновлення втрачених у 90-ті роки минулого століття позицій і нарощування впливу на країни регіону. Обмеженість економічних ресурсів сучасна Росія компенсує

більш вагомим аргументом – залучення їх до проєкту "Південний потік", що активно підтримала Туреччина, в якому бажають взяти участь Болгарія, Угорщина, Сербія, Словаччина, Австрія, Греція та Італія. Незважаючи на особливу думку щодо цього Проєкту Європейської Комісії, Болгарія, Угорщина та Сербія не змінили своєї позиції і висловили його одностайну підтримку. У ході візитів до Москви у травні 2019 року президента Болгарії В. Радева, прем'єр-міністра Сербії А. Вукіча та канцлера Австрії С. Курца цю позицію було ще раз озвучено та зафіксовано у підсумкових документах. Символічним у цьому питанні є перебування президента Болгарії Р. Радева 2019 року на Санкт-Петербурзькому економічному форумі, де це питання було ще раз обговорено у робочому порядку на вищому рівні. У перспективі до цього проєкту можуть приєднатися Боснія та Герцеговина, Північна Македонія та інші країни. Ще одним фактором російської присутності на Балканах стала участь російських компаній у проєктах модернізації залізниць, електроенергетики та розробки корисних копалин.

На відмінну від Росії, Китай на Балканах діє більш прагматично. Запроваджуючи глобальний проєкт "Один пояс, один шлях", він інвестує великі кошти у морські та залізничні інфраструктурні проєкти у Греції, Італії і Німеччині та формує умови свого майбутнього економічного процвітання. Плани будівництва швидкісної залізниці між грецьким портом Пірей і Будапештом через Белград мають величезне значення для будівництва торговельного коридору між Азією та Європою. Китайці сподіваються, що Західні Балкани у кінцевому підсумку будуть інтегровані до єдиного європейського ринку, що сприятиме продажу китайської продукції.

Туреччина, хоча й перебуває у відносинах з ЄС на історичному мінімумі політичних відносин, проводить активну політику щодо мусульманських країн регіону, використовуючи біженців із Сирії і країн Близького Сходу як інструмент тиску на Брюссель з метою отримання політичних та економічних дивідендів.

Це одна проблема пов'язана із загрозою стабільності в межах ЄС із боку біженців, яка, починаючи із 2015 року, залишається чи не головною проблемою Брюсселя. Серед чотирьох коридорів, за якими біженці потрапляють до Європи, Балканській (або східно-середиземноморській) виокремлено у напрям, який потребує особливої уваги. Справа у тім, що для європейських політиків очевидно: мусульманський фактор в умовах нестабільності регіону може водночас стати неабияким викликом, з яким Європа може не впоратися. Це вже продемонстрував провал політики мультикультуралізму. "Троянський кінь терористів", як це явище для Європи позиціонував прем'єр-міністр Угорщини В. Орбан, уже давно заявив про себе у Франції, Німеччині, Великій Британії та інших країнах. Звідси, відштовхуючись від нової небезпеки, уряди країн регіону практично підтримали позицію Угорщини, Польщі та Чехії у відмові розміщувати біженців на своїх територіях і виконувати циркуляри Брюсселя із цього питання.

Нові інтенції геополітичних змін суперечливого XXI ст., що насуваються, помітно вплинули на переосмислення Європейською комісією стратегії розширення ЄС і вироблення нею більш динамічного підходу до процесу прийняття країн регіону до складу об'єднаної Європи. Говорячи словами К. Більдта – екс-голови МЗС Швеції на Балканах, перед "ЄС стоїть широкосмугова проблема. За останні роки кількість його труднощів примножилася, як і самітів щодо їх вирішення. Але на Балканах в європейських лідерів вибір простий: вони розв'язують цю проблему або дочекаються, коли ця проблема сама їх усіх вирішить".

Схоже, Європейська комісія обрала другий шлях, про що свідчить нова Стратегія з проблемної "шістки" країн-аспірантів: Сербії, Чорногорії, Боснії і Герцеговині, Косово, Македонії та Албанії. Офіційно Стратегію було озвучено 2018 року, і вже на Софійському саміті ЄС – Західні Балкани цього самого року її було позиціоновано як основний документ, на який спирається політика розширення ЄС на Західних Балканах. На саміті Голова Європейської Ради Д. Туск заявив: "Європейсь-

кий Союз залишається надійнішим партнером країн Західних Балкан. Інтеграція із Західними Балканами є пріоритетом для ЄС, я не вбачаю іншого майбутнього для Західних Балкан, крім ЄС. Альтернативи не існує, не існує й плану Б. Західні Балкани є невід'ємною частиною Європи, і вони є членом нашого суспільства". Ключовими напрямками діяльності співпраці ЄС і "шістки" визначено підтримку політичної, економічної і соціальної трансформації, верховенство права, покращення інфраструктури та цифрового зв'язку, контроль міграції, освіта й мобільність молоді (проект Erasmus+), покращення інвестиційного клімату, боротьба з корупцією та злочинністю, безпека та узгодження територіальних питань.

Як будь-який плід людського раціоналізму нову Стратегію супроводжують як оптимістичні, так і песимістичні вислови та настрої керівників європейського політичного процесу. Щодо першої складової настроїв наочно продемонстровано кілька гучних заяв:

1. У Стратегії визначено чіткі часові рамки для можливого приєднання до ЄС Чорногорії і Сербії – до 2025 року. Ці країни нині є єдиними серед західнобалканської "шістки", які ведуть переговори про приєднання. Зокрема, Чорногорія, що є членом НАТО з 2016 року, подала заявку на вступ до ЄС 2008 року, 2010 – набула статусу кандидата, 2012 – розпочала переговори про членство, які проходять із відчутним прогресом; Сербія офіційно заявила про прагнення приєднатися до ЄС 2009 року, 2012 – стала кандидатом, 2014 – розпочала переговори про членство, у процесі якого вдалося досягти помірного прогресу.

2. 2018 року в Албанії під час туру Західними Балканами, президент Єврокомісії Ж.-К. Юнкер заявив, що членами ЄС 2025 року можуть стати всі шість балканських країн, а не тільки Сербія та Чорногорія. "Попри те, що ми читаємо всюди, комісія та я не сказали, що Сербія та Чорногорія обов'язково будуть членами ЄС у 2025 році. Дата 2025 року є відкритою для всіх країн-кандидатів". Такий оптимізм високого політи-

ка експерти розцінили як заохочувальну риторику Брюсселя щодо офіційної Тирани, яка приховує багато питань.

Песимізм щодо перспектив "шістки" до 2025 року проглядається як у висловах високопосадовців ЄС, так і у змінах політичного ландшафту європейського простору, що віддзеркалили вибори 2019 року до Європейського парламенту. Симптоматичним тут є присутність обережних прогнозів, які зумовлені кількома вагомими чинниками.

Першій чинник пов'язаний із відлунням балканських війн – не випадково регіональний варіант угоди про асоціацію з ЄС має розширену назву: "Про стабілізацію та асоціацію". Отже, перш ніж стати членами ЄС, країнам регіону доведеться вирішити цілу низку надзвичайно складних проблем, що зачіпають територіальні питання. І першими приклад такої поведінки мають показати Сербія та Чорногорія. Не випадково Голова Єврокомісії Ж.-К. Юнкер і Верховна представниця ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ф. Могеріні зазначають, що передумовою вступу країн Західних Балкан до Європейського Союзу є врегулювання всіх досі невирішених територіальних суперечок і питань щодо кордонів.

Другий чинник пов'язаний із результатами виборів до Європейського парламенту 2019 року, у ході яких неабияку підтримку здобули праві та євроскептики. Їх позиція щодо розширення ЄС не збігається із сучасною позицією Брюсселя. Утому в Європі від розширення демонструють не тільки пересічні громадяни, але й політичні лідери Франції, Нідерландів, Італії та інших країн ЄС. Це може означати, що Стратегія розширення-2018 може бути скорегована у бік стриманості та обмеження. Тому заяву єврокомісара з питань політики сусідства та переговорів про розширення Й. Гана (2019) щодо початку переговорів про вступ до ЄС Албанії і Північної Македонії, слід сприймати обережно. Отже, і вислів Ж.-К. Юнкера про дату – 2025 рік – для окремих країн варто сприймати як "заохочувальна", що має мотивувати держави до пришвидшення необхідних реформ у межах чинних процедур ще на довгий час.

Пошукові завдання

1. Чому в Європі Балкани вважаються вузлом європейської політики стабільності і безпеки?
2. Яке місце належить країнам Західних Балкан у проєкті "Великої Європи"?
3. Який механізм інтеграції країн Західних Балкан у ЄС запустив Пакт стабільності для Південно-східної Європи (*Stability Pact for South Eastern Europe*)?
4. З якого часу починається "постюгославський" період політики розширення ЄС?
5. Які чинники впливають на уповільнення інтеграційних процесів країн Західних Балкан в ЄС?
6. Політика Росії і Китаю на Балканах.

Рекомендована література

- Фонтэйн П. Европа в 12 уроках / П. Фонтэйн. – К., 2006. – 62 с.
- Чумаченко О.А. Політика розширення європейського союзу в Західних Балканах: основні ризики та шляхи їх подолання / О.А. Чумаченко. Реж. доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/58739/10-Chumachenko.pdf?sequence=1>
- Левонюк Т. Євроскептики з перспективою членства: 5 уроків Балкан, які варто врахувати Україні / Т. Левонюк. Реж. доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/30/7082146/>
- Стратегія ЄС на Балканах. Реж. доступу: <https://zbruc.eu/node/77032>

• Розділ 9 •

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

9.1. Європейський Союз – Азія

9.1.1. *Політика Європейського Союзу щодо країн Близького Сходу*

Формування політики ЄС у регіоні Близького Сходу

Регіон Близького Сходу належить до тих просторів, що в територіальному плані безпосередньо межують з Європейським Союзом. Ідеться не лише про наявність контактної лінії кордону між ЄС і близькосхідною державою Туреччина у Східній Фракії, чинника Республіки Кіпр, що в культурно-цивілізаційному вимірі є частиною європейського простору, хоча географічно тяжіє до Близького Сходу, але й також про належність як ЄС, так і частини близькосхідних держав до регіону Середземномор'я.

Варто підкреслити, що у внутрішніх документах Європейської служби зовнішніх справ регіон Близького Сходу нерозривно пов'язаний із Північною Африкою та об'єднаний до категорії MENA (*Middle East and North Africa*). Саме у такому розширеному тлумаченні категорію "Близький Схід" застосовано у цьому розділі.

Комплекс тісно переплетених історичних, політичних, економічних, безпекових і культурних взаємодій, власне, формує сталу взаємозалежність ЄС і Близького Сходу. Варто зазначити, що ця взаємозалежність стає дедалі більшою, зокрема через зростання кількості вихідців із країн регіону, які переселяються до ЄС. При цьому часто це є вимушені мігранти, які залишають зони бойових дій. Вони вбачають у ЄС порятунк від загибелі, і саме біженці є обличчям країн

Близького Сходу у масовій свідомості європейців, що істотно загострює політичну ситуацію в європейських державах, посилює правий радикалізм і підживлює євроскептицизм.

Ми стикаємося тут з тим моментом, що Близький Схід – це не лише великий ринок для збуту європейських товарів, зона вкладання значних обсягів інвестицій і постачальник енергоносіїв, що є незамінними для функціонування передових економік країн Європи, а також виклик безпеці ЄС. Вимушена міграція, політична нестабільність, численні конфлікти, що ведуть до ерозії державності близькосхідних країн, деградація екології, діяльність міжнародних кримінальних синдикатів і терористичних мереж, торгівля наркотиками та людьми – це не повний, але достатньо репрезентативний перелік означених викликів, які наразі підривають внутрішню однорідність та єдність ЄС і посилюють лінії розколів усередині союзу.

Натомість, якщо подивитися на витоки сучасних відносин європейських країн і держав регіону, то побачимо, що колись, навпаки, існував чинник "енергетичного шоку" 1973 року, що підштовхнув європейців шукати колективний підхід і діяти проактивно у неспокійному регіоні. Проте необхідно пам'ятати, що із того часу вага та значення Близького Сходу для ЄС не була константною. Включення до складу ЄС Греції (1981), Кіпру (2004) та Болгарії (2007) сформували сучасну рамку відносин за лінією "ЄС – Близький Схід", що існуватиме доволі тривалий період через гальмування переговорного процесу щодо вступу Туреччини до структур союзу. Власне "турецьке розширення" ЄС могло би мати найбільш революційний ефект на близькосхідну парадигму Брюсселю, оскільки після цього ЄС перестав би бути суто європейським геостратегічним проектом і набув би нового статусу "євразійського блоку", тим самим наблизившись упритул до мусульманського світу, погинувши його важливу частину. Інкорпорація Туреччини зробила би для ЄС "європейськість" категорією із минулого, адже іслам також би став частиною нової мультикультурної європейської ідентичності. Це могло би остаточно закрити пост колоніальну сторінку у відно-

синах великих гравців ЄС, таких як Франція, донедавна Велика Британія, які прийняли дієву участь у демонтажі Османської імперії і подальшій участі у фрагментації її колишніх арабських володінь на сучасні національні держави. У регіоні досі не зник "привид" таємної угоди Сайкса – Піко.

Звісно, що для європейських сил у 1916 та 2020 роках панування на Близькому Сході має принципово різне значення. 100 років тому регіон був важливим елементом підтримки життєздатності світових європейських імперій. Морські порти, залізниці, буферні зони були необхідні європейцям для контролю всього Середземномор'я, Суецу, Баб-ель-Мандебської та Ормузької проток і шляху до Азії. Доступ до нафти Аравії залежав від того, хто контролює іракський Мосул. Але ці часи минули, у світовій геостратегічній конфігурації вага та роль Близького Сходу для Європи змінилася. Головні побоювання ЄС щодо регіону наразі пов'язані з хаосом і його такими породженнями, як тероризм і масова неконтрольована міграція. Але спроб укладання нової угоди Сайкса – Піко вже не роблять, послуговуючись дієвими залишками домовленостей столітньої давнини.

Не слід забувати, що ще на початку розбудови Європейської Економічної Спільноти, після укладення Римської угоди 1957 року, саме недавня колоніальна залежність таких держав, як Сирія, Ліван, Йорданія, Ірак, Ізраїль, Єгипет визначала підходи до розбудови відносин із ними як частиною Машріку ("місце, де сходить сонце" – збірне позначення Іраку, Сирії, Лівану, Палестини, Ізраїлю, Йорданії та Єгипту). Пізніше, у ході деколонізації, до цього переліку додалися такі колишні британські володіння, як Південний Ємен та арабські монархії Халіджу ("затока", Перська затока, утім через арабо-іранську суперечку щодо назви цієї водойми було вирішено використати нейтральний термін, який не визначає її належність). Базою відносин виступали двосторонні угоди, що передбачали поглиблення торговельно-економічної, фінансової, гуманітарної кооперації.

Власне, не лише "нафтовий шок", а ще й розширення ЄЕС і включення до його складу Великої Британії, Ірландії і Данії

1973 року дали поштовх до вироблення першої моделі відносин із Близьким Сходом. Віце-президент Європейської комісії Р. Соумс, який представляв інтереси Лондона, зазначав: "у майбутньому об'єднана Європа ... відіграватиме більшу роль у розв'язанні світових проблем", зокрема шляхом укріплення відносин з країнами Середземномор'я. Саме цей простір був у центрі особливої уваги європейців після Суецької кризи (1956-1957) і здобуття Алжиром незалежності від Франції 1962 року.

Цікаво, що обраній у грудні 2019 року голові Європейської комісії У. фон дер Ляйен, яка оголосила свою каденцію "геополітичною єврокомісією", що передбачає реалізацію плану посилення позицій ЄС на світовій арені, політичні радники рекомендували особливу увагу сконцентрувати на Ірані та країнах Близького Сходу, так само, як на Китаї чи Західних Балканах.

Це надзвичайно актуально у контексті збільшення напруженості на Близькому Сході, що несе все більше ризиків для позицій ЄС, який має все ж таки обмежений вплив на цей регіон, що лежить у площині торгівлі, програмування міжнародних стандартів, на кшталт спільного регламенту захисту даних (GDPR), дуже доброї репутації і володінням каналами для підтримання політичного діалогу між ворогуючими сторонами.

Але без збільшення операційних і військових можливостей ЄС його позиції на Близькому Сході не зростатимуть, прикладом чого виступає хоча й висока, але недостатня ефективність військово-морської місії "Софія" біля берегів Лівії, на яку покладено завдання стримування нелегальних мігрантів і контрабандистів.

Така ілюстрація лише підкреслює існування значного розриву між деклараціями намірів щодо значущості та пріоритетності Близького Сходу та практичними можливостями їхнього втілення.

Торгівельна політика країн ЄС щодо регіону є вдалою, оскільки дозволяє посилювати виробничий потенціал інте-

граційного утворення. Для прикладу, обсяг торгівлі між ЄС та країнами – членами Ради співпраці арабських країн Перської затоки (РСАДПЗ) за 2006-2016 роки збільшився на 53,0 %, і 2019 року ЄС експортував на ці ринки товарів і послуг на 35,0 млрд євро більше, ніж імпортував. При цьому 91,1 % цього експорту – товари із високою доданою вартістю, тоді як в імпорті переважають енергоносії (65,5 %).

У той самий час перед ЄС стоять суттєві близькосхідні виклики, у розв'язанні яких його позиції не виглядають такими певними. До їх сукупності належать: палестино-ізраїльське протистояння; перспективи збереження Всеохоплюючого плану дій щодо ядерної програми Ірану та відносини із самим Тегераном, зокрема на тлі посилення американо-іранської конфронтації; конфлікт у Сирії; громадянська війна у Лівії.

Експерти закликають новий склад Європейської комісії діяти рішучіше, використовувати власний дипломатичний потенціал на Близькому Сході, навіть у рамках односторонніх зусиль, пропонуючи власні рішення кризових ситуацій у регіоні задля реалізації **ГЛОБАЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СТРАТЕГІЇ ЄС**. Її все ще необхідно швидко конвертувати зі спільного бачення на спільні дії. У документі викладено базові імперативи ЄС щодо Близького Сходу та ставиться загальна мета – "мирний і процвітаючий Близький Схід" разом із Середземномор'ям та Африкою. Головною проблемою регіону визначено тероризм, який необхідно здолати.

Окреслено чотири лінії поведінки щодо партнерства з країнами Близького Сходу:

- функціональна багатостороння кооперація для розв'язання проблем безпеки кордонів, контр-тероризму, непоширення ядерної зброї, міграції, водної, продовольчої, енергетичної і кліматичної безпеки, розбудови інфраструктури та подолання надзвичайних ситуацій;
- поглиблення секторальної кооперації із Туреччиною, зокрема задля нормалізації відносин між Анкарою та Нікосією;
- збалансована політика щодо країн РСАДПЗ;

- підтримка трансрегіональних проєктів "Близький Схід – Африканський Ріг – Субсахарська Африка" з особливим акцентом на Червономорський регіон та африканський Сахель.

Утім, попри чітко окреслені напрямки співпраці з близькосхідними країнами, у Брюсселі досі не спромоглися напрацювати цілісну стратегію щодо цього регіону, і характер європейської політичної та економічної поведінки все ще лишається доволі пасивним. І цим вона контрастує із діяльністю Китаю, США та Росії. Відсутня модель всеохоплюючої системи відносин ЄС – Близький Схід, продовжує функціонувати схема суми зв'язків різних європейських інституцій та окремих країн/інтеграційних утворень регіону. При цьому ці зв'язки досі продиктовані не винятково колективною позицією ЄС, а часто зумовлені інтересами лише частини держав – членів союзу.

Через це загальна регіональна стратегія відносин відсутня, і представлена у вигляді серії окремих документів та ініціатив, таких, як Європейська політика сусідства (ЄПС), Середземноморський Союз (СС), угода ЄС і країн РСАДПЗ (1988), пряма кооперація за лінією ЄС із Лігою арабських держав, Організацією ісламської співпраці тощо. У той час, як ЄС уже має стратегії відносин із країнами Центральної Азії, Центральної Америки та Африки (2007), Азії (2014), Арктики (2016), *інтегральний документ, який було би адресовано до усіх країн Близького Сходу, досі відсутній*. Через це вже постала низка провалів дипломатії ЄС, зокрема на іранському та сирійському напрямках, так само, як і непевність майбутнього розпорощених європейських ініціатив щодо внутрішньолівійського врегулювання. Навіть попри це очікувати істотних зрушень у сфері близькосхідної стратегії ЄС у короткотривалій перспективі складно через обмеження, що їх накладають не до кінця визначені впливи пандемії COVID-19, динаміка політичних процесів у США та Росії і їхніх відносин із Китаєм, внутрішні процеси в Ізраїлі, Саудівській Аравії, Туреччині та Ірані, а також напрям руху глобального енергетичного ринку.

Окремим аспектом, що безумовно впливатиме на корегування поточного курсу та вироблення стратегії відносин ЄС – Близький Схід, є вихід 2020 року Великої Британії з Європейського Союзу. Ця подія має різноспрямовані наслідки для європейського блоку.

З одного боку, ЄС через Brexit втратить певну частку політичного та економічного потенціалу. Особливо варто згадати про зменшення на 20,0 % військового потенціалу союзу, Велика Британія вийде з фінансових схем із реалізації регіональних ініціатив ЄС, проте у той самий час знайти консенсус між Лондоном та іншими членами ЄС щодо країн Близького Сходу не завжди було просто, а інколи – навіть неможливо.

Британці поділяли із континентальними членами Союзу думку щодо багатьох питань, але в таких темах, як безпека постачання енергоносіїв, непоширення зброї масового знищення, боротьба з тероризмом, вони мали окрему позицію. 2003 року відбулася вагома криза щодо спільної позиції ЄС з інтервенції до Іраку з метою повалення антидемократичного режиму С. Хусейна. Париж і Берлін рішуче засудили інтервенцію, тоді як Лондон долучився до антисаддамівської коаліції під проводом США.

Таким чином, зникнення британського чинника спрощує вироблення позиції ЄС щодо регіону та робить її більш функціональною. У той самий час британська вага на Близькому Сході також зазнає зменшення, і Лондону доведеться вжити додаткових зусиль і часу для відновлення своїх позицій у рамках реалізації незалежної від Брюсселю політики, зокрема з питань підписання нових торговельних угод. Схоже, що все одно із багатьох питань буде збережено координацію, і найбільших змін зазнає інтенсифікація британцями підтримки антиіранських дій Ізраїлю та Саудівської Аравії. Особливий інтерес для Лондона являє співпраця з арабськими країнами Халіджу, у тому числі з ОАЕ, оскільки на товарообіг з ними припадає 50,8 млрд дол. із 57,2 млрд сукупної торгівлі з регіоном Близького Сходу. П. МакГрейд, колишній радник з питань європейської політики при прем'єр-

міністрі Т. Мей заявив, що Велика Британія хоче та має поглибити її комерційні зв'язки із країнами Халіджу та більш ширшого регіону, особливо з тими країнами, де в британців наявні міцні культурні та історичні зв'язки. Якщо британські компанії хочуть лишитися серед світових лідерів, то саме регіон Халіджу для них повинен відігравати першочергову роль.

Попри відмови від фінансування політичних, соціальних та гуманітарних акцій ЄС, Лондон все одно буде їх підтримувати політично, оскільки і в питаннях ізраїльсько-палестинського врегулювання, єменської кризи, боротьби з дискримінацією та проблемах гендерної рівності позиції сторін збігаються. Отже, може йтися скоріше про стратегічну автономність Великої Британії від ЄС на міжнародній арені, ніж про повний розрив зв'язків.

Утім, одним із негативних ефектів Brexit на близькосхідну політику ЄС будуть втрати позицій, оскільки інші гравці, такі, як США, Китай і Росія, заповнять своїми впливами той тимчасовий вакуум, що його породжує обоюдно європейська та британська слабкість у перехідний період "розлучення" сторін.

Багатосторонні формати відносин ЄС із країнами Близького Сходу

Європейський Союз не має цілісної стратегії, що охоплювала би всі без винятку країни Близького Сходу, тому його політика щодо регіону складається з набору форматів, що мають різне географічне охоплення, кількість учасників, глибину кооперації і перспективи трансформації. Сукупно формується складна, різношвидкісна та багатовимірна конструкція, що через нагромадження багатьох параметрів ускладнює розбудову чіткого вектору політичного курсу. Це вказує на те, що ЄС адаптує свою політику під ті політичні реалії, що складаються у контурах регіону, а також враховує чинник неоднорідності країн, які його формують.

Щодо класифікації форматів відносин ЄС із країнами Близького Сходу у просторово-географічному вимірі ви-

окремлюється, по-перше, **ЄВРО-СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО** (ЄСП), що є частиною **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА** (ЄПС), отже йдеться про трансрегіональну співпрацю; по-друге, це комплекс відносин *ЄС із країнами Халіджу та периферійними країнами Близькосхідного регіону*, з якими вибудовуються моделі відносин, засновані на багатовимірному інтеррегіоналізмі.

Британський дослідник К. Дент розрізняє трансрегіоналізм та інтеррегіоналізм:

- трансрегіоналізм розуміють як створення "спільних просторів" між регіонами та їх частинами, в яких актори мають спільні зв'язки та погляди на співпрацю, що підштовхує їх до об'єднання;

- інтеррегіоналізм являє собою відносини між двома та більше окремими регіонами.

Таку градацію форматів варто вважати найбільш загальною, і відповідно, у рамках двох її структурних складових відбувається подальша ієрархізація типів відносин.

У ЄС робили спроби згрупувати все багатоманіття країн Близького Сходу під однією парасолькою, як-то **СПСБС – Стратегічне партнерство зі Середземномор'ям і країнами Близького Сходу**, що було проголошене 2004 року та мало охопити країни Північної Африки, Халіджу, Ємен, Ірак та Іран. Ішлося про більш узгоджену політику ЄС щодо регіону Близького Сходу та Північної Африки (MENA). Очікувалося, що в майбутньому постануть зони вільної торгівлі в рамках ЄСП і в регіоні "на Схід від Йорданії", що поєднуюватимуться за допомогою ЄС. Утім, означеної міжрегіональної синергії не відбулося, і про СПСБС згодом забули.

Якщо аналізувати ЄПС крізь призму кількості сторін, то можна виокремити багатосторонні та двосторонні моделі відносин. До багатосторонніх моделей належить **СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКИЙ СОЮЗ (СС)**, який власне постав на базі **ЄВРО-СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА** (Євромед), також відомого, як **БАРСЕЛОНСЬКИЙ ПРОЦЕС (1995)**.

До двосторонніх моделей відносин необхідно зарахувати власне саму ЄПС, що була запущена 2004 року та спрямована

на те, аби запропонувати сусіднім з ЄС державам, за висловом Р. Проді, голови Єврокомісії (1999-2004), "щось більше, ніж партнерство, але менше, ніж членство". На відміну від ЄСП, модель ЄПС була трансрегіональною, оскільки, крім Середземноморського регіону, також включала групу держав Східної Європи та Південного Кавказу. Також слід підкреслити, що у рамках ЄПС відносини будують на базі проєктів ЄС і кожної окремої країни учасника. Отже, у рамках ЄСП/СС – ЄС є безпосереднім учасником міждержавного об'єднання, до якого ще входять 10 країн Близького Сходу, що позиціонується як форум з укріплення регіональної співпраці та діалогу, а також реалізації конкретних проєктів та ініціатив, що відчутно впливають на громадян держав-членів. У випадку ж ЄПС можна побачити інструмент глобальної стратегії спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС щодо забезпечення стабільності, безпеки та процвітання у прилеглих до Союзу країнах.

Аналіз кіл учасників двох моделей партнерства засвідчує, що вони не є повністю ідентичними, хоча й дуже близькі. Членами Середземноморського Союзу є 10 країн Близького Сходу (Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Марокко, Палестинська Держава, Сирія (з 2011 р. через громадянську війну членство країни у проєктах ЄПС призупинено), Туніс, Туреччина) та Ісламська Республіка Мавританія, яка, хоч і належить до арабського світу у класифікаторі ООН, зарахована до країн Африки на Південь від Сахари.

Причиною включення Мавританії до кола учасників Барселонського процесу, а згодом і – СС стала її включеність до Союзу Арабського Магрибу, важлива безпекова роль у контексті боротьби з тероризмом та нелегальною міграцією, а також економічні інтереси ЄС, у тому числі у сфері риболовлі. Принагідно варто згадати ще й про Судан, який часто позиціонується як країн Близького Сходу, оскільки історично тісно пов'язаний з Єгиптом, але за класифікацією ЄС країну зараховано до Африки на Південь від Сахари та включено до **СТРАТЕГІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄС – АФРИКА**. Не є учасником Сою-

зу Середземномор'я Лівія, що наразі виступає як спостерігач, хоча 2013 року голова лівійського МЗС М. Абдель-Азіз висловився про "відкритість" Тріполі до приєднання.

У свою чергу ЄПС охоплені 10 близькосхідних країн. Як бачимо, у переліку відсутня Туреччина, оскільки попри низку проблем ця країна є офіційним кандидатом на вступ до ЄС. Анкара у квітні 1987 року подала формальну заявку на вступ до ЄС, а в грудні 1999 – на саміті отримала статус країни-кандидата. Отже, Туреччина на поточний момент часу є єдиною країною Близького Сходу, з якою тривають переговори про вступ до Європейського Союзу.

Щоправда, наявний ще й історичний прецедент подання заявки на членство ЄС з боку Королівства Марокко, яке, на відміну від Туреччини, повністю географічно розташовано в Африці. Проте Марокко має спільний кордон з іспанськими суверенними територіями (Сеута та Мелілья), що є складовою частиною ЄС і територіально повністю розташовані в Африці. Король Марокко Хасан II 1987 року подав заявку на отримання членства в ЄЕС, але отримав відмову через те, що Європа є географічним, історичним і культурним формуванням, і географічний чинник є визначальним у процесі розширення блоку. Пізніше це положення було юридично закріплено у Копенгагенських критеріях і ст. 49(0) Маастрихтської угоди про створення ЄС. Утім, турецький дослідник В. Іпек зауважує, що в умовах Brexit питання повторного подання заявки на членство в ЄС має знову постати на порядку денному дипломатичної діяльності Марокко.

Розглянемо далі комплекс зв'язків між ЄС із державами Халіджу та Близькосхідного регіону. Якщо відокремити держави – учасниці ЄСП та ЄПС, то лишаються арабські монархії Халіджу – Бахрейн, Катар, Кувейт, Саудівська Аравія, ОАЕ та Оман і дві арабські республіки – Ірак та Ємен, а також шиїтська Ісламська Республіка Іран.

Шість арабських монархій Халіджу є членами регіональної закритої міждержавної організації – **РАДА СПІВПРАЦІ АРАБСЬКИХ ДЕРЖАВ ПЕРСЬКОЇ ЗАТОКИ (РСАДПЗ)**, також відома як **РАДА**

СПІВПРАЦІ ХАЛІДЖУ (РСХ). Об'єднання значною мірою перебуває під впливом Саудівської Аравії, яка прагне виступати представником арабів Халіджу та ключовим центром впливу в арабо-мусульманському світі. Понад це, із 2011 року РСАДПЗ ставить за мету трансформацію у "*Союз Халіджу*", а з 2013 – з'явилися саудівські ініціативи навіть про створення конфедерації (тісна економічна, політична та військова координація, аби арабський блок став реальною протипагою у регіоні іранській загрози, що зростає).

Арабські країни – члени РСАДПЗ розглядають саму історію становлення ЄС як модель успішної інтеграції, досвід якої може бути застосований при розбудові арабської регіональної інтеграції. Отже, араби не ігнорують європейських досягнень у питаннях регіонального будівництва та прагнуть досягти такого рівня внутрішньої єдності, що дозволить їм стати рівноправним партнером ЄС задля реалізації механізмів інтеррегіонального партнерства. Крім того, для лідерів Халіджу взаємодія з ЄС є інструментом зменшення залежності від всеохоплюючого впливу США.

У свою чергу, ЄС убачає у країнах РСАДПЗ важливого, перш за все щодо торгівлі, партнера, оскільки це четвертий за розміром експортний ринок для європейців. Країни Халіджу вирізняються високою заможністю та платоспроможністю населення, отже їхні ринки є дуже бажаними для європейських виробників. До того ж, від арабських нафти та газу, транспортованих із Халіджу, залежить енергетична безпека ЄС і диверсифікація ним поставок стратегічних паливних ресурсів. Саме із таких міркувань і було із середини 1980-х років започатковано діалог ЄС – РСАДПЗ.

1988 року між сторонами було укладено *рамкову угоду про співпрацю*, що включає питання укріплення стабільності в регіоні, сприяння розвитку політичних, технічних, економічних відносин, укріплення зв'язків у сфері фінансів, енергетики, промисловості, сільського господарства, рибальства й торгівлі. Особливу увагу приділено інтеграції ринків капіталів, відкриття фондових бірж, пізніше – просуванню ЕКЮ,

а згодом – євро як резервної валюти для країн регіону. Було створено інфраструктуру для співпраці: спільні профільні комітети, щорічні міністерські зустрічі, відкрито представництво ЄС в Ер-Ріяді для п'яти країн Халіджу та окреме – в ОАЕ.

Із 1990 року було розпочато переговори щодо створення *зони вільної торгівлі ЄС – РСАДПЗ*. Їх було розтягнуто в часі на довгий період через відсутність усередині РСАДПЗ митного союзу, який постав лише 2003 року. 2007 року сторони максимально наблизилися до створення ЗСТ і готували підписання відповідних угод.

2008 року за ініціативи Європейської комісії було запущено проєкт *Al-Jisr*, що об'єднав в рамках одного консорціуму впливових учених із країн ЄС та арабського світу – усього близько 50 осіб. Мета проєкту – пошуку оптимальної моделі інтеррегіональної співпраці на базі діяльності політично нейтральних дослідників.

Утім, початок світової економічної кризи та суттєве послаблення країн ЄС на тлі зростання інвестиційних можливостей країн Халіджу загальмували процес виведення діалогу на нові рубежі. Арабська сторона до того ж обвинувачувала європейців у прихованому протекціонізмі через високі податки на споживання пального, що діють усередині ЄС, а також ситуацію з митами на імпорт алюмінію з арабських країн. 2010 року було ухвалено *Спільну програму дій 2010-2013*, а також *ініціативу створення технологічної мережі чистої енергії ЄС – РСАДПЗ*, але проєкти істотно загальмували події "арабської весни". Виявилися розбіжності на рівні ціннісних орієнтирів арабських країн Халіджу та ЄС, що фактично означало критику політичних систем країн регіону та заклик до їх демократизації. На це накладався дисбаланс у сфері торгівлі, скасування європейцями загальної системи преференцій 2014 року, отже відбувся дуже стрімкий відхід у відносинах сторін. Було здійснено спроби перезапуску взаємодії за допомогою формату *"Інструмент партнерства з третіми сторонами"* у багатьох сферах (2014) для вирішення питань торгівлі та інвестицій (торгівельні обмеження,

нормативні вимоги, ринкові преференції), а також демонстрації більшої диференційованості та гнучкості підходів Брюсселю до арабських країн Халіджу. Але "катарська криза" 2017 року стала черговим ускладненням на шляху активізації відносин, оскільки у стані паралічу опинилися вже інститути РСАДПЗ.

Таким чином на тлі інтенсивного товарообміну між сторонами зона вільної торгівлі ЄС – РСАДПЗ поки лишається недосяжною метою, що вказує на дефіцит прагматизму та примат політичних проблем над економічними інтересами у відносинах між двома блоками на поточному етапі.

Якщо розглядати більш інклюзивні формати відносин ЄС і країн Близького Сходу, то, перш за все, необхідно згадати *інтеррегіональне партнерство* Брюсселю з **ЛІГОЮ АРАБСЬКИХ ДЕРЖАВ** (ЛАД), що об'єднує 22 арабські держави Близького Сходу та Північної Африки. Базою для партнерства виступає формула, озвучена 2019 року тодішнім верховним представником ЄС у закордонних справах і політиці безпеки Ф. Могеріні: "*... пошук спільних рішень до спільних викликів*", що передбачає тісну взаємодію у вирішенні різноманітних конфліктно-кризових ситуації у регіоні. ЄС і ЛАД є дуже комплексними структурами, вони перебувають у процесі пошуку ідей і нових позицій для реалізації спільних заходів. Головним чином це стосується групи проблем близькосхідного врегулювання, що охоплює палестино-ізраїльський конфлікт, громадянські війни в Сирії і Лівії, конфлікт в Ємені. За словами Ф. Могеріні, ЄС і ЛАД мали сприяти відбудові Сирії, аби допомогти цій країні "*виграти мир*". Пріоритетним на порядку денному мали також стати питання миру між Палестиною та Ізраїлем, імплементації Стокгольмської угоди щодо Ємену та пошуку мирних рішень щодо лівійської кризи.

На *першому саміті ЄС – ЛАД* (2019) у Шарм-еш-Шейху (Єгипет) сторони ухвалили підсумкову декларацію "*Інвестиції у стабільність*", в якій ішлося про започаткування "нової ери кооперації і координації" з метою підвищення стабільності, добробуту та комфорту в обох регіонах та у

світі в цілому. Між тим, сторони мали низку суттєвих розбіжностей у позиціях щодо іранської ядерної програми, з питань дотримання прав людини у близькосхідних країнах, зокрема у Єгипті.

З інших регіональних організацій, що включають усі, або окремі країни Близького Сходу, варто згадати Тюркську Раду (ТР), Раду арабської економічної єдності (РАЕЄ), Союз Арабського Магрибу (САМ), Організацію ісламської співпраці (ОІС) та Організацію економічної співпраці (ОЕС).

До складу **ТЮРКСЬКОЇ РАДИ**, що заснована 2009 року та має секретаріат у Стамбулі, входить як член Туреччина та держава-спостерігач Угорщина, що є членом ЄС. Мета діяльності об'єднання – кооперація за 10 напрямками, зокрема у політичній, економічній, транспортній, освітній, молодіжній, митній сферах і підтримка зв'язків між діаспорами, що прописано в Нахічеванській угоді. На VII Саміті Тюркської Ради (2019) у Баку (Азербайджан) прем'єр-міністр Угорщини В. Орбан запропонував послуги Угорщини як зв'язкової ланки між ЄС і Тюркською Радою, зазначивши, що лише нещодавно у Будапешті було відкрито представництво організації. Проте у цілому, зв'язки між ЄС і ТР цим поки й обмежуються, залишаючись радше ініціативою окремого члена союзу, ніж продуктом його колективних зусиль.

Економічним блоком, що тісно переплетений із ЛАД, виступає **РАДА АРАБСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЄДНОСТІ (РАЕЄ)**, створена 13 арабськими державами (1964) з метою організації і консолідації відносин між державами – членами ЛАД на базі їх природних та історичних зв'язків. Зокрема почалося втілення моделі вільного руху товарів, капіталів і людей. У цьому контексті необхідно вказати на укладання між РАЕЄ та ЄЕС 1982 року угоди про кооперацію, що передбачала обмін досвідом та експертами з питань, що являють взаємний інтерес.

1997 року створено **ПАНАРАБСЬКУ ЗОНУ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ (ПАФТА)**, що охопила 14 країн і 95,0 % внутрішньо арабської торгівлі. Із 2005 року країни-учасники скасували мита та утворили зону вільної торгівлі. У цьому контексті важливо

розглянути АГАДІРСЬКУ УГОДУ 2004 року між Єгиптом, Йорданією, Марокко й Тунісом про створення зони вільної торгівлі. Угода стала частиною плану ЄС із розвитку співпраці між країнами Середземномор'я у рамках реалізації ЄСП, де зону вільної торгівлі розглядали як перший крок ширшого партнерства. ЄС розробив проєкт підтримки Агадірської угоди як ініціативи з поглиблення партнерства за лінією Південь–Південь. Він передбачав створення підрозділу технічної підтримки Агадірської угоди, проведення п'яти досліджень щодо поліпшення економічної інтеграції, зняття технічних бар'єрів у торгівлі, митної кооперації, кооперації в автомобільній сфері та виробництві текстильної продукції, підготовці кадрів із контролю за стандартами, проведення інформаційних кампаній для залучення інвесторів.

Іншим арабським інтеграційним об'єднанням у Середземномор'ї виступає **СОЮЗ АРАБЬСЬКОГО МАГРИБУ (САМ)**, що заснований 1989 року на базі угоди у ході зустрічі лідерів Алжиру, Лівії, Мавританії, Марокко й Тунісу у Марракеші. Проєкт став спробою "магрибської п'ятірки" зменшити економічну та торгівельну залежність від ЄЕС і США, захистити свої національні інтереси на базі реалізації потенціалів країн у ході спільного розв'язання економічних проблем регіону. Утім, сама *Угода про створення САМ* передбачала не лише укріплення міжарабських зв'язків, але, як би це не було парадоксально, ще й тісну взаємодію з ЄЕС на базі наявних історичних систем зв'язків. Планувалося досягти синергії у відносинах на рівні діалогу двох спільнот.

Хоча у рамках САМ удалося укласти понад 30 міждержавних угод і реалізувати низку вдалих проєктів у сфері транспортування енергоносіїв, нафтопереробки, машинобудування, але системні політичні розбіжності всередині союзу (алжиро-марокканське протистояння, статус Сахарської Арабської Демократичної Республіки, громадянська війна в Алжирі, втручання лівійців до внутрішніх справ Мавританії, процеси дестабілізації унаслідок "арабської весни" у Тунісі та Лівії) спричинили його низьку ефективність.

У підсумку лідери Магрибу й досі більшою мірою орієнтуються на розвиток зв'язків з ЄС, ніж між собою. Зокрема, цьому сприяє чинник Барселонського процесу та створення Середземноморського Союзу, що виступає частковим замінником САМ. Через таку дисфункціональність САМ його називають "організацією-зомбі". У підсумку можна дійти висновку, що на Півночі Африки не може йтися про існування повноцінного та життєздатного інтеграційного проєкту, натомість існують лише набори міждержавних зв'язків, а в контексті так званого "*привілейованого партнерства*" САМ та ЄС наявний приклад глибокої асиметрії, що існує між південним і північним берегами Середземного моря.

Цікавою є думки дослідників¹⁶, які вважають, що балансу можна досягти лише за створення схеми: "Північне Середземномор'я сприяє розвитку Південного, а натомість останнє забезпечує ЄС комфортними безпековими умовами існування". Хоча формула *безпека в обмін на розвиток* і не враховує низки параметрів, особливо змін клімату, утім, поки лише так можна досягти гармонічних відносин та перетворити Середземне море на "озеро миру".

Організація ісламської співпраці

ОРГАНІЗАЦІЯ ІСЛАМСЬКОЇ СПІВПРАЦІ (ОІС), що є правонаступницею Організації ісламської конференції (з 2011 р.), – друга за чисельністю міжурядова організація у світі після ООН, що згуртовує у своїх лавах 57 членів, які представляють чотири континенти та є об'єднаним голосом ісламської спільноти світу. При цьому в лавах організації є арабські країни, що контролюють ліву частку енергоносіїв на планеті. ОІС є унікальною міжнародною організацією також з огляду на те, що у своїх структурах і практичній діяльності змогла об'єднати релігію, міжнародні відносини, політику та юридичну сферу.

Відносини між ОІС та ЄС набули актуальності після данського карикатурного скандалу 2005 року, оскільки обидві організації дотримують однакових поглядів щодо окремих си-

¹⁶ К. Вебхе-Ерера з університету Ла-Лагуна.

туацій, особливо тем, які пов'язані з політизацією релігії, намагаючись укріпити двосторонні відносини. 2011 року відбулася перша місія **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ ЗОВНІШНІХ ЗВ'ЯЗКІВ** (ЄСЗЗ) до м. Джидда (Саудівська Аравія), а 2012 року – перші неофіційні переговори у Брюсселі й відкриття Місії постійного спостерігача ОІС при ЄС. Набули розвитку зв'язки ОІС з європейськими інституціями, такими як Європейський парламент та ЄСЗЗ. 2015 року у Нью-Йорку підписано *меморандум про взаєморозуміння*, ЄС призначив свого представника при ОІС. Обидві сторони проводять регулярні заходи щодо питань, які вимагають спільних рішень (про конфлікти на Близькому Сході, боротьбу з тероризмом, захист прав релігійних меншин, надання гуманітарної допомоги, розвиток міжкультурної толерантності).

2016 року Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки Ф. Могеріні запустила **ГЛОБАЛЬНУ СТРАТЕГІЮ** зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, що у тому числі включала питання взаємодії з ОІС.

Наразі можна виділити такі напрямки співпраці ОІС та ЄС:

1. Урегулювання конфліктів на Близькому Сході шляхом розв'язання економічних і соціальних проблем. Це стосується конфліктів у Палестині, Сирії, Ємені, Лівії. 2019 року Європарламент та ОІС провели спільний симпозіум "Розширення ізраїльських поселень на окупованих Палестинських територіях, особливо у Східному Єрусалимі". На заході пролунав заклик представників ОІС до країн ЄС визнати Палестинську державу та підтримати її вступ до ООН як повноправного члена.

2. Співпраця у сфері захисту прав людини, культури, заохочення толерантності, поваги до свободи релігії і вибору переконань, розширення прав жінок. Це стосується багатосторонньої співпраці у рамках ООН, у тому числі з питань реформування організації.

3. Співпраця заради гармонії між цивілізаціями, що набуло особливої гостроти після подій 11 вересня 2001 року у США. Основний інструмент в цьому напрямку – проведення

просвітницьких акцій, зокрема щодо культивування солідарності та попередження расових, релігійних і культурних упереджень.

Інтерес ЄС до ОІС дослідники пов'язують зі здійсненням впливу реально діючої структури на врегулювання міжнародних проблем, що дозволяє європейцям підняти делікатні питання захисту християнських меншин у мусульманських країнах, натомість ОІС відстоювати захист прав мусульман у країнах ЄС. ОІС також здатна стати елементом збільшення стабільності на Близькому Сході (Сирія, Лівія), що цікавить Брюссель з огляду на гостроту міграційної проблеми та напруженість на турецько-грецькому кордоні. У комплексі з пошуком спільних підходів до питань боротьби із тероризмом, попередження конфліктів і постконфліктного миробудівництва поглиблення взаємодії ЄС–ОІС виглядає все більш актуальним.

Організація економічної співпраці

Організацію економічної співпраці (ОЕС, з 1985 р.) заснована під назвою ініціативи **РЕГІОНАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА КОМПЕРАЦІЯ** (1964) Іраном, Пакистаном і Туреччиною. Наразі у лавах організації перебувають 10 країн: крім засновників, це країни Центральної Азії та Азербайджан. Організація декларує своїм завданням сталий розвиток країн-членів та усього регіону Європи, Кавказу, Близького Сходу та Центральної Азії. Щодо ступеню внутрішньої інтеграції декларується завдання перетворення на структуру, подібну до спільного ринку країн ЄС.

Пакистанський посол в Ірані М. Бух Аббасі після X саміту ОЕС (2009, Тегеран) заявив про розгляд питань, розв'язання яких прискорить розвиток цілого регіону (залізничне та автомобільне сполучення між країнами ОЕС, створення спільного банку ОЕС у Стамбулі, візова політика та соціальні зв'язки між країнами). Він заявив: "Шлях, яким розвивається ОЕС, іншаллах, гадаю дуже близький до тих цілей, що ЄС досяг за 20 років – ми зможемо їх досягти у значно більш стислі

терміни". Отже, попри відсутність практичних кроків у сфері взаємодії ЄС та ОЕС, останній розглядає європейський наднаціональний проєкт як зразок для наслідування, хоча наразі комплекс санкцій, що діє проти Ірану, стримує розвиток цих відносин. Проте не можна виключати, що після Brexit і більшої автономізації ЄС від Вашингтону, Брюссель не започаткує функціональний діалог з ОЕС з питань, що являють спільний інтерес.

З огляду на різноманіття багатосторонніх форматів розвитку відносин між ЄС і міждержавними угрупованнями країн Близького Сходу, стає зрозуміло, що трансрегіоналізм та інтеррегіоналізм є важливими способами набуття ЄС правосуб'єктності на міжнародній арені. При цьому ставка робиться на стабілізацію та укріплення міждержавних блоків країн Близького Сходу, що є прямими сусідами ЄС, або сусідами другого порядку. Водночас очевидно, що поки ні трансрегіоналізм, ні інтеррегіоналізм не змогли стати вичерпними стратегіями у політиці Брюсселю щодо регіону. Вагомими доповненням до них є двосторонні формати відносин ЄС з такими центрами впливу близькосхідного простору, як Туреччина, Іран, Саудівська Аравія, Ізраїль та Єгипет.

Двосторонні відносини ЄС із провідними державами Близького Сходу

Регіон Близького Сходу має унікальну внутрішньополітичну будову, яка пов'язана з історико-цивілізаційним особливостями його розвитку. Унікальність полягає в тому, що на відносно невеликому перехресті відбулося скупчення державних акторів, що мають високий силовий потенціал і претендують на роль регіональних центрів впливу. Значна концентрація конкуруючих національних проєктів облаштування регіону підштовхує ЄС до вироблення індивідуальних підходів до строкатого конгломерату держав, яким дуже складно дійти згоди між собою.

ЄС – Туреччина: заморожене розширення. Турецька Республіка посідає особливе місце у зовнішній політиці Євро-

пейського Союзу. Країна лишається єдиним на Близькому Сході кандидатом на повноцінне членство у лавах союзу, до того ж сторони мають широкий комплекс взаємних інтересів у таких питаннях, як міграція, боротьба з тероризмом, економіка й торгівля.

У зверненні з нагоди Дня Європи 2020 року президент Туреччини Р.Т.Ердоган зазначив, що в грудні 1999 року було затверджено турецьку кандидатуру на членство в ЄС, і стратегічною метою Туреччини є набуття *статусу повноцінного члена союзу*. Він вирішив скористатися темою боротьби з пандемією COVID-19, аби нагадати, що Анкара та країни ЄС *"перебувають в одному човні"*, і необхідно покінчити з дискримінаційним ставленням до Туреччини з різних питань. На думку Ердогана, настав час об'єднати всі сили в усіх напрямках, і повноцінне членство Туреччини в ЄС, поряд з економічним, політичним, соціальним та безпековим внеском, могло би збагатити союз і перетворити його на глобального актора.

Оптимістичні заклики турецького лідера пролунали на тлі зростання скептичних настроїв у Брюсселі та інших столицях ЄС щодо перспектив виходу двосторонніх відносин між сторонами на якісно новий рівень. У доповіді Європейської комісії щодо Туреччини (2019), що містила 33 глави, було зазначено: Анкара продовжує свій рух від ЄС, а переговори щодо набуття членства фактично зайшли у тупик, переговорний процес щодо виконання закриття старих і відкриття нових параграфів – заморожено, а модернізацію митного союзу ЄС – Туреччина не передбачено. Це стало сигналом про те, що *Індикативна стратегія щодо набуття членства на період 2014-2020 років* виявилася провальною, у Туреччині не відбулося позитивних зрушень у бік інституційних, адміністративних та юридичних змін національного рівня для того, щоб зробити відповідні турецькі політики відповідними європейським стандартам.

Отже, реалізація заходів щодо вступу, які включали такі сфери, як демократія та врядування, верховенство закону та

фундаментальних прав, захист довкілля та протидія змінам клімату, транспорт та енергетика, конкурентоздатність та інновації, освіта, зайнятість, АПК і розвиток сільських громад, регіональна кооперація, на які було сукупно виділено 4,8 млрд євро, не відповідала очікуванням Брюсселю. Особливого погіршення відносини між сторонами набули після провалу путчу (2016) у Туреччині та початку політичних репресій, обмеження свободи слова та інших порушень прав людини з боку уряду Ердогана. На ці проблеми є відсилання у тексті рекомендаційної резолюції Європейського парламенту (2019), яку було ухвалено 370 голосами "за", що наголошувала на необхідності призупинення переговорів щодо турецького членства. Документ викликав обурення МЗС Туреччини, яке назвало його "одностороннім і далеким від об'єктивності". Крім публічного осуду, Анкару покарали фінансово: у 2016-2020 роках Анкара недоотримала 1,4 млрд євро, що було передбачено планом на базі п'ятирічного бюджетування.

Свідченням негативної реакції на турецьку бездіяльність стала заява єврокомісара з питань розширення та сусідства О. Варгаї, який вказав: Туреччина не отримає фінансування у рамках інструментів підготовки набуття членства на період 2021-2027 років. Фактично це означає, що у найближчі п'ять років сторони ставлять діалог щодо розширення на паузу.

Найбільш виразну негативну позицію щодо європейських перспектив Туреччини висловлює керівництво Франції. Президент Макрон під час зустрічі із турецьким колегою відкрито заявив, що процес набуття Туреччиною членства в ЄС не має прогресу, тому Анкарі необхідно запропонувати якийсь інший варіант партнерства, що не передбачатиме права на повноцінне членство в Союзі. У відповідь Ердоган зазначив, що європейці не були щирими з турками, забрали у них дорогоцінний час, та Анкара *"більше не хоче ЄС"*.

У цьому контексті слід зазначити два моменти. По-перше, французький уряд скептично налаштований на розширення ЄС загалом, доки не буде переглянуто стратегію в цій сфері. Ідеться про бажання Парижу просунути формулу "штрафів

за відкат і затримки". Вона передбачає, що 35 глав переговорів буде поділено на шість тематичних груп, кожній з яких відповідатиме окрема фаза переговорного процесу. Якщо країна-претендент порушуватиме домовленості, що були досягнуті у ході переговорів з будь-якої із попередніх фаз, то процес вступу призупиняється та має бути розпочатий наново. За чітке виконання домовленостей країна-претендент, навпаки, отримуватиме бонуси у вигляді додаткового фінансування на реформи. Таким чином, для Анкари постають додаткові бар'єри для набуття членства, що поглиблює євроскептичні настрої усередині країни.

По-друге, цей самий євроскептицизм додатково підживлює Велика Британія після Brexit. Обидві країни у період 2016-2017 років стикнулися, хоча із різних причин, з однаковою проблемою потреби "реконструкції відносин" з ЄС. Британський прем'єр-міністр Б. Джонсон, який має турецьке коріння (є правнуком останнього міністра закордонних справ Османської імперії А. Кемаль-Бея), проводить курс на зближення з Анкарою у більш вільних від чинників ЄС умовах. Сторони поглиблюють торгівельну та безпекову співпрацю, зокрема у сфері ВТС, формуючи нову рамку відносин в "еру після Brexit".

Якщо розглядати розбіжності у позиціях між ЄС і Туреччиною, то, крім відкату Анкари від європейських демократичних стандартів, вони стосуються наступних проблем:

- велика кількість населення, що 2019 року перевищувало 82,0 млн осіб, робить Туреччину демографічним лідером ЄС у разі вступу до блоку, що автоматично означатиме пропорційне отримання найбільшої кількості місць в Європейському парламенті та суттєве послаблення позицій ФРН і Франції;

- чинник ісламу: 82,0 % населення Туреччини є мусульманами переважно сунітської течії, отже включення мусульманської держави до складу ЄС означатиме суттєві зміни у структурі ідентичності блоку та можуть посилити внутрішнє напруження на базі культурних відмінностей;

- питання об'єднання Кіпру та визнання Анкарою Республіки Кіпр й надання судам греків-кіпріотів доступу до морських портів й повітряного простору Туреччини;

- проблема нелегальної міграції із турецької території до Греції набула особливого загострення 2020 року, коли грецький прем'єр-міністр К. Міцотакіс зазначив: "знакову угоду Туреччина – ЄС 2016 року щодо обмеження міграції зруйновано через тактику Анкари". Афіни обвинувачують турецький уряд у використанні мігрантів із Сирії як пішаків для шантажу ЄС;

- тема визнання геноциду вірменського населення в Османській імперії 1915 року, яку просуває вірменське лобі у Франції, є неприйнятною вимогою для Анкари;

- проблема дотримання прав жінок, ЛГБТ-спільноти та проходження альтернативною служби. У контексті цього в ЄС розробив *Локальну стратегію захисту правозахисників у Туреччині*, що набула особливої актуальності після спроби військового перевороту 2016 року;

- наявність ст. 301 у Кримінальному кодексі Туреччини, що передбачає кримінальне покарання за "образу турецької нації, республіки та Великих національних зборів", яку використовують для проведення політичних переслідувань.

Надзвичайно гострою проблемою у відносинах Анкари та Брюсселю лишається тема різних поглядів на пошук моделі врегулювання лівійської кризи. ЄС засуджує іноземне, зокрема турецьке втручання до внутрішніх справ Лівії. Верховний представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки Ж. Боррель, у зв'язку з турецьким рішенням ввести війська до Лівії ЄС, закликає Анкару відмовитися від цього: "Чим більше ворогуючі сторони в Лівії спиратимуться на закордонну підтримку, тим більше важелів неналежного впливу на суверенні лівійські рішення вони даватимуть зовнішнім гравцям". Проблема корениться в тому, що Анкара планує розробляти шельфові зони Східного Середземномор'я та видобувати тут енергоносії на ділянках, що є суверенними територіями Кіпру, і, таким чином,

порушує його суверенітет, не кажучи вже про сумнівні спроби створення Анкарою безпосередньої морської ділянки кордону з Лівією, що суперечить нормам міжнародного права.

Попри наявність суттєвих розбіжностей і проблем у відносинах ЄС і Туреччина лишаються взаємозалежними один від іншої у сфері торгівлі. Ще 1963 року в Анкарі було підписано **УГОДУ ПРО СТВОРЕННЯ АСОЦІАЦІЇ МІЖ ЄС І ТУРЕЧЧИНОЮ**, яка 1995 року переросла у створення **МИТНОГО СОЮЗУ** між сторонами. З метою зближення з ЄС у країні реалізовували програми економічних реформ для забезпечення макроекономічної стабільності, підвищення конкурентоздатності, інклюзивного зростання та зменшення безробіття. У підсумку, обсяг товарообігу 2019 року становив 138,0 млрд євро, з яких 68,2 млрд – експорт європейських товарів до Туреччини (-1,3 %), 69,8 млрд – турецький імпорту до ЄС (+4,4 %). Також у період з 2008 по 2017 рік понад 65,0 % прямих іноземних інвестицій до економіки Туреччини мали європейське походження, тоді як 52,0 % турецьких прямих іноземних інвестицій надходили до країн ЄС.

Про особливу роль економічних зв'язків між Туреччиною та ЄС свідчить функціонування механізму **ЕКОНОМІЧНОГО ДІАЛОГУ ВИСОКОГО РІВНЯ (ЕДВР)**, що був започаткований 2015 року. Останнє засідання ЕДВР відбулося 2019 року та включало проведення діалогу лідерів великого бізнесу з обох сторін, а також міжурядових консультацій, що охоплювали питання динаміки економічної ситуації, інвестицій, торгівлі та діяльності митного союзу.

Саме економічна сфера, де сторони обопільно залежать – ЄС має 50,0 % турецького експорту, а Туреччина для ЄС – п'ятий за значущістю ринок збуту, який формує фундамент для нормалізації і переоцінювання відносин, що наразі переживають складні випробування.

ЄС – Іран: фокус на ядерній угоді. Ісламська республіка Іран претендує на особливу роль на Близькому Сході.

Іран – це енергетичний гігант, що має другі за розміром доведені запаси природного газу у світі (понад 33,0 трлн м³, 2018) і треті запаси нафти (понад 211,0 млрд бар., 2019).

Іранське керівництво розробляло проекти експорту цих енергоносіїв на світовий ринок, зокрема до країн ЄС через проєктний трубопровід Іран – Ірак – Сирія.

Після повалення режиму Саддама Хусейна в Іраку Тегеран скористався вакуумом сили, що виник у межах регіону, і розпочав реалізацію власної регіональної стратегії лідерства, основу якої формує діяльність Корпусу вартових ісламської революції і військового підрозділу спецпризначення "Кудс", що підтримують існування шіїтських збройних угруповань у Лівані, Сирії, Іраку, Бахреїні, Ємені, а також проводять спеціальні операції в Афганістані та Пакистані. Мета геостратегії Тегерану – утримання шіїтської дуги, що включає Дамаск і Багдад, з метою протидії американській політиці у регіоні, і стримування Саудівської Аравії.

Іран з 2004 року підозрюють у розробці ядерної програми військового характеру, хоча А. Хаменеї 2003 року заявив про заборону та використання будь-якої зброї масового знищення, а 2019 року додав, що, хоча Іран має всі необхідні технологічні можливості, виробництво та використання ядерної зброї є забороненими з погляду ісламу. Проте у Вашингтоні та Тель-Авіві з недовірою ставлять до подібних заяв, зважаючи на антиізраїльську налаштованість вищого керівництва Ірану.

Наведені чинники справляють значний вплив на відносини Ірану та ЄС і визначають магістральні напрямки *"складного діалогу"* між сторонами. До їх числа можна зарахувати:

- *співпрацю з Іраном* у торговельно-економічній, інвестиційній та енергетичній сферах. ЄС зацікавлений в участі у модернізації іранської економіки, включенні Ірану до числа членів СОТ, спільних проєктах у сфері промисловості (текстильне виробництво, автомобілебудування, фармацевтика, туризм), технічній допомозі у розвитку іранського сільськогосподарства, розвитку авіаційного транспорту та імпорту іранських енергоносіїв для диверсифікацій поставок на ринок ЄС. У той самий час партнерські відносини між сторонами не є рівними, оскільки Брюссель дотримує санкційних

режимів проти Тегерану (санкцій через іранську ядерну програму, ембарго на постачання зброї, ракетних технологій, закупівлю окремих груп рідкоземельних металів і програмного забезпечення; пакети санкцій щодо проблем з прав людини та підтримки тероризму). Загалом санкційний режим ЄС щодо Ірану лишається найбільш жорстким серед усіх, що введені союзом;

- *взаємодію з питань стабілізації ситуації на Близькому Сході та врегулювання численних конфліктних ситуацій, що підвищують різноспрямовані виклики у регіоні Східного Середземномор'я. Реалізація цього пункту є важливим у світлі підтримання доктрини ЄС "торгівля, як запорука формування миру";*

- *збереження дієвості "Спільного всеохоплюючого плану дій" (СВПД або "ядерна угода"), який узгоджено 2015 року між Іраном та "шісткою" (постійні члени Ради безпеки ООН і ФРН). Документ передбачає винятково мирний характер ядерної програми Ірану, прийняття Тегераном обмежень щодо ядерної програми в обмін на повне зняття санкцій протягом 10 років. Хоча СВПД була позиціонована як "добра угода" та "крок до миру на Близькому Сході", 2018 року президент США Д. Трамп назвав її "такою, яка розкладається та є гнилою структурою", що неспроможна попередити появу в Ірану ядерної зброї у близькому майбутньому, і пообіцяв відновити жорсткі санкції щодо іранської ядерної програми. У той самий час країни-члени не поділяли позицію адміністрації США та здійснили серію кроків для збереження чинності "ядерної угоди".*

Аналіз поточного стану ірано-європейських відносин свідчить, що вони базуються на *Спільній заяві* високого представника ЄС і віце-президента Європейської комісії Ф. Могеріні та голови МЗС Ірану Д. Заріфа (2016). Документ охоплює 17 сфер співпраці, у тому числі економіку, торгівлю, інвестиції, сільське господарство, енергетику та зміни клімату, кооперацію у сфері мирного атому, обіг наркотиків, міграцію та гуманітарну сферу.

Основні завдання двосторонніх відносин:

- забезпечення та підтримка повного виконання СВДП задля подальшого поглиблення співпраці;
- розвиток співпраці у сферах, що являють взаємний інтерес задля досягнення економічного розвитку, прав людини, процвітання та добробуту народів Ірану та ЄС;
- сприяння регіональному миру, безпеці, стабільності та мирному врегулюванню регіональних конфліктів шляхом діалогу та взаємодії.

Для координації відносин з Іраном було сформовано **ІРАНЬКУ ЦІЛЬОВУ ГРУПУ (ІЦГ)**, але представництво ЄС у Тегерані не було відкрито, і відносини підтримують через посольства країн – членів ЄС, які головує у Раді ЄС. Поточний стан відносин між сторонами європейські дослідники називають "*поствіденськими*", і їхнім завданням є імплементація у життя СВДП через діяльність ІЦГ у частині скасування економічних і фінансових санкцій.

З погляду європейців, СВДП зміг зупинити уранову та плутонієву програми Ірану, якому лишилися лічені місяці до здобуття ядерної зброї. Натомість було запроваджено надійний режим перевірки ядерних об'єктів країни з боку МАГАТЕ, демілітаризацію ядерних установок в Араку та Фардо, що зменшило збагачувальні можливості Ірану на 75,0 % і запровадило транспарентний режим закупівлі ядерних матеріалів.

У Брюсселі вважають, що збереження СВДП є критично важливим для підтримання дієвості режиму нерозповсюдження ядерної зброї у рамках ДНЯЗ і поліпшення регіональної і глобальної безпеки. Отже, ЄС висловлює глибоке занепокоєння рішенням США вийти з "ядерної угоди" в односторонньому порядку.

Утім, слід зазначити, що американська санкційна політика проти Ірану змусила ЄС згорнути торгівельні відносини з іранцями. Для прикладу, 2019 року іранський експорт до країн ЄС зменшився у 13 разів (до 0,7 млрд євро), а європейський експорт до Ірану впав майже удвічі (до 4,4 млрд євро).

Аби нівелювати негативні ефекти американських санкцій на торгівлю за лінією ЄС – Іран у січні 2019 року за ініціати-

ви урядів "евротрійки" (Велика Британія, Франція та Німеччина) було започатковано *INSTEX* – інструмент підтримання торгівельних обмінів, що дозволяв у координації з іранським **СПЕЦІАЛЬНИМ ТОРГІВЕЛЬНИМ І ФІНАНСОВИМ ІНСТРУМЕНТОМ (STFI)** здійснювати бездоларові операції і транзакції без системи SWIFT. Але повноцінного відновлення торгівлі між ЄС та Іраном так і не відбулося, хоча у рамках спільної боротьби з COVID-19 за допомогою *INSTEX* 2020 року було здійснено торгівельну операцію з експорту європейського медичного обладнання до Ірану. Утім, очікування, що *INSTEX* може бути використаний для торгівлі нафтою, є передчасними.

Хоча європейська дипломатія продовжує реалізацію політики на збереження дієвості СВДП, проте без забезпечення економічних інтересів Ірану та послаблення санаційного тиску США, перспективи однієї із найважливіших угод у сучасній системі міжнародних відносин є вкрай непевними.

ЄС – Ізраїль: між дружбою та ворожнечею. Ізраїльські дослідники зазначають, що Ізраїль був серед перших держав, які виявили інтерес у встановленні діалогу із країнами європейського співтовариства ще в середині 1950 років, навіть до укладання Римської угоди. Проте тут же згадують цитату німецького історика Д. Дінера: "Ізраїль з Європи, але не у Європі". Попри сукупність різномірних чинників, практика взаємодії зробила ці відносини хоч і переплетеними у багатьох сферах до такого ступеню, що європейці навіть уживають термін "спеціальне партнерство", але водночас мінливими, а сам Ізраїль радше є "не країною Середземномор'я, а островом посередині Атлантики". Ідеться, зокрема про такі фактори:

- чинник Голокосту та негативного історичного досвіду співіснування євреїв та європейців;
- позиція ЄС/ЄС щодо палестино-ізраїльського конфлікту після Шестиденної війни (1967) та в подальшому, зокрема, критика "поселенської політики" Ізраїлю на Західному березі річки Йордан;
- відведення США центрального місця у зовнішньополітичній стратегії Ізраїлю та істотна орієнтація на Росію після "пострадянської алії", що почалася 1989 року;

- невдоволення Ізраїлю спробами Брюсселю зберегти функціональність СВДП з Іраном;
- неспроможність країн ЄС розробити консолідовану позицію щодо Ізраїлю.

Означені позиції накладаються на матрицю свідомості ізраїльтян, 55,0 % яких, згідно з даними опитувань громадської думки Mitvim за 2018 рік, вважають ЄС конкурентним, а не дружнім щодо Ізраїлю утворенням. Більш того, 50,0 % ізраїльських респондентів вважають ЄС "скоріше ворогом", і лише 18,0 % – "скоріше другом". При цьому серед ізраїльтяно-євреїв показник негативного ставлення до ЄС ще вищий – 61,0 % опитаних негативно ставиться до Європейського Союзу. Стратегічно важливим для Ізраїлю ЄС убачають лише 17,0 % респондентів. Отже, можна дійти висновку про те, що "арабо-іранський" чинник стоїть на заваді безконфліктних відносин ЄС – Ізраїль.

Також цікавими є різноспрямовані геополітичні орієнтації ізраїльтян, з яких 28,0 % вважають Ізраїль близькосхідною країною, 23,0 % – зараховують його до Європи, а 22,0 % – до регіону Середземномор'я. Зокрема, ЄС задіяв Ізраїль як до програм ЄПС, так і до Середземноморського союзу.

Однак у Брюсселі зважають ще й на інший, більш оптимістичний погляд, і спираються на "чинники, що цементують" у партнерстві між сторонами, до яких належать тісні торгівельно-економічні зв'язки, поділяння спільних демократичних цінностей, повага до верховенства закону та орієнтування на відкриту міжнародну економічну систему, базовану на ринкових принципах.

На двосторонньому рівні відносини базуються на *Угоді про кооперацію (1975)*, яку замінила *Угода про Асоціацію між Ізраїлем та ЄС (2000)*, що стала модельним документом для укладання подібних асоціацій з іншими державами Південного та Східного Середземномор'я. Угода передбачає підтримання регулярного політичного діалогу щодо зони вільної торгівлі товарами, лібералізації сфери послуг, свободи руху капіталів, правил конкуренції і соціальної співпраці. Акцент

зроблено на дотриманні прав людини та принципів демократії (ст. 2 Угоди). Головними органами Асоціації стала її Рада на рівні міністрів закордонних справ і Комітет Асоціації.

2005 року було схвалено **ПЛАН ДІЙ У РАМКАХ ЄПС**, що мав на меті поступову інтеграцію Ізраїлю до питань європейського порядку денного та програм у рамках діяльності 10 підкомітетів. ЄС та Ізраїль також уклали три секторальні угоди: *Про сільськогосподарське виробництво та риболовлю* (2010), *Про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції* (АСАА, 2012), що стосувався переважно фармацевтичних виробів, і *Про відкрите небо* (2013).

Щороку у рамках групи "Південь ЄПС" Ізраїль отримує 2,0 млн євро на реалізацію *Twinning-проектів* – інструментів інституціональної розбудови та безпосередньої технічної співпраці між органами влади держав – членів ЄС і країн-бенефіціарів. Мета проєктів – допомога Ізраїлю у покращенні та підсиленні адміністративного функціонування органів державної влади, їх структури, а також людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти наближенню *acquis communautaire* ЄС. Проєкти повинні мати обов'язковий результат, за відповідають конкретні чиновники високого рівня.

У сфері освіти Ізраїль користується можливостями програми Erasmus+ із підтримки викладацьких кадрів, тренінгів, молоді та спорту, з 1996 року ізраїльські дослідники через Директорат досліджень та інновацій Ізраїль – ЄС залучені до рамкових програм розвитку науки та технологій Horizon 2020, Horizon Europe (2021-2027) та програми підвищення конкурентоспроможності EUREKA.

Щодо подальшого розвитку відносин Ізраїлю та ЄС слід зазначити:

- попри певні сигнали уряду Ізраїлю щодо набуття повноцінного членства в ЄС у Брюсселі це виключають, але готові до будь-яких інших максимально можливих "привілейованих" форматів інтеграції. У країнах Європи вбачають негативну роль Ізраїлю в питаннях підвищення конфліктності довкола Палестини, Лівану, Сирії, що несе небезпеку ЄС. Сво-

єю чергою, визнання окремими країнами ЄС Держави Палестина віддаляє Ізраїль від блоку;

- саме більш критичне ставлення Брюсселю до Тель-Авіву та прихильність до палестинців і їх держави у кордонах 1967 року, а також визнання прав на столицю в Єрусалимі, пригнічує ізраїльських дипломатів і зменшує їхню активність. Лунають навіть обвинувачення на адресу ЄС в "новому антисемітизмі". Доходить до того, що 2020 року депутат Європарламенту А. Лопес-Істуріз констатував такий факт: "між Ізраїлем і ЄС відсутній реальний політичний діалог, і це є нестерпним".

ЄС – Єгипет: проблеми експорту енергоносіїв і демократії. Сучасні відносини між Арабською Республікою Єгипет та ЄЕС започатковано 1966 року, і в період з 1972 по 1990 рік Єгипет був об'єктом **ГЛОБАЛЬНОЇ СЕРЕДЗЕМНОМОРСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО БЛОКУ**. У Брюсселі розглядали Єгипет як стратегічно важливого партнера на Близькому Сході, і з ним, Йорданією та Сирією (1977) було підписано *Угоди про співпрацю* та протоколи до них, що стали продовженням подібних угод, які було укладено роком раніше з Алжиром, Марокко й Тунісом.

Документ, що складався із трьох глав, основну увагу концентрував на розвитку торгівлі. Взаємний інтерес також являли сфери інвестицій, економіки й технічної співпраці. Було декларовано широкомасштабну співпрацю, що мала сконструювати нову модель відносин між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються. Європейську зацікавленість щодо розвитку відносин з Єгиптом обумовлювали такі чинники:

- глибокі історичні зв'язки між Єгиптом і Великою Британією та Францією;

- розташування Суецького каналу на єгипетській території, що з'єднує Середземне та Червоне моря та є одним із найважливіших стратегічних морських комунікацій, оскільки він являє найкоротший морський шлях із Середземномор'я до Індійського океану;

- у демографічному плані Єгипет – найбільш густонаселена арабська країна регіону – 102,0 млн осіб, отже це серйозний ринок збуту для європейських товарів;

- Каїр має 12 за силою збройні сили у світі та реалізує свої регіональні амбіції на Близькому Сході, зокрема прагне стати "газовим хабом Східного Середземномор'я", що наражає його на протистояння із Туреччиною за першість у цій сфері.

Важливим етапом європейсько-єгипетських відносин стало укладання **УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ (2001)** разом із п'ятьма протоколами, що заклали підвалини для регулярного політичного діалогу та посилювали кооперацію у багатьох сферах, зокрема інвестиційній, адже 75,0 % прямих іноземних інвестицій до Єгипту надходить із країн ЄС. Асоціація передбачала створення зони вільної торгівлі для безмитного руху промислових товарів, а з 2010 року – продуктів переробки сільськогосподарської продукції і риби.

Функціонування ЗВТ сприяло подвоєнню двосторонньої торгівлі у 2004-2016 роках, проте її повний потенціал досі лишається нереалізованим переважно через неповну відповідність частини промислових товарів Єгипту європейським стандартам.

Каїр також почав отримувати допомогу ЄС через щорічні програми **ІНСТРУМЕНТУ СУСІДСТВА ТА ПАРТНЕРСТВА (ІСП, 2007-2013)**, а пізніше через ЄСП (2014-2020), тематичні правозахисні програми, метою яких є розбудова громадянського суспільства, регіональних і місцевих програм співпраці ЄПС через Інвестиційний фонд сусідства.

Окремим джерелом фінансування є *Надзвичайний цільовий фонд ЄС* задля забезпечення стабільності та усунення корінних причин нелегальної міграції.

2007 року також було узгоджено **ПЛАН ДІЙ ЄС – ЄГИПЕТ**, що стимулював розширення двосторонніх відносин у політичній, соціальній та економічній сферах. 2017 року на заміну Плану дій було ухвалено **ПРІОРИТЕТИ ПАРТНЕРСТВА ЄС – ЄГИПЕТ НА 2017-2020 РОКИ**, що було спрямовано на підтримку єгипетської **СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ – БАЧЕННЯ 2030**. До пріоритетів належать:

- сучасна стала економіка та соціальний розвиток (модернізація економіки та розвиток підприємництва, посилення торгівельно-інвестиційної активності, соціальний розвиток і соціальна справедливість, зміни клімату, довкілля та енергетична безпека);

- зовнішньополітичне партнерство (стабілізація спільних держав-сусідів, взаємодія у врегулюванні криз і надання гуманітарної допомоги);

- укріплення стабільності (сучасна демократична держава, безпека та тероризм, управління міграційними потоками).

На ці потреби ЄС 2017 року виділив Єгипту 100,0 млн євро. Треба зазначити, що наданий обсяг коштів стрімко зменшується, оскільки на потреби ІСП на період 2007-2013 років виділяли 1,0 млрд євро. Частково це пов'язано із військовим переворотом 2013 року, після якого ЄС перерозподілив свої фонди на підтримку програм сприяння незможним прошкам і розвитку громадянського суспільства.

2005 року сторони уклади **ДОГОВІР ПРО НАУКОВУ ТА ТЕХНОЛОГІЧНУ КООПЕРАЦІЮ** задля збільшення єгипетської участі у європейській багатонаціональній програмі *Horizon 2020*. Єгиптяни долучилися до 31 наукового проекту у сфері сталого аграрного виробництва та управління водними ресурсами. Крім того, Каїр є учасником двох інших наукових проектів: **ДОРОЖНЯ КАРТА НАУКОВОЇ І ТЕХНОЛОГІЧНОЇ КООПЕРАЦІЇ ЄС – ПІВДЕННІ СУСІДИ** та **ДОРОЖНЯ КАРТА НАУКОВОЇ ТА ТЕХНОЛОГІЧНОЇ КООПЕРАЦІЇ ЄС – АФРИКА**.

2017 року Єгипет також долучився до **ПАРТНЕРСТВА ЗАДЛЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ІННОВАЦІЙ У ЗОНІ СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я (PRIMA)**, в якій загалом беруть участь 19 країн (180,0 млн населення), яка спрямована на розробку рішень з доступності водних ресурсів і покращення систем аграрного виробництва. Бюджет програми становить 484,0 млн євро.

Наразі відносини між Брюсселем і Каїром ускладнені через політичне переслідування урядом єгипетського президента А.-Ф. Ас-Сісі своїх опонентів із руху "Брати-мусульмани", а також здійснення реформи конституції, що дозволяє керу-

вати країною до 2030 року. Європейців також лякає оманлива стабільність у країні, адже фонди витрачають на зростання показників ВВП, а не на поліпшення добробуту населення. Утім, європейці цінують президента Ас-Сісі за здатність контролювати міграційні потоки, вплив на політичні процеси в охопленій громадянською війною Лівії. Тому європейці більше схильються до позиції президента США Д. Трампа, згідно з якою Єгипет – "це дружня країна, де місцевий режим спромігся у короткі терміни стабілізувати внутрішньополітичну ситуацію". Проте ризик перетворення Єгипту на чергову гарячу точку на карті Близького Сходу залишається, особливо з огляду на наявність невирішеної ефіопо-єгипетської проблеми щодо будівництва греблі ГЕС "Хідасе" в Ефіопії, що може позбавити єгиптян доступу до життєво необхідної води річки Ніл.

ЄС – Саудівська Аравія: "критичні відносини". Специфічною рисою двосторонніх відносин Королівства Саудівська Аравія та ЄС є їхнє перебування у тіні стратегій Брюсселю щодо інших держав Близького Сходу. В Ер-Ріяді розглядають ЄС як гравця "другої ліги" за ступенем впливу на процеси у регіоні, а також не можуть остаточно провести демаркаційну лінію між політикою власне ЄС та окремих держав – членів цього блоку. Місце ЄС у системі координат саудитів обумовлено перетином з їхніми національними інтересами, у той самий час глобальними гравцями на близькосхідній шахівниці у королівстві вбачають США та Росію, а не ЄС, якому, на їхню думку, бракує політичної ваги як об'єднаної інституції.

Історично багата нафтова монархія має тісні зв'язки із Великою Британією та Францією, пізніше до них додалася Німеччина, щоправда контакти між сторонами не набули інституалізації. Ця традиція була перейнята ЄС і віддзеркалена таким чином, що наразі Брюссель не має окремої стратегії відносин для Ер-Ріяду, а розглядає їх як частину партнерства з іншими країнами РСАДПЗ на базі **УГОДИ ПРО СПІВПРАЦЮ** (1988). Складнощі співпраці з цим арабським блоком змушують ЄС все тісніше взаємодіяти із саудитами. Наразі країни ЄС є головними торгівельними партнерами Ер-Ріяду

– понад 17, % торгівлі, у той самий час наявна асиметрія, адже 40,0 % європейського експорту до країни – це продукція із високою часткою доданої вартості, а 75,0 % саудівського експорту до Європи – нафта та продукти її переробки. Саме тим, що Саудівська Аравія є другими у світі, після США, виробником нафти (понад 12,0 млн барелів на добу), тобто є фактичним лідером нафтового картелю ОПЕК, обумовлений глибинний інтерес до королівства. Він підживлюється високою платоспроможністю саудитів, які водночас є другим у світі імпортером зброї у 1998-2017 роках.

Своєю чергою, саудитів цікавлять дипломатичні можливості Великої Британії і Франції, що мають статус постійних членів Ради безпеки ООН, і, звісно, прагнення досягти диверсифікації безпекових можливостей і більшої автономності від США.

Між тим, наявний комплекс проблем, що стоять на перешкоді розвитку відносин між ЄС і Саудівською Аравією:

- підозри щодо наявності саудівського фінансування терористичних організацій, у тому числі тих, що причетні до подій 11 вересня 2001 року у США;

- закиди на адресу Ер-Ріяду у фінансуванні ваххабітських організацій усім світом, на що лише 2013 року було витрачено 10,0 млрд дол.;

- негативне ставлення саудитів до "ядерної угоди" із Тегераном, яку лобює ЄС, а також розбіжності у поглядах з ЄС на події "арабської весни", ситуацію в Лівані, "катарську кризу";

- критика з боку ЄС саудівської інтервенції до Ємену, особливо голосування в Європарламенті щодо запровадження збройного ембарго;

- особливості політичного устрою Королівства, що є абсолютною монархією, указують на те, що країна є далекою від стандартів демократії, отже у ціннісному плані вона віддалена від Європи. Крім того, Саудівська Аравія є країною, що спричиняє розколи всередині ЄС;

- резонансна справа саудівського "журналіста-опозиціонера Хашоггі", якого було вбито 2018 року у будівлі сау-

дівського консульства у Стамбулі за не до кінця з'ясованих обставин.

Окремі країни ЄС після цього скандалу ввели ембарго на постачання зброї саудитам, проте сукупна реакція Брюсселю була дуже стриманою, що є свідченням лояльного ставлення європейців до кронпринца М. бін Сальмана, які не хочуть ставити стратегічно важливі торговельні відносини під удар.

Хоча відносини між ЄС і Саудівською Аравією перебувають у кризовому стані, у ході телефонної розмови саудівського короля С. ібн Абдель Азіз аль-Сауда з главою Єврокомісії У. фон дер Ляйен 2019 року він охарактеризував партнерство з ЄС "історичним". Король переслідує мету заручитися конструктивною підтримкою Брюсселю на міжнародній арені в період головування Ер-Ріяду у "Великій двадцятці". Фактично йдеться про ситуативні партнерства, а не про послідовну стратегію розбудові двосторонніх відносин між сторонами.

Наявність на Близькому Сході щонайменше п'яти великих держав – центрів впливу з регіональними амбіціями та інтересами, що входять в антагоністичні суперечності, спричиняють підвищену конфліктність у вигляді численних внутрішньодержавних і міждержавних криз, до участі у розв'язанні яких активно залучена європейська дипломатія.

ЄС і кризові ситуації на Близькому Сході

Регіон Близького Сходу, крім геостратегічного перехрестя шляхів між частинами "старого світу" такими, як Європа, Азія та Африка, а також району концентрації енергетичних ресурсів планети, із середини ХХ ст. набув репутації зони зосередження значної кількості конфліктів різної природи. Вони наче намисто простягнулися периметром південних і східних середземноморських підступів до ЄС і презентовані палестино-ізраїльським протистоянням, громадянськими війнами у Сирії, Ємені та Лівії, внутрішньополітичною нестабільністю в Іраку, що став об'єктом американо-іранського протистояння, неврегульованою проблемою статусу Західної Сахари та дипломатичною кризою довкола Катару.

Безпосередньо пов'язані з ними та додатково їх ускладнюють, зокрема такі чинники, як діяльність "Ісламської держави" (ІДІЛ), міграційна криза та пандемія COVID-19.

ЄС як важливий актор міжнародних відносин декларує глибоку зацікавленість в активній участі з мирного розв'язання конфліктних вузлів на Близькому Сході. Концептуально підходи до пошуку миру з боку Брюсселю змінювалися як з огляду на ускладнення вироблення спільної позицій (оскільки до "великої трійки" – Велика Британія, Франція та Німеччина в умовах "після Лісабону" додалися інші зацікавлені учасники, зокрема Італія, Греція, Польща, Швеція), так і в світлі дестабілізації більшої кількості близькосхідних держав: від початкового палестино-ізраїльського протистояння до появи нових конфліктів, особливо породжених "арабською весною".

В останнє десятиліття європейські політики прагнули сформулювати нове визначення міжнародних амбіцій ЄС і досягти відходу від ролі молодшого партнера США у спробах урегулювання палестино-ізраїльського конфлікту, інших криз у регіоні та за його межами. ЄС у цьому контексті визначальну роль надає вирішенню конфлікту у Палестині, який у термінах європейської дипломатії збігається із поняттям "мирного процесу на Близькому Сході".

Позиція ЄС щодо палестино-ізраїльського конфлікту

Свідченням зростання міжнародної суб'єктності ЄС в питаннях вирішення міжнародних криз є відкидання з боку ЄС мирних ініціатив президента США Д. Трампа щодо Палестини, так званої "*угоди століття*" або **ПЛАНУ "МИР ЗАРАДИ ПРОЦВІТАННЯ"**. Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки Ж. Боррель 2020 року після вивчення наданих пропозицій заявив, що Брюссель є прибічником "рішення про співіснування двох держав, що засновано на кордонах 1967 року із можливим еквівалентним обміном територій". Нова ж одностороння американо-ізраїльська ініціатива суперечить попереднім домовленостям і здатна погіршити безпекову ситуацію через пропозиції анексії Йор-

данської долини та частин території Західного берегу річки Йордан, а також щодо статусу Єрусалиму. З огляду на це ЄС, якого обидві сторони конфлікту сприймають як прийнятно-го посередника, має запропонувати іншу стратегію вирішення, що унеможливить подвоєння площі палестинських земель, контрольованих Ізраїлем, за рахунок визнання фактичної анексії територій під вже існуючими поселеннями. Натомість фундаментальним інтересом ЄС є реалізації *моделі двох держав* за рахунок створення незалежної, демократичної і життєздатної Палестинської держави із цілісною територією, що житиме в мирі з Ізраїлем та іншими суміжними державами.

Сучасна політика ЄС щодо фінального вирішення палестино-ізраїльського врегулювання базована на таких позиціях:

1. Кордони майбутньої Палестинської держави мають бути безпечними та міжнародно-визнаними, тобто Ізраїль, за незначними винятками, має залишити території, зайняті ним після війни 1967 року, на базі резолюцій РБ ООН №242, 338, 1397, 1402, 1515 і принципів Мадридського процесу.

2. Поселення, побудовані Ізраїлем будь-де на окупованих палестинських територіях, включно зі Східним Єрусалимом, суперечать положенням міжнародного права, а тому є перешкодою або навіть унеможлиблюють реалізацію "моделі двох держав". Отже, ЄС засуджує поселенську експансію ізраїльського уряду;

3. Проблема Єрусалиму є частиною мирних переговорів, зміни статусу кордонів міста після 1967 року Брюссель не визнає, оскільки європейці визнають Єрусалим майбутньою столицею обох держав;

4. ЄС виступає за справедливе, життєздатне та узгоджене розв'язання проблеми палестинських біженців і поважатиме рішення з цього приводу. Із 1971 року ЄС надав суттєву допомогу Близькосхідній агенції ООН із допомоги палестинським біженцям та організації робіт (UNRWA), що працює на території Сирії, Лівану, Західного берегу річки Йордан, у Секторі Газа, але не може працювати у Східному Єрусалимі. За підрахунками, станом на кінець 2019 року за межами Палес-

тинських територій у кордонах 1948 року перебувають понад 6,7 млн палестинців.

5. У питаннях підтримання безпеки ЄС засуджує будь-які акти насильства, що блокують просування мирного процесу, хоча визнає право Ізраїлю на захист своїх громадян від нападів, але винятково у межах норм міжнародного права. ЄС у рамках діяльності місії *EUPOL COPPS* підтримує реформи палестинських правоохоронних і судових органів, у той самий час співпрацює з Ізраїлем у питаннях протидії фінансування тероризму. Загальна лінія, підтримувана ЄС, зводиться до формули: "безпечна вільна Палестина, чий суверенітет користуватиметься повагою, і захищений і безпечний Ізраїль, що може протидіяти будь-яким рецидивам відродження тероризму".

Стратегія ЄС щодо палестино-ізраїльського врегулювання почала окреслюватися з кінця 1970-х року та базується на низці стратегічних документів та заяв високого рівня:

- **ВЕНЕЦІЙСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ ЄЕС (1980)** передбачала готовність держав – членів ЄЕС взяти максимально можливу участь у близькосхідному врегулюванні, розробці компромісного та справедливого рішення палестинської проблеми та конкретних гарантій миру на Близькому Сході. ЄЕС визнав право палестинців на самовизначення та діяльність Організації визволення Палестини;

- **БЕРЛІНСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ (1999)** визнавала право створення життєздатної Палестинської держави та її визнання, коли це стане можливим;

- **СЕВІЛЬСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ (2002)** пропонувала альтернативну американському підходу модель урегулювання палестинської проблеми: "модель двох мирно співіснуючих держав" і підтримку як ко-спонсора триетапної "Дорожньої карти для миру" (інституційне будівництво у Палестині, економічне відновлення, питання пересування населення на окупованих територіях). ЄС стає частиною "Квартету" – ООН, США, РФ із мандатом посередництва у мирних переговорах і підтримки економічного розвитку та інституціонального будівництва

Палестини, що знайшли відображення у документах: Стратегія та пріоритети (2015-2016) та Стратегія (2018-2020);

- **EUBAM RAFAH** – *Спостережна місія ЄС із контролю за діяльністю міжнародного КПП Рафah* (2005) на кордоні Сектору Газа та Єгипту, метою якої є навчання палестинців управлінню власними кордонами;

- **СТРАТЕГІЧНИЙ ПЛАН ДІЙ ДЛЯ МИРУ НА БЛИЗЬКОМУ СХОДІ** (2007), що є документом на підтримку *"Аннапольського процесу"* з імплементації положень "Дорожньої карти" та арабської мирної ініціативи до кінця 2008 року. Утім, ці пропозиції не було реалізовано. Тому з 2009 року ЄС зосередився на підтримці ініціатив американської адміністрації щодо двосторонніх переговорів для реалізації "моделі двох держав" і через трикомпонентний механізм *PEGASE* надає пряму фінансову підтримку Палестинській адміністрації з реалізації національних планів реформ і розвитку.

Тільки 2019 року через цей механізм палестинці отримали від ЄС 154,45 млн євро. Понад це, у грудні 2013 року міністри закордонних справ ЄС висловили готовність надати "безпрецедентну європейську політичну, економічну та безпекову підтримку обом сторонам конфлікту з метою прийняття фінальної угоди". ЄС прагнув гарантувати стійкість майбутньої мирної угоди та привілейоване тристороннє партнерство ЄС – Ізраїль – Палестинська Держава для вирішення конкретних соціально-економічних викликів;

- *Ініціативи з визнання палестинської державності*, що представлені рекомендаційною резолюцією Європейського парламенту 2014 року та заявами парламентів Франції, Італії, Великої Британії, Греції, Іспанії, Ірландії і Люксембургу щодо визнання їхніми урядами Палестинської Держави, особливо на тлі щоденного руйнування надій на реалізацію "моделі двох держав".

ЄС шукає можливості перезапуску переговорного процесу щодо палестино-ізраїльського врегулювання на базі довірчого та змістовного політичного процесу, але взнаки дається нецілісність підходу. Після критики Трампом 2020 року "угоди століття" дипломатичне керівництво ЄС не виключає

ло, що американські пропозиції дали певний імпульс для поживлення переговорів, і їх не варто цілком відкидати. Натомість найголовнішою проблемою лишився ризик анексії Ізраїлем частини палестинських територій на Західному березі річки Йордан. Аби цього не відбулося, голова МЗС ФРН Х. Маас навіть погрожував ізраїльтянам санкціями у разі зміни *status quo* у регіоні: "буде важко стримати країни, що прагнуть покарати Ізраїль за анексію".

Звісно, лише проблемою Палестини діяльність ЄС із врегулювання криз на Близькому Сході не обмежується, і блок глибоко задіяний до управління іншими поточними конфліктними вузлами, такими, як Ірак, Сирія, Ємен і Лівія.

ЄС і глибоке залучення до криз у країнах "шиїтського півмісяцю"

Іракська та сирійська проблематика відіграють суттєву роль у структурі зовнішньополітичної діяльності ЄС на Близькому Сході:

- з огляду на хоча й відкладені в часі, але все ще наявні перспективи розширення ЄС за рахунок вступу Туреччини, союз отримає безпосередні кордони з означеними країнами;

- Сирія та Ірак пов'язані шиїтським чинником (належать до групи арабських країн т. зв. "шиїтського півмісяцю"), значним впливом Ірану на їхнє внутрішньополітичне життя, а також геостратегічним інтересом Тегерану використати територію цих країн для розбудови трубопроводів для експорту енергоносіїв у європейському напрямку;

- Сирія та Ірак, нестабільні всередині, несуть значні міграційні ризики, є зонами операційної діяльності джихадистів "Ісламської держави" (ІДІЛ) та бойових підрозділів курдів, що ведуть збройну боротьбу за розширення своїх політичних прав.

У контексті Іраку питання демократизації та її звільнення від диктаторського режиму С. Хусейна засвідчили наявність лінії розколу зі США, а також між континентальною Європою та Великою Британією. Брюссель дуже обережно ставився до інтервенції у країну з метою зміни режиму, оскільки не мав

чіткого уявлення щодо траєкторії, якою розвиватимуться події після скинення диктатури. Отже, іракська криза засвідчила, що ЄС не є спроможним діяти як консолідована сила на міжнародній арені, хоча блок підтримав Резолюцію РБ ООН №1441 щодо проведення безперешкодних інспекцій будь-яких об'єктів на території Іраку з боку МАГАТЕ на предмет виявлення зброї масового знищення, яка у підсумку стала підставою для початку американської інтервенції. У подальшому розколотий ЄС дотримував позиції найскорішого завершення дії американської окупаційної адміністрації у країні та проведення виборів в Іраку, у той самий час частина країн – учасниць ЄС взяли участь в окупації, що тривала до 2011 року.

2012 року відбувся прорив у відносинах між Іраком та ЄС, що кілька десятиліть перебували у стані гальмування: укладено Угоду про партнерство та співпрацю ЄС – Ірак, яка головним чином започаткувала політичний діалог і визначила рамки торговельно-економічних відносин.

Суттєвою перешкодою для практичного розвитку відносин стала політична нестабільність, що зросла після захоплення майже третини території країни бойовиками "Ісламської держави". Європейська дипломатія після Ради міністрів закордонних справ 2015 року схвалила рішення, згідно з яким "проблема ІДІЛ" має бути розв'язана саме з іракської території без прив'язки до сирійської кризи, де бойовики ІДІЛ ведуть боротьбу проти режиму Б. аль-Асада, який, з погляду Брюсселя, є "джерелом громадянської війни у країні". Утім, не володіючи значним військовим потенціалом, ЄС в іракській кризі виконував роль посередника та направив **МІСІЮ з НАДАННЯ СПРИЯННЯ у РЕФОРМУВАННІ ЦИВІЛЬНОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ІРАКУ (EUAM Iraq)**, що була розгорнута 2017 року. Мандат місії передбачав надання консультацій із питань реалізації положень стратегії національної безпеки та реформування силових структур, розробку концепцій боротьби з тероризмом та організованою злочинністю, налагодження взаємодії органів цивільного сектору безпеки. Мандат місії було розраховано на три роки (2018-2020), а її бюджет становив 78,8 млн євро.

У рамках роботи Кувейтської міжнародної конференції з підтримки Іраку після звільнення від "Ісламської держави" було встановлено, що збитки від її діяльності становили близько 88,0 млрд дол., і країни ЄС виділили 400,0 млн євро на гуманітарну стабілізацію та відновлення країни. Програми стосувалися відновлення безпечних умов для повернення біженців, місцевий розвиток Мосула та Басри, розмінування звільнених територій, відродження Ніневії (іракського "зернового кошику"), проекти висадки пальм, розширення доступу до води, подолання енергетичної кризи, захисту прав людини та розвитку молоді.

2018 року було схвалено нову стратегію для Іраку, що складалася із чотирьох компонентів: гуманітарна допомога, стабілізація, безпека та політичні реформи, і мала забезпечити єдність, суверенітет і територіальну цілісність Іраку, ураховуючи етнічну та релігійну багатоманітність населення країни. У ЄС вважають, що попри тривалу громадянську війну, окупацію та чинник ІДІЛ народ країни продемонстрував екстраординарну стійкість і довів, що демократія може прижитися на близькосхідному ґрунті.

У той самий час, негативний вплив на реалізацію політики ЄС щодо стабілізації Іраку справляє американо-іранське протистояння, що набуло піку ескалації після ліквідації керівника спецпідрозділу "Кудс" Корпусу вартових ісламської революції К. Сулеймані внаслідок авіаудару американських ВПС по аеропорту Багдада (2020). Хоча іранська відплата Вашингтону досі мала символічний характер, Тегеран не відмовиться від планів повного витіснення військових США з Іраку, що може у майбутньому спричинити нові кризи, зокрема вихід Ірану із СВДП 2020 року розв'язує йому руки в питанні відновлення виробництва збагаченого урану та плутонію для власної ядерної зброї.

Сирійська криза тісно переплетена з іракською проблематикою, але підходи ЄС докорінно відрізняються через певні фактори:

- громадянська війна у країні досі триває, більш того, значні частини території країни перебувають поза владою центрального уряду;

- на відміну від Іраку, у Сирії при владі зберігається антидемократичний режим на чолі з президентом Б. аль-Асадом, тоді як ЄС його не вважає законним і надає підтримку опозиційній Сирійській національній раді;

- за визначенням ООН, на сирійській території розгортається *"найгірша із часів Другої світової війни гуманітарна криза"*, що несе європейцям загрози хвиль нелегальних мігрантів і поширення тероризму.

При цьому у Брюсселі переконані, що сирійська криза не має військового розв'язання, тому європейці виступають на підтримку Женевських мирних переговорів щодо Сирії під егідою ООН. З одного боку, ЄС запровадив режим адресних санкцій проти режиму президента аль-Асада та його прибічників, відповідно до Резолюції РБ ООН №2254, що подовжені до червня 2021 року, проте санкцій не поширюються на постачання продовольства, ліків, медичного обладнання, респіраторів.

Від початку виникнення кризи 2011 року ЄС і його членами надано Сирії гуманітарної допомоги на суму у понад 20,0 млрд євро, що робить блок найбільшим донором міжнародної допомоги для сирійського народу. ЄС також проводить із 2017 року щорічні *Брюссельські конференції під гаслом "Підтримуємо майбутнє Сирії і регіону"* за участі представників громадянського суспільства країни, аби мобілізувати міжнародну донорську допомогу.

2018 року Рада ЄС затвердила висновки щодо Сирійської стратегії, яка поширюється на шість сфер:

- завершення війни шляхом справжнього політичного транзиту під егідою спеціального представника ООН на базі резолюції РБ ООН №2254;

- здійснення політичного транзиту на базі резолюції РБ ООН №2254 і Женевського комюніке 2102 року шляхом підтримки політичної опозиції;

- порятунку людських життів шляхом надання своєчасної, ефективної і дієвої допомоги найбільш незахищеним прошаркам сирійського суспільства;
- підтримка демократії, прав і свобод людини, свободи слова шляхом укріплення сирійського громадянського суспільства;
- покарання винних у військових злочинах з метою сприяння процесу національного примирення та правосуддю перехідного періоду;
- підтримка життєстійкості сирійського населення та суспільства.

Отже, щодо Сирії ЄС прагне реалізувати свої цілі зі стабілізації країни шляхом реалізації широкого комплексу інструментів м'якої сили, зокрема, пов'язуючи політичне майбутнє країни із приходом до влади представників громадянського суспільства.

Позиції ЄС щодо єменської і лівійської криз

На відміну від Іраку та Сирії, інтерес Брюсселю щодо громадянської війни в Ємені, що є найбільш небезпечною країною Близького Сходу, видається істотно нижчим, проблема перебуває на периферії уваги європейської дипломатії, хоча багато країн – членів ЄС мають давні та глибокі комплекси зв'язки із цією складною та крихкою країною. До того ж, Ємен є країною, що територіально прилягає до стратегічно важливої Баб-ель-Мандебської протоки. Утім, доходить до того, що окремі дослідники відверто називають роль ЄС в Ємені другорядною, а дії європейців такими, що базуються на нерозумінні та браку інформації про ситуацію в країні. У той самий час, в Ємені станом на 2015 рік налічувалося 2,7 млн внутрішньо переміщених осіб і 165,0 тис біженців. Одним із пояснень низької уваги до Ємену з боку ЄС може виступати факт досягнення громадянською війною в країні піку 2015 року, коли ресурси блоку вже були задіяні на гасіння інших криз у регіоні.

Відносини між Єменом та ЄС базуються на угоді про співпрацю від 1998 року. Після початку повномасштабних бойових дій у країні делегацію ЄС із Сани було евакуйовано до

Амману (Йорданія). У питанні розв'язання єменської кризи роблять ставку на підтримання діяльності спеціального представника ООН та імплементацію *Стокгольмської мирної угоди* (2018), що, зокрема, передбачала припинення бойових дій у районі портів Ходейда, Саліфа та Рас-Іса та початок виведення збройних формувань. З метою проведення демілітаризації цих зон було створено моніторинговий комітет у складі представників ворогуючих сторін і спостерігачів ООН. ЄС підтримує створення Місії ООН щодо Ходейди та *Механізму верифікації та інспекцій* з постачання комерційних вантажів для забезпечення потреб єменців.

Країни Європейського Союзу з 2015 по 2020 рік надали населенню Ємену гуманітарну допомогу у 484,0 млн євро (25,0 % усієї донорської допомоги Ємену за даними 2017 р.), яку було спрямовано, зокрема, на розв'язання проблеми голоду та спалаху епідемії холери.

Набагато більше уваги ЄС приділяє перебігу лівійської кризи, особливо після 2014 року. Такий інтерес, скоріше за все, пов'язаний з тим, що ескалація конфлікту збіглася у часі з призначенням італійки Ф. Могеріні на посаду верховного представника ЄС у закордонних справах і політики безпеки (через актуальність Лівії для Риму та особисті симпатії Ф. Могеріні). Лівійській проблематиці почали приділяти більшої уваги. У той самий час у лавах ЄС однакості щодо Лівії не було, прикладом чого стала підтримка урядом Франції операції *"Гідність"* лівійського заколотника Х. Хафтару, що не збігалося із загальною стратегією ЄС на підтримку позицій законного уряду Ф. Сарраджа та *Схіратської мирної угоди* (2015) у рамках мирного процесу під егідою ООН.

Отже, Брюссель виступає за інклюзивний політичний діалог із залученням усіх зацікавлених лівійських сторін задля відновлення дієздатності країни як такої.

Крім сприяння **МІСІЇ ООН з ПІДТРИМКИ ЛІВІЇ (UNSMIL)** та запровадження режиму санкцій, ще 2013 року ЄС розгорнув **МІСІЮ з НАДАННЯ СПРИЯННЯ УРЯДУ ЛІВІЇ в ОБЛАШТУВАННІ ТА ОХОРОНІ КОРДОНІВ (EUBAM Libya)**, що мала за мету надання лівійській владі допомоги з облаштування безпечних назем-

ного, морського та повітряного кордонів і створення надійної інтегрованої системи прикордонної охорони.

Головна проблема, що турбує ЄС у світлі лівійської кризи, пов'язана з міграцією: якщо раніше країна сама приймала та абсорбувала значну кількість африканських мігрантів, то в 2014-2015 роках – почала перетворюватися на ворота для нелегальної міграції до європейських країн. На саміті у Валлетті з питань міграції було створено **ТРАСТОВИЙ ФОНД ЄС (EUTF)**, який мобілізував 367,7 млн євро на проекти щодо захисту та сприяння мігрантам, біженцям і внутрішньо переміщеним особам (ВПО); стабілізацію лівійських муніципалітетів; інтегроване управління кордоном. Ставилася мета ліквідувати саме коріння міграційної проблеми. У *Мальтійській декларації* (2017) було уточнено завдання стабілізації Лівії і зупинення потоку мігрантів до Італії та ЄС, на її реалізацію якого було додатково мобілізовано 200,0 млн євро. Наприкінці 2017 року з'явилися Об'єднані сили реагування для здійснення добровільного повернення мігрантів.

2015-2019 роки – час функціонування місії ЄС *EUNAVFOR MED "Софія"*, в якій було задіяно кораблі ВМС країн союзу, що проводили гуманітарні операції у міжнародних водах біля узбережжя Лівії, з порятунку біженців і навчання співробітників берегової охорони Лівії; боролися із контрабандою людей і зброї. За час функціонування місії було врятовано 50,0 тис. осіб. Операційний командувач місії "Софія", заявив, що за 4,5 роки роботи місії кількість мігрантів, які лишають Лівію та досягають Європи, порівняно із 2016 роком, зменшилася на 90,0 %, до того ж, берегова охорона Лівії тепер стала дієздатною, і 50,0 % операцій із порятунку біженців 2019 року провели самі лівійці.

Важливим інструментом координації місії ЄС *EUBAM Libya* та місії "Софія" виступає **ОСЕРЕДОК ЗВ'ЯЗКУ ТА ПЛАНУВАННЯ (EULPC)**, що координував взаємодію з ООН, лівійською владою, основними партнерами та регіональними акторами для забезпечення демократичного переходу та безпеки. Базований у Тунісі аналітичний ресурс *EULPC* надавав інформацію про зміни політико-безпекової ситуації у країні.

3 квітня 2019 року, коли Х. Хафтар розпочав штурм Тріполі, Брюссель подвоїв зусилля, аби переконати лівійців, регіональні та глобальні зацікавлені сторони в тому, що єдиним можливим розв'язанням кризи можуть бути політичні переговори. Зокрема, ЄС підтримує **ЛІВІЙСЬКИЙ КВАРТЕТ** (ЛАД, Африканський Союз, ООН та ЄС) у зусиллях щодо припинення вогню у країні та підготовки національної конференції із підготовки та затвердження конституційних та юридичних рамок проведення виборів. Міжнародна конференція в Берліні (2020) ставила за мету зведення всіх зовнішніх акторів, що беруть участь у лівійській гроху-війні, і покладення на них зобов'язань щодо припинення підтримки своїх протезе на лівійській політичній арені й дотримання режиму ембарго на постачання зброї. Із цією метою 2020 року було розпочато операцію *EUNAVFOR MED "Irinì"*, що за мандатом нагадує "Софію", проте її ключовим пріоритетом стала реалізація ембарго на поставки зброї до зони конфлікту на території Лівії шляхом залучення повітряних, морських, супутникових сил і засобів. Мандат "Irinì" включає можливість проведення інспекції суден у відкритому морі біля узбережжя Лівії, щодо яких є підозра у перевезенні зброї або її компонентів.

Отже, стратегічне завдання європейської дипломатії щодо лівійської кризи полягає в припиненні інтернаціоналізації конфлікту, але з огляду на участь у громадянській війні таких гравців, як Туреччина та Росія, досягти цієї мети буде надзвичайно складно.

Вплив проблеми Західної Сахари на політику ЄС

Вихід Великої Британії із ЄС і призначення на посаду верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки іспанця Ж. Борреля актуалізували ще один "забутий" конфлікт – ситуацію із самовизначенням населення Західної Сахари. Через специфічну позицію Франції та Іспанії ЄС фактично самоусунувся від участі у врегулюванні цієї застарілої кризи, і лише поодинокі депутати Європейського парламенту піднімають питання критики організації через

відсутність дій у напрямку організації самовизначення населення цієї території, як передбачено у резолюції РБ ООН №377 (1977).

Необхідно підкреслити, що ЄС і Марокко, що з 1975 року здійснюють окупацію території Західної Сахари, і військово-політична організація ПОЛІСАРІО всіляко протидіють Рабату, аби досягти можливостей для проведення референдуму щодо самовизначення народу сахараві. Водночас, ЄС і Марокко з 1988 року співпрацюють у сфері вилову риби, зокрема угода "Про партнерство у сфері риболовлі" (2011) є однією із ключових угод Європейського Союзу у цій сфері. Документ надає право 128 суднам країн ЄС отримати ліцензії на вилов риби біля морського узбережжя Західної Сахари, яке є одним із найбільш продуктивних рибних районів на планеті. Територіальні води Марокко ЄС розглядає як простір, що перебуває під його суверенітетом. Специфіка ситуації полягає в тому, що майже всі ліцензії на вилов риби у рамках угоди отримують іспанські рибалки.

2018 року Європейська комісія запропонувала нову секторальну угоду щодо риболовлі – **УГОДУ ПРО ПАРТНЕРСТВО В ОБЛАСТІ СТАЛОГО РИБАЛЬСТВА** (SFPA – *Sustainable Fisheries Partnership Agreements*) і чотирирічний протокол до неї. На початку 2019 року комітет Європарламенту з рибальства дав дозвіл на схвалення угоди, попри існування застережень щодо Західної Сахари. Своєю чергою, представники ПОЛІСАРІО заявили, що спрямують до Європейського суду скаргу на угоду щодо рибальства між ЄС і Марокко, оскільки дія угоди між сторонами не має бути розповсюджена на окуповану марокканцями територію Західної Сахари, і будь-яка угода щодо її експлуатації має бути узгоджена з народом Західної Сахари. Раніше суд уже ухвалював рішення на їхню користь.

Ж. Боррель 2020 року заявив наступну позицію: доступ та умови входження на територію несамоврядних території, якою є Західна Сахара, визначають адміністратори цих територій. У той самий час європейські парламентарі зазначили, що угода з Марокко чітко визначає поняття риболовної

зони із відсилкою на води, що прилягають до території Західної Сахари, та угода жодним чином не впливає на позицію ЄС щодо визнання суверенітету Марокко на територію Західної Сахари. Брюссель і в подальшому підтримуватиме міжнародні зусилля із врегулювання цього конфлікту.

Пандемія COVID-19 і близькосхідна політика ЄС

Найбільш новітнім чинником, що впливає на перебіг наявних криз на Близькому Сході, виступає пандемія COVID-19.

Щодо лінії поведінки ЄС у рамках цієї проблеми існують різні підходи, але наявна певна однаковість у тому, що європейці можуть скористатися цим чинником для нарощування свого впливу у життєво-важливому для їх безпеки регіоні. Ідеться, перш за все, про автономізацію діяльності ЄС від США у контексті іранської і сирійської криз. З метою допомоги цим країнам у боротьбі з пандемією коронавірусу робиться послаблення санкційних режимів, що стосується питань надання гуманітарної допомоги, зокрема до цього закликає генеральний секретар ООН А. Гуттереш. У той самий час санкційні режими є складними, наявні в них дублювання не дають можливість істотно змінити санкційну політику. З іншого боку, відбувається взаємодія на рівні міністрів закордонних справ країн ЄС і Державного департаменту США: сторони намагаються зберегти координацію у боротьбі з пандемією на Близькому Сході, подоланні дезінформації, що пов'язана із походженням COVID-19, відкритті економік та унеможливлення рецидивів пандемії. Брюссель підкреслює, що питання безпеки лишаються вкрай важливими, і тут особливе місце займає проблема збереження багатостороннього формату мирного процесу з палестино-ізраїльського врегулювання та налагодження прямих переговорів між сторонами.

Проактивні дії ЄС з метою подолання пандемії сприятимуть поліпшення сприйняття блоку, як "глобального актора", що за допомогою інструментів м'якої сили сприяє деескалації ситуації у регіоні. Наразі образ ЄС в очах регіональних лідерів Близького Сходу все ще виглядає не достатньо переконливим. Іран убачає ЄС залежним від США у питаннях

СВДП та інших діяч, Ізраїль ігнорує у питанні власного курсу на втілення в життя "угоди століття", Туреччина досі не може пробачити позицію щодо спроби державного перевороту 2016 року, а арабські країни Халіджу за інерцією напряду вирішують свої нагальні проблеми із Вашингтоном.

Утім, дипломатичні зусилля ЄС поступово змінюють ці погляди. Хоча країни Європи постраждали від COVID-19 не менше, ніж близькосхідні партнери, саме ЄС вирішив мобілізувати значні фінансові ресурси на глобальну боротьбу з пандемією. За рішенням Європейської Ради в червні 2020 року було затверджено пакет посиленої невідкладної допомоги *Team Europe* у розмірі майже 36,0 млрд євро – у квітні цього самого року на ці потреби було передбачено лише 20,0 млрд євро, що комбінує ресурси самого ЄС, країн-членів і фінансових установ, таких як Європейський банк реконструкції і розвитку та Європейський інвестиційний банк. Підтримку ЄС спрямовано на:

- реагування на безпосередню кризу у системі охорони здоров'я;
- укріплення систем охорони здоров'я, водопостачання, санітарії;
- мінімізацію соціально-економічних наслідків, зокрема за рахунок підтримки малого та середнього бізнесу з метою уникнення банкрутств, і таким чином, стримування бідності.

Керівництво ЄС усвідомлюють, що через одну із найсерйозніших криз у сучасній історії стрімко зростає ризик нових хвиль неконтрольованої міграції із країн Близького Сходу через економічну скруту. Падіння цін на енергоносії, скорочення інвестицій, зменшення споживчого попиту та, відповідно, падіння показників торгівлі є індикаторами глибоких негативних процесів. Наприклад, через пандемію у тимчасовому паралічі опинилася сфера туризму, що 2019 року дала можливість країнам Близького Сходу заробити майже 84,0 млрд євро. Саме країнам, в яких наявні найвищі соціально-економічні ризики, було виділено найбільші пакети фінансової допомоги у рамках трансрегіональної взаємодії.

Сильними сторонами ЄС у відносинах із країнами Близького Сходу у період пандемії виступають:

- прихильність Брюсселю до врегулювання кризових ситуацій шляхом інклюзивного діалогу та відмова від силових акцій, що робить ЄС привабливішим для близькосхідних суспільств, які втомлені від насильства;

- пандемія загострила проблему бідності у країнах регіону, і для її розв'язання може бути корисним досвід колективних і скоординованих партнерських дій, у рамках яких давно працюють інститути ЄС;

- в умовах зростання протестного потенціалу в Туреччині, Ірані, Йорданії, чим користуються США та Росія, саме ЄС може запропонувати конструктивну альтернативу. Вона полягає у приматі деполітизації надання гуманітарної допомоги; висуненні нових "пандемічних ініціатив" задля деескалації ситуації в Ємені, Іраку, Лівії, оскільки силова стратегія в умовах спільного ворога в особі смертоносного вірусу втрачає привабливість; перенесення частини промислових виробництв до Туреччини у рамках розширення функціоналу митного союзу із цією країною в обмін на міжнародну посередницьку роль Анкари у розв'язанні курдської проблеми та інших кризових ситуацій, де турецька сторона має вплив;

- створення *Фонду пілотних ініціатив* для подолання бідності та негативних змін клімату.

Попри комплекс негативних ефектів пандемія COVID-19 формує умови для укладання *Великого регіонального пакту щодо миру на Близькому Сході*. Вона також актуалізує потребу повернення до серйозної роботи із підготовки всеохоплюючої близькосхідної стратегії ЄС, якої дуже бракує, і наразі кінцеві цілі політики Брюсселю у регіоні лишаються такими, що не до кінця визначені.

Пошукові завдання

1. Назвіть причини відсутності цілісної стратегії ЄС щодо країн регіону Близького Сходу.

2. Охарактеризуйте суперечності у функціонуванні багатосторонніх форматів ЄС, які охоплюють близькосхідні країни.

3. Дайте оцінку перспективам розширення ЄС у регіоні Близького Сходу.

4. Поясніть природу диференціації моделей поведінки Вашингтону та Брюсселю щодо країн регіону Близького Сходу.

5. Чому врегулювання палестино-ізраїльського конфлікту посідає провідне місце у підходах ЄС до мирного процесу на Близькому Сході?

6. Наведіть приклади застосування м'якої сили ЄС для управління кризовими ситуаціями на Близькому Сході.

7. Чому країни ЄС запропонували серію альтернативних ініціатив із врегулювання лівійської кризи?

8. Поясніть, як може пандемія COVID-19 вплинути на еволюцію відносин ЄС із близькосхідними країнами.

Рекомендована література

Bonnefoy L. *The European Union's Role in the Yemen Crisis / Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis.* – London: Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Colombo S. *Bridging the Gulf: EU-GCC Relations at a Crossroads.* – Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2014.

Elkhafif M.A., Taghdisi-Rad S., Elagraa M. *Economic and Trade Policies in the Arab World: Employment, Poverty Reduction and Integration.* – Abingdon: Routledge, 2012.

Gstöhl S., Lannon E. *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy.* – London: Routledge, 2015.

Kamel A.M., *The Political Economy of EU Ties with Iraq and Iran: An Assessment of the Trade-Peace Relationship.* – Basingstoke: Springer, 2016.

Khader B. *The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the "Arab Spring".* – Barcelona: European Institute of the Mediterranean, 2013.

Kramer M. "Repairing Sykes-Picot". In *Lines That Bind: 100 Years of Sykes-Picot.* – Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy, 2016.

Mezran K., Varvelli A. *Foreign Actors in Libya's Crisis.* – Milano: Ledizioni, 2017.

Özgür Kaya T. The Middle East Peace Process and the EU: Foreign Policy and Security Strategy in International Politics. – London: Bloomsbury Academic, 2012.

Pardo S., Peters J., Uneasy Neighbors: Israel and the European Union. – Lanham: Lexington Books, 2010.

Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of Palestinian and Israeli People. – Washington: The White House, 2020.

Potyrala A., Przybylska-Maszner B., Wojciechowski S. Relations between the European Union and Egypt after 2011: Determinants, Areas of Co-operation and Prospects. – Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2015.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

Senyücel Gündoğar S. Saudi Arabia's Relations with the EU and Its Perception of EU Policies in MENA / The Remaking of the Euro-Mediterranean Vision. – Bern: Peter Lang AG, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2019.

9.1.2. Політика Європейського Союзу щодо пострадянських країн Центральної Азії

Геополітичні пріоритети пострадянських країн центральноазіатського регіону

Центральну Азію можна розглядати як геополітичну цілісність, що зумовлена географією, спільністю історичного минулого, різнобічних економічних зв'язків, етнокультурною та релігійною близькістю народів регіону. За умови поліцентричної геополітичної моделі сучасного світу пострадянські держави Центральноазіатського регіону (ЦАР), попри конкуренцію у боротьбі за розвиток і виживання, мають цілу низку спільних інтересів і завдань, що спрямовані на зміцнення їхнього суверенітету, забезпечення безпеки, розв'язання соціально-економічних проблем. Разом із цим кожна з держав регіону має специфічні особливості, своєрідність обраної моделі розвитку. Держави регіону мають різний ступінь демократичних свобод, особливості політичних режимів: від авторитаризму, посткомуністичних безальтерна-

тивних президентських режимів до моделей, що наближені до демократичних.

Найскладніший період становлення національної державності країни регіону вже минули, і на початок XXI ст., принаймні до "оксамитових революцій", в окремих країнах пострадянського простору (у т. ч. у Киргизстані), позначилась тенденція до соціально-економічної і політичної стабілізації. Водночас, у регіоні наявна ціла низка факторів ризику, осередків потенційної напруженості, які є наслідком спільного для всіх пострадянських держав тоталітарного минулого, які мають у Центральній Азії свою специфіку. Основними внутрішніми та зовнішніми факторами ризику є:

- збройні конфлікти у суміжних державах, що безпосередньо або опосередковано впливають на ситуацію в регіоні;
- існування потенційної загрози зіткнення інтересів різних країн і коаліцій держав світу, що може мати негативні наслідки для регіону у цілому;
- не розв'язані територіально-прикордонні проблеми між республіками, що дістались у спадок від СРСР;
- небезпека переростання в екстремістські форми національної і релігійної нетерпимості процесів зростання національної самосвідомості народів регіону;
- наявність міжетнічних, міжконфесійних і пов'язаних з ними культурно-цивілізаційних проблем;
- загроза екологічних і технологічних катастроф у разі дестабілізації обстановки у регіоні;
- велика ймовірність перетворення держав регіону на великий світовий наркоринок (у регіоні виявлено осередки власного виробництва наркотиків).

В експертному середовищі побутує думка про те, що гіпотетична дестабілізація у Центральній Азії охопить переважно держави регіону та, можливо, Росію. Разом із тим, дестабілізація у пострадянських країнах Центральної Азії приховує в собі реальну загрозу для таких суміжних країн, як Афганістан, Пакистан, Китай.

Події першої половини 1990-х років показали, що держави Центральної Азії не володіють ні достатнім внутрішнім запасом міцності, ні ресурсами для підтримання прийняттого рівня безпеки. Військово-політична й, певною мірою, економічна стабільність тримаються завдяки зовнішнім чинникам.

Внутрішні простори Азії завжди сприймали як далеку периферію, або як місце скупчення великих степових орд, що здатні поглинути основні центри людської цивілізації. У геополітичному ракурсі Центральна Азія є простором, який відокремлює життєві центри двох великих ядерних держав – РФ і Китаю, де перетинаються основні геополітичні масиви Азії – російський, ісламський, китайський та індійський. Від того, чи буде тут сформовано якусь нову, синтезуючу азійську модель устрою, залежить доля Азії у цілому. Збалансована схема тяжінь і рівноваг країн регіону ще не склалася, отже, слід очікувати зіткнень глобальних інтересів великих держав у боротьбі за домінування у регіоні.

Центральна Азія не має прямих виходів до Світового океану, тому її комунікації зі світовими ринками пов'язані із суходільними транспортними шляхами. Це ставить країни регіону в залежність від стабільності стосунків із прилеглими країнами та безпеки шляхів сполучення. Економіка регіону внаслідок несприятливих природних умов не є самодостатньою, її розвиток значною мірою визначає спроможність місцевих держав включитися до світової економічної системи. Усе це зумовлює головні риси поведінки країн регіону у ставленні до РФ, Заходу, Китаю, ісламських країн, яка з необхідністю має бути гнучкою, зваженою, такою, що побудована на компромісах і балансуванні між різними інтересами.

Після колапсу радянської системи Центральноазійський регіон виокремився як нова сцена дії різних геополітичних сил, що розпочинають тут велику гру за домінування. Регіон привабливий із погляду наявних ресурсів і геостратегічного розташування у серці Євразійського материка на перехресті важливих транспортних шляхів. Можна говорити загалом

про відновлення феномену центральноазійської геополітики, який, здавалося, зовсім припинив існування після захоплення цього простору більшовицькими військами у 20-х роках ХХ ст. Власне, свого часу вторгнення СРСР до Афганістану мало остаточно вирішити питання домінування у цьому регіоні на користь Москви, але тут на геополітичну сцену вийшли сили локального рівня, що спромоглися перешкодити реалізації інтересів радянської силової суперпотуги.

Геополітична ситуація у Центральноазійському регіоні видається оптимістичнішою, ніж, скажімо, на Балканах і Кавказі, де нові держави були втягнуті у тривалі внутрішні та зовнішні конфлікти. Країни регіону спромоглися виявити необхідну гнучкість у міждержавних стосунках, досягти певного рівня внутрішньої стабілізації. Дія зовнішніх сил не була тут інтенсивною настільки, щоб становити загрозу стабільності ситуації у регіоні. Росія, що традиційно контролювала Центральну Азію, до кінця 1990-х років не виявляла достатнього інтересу до подій у регіоні, а зацікавленість інших країн була тут радше символічною. Таким чином, політичні еліти держав регіону отримали резерв часу для зміцнення своєї влади й ствердження на міжнародній арені.

Як і в багатьох інших частинах пострадянського простору, національно-державна ідентичність центральноазійських суспільств остаточно не усталена. Із моменту руйнації 1991 року колишнього СРСР у Центральній Азії відбуваються процеси трансформації соціально-політичного, ідеологічного та економічного устрою. Це пов'язано із поступовим відходом від жорсткої вертикалі – орієнтації на колишній союзний центр і пошуком нових можливостей розвитку та безпеки у взаєминах з іншими країнами світу, зміцненням горизонтальних міждержавних зв'язків у межах або поза межами СНД. Відбуваються процеси консолідації та інтеграції країн регіону, хоча мають місце внутрішні суперечності між новими державами, боротьба за регіональне лідерство, рух у відцентрових щодо регіону напрямках зовнішньої політики тощо.

Опір населення складним процесам суспільної модернізації і відродження традиційних форм культури сприяє по-

силенню національних і релігійних почуттів, які здатні призвести до великих потрясінь. Найбільш значні загрози в регіоні мають місцеве походження: складні процеси національно-державної консолідації і легітимації влади, труднощі формування правового простору та позбавлення решток колоніального минулого, трансформації суспільно-економічної системи, урегулювання етнічних проблем, недопущення прикордонних суперечок тощо.

Для розв'язання цих проблем в умовах Центральної Азії формується перехідна форма суспільно-політичного устрою, яку перший президент Узбекистану І. Карімов назвав "східною демократією", що побудована на авторитаризмі та домінуючій ролі держави у суспільному розвитку. Спільність інтересів правлячих еліт і рівень їхньої консолідації, що склався за радянських часів (на ґрунті централізації влади, запровадження єдиної ідеології, придушення зародкових форм демократії), сприяли встановленню відносної політичної стабільності у центральноазійських республіках і надали їм змогу протистояти небезпечним виявам релігійної та етнічно-сепаратистської агресивності.

Форма авторитарного правління стала прийнятною для місцевих правлячих кіл, оскільки давала змогу поставити під контроль проісламський традиціоналізм, що реально спроможний скласти конкуренцію наявній політичній еліті, що сформована за радянських часів. Авторитарний режим в умовах Центральної Азії деяким чином забезпечує соціально-політичну стабільність і надає можливості проводити курс на трансформацію економічних систем. З іншого боку, на гіркому досвіді конфлікту у Таджикистані можна переконатися, що спроби прискорити суспільно-політичні процеси за умови не готового до цього суспільства викликають зворотний ефект дестабілізації і саморуйнування соціуму із наступним втручанням зовнішніх сил.

Центральноазійський регіон багатьма сприймається як окрема система, що має спільні, а іноді й корпоративні інтереси. Країни регіону значну увагу приділяють розвитку ре-

гіональної співпраці. З одного боку, це пояснюється потребою реагувати на політику Росії, яка прагне зберегти позиції домінування у регіоні, з іншого – схожістю політичних та економічних інтересів. Питання – у тому, чи може тут сформуватися міцна регіональна система міждержавних зв'язків на зразок ЄС або АСЕАН, чи головною домінантою стануть конфронтаційні взаємини?

Уже 1990 року в Алма-Аті лідери п'яти держав обговорювали спільні плани інтеграції. Після підписання *Біловезьких угод* (1991) Туркменістан висунув ідею створення Конфедерації центральноазіатських держав. На зустрічі голів держав та урядів у Ташкенті (1993) було оголошено про необхідність регіональної інтеграції країн Центральної Азії з огляду на спільність інтересів, таких як питання безпеки, проблема Аралу, криза у Таджикистані, створення єдиного інформаційного простору тощо.

Зовнішньополітичні орієнтації політичних еліт у країнах регіону у цілому формуються на засадах усвідомлення власних національних і регіональних інтересів і складаються як синтетична конфігурація основних схем зовнішньої орієнтації країн Центральної Азії – євроатлантичної, євразійської, тюрксько-ісламської, китайської тощо – за мірою їх адаптації до локальних умов та інтересів. Одним із важливих чинників, що впливають на процеси у Центральній Азії, є зовнішньополітична активність провідних світових і регіональних держав. Подальше посилення стратегічного суперництва, елементи якого вже виявляються сьогодні у центральноазійському регіоні, породжує нові розбіжності, але вже не на ідеологічному, а на геополітичному та економічному ґрунті. Серед світових і регіональних держав, що справляють значний вплив на формування геополітичної ситуації і намагаються просувати свої інтереси в Центральній Азії, особливо виділяються Російська Федерація, Сполучені Штати Америки, Китайська Народна Республіка, Туреччина, Іран, Пакистан, Індія та Європейський союз.

Вироблення стратегії ЄС на пострадянському просторі Центральної Азії

Великої зацікавленості у регіоні на початку 1990-х років Євросоюз не виявляв, утім до середини 1990-х років розробив для Казахстану, Узбекистану, Киргизії і Туркменістану Угоди із партнерства та кооперації (набули чинності 1999 р.), зорієнтовані на ситуацію у цих країнах і реальні інтереси Євросоюзу. Угоди, зокрема, передбачали щорічні двосторонні зустрічі членів урядів цих країн і Ради ЄС із кооперації, а також регулярні зустрічі членів Європарламенту з депутатами парламентів центральноазійських країн. Країни регіону також укладали договори, що визначали порядок іноземних інвестицій і транспорту в енергетичному секторі.

Із Таджикистаном, що в 1992-1997 роках перебував у стані громадянської війни, постійна співпраця ЄС розпочалася фактично 2004 року. На деякий час було "заморожено" співпрацю ЄС із Туркменістаном, приводом для чого стала політика ізоляціонізму, що її під прикриттям офіційно визнаного ООН статусу "постійного нейтралітету" проводив політичний режим першого президента Туркменістану С. Ніязова.

Основним інструментом співпраці ЄС із державами Центральної Азії із середини 1990-х років стала програма Технічної допомоги для країн СНД (TACIS), покликана змінити "рамкові умови", створити стабільні політичні режими, сприятливі для західних інвесторів. Створена як система заходів для супроводу інвестицій, вона переросла у найважливіший напрям політики ЄС у регіоні. Метою програми TACIS стало сприяння переходу до ринкової економіки та зміцнення принципів демократії і верховенства права у державах-партнерах. Реалізація Програми відбувалась за допомогою державних інституцій і неурядових організацій – на загальноєвропейському рівні та рівні держав – членів ЄС. Трьома основними напрямками програми TACIS стали стабілізація та попередження конфліктів; ліквідація джерел політичної і соціальної напруженості; створення сприятливих умов для торгівлі та інвестицій.

Крім програм безпосередньо у країнах регіону у рамках ТАСІС у Центральній Азії було започатковано дві міжрегіональні програми:

- **ТРАНСПОРТНИЙ КОРИДОР ЄВРОПА – КАВКАЗ – АЗІЯ** (TRACECA – *Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia*) 1993 року, що передбачала створення системи безперешкодного проходження вантажів;

- **INOGATE** (*Міждержавне транспортування нафти та газу до Європи*) 1995 року, що передбачала розробку міждержавного регулювання діяльності газо- і нафтопроводів.

Було також започатковано дві програми, спрямовані на забезпечення безпеки ЄС:

- **CADAP** (*Central Asia Drug Action Programme*), спрямована на протидію розповсюдження наркотиків у Центральній Азії, передбачала насамперед підтримку розвитку прикордонних сил у країнах регіону для боротьби з торгівлею наркотиками

- **ВОМСА** (*Border Management Programme for Central Asia*) – програма ЄС щодо поліпшення управління кордонами в Центральній Азії, що здійснювалася спільно з ООН і мала на меті підвищення безпеки кордонів. Програму ВОМСА здебільшого фінансував ЄС, інша частина коштів надходила за Програмою розвитку ООН.

Інтерес ЄС до надійності місцевих кордонів (особливо з Афганістаном) пояснювався не в останню чергу тим, що відродження "Великого шовкового шляху" зі Сходу на Захід розпочалося саме з торгівлі наркотиками: у 90-і роки 70,0 % героїну надходило до Європи через Центральну Азію. Для Таджикистану, через який головним чином ішов героїн, навіть було розроблено спеціальну програму ADMIT у рамках програми CADAP.

Перед терористичними актами у вересні 2001 року політику ЄС у Центральній Азії визначали інтереси забезпечення альтернативних джерел енергопостачання, припинення наркотрафіку, політична стабілізація країн регіону, зміцнення стратегічних позицій у центральноазійському регіоні.

Після терористичних актів 11 вересня 2001 року Захід (у першу чергу, США) по-новому підійшов до оцінювання стратегічної ролі центральноазійського регіону. Узбекистан, Таджикистан і Туркменістан стали членами створеної США "антитерористичної коаліції". Євросоюз, що перебував у цей період у процесі активної політичної консолідації і розробляв новий європейський договір, спільну зовнішню та безпекову політику, у стосунках із Центральною Азією спробував вийти зі стратегічної тіні США та визнав за можливе включення до геополітичної гри як самостійний суб'єкт. На відміну від США, об'єднана Європа ставила на перше місце не військово-технічні, а економічні аспекти співпраці із країнами ЦАР.

Утім, під претекстом боротьби з тероризмом, ЄС визнав за необхідне поставити свої відносини із п'ятьма центральноазійськими державами на нову політичну та організаційну основу. Особливу увагу було приділено державам, що межують з Афганістаном. При розробці відповідної стратегії ЄС довелося вирішувати, яким чином урахувувати своєрідність традиціоналістських політичних культур центральноазійських держав, як побороти "імунітет" правлячих еліт проти демократичних реформ тощо.

2001 року провідні політики ЄС відвідали Туркменістан, Узбекистан і Таджикистан, а рік потому Єврокомісія прийняла Стратегію для Центральної Азії на термін до 2006 року. Як довготривалі було визначено завдання зі стабілізації регіону "шляхом демократизації та економічної співпраці", протидії ісламізації регіону та його поступової інтеграції до сфери впливу ЄС, боротьби із наркотрафіком і нелегальною міграцією до Європи через країни Центральної Азії. Зацікавленість у тіснішій співпраці з ЄС виявили й країни регіону – учасниці "антитерористичної коаліції", свідченням чого стала висловлена Узбекистаном готовність вийти за межі чинної Угоди щодо партнерства та кооперації з ЄС. Утім, трагічні події 2005 року в узбецькому Андижані, коли офіційний Ташкент санкціонував розстріл мирної демонстрації, стали на заваді поглибленій співпраці Узбекистану з ЄС.

Початком нового етапу у відносинах ЄС із державами ЦАР стало прийняття за ініціативи ФРН **СТРАТЕГІЇ У ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ (2007)**, що була розрахована до 2013 року. З метою досягнення політичної стабілізації у регіоні Євросоюз запропонував країнам ЦАР поділитися досвідом з таких питань, як "верховенство права, відповідальне державне управління, права людини, демократизація, регіональна співпраця, безпека, економічний і соціальний розвиток". Передавання досвіду мало відбуватися шляхом "політичного діалогу" на офіційному рівні та через неурядові організації на різних рівнях і в межах різноманітних програм: на рівні міністерств закордонних справ, у рамках "європейської ініціативи з освіти", "ініціативи ЄС з правової держави", діалогу з питань прав людини і, нарешті, "діалогу з питань енергетики".

У Стратегії ЄС було наголошено, що для реалізації своїх пріоритетів він використовує не тільки власні інструменти, але й діє у рамках інших програм, наприклад, програм ООН, ОБСЄ, НАТО, міжнародних фінансових інститутів та інших організацій. Крім того, ЄС прагне вести "відкритий і конструктивний" діалог з **ЄВРАЗІЙСЬКИМ ЕКОНОМІЧНИМ СПІВТОВАРИСТВОМ (ЄврАзЕС), ШАНХАЙСЬКОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ СПІВПРАЦІ (ШОС), ОРГАНІЗАЦІЄЮ ДОГОВОРУ ПРО КОЛЕКТИВНУ БЕЗПЕКУ (ОДКБ)**, іншими організаціями регіональної співпраці.

Свою стратегію ЄС передбачав реалізовувати на регіональному та двосторонньому рівнях. Пріоритетними напрямками двосторонньої співпраці було визначено права людини, економічну диверсифікацію, енергетику, освіту тощо. Регіональну співпрацю було спрямовано на боротьбу з організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків, торгівлею людьми та зброєю, тероризмом. Вона мала зосереджуватися на питаннях міжкультурного діалогу, екологічних проблемах, управлінні водними ресурсами, міграції, охороні кордонів, транспортній інфраструктурі.

В "економічному" розділі Стратегії ЄС обіцяв підтримувати прагнення центральноазійських держав вступу до СОТ і полегшити доступ їхньої продукції на європейські ринки.

Євросоюз також наголошував на важливості реалізації енергетичних проєктів TRACECA та INOGATE для кращого використання економічного потенціалу Центральної Азії.

У доповнення до "Стратегії у Центральній Азії" того самого року ЄС прийняв "Регіональну стратегію для підтримки Центральної Азії на період 2007-2013 років", в якій було визначено інструменти її імплементації.

Таким чином, 2007 року із прийняттям політичної стратегії "нового партнерства" щодо країн Центральної Азії на період 2007-2013 років було започатковано новий етап центральноазійської політики Європейського союзу. Пріоритетними напрямками політики ЄС у ЦАР було визнано взаємодію у сфері енергетики, транспорту, боротьбу із загрозами безпеці, зокрема, такими, як наркотрафік, тероризм, нелегальна міграція.

Особливо актуальними для ЄС є енергетичні питання, позаяк ідеться про забезпечення власної енергетичної безпеки та необхідність диверсифікації поставок енергоносіїв. У зв'язку із цим особливий інтерес для Європейського союзу являють нафтогазові ресурси Центральної Азії, насамперед Казахстану та Туркменістану.

Політика забезпечення енергетичних інтересів ЄС

Перші ініціативи щодо співпраці в енергетичній сфері з країнами Центральної Азії Європейський союз зробив, ґрунтуючись на оцінці потенціалу країн регіону у сфері виробництва, споживання та експорту вуглеводневих ресурсів. Проведене у рамках проєкту "Управління міждержавними нафтопроводами та газопровадами" дослідження європейських компаній (1995-1997) підтвердило:

- достатність ресурсного потенціалу прикаспійських країн (нафти – в Азербайджані та Казахстані, газу – у Туркменістані та Узбекистані) для задоволення прогнозованих внутрішніх потреб та експорту "значних обсягів нафти та газу на ринки країн Західної, Східної і Центральної Європи";
- необхідність для реалізації цього потенціалу розгортання трьох напрямків діяльності ЄС у країнах регіону:

- проведення "відновлення, раціоналізації та модернізації наявної міждержавної нафтогазової інфраструктури";
- створення "інституційної і правової бази, у рамках якої можна розвивати стабільні відносини у сфері торгівлі нафтою та газом";
- визначення "нафтогазових експортних маршрутів та укладання транзитних угод, що надають гарантії і захист для забезпечення економічної життєздатності проєктів і залучення необхідного фінансування".

Реалізацію енергетичної політики ЄС на центрально-азійському напрямку передбачалося здійснювати у рамках програми INOGATE. До 2007 року її фінансування велось у межах програми TACIS, що охоплювала не лише центрально-азійські, прикаспійські, але й причорноморські та закавказькі країни. Аналіз проєктів програми INOGATE, що були реалізовані в 1997-2001 роках у Центральній Азії, показує, що енергетичну політику Європейського союзу у регіоні було сконцентровано на сприянні модернізації наявних нафто- і газопроводів і підтримку розвитку систем транспортування енергоресурсів на європейський ринок.

Після трагічних подій 11 вересня 2001 року в США тема енергоресурсів у центрально-азійській політиці Європейського союзу відійшла на другий план, натомість головну увагу ЄС було зосереджено на питаннях безпеки у регіоні. Радою ЄС не було розглянуто пропозицію про заснування "регіонального енергетичного діалогу щодо Каспійського басейну", яка містилася в оприлюдненому 2002 року документі "Центральна Азія: стан справ" генерального секретаріату Ради. До того ж, попри запровадження в липні 2005 року посади спецпредставника Євросоюзу в Центральній Азії, останній не отримав повноважень щодо обговорення з владою країн регіону енергетичних питань.

Відтак, основним інструментом забезпечення енергетичних інтересів ЄС у Центральній Азії і Каспійському регіоні залишалась програма INOGATE. Під її егідою в листопаді 2004 року на організованій Євросоюзом міністерській кон-

ференції у Баку було була започатковано так звану "Бакинську ініціативу", що передбачала зміцнення взаємодії у сфері енергетики між Євросоюзом, прикаспійськими державами та сусідніми з ними країнами. В узгодженій у Баку концепції країни-учасниці домовилися про створення чотирьох робочих груп, включно з групою розробки нових енергетичних проєктів і залучення міжнародних фінансів для їх реалізації. Проте стримана позиція Казахстану й Туркменістану, що були зорієнтовані винятково на підтримання наявної нафтогазової інфраструктури, яку використовували для експорту ресурсів до/через Росію, загальмувала розробку нових енергетичних проєктів.

2006 року в рамках "Бакинської ініціативи" відбулася друга міністерська конференція, в якій взяли участь ЄС, чотири пострадянські центральноазіатські країни (крім Туркменістану), а також прикаспійські та причорноморські країни. Головним підсумком конференції стала схвалена країнами "дорожня карта", яка включила важливе положення про "підтримку та активне просування відновлення наявної інфраструктури та розвитку нової енергетичної інфраструктури за відповідної фінансової підтримки урядів, залучення міжнародних фінансових інститутів, технічної і фінансової підтримки Європейського союзу".

Серйозним поштовхом для нарощування енергетичної складової центральноазіатської політики ЄС стали "газова війна" між Росією та Україною в 2005-2006 роках, що призвела до короткотривалого скорочення транзиту російського газу до Європи, і російсько-білоруських суперечок в енергетичній сфері 2007 року, причиною яких стало підвищення Росією цін на енергоносії і введення вивізних мит на російську нафту для Білорусі. Євросоюз змушений був активізувати діяльність у пошуку альтернативних шляхів забезпечення енергоресурсами, зосередивши увагу на регіоні Центральної Азії. Пріоритетність центральноазійського напрямку було закріплено рішенням Європейської Ради 2007 року у плані Енергетичної політики ЄС на 2007-2009 роки.

Усвідомлення Євросоюзом значущості центральноазійських вуглеводнів згодом зайшло відображення у розділі "Зміцнення енергетичних і транспортних каналів" Стратегії нового партнерства ЄС щодо Центральної Азії. Також ЄС заявив про залучення Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) до енергетичних проєктів у Центральній Азії.

Крім енергетичної співпраці з країнами регіону в рамках "Бакинської ініціативи", Європейський союз у своїй центральноазійській політиці активно використовує двосторонню енергетичну дипломатію. Зокрема, 2006 року Європейська комісія підписала меморандум про взаєморозуміння у сфері енергетики з Казахстаном, 2008 року подібний меморандум було підписано з Туркменістаном. Енергетичний діалог ЄС з Казахстаном і Туркменістаном передбачає, зокрема, й питання постачання казахстанських і туркменських енергоресурсів на європейський ринок, а також залучення європейських інвестицій до розвитку нафтогазової інфраструктури цих країн.

Європейський союз також висловив готовність надати політичну підтримку та допомогу розвитку енергетичного транспортного коридору "Каспійське море – Чорне море – ЄС", у рамках якого визначив низку базових напрямів розвитку газових мереж, кожна з яких, своєю чергою, включає список пріоритетних проєктів. Наприклад, одним із напрямків транспортування енергоносіїв до країн ЄС було визначено коридор "Країни Каспійського моря – Близький Схід – Європейський союз". У його рамках було передбачено підтримку будівництва газогонів "Туреччина – Греція", "Греція – Італія", "Туреччина – Австрія". Газ з Ірану, Іраку, Азербайджану, Туркменістану, Казахстану тощо мав "збиратися" в Туреччині й далі транспортуватися до країн ЄС двома газогонами: "Туреччина – Греція – Італія" й "Туреччина – Болгарія – Румунія – Угорщина – Австрія". Тим самим було передбачено зменшення залежності від одного постачальника газу не тільки "старих", а й "нових" членів ЄС.

З урахуванням іранської й іракської проблем, а також домовленостей щодо постачання азербайджанського газу га-

зогоном "Туреччина – Греція – Італія", неабияк зросло значення центральноазійського газу для його через "Набукко" – проєктований магістральний газогін завдовжки 3,3 тис. км в обхід України та Росії із Центральної Азії до країн ЄС, перш за все Австрії й Німеччини. 2007 року Єврокомісія внесла проєкт "Набукко" до списку транс'європейських мереж, що являють найбільший інтерес для Євросоюзу.

У той самий час, 2007 року, глави Росії, Казахстану й Туркменістану підписали угоду, яка передбачала будівництво газогону вздовж східного узбережжя Каспійського моря (Прикаспійський газогін) та його підключення до російської газогонної мережі для прокачування туркменського й казахстанського газу до Європи територію Росії. Вони також прийняли рішення про модернізацію та розширення газогону "Середня Азія – Центр". Таким чином, за проєктом будівництва Прикаспійського газогону інфраструктура експорту центральноазійського газу залишилася практично незмінною, а основний обсяг газу, як і раніше, мав бути доставлений до Росії та експортований до Європу за участі Росії.

Важливим з погляду політики забезпечення енергетичних інтересів у Центральній Азії стало будівництво за технічної підтримки ЄС так званого південнокавказького газогону за маршрутом "Баку – Тбілісі – Ерзурум". Його було прокладено паралельно із нафтопроводом "Баку – Тбілісі – Джейхан". Тим самим Азербайджан було підключено до турецького магістрального газогону, яким каспійський газ надходив до Європи. При цьому, 25,5 % акцій належать європейській компанії "Брітш Петролеум", яка на час введення в експлуатацію Південнокавказького газогону була представлена у двох із трьох найбільших нафтогазових проєктах у Казахстані.

В оприлюдненому Єврокомісією Другому стратегічному огляді енергетики ЄС (2008) одним із пріоритетних напрямів розвитку інфраструктури, що відповідає енергетичним інтересам Євросоюзу, було визначено створення так званого "Південного газового коридору", яким мало йти постачання газу із каспійського регіону та країн Близького Сходу до ЄС.

Як можливі країни – постачальники газу для "Південного коридору" Євросоюз визначив Азербайджан, Туркменістан, Ірак, а в довготривалій перспективі – Узбекистан та Іран. Попри те, що 2009 року на пражському саміті з питань "Південного коридору" не було досягнуто суттєвих домовленостей із Туркменістаном, Казахстаном та Узбекистаном щодо розвитку цього напрямку, "Південний коридор" залишається одним із пріоритетів ЄС.

Таким чином, в основі енергетичних інтересів Європейського союзу у Центральній Азії лежить завдання сприяння участі європейських компаній у проєктах видобування нафти та газу у центральноазіатському регіоні та їх транспортування на європейський ринок. При цьому використання енергетичного потенціалу Центральної Азії з погляду інтересів ЄС означає не тільки забезпечення стійкого видобутку енергоресурсів у регіоні та їх доставки на європейські ринки, а й інвестування в енергетичний сектор центральноазійських країн. Крім того, зусилля ЄС спрямовано на розробку альтернативних напрямків експорту центральноазійських енергоресурсів на європейський ринок.

Основними об'єктами енергетичної політики ЄС у Центральній Азії є Казахстан і Туркменістан, що мають найбільші розвідані ресурси нафти та газу та експортні можливості. Наприклад, за підсумками 2010 року Казахстан посідав п'яте місце у списку постачальників нафти до країн ЄС (близько 6,0 % усього імпорту Євросоюзу). До того ж, Казахстан має добрі перспективи з нарощування обсягів експорту нафти. Не менш привабливими для ЄС є й перспективи постачання природного газу із Туркменістану, обсяг доведених запасів якого становить близько 8,0 трлн м³. Таким чином, роль поставок центральноазійського газу на європейський енергетичний ринок тільки зростатиме.

Транспортна політика ЄС у Центральній Азії

Транспортна складова є невід'ємною частиною політики забезпечення економічних та енергетичних інтересів ЄС у Центральній Азії. За безпосереднього технічного та фінан-

сового сприяння Євросоюзу та з підписанням багатосторонньої угоди 1998 року започатковано програму створення мультимодального "Транспортного коридору Європа – Кавказ – Азія" – TRACECA, маршрут якого з Південно-Східної Європи через Чорне море, Південний Кавказ, Каспійське море пролягає до Центральної Азії. Програма спрямована на розширення можливостей доступу країн Південного Кавказу та Центральної Азії до європейського та світового ринків через створення нових транспортних маршрутів, а також установа зв'язку локальної транспортної системи з транс'європейськими мережами. З погляду інтересів ЄС розвиток TRACECA зміг би забезпечити гарантований доступ енергоресурсів прикаспійських країн на європейський ринок.

У рамках програми TRACECA, названої також "відродженням Великого шовкового шляху", Євросоюз реалізував у Центральній Азії низку інвестиційних проєктів, а також проєктів технічної допомоги розвитку регіонального транспортно-го сполучення. За підтримки ЄС реалізовано проєкти реструктуризації залізничної сфери країн регіону, розробки техніко-економічного обґрунтування для нової залізничної гілки між Ферганською долиною, Бішкеком (Киргизстан) і Кашгаром (КНР). За фінансового сприяння ЄС реалізують проєкти розширення навігаційного каналу порту в м. Туркменбаши, відновлення ділянки узбецької залізниці Термез – Галаба, який сполучає Узбекистан з Афганістаном, інші інфраструктурні проєкти.

Євросоюз, таким чином, надає підтримку країнам регіону не тільки у плані реконструкції транспортної інфраструктури, а й щодо розвитку транспортної системи, якою торговельні потоки з Китаю могли б через країни Центральної Азії прямувати до Європи. Наприклад, у 2006-2015 роках Європейський союз реалізував у Центральній Азії довготривалу стратегію розвитку "Транспортного коридору Європа – Кавказ – Азія", до основи якої було покладено рекомендації чотирьох робочих груп із розвитку у сфері залізничного та автомобільного транспорту, цивільної авіації, забезпечення безпеки на транспорті та модернізації транспортної інфра-

структури. Основний акцент зроблено на створення стійкого інфраструктурного ланцюга мультимодальних перевезень із поступовою інтеграцією коридору у транс'європейські транспортні мережі. Тому Європейський союз продовжує надавати підтримку проектам розвитку міждержавної системи транспорту у Центральній Азії з подальшою "прив'язкою" до європейської інфраструктури. Наприклад, у 2007-2011 роках Європейський союз профінансував проекти розвитку порту Актау (Казахстан) та створення мережі логістичних центрів для країн Центральної Азії.

Таким чином, ЄС приділяє значну увагу розвитку транспортних комунікацій у Центральній Азії як складової частини проекту створення транспортного коридору для здійснення торгового обміну країн Європи з Китаєм за маршрутом "Нового Шовкового шляху", що зростає.

Політика ЄС щодо подолання безпекових загроз у регіоні

Одним із пріоритетних напрямків центральноазійської політики Європейського союзу є боротьба з викликами та загрозами безпеці. Основними викликами безпеки у Центральній Азії Євросоюз вважає міжнародний тероризм, екстремізм, організовану злочинність, нелегальну міграцію. Значне занепокоєння ЄС також викликає проблема нелегального обігу наркотиків, адже саме регіоном Центральної Азії пролягає так званий "північний маршрут" наркотрафіку, за яким наркотики з Афганістану доставляють до Росії і далі, до країни Євросоюзу. За оцінками Управління ООН з наркотиків і злочинності, велика частина центральноазійського наркотрафіку проходить територією Таджикистану, після чого наркотики потрапляють до Киргизстану та Казахстану, потім – до Росії та ЄС. Контрабанду наркотиків здійснюють також територією Узбекистану. За матеріалами доповіді Управління ООН з наркотиків і злочинності (2010) 25,0 % усього афганського героїну, що становить близько 95,0 т, щороку у незаконний спосіб потрапляє з Афганістану до країн Центральної Азії, а звідти – до Росії та європейських країн.

Крім героїну, до країн Центральної Азії щорічно нелегально потрапляє близько 120,0-130,0 т опію, в основному для споживання у республіках Центральної Азії і Росії. За оцінками Управління ООН з наркотиків і злочинності, на території Афганістану виробництво опію-сирцю, із якого згодом виготовляють героїн та опіум, 2009 року становило 6,9 тис. т, натомість частка Афганістану у загальносвітовому незаконному виробництві опію становила 89,0 %. Навіть присутність коаліційних сил із підтримки миру в Афганістані не сприяла зниженню рівня виробництва наркотиків у цій країні, навпаки, обсяги виробництва опію-сирцю в Афганістані продовжували зростати.

Перші кроки щодо розробки стратегії боротьби з наркотрафіком у Центральній Азії ЄС здійснив 1996 року, включивши пункт про надання допомоги країнам регіону через програму TACIS до списку першочергових заходів боротьби з наркотрафіком на загальноєвропейському рівні. У 1997-2002 роках зусилля ЄС було спрямовано на розробку регіонального плану дій із боротьби з наркотиками. При цьому 2001 року ЄС започаткував програму CADAP (щодо запобігання розповсюдженню наркотиків у Центральній Азії) з метою сприяння країнам регіону у боротьбі з наркотрафіком. Програму було спрямовано на поетапне запровадження у країнах Центральної Азії європейських і міжнародних практик у сфері боротьби з нелегальним обігом наркотиків. У рамках програми CADAP ЄС підтримує реалізацію проєктів посилення контролю на повітряних, морських і сухопутних міждержавних кордонах, створення регіональної бази даних щодо злочинів у сфері наркотиків, підтримки центрів моніторингу споживання наркотиків, а також Агенції з контролю за наркотиками у Таджикистані.

2002 року представники ЄС і держав Центральної Азії, за винятком Туркменістану, підписали План дій із боротьби з наркозагрозою у Центральній Азії. План передбачає взаємодію ЄС і країн регіону у здійсненні контролю за нелегальним обігом наркотичних речовин, скорочення споживання наркотиків у країнах регіону, боротьбу з "відмиванням" грошей.

Стратегія ЄС щодо запобігання нелегальному обігу наркотиків у центральноазійському регіоні передбачає також сприяння країнам у зміцненні кордонів, насамперед між Таджикистаном, Узбекистаном і сусіднім Афганістаном. З метою зміцнення безпеки кордонів у центральноазійському регіоні Євросоюз розробив 2003 року програму **ВОМСА**, що спрямована на боротьбу з транснаціональними загрозами тероризму та організованою злочинністю в регіоні. Одним із основних завдань програми є боротьба з наркотрафіком на кордонах країн Центральної Азії та Афганістану.

У 2004-2008 роках ЄС надавав підтримку у здійсненні низки проєктів у рамках ВОМСА, що були спрямовані на організацію навчальних курсів для співробітників прикордонної служби, посилення контролю в аеропортах, модернізацію інфраструктури прикордонних переходів. У цілому напрямки діяльності програми ВОМСА були нерозривно пов'язані з програмою CADAP, а реалізація цих проєктів у країнах регіону здійснювали за допомогою Програми розвитку ООН за фінансової підтримки Євросоюзу. Загальний бюджет програми ВОМСА з 2003 по 2010 рік становив близько 27,6 млн євро (основні кошти виділено з бюджету ЄС).

За безпосереднього сприяння Європейського союзу також було створено Центральноазійський регіональний інформаційний координаційний центр, основними завданнями якого стали координація дій країн регіону та проведення міжнародних операцій у боротьбі з незаконним обігом наркотиків, збирання, аналіз та обмін інформацією з транскордонної злочинності, яка пов'язана з контрабандою наркотиків. Таким чином, Євросоюз докладає значних зусиль у сфері боротьби з наркотрафіком у регіоні. Рівень наркопотоків, що йде з Афганістану до країн регіону, як і раніше, залишається високим, а таджицько-афганський кордон – недостатньо контрольованим.

Ще одним пріоритетним напрямом центральноазійської політики Євросоюзу після подій 11 вересня 2001 року та початку військової операції країн НАТО в Афганістані стала боротьба з тероризмом. ЄС відреагував на терористичні ак-

ти 2001 року прийняттям першого Плану дій щодо боротьби з тероризмом, в якому було визначено завдання поліпшення оперативної співпраці поліцейських і розвідувальних служб країн ЄС і третіх країн, боротьби з фінансовою основою терористичних груп і взаємодії з США у цій сфері. Після початку військової операції в Афганістані на позачерговій зустрічі міністрів 2001 року було прийнято План дій ЄС, в якому країни Євросоюзу заявили про необхідність врахування "регіонального виміру стабілізації Афганістану" з центральноазійським напрямом включно при плануванні політики ЄС. Натомість робоча група Ради ЄС зі Східної Європи та Центральної Азії наприкінці 2001 року представила на затвердження проєкт "Короткотермінових напрямів політики ЄС у Центральній Азії". До списку основних напрямів було включено й питання розширення політичного діалогу з країнами Центральної Азії для підтримки міжнародної антитерористичної коаліції, "постталібського" режиму, транзиту гуманітарних вантажів до Афганістану, перелік заходів щодо скорочення факторів, які заохочують екстремізм.

Реалізація цих напрямів сприяла посиленню взаємодії ЄС із центральноазійськими країнами, що межують з Афганістаном. Крім того, забезпечення інтересів ЄС у сфері боротьби з тероризмом у регіоні передбачало виконання таких завдань, як сприяння зміцненню силових структур країн Центральної Азії і зменшення бідності в країнах регіону. Діяльність, спрямована на підтримку силових структур, мала велике значення не тільки в боротьбі з тероризмом, але й у стримуванні нелегального обігу наркотиків з Афганістану. Проблему зменшення бідності ЄС розглядав як важливий напрямок з погляду звуження соціальної бази тероризму та екстремізму.

Політику ЄС у сфері боротьби з тероризмом у Центральній Азії у 2002-2004 роках було зосереджено на забезпеченні підтримки дій країн ЄС в Афганістані, наданні сприяння в скороченні бідності в країнах регіону. Тому було передбачено збільшення обсягів допомоги ЄС регіону у рамках програми ТАСІС.

Розширюється й набір напрямів та інструментів політики ЄС у сфері боротьби з тероризмом у регіоні. На тлі ослаблення дестабілізуючого впливу афганського фактору, регіон Центральної Азії залишався зоною активної терористичної та екстремістської діяльності. У 1999-2001 роках "Ісламський рух Узбекистану" вчинив вторгнення на територію Киргизстану та Узбекистану, здійснив серію терористичних актів у столиці Узбекистану. Загострення загрози екстремізму й тероризму у Центральній Азії стало одним із визначальних чинників вироблення нової регіональної стратегії Євросоюзу.

Ще однією актуальною проблемою безпеки у центральноазійському регіоні ЄС вважає нелегальну міграцію. Попри прогнози про широкомасштабну міграцію до країн ЄС із республік пострадянської Центральної Азії, основним напрямом міграції із країн регіону є Росія, на території якої перебувають близько 80,0 % центральноазійських мігрантів. Для регулювання міграційних процесів у Центральній Азії ЄС передбачає використання механізмів програми БОМКА та сприяння митним органам країн регіону.

Отже, Європейський Союз стає доволі активним учасником безпекових проєктів у центральноазійському регіоні. Під його егідою реалізують Програму з управління кордонами у Центральній Азії – БОМКА, Програму TACIS із боротьби з наркотиками – CADAP, Програму міжнародної співпраці між ЄС і країнами – партнерами з організації транспортного коридору Європа – Кавказ – Азія – TRACECA та Програму постачання нафти та газу до Європи – INOGATE.

Основним завданням Програми з управління кордонами в ЦАР – БОМКА – є допомога ЄС п'яти пострадянським країнам ЦАР у підвищенні ефективності управління своїми кордонами. Стратегія програми полягає у прямому сприянні прикордонним постам із метою модернізації управління кордонами. Програма передбачає вдосконалення процесу управління кордонами з таких питань, як правові засади, організаційна структура, людські ресурси, корупція, нестабільність у прикордонних районах тощо. Програма охоплює кілька сек-

торів діяльності, для яких запропоновано кілька проєктів, кожен з яких адаптовано до особливостей країни регіону. Програму WOMSA логічно взаємодоповнюють інші програми допомоги Європейської Комісії, наприклад, програма ЄС з розвитку митниці, програма боротьби з наркотиками.

Стратегічна мета іншої програми ЄС – TRACECA – полягає у сприянні створенню регіональної транспортної інфраструктури. Головний акцент у програмі зроблено на побудові допоміжних об'єктів, підвищенні пропускної здатності інфраструктури прикордонних пунктів і сприянні підписанню міждержавних угод про переміщення товарів і транспортних засобів цим коридором.

Програма TRACECA тісно пов'язана із ширшою європейською ініціативою – Програмою постачання нафти та газу до Європи INOGATE, у рамках якої ЄС надає технічну допомогу зі створення транспортної інфраструктури пост-радянського простору. INOGATE є однією з найбільш довготривалих програм технічної допомоги у сфері енергетики, яку фінансує ЄС у цьому регіоні. Її було розпочато 1996 року, вона працює в рамках Бакинської ініціативи та Східного партнерства. Основною метою програми є зменшення залежності від викопних видів пального, підвищення енергетичної безпеки, пом'якшення наслідків зміни клімату. Регіональний Секретаріат INOGATE в ЦА розташовано у Ташкенті. Програма передбачає чотири завдання:

- конвергенцію енергетичних ринків на основі принципів внутрішнього енергетичного ринку ЄС з урахуванням особливостей країн-партнерів;
- підвищення енергетичної безпеки шляхом вирішення питань експорту/імпорту енергоносіїв, диверсифікації поставок, транзиту енергоносіїв і попиту на енергоносії;
- підтримка розвитку сталої енергетики, включаючи підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії та управління попитом;
- залучення інвестицій до енергетичних проєктів загального та регіонального інтересу.

Утім реалізація програм TRACECA і INOGATE йде повільно, оскільки зіштовхується з активною протидією з боку Росії і КНР, а також через нескоординовану позицію ЄС. Ідеться передусім про фактичне небажання таких впливових країн ЄС, як Німеччина та Велика Британія, що мають особливі інтереси в Центральній Азії, сприяти активнішій роботі в регіоні Європейської комісії.

2019 року Рада ЄС ухвалила оновлену стратегію щодо Центральної Азії, яка має сприяти економічному розвитку, зміцненню демократії і прав людини у регіоні. У повідомленні про ухвалення нової стратегії на засіданні Ради ЄС у Люксембурзі, було наголошено, зокрема, про намір Євросоюзу "укласти та запровадити амбітні та взаємовигідні **УГОДИ ПРО ПОСИЛЕНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА СПІВПРАЦЮ (ЕРСА)** із зацікавленими країнами регіону", позаяк "ці угоди залишаються наріжним каменем взаємодії ЄС із Центральною Азією". У повідомленні також ішлося про те, що "сфера відносин ЄС пов'язана із готовністю окремих країн Центральної Азії до проведення реформ і зміцнення демократії, прав людини, верховенства права та незалежності судової влади, а також для модернізації і диверсифікації економіки, у тому числі шляхом підтримки приватного сектора, зокрема малих і середніх підприємств, у вільній ринковій економіці".

Важливість центральноазійського напрямку зовнішньої політики ЄС засвідчив візит верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки Ф. Могеріні до столиці Киргизстану – Бішкека 2019 року. Підводячи підсумки зустрічі міністрів закордонних справ "Європейський Союз – Центральна Азія", Верховний представник зазначила плідність форуму, основними результатами якого є готовність до укладення нової угоди щодо розширення співпраці із Киргизстаном, а також підписання документа про відкриття представництва ЄС у Туркменістані. У спільній заяві з європейським комісаром із міжнародної співпраці та розвитку було наголошено бажання Євросоюзу "підтримувати країни Центральної Азії в їхньому прагненні стати стійкішими в соціальній, економічній та екологічній сферах", що, крім ін-

шого, передбачає зміцнення незалежних ЗМІ, створення умов для громадянського суспільства, а також розширення можливостей для молоді та жінок.

Отже, якщо оцінювати політику ЄС у Центральній Азії у цілому, то можна характеризувати її як обережну та стриману, що пов'язано з переосмисленням політичними колами ЄС змін на євразійському просторі. На сучасному етапі геополітичний інтерес ЄС до регіону, як такий, практично відсутній. В економічному плані основним бар'єром, що заважає активному розвитку відносин ЄС із регіоном, є не стільки віддаленість Центральної Азії від Європи, скільки наявність різноманітних перешкод на кшталт високих тарифів на транспортування енергоносіїв із центральноазійського регіону й потенційної небезпеки окремих ділянок маршруту транспортування через наявність нерозв'язаних проблем між окремими країнами регіону.

Останнім часом ЄС продовжує демонструвати підвищений інтерес до ідей інтеграції і кооперації країн Східної Європи, Кавказу, Центральної Азії. Разом із тим, зацікавленість Європейського Союзу у виході до Тихого океану, підсилення взаємодії із країнами АТР, що відбувається на тлі ослаблення комунікаційного значення РФ, диктує для європейських країн доцільність активнішого залучення території центральноазійських держав як транспортного коридору. Слід особливо акцентувати увагу на тому, що головним гарантом (у т. ч. фінансовим) успішної реалізації транспортних (причому, не тільки енергетичних) проєктів Схід – Захід залишається саме їхня європейська спрямованість.

Як показує досвід співпраці із пострадянськими країнами Центральної Азії, ЄС зацікавлений у співпраці з країнами регіону, передусім з енергетичних питань, позаяк ідеться про забезпечення власної енергетичної безпеки та необхідності диверсифікації постачання енергоносіїв. Крім того, до системи інтересів ЄС у Центральній Азії входить експлуатація транзитного транспортного потенціалу регіону з метою розвит-

ку трансконтинентальної транспортної структури для сприяння торгівлі між Європою, Центральною Азією та Китаєм.

Крім економічних аспектів, на передній план центрально-азіатської політики Євросоюзу виходять питання зміцнення безпеки, загрозу якій являють контрабанда наркотиків, що прямує з Афганістану через країни регіону до Росії і потім – до Європи, поширення тероризму та екстремізму, а також дестабілізація Центральної Азії у разі погіршення ситуації в Афганістані.

На політичному рівні, особливо у сфері безпеки, важливість відносин ЄС із регіоном визначає вже той факт, що всі країни Центральної Азії є членами ОБСЄ. Це дозволяє їм розвивати безпосередні зв'язки з європейськими державами. За деякими оцінками, подальше розширення відносин із Центральною Азією буде однозначно корисним для ЄС у плані економічного й політичного процвітання. Європейські аналітики вважають, що активніше економічне, політичне й дипломатичне проникнення ЄС до Центральної Азії, особливо регіону Каспію, перешкодило б надмірній присутності тут РФ, США, потенційно КНР, тим самим сприяючи зміцненню елементів стабільності не тільки у цьому регіоні, але й в Євразії у цілому.

Пошукові завдання

1. Охарактеризуйте геополітичні й гео економічні пріоритети пострадянських країн центрально-азіатського регіону.
2. Визначте стратегічні інтереси ЄС на пострадянському просторі Центральної Азії.
3. Охарактеризуйте основні засади енергетичної політики ЄС у центрально-азіатському регіоні.
4. Визначте основні напрями транспортної політики ЄС у регіоні Центральної Азії.
5. Назвіть основні безпекові виклики у Центральній Азії і проаналізуйте результативність практичних заходів ЄС щодо подолання загроз безпеці у регіоні.

Рекомендована література

Дорошко М.С. Геополітичні інтереси та зовнішня політика держав пострадянського простору : навч. посіб. – Київ : Ніка-Центр, 2011. – 228 с.

Дорошко Н.С. Республика Узбекистан на геополитической карте мира // Wschodnioznawstwo 2013. – Wrocław, 2013. – S. 235-244.

Doroshko M.S., Voloshenko I.O. The policy of the Central Asian countries (Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan) in the energy sector // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2016. – Вип. 129. – С.4-15.

Дорошко М.С., Волошенко І.О. Політика Європейського Союзу на пострадянському просторі Центральної Азії: теоретичні і прикладні аспекти // Вісн. Київ. ун-ту. Міжнародні відносини. – 2019. – Вип. 50. – С. 5-12.

Border Management Programme in Central Asia [Електронний ресурс] Реж. доступу: <http://www.bomca.eu/en/about-us.html>

Council of the EU. Working Party on Eastern Europe and Central Asia. EU Policy options on Central Asia. Brussels, 4 December 2001.14894/01 [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st14/st14894.en01.pdf>

Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/doc/2006_11_30_astana_conclusions.pdf

Pre-Feasibility and Feasibility Studies for Road Sections of the Termez-Dushanbe-Sary-Tash Road. Project No. EuropeAid/121985/C/ SV/Multi [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: <http://www.traceca-org.org/fileadmin/fmdam/TAREP/48fr/48fr3.pdf>

9.1.3. Еволюція відносин Європейського Союзу та КНР

В умовах глобального протистояння КНР зі США, зокрема у торговельній сфері, ці країни як "системні супротивники", залишаються стратегічними кооперативними партнерами зі значним збігом взаємних інтересів, які беруть верх над принциповими розбіжностями. Такі фактори, як потенціал і масштаб Європейського Союзу, можливості, досягнуті завдя-

ки прогресу КНР, а також процеси глобалізації, обумовили розвиток європейсько-китайських відносини спеціальним шляхом: починаючи з торгівлі та економіки в напрямку політики, безпеки та культури.

Дипломатичні відносини між Китайською Народною Республікою та попередником Європейського Союзу – Європейським економічним співтовариством (ЄЕС) було встановлено 1975 року. Офіційні контакти між сторонами спочатку зводилися, в основному, до торгівлі та економічної співпраці. Із 1978 року, з укладанням Торговельної угоди (1985 р. замінено на **УГОДУ ПРО ТОРГІВЛЮ ТА ЕКОНОМІЧНУ СПІВПРАЦЮ**), ці відносини отримують нормативно-правове наповнення. Угода на десятиліття стала основою договірно-правової бази, яка розширювалася за рахунок підписання так званих секторальних угод і меморандумів про взаєморозуміння.

Китай отримав статус "країни найбільшого сприяння", що спричинило різкий стрибок товарообігу та європейських інвестицій в економіку Китаю. За 15 років після укладення Угоди обсяг двосторонньої торгівлі збільшився майже в 13 разів (з 2,4 млрд до 30,8 млрд ЕКЮ), прями інвестиції становили 2,5 млрд дол. США.

У цей час, завдяки розпочатій 1979 року Ден Сяопіном політиці "відкритості та реформ", Китай зазнав стрімкого соціально-економічного піднесення. Починаючи із 1992 і аж до 2018 року щорічне зростання ВВП КНР у середньому становило 9,7 % (1992 рік – 14,3 %, найвищий показник; 2018 – 6,6 %, найнижчий).

Співпрацю у політичній сфері було обмежено разовими консультаціями на рівні міністрів закордонних справ і нечастими зустрічами представників сторін на сесіях Генеральної Асамблеї ООН.

Взаємний інтерес, який зміцнювався завдяки торгівлі та економічній співпраці, послаблювала обмежена кількість політичних контактів, що не сприяло поглибленню взаєморозуміння та взаємній довірі. Це стало особливо очевидним 1989 року, коли у стосунках між ЄС і КНР вибухнула криза

(засуджуючи жорстку реакцію китайської влади на демонстрації на площі Тяньаньмень у Пекіні, 1989 року європейська сторона ввела низку санкцій, що забороняли багатьом компаніям торгівлю з Китаєм, обмежували доступ до високих технологій, заморожували китайські кредити, а також ввела ембарго на постачання зброї).

Із часом політична складова двосторонніх відносин стала набувати все більшого значення. У становленні політики ЄС на китайському напрямку зіграв поворот американської політики у бік розширення політичних та економічних контактів із Китаєм. Конкуренція, яку посилювали США, вимагала від Європейського Союзу вжиття відповідних заходів для захисту власних економічних інтересів.

Важливу роль для розвитку європейсько-китайських відносин відіграла також війна у Перській Затоці (серпень 1990 – лютий 1991): демонстрація військової могутності США стимулювала КНР до пошуку союзників у боротьбі проти "однополюсного" світу на чолі зі США.

1992 року засновано новий двосторонній політичний діалог – розпочато проведення регулярних зустрічей на експертному та міністерському рівнях (між Трійкою ЄС і КНР) і політичних консультацій на високому рівні (між Комісією ЄС і КНР). Запропонований лідером КНР Ден Сяопіном стратегічний орієнтир "підтримка побудови сильної та об'єднаної Європи" та політика пошуку діалогів у відносинах з ЄС на політичному та стратегічному рівнях обумовили поступову трансформацію у сприйнятті китайсько-європейських відносин зі стратегічних конкурентів на стратегічних партнерів, незважаючи на різницю у соціальних системах, політичних концепціях і культурних традиціях. Своєю чергою, після підписання Маастрихтського договору Європейський Союз також почав глобальне стратегічне планування, зокрема, для активізації азійського напрямку Комісія ЄС видала два документи: **НА ШЛЯХУ ДО НОВОЇ СТРАТЕГІЇ АЗІЇ** (1994) і першу **ДОВГОТРИВАЛУ ПОЛІТИКУ З КИТАЙСЬКО-ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВІДНОСИН** (1995).

Якщо у документі 1994 року вперше зроблено акцент на важливості вибудовування співпраці з Китаєм, поряд з ін-

шими країнами регіону, то у документі 1995 року вже сформульовано політику конструктивного залучення КНР до світового співтовариства. Розширювався спектр співпраці між сторонами: розвиток людських ресурсів (студентські обміни, освіта та професійна підготовка китайських спеціалістів); сприяння економічним і соціальним реформам у КНР; боротьба з бідністю у містах і селах; захист довкілля; науково-технічна та ділова співпраця тощо.

Європейський Союз висловлював надію на конструктивну участь Китаю у розв'язанні регіональних і глобальних проблем. Особливу увагу було приділено проблемам дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини, що має велике значення для довготривалої соціальної і політичної стабільності відносин.

Політичний діалог сприяв не тільки розв'язанню тих чи інших проблем, але й зближенню позицій між двома сторонами. 1996 року за пропозицією Пекіна було створено діалог із прав людини між КНР та Європейським Союзом, який на багато років закрити тему дипломатичної конфронтації з цього питання. Діалог включав три напрямки: офіційний рівень, експертні семінари та проектна співпраця. 2000 року почалися консультації із проблем незаконної міграції і торгівлі людьми. Включення 1996 року КНР до числа партнерів форуму "Азія – Європа" (АСЕМ) також сприяло поглибленню співпраці сторін.

Внутрішні зміни як в Європейському Союзі, так і в Китаї (підписання Амстердамського договору 1997 р.; побоювання ЄС, що смерть Ден Сяопіна 1997 р. та перехід Гонконгу під адміністративний контроль Китаю можуть негативно відбитися на економічних реформах країни) стали передумовою прийняття Європейською Комісією 1998 року документу **БУДІВНИЦТВО ВСЕОСЯЖНОГО ПАРТНЕРСТВА З КИТАЄМ** (*Building a Comprehensive Partnership with China*), в якому було зазначено необхідність у найкоротші терміни адаптувати політику ЄС до будь-яких змін. Передбачалося також удосконалення

політичного діалогу шляхом проведення зустрічей на рівні глав держав та урядів.

ЄС взяв курс на створення всеосяжного партнерства з Китаєм. 1998 року у Лондоні у рамках чергової зустрічі АСЕМ відбувся перший саміт ЄС – КНР на найвищому рівні. Перші щорічні саміти 1998 і 1999 років заклали основу для ширшого політичного діалогу. У 1998 і 1999 роках відбулися консультації з регіональних і безпекових питань щодо ситуації на Корейському півострові, індо-пакистанських відносин тощо.

Загалом, після прийняття ЄС першого стратегічно важливого документа щодо КНР, можна виділити чотири основних етапи у розвитку відносин між європейським інтеграційним об'єднанням та Китаєм.

1995-2003: конструктивне залучення

У першому політичному документі щодо Китаю Європейська Комісія заявила, що "відносини з Китаєм мають бути наріжним каменем у зовнішніх відносинах Європи як з Азією, так і з усім світом" (1995). Термін "конструктивне залучення" описує відповідний підхід ЄС до Пекіна, що поєднує економічну взаємодію із тиском і критикою порушень прав людини. Протягом 90-х і – на початку 2000-х років ЄС сподівався, що політика твердої взаємодії у поєднанні з глобалізацією, сприятиме посиленню внутрішнього соціального та економічного середовища у КНР і трансформує його у ліберально-демократичному напрямку. Саме це переконання спрямовувало лідерів ЄС надалі розвивати відносини з Китаєм через стратегічне партнерство.

2003-2005: стратегічне партнерство

2003 року Брюссель і Пекін установили відносини стратегічного партнерства, розширивши співпрацю на політичному та безпековому напрямках, включаючи співпрацю у великих високотехнологічних проєктах, таких як Європейська програма створення глобальної супутникової системи "Галілео",

що є альтернативною контрольованій США системи глобального позиціонування (GPS). Підписано угоди щодо науки та техніки, митних справ, а також спільну декларацію про попередження розповсюдженню ядерної зброї і контроль над озброєнням. Запроваджено два двосторонні діалоги: з промислової політики та з питань інтелектуальної власності.

2003 року більшість держав – членів ЄС на чолі з Францією та Німеччиною висунули пропозицію розпочати дискусії щодо скасування ембарго на озброєння, яке було введено проти Китаю Європейською Радою ще 1989 року.

2003 рік вважають політичним розквітом відносин між ЄС і Китаєм, оскільки він також збігся з одним із найсерйозніших трансатлантичних розривів через односторонні дії Сполучених Штатів у рамках антитерористичної коаліції, що викликали критику в політичних колах західноєвропейських держав. Невдоволення деяких країн діями США відіграла важливу роль у формуванні негативного ставлення багатьох держав – членів ЄС до американської операції проти Іраку.

2003 рік було оголошено у Китаї "Роком Європи", 2004 рік – "Роком Китаю" в ЄС. КНР устанавлює двостороннє стратегічне партнерство із Францією і Великою Британією, трохи пізніше – з Німеччиною та Італією, а ще за рік – з Іспанією та Португалією. Збільшилася кількість візитів лідерів обох сторін: лише офіційні особи ЄС здійснили близько 206 візитів до Китаю 2004 року. Цього самого року Європейський союз стає найбільшим торговельним партнером Китаю, а Китай – другим за значенням торговельним партнером ЄС після США.

Товарообіг між ЄС і Китаєм досяг 177,1 млрд євро (2004). Частка ЄС у зовнішній торгівлі Китаю становила 5,1 % від усього обсягу експорту та 12,5 % – від усього обсягу імпорту. Разом із тим, зі зростанням товарообігу спостерігалось й значне збільшення торгового дефіциту на користь Китаю з 51,0 млрд євро 2001 року до 80,3 млрд євро – 2004.

2005-2019: усестороннє стратегічне партнерство

Із 2005 року відносини між ЄС і Китаєм зіштовхнулися із труднощами. Ембарго на постачання зброї і військової техніки до КНР все ще було чинним, у ЄС зріс торговельний дефіцит. 2005 року відбувся перший стратегічний діалог ЄС – Китай. Країни – члени ЄС вирішили відкласти рішення про скасування заборони на озброєння Китаю, у тому числі й через сильну опозицію з боку Сполучених Штатів, які побоювались, що такий крок може загрожувати стратегічним інтересам Вашингтону в Азії і безпеці у цьому регіоні у цілому.

2006 року Європейська Комісія опублікувала шостий програмний документ щодо Китаю, в якому було підкреслено загальну відповідальність ЄС і КНР за підтримку глобальному миру та безпеки. У новій політиці ЄС терміни "зростаючі обов'язки" та "конкуренція та партнерство" стали основними для визначення нових відносин Брюсселю та Пекіна. Починаючи з 2007 року, в Європі та Китаї виникли розбіжності й навіть суперечності з питань розуміння та характеру "усестороннього стратегічного партнерства".

Наприкінці 2000-х років політичні відносини між ЄС і Китаєм погіршились. Церемонію відкриття Олімпійських ігор у Пекіні 2008 року було бойкотовано багатьма європейськими лідерами. Це відображало зростаюче негативне сприйняття Китаю європейською громадською думкою, яка базувалася на ідеї про азійського гіганта, що вторгається дешевими товарами на європейські ринки, забираючи робочі місця та прискорюючи деіндустріалізацію Європи. Насправді протягом цього часу взаємодія ЄС – Китай активно просувалась у різних напрямках. Поглибилася співпраця у сфері науки й техніки, зросла частота контактів між політичними партіями, збільшилась кількість соціальних діалогів і культурних обмінів. Лише за 2008-2010 роки було проведено три саміти ЄС – КНР, три раунди стратегічного діалогу між двома сторонами, а також три раунди торгово-економічного діалогу на високому рівні. Було реалізовано низку проєктів співпраці, отримало розвиток партнерство ЄС і КНР у сфері охорони

довкілля. Наслідки глобальної фінансової кризи 2008 року сприяли прогресу у відносинах ЄС і Китаю, але зближення двох партнерів відбувалося повільно.

2010 року Китай посів друге місце за обсягами номінального ВВП (понад 13,4 трлн дол. США), а з 2014 року став першою економікою світу за паритетом купівельної спроможності.

Прихід до влади п'ятого покоління керівників Китаю (2012-2013) позначився чіткішим артикулюванням глобальних інтересів країни та готовністю жорсткіше їх відстоювати. Нинішній Голова КНР і Генеральний секретар Компартії Китаю Сі Цзіньпін, який на її XIX з'їзді 2017 року отримав статус "ядра партії", а з першої сесії ПК ВЗНП 13-го скликання 2018 року – конституційне право обіймати посаду глави держави безстроково, по-суті, зосередив у своїх руках необмежену владу. Саме у перші роки правління Сі виголошено його загальнонаціональні й міжнародні ініціативи щодо "Великої китайської мрії" (створення сильної і заможної держави в конфуціанських традиціях, забезпечення національного відродження та народного щастя); нового "Економічного поясу Великого Шовкового шляху" й "Морського шовкового шляху XXI століття" ("Один пояс, один шлях", ОПОШ); побудови "спільноти людства спільної долі" тощо. Ініціативи було спрямовано на розв'язання проблем внутрішнього розвитку країни, зміцнення її міжнародних позицій і, у кінцевому результаті, домінування Китаю у світі.

Після оприлюднення китайським урядом 2015 року документа "Зроблено в Китаї 2025" (перетворення азійського гіганта зі світової "фабрики" низької якості на виробника високоякісних і високотехнологічних товарів і послуг – збільшення частки китайських компонентів у товарах із високою доданою вартістю до 70,0 % – до 2025 року) у державах Європи посилюється дискурс про "економічну загрозу Китаю".

Скеровуючи країну на розбудову "соціалізму з китайською специфікою для нової ери", Сі Цзіньпін висунув на XIX з'їзді КПК двоступеневий план "китайської соціалістичної модернізації" до 2050 року, реалізація якого зробить

країну розвинуеною й квітучою. Зокрема, передбачено, що у період з 2020 до 2035 року країна завершить побудову "супільства середнього достатку", а до 2050 – потужну, розвинуену, демократичну, соціалістичну державу.

Ініціативи китайської влади не могли не позначитися на політиці європейських держав щодо КНР. 2013 року було прийнято "Стратегічний порядок денний співпраці ЄС – Китай 2020", що визначив основу відносин двох сторін. У порядку денному ЄС підтверджує повагу до суверенітету й територіальної цілісності Китаю, а Пекін знову заявляє про підтримку сильного та єдиного ЄС.

2016 року на основі Стратегічного порядку денного оприлюднено **ЕЛЕМЕНТИ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЄС ЩОДО КИТАЮ**, в яких підкреслено важливість:

- зміцнення відносин із Китаєм в економічній, торговельній, інвестиційній, соціальній, екологічній та інших сферах;
- завершення переговорів щодо укладання Інвестиційної угоди, яка має усунути асиметричні підходи у питаннях двосторонньої торгівлі;
- розвитку співпраці ЄС – Китай у сферах інфраструктури, торгівлі, цифрового зв'язку та міжлюдських контактів;
- сприяння сталому розвитку та міжнародній безпеці, відповідно до зобов'язань у рамках ООН і G20.

Уперше міститься згадка про китайську ініціативу ОПОШ і її можливий вплив на регіональну безпеку у Азійсько-тихоокеанському регіоні.

"Один пояс, один шлях"

Ініціативу нового Економічного поясу Великого Шовкового шляху й Морського шовкового шляху XXI ст. ("Один пояс, один шлях", ОПОШ) уперше було висунуто Головою КНР Сі Цзіньпіном під час його державних візитів до Республіки Казахстан і Республіки Індонезія 2013 року. Метою ініціативи є пошук і просування нової моделі міжнародної співпраці за допомогою зміцнення існуючих регіональних дво- і багатосторонніх механізмів за участі КНР. Основоположним доку-

ментом ініціативи, що підготовлений Національною комісією КНР із розвитку та реформ, Міністерством закордонних справ КНР і Міністерством комерції КНР, є **БАЧЕННЯ ТА ЗАХОДИ ЩОДО СПІЛЬНОЇ ПОБУДОВИ ЕКОНОМІЧНОГО ПОЯСУ ШОВКОВОГО ШЛЯХУ ТА МОРЬСЬКОГО ШОВКОВОГО ШЛЯХУ ХХІ СТОЛІТТЯ** (*Vision and Actionson Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*), що був оприлюднений 2015 року.

Глобальна ініціатива Голови КНР щодо створення ОПОШ, яка передбачає співпрацю у сферах будівництва, енергетики, видобування ресурсів, високих технологій, оновлення транспортної інфраструктури, зміцнення культурних обмінів тощо, є наріжним каменем та ефективним інструментом в арсеналі "м'якої сили" сучасної зовнішньої політики КНР, що має на меті охопити спільними транспортно-логістичними, торговельно-економічними та гуманітарними проектами, а відтак китайськими інтересами не лише більшість країн Євразії й Африки, але й Австралію, Океанію й Латинську Америку.

Економічна компонента ОПОШ передбачає максимально повне розкриття експортного потенціалу КНР, а також розв'язання доволі гострої проблеми надлишкових потужностей у самій країні через побудову торгової і транспортної інфраструктури, яка об'єднуватиме Азію, Європу та Африку.

Поряд із суто економічними мотивами проекту ОПОШ зазначено й конкретні геополітичні цілі, про які відкрито не йдеться в офіційних заявах керівництва Піднебесної та які створюють додатковий подразник для США, ЄС, а також Індії та Японії. Наразі очевидним геополітичним наслідком бодай часткової реалізації ОПОШ є перерозподіл сфер впливу серед провідних економік світу на користь Китаю, що:

- збільшуватиме власний політичний капітал (вкладаючи кошти в іншу країну, китайський уряд збільшує свій вплив і перехоплює ініціативу регіонального та у перспективі – глобального лідерства);
- популяризуватиме власний імідж у світі та демонструватиме на практиці дієвість принципу "м'якої сили" у відносинах із країнами-партнерами.

Станом на 2020 рік до взаємодії у рамках просування ОПОШ у тій чи іншій договірній формі приєдналися 168 членів (138 країн і 30 міжнародних організацій). Таким чином, 70,0 % усіх держав світу офіційно задекларували підтримку ОПОШ. Завдяки цьому запущено понад 2,0 тис проєктів і започатковано десятки тисяч нових робочих місць у різних країнах-партнерах. За сім останніх років обсяг торгівлі товарами КНР із ними становив 7,8 трлн дол. США, прямі китайські інвестиції до економік цих країн – 110,0 млрд дол. Попри пандемію, у I кварталі 2020 року інвестиції КНР до країн ОПОШ зросли на 11,7 %, а обсяг торгівлі – на 3,2 %. 17 членів ЄС також приєдналися до ОПОШ, 11 серед яких – із Центральної і Східної Європи (Болгарія, Хорватія, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія). Ці країни – члени ЄС, а також п'ять країн – кандидатів у члени ЄС (Албанія, Боснія та Герцеговина, Північна Македонія, Чорногорія та Сербія) приєдналися до ОПОШ на відносно ранньому етапі у рамках ініціативи Китаю "16 + 1", що спрямована насамперед на посилення ділової та інвестиційної співпраці та інституціоналізації партнерства між КНР і країнами Центральної і Східної Європи. Інші країни – члени ЄС більш стримано ставляться до ОПОШ.

Лише нещодавно ще шість країн ЄС вирішили офіційно брати інтенсивнішу участь в ОПОШ: Греція, Італія, Люксембург, Австрія, Португалія та Кіпр. Зокрема, Греція 2019 року також офіційно приєдналася до "16+1", що перетворило ініціативу на "17+1".

Плани китайського керівництва передбачають наміри активізувати взаємодію країн – учасниць ОПОШ, загальмовану COVID-19. Зокрема, за словами Міністра закордонних справ КНР Ван Ї, негативний вплив пандемії був тимчасовий та обмежений, а в окремих випадках – навіть сприяв зміцненню співпраці на перспективу (ідеться про реалізацію енергетичних проєктів уздовж Китайсько-пакистанського економічного коридору, завдяки яким Пакистан на третину забезпечений електроенергією). Досягнуто прогресу у будівництві за-

лізниці Китай – Лаос, Будапешт – Бухарест, ГЕС на подвійному пальному у Камбоджі, центрального торговельного району нової адміністративної столиці Єгипту тощо. Тільки за чотири місяці 2020 року залізничний експрес Китай – Європа збільшив обсяг вантажів із 24,0 % до 27,0 %. У подальших планах – наповнення ОПОШ проєктами у сферах охорони здоров'я та цифровізації.

Еволюція тематичної і політичної спрямованості "Економічного поясу Шовкового шляху" та "Морського шовкового шляху", що вийшла далеко за межі масштабних інфраструктурних проєктів, свідчить про здатність Китаю політично реагувати на економічні виклики, що виникають перед ним і світом. Одним із таких проєктів є побудова "Цифрового Шовкового шляху". 2015 року Китай запровадив нову промислову політику "Зроблено у Китаї 2025", метою якої є зробити Китай глобальним лідером новітніх технологій до 2025 року, технологічною наддержавою – до 2045 року. Серед пріоритетних напрямків нової промислової політики виділяють сучасні інформаційні та цифрові технології, пов'язані з великими масивами даних (*BigData*), штучним інтелектом, робототехнікою та розумним виробництвом (*SmartFactory*).

Інтенсивна співпраця між Китаєм і країнами ЄС (і потенційними членами ЄС) у центральній та європейській частинах Європи, у тому числі у рамках ініціативи "17+1" викликає в ЄС певні занепокоєння, які згодом можуть посилитися. Вплив Китаю на ці країни, що зростає, може поставити під загрозу політичну згуртованість дій ЄС щодо Китаю.

У той самий час, вплив ЄС на інституційний розвиток у п'яти балканських країнах – кандидатах до складу ЄС – може бути послаблений, а процес реформ у цих країнах – сповільнений. З іншого боку, більшість країн ОПОШ належать до групи менш розвинених країн. Участь Китаю у будівельних проєктах, китайські інвестиції до цих країн, разом із ноу-хау та технологіями, можуть допомогти їм наздогнати більш розвинені країни.

Успішне, на перший погляд, просування Китаєм ініціативи ОПОШ відбувається на тлі рішучої критики та шаленого

спротиву з боку США, які вважають ОПОШ загрозою своїм національним інтересам, кваліфікуючи китайську ініціативу як засіб економічного загарбання або колонізації Китаєм країн-учасниць, особливо третього світу, шляхом їх заманювання до боргової кредитної пастки.

Натомість, на відміну від США та низки країн ЄС, Китай вважає реалізацію цієї ініціативи за участі якомога більшої кількості країн взаємовигідним процесом, що віддзеркалює сучасні позитивні глобалістські тенденції, і не містить ні політичних, ні економічних ризиків.

2019-2020: кооперативне суперництво

На сучасному етапі між ЄС і Китаєм створено механізм співпраці, який охоплює більше 50 галузей. Двосторонні відносини на найвищому рівні відбуваються у рамках щорічного саміту ЄС – Китай, якому зазвичай передують основні двосторонні діалоги:

- Стратегічний діалог високого рівня;
- Економічний і торговий діалог на високому рівні;
- Міжлюдський діалог високого рівня.

Наразі політику ЄС щодо Китаю визначають **ЕЛЕМЕНТИ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЄС ЩОДО КИТАЮ** (*Joint communication to the European parliament and the Council "Elements for a new EU strategy on China"*) 2016 року та Висновки Ради "Стратегія ЄС щодо Китаю", які оновлено 2019 року у **СТРАТЕГІЧНОМУ ПРОГНОЗІ ЄС – КИТАЙ** (*EU-China – A strategic outlook*). У документах відображено основні елементи, на які спирається ЄС у формуванні політики щодо Китаю: сприяння демократії, верховенство права, права людини та повага до Статуту ООН і міжнародного права, взаємовигода у політичних та економічних відносинах.

Порядок денний практичної співпраці між ЄС і Китаєм викладено у щорічних Спільних заявах Саміту ЄС – Китай і "Стратегічній програмі співпраці ЄС – Китай-2020", що підписані 2013 року. Сфери, про які йдеться у Програмі, наразі переглядають, оскільки ЄС і Китай працюють над визначенням цілей на 2025 рік. В останньому документі "Стратегіч-

ний прогноз ЄС – Китай", ЄС визнає зміну балансу викликів і можливостей у відносинах між ЄС із Китаєм і робить перехід до більш напористого й оборонного підходу, називаючи Китай "економічним конкурентом", "партнером у переговорах" і "системним суперником, що просуває альтернативні моделі управління". ЄС звинувачує Китай у стимулюванні власного внутрішнього ринку та обмеженні доступу європейських компаній до нього; субсидуванні внутрішніх конкурентів; відсутності захисту прав інтелектуальної власності. Європейська Рада 2019 року піддала різкій критиці низку питань, починаючи від ініціативи ОПОШ і китайських інвестицій до економіки країн – партнерів цієї ініціативи, закінчуючи викликом конкурентоспроможності та процвітанню Європи через компанії, які підтримує Уряд КНР.

Керівництво КНР у відповідь на критику відповіло, що, попри зміни, які відбуваються у світі, відносини між КНР та ЄС продовжують визначатися співпрацею та значним потенціалом, засвідчивши свою здатність розбудовувати довіру на основі рівноправного діалогу й долати розбіжності шляхом ефективної комунікації. Офіційний Пекін зазначав, що між сторонами немає фундаментального конфлікту інтересів, а лише значний простір для взаємовигідної співпраці та консенсус щодо підтримки системи багатосторонньої дипломатії. ЄС і Китай залишаються стратегічними партнерами, а не системними ворогами. І під час COVID-19 КНР та ЄС демонстрували взаємну підтримку та солідарність.

У "Стратегічному прогнозі ЄС – Китай" було зазначено: ЄС прагне розвивати справедливі відносини з Китаєм, побудовані на гнучкому, прагматичному та всебічному підході, захищаючи європейські інтереси та цінності, а також максимізувати власну внутрішню згуртованість, солідарність та ефективність у відносинах з Китаєм. ЄС працюватиме над забезпеченням рівних умов і чесної конкуренції в усіх сферах співпраці, зокрема, задля завершення переговорів щодо проекту Комплексної угоди про інвестиції між ЄС і КНР, посилення співпраці у таких сферах, як сполучення, захист довкілля, цифрова економіка та штучний інтелект.

2019 рік був плідним для відносин КНР – ЄС. Крім саміту КНР – ЄС цього року, Міністр закордонних справ КНР Ван Ї двічі побував у Брюсселі, високі делегації Євросоюзу відвідали Пекін. Дискусії стосувалися поглиблення стратегічного партнерства КНР – ЄС, у ході яких китайська сторона незмінно демонструвала три константи своєї європолітики:

1. КНР високо цінує свої відносини з ЄС, убачаючи в ньому свого головного кооперативного партнера, розвиток взаємодії з яким є одним із зовнішньополітичних пріоритетів КНР. Китай рішуче підтримує інтеграційні процеси ЄС, його єдність і зростання, а також посилення його ролі на міжнародній арені. Між КНР та ЄС немає фундаментального конфлікту інтересів. У КНР сподіваються, що за нового керівництва ЄС його політика щодо Китаю залишатиметься послідовною та далекоглядною.

2. КНР незмінно зацікавлений у просуванні практичної співпраці з ЄС. 2019 року КНР уклала з ЄС угоди про авіаційну співпрацю, географічні позначення; сторони просунулись у питанні взаємодоповнюваності між ОПОШ і СТРАТЕГІЄЮ ЄС ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПОЛУЧЕННЯ МІЖ ЄВРОПОЮ ТА АЗІЄЮ (*EU's Strategy on Connecting Europe and Asia*). Китай налаштований і надалі посилювати синергію зусиль з ЄС у багатьох сферах, зокрема, зеленої цифрової економіки, вільної торгівлі тощо з метою економічного зростання, соціального прогресу та благополуччя людей.

3. КНР готовий і надалі посилювати координацію зусиль з ЄС у спільному врегулюванні глобальних проблем, захисті основ багатосторонності, спільно виступаючи проти виявив протекціонізму та односторонніх дій, підтримуючи принципи вільної торгівлі, покращуючи глобальне управління, розв'язуючи проблеми кліматичних змін тощо.

Звичайно, ЄС не може ігнорувати зростаючу економіку Китайської Народної Республіки, яка, перебуваючи у п'ятірці найбільших торговельних партнерів ЄС (серед яких США, Велика Британія, Швейцарія та Росія), виборює друге місце на кілька років поспіль, поступаючись лише США, а 2020 року стала найбільшим торговельним партнером ЄС.

За даними Статистичного управління Європейського Союзу, за січень-липень 2020 року імпорт товарів із Китаю дорівнював 216,7 млрд євро (зростання на 4,9 %), у той час як імпорт зі США досяг лише 120,4 млрд.

Експорт європейських товарів до Китаю за аналогічний період знизився лише на 1,8 % (112,0 млрд євро), а обсяг експорту ЄС до США скоротився на 9,9 % (203,1 млрд євро). Тому, незважаючи на суперечність позицій і підходів до проблемних питань лідери Євросоюзу під час зустрічей із китайськими колегами продовжують заявляти, що ЄС залишається відданим побудові всебічних відносин із Китаєм на основі взаємності, з урахуванням інтересів і цінностей Європейського Союзу.

Протягом 2020 року, який був позначений 45-річчям установа дипломатичних відносин між КНР та ЄС, останній продовжив підтримувати контакти з Китаєм. Зокрема, у червні відбувся саміт ЄС – Китай за участі Президента Європейської Ради, Президента Європейської Комісії, Верховного представника ЄС із зовнішньої і безпекової політики та Голови КНР і Прем'єра Держради КНР; у серпні-вересні – турне Члена Держради та Міністра закордонних справ КНР Ван Ї до Європи (Італія, Нідерланди, Норвегія, Франція, ФРН); у вересні – відеоконференція за участі лідерів ЄС – Китай; а також низка бесід у телефонному форматі. Проведення цих заходів свідчить про важливість подальшої взаємодії як для КНР, так і ЄС. Під час переговорів для КНР було визначено такі основні цілі:

- просування реалізації наявних домовленостей між КНР і країнами Європи та ЄС політичного та економічного порядку денного;

- поглиблення взаємодії у боротьбі з коронавірусом і збереження стабільності функціонування наявних глобальних "ланцюгів" виробництва, постачання та забезпечення продукції, у тому числі обговорення шляхів співпраці у таких новітніх секторах, як цифрова та "зелена економіка";

- надсилання спільного сигналу щодо підтримки наявних засад багатосторонності, важливості покращення глобаль-

ного управління, а також зміцнення миру, стабільності та розвитку в усьому світі.

ЄС, своєю чергою, підкреслював важливість подальшого прогресу у вирішальних аспектах переговорів щодо Комплексної угоди про інвестиції у сферах доступу на ринки та сталого розвитку, а також виконання зобов'язань у сфері клімату.

За результатами проведення останнього, 22 саміту ЄС – КНР, примітною є доволі жорстка риторика щодо Китаю, озвучена керівництвом Євросоюзу: сторони не поділяють спільних цінностей, мають різні політичні системи та підходи до багатосторонньої політики. Відносини з Китаєм обов'язково мають ураховувати принцип взаємності. ЄС продовжуватиме неухильно захищати свої інтереси та спільні європейські цінності під час розвитку діалогу з Китаєм.

Привертає увагу назва прес-релізу, що був оприлюднений Євросоюзом за результатами саміту: **ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ І ЦІННОСТЕЙ ЄС У СКЛАДНОМУ ТА ЖИТТЕВО ВАЖЛИВОМУ ПАРТНЕРСТВІ** (*Defending EU interests and values in a complex and vital partnership*), в якому також підкреслено відмінність підходів ЄС і Китаю до вирішення глобальних питань.

Критиці було піддано дії Китаю щодо Сянгану (Гонконгу), які не відповідають міжнародним зобов'язанням КНР (ідеться про новий закон щодо національної безпеки в Гонконзі). ЄС залишився незмінним у своїй позиції щодо важливості поваги з боку Китаю до автономії Гонконгу за принципом "Одна країна, дві системи". Більш того, ЄС привернув увагу до погіршення ситуації із правами людини в Китаї, включно із правозахисниками, а також неприпустимості здійснення кібератак на критичну інфраструктуру ЄС і держав-членів.

Протягом 2020 року, поряд із виконанням завдань пост-пандемічного відновлення країн, питання, пов'язані із кібербезпекою, стають дедалі актуальними у переговорах між Китаєм і державами Євросоюзу. Для Китаю ця тематика також є чутливою, оскільки керівництво держави продовжує активно реалізовувати заходи Державної концепції із кібербезпеки, у тому числі програму "Чистий інтернет 2020", ме-

тою якої є встановлення контролю за китайським сегментом Інтернету, протидія незаконній торгівлі в мережі Інтернет тощо. У цьому зв'язку наприкінці 2020 року китайське керівництво виступило з програмною промовою щодо необхідності кардинального покращення роботи у сфері захисту прав інтелектуальної власності (ПІВ). Китай пов'язує захист ПІВ із модернізацією системи та потенціалу державного управління, розвитком, підвищенням добробуту народу, відкритістю Китаю зовнішньому світу та національною безпекою. Ідеться про поліпшення системи захисту ПІВ для нових сфер і моделей господарювання, включаючи індустрію великих даних, штучного інтелекту та генних технологій. Китай планує розробити національний план захисту та застосування ПІВ на 2021-2025 роки, в якому буде відображено цілі, завдання, заходи та проєкт їх реалізації.

На безпековому напрямі китайської політики також спостерігалася активізація. До 2020 року Китай брав участь у процесі переговорів щодо ДПЗ і погодженні тексту договору. Із моменту набуття чинності Договору (2014) Китай як спостерігач був присутній на усіх п'ятьох конференціях сторін ДПЗ. А вже після ратифікації 2020 року китайським парламентом рішення про приєднання країни до цього міжнародно-правового документа КНР став повноправною стороною переговорів, уперше взявши участь у конференції держав – сторін Договору про продаж зброї (ДПЗ) як повноправний учасник процесу.

У китайській письмовій заяві, зокрема, є три пропозиції:

- підвищення рівня універсальності та ефективності ДПЗ для забезпечення міжнародної співпраці та допомоги;
- інтенсифікація взаємодії і координації серед відповідних механізмів у рамках ООН, які відповідають за контроль над звичайними видами озброєнь, і підтримка центральної ролі ООН у цій сфері;
- посилення відчуття відповідальності у сфері торгівлі зброєю із закликом до всіх держав не продавати зброю недержавним акторам, припинити втручатися до внутрішніх справ суверенних держав шляхом продажу зброї.

Особливості формування європейської політики КНР

Загальний підхід або стратегію КНР щодо Європи визначити доволі складно, оскільки Китай проводить дуже гнучку політику щодо кожної держави ЄС і ринків європейських держав, володіє високою здатністю пристосування до змін у їх внутрішній або регіональній політиці та намагається використувувати всі можливості, що з'являються на міжнародній арені.

Проте, можна виділити кілька спільних особливостей у китайському підході до формування його політики із кожною державою – членом Європейського Союзу.

1. Постійне форматування рівня відносин і їхнє маркування. КНР установив відносини "усестороннього стратегічного партнерства" із більшістю європейських країн. У деяких випадках цей термін поєднують із додатковим маркуванням. Наприклад, із Францією відносини усестороннього стратегічного партнерства описують як "глобальні, близькі та тривалі", з Німеччиною – "всевимірні", з Італією – "стабільні, дружні, довготривалі та стійкі". І хоча більшість держав – членів ЄС почали широко використовувати класифікацію, запропоновану Китаєм, однак її конкретне значення у багатьох випадках залишається не цілком зрозумілим.

2. Китай надає великого значення знаходженню та плеканню "специфічних" історичних і культурних спільних особливостей, які існують між ним і різними європейськими країнами, особливу увагу приділяючи відзначенням різних дат та ювілеїв двостороннього співтовариства, наприклад, масштабні святкування 40-ї річниці встановлення двосторонніх відносин із Нідерландами, 50-ї річниці – із Францією, з Італією. Китай уміло використовує спільний досвід боротьби та страждань, що спричинені зовнішнім ворогом (подібне можна спостерігати у відносинах з країнами Центрально-Східної Європи), спільного імперського минулого із довгою історією та багатолітньою цивілізацією (щодо Великої Британії, Іспанії та Португалії). Китайська дипломатія зважає навіть на використання таких, на перший погляд,

незначних, спільних культурних особливостей, як порядок написання ім'я: наприклад, і в китайській, і в угорській традиції на перше місце ставиться прізвище.

3. Багато європейських країн китайські партнери розглядають як своєрідну потенційну платформу для розвитку відносин з іншими країнами та регіонами, що пов'язані спільним колоніальним минулим або співпрацею у різних сферах. Наприклад, відносини із Португалією КНР розглядає у контексті зміцнення його зв'язків із португаломовними країнами, з Іспанією – подальшого залучення до співпраці країн Латинської Америки, із Францією – франкофонної Африки.

4. У відносинах із державами Євросоюзу Китай не використовує загальну модель поведінки для усіх її членів, як може здатися на перший погляд. Навпаки, він адаптує її до кожної конкретної держави.

Реакція офіційного Пекіна на одну й ту саму ситуацію інколи відрізняється, залежно від країни. Наприклад, завжди однозначно "жорстка" позиція Пекіна щодо зустрічей іноземних лідерів із Далай-ламою (рішучий осуд, економічні санкції тощо) у випадку з Німеччиною, Францією та Великою Британією варіюється, як не дивно, із достатньо стриманою реакцією Китаю після неодноразових візитів Далай-лами до Чехії і Нідерландів.

5. Китай підтримує політику "найкращого друга" або "найкращого партнера" з усіма європейськими державами, розглядаючи кожну з них як "двері" у Європу. Його стратегія полягає у демонстрації кожному партнеру важливості їх відносин для КНР, підтримуючи позитивну взаємодію та зберігаючи надії на подальший розвиток співпраці.

Китайське керівництво надає Європі стратегічного значення та інвестує значні суми та зусилля задля підтримки добрих відносин. Таким чином, КНР зміг створити "28 таких дверей" до Європейського Союзу.

У подальшому КНР доведеться долати очевидні виклики для системи державного управління економічними процесами, яка до цього часу приносила безперечні результати. Зокрема, на це вказує певне уповільнення економічного зрос-

тання останнім часом (2018 – початок 2019 р. – 6,6-6,7 %), що демонструє межу можливостей нинішньої економічної політики, яка все ще покладається на пріоритет великих державних корпорацій, жорсткий партійно-державний контроль за економікою, у тому числі її приватним сектором (який приносить 60,0 % ВВП КНР).

Продовження політики обмежень зовнішньоекономічних операцій для недержавних суб'єктів господарювання, жорстка монетарна політика, обмеження свободи приватних компаній у фінансово-кредитних відносинах з іноземними контрагентами – все це гальмувало подальший розвиток китайської економіки, отже, змушувало китайське керівництво ґрунтовно переглядати підходи до державного управління економічними процесами.

Основні тенденції сучасної політики Європейського Союзу щодо Китаю

Відносини між Європейським Союзом і Китаєм не можна розглядати як класичні. Політика Євросоюзу щодо Китаю – лише частина взаємопов'язаного комплексу двосторонніх відносин між державами – членами ЄС і КНР і їхніх національних інтересів. Різні європейські держави мають різні пріоритети та інтереси щодо Китаю.

Недостатній рівень спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також відсутність сильного політичного авторитету в ЄС разом із різноманіттям національних інтересів, що часто конкурують між собою, призводять до існування низки стратегій і політик у Європі. До основних тенденцій, що впливають на формування політики ЄС щодо Китаю на сучасному етапі, можна зарахувати такі:

1. Взаємозалежність відносин ЄС – Китай в економічній сфері та поглиблення політичної взаємодії. Між Пекіном і столицями європейських держав підтримується висока частотність обмінів на різних рівнях, включаючи найвищий.

2. Зміна контексту відносин ЄС – Китай. Інтереси Пекіна в європейських країнах в останні сім років розширилися як географічно (держави Центральної і Східної Європи, Півден-

на Європа), так і субстантивно (зі збільшенням китайських інвестицій до економіки Європи; переговори щодо зони вільної торгівлі з Євросоюзом, ініціатива ОПОШ). Дипломатична активність Китаю стає дедалі більшим викликом для Європи. Принципи європейсько-китайської взаємодії усе частіше розробляють у самому Пекіні. Асиметрія відносин усередині Євросоюзу грає на користь Китаю. Відносний вплив Європи, через відсутність її згуртованості та невисоку ефективність спільної політики на Пекін, дедалі зменшується.

3. У відносинах із Китаєм Європа розділена, а європейські держави є конкурентами. Ця конкуренція пов'язана, більшою мірою, із відсутністю координації між європейськими державами у відносинах з Китаєм. Змагання за китайські інвестиції надає значних переваг КНР, який використовує цей аргумент у політичній грі, підкреслюючи особливий характер відносин з окремими європейськими партнерами.

4. Поряд з існуванням спільної стратегії ЄС щодо Китаю та деяких загальних закономірностей у політиці Євросоюзу щодо свого азійського партнера, нові тенденції в інвестиційних і торговельних відносинах з Китаєм значно диференціюють Європу. Це принципово ускладнює спільну політику Євросоюзу у питаннях, як наприклад, переговори щодо спільної зони вільної торгівлі або укладання інвестиційної угоди тощо.

5. Китай дотримує чіткого та гнучкого зовнішньополітичного підходу у спілкуванні з Європою. Він постійно відстежує ситуацію на європейських ринках, швидко реагує на нові зміни у внутрішній і регіональній політиці Європи та намагається використовувати всі можливості, що виникають на міжнародній арені. Європа важлива для Китаю як економічний партнер. Крім того, Євросоюз та його країни-члени окремо відіграють важливу роль у масштабних стратегічних ініціативах Китаю (проєкт ОПОШ), реконфігурації багатосторонніх і міжнародних інститутів (Азійський банк інфраструктурних інвестицій), підтримці багатополярного глобального порядку.

6. Незважаючи на зусилля ЄС щодо розвитку стратегічного діалогу з Китаєм, у більшості, якщо не в усіх, національних стратегій європейських держав щодо КНР переважає економічна логіка.

Стан європейської економіки в останні роки змусив країни – члени ЄС дивитись на Китай як на потенційне джерело зростання або диверсифікації економічних інтересів, які залежать від решти європейських країн або, як у випадку з регіоном Центральної і Східної Європи (ЦСЄ), із Росією. Крім того, прогноз Організації економічної співпраці та розвитку свідчить, що 2020 року світова економіка скоротиться на 4,2 %, а серед найбільших економік світу Китай залишиться єдиною країною, що досягне позитивного економічного зростання. За оцінками, 2021 року світова економіка зросте на 4,2 %, а китайська – на 8,0 %, при цьому китайський внесок до зростання світової економіки становитиме одну третину.

У цьому контексті багато європейських держав продовжують робити складний вибір між політичними ідеалами, просуванням демократичних цінностей і прав людини в Китаї, з одного боку, і їхніми економічними стратегіями, – з іншого. Хоча для багатьох країн Євросоюзу ці політичні ідеали залишаються важливими, проте, їх пріоритетність у відносинах із Пекіном послаблена. Таким чином, дії окремих держав Європи на цьому напрямку нечасто зустрічають підтримку інших європейських партнерів.

Пошукові завдання

1. Визначте основні фактори у відносинах ЄС – Китай на сучасному етапі.

2. Які проблемні питання існують у відносинах Китаю з європейськими державами?

3. Охарактеризуйте договірно-правову базу відносин ЄС – Китай.

4. Які механізми співпраці діють у відносинах ЄС – Китай?

5. Які зміни відбулися у політиці ЄС щодо Китаю після встановлення відносин усестороннього стратегічного партнерства?

6. Якою є позиція держав – членів ЄС щодо ініціативи Китаю "Один пояс, один шлях"?

7. З'ясуйте проблеми укладання нової Угоди про торгівлю та економічну співпрацю між ЄС і Китаєм?

8. Які причини спонукали Європейський Союз до перегляду політики щодо Китаю з укладанням "Стратегічного порядку денного співпраці ЄС – Китай 2020"?

Рекомендована література

EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times, European Parliament, May 2020. [Electronic resource]. URL: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU%282020%29603492

European Commission and HR/VP contribution to the European Council 'EU-China – A strategic outlook', Strasbourg, 12.3.2019 JOIN (2019) 5 final// European Commission [Electronic resource]. URL: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

Xinning Song. Challenges and Opportunities in EU-China Relations// Europe and China: Strategic Partners or Rivals? / ed. by R. Vogt. – Hong Kong: University Press, 2012. – P. 19–36.

Wang Yiwei. China and Europe: BRI and the 17+1 Initiative 28.01.2020 [Electronic resource]. URL:

<https://valdaiclub.com/a/highlights/china-and-europe-bri-and-the-17-1-initiative>

Small A. The US Factor // China EU: A Common Future / ed. by S. Crossick and E. Reuter. – Singapore: World Scientific Publishing, 2007. – P. 73-80.

Marc Julienne. Towards Tougher Bilateral Relations Between EU and China 18.09.2020 [Electronic resource]. URL:

<https://valdaiclub.com/a/highlights/towards-a-tougher-bilateral-relation-between-eu>

Communication from the Commission 'Building a Comprehensive Partnership with China', Brussels, 25.03.1998 COM (1998) 181 final // European Commission [Electronic resource]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51998DC0181>

EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20131123.pdf>

9.1.4. Відносини Європейського Союзу із країнами Південної Азії

Стратегію ЄС на індійському субконтиненті визначають історичні чинники, економічні, гуманітарні інтереси та безпекові міркування. Оскільки більшість країн субрегіону – колишні колонії Великої Британії, то й особливість відносин значною мірою зумовлена пріоритетом саме британських інтересів і суттєво залежала від стану відносин самої Великої Британії та ЄС.

З іншої сторони, складна внутрішня ситуація у Південній Азії, невирішеність територіальних спорів, у першу чергу – індо-пакистанське протистояння, теж значною мірою вплинули на стратегію Євросоюзу. Відомо, що уряд провідної країни регіону – Індії ніколи не допускав втручання інших держав до дискусій щодо спірних питань із Пакистаном, тоді як пакистанська сторона відчайдушно прагнула залучити міжнародних посередників до вирішення протиріч, у першу чергу – кашмірської проблеми. Тому Європейські співтовариства та ЄС (після кількох невдалих спроб виступити посередником) мали прийняти та імплементувати виважену лінію поведінки у регіоні, яка б дозволила розвивати відносини з обома країнами. При цьому Індія все одно дуже чутливо ставиться до будь-яких спроб активізації співпраці ЄС із Пакистаном (продаж зброї, гуманітарна співпраця тощо).

Отже, історія відносин Європейського Союзу з південноазійськими державами не зводиться лише до співпраці з Республікою Індія, хоча ця країна займає провідне місце у стратегії ЄС на субконтиненті. Загалом Європейський Союз намагається реалізувати свої інтереси у регіоні у традиційний спосіб, толеруючи власні економічні потреби, підтримуючи розвиток демократії і свободи у субрегіоні, відстоює принципи мирного й сталого зростання. Щоправда, за умов змін у світовій комбінації провідних акторів, зокрема тренду "повернення Азії" до світової політики, сьогодні багато політологів звертають увагу на недостатній прогрес у відносинах ЄС із

південноазійськими країнами та необхідність переформатування таких стосунків. Ідеться, передусім, про застарілі підходи щодо пріоритету бізнесу та економічно-торгівельних відносин, натомість – відсутність стратегічного бачення ролі цього великого регіону у світовій політиці.

Південна Азія – надзвичайно своєрідний геополітичний регіон, що набуває все більшої ваги в умовах розвитку взаємозалежного глобалізованого світу. Тут сконцентровано майже чверть населення планети, отже – це величезний ринок споживання. Значні ресурси, не лише демографічні, уможливають активне залучення країн до процесів глобалізації, наприклад аутсорсингу. Країни регіону демонструють високі темпи економічного зростання (не тільки Індія з 7,0 % щорічного росту ВВП, але й Пакистан із 4,0 і навіть маленький Бутан із 8,0 %), вони мають значний прошарок молодого населення (65,0 % – у віці до 35 років), відповідно – великий резервуар дешевої робочої сили. Порівнянні із сусіднім Китаєм перевагою більшості держав регіону є вільне володіння населенням англійською мовою, можливість швидкого сприйняття інформації (немає закритих інтернет-сервісів), високий ступінь мобільності, чимала діаспора у найбільш розвинених регіонах світу, у тому числі – Західній Європі та Великій Британії, зокрема. Завдяки лібералізації економіки, проведенню реформ і технологізації у країнах Південної Азії створено потужний середній клас, що активно прагне подальшого розвитку та стабілізації, яку використовують політичні еліти для реалізації національних програм розвитку. Наразі всі держави регіону мають формальні ознаки демократичних країн (2018 р. уперше вільні вибори до парламенту відбулись у Пакистані; Непал перестав бути автократичною монархічною державою 2008 р. і тепер називається Федеративною Демократичною Республікою Непал; Бутан є "демократичною конституційною монархією"), хоча в реаліях їх суспільно-політичний устрій та успіхи економічного розвитку та "вживляння" до глобалізаційних процесів не змогли викоринити значних соціальних проблем

– від нестачі освіти до забезпечення населення чистою питною водою та належною медичною допомогою.

Провідною характеристикою південноазійського регіону є його асиметричність. Найбільша за усіма ознаками держава – Республіка Індія – не просто переважає сусідів (76,5% населення, 73,4 % території і 80,0 % ВВП), вона є "епіцентром регіону" та єдина має кордони (сухопутні або морські) з усіма державами за своїм периметром. Індія є беззаперечним регіональним лідером після Бангладешської кризи (1971), проте її лідерські амбіції болісно сприймають менші держави, які не визнають своєї "індійської доктрини Монро", згідно з якою весь субконтинент історично є єдиною батьківщиною, за яку Індія має нести особливу відповідальність. У першу чергу, такі амбіції Індії не влаштовують її найбільшого ідеологічного противника – Пакистан, і саме індо-пакистанські протиріччя та сумнозвісна Кашмірська проблема ускладнюють регіональну ситуацію. До того ж, спроби регіональної інтеграції були не надто вдалим, проєкт СААРК, що існує із середини 80-х років ХХ ст., не відповідає заявленим цілям і гальмує з багатьох причин, як економічних, так і політичних. Проблеми суспільного розвитку країн регіону залишаються такими, що привертають значну увагу провідних світових акторів, у тому числі ЄС, залучення якого до регіональних справ має свою історію.

Відносини Індії та інших держав Південної Азії з європейською спільнотою були започатковані майже одразу після перших спроб об'єднання провідних європейських країн. Індія стала однією серед перших країн, які встановили дипломатичні відносини з ЄЕС. Тоді позиція Республіки Індії багато в чому залежала від колишньої метрополії – Великої Британії, яка, звісно, не одразу сприйняла ідею європейської інтеграції. У той час, як країни Європейської Економічної Спільноти намагалися поширити сферу свого впливу, у тому числі й за рахунок колишніх колоній, Велика Британія мала дещо інші можливості (у межах Співдружності), а з іншого боку, – такі специфічні відносини напряму впливали на переговорну позицію Індію з європейцями. І хоча Індія була

однією серед перших країн, що відкрили свої місії у Брюсселі, пропозиції індійської сторони щодо підписання Угоди будь-якого типу не були підтримані ЄЕС, допоки її членом не стала Велика Британія.

І лише після формального приєднання країни до ЄЕС держави Південної Азії отримали змогу розвивати стосунки з європейським співтовариством. Це був справжній крок уперед, оскільки до того часу Індія, так само, як Пакистан, Бангладеш та Шрі-Ланка зазнали значних збитків, оскільки втратили так звані імперські преференції (пізніше – преференції Співдружності). Певною мірою ці преференції могло компенсувати Співтовариство, на що й розраховували колишні британські колонії, тим паче, що такий досвід вже існував. (На початок 70-х рр. ЄЕС було підписано цілу низку преференційних угод із різними країнами – Австрією, Іспанією, Югославією, Ізраїлем, Мальтою, Ліваном, ОАЕ тощо.) До того ж, крім двосторонніх угод, згодом ЄЕС установило відносини з різними організаціями, наприклад, регіональними угрупованнями в Латинській Америці, такими як Андський пакт (1984), Центральноамериканський Спільний Ринок (1986). 1994 року Європейська Комісія затвердила нову політику Євросоюзу щодо країн Меркосур.

Отже, в ЄС існує великий досвід розбудови відносин із "далекими партнерами", як дво-, так і багатосторонніх. Після докладання значних зусиль (з боку азійських країн, передусім) і подолання формальностей (офіційного вступу Великої Британії 1973 р.) такі зв'язки поступово стали складатися в Європейських співтовариствах із партнерами у Південній Азії. Існує певна договірно-правова база таких відносин. Першу двосторонню угоду було підготовлено 1973 року. 1981 року, після тривалого переговорного процесу (близько двох років), було підписано детальну Угоду про економічну та торговельну співпрацю між Євросоюзом та Індією. Дещо пізніше її було взято за основу для укладання подібних документів із Пакистаном, Бангладеш і Шрі-Ланкою. Угода передбачала активізацію торгівлі, окремо розглядала економічну співпрацю, зокрема – у сільському господарстві та

харчовій промисловості, а також окреслила майбутню допомогу з боку європейських країн у розбудові життєво важливих сфер, співпрацю у наукових проєктах і дослідженнях, сприяння індустріальному розвитку, і навіть – заснування спільних підприємств у третіх країнах. Окремо було розглянуто можливості координації роботи фінансових інституцій обох сторін, у тому числі з метою переведення фінансів з Європейської спільноти до Індії із дотриманням необхідних правил і вимог. Отже, це був значний крок у розвитку відносин між двома сторонами, оскільки відтепер їх регулювали документи значної сили дії.

Нову Угоду між ЄС та Індією 1993 року було підписано вже за нових умов – як в Європі, так і в світі. Угоду можна розглядати як більш передовий документ про співпрацю. Разом з Угодою було проголошено Спільну Політичну Заяву, яка стала запорукою постійного політичного діалогу. В Угоді окреме місце посідав аналіз подальшої диверсифікації економічних і торговельних відносин, ішлося про перспективи та конкретні напрямки економічної співпраці; необхідність інвестування до приватного сектору; про права інтелектуальної власності; передавання сучасних технологій індійським партнерам. У документі, відповідно до практики ЄС, було наголошено на необхідності дотримання прав людини у будь-якому ракурсі: саме це питання стало центральним під час переговорів щодо Угоди, оскільки права людини та соціальні гарантії у країнах Південної Азії та Індії, зокрема, потребують особливої уваги.

Варто зазначити, що доволі довго Європейський Союз фактично, незважаючи на прийняті документи, ігнорував більшість країн Азії, за винятком Японії. Економічний підйом в Азії був доволі великою несподіванкою для європейців, Євросоюз не міг ігнорувати розвиток господарства у цій частині світу, що й спричинило швидку переорієнтацію на розбудову відносин за лінією ЄС – АСЕАН. Нові індустріальні країн, (Тайвань, Південна Корея, Гонконг, Малайзія та Сінгапур) перетворилися на пріоритетних партнерів. Проте це аж

ніяк не вплинуло на покращення стосунків ЄС з Індією, навпаки, вона залишилася у тіні успішніших країн Південно-Східної Азії. Індія та інші країни субконтиненту не були фаворитами у стратегії Євросоюзу на азійському напрямку.

Як пріоритетного партнера ЄС значний час розглядав саме Японію, пізніше – Китай, а серед організацій – АСЕАН. Це цілком природно, з огляду на політичні та, над усе – економічні інтереси Євросоюзу. Економічні фактори зумовили особливу позицію АСЕАН у структурі відносин Євросоюзу, так само передусім економічні чинники пояснюють важливість двосторонніх відносин європейської спільноти із такими потужними країнами Азії, як Японія, Корея та Китай.

Загалом частка країн Азії у першій половині 90-х років становила 80,0 % від усього імпорту ЄС, майже половина припадала на Китай, 30,0 % посідав АСЕАН, і лише 12,0 % – СААРК. Натомість, офіційна доповідь ЄС щодо стратегії організації в Азії 1994 року майже не брала до уваги країни СААРК, лише побіжно згадуючи про них. Причиною цього, скоріше за все було те, що Південна Азія не так швидко розвивається, як Східна та Південно-Східна, до того ж у регіоні мешкала найбільша у світі кількість бідного населення. Отже, перспективною ця частина Азії не здавалася, проте із другої половини 90-х років, коли темпи розвитку Індії набрали нових обертів, картина почала змінюватися.

У документі "Назустріч новій стратегії щодо Азії" (1994) головні позиції у політиці ЄС посіли проекти, спрямовані на захист демократії та орієнтовані на розвиток взаємовигідних стосунків європейської спільноти із країнами Азії у сфері торгівлі та інвестицій. Першочергово розглядали пропозиції, які могли забезпечити допомогу країнам, що розвиваються, у підвищенні рівня життя населення. Такий підхід був остаточно прийнятий Європейською Радою 1994 року.

Закінчення холодної війни та перехід більшості країн Центральної і Східної Європи до ліберальніших політичних режимів сприяли загальному розумінню позиції Індії, спрощенню діалогу та розвитку співпраці у різних сферах. Із середини 90-х років Республіка Індія поступово набуває

серйозного значення у стратегії ЄС. Для розробки стратегії відносин Євросоюзу з Індією до уваги бралися такі об'єктивні чинники, як спільність соціальних підходів і принципів (різноманітність, толерантність, демократія).

Певну роль відігравав історико-лінгвістичний чинник: поширеність англійської мови як у країні, так і всьому регіону, використання португальської і французької мов у деяких частинах Індії, загалом доволі високий ступінь знайомства з європейською культурою. Зважали й на те, що Індія мала на той час уже доволі великий досвід ринкової економіки, її плановий метод господарства не можна було порівнювати з економіками соціалістичних країн Європи, індійська фондова біржа була однією із найстаріших в Азії.

Проте потенціал Індії не було оцінено достатньою мірою у цій Стратегії, отже, країна не посіла пріоритетного місця. І лише стрімкий розвиток індійської економіки та її гнучкість (унаслідок реформ і лібералізації) у пристосованні до глобалізації, у наступні п'ять-десять років докорінно змінили ситуацію. Економічна співпраця між Індією та Євросоюзом дійсно набула принципово нового рівня розвитку завдяки процесам глобалізації. Політична складова також відіграла значну роль: Індія вітала розширення Євросоюзу та завжди підкреслювала позитивні сторони такого процесу у контексті розширення можливостей подальшої широкій співпраці.

Згідно із двосторонньою угодою 1993 року було започатковано роботу постійних Спільних Комісій, які опікуються співпрацею у різних сферах. Три фахові підкомісії – з питань торгівлі, економічної співпраці та розвитку – забезпечують механізм кооперації. Особливої інтенсивності діалог набув після засідання Спільної Комісії Євросоюзу та Індії 1997 року, коли було визначено основні напрямки інтенсифікації відносин, що передбачали постійні консультації і регулярний обмін думками та необхідною інформацією. Крім зустрічей на офіційному рівні, було запроваджено також роботу спеціальних груп фахівців у сфері озброєння, експортного контролю, експертів із питань тероризму, цілої низки наукових семінарів.

Нарешті, 2000 року у Лісабоні відбувся Перший Саміт ЄС та Індії на найвищому рівні, під час якого було зазначено спільність поглядів на основні актуальні світові проблеми, зокрема, загрозу тероризму. Невдовзі сторони зустрілися знов, у Копенгагені (2002), відтоді такі саміти стали регулярними. Темати для обговорення виступали актуальні проблеми всього азійського регіону – від ситуації в Афганістані, Іраку, на Близькому Сході – до власне проблем Південної Азії, можливості економічної і гуманітарної співпраці, боротьба з тероризмом. Згодом до таких тем додалася боротьба за сталий розвиток на тлі кліматичних змін, широке коло екологічних проблем (Південна Азія має багато викликів щодо довкілля, починаючи від забруднення повітря до нестачі питної води, а також постійно стикається з природними катаклізмами – землетруси, паводки тощо).

ЄС завжди вітає мирні пропозиції щодо подальшого індійсько-пакистанського діалогу, який відповідає потребам сьогодення не лише на континенті, але й у світі. Тому сторони неодноразово підтверджували бажання співпрацювати у безпековій сфері, для чого запроваджено індійсько-європейські консультації у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони. Так само активними є дискусії зі співпраці у межах СОР щодо взаємовигідного торговельного режиму, який сприятиме зростанню добробуту сторін.

Під час візиту до Женеви та зустрічі із головами індійських місій в європейських країнах міністра закордонних справ Республіки Індія К. Натвар Сінгха 2004 року вперше було наголошено на особливій ролі Євросоюзу у міжнародних справах на сучасному етапі, з огляду на політичні зміни у Європі та інституалізацію ЄС. На думку індійської сторони, саме країни Євросоюзу мають відігравати роль провідного полюса у новій конфігурації сил, відповідати на виклики часу та координувати зусилля з іншими центрами сили (одним з яких має бути Південна Азія на чолі з Індією).

П'ятий саміт ЄС – Індія у Гаазі (2004), розглядав питання міжнародного розвитку саме з таких позицій. У спільній заяві сторони підкреслили, що їх відданість ідеалам демокра-

тії, плюралізму, законності, визнання багатогранності міжнародних відносин є фактором стабільності та миру у глобальних масштабах. Було висловлено задоволення щодо досягнутих результатів співпраці та визначено найближчі її перспективи у сфері торгівлі та інвестицій, науки й технологій, розвитку космічних програм, охорони здоров'я та довкілля, освітнього та культурного обміну. Надалі двосторонні саміти залишаються надійним механізмом співпраці Євро-союзу з Республікою Індія, завдяки яким станом на 2004 рік було створено умови для Стратегічного партнерства між ЄС та Індією (хоч розмови про такий високий рівень відносин точилися від 2000 року).

На двосторонньому саміті (2005) було прийнято **ПЛАН СПІЛЬНИХ ДІЙ** (*EU-India Joint Action Plan, the 'JAP'*), який 2008 року було доповнено та вдосконалено. Таким чином, відносини Індія – ЄС еволюціонують завдяки регулярним самітам, а також великій кількості зустрічей на рівні міністрів та експертів, обмінам парламентськими групами. Їх характеризують високий ступінь довіри, надзвичайно потужна гуманітарна складова та широке коло різноманітних проєктів: не лише торгівельних і без пекових, а й соціальних і політичних.

Важливою подією став Тринадцятий саміт лідерів ЄС – Індії у Брюсселі (2016), на якому лідери ЄС Ж.-К. Юнкер і Д. Туск разом із Н. Моді обговорили та схвалили Програму дій ЄС – Індія до 2020 року – "дорожню карту", що містить практичні дії на п'ятирічний період у сферах політики та безпеки, прав людини та глобальних проблем (зміни клімату, Порядок денний у сфері стійкого розвитку – 2030, співпраця у сфері енергетики та довкілля, поширена співпраця у сфері науки та освіти, поглиблення контактів *people-to-people*).

Загалом відносини Індії з ЄС оцінюють як "ідеальну пару" – схожі гаслі ("Єдність у розмаїтті"), яскраве культурне наповнення, відданість демократії, стрімкий технологічний розвиток. Індія – великий ринок, стає економічне та демографічне зростання якої робить її надзвичайно вигідним партнером для ЄС. Загалом Індія має населення вдвічі більше за насе-

лення ЄС, індійська молодь багато подорожує, вчиться за кордоном, є живою ланкою, що пов'язує Індію з Європою.

Відносини ЄС – Індія розвивалися в поступальному й позитивному напрямку, проте мали місце деякі розходження у поглядах. Нічого принципово нового для стратегії Євросоюзу: зауваження та критика індійського уряду стосувалися політичних і соціальних питань – гендерної політики, кастової демократії, конфесійної нерівності. У контексті останнього особливе місце посідає критика порушень прав мусульманського населення, у першу чергу в штаті Джамму та Кашмір. Ще одним традиційно проблемним питанням залишається екологія – недотримання Індією договорів зі скорочення викидів CO₂ до атмосфери, і загалом забруднення доквілля як на промисловому, так і на побутовому рівні.

Із багатьма провідними країнами Євросоюзу Індію пов'язують традиційно міцні партнерські стосунки. Це стосується передусім таких країн, як Німеччина та Франція, відповідно, четвертий і п'ятий за обсягом торгівельні партнери Індії. Торговельні відносини Індії з Німеччиною, важливим економічним партнером та інвестором, набули нового поштовха в XXI ст., Німеччина залишається другою (після Японії) країною за обсягом наданої Республіці Індія допомоги. Активними є культурні зв'язки між двома країнами, співпраця у сфері науки й техніки. Німецькі виші вже давно приймають талановитих індійських учених на роботу та проводять спільні наукові розробки.

Індія – Франція

Індія та Франція розбудовують двосторонні відносини на основі традиційного взаєморозуміння. Близькість позицій було неодноразово підтверджено під час зустрічей на найвищому рівні, французькі президенти (Ж. Ширак, Н. Саркозі, Ф. Олланд) неодноразово були почесними гостями на індійському параді на День Республіки. Обидві країни поділяють думку про необхідність запровадження інститутів із забезпечення справжньої багатополюсної системи міжнародних відносин, в якій ці країни, зважаючи на їх цивілізацій-

но-культурні надбання, мають відігравати принципово важливу роль.

Франція надає Індії вагому підтримку з цілої низки питань, зокрема, щодо можливості входження останньої до розширеної Ради Безпеки ООН. Сприятливою була позиція Франції 1998 року, коли вона виступила проти введення санкцій через ядерні випробування Індії. Значне місце у двосторонніх відносинах посідає співпраця у сфері оборони та безпеки, яка відбувається під егідою Спільного комітету з оборонної співпраці шляхом постійного стратегічного діалогу. Франція є одним із найбільших експортерів зброї і військової техніки до Індії.

Індія – Велика Британія

Особливе місце посідають відносини Індії із Великою Британією. Зв'язки між двома країнами мають унікальну специфіку, що зумовлена багатьма факторами: спільною історією, міцними економічними зв'язками та наявністю великої індійської діаспори на території королівства. Колишня прем'єр-міністр Індії І. Ганді, звертаючись до учасників зустрічі представників урядів країн Співдружності (1983), зазначала: "Ми свідомо вирішили не розривати історичні зв'язки, а надати їм форм відносин дружби, примирення та співпраці в ім'я добробуту не лише двох наших країн, але й у більш широкому сенсі". Таким чином було закладено не тільки фундамент двосторонніх відносин, але й стосунків на новому рівні між країнами Співдружності, яка створювалась на основі віри у можливість конструктивного діалогу між її членами.

На сучасному етапі стосунки визначають високий ступінь довіри, традиційне взаєморозуміння, активізація взаємовигідної економічної і торговельної співпраці та постійність політичного діалогу. 2002 року, під час офіційного візиту до Індії прем'єр-міністра Т. Блера, було підписано Делійську декларацію, яка фактично визначила розвиток стратегічного партнерства у новому тисячолітті. Декларація засвідчує підтримку Індії з боку Великої Британії у намаганнях посіс-

ти гідне місце серед членів Ради Безпеки ООН, визначає спільні погляди двох країн на загрозу тероризму.

У спеціальному Акті про тероризм Велика Британія ще 2000 року, зважаючи на інтереси індійської сторони, оголосила про заборону цілої низки (21) міжнародних терористичних організацій, серед яких ті, що діяли у Кашмірі. Співпраця у цьому напрямку продовжилась після подій 11 вересня 2001 року в США. Делійська декларація започаткувала діяльність індійсько-британської Спільної робочої групи з антитерористичної боротьби. Обидві сторони також домовилися про співпрацю з такою глобальною метою, як зменшення до 2015 року вдвічі кількості населення світу, що мешкає у злиденності. Декларацією визначено основні напрямки партнерства у таких сферах, як освіта, наука, технологія, торгівля та інвестиції.

Зважаючи на існуючі історичні зв'язки у торгівлі, саме економічна співпраця є запорукою подальшого розвитку стабільних двосторонніх стосунків. Наразі Британія є другим за обсягом (після США) торговельним партнером Індії, найбільшим у Європі. Велика Британія є одним з найбільших інвесторів до індійської економіки, щорічно з'являється близько 200 спільних підприємств. Понад 350 індійських компаній мають представництво у Великій Британії, 60,0 % серед яких працюють у секторі комп'ютерних технологій. Останніми роками набирає обертів співпраця у сфері біотехнологій і медицини. Активно сприяє розвитку індійського підприємництва у Великій Британії створена ще 1999 року Індійська бізнес-група. Для контролю за розвитком наукової співпраці було засновано Спільну індійсько-британську робочу групу з науки й технологій.

Традиційно міцними є індійсько-британські зв'язки у сфері науки, освіти та культури. 1992 року в Лондоні започатковано роботу Центру імені Дж. Неру, який координує культурні та наукові проекти та обмін. Індологічні дослідження в Оксфорді мають давні традиції, їх підтримують уряди обох країн, британські історики та археологи продовжують дослідження на території Індії.

Відносини Індії з Великою Британією мають важливе значення також з огляду на велику індійську діаспору – 1,5 % населення королівства, близько 1,3 млн осіб. Вагомим є внесок британських індійців до розвитку промисловості, науки, медицини, юриспруденції і фінансової сфери. Індійці контролюють 40,0 % ринку фармацевтики та посідають значне місце у системі харчування (т. зв. "індустрія каррі"). У країні діє 50 індійських організацій різного рівня, як-от Індійська ліга, Федерація індійських мусульман, Міжнародне пенджабське товариство, Асоціація джайнів тощо. Зростає політична активність індійської спільноти: 16 членів парламенту в обох палатах мають індійське походження, визначною подією стало створення у британських політичних колах наприкінці 1999 року групи "Друзі Індії", основна мета якої – сприяння розвитку позитивних відносин між урядами та парламентами двох країн.

Насправді індійсько-британські відносини багатою мірою продовжують впливати на стосунки Індії з Європейською спільнотою, мають власну логіку розвитку й після виходу Великої Британії із ЄС, вони, швидше за все, розвиватимуться без урахування інтересів країн – членів ЄС у двосторонньому руслі. Те саме стосується й інших південноазійських країн: Лондон і досі розглядає держави Південної Азії як сферу власних політичних інтересів – політичних, економічних і культурних. З іншого боку, "локомотиви" ЄС – Франція та Німеччина – намагатимуться залучати країни субконтиненту, Індію з її величезними ресурсами та неабиякими амбіціями у першу чергу, до співпраці з метою зміцнення стратегічного партнерства та руху "назустріч" багатополярному світовому порядку.

Євросоюз усе більше зважає на позицію Індії на світовій арені, розуміючи та правильно оцінюючи її величезний потенціал: де-факто ядерна держава із космічними та ракетними технологіями, зростання ВВП якої забезпечує передусім сектор послуг та ІТ-технологій. У свою чергу, сучасні технології працюють на вдосконалення військової техніки та оснащення індійських збройних сил – одних із найбіль-

ших у світі. Індія прагне набути більшої ваги завдяки активній багатосторонній дипломатії, участі у різних міжнародних організаціях та ініціативах. ЄС свідомо підтримує та зазвичай лобіює такі індійські інтереси.

Оскільки зовнішньополітичний курс Великої Британії стає більш незалежним і при цьому зберігатиме традиційні пріоритети, то інтереси ЄС опиняться дещо осторонь, можна навіть припустити, що Європейському Союзу доведеться вступити у конкурентну боротьбу за Індію та Південну Азію. ЄС має активніше залучати Індію до своїх економічних, безпекових, гуманітарних проєктів, виходячи зі стратегічно важливої позиції цієї держави як регіонального лідера, противаги Китаю та актора світового рівня.

Відносини ЄС із Пакистаном

Відносини Європейської Комісії з Ісламською Республікою Пакистан розпочато 1976 року, коли було оголошено про надання 500,0 млн дол. допомоги на різноманітні програми та проєкти. Це був час стрімкого зростання економіки Пакистану, експериментів з "ісламським соціалізмом" цивільного уряду на чолі з З. А. Бгутто, що давало надію на стабільний розвиток країни.

На жаль, подальші зміни в політичному устрої і прихід до влади чергового військового режиму такий ентузіазм зменшили, проте Єврокомісія у 80-і роки продовжувала співпрацю з Пакистаном. Основними були інфраструктурні проєкти – побудова доріг, мостів, спеціальних портів у місцях рибної ловлі, електромереж у сільській місцевості; соціальні програми з надання освітніх послуг і покращення життя сільського населення. Саме соціальний аспект зберігає свою пріоритетність і в 90-і роки, уже після створення ЄС. Основні інвестиції було спрямовано на розвиток громадського сектору (підтримка різних НУО), різноманітні гуманітарні програми, а також проєкти збереження довкілля. Проблеми, якими найбільше опікувався ЄС, – дитяча праця, вживання наркотиків, нестача коштів на освіту та недостатній суспільний добробут.

Ісламська Республіка Пакистан займає, порівняно з Індією, другорядну позицію у стратегії Євросоюзу у регіоні, роль цієї держави дещо посилилася на початку XXI ст., скоріше, через велику кількість безпекових загроз. Ідеться про сусідство "стабільно нестабільного" Афганістану, боротьбу проти тероризму й екстремізму, торгівлю зброєю та наркотиками. Зв'язки між терористичними угрупованнями, які діяли на території ІРП, та окремими терористами у Великій Британії та Європі загалом, змусили європейців приділяти більше уваги стабілізації Пакистану. Відносини зводилися до активізації торгівлі та створення сприятливішого бізнес-середовища. Від 2001 року, коли Пакистан постійно перебуває в зоні уваги світового співтовариства, ЄС постійно присутній у цій країні як у політичному, так й економічному контексті. 20,0 % зовнішньої торгівлі Пакистану припадає саме на Європейський Союз (текстиль, шкіряні вироби та медичні інструменти). 2004 року ЄС запустив спеціальну програму, що спрямована на допомогу Пакистану адаптуватися до правил і норм СОТ, що також відповідає інтересам Євросоюзу. За період 2002-2006 років 75,0 млн євро допомоги було спрямовано на забезпечення сталого розвитку країни та економічну співпрацю з ЄС.

Питання безпеки посідають надважливе місце у відносинах від 2001 року, зважаючи на провідну роль ІРП у забезпеченні антитерористичних операцій у регіоні. Євросоюз надав додаткові кошти, зокрема 50,0 млн євро на проведення фінансової реформи та стабілізацію малого й середнього бізнесу в країні, що найбільше постраждав від ведення воєнних дій. ЄС постійно прагне інтенсифікації діалогу між Пакистаном та Афганістаном, вирішення прикордонних спорів, запобігання діяльності Талібану на пакистанській території.

Наприкінці 2006 року Рада ЄС закликала обидві країни до постійно співпраці у сфері безпеки та пообіцяла свою підтримку, у тому числі, для афганських біженців в ІРП. Із тієї пори проблема біженців набула пріоритетного значення. На 2015 рік кількість афганських біженців становила понад 5,0 млн осіб, більшість з яких перебувала у таборах Пакиста-

ну, прикордонній провінції Хайбер-Пахтунхва. До них ще слід додати понад 200,0 тис. незареєстрованих осіб, які проживають у Карачі та провінції Белуджистан, 85,0 % серед них – пуштуни за етнічним походженням, що мають безліч організацій усім світом, у тому числі представлені в країнах ЄС. Пакистан має одну із найбільших у світі кількостей біженців і мігрантів, і в такому контексті його проблеми схожі з проблемами ЄС (мігрантська криза). Тож співпраця у сфері розв'язання проблем мігрантів і в ширшому контексті – гуманітарних криз є надзвичайно важливою. До неї долучилися не лише офіційні структури, але й неурядові організації та аналітичні центри (одне із найбільш серйозних досліджень щодо політики повернення біженців і подолання гуманітарної кризи в Пакистані проведено Фондом Ф. Еберта, який має своє представництво в Ісламабаді).

Традиційною також залишається увага європейців щодо ситуації навколо порушення прав людини, корупції, проблем із демократією та сталим розвитком Пакистану. Проте поки що слід визнати недостатній ефект м'якої сили ЄС у цьому напрямку – реформи суспільного сектору, створення дійсно демократичних інститутів залишаються на порядку денному.

2009 року розпочався новий рівень обговорення цих питань із проведенням спеціального саміту ЄС – Пакистан, на якому вперше постало питання про стратегічний рівень партнерства. Загалом відносини ЄС – Пакистан визначає у першу чергу торгівельна співпраця (ЄС – найбільший торгівельний партнер Пакистану), хоча задекларована мета досягнення рівня стратегічного партнерства залишається ціментуючою силою на майбутнє.

Значне місце у стратегії ЄС займають гуманітарні проекти. 2005 року, коли у пакистанському Кашмірі стався потужний землетрус, Єврокомісія спрямувала 93,6 млн євро на гуманітарну допомогу та реконструкцію зруйнованих об'єктів. Євросоюз активно допомагав у подоланні наслідків повеней 2010-2011 років (2010 р. надано понад 450,0 млн євро), землетрусів 2015 року. Молодь із віддалених куточків різних провінцій – Хайбер-Пахтунхва, Сіндг і Панджаб отри-

мала можливість відвідувати школи, отримати нові підручники. Інші проекти ЄС – постачання питної води до Белуджистану, забезпечення дитячим харчуванням провінції Сіндг тощо. Було також запроваджено спеціальні тренінгові програми для представників регіональних урядів з метою вдосконалення навичок і вмінь.

Зміна влади в Пакистані, поява на політичній арені нової сили – "Партії справедливості" на чолі з відомим спортсменом і тепер політиком І. Ханом, який став у серпні 2018 року новим прем'єром ІРП, надала нових можливостей для співпраці. І. Хан добре знайий у політичних колах Європи, особливо Великої Британії, де він прожив значну частину життя. Його заяви про розбудову "нового Пакистану" сприйнято з ентузіазмом і надією на стабільність, мир і сталий розвиток. На додачу до вже існуючих документів, зокрема Угоди про співпрацю 2004 року і П'ятирічного плану (2012-2017) 2019 року було затверджено План стратегічного залучення ЄС – Пакистан, який визначив основні пріоритети співпраці: мир і стабільність; демократія, законність, права людини; проблеми міграції; торгівля та інвестиції; енергетика, сталий розвиток і зміни клімату; культура, освіта, наука й технології. Протягом 2019 року найбільша кількість студентів із Пакистану (понад 100,0 осіб, половина з яких жінки) отримала можливість навчання у 17 європейських країнах за програмою ERAZMUS.

Інші, менші країни Південної Азії Європейський Союз теж не обходив увагою, кожна з них має свою специфічну сферу, де європейська допомога присутня найбільше.

Для **Бангладеш**, торгівля та партнерські відносини з якою започатковано 1973 року, за два роки після виникнення держави, завжди пріоритетом залишалася боротьба з бідністю (незважаючи на щорічне економічне зростання на 6,0 % протягом останніх 10 років, і досі 30,0 % населення мешкає за межею бідності). Від 2001 року Євросоюз найбільш активно підтримує боротьбу з бідністю, програми за сталий розвиток, соціальну рівність, гендерну, зокрема.

Оскільки останніми роками країна переживає справжній підйом, Євросоюз запровадив так звані Щорічні плани розвитку, які передбачають надання фінансової та інвестиційної допомоги на 500,0 млн євро щорічно. Існує й стратегічна Орієнтовна програма на 2014-2020 роки (обсяг допомоги 650,0 млн євро), що сфокусована на трьох основних секторах: правильне управління; харчова безпека; освіта й професійні навички. Традиційно ЄС продовжує опікуватися питаннями демократичного розвитку, гендерними проблемами, забезпеченням жінок роботою, зокрема, а також дотриманням прав людини – права на свободу висловлень, свободу зібрань тощо.

Специфіку відносин ЄС – **Шрі-Ланка** визначала громадянська війна, що тривала 20 років, по закінченні якої пріоритетом стало відновлення країни. ЄС затвердив спеціальну Доповідь щодо національної стратегії на 2007-2013 роки, яка передбачала допомогу у 112,0 млн євро, сценарій мирного врегулювання конфлікту та програму відбудови місцевостей (найбідніших регіонів), які найбільше постраждали від громадянської війни. 2016 року затверджено нову Програму ЄС для Шрі-Ланки (38,0 млн євро) для активізації торгівлі та розвитку сільських місцевостей.

Так само й стратегію ЄС щодо **Непалу** визначають особливості історичного розвитку та політичної ситуації у країні. Непал протягом 10 останніх років перебував у процесі суспільно-політичної трансформації, і після закінчення збройного конфлікту потребує підтримки кардинальних змін. За цей час ЄС запропонував понад 90 різних проектів (освіта, аграрний сектор, демократичні ініціативи, подолання наслідків землетрусу 2015 р. тощо). На 2014-1920 роки заплановано здійснення програм на 360,0 млн євро, особливу увагу приділятимуть екологічним проектам – прибиранню сміття та очищення столиці країни Катманду, зменшення карбонових викидів, розвиток біоенергетики.

У стратегії відносин із країнами Південної Азії ЄС залишається вірним своїм принципам і пріоритетам, зосереджую-

чись на збереженні миру та безпеки, подоланні бідності, різноманітних гуманітарних проєктах, сталому розвитку й екологічних програмах. Освіта та права людини завжди перебувають під особливим фокусом, про що свідчать і спільні програми, які охоплюють одразу кілька країн субконтиненту, наприклад, "Інтегрована програма дій у сфері освіти", розроблена спеціально для Афганістану, Бангладеш, Бутану та Непалу.

Південна Азія і її регіональний лідер Республіка Індія – надзвичайно важливий партнер ЄС, рівний серед рівних у формуванні нового світового порядку, необхідний для рівноваги та певного протистояння лідерській позиції США. До того ж, за часів президента Д. Трампа, намагання європейців знайти інших союзників лише посилилося. Не можна не згадати й китайський чинник: Європа нарешті визнала нові можливості Азії, але аж надто потужне зростання КНР її лякає, тому європейцям потрібна азійська підтримка у широкому контексті, а не тільки китайська дружба. Щоправда, тут виникають додаткові складнощі: Індія та Китай – давні суперники, які на публіку видають картинку порозуміння й дружби в стилі "панча шила", тоді як Китай і Пакистан – справжні стратегічні партнери зі "сталевою дружбаю". Так само намагається Китай тримати в своїх міцних обіймах інші, менші держави Південної Азії.

Тож перед європейцями стоїть складне завдання – запровадити такі проєкти, які могли би вигравати на фоні китайських пропозицій. Тут на допомогу приходить класична європейська стратегія – боротьба за права людини та гуманітарні пропозиції, розвиток відносин у сфері освіти та науки. Саме нестача належних освітніх проєктів наразі гальмує розвиток держав Південної Азії з її молодим населенням, тому стратегія ЄС на підтримку різних освітніх програм має найкращі перспективи, позаяк традиційні напрямки – безпековий і торговельно-економічний (особливо – аутсорсинг, використання дешевої робочої сили) також залишаються актуальними.

Пошукові завдання

1. Назвіть основні інтереси ЄС у відносинах із країнами Південної Азії.

2. Поясніть відсутність пріоритетності Південної Азії у стратегії ЄС наприкінці ХХ ст.

3. Яким чином гасло "єдність у відмінностях" допомагає розбудовувати відносини ЄС з Індією?

4. Проаналізуйте можливості співпраці ЄС із країнами Південної Азії і Республікою Індія, зокрема.

5. Назвіть основні сфери співпраці ЄС і Пакистану.

6. Назвіть особливості та пріоритети стратегії ЄС щодо окремих країн Південної Азії (Бангладеш, Непал, Шрі-Ланка).

Рекомендована література

Борділовська О. А. Відносини Республіки Індія з Європейським Союзом / О. А. Борділовська // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2009. – Вип. 84. – Ч. 2. – С. 15-24.

Борділовська О.А. Зовнішня політика Республіки Індія у постбіполярний період (1991–2008) / О. А. Борділовська. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2008. – 249 с.

Ana Ballesteros-Peiró for Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies. The EU-Pakistan Relationship: Looking beyond the Trading Partnership. // <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/191090/pdf>

BRITTA PETERSEN India and major powers: The European Union. ORF. Raisina debates, 2018 // <https://www.orfonline.org/expert-speak/india-and-major-powers-the-european-union-54234/>

Connecting Europe & Asia: The EU Strategy // https://eeas.europa.eu/delegations/bangladesh/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en

EU-India Trade and Investment Brochure // https://eeas.europa.eu/delegations/india_en/66000/EU-India%20Trade%20and%20Investment%20Brochure

Khanna V.N. Foreign Policy of India / V.N. Khanna. – New Delhi: Vikas Publishing House, 2007. – 358 p.

9.2. Стратегія Європейського Союзу щодо Африканського континенту

Стабільність і безпека регіонів південної периферії європейського континенту безпосередньо впливають на розвиток Європейського Союзу. Суміжні південні регіони Північної Африки, Близького Сходу та ширше – Африканського континенту на південь від Сахари – визначають для країн ЄС як джерела ризику та загроз (нелегальні міграція й трафік озброєнь, людей і наркотиків, війни та конфлікти, тероризм тощо), так і потенціал для розвитку європейських компаній.

Протягом 2000-х років підходи ЄС щодо Африканського континенту зазнали трансформацій, від зосередження винятково на інтересах і цілях країн ЄС – до необхідності включення до стратегій створення потенціалу розвитку всередині африканських країн, а також стабілізації військово-політичної безпеки з метою мінімізації причин міграції, що є серед причин міграційної кризи в ЄС.

Основними вимірами стратегії ЄС щодо Африканського континенту (табл. 6) є політичний діалог; торгівля, інвестиції, сприяння розвитку; військова допомога, сприяння миру та безпеці; діалог з міграції і мобільності.

Політичний діалог ЄС – Африка

ПАРТНЕРСТВО ЄС – АФРИКА було започатковано на першому саміті ЄС – Африка, що відбувся в Каїрі 2000 року і передбачало розвиток довготривалого всеохоплюючого формату співпраці ЄС та Африканського континенту.

Практичним інструментом реалізації Партнерства, що визначала загальні принципи та цілі Партнерства, стала **СПІЛЬНА СТРАТЕГІЯ ЄС – АФРИКА** (рис. 3, табл. 5), прийнята під час другого євро-африканського саміту в Лісабоні (2007). Стратегія вперше заклала основи *загальноконтинентального підходу Європи та Африки (continent-to-continent approach)* й визначає основні стратегічні цілі партнерства.



Рисунок 3. Цілі Спільної стратегії ЄС – Африка

Таблиця 5. Виміри стратегії ЄС щодо Африканського континенту

Політичний діалог	Торгівля/ інвестиції/сприяння розвитку	Військова допомога/ сприяння миру та безпеці	Діалог щодо міграції і мобільності
<p>Партнерство ЄС – Африка</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Саміти ЄС – Африка: Каїр (2000), Лісабон (2007), Тріполі (2010), Брюсель (2014), Абіджан (2017); ▪ Спільна стратегія ЄС – Африка (2007) – дорожні карти та плани дій ЄС; ▪ Усеохоплююча стратегія ЄС щодо Африки (2020). 	<p>Угода про партнерство ЄС та країн Африки, Карибського та Тихоокеанського басейнів (АКТ) (Угода Котону, 2000)</p>	<p>Громадянські та військові місії ЄС в Африці</p>	<p>Конференції з міграції: Валетта (2015); Мальта (2017).</p>
<p>Альянс ЄС – Африка (Абіджан, 2018)</p>	<p>Переговори щодо нової торговельної угоди</p>	<p>Механізм сприяння миру в Африці</p>	<p>Рабатський процес (2006)</p>
<p>Субрегіональні стратегії</p> <p>Для Рогу Африки (2011); для Рогу Африки та Ємену у контексті боротьби із тероризмом (2013); План дій щодо Рогу Африки в питаннях боротьби з міграцією та радикалізацією (2015–2020), Гвінейської затоки щодо організованої злочинності + План дій (2015), Сахело-Сахарського регіону з питань безпеки та розвитку (2011); спільні сили G5 щодо Сахелю (2017).</p>	<p>Європейський фонд розвитку (ЄФР)</p>	<p>Архітектура сприяння миру та безпеці в Африці</p>	<p>Хартумський процес (2014)</p>

Спільна стратегія ЄС – Африка має на меті:

- посилення та розвиток політичного, інституційного діалогу у сфері миру та безпеки, міграції і розвитку, чистого довкілля;

- розвиток миру, безпеки, демократичного управління та дотримання прав людини, основних свобод, гендерної рівності, сталого економічного розвитку, включаючи індустріалізацію, сприяння регіональній і загальноконтинентальній інтеграції в інтересах виконання Цілей розвитку тисячоліття до 2015 р.;

- спільне дотримання системи ефективної багатосторонності на базі сильних і відповідальних інституцій, реформування системи ООН та інших ключових міжнародних організацій з метою запобігання глобальних ризиків у спільних інтересах щодо прав людини, особливо прав дітей, гендерної рівності, справедливої торгівлі, міграції, боротьби із хворобами, кліматичними змінами, енергетичної безпеки та сталості, тероризму, поширення зброї масового ураження та нелегальної торгівлі легкою зброєю, розв'язання суспільних проблем технологічного, наукового та іноваційного розвитку;

- розвиток людиноцентристського підходу, активізація залучення недержавних акторів, громадського сектору та представників приватного сектору до , розбудови демократії, попередження конфліктів і постконфліктного відновлення.

Імплементация Стратегії відбувається через багаторічні *Дорожні карти* та *Плани дій*, що приймають під час самітів ЄС – Африка. Еволюцію пріоритетних сфер співпраці представлено у табл. 6.

Інституційну структуру/механізм політичного виміру Партнерства складають наступні інструменти:

- саміти ЄС – АС (Африканський Союз);
- щорічні спільні консультативні зустрічі на рівні Ради АС з миру та безпеки та Комітету ЄС із політики та безпеки;
- зустрічі Комісія АС – Комісія ЄС;
- міністерські зустрічі АС – ЄС;
- міжпарламентська співпраця на рівні Європейського Парламенту – Панафриканського Парламенту у форматі самітів.

Практичні питання Партнерства розглядають під час офіційних *тематичних діалогів і зустрічей* на різних рівнях за участі представників європейських та африканських країн:

- форум громадянського суспільства ЄС – Африка;
- молодіжні саміти ЄС – Африка;
- зустрічі у рамках мережі соціально-економічної співпраці ЄС – Африка;
- бізнес-форуми ЄС – Африка;
- євро-африканські форуми місцевого та регіонального управління.

Таблиця 6. Еволюція пріоритетних сфер співпраці ЄС – Африка

2008-2013	<p>1 і 2 Плани дій:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ мир та безпека; ▪ демократичне управління та права людини; ▪ регіональна економічна інтеграція, торгівля та інфраструктура ▪ цілі розвитку тисячоліття; ▪ кліматичні зміни; ▪ енергетика; ▪ міграція, мобільність та створення робочих місць
2014-2017	<p>Дорожня карта:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ мир та безпека; ▪ демократія, управління та права людини; ▪ людський розвиток; ▪ сталий та інклюзивний розвиток, зростання та загальноконтинентальна інтеграція; ▪ глобальні та поточні виклики
з 2018	<p>Абіджанська декларація:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ інвестиції у людину – освіта, наука, технології, розвиток практичних навичок; ▪ укріплення миру, безпеки та ефективного управління; ▪ мобілізація інвестицій для сталих структурних реформ в Африці; ▪ міграція та мобільність

Специфічні вузькі тематичні діалоги та зустрічі експертів спрямовано на підтримку ефективної реалізації цілей Партнерства:

- діалог ЄС – АС з прав людини;
- політичний діалог високого рівня з питань науки, технологій та інновацій;
- енергетичне партнерство ЄС – Африка;
- спеціалізована група ЄС – Африка з питань інфраструктури.

Етапним для ЄС у контексті пошуку ефективніших механізмів політичного діалогу між Євросоюзом та африканськими країнами став 2018 рік, коли під час виступу Президента ЄК Ж.-К. Юнкера було проголошено новий **АЛЬЯНС АФРИКИ ТА ЄВРОПИ ЗАРАДИ СТАЛИХ ІНВЕСТИЦІЙ І СТВОРЕННЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ** (*EU – Africa Alliance for Sustainable Investments and Jobs*). Головною метою для ЄС залишається мінімізація основних ризиків від масової міграції з африканських країн до ЄС через створення можливостей для працевлаштування та сприяння розвитку малого й середнього бізнесу у самих африканських країнах. Альянс мав стати центральним інструментом економічних взаємин між двома континентами.

Основною метою Альянсу проголошено *стимулювання інвестицій* через основні види діяльності:

- стимулювання стратегічного інвестування та посилення ролі саме приватного сектору у створенні робочих місць (до 10,0 млн робочих місць);
- інвестування власне у людей через інвестиції в освіту та практичні навички;
- створення безпечного бізнес-середовища та інвестиційного клімату;
- максимальне використання переваг і потенціалу економічної інтеграції й загальноконтинентальної торгівлі.

З метою реалізації цілей Альянсу було створено чотири *робочі групи* у складі європейських та африканських експертів:

- з розвитку сільської місцевості Африки;
- з розвитку цифрової економіки;

- євро-африканську платформу високого рівня з інвестицій до сталої енергетики;
- з транспортної інфраструктури.

Робочі групи фактично визначали пріоритетні сфери залучення інвестицій до розвитку африканських країн.

Ключовим елементом Альянсу є **ПЛАН ЄС ІЗ ЗОВНІШНІХ ІНВЕСТИЦІЙ** (EIP – *European External Investment Plan*), що містить три опори залучення інвестицій. Метою Плану було проголошено акумулювання 47,0 млрд євро приватних і державних інвестицій. Із 2018 року сам ЄС надав майже 4,6 млрд євро для країн Африки задля посилення бізнес-середовища та створення привабливого інвестиційного клімату. Трьома опорами Плану є ЄФСР, Технічна допомога, Інвестиційний клімат.

ЄВРАЗІЙСЬКИЙ ФОНД СТАБІЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ (ЄФСР) містить дві Регіональні інвестиційні платформи (Африка та сусідні країни). Наявні інвестиційні інструменти: 2,6 млрд євро індикативного бюджету, 1,5 млрд євро – гарантійний інструмент Фонду. Основними ресурсами є бюджет ЄС, інші джерела, Європейський фонд розвитку, зокрема.

Метою першої опори Фонду є створення єдиної бази для інвестиційних пропозицій як від приватних, так і державних інвесторів, фондів розвитку тощо. Гарантії Фонду зменшуватимуть ризики та покриватимуть потенційні втрати від цих інвестицій. Фонд відкритий для внесків від країн – членів ЄС, ЄЗВТ та інших партнерів.

Фонд має п'ять тематичних "вікон", у рамках яких надаватимуть гарантії: стала енергія та мережі електропередач; підтримка мікро-, малого та середнього бізнесу; стале сільське господарство та агробізнес; сталі міста; діджиталізація заради розвитку.

Технічна допомога – друга опора, що передбачає надання технічної допомоги бенефіціарам у підготовці фінансово привабливих і коректних проектів з метою залучення більших інвестицій. Єврокомісія надає кошти для розвитку технічної допомоги задля максимального поширення інформа-

ції про інвестиційні проекти. Технічна допомога також має бути спрямована на врегулювання законодавчої бази та політичного середовища через посилення спроможностей представників приватного сектору, зокрема торговельно-економічних палат, соціальних партнерів, а також налагодження діалогу у рамках третьої опори.

Інвестиційний клімат – третя опора, що спрямована на сприяння покращенню інвестиційних умов і бізнес-клімату у країнах – партнерах Африки за ключової ролі Представництв ЄК; структурування діалогу із місцевим бізнесом через бізнес-форуми, зокрема; підтримку діалогу із органами влади країни з метою мінімізації перешкод для залучення інвестицій, проведення необхідних реформ тощо; забезпечення відповідності іншим політикам ЄС та інтересів країн-членів.

Основними фінансовими інституціями Фонду наразі є:

- Європейський інвестиційний банк (ЄІБ);
- Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР);
- Африканський банк розвитку (АФБР);
- Агенція із розвитку Франції (АРФ);
- Дім депозитів і позик (CDP – *Casa di Depositi e Prestiti*);
- Іспанська компанія з фінансування розвитку (COFIDES – *Compañía Española de Financiación del Desarrollo*);
- Німецька інвестиційна та девелоперська компанія (DEG – *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft*);
- Реконструкційний кредитний інститут (KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*);
- Іспанська агенція з міжнародної співпраці у сфері розвитку (AECID – *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*);
- Голландська фінансова компанія для країн, що розвиваються (FMO – *Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.*);
- Просування та участь в економічній співпраці (PROPARGO – *Promotion et Participation pour la Coopération économique*).

На початок 2020 року було підписано гарантійні угоди з:

- Фондом розподілення ризиків Насіра (*Nasira Risk-Sharing Facility and FMO Ventures*), разом із Банком розвитку Голландії (Єдина платформа для Африки);

- Італійським інвестиційним банком (CDP – *Cassa Depositi e Prestiti*);

- із Банком розвитку Італії;

- Африканським банком розвитку.

Європейська Комісія підписали угоду із Данією щодо надання 10,0 млн євро на цілі Плану зовнішніх інвестицій ЄС.

На початок 2020 року ЄК оголосила про формування нової всеохоплюючої стратегії з Африкою. Основними інтересами для ЄС стало об'єднання політичного, економічного та безпекового діалогу, посилення відповідальності африканських партнерів за реалізацію партнерства, більший акцент на можливості для розвитку африканських країн за участі представників європейського бізнесу тощо.

2020 року ЄК разом зі Службою зовнішньої діяльності ЄС оголосили про розробку *Спільної стратегії ЄС із Африкою*, специфіка якої полягає у розробці спільно із африканськими партнерами (АС, зокрема) глобальних трендів. Це партнерство із зеленого транзиту та доступу до джерел енергії; цифрової трансформації; сталого зростання та створення робочих місць; заради миру, безпеки та ефективного управління; з міграції і мобільності.

Економічні відносини ЄС та Африки, торгівля та інвестиції, допомога розвитку

Економічна взаємодія ЄС та Африки відбувається на кількох рівнях:

- *міжконтинентальний діалог у рамках Угоди про партнерство ЄС і країн Африки, Карибського та Тихоокеанського басейнів* (АКТ, Угода Котону, 2000), що передбачає підписання ЄС із країнами Африки Угод про економічне партнерство (14 країн Африки);

- *угоди про вільну торгівлю, включаючи зони поглибленої всеохоплюючої вільної торгівлі із країнами Північної Африки;*

- *схема "Усе, крім зброї"*, що передбачає надання зі сторони ЄС вільного безквотного та безтарифного доступу до єдиного ринку ЄС усіх товарів із країн Африки, крім озброєнь і техніки військового призначення;

- *допомога розвитку країнам Африки та сприяння формуванню загальноконтинентальної Африканської зони вільної торгівлі (AfCFTA);*

- *гуманітарна допомога;*

- *торгівля та інвестиції.*

Важливу складову у сприянні розвитку країн Африки зі сторони ЄС займає Європейський фонд розвитку. Близько 31,0 млрд євро (46,0 %) від загального фінансування Фонду на період 2014-2020 років виділено для Африки через програми континентального, регіонального та національного рівня, близько 20,0 % із них – Європейською Комісією.

Основними каналами надання допомоги розвитку є:

- *Панафриканська програма ЄС, що є першою програмою ЄС щодо сприяння розвитку та співпраці та охоплює всі країни Африки. У 2014-2020 роках виділено 845,0 млн євро на проекти трансрегіонального, континентального та глобального характеру.*

- *ЄС разом із країнами – членами Союзу є найбільшими донорами й надавачами гуманітарної допомоги країнам Африки. Із 2014 року лише ЄК виділила 3,5 млрд євро для Африки. У рамках поточних переговорів щодо бюджету на 2021-2027 роки близько 60,0 % із частини, що виділена на глобальну стратегію ЄС, передбачено для Африканського континенту, включаючи допомогу на боротьбу із пандемією COVID-19. За оцінками Світового Банку, падіння темпів зростання країн Африки внаслідок пандемії 2020 року становило у середньому 2,1-5,1 %, що безпосередньо негативно вплинуло на стан розвитку Африканських країн та сприяло міграції до Європи. У зв'язку із цим ЄС виділив 15,0 млрд євро для країн Африки у боротьби із наслідками пандемії, а також можливістю перегляду боргового навантаження;*

- *важливим напрямком економічного діалогу ЄС і країн Африки є підтримка з боку ЄС формування ЗАГАЛЬНОКОНТИНЕН-*

ТАЛЬНОЇ АФРИКАНСЬКОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ (AfCFTA). У рамках Панафриканської програми ЄС на 2014-2020 роки виділено 62,5 млн євро на розвиток інституціональної структури Зони. За програмою "*Допомога торгівлі ЄС*" ЄС і країни-члени були найбільшими донорами (32,0 %) – 13,5 млрд євро 2016 року для розвитку механізмів AfCFTA. Для регіону Західної Африки у рамках механізмів "*Допомоги торгівлі*" виділено 92,0 млн євро на програми розвитку конкурентоспроможності та активізації торгівлі через створення додаткових можливостей для представників малого бізнесу, зокрема збільшення залучення жінок.

План ЄС із зовнішніх інвестицій, крім іншого, спрямований на збільшення інвестицій і створення робочих місць у рамках запровадження AfCFTA. План передбачає 47,0 млрд євро на підтримку приватних і державних інвестицій від ЄС, а з 2018 року ЄС надав додатково 1,4 млрд євро для Африки на посилення бізнес-середовища та інвестиційного клімату.

Підтримка ЄС Африканської загальноконтинентальної зони вільної торгівлі (AfCFTA)

AfCFTA спрямована на створення єдиного континентального ринку товарів і послуг в Африці із вільним рухом капіталів і людей. Такий ринок має активізувати внутрішню африканську торгівлю, сприяти економічному зростанню та залученню більших обсягів інвестицій як від африканських, так й інших країн світу. Європейський Союз у рамках нового Альянсу Європи та Африки заради сталих інвестицій і створення нових робочих місць серед ключових цілей визначає економічну інтеграцію та розвиток торгівлі. Підтримка ЄС формуванню та функціонуванню AfCFTA відбувається у кількох форматах:

- **ПАНАФРИКАНСЬКА ПРОГРАМА ЄС.** Із загального бюджету у 62,5 млн євро 36,2 млн виділено на: підтримку переговорів щодо формування Зони – 12,0 млн; гармонізацію класифікації товарів, відповідно до стандартів Всесвітньої митної організації – 5,0 млн; підтримку ратифікації угод щодо Зони –

3,0 млн; створення Центру спостереження за торгівлею – 4,6 млн; покращення системи захисту інтелектуальних прав – 7,0 млн; стратегічний діалог із реформування інвестиційного клімату – 4,5 млн євро;

- **ІНІЦІАТИВА ЄС "ДОПОМОГА ТОРГІВЛІ".** ЄС є найбільшим надавачем допомоги торгівлі країнам Африки: на Африку припадає 42,0 % зовнішньої допомоги ЄС (5,7 млрд євро); Азія – 22,0 % (3,0 млрд); Америка – 12,0 % (1,6 млрд); Європа – 11,0 % (1,5 млрд);

- **ПЛАН ЗОВНІШНІХ ІНВЕСТИЦІЙ ЄС,** згідно з яким виділено 44,0 млрд євро у формі приватних і державних інвестицій для Африки та решти сусідніх країн задля створення робочих місць, підтримки AfCFTA.

Торговельно-економічні відносини ЄС і країн Африки

Європейський Союз є найбільшим торговельним та інвестиційним партнером Африки. Обсяг торгівлі товарами ЄС-27 2019 року з Африкою становив 235,0 млрд євро (32,0 %) від загального товарообігу країн Африки із зовнішніми партнерами. Для порівняння: частка Китаю становить 125,0 млрд євро (17,0 %), США – 46,0 млрд євро (6,0 %).

Частка прямих іноземних інвестицій ЄС-27 2017 року до країн Африки становила 222,0 млрд євро, що у п'ять разів перевищує частку США (42,0 млрд) та Китаю (38,0 млрд).

Тенденції торговельно-економічних відносин ЄС та Африки:

- *зростання торговельного сальдо ЄС у торгівлі товарами* з 2015 року із досягненням найвищого рівня – 28,0 млрд євро 2016 року. Через зростання імпорту з Африки 2017 року сальдо зменшилося до 18,0 млрд євро, 2018 року – до 1,0 млрд (151,0 млрд євро – імпорт ЄС з Африки, 152,0 млрд – експорт ЄС до Африки). Для ЄС криза 2008-2009 років призвела до падіння імпорту товарами з Африки, що мало наслідком фактичне зникнення торговельного дефіциту 2009 року. Зростання торгівлі в післякризовий період мало наслідком і збільшення торговельного сальдо ЄС, що 2012 року вже становив 37,0 млрд євро. Поворотним став 2014 рік, коли експорт

й імпорту фактично було збалансовано, а 2016 року ЄС отримав рекордне торговельне сальдо – 28,0 млрд євро;

▪ *збереження дисбалансу торгівлі із поступовим скороченням частки продовольчих товарів в експорті ЄС до Африки*: більше 70,0 % експортованих із ЄС до Африки товарів є продовольчими, у той час, як 65,0 % імпортованих до ЄС з Африки товарів є первинними (їжа, напої, сировинні матеріали, енергетичне паливо). 2008 року ЄС експортував до Африки 76,0 % продовольчих товарів, 2018 – ця частка становила вже 70,0 % із одночасним зростанням частки первинної продукції з 22,0 до 29,0 %. Зменшення частки продовольчих товарів пов'язане переважно зі зменшенням частки автомобілів та устаткування з ЄС із 42,0 % 2008 року до 36,0% – 2018 (за збільшення закупівлі цієї групи товарів у Китаї та Індії), а також відкриття автомобілебудівних виробництв провідних світових виробників на території африканських країн.

Первинна продукція є найбільшою часткою у торгівлі ЄС – Африка. Водночас, у 2008-2018 роках ця частка скоротилася із 75,0 до 65,0 % завдяки зменшенню частини енергетичного палива;

▪ *Північна Африка залишається найбільшим торговельним ринком ЄС серед Африканських регіонів*: експорт товарів ЄС до Північної Африки зріс із 60,0 млрд євро 2008 року до 78,0 млрд – 2018 із щорічним середнім коефіцієнтом зростання у 2,8 %. У той самий час Східна Африка має найвищі темпи зростання торговельного обороту із країнами ЄС – 4,2 %, для Західної Африки такий показник становить 3,3, Південної Африки – 1,6, Центральної Африки – 1,9 % (через значне падіння експорту товарів);

▪ *ЄС є найбільшим партнером за показниками як експорту для Африки (36,0 %), так й імпорту (33,0 %)*. Для порівняння: міжафриканська торгівля становить 15,0 % експорту та 16,0 % – імпорту для країн Африки. В експорті наступними після ЄС партнерами для Африки виступають Китай та Індія (9,0 %), США (7,0) та Об'єднані Арабські Емірати (3,0), в імпорті наступними після ЄС партнерами є Китай (13,0), США та Індія (по 5,0), ОАЕ (3,0 %);

- традиційними найбільшими торговельними партнерами Африки залишаються Франція (26,0 млн євро), Німеччина (23,0 млн), Іспанія (19,0 млн) та Італія (18,0 млн євро).

Найбільші частки імпорту з Африки у загальному імпорті ЄС мають Іспанія (20,1 %), Португалія (18,3), Франція (13,9) та Італія (12,7 %).

2018 року 23 члени ЄС мали позитивне торгівельне сальдо із країнами Африки. Найбільший рівень сальдо (4,0 млрд євро) припадає на Бельгію та Німеччину. Країнами, що мали торговельний дефіцит із країнами Африки, стали Швеція (23,0 млн євро), Словенія (171,0 млн), Італія (4,0 млрд), Велика Британія (7,0 млрд), Іспанія (9,0 млрд євро).

Діалог із мобільності та міграції

Міграційні потоки з африканських країн і країн Близького Сходу суттєво зумовили міграційну кризу ЄС 2010 року, що ставить перед Союзом завдання розробки механізмів розвитку африканських країн, включаючи стимулювання створення додаткових робочих місць, сприяння розвитку бізнесу, урегулювання конфліктів на різних рівнях, що має на меті зменшення кількості мігрантів до країн Європи.

Діалог ЄС – Африка із мобільності та міграції (ММД) має три компоненти:

- *Загальноконтинентальний діалог* (із 2007 р. Лісабонський план дій з міграції; Римський процес 2014 р.; конференція з міграції Валетта, 2015 р.; конференція з міграції Мальта, 2017 р.). Діалог має три взаємопов'язані складові: Діалог і співпраця ЄС – Африка з питань міграції і мобільності; континентальне управління міграційними процесами та мобільністю населення; підтримка африканської діаспори як активного суб'єкта розвитку країн. Загальний бюджет програми становить 18,5 млрд євро, частка ЄК – 17,5 млрд євро.

- *Рабатський процес* (Західноафриканський міграційний маршрут). Процес започатковано 2006 року з метою обмеження нелегальної міграції із західноафриканського напрямку. Основні інструменти реалізації програми передбачено

трирічною Програмою співпраці (Париж, 2008), Дакарською стратегією (2012-2014), Римським процесом із 2014 року та Регіональним планом дій для Сахельського регіону 2015-2020 років.

Складовими процесу є забезпечення спільної відповідальності, постійного діалогу та консультацій, запровадження практичних робочих ініціатив.

Чотирма опорами, що доповнюють одна одну є: забезпечення мобільності та легальної міграції; покращення управління кордонами та боротьба із незаконною міграцією; сприяння розвитку; надання міжнародного захисту й притулку.

Практичними інституціями, що забезпечують реалізацію Рабатського процесу на урядовому рівні виступають: мережа національних фокус-центрів; Наглядовий комітет і головування; Секретаріат. Центральною складовою практичної реалізації процесу є забезпечення ефективної роботи контактних осередків і центрів (т. зв. національних фокус-центрів). Наглядовий комітет є керівним стратегічним органом і визначає напрямки імплементації процесу, Секретаріат сприяє організації зустрічей і надає підтримку партнерам діалогу (рис. 4).

▪ *Хартумський процес* (міграційний маршрут з регіону Африканського Рогу), започатковано 2014 року на конференції з міграції у Римі за зразком Рабатського та включає управління центрів прийому; сприяння сталому розвитку в країнах походження мігрантів; забезпечення міжнародного захисту та притулку.

Основними європейськими країнами – партнерами процесу виступають Франція, Німеччина, Італія, Іспанія та Мальта, що співпрацюють з країнами Африки з питань міграції і притулку (та є членами Наглядового комітету), а також вироблення спільного підходу до подальшої співпраці в поєднанні з інструментами Європейського інвестиційного плану та військовими місіями ЄС. Членами Наглядового комітету від Африки є Єгипет, Еритрея, Ефіопія, Судан і Південний Судан.



Рисунок 4. Структура Рабатського процесу

Хартумський процес фінансують переважно з проєкту "Підтримка діалогу ЄС – Африка з міграції і мобільності" – ММД (17,5 млн євро із коштів Панафриканської програми ЄС). Додатковими джерелами фінансування процесу є проєкт щодо змішаних міграційних потоків Східної Африки (5,0 млн євро у рамках Інструменту співпраці з розвитку – програми Глобальних перетворень і подолання ризиків, що реалізується за спостереження Франції); проєкт підтримки співпраці правоохоронних органів ЄС уздовж міграційного маршруту Африканського Рогу (0,75 млн євро у рамках Фонду співпраці органів поліції); Регіональна індикативна програма для Східної, Південної Африки та регіону Індійського океану Європейського фонду розвитку (25,0 млн євро на боротьбу із нелегальною міграцією в рамках Хартумського процесу).

Для цілей реалізації програми у 2015 р. створено *Екстремний трастовий фонд ЄС – Африка*, який опікується регіонами Сахелю та о. Чад, Африканського Рогу та Північної Африки. Основною метою Фонду є боротьба із причинами міграції у країнах походження мігрантів. Загальна сума Фонду становить 3,4 млрд євро, з яких 88,0 % виділено Євросоюзом, 12,0 % надано країнами – членами ЄС та іншими європейськими донорами. Діяльність Фонду покриває 26 країн трьох африканських регіонів: 285,0 млн євро для країн Північної Африки; 833,0 млн – для країн Африканського Рогу; 1,3 млрд євро – для країн Сахело-Сахарського регіону та о. Чад.

Реалізація програми відбувається у рамках 147 програм, які спрямовано на:

- активізацію економічного зростання та створення додаткових робочих місць (на початок 2020 р. створено 200,0 тис. робочих місць);
- забезпечення кращого доступу до соціальних послуг (5,4 млн осіб отримали доступ до базових послуг);
- боротьбу із основними причинами міграції (150,0 тис. мігрантів отримали сприяння або захист).

На місцях реалізацію Загальноконтинентального діалогу забезпечує політика партнерства із міграції, що передбачено

угодами про реадмісію із країнами – учасниками Фонду. Така політика включає сприяння візовій лібералізації замість стримування нелегальної міграції, і забезпечення легальних маршрутів міграції до ЄС.

Мир, безпека та питання військової співпраці

Питання миру, безпеки та військової співпраці ЄС із країнами Африки здійснюють за допомогою:

- **ІНСТРУМЕНТУ ПІДТРИМКИ МИРУ В АФРИЦІ** (*African Peace Facility*), що передбачає надання фінансової (3,5 млрд євро з 2004 р.) і консультативної допомоги операціям із підтримання миру під керівництвом Африканського Союзу (АС). Діяльність Інструменту спрямовано на сприяння політичному діалогу зі встановлення миру, справедливості та конфліктного врегулювання у країнах Африки, співпраці в питаннях викорінення причин конфліктів; укріплення **АФРИКАНСЬКОЇ АРХІТЕКТУРИ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ** (*African Peace and Security Architecture*) у рамках ініціатив Механізму раннього попередження АС.

Інструмент реалізується через Механізми раннього попередження (з 2009 р. 11 посередницьких місій, чотири – зі встановлення фактів і моніторингу криз, три – попередньої підтримки миротворчих місій, чотири – попередження виборчих порушень тощо); підтримку операцій із підтримання миру АС з 2004 року; сприяння розбудові військової спроможності відповідних інституцій АС і субрегіональних ініціатив у сфері миру та безпеки.

Інструмент підтримки миру в Африці переважно фінансує Європейський фонд розвитку, що відокремлений від загального бюджету ЄС. Відповідно до оновленої фінансової угоди щодо підтримки Інструменту та Архітектури миру, а також безпеки в Африці від 2020 року передбачено надання 40,5 млн євро, та 10,5 млрд євро позабюджетного фінансування на закупівлю озброєнь.

Консультативну допомогу й тренування ЄС надає більш ніж для 30,0 тис. африканських військових, поліцейських та

юридичних місій у рамках дев'яти місій АС із безпеки та оборони.

▪ *проведення військових (6) і громадянських (11) місій під егідою ЄС на території країн Африки.* Метою місій є, перш за все, викорінення та контроль основних причин конфлікту, мінімізація загроз і ризиків країнам ЄС через інструменти із підтримання миру, попередження конфліктів, нелегальних переміщень населення, піратства; укріплення міжнародного миру та безпеки.

Африканський континент залишається серед ключових пріоритетів ЄС як в контексті глобального позиціонування, так і щодо створення можливостей і потенціалу для представників європейського бізнесу щодо мінімізації ризиків і загроз. Наразі ключовими завданнями для ЄС є робота над удосконаленням форматів взаємодії у рамках партнерства ЄС–Африка на принципах спільної і розподіленої відповідальності партнерів як Європи, так й Африки. Основними результатами такої роботи має стати нова всеохоплююча стратегія ЄС–Африка, що інкорпоруватиме формат нових економічних угод по завершенні дії Угоди Катону (2020).

Пошукові завдання

1. На основі аналізу існуючих складових Партнерства ЄС–Африка виділіть найефективніший і найменш ефективні виміри. Визначте причини ефективності та неефективності.

2. Проаналізуйте динаміку економічної взаємодії ЄС та Африки, визначте потенційні тенденції розвитку їх відносин.

3. Визначте роль і місце стратегії ЄС щодо Африки для глобального позиціонування ЄС на сучасному етапі.

4. Які особливості підходу ЄС щодо розв'язання проблем міграції і мобільності? У чому, на Вашу думку, причина ефективності такого підходу?

5. Чи є ЄС ефективним актором щодо встановлення миру, безпеки та врегулювання конфліктів на Африканському континенті? Відповідь обґрунтуйте.

Рекомендована література

EU and Africa: from Euroafrugue to Afro-Europa / ed.by by Adebajo, Adekeye, Kaye Whiteman. – Oxford University Press. – 2012. – 320 p. <https://www.hurstpublishers.com/book/the-eu-and-africa/>

Africa and the European Union: A Strategic Partnership // ed.by Mangala, J., 2013 // <https://www.palgrave.com/gp/book/9781137269461#reviews>

Stahl Anna Katharina. EU-China-Africa Trilateral Relations in a Multipolar World / Anna Katharina Stahl. – Palgrave Macmillan, UK. – 2018. – <https://www.palgrave.com/gp/book/9781137587015>

Frank Mattheis. Broadening the Debate on EU – Africa Relations: Towards Reciprocal Approaches / Mattheis Frank, Kotsopoulos John. – Routledge, 2020. – 138 p.

Kotsopoulos J. A Contextualization of EU – Africa Relations: Trends and Drivers from a Reciprocal Perspective / J. Kotsopoulos // South African Journal of International Relations. – Vol.25, 2018. – <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220461.2018.1551154?journalCode=rsaj20>

Lebovich A. After the COVID: Resetting Europe Africa Relations for Mutual Benefit / A. Lebovich // European Council on Foreign Relations // https://www.ecfr.eu/article/commentary_after_covid_resetting_europe_africa_relations_for_mutual_benefit

Africa – Europe relations // <https://ecdpm.org/dossiers/africa-europe-relations/>

EU-Africa relations Chatham House project // <https://www.chathamhouse.org/about/structure/africa-programme/eu-africa-relations-project>

9.3. Відносини Європейський Союз – Латинська Америка

Відносини між європейськими та латиноамериканськими країнами мають тривалу історію, позначену колоніальним статусом останніх, спробами воєнного втручання європейських монархій (які, серед іншого, викликали до життя доктрину Монро), стійким інтересом до сировинного потенціалу регіону. Однак початок європейської інтеграції став вододілом між взаємними претензіями щодо минулого та перспективами налагодження взаємовигідних відносин.

Ретроспективний огляд відносин ЄС – Латинська Америка

Після підписання Римських угод (1957) "європейська шістка" підтримувала відносини зі своїми колоніями та залежними територіями (що розташовані, здебільшого, в Африці) у рамках асоціації заморських країн і територій. Лише Франція (Гваделупа, Мартініка, Французька Гвіана) та Нідерланди (Суринам, Нідерландські Антильські острови) мали такі території у Латинській Америці.

Із 1960-70-х років ЄЕС почало взаємодію з іншими регіонами та регіональними об'єднаннями, поширивши свою преференційну торговельну політику на країни групи АКТ, які з 1975 року отримали змогу користуватися торговельними перевагами Ломейських конвенцій. Тоді ж почали розвиток міжпартійні контакти європейських і латиноамериканських демократично-християнських і соціалістичних партій, **ГРУПИ ПОСЛІВ ЛАТИНОАМЕРИКАНСЬКИХ КРАЇН В ЄС (GRULA – Grupo de Embajadores Latinoamericanos)** із представниками Комісії і Ради міністрів у Брюсселі.

Із 1974 року відбувалися Міжпарламентські конференції представників Європейського парламенту та Латиноамериканського парламенту (Парлатіно). Установлення авторитарних, у тому числі воєнних, режимів у багатьох латиноамериканських країнах підіграло інтерес до регіону: європейські країни засудили диктатури, виступивши на підтримку демократії, прав людини, надаючи притулок політичним біженцям і підтримуючи опозиційні сили. У 1970-х роках Латинську Америку розглядали як важливу складову діалогу Північ – Південь та енергетичної безпеки, особливо, на тлі нафтової кризи 1973 року.

Демократичний транзит латиноамериканських країн у 1980-х роках збігся з аналогічним процесом у самій Європі, яка виступила переконаним прихильником крихкої латиноамериканської демократії на противагу жорсткій позиції адміністрації президента США Р. Рейгана, що розглядав Центральну Америку як театр бойових дій проти СРСР у ході холодної війни. 1984 року Європейське співтовариство роз-

почало **ДІАЛОГ САН-ХОСЕ** із країнами Центральної Америки (м. Сан-Хосе, Коста-Ріка) з метою пошуку шляхів політичного врегулювання затяжного центральноамериканського конфлікту, засвідчивши тим самим готовність зробити внесок до утвердження миру й демократії у регіоні. Надалі зустрічі відбувалися щороку по чергово в одній із центральноамериканських та європейських столиць.

ЄС одним із перших підтримав створення 1983 року **КОНТАДОРСЬКОЇ ГРУПИ** (Колумбія, Мексика, Венесуела, Панама) – багатостороннього регіонального переговорного механізму щодо центральноамериканського мирного врегулювання. Таким чином, у цей період ЄС застосував альтернативний гегемонії США підхід до відносин із Латинською Америкою.

Ширший політичний діалог між ЄС і Групою Ріо (наступницею Контадорської групи) був інституціоналізований Римською декларацією Ради міністрів закордонних справ ЄС (1990) з амбітною метою – відігравати "спільними зусиллями активну роль у світовій спільноті майбутнього". Однак, сторони зосередили увагу, скоріше, на питаннях міжрегіональних відносин (зовнішній борг, інтеграція, наркоторгівля, охорона довкілля), ніж на проблемах глобального рівня.

Додаткового імпульсу відносинам між Латинською Америкою та ЄС надав вступ Іспанії і Португалії до ЄС (1986). Прагнучи збільшити свій вплив в ЄС та використавши фактор культурно-історичної єдності іспано- та португаломовних країн, Іспанія за підтримки Мексики ініціювала проведення регулярних Іberoамериканських самітів. Перший саміт (1991) відбувся у м. Гвадалахара (Мексика). У Гвадалахарській декларації глави держав та урядів зобов'язалися співпрацювати у розв'язанні проблем у трьох основних сферах – міжнародного права, економічного та соціального розвитку, освіти та культури – і висловили підтримку процесів регіональної і субрегіональної інтеграції. 2005 року почав функціонувати **ІБЕРОАМЕРИКАНСЬКИЙ ГЕНЕРАЛЬНИЙ СЕКРЕТАРІАТ** (SEGIB – *Secretaría General Iberoamericana*) – постійний орган інституціональної підтримки Іberoамериканських самітів.

З економічного погляду "повернення Європи до Латинської Америки" у середині 1980-х років було зумовлено прагненням розширити старі та завоювати нові ринки збуту продукції країн ЄЕС, використовувати запаси сировинних ресурсів, порівняно дешеву робочу силу, перемістити до Латинської Америки застарілі, екологічно небезпечні виробництва. Першим документом ЄЕС щодо розвитку економічних зв'язків із країнами Латинської Америки стали схвалені Радою міністрів закордонних справ **ВИСНОВКИ ЩОДО ПРИНЦИПІВ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН ЄЕС З ЛАТИНСЬКОЮ АМЕРИКОЮ** та документ **ПРО ПРОМИСЛОВУ СПІВПРАЦЮ ЄЕС З ДЕЯКИМИ КРАЇНАМИ, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ, У ЛАТИНСЬКІЙ АМЕРИЦІ, АЗІЇ, РАЙОНІ ПЕРСЬКОЇ ЗАТОКИ ТА СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я** (1987). Як рушійну силу відносин із латиноамериканським регіоном розглядали діяльність приватного сектора. Сучасна зовнішньоекономічна політика ЄС щодо країн Латинської Америки сформувалася наприкінці 1980-х – початку 1990-х років. Зміни були пов'язані із побоюваннями ослаблення позицій європейських компаній у регіоні в умовах зростання глобальної економічної конкуренції.

Політика міжрегіональної співпраці

Припинення біполярної конфронтації вивело на перший план питання економічного зростання та вільної торгівлі. На початку 1990-х років у Латинській Америці розпочався інтеграційний бум: з'явилися угруповання нового покоління (Меркосур, 1991; НАФТА, 1992; Асоціація карибських держав, 1994; Група трьох, 1995) та були реформовані наявні (Система центральноамериканської інтеграції, 1991; Андське співтовариство націй, 1996). Користуючись моментом, 1990 року США виступили з пропозицією про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) у масштабах усього американського континенту "від Аляски до Вогняної Землі". Це була стратегія включення Латинської Америки до глобальної політики в умовах розпаду блоку на чолі з СРСР і посилення двох торговельно-економічних блоків – ЄС та АТЕС. Зрозуміло,

США переслідували власні інтереси щодо відкриття латиноамериканського ринку для свого капіталу та посилення глобального впливу через механізми майбутнього торговельно-економічного блоку у Західній півкулі.

Майже одночасно із початком переговорів про створення Американської ЗВТ Рада ЄС на засіданнях в Ессені (1994) та Каннах (1995) закликала почати переговори з країнами Меркосур про створення зони вільної торгівлі. На нарадах за участі обох сторін спочатку в Брюсселі, а згодом у Монтевідео, було складено документ, що став предметом переговорів. Наприкінці 1995 року було підписано рамкову угоду про співпрацю між ЄС і Меркосур, яка, серед іншого, передбачала створення міжрегіонального об'єднання у вигляді ЗВТ. Отже, після зміцнення зовнішньополітичних функцій, які передбачав Маастрихтський договір, у 1994-1995 роках ЄС оприлюднив нову стратегію відносин із Латинською Америкою, яка спиралася на інтеграцію двох регіонів на основі вільної торгівлі, адаптовану до потреб кожної субрегіональної групи або окремої країни в політичній, економічній, торговельній сфері.

Міжрегіональний підхід ЄС вигідно виділявся на фоні селективного індивідуального підходу США до формування Американської ЗВТ, де Вашингтон залишав за собою право визначати країну – претендента на вступ. Крім того, від початку латиноамериканські інтеграційні угруповання використовували європейську модель інтеграції як еталон, тому пропозиції ЄС було сприйнято прихильно. Проте, Латинська Америка ніколи не копіювала модель європейської інтеграції, оскільки завжди тяжіла до національного суверенітету та автономії, що перешкоджало будівництву наднаціональних інституцій.

Пропозиція президента Франції Ж. Ширака про проведення саміту ЄС – Меркосур під час його візиту до країн Меркосур 1997 року стала відправною точкою для організації самітів у міжрегіональному форматі. Перший такий саміт глав 48 країн ЄС, Латинської Америки та Карибського басейну (ЛАКБ) від-

бувся у Ріо-де-Жанейро (Бразилія, 1999). Його метою було створення нового типу партнерства – міжрегіонального. Однак ЄС не врахував обмежену політичну координацію латиноамериканських країн. ЄС, діючи через наднаціональні інституції, прагнув знайти регіонального посередника, переговорника, який міг би представляти весь регіон ЛАКБ і виступати від його імені. Натомість ЛАКБ являли собою сукупність національних політик із більшим чи меншим пріоритетом відносин з ЄС, що часто конкурували між собою.

За відсутності єдиної регіональної інституції, яка б була здатна планувати та нести відповідальність за виконання програм, на тлі існування різноманітних субрегіональних угруповань, що тяжіли до різних центрів сили, стратегія ЄС звелася до укладення двосторонніх угод про ЗВТ із країнами, де ЄС мав найбільші економічні інтереси.

Угоди про асоціацію

На *Першому Саміті ЄС – Латинська Америка* (1999) було оголошено, а пізніше – розпочато переговори з укладення Угоди про асоціацію та вільну торгівлю між Євросоюзом і Меркосур. Від самого початку переговорний процес зазнавав впливу чинників політичного характеру. Надзвичайно високу конкурентоспроможність країн Меркосур у сфері виробництва агропромислової продукції деякі члени ЄС розцінили як серйозну загрозу європейській Спільній сільськогосподарській політиці. Необхідність відкрити свої ринки для конкурентоспроможної європейської промислової продукції непокоїла південноамериканські країни, особливо Бразилію. Головним чином через ці перешкоди переговорний процес занадто затягнувся. У той час, як Іспанія та Німеччина надавали йому найбільшої підтримки, Франція, що традиційно скептично ставилася до будь-яких ініціатив, які можуть завдати шкоди її виробникам аграрної продукції, пропонувала відтермінувати переговори щодо митних тарифів. Ситуативними союзниками Франції виступили Ірландія та Греція.

За підсумками *Другого Саміту ЄС – ЛАКБ* у Мадриді (2002) питання про експортні субсидії агропромислової продукції було передане для вирішення у рамках Дохійського раунду СОТ (не вирішене й досі). У врегулюванні цієї проблеми була деяка позитивна динаміка: Єврокомісія влітку 2004 року винесла рішення про перегляд своєї політики щодо виробництва цукру та скорочення експортних субсидій усередині ЄС. Серед країн ЛАКБ, наприклад, рішення "цукрової проблеми" є ключовим для бразильських підприємців, які щороку внаслідок європейського протекціонізму втрачали на експорті цукру близько 400,0 млн дол.

Внутрішні суперечності в Меркосур також гальмували пошук консенсусу: внутрішня криза Меркосур (торговельні суперечки Аргентини із Бразилією); вступ нових членів до Меркосур (невизнання Парагваєм членства Венесуели); проблема вільного доступу до європейського ринку агропромислової продукції.

Проти угоди виступали Аргентина та Венесуела, а пропозиція про доцільність укладення індивідуальних угод щодо ЗВТ між ЄС і країнами Меркосур було заблоковано Рішенням 32/00, яке забороняє членам Меркосур вести переговори щодо торговельних угод в індивідуальному порядку. Разом із тим, воно не завадило Бразилії підписати **УГОДУ ПРО СТРАТЕГІЧНУ АСОЦІАЦІЮ МІЖ БРАЗИЛІЄЮ ТА ЄВРОСОЮЗОМ (2007)** у ході Першого Саміту Бразилія – ЄС у Лісабоні. Ця угода зраховувала Бразилію до великих держав світу й надала відповідного статусу у переговорах з ЄС.

Укладення угоди ЄС – Меркосур було заплановане на 2004 рік, але із численними перервами та поновленнями переговори тривали аж до 2019 року, коли нарешті **УГОДУ ПРО АСОЦІАЦІЮ ТА ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ ЄС ТА МЕРКОСУР** було підписано. ЄС зобов'язався скасувати митні тарифи на 100,0 % промислової і 82,0 % – агропромислової продукції із Меркосур, а Меркосур – на 90,0% (включно із чутливими галузями автомобіле- і машинобудування) і 93,0 %, відповідно.

Незважаючи на економічний характер угоди (на ЄС припадає близько 20,0 % торгівлі Меркосур), політичний чин-

ник відіграв визначальну роль при її укладанні: по-перше, прихід до влади ліберально-консервативних урядів в Аргентині та Бразилії (2015, 2019, відповідно) дозволив поновити прагнення до відкриття ринків; по-друге, на тлі американо-китайських торговельних суперечок і розмов про кризу глобалізації ЄС і Меркосур виступили на захист вільної торгівлі та мультиполярної системи. Ратифікація угоди може затягнутися, оскільки Франція, Австрія та Нідерланди закликали утриматись від ратифікації, допоки не буде досягнуто домовленості щодо захисту лісів Амазонії.

Із погляду міжрегіональної співпраці андські та центральноамериканські країни спочатку не приваблювали ЄС, для них пропонували фінансову допомогу й торговельні преференції. Але відсутність прогресу у переговорах із Меркосур підштовхнула ЄС до започаткування 2007 року переговорного процесу із країнами Андського співтовариства націй (АСН) і Центральної Америки. Підписавши 2006 року угоду про вільну торгівлю зі США, Перу створила прецедент, на основі якого європейські інвестори вимагали зрівняти їх у правах з американськими. У ході першого раунду переговорів європейська сторона висунула вимогу про зменшення митних тарифів на імпорт із ЄС до рівня, що узгоджений зі США. Колумбія також уклала 2006 року угоду про вільну торгівлю зі США. До того ж, Еквадор і Болівія відмовлялися йти на поступки у сфері інтелектуальної власності, державних закупівель, торгівлі й сталого розвитку, тому наприкінці 2008 року переговори були перервані. Відновилися вони вже на двосторонньому, а не міжблоковому рівні. Зрештою **УГОДУ ПРО ТОРГІВЛЮ МІЖ ЄС, КОЛУМБІЄЮ ТА ПЕРУ (2012)** було підписано, а згодом – і протокол про приєднання до неї Еквадору (2016). Було лібералізовано торгівлю промисловими товарами та рибною продукцією, полегшено доступ на європейський ринок деяких видів агропромислової продукції (банани, цукор).

УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ ЄС І ЦЕНТРАЛЬНОЮ АМЕРИКОЮ, що була підписана 2012 року, удалося зберегти міжрегіональ-

ний формат. Її засновано на трьох взаємодоповнюючих опорах – політичному діалозі, співпраці й торгівлі. ЄС закріпив важливі для нього домовленості у сфері телекомунікацій, фінансів, екології, морського транспорту. Ураховуючи рівень економічного розвитку, ринки було лібералізовано різною мірою, наприклад, ринки державних закупівель Коста-Ріки та Панами відкривалися більше, ніж ринки інших центральноамериканських країн. Угода містила зобов'язання сторін щодо виконання норм трудового права, якими часто зловживали центральноамериканські країни. Таким чином, ЄС діяв із позиції своєї нормативної сили.

Загальну стратегію міжрегіональної співпраці доповнювали двосторонні угоди про асоціацію із країнами, що становили найбільший інтерес для ЄС. Першу таку угоду було укладено з Мексикою – **ДОГОВІР ПРО ЕКОНОМІЧНУ АСОЦІАЦІЮ, ПОЛІТИЧНУ КООРДИНАЦІЮ ТА СПІВПРАЦЮ** (або Загальний договір), частиною якого була угода про вільну торгівлю, укладена 1999 року. Поспішність, з якою Євросоюз завершив переговорний процес з Мексикою (травень 1996 р. – грудень 1997 р.), була продиктована необхідністю мати гарантований доступ на ринок країн НАФТА та запобігти виникненню перешкод для власних економічних інтересів.

Мексика ж розглядала укладений договір як можливість диверсифікувати та розширити свою торгівлю, орієнтовану переважно на США. Відповідно до угод, було усунуто практично всі обмеження на торгівлю послугами, лібералізовано 95,0 % товарообміну між Мексикою та ЄС, причому для Мексики термін лібералізації торгівлі промисловими товарами було подовжено до 2007 року (для країн ЄС він завершувався 2003 р.), а 62,0 % торгівлі сільськогосподарською продукцією було позбавлено мита 2010 року.

У випадку з Мексикою гострих суперечок щодо лібералізації торгівлі агропромисловою продукцією чи промисловими товарами практично не виникало через тісний взаємозв'язок мексиканської економіки з ринком США, що підвищував її конкурентоспроможність. В угоді було закріплено

"національний режим" – іноземні інвестори зрівнювалися в правах із національними, що, безумовно було вигідно європейській стороні, оскільки у 1992-1997 роках до Мексики надійшли значні обсяги приватного капіталу з Європи.

Крім Угоди про вільну торгівлю, *Загальний договір* містив ще дві частини – *Співпраця* та *Політичний діалог*. Перша частина охоплювала широке коло проблем – від прав людини до інвестицій, а політичний діалог містив так зване "демократичне застереження", зміст якого полягав у повазі демократичних принципів і фундаментальних прав людини, якими обидві сторони мали керуватися при формуванні внутрішньої і зовнішньої політики, тобто ЄС знову застосував нормативну силу. Щоправда, подальша практика показала: Європейська Комісія не готова вдаватися до застосування положень "демократичного застереження", обмежуючись закликами не порушувати права людини у Мексиці.

В економічному плані Договір допоміг Мексиці та Євросоюзу збільшити експортний потенціал, створити нові робочі місця та залучити більше іноземних інвестицій. ЄС посів третє місце за обсягами торгівлі (зросла на 330,0 %) Мексики і друге – за інвестиціями (38,0 % усіх ПІІ). Мексика, своєю чергою, перетворилася на другого торговельного партнера ЄС у Латинській Америці. Проте, за понад десятиріччя дії договору сталися зміни, які потребували врахування при плануванні двосторонніх відносин: 2009 року Мексика отримала статус стратегічного партнера ЄС.

Процес модернізації Загального договору між ЄС і Мексикою стартував під час *Першого Саміту СЕЛАК*¹⁷ – ЄС (2013) у м. Сантьяго де Чилі. Переговори почалися 2016 року у Брюсселі й щодо питань політичного діалогу та співпраці та завершилися 2017 року. 2018 року сторони досягли принципової згоди щодо модернізації торговельної частини Загального договору. Нову угоду було спрямовано на зменшення високих мексиканських тарифів на європейські продукти харчу-

¹⁷ СЕЛАК (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) – Співтовариство латиноамериканських і карибських держав, створене 2011 р. як регіональний блок країн ЛАКБ. СЕЛАК – наступник Групи Ріо.

вання та напої, збільшення торгівлі послугами й захист прав працівників і довкілля в Мексиці.

Наміри запровадити політичну та економічну асоціацію між ЄС і Чилі було закріплено у **РАМКОВІЙ УГОДІ ПРО СПІВПРАЦЮ** (1996). Мотивацію такого рішення було засновано на незаперечних перевагах чилійської економіки, яка була однією із найсучасніших і найпродуктивніших у регіоні. До того ж, на той час вона вже була повністю відкрита та отримала запрошення приєднатися до НАФТА (не реалізоване). **УГОДУ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ ЄС І ЧИЛІ** було підписано 2002 року, вона містила три частини – політичний діалог, співпраця та лібералізація торгівлі. Зважаючи на збільшення кількості членів ЄС, 2004 року сторонами було підписано додатковий протокол до Угоди. Цікавим аспектом угоди в частині співпраці було поняття "підвищення статусу" (*upgrading*), що передбачало визнання Євросоюзом за Чилі статусу "асоційованої країни", та в окремих випадках дозволяв їй отримати доступ до програм, що зарезервовані у винятковій формі для держав-членів.

За підсумками реалізації угоди про асоціацію ЄС перетворився на третього торговельного партнера Чилі, а взаємна торгівля зросла у майже 2,5 рази. Переговори щодо модернізації торговельної частини угоди стартували 2017 року й тривають досі: обговорюють нові елементи угоди: про торгівлю та сталий розвиток, боротьбу з корупцією, цифрову торгівлю та вперше у торговельній угоді ЄС – положення про торгівлю та гендерну рівність. Отже, уклавши згадані угоди плюс **УГОДУ ЕКОНОМІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄС - КАРІФОРУМ** (2008) у рамках групи АКТ, ЄС охопив відносини з усіма країнами Латинської Америки за винятком Куби, з якою не існувало жодного правового базису для співпраці та діалогу, і Венесуели, соціалістичний уряд якої виступав проти поглиблення відносин з ЄС.

Традиційно Європа була слабшим ідеологічним опонентом кубинському режиму, ніж США, оскільки не мала життєво важливих інтересів у Карибському регіоні. Навіть після

введення торговельного ембарго 1962 року Велика Британія, наприклад, не розривала торговельних відносин з Кубою. Європейське співтовариство формально відновило відносини з Кубою 1988 року. Європейський парламент закликав США 1993 року відмовитись від антикубинських санкцій і включив країну до регіональних програм допомоги карибським країнам. Наступного року Бюро гуманітарної допомоги ЄС відкрило своє відділення в Гавані, через яке надавало фінансову підтримку у боротьбі з локальними епідеміями.

ЄС проводила щодо Куби політику пошуку консенсусу з метою поступового руху кубинського режиму до демократії, дотримання правил торгівлі та захисту інвестицій. Такий підхід створив для ЄС переваги у торговельній сфері, адже з часом чверть імпорту та п'ята частина експорту Куби припадали на ЄС. Іспанія відіграла роль локомотива торговельних відносин з Кубою, створюючи на острові спільні підприємства та вкладаючи до кубинської економіки найбільший обсяг інвестицій. Хоча саме за ініціативою прем'єр-міністра Іспанії Х. М. Аснара 1996 року ЄС схвалив проголошену в односторонньому порядку **СПІЛЬНУ ПОЗИЦІЮ ЩОДО КУБИ**, в якій подальшу співпрацю було зумовлено демократизацією, створенням правової держави й захистом прав людини на Кубі.

У політичній сфері відносини дещо покращилися у 2001-2002 роках, але згодом, у черговий раз, погіршилися через ув'язнення 75 кубинських дисидентів 2003 року. Присудження Європарламентом 2005 року премії імені Сахарова за свободу совісті кубинському руху родичів і дружин політичних в'язнів "Дами в білому" викликало різку реакцію Ф. Кастро. Процес реформ, започаткований урядом Р. Кастро 2008 року, запобіг різким підйомам і падінню діалогу ЄС з Кубою, а потепління кубинсько-американських відносин наприкінці 2014 року створило сприятливі передумови для обговорення угоди ЄС – Куба.

ДОГОВІР ПРО ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ І СПІВПРАЦЮ МІЖ ЄС І КУБОЮ було підписано 2016 року. Він містив три частини – політичний діалог, діалог щодо галузевих політик і співпраці, тор-

говельна співпраця. Договір мав сприяти діалогу та співпраці щодо сталого розвитку, демократії і прав людини, реагуванню на глобальні виклики шляхом спільних дій на багатосторонніх форумах.

Згадка про права людини викликала подив, обурення та сарказм як на Кубі, де встановлено тотальний контроль над правами й свободами людини, так і в тих країнах ЄС, що дотримували жорсткої лінії щодо Куби, хоч і не підтримували ембарго. До сфер спільного інтересу Договір зарахував, наприклад, відновлювані джерела енергії, розвиток сільської місцевості, довкілля, права людини, належне врядування, безпеку та створення робочих місць. Перебуваючи в Гавані, Високий представник ЄС Ф. Могеріні закликала скасувати Спільну позицію 1996 року як застарілу та невідповідну актуальним потребам відносин ЄС з Кубою. Однак, для скасування документу було потрібне одностайне рішення всіх держав – членів ЄС, яке в минулому блокували Німеччина, Польща, Чехія та Швеція. До речі, Договір про політичний діалог і співпрацю, який було ратифіковано Європарламентом і з 2017 року діє за процедурою тимчасового застосування, також потребує ратифікації державами-членами, завершення якої станом на початок 2020 року залежало лише від рішення Литви.

Таким чином, ЄС дотримав політики компромісу та керувався такими міркуваннями при підписанні Договору про політичний діалог та співпрацю: державами – членами ЄС вже було укладено близько 20 угод щодо торгівлі, інвестицій, співпраці та політичного діалогу; політика санкцій тільки підживлювала антиімперіалістичну риторику авторитарних режимів; санкції із занадто загальними цілями (зміна режиму, демократизація) із плином часу дискредитують себе; ЄС дистанціювався від політики США щодо ізоляції Куби. Натомість, з погляду кубинської опозиції, цей договір остаточно легітимізував уряд Р. Кастро.

Актуальні питання відносин ЄС – Латинська Америка

Торгівля, інвестиції і допомога для розвитку завжди домінували серед інструментів політики ЄС щодо регіону. Хоча географічна віддаленість суттєво впливає на інтереси та можливості взаємодії у політичній і безпековій сферах, ЄС демонстрував відданість європейським цінностям при формуванні своєї позиції щодо гострих проблем розвитку Латинської Америки.

Торгівля. ЄС займає третю сходинку серед найбільших торговельних партнерів Латинської Америки після США та Китаю. Обсяг торгівлі між ЄС і ЛАКб за останні два десятиріччя подвоївся й досяг 225,4 млрд дол. 2018 року. Однак частка ЄС у торгівлі ЛАКб скоротилася з 24,8 % (1990) до 13,7% (2011), що можна пояснити стрімкою економічною експансією Китаю до регіонів. На Латинську Америку припадає 5,0-6,0 % зовнішньої торгівлі ЄС.

Імпорт ЄС із Латинської Америки на 60,0 % складають мінеральні ресурси й товари агропромислового сектору, у той час, як експорт на 87,0 % – це промислові товари машинобудівної і хімічної промисловості. Найбільшими торговельними партнерами ЄС є п'ять латиноамериканських країн: Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія та Мексика, причому на Мексику й Бразилію припадає понад 50,0 % торгівлі країн регіону з європейським блоком. Найбільше експортують до Латинської Америки Німеччина та Іспанія.

Інвестиції. Хоча Китай витіснив ЄС із другої позиції серед найбільших торговельних партнерів ЛАКб, Європа, як і раніше, залишається провідним інвестором регіону: 2017 року прямі європейські інвестиції становили 784,6 млрд євро (понад 40,0 % усіх ПІІ). Європейські ПІІ спрямовують у видобувну промисловість (газ, нафта, гірничодобувна галузь), автомобілебудування, хімічну промисловість, сільське господарство, фінансовий сектор і телекомунікації.

Протягом 1990-х років Іспанія перетворилася на найбільшого європейського інвестора для багатьох країн латиноамериканського регіону. До країн ЛАКб за 1993-2010 роки було спрямовано понад 130,0 млрд євро. Під контролем іс-

панських банківських структур на початку 2000-х років опинилося понад 40,0 % банківської системи Мексики, 30,0 – фінансових ринків Аргентини та Чилі й близько 20,0 % – Бразилії. Компанія Repsol YPF стала найбільшою енергетичною компанією не тільки Аргентини, але й усієї Латинської Америки. Іспанія прагнула відігравати роль "мосту" між ЄС і ЛАКБ: з допомогою ЄС Іспанія зміцнювала іberoамериканський напрям політики, а з допомогою ЛАКБ – збільшувала власну вагу в ЄС.

Інвестиційний успіх Іспанії мав інший бік, що виявилось в ході гучного скандалу з націоналізацією компанії Repsol-YPF. Цей кейс став уроком для багатьох європейських інвесторів і змусив ставити перед комунітарними інституціями питання захисту своїх інвестицій у Латинській Америці. У Латинській Америці різні, переважно популістські, уряди часто вдавалися до націоналізації іноземного капіталу під гаслами захисту права народу на національні багатства. За час президентства У. Чавес націоналізував низку компаній з американським та європейським капіталом в енергетичній, банківській, харчовій сферах. Болівійські реформи 2010 року, спрямовані на націоналізацію електроенергетичного сектора, зачепили інтереси французьких інвесторів, частка яких у цьому секторі становила 35,7 %, після чого Франція зажадала негайної компенсації. Болівійський президент Е. Моралес 2012 року націоналізував місцеві активи іспанського оператора електромереж Red Eléctrica Corp., що контролював 74,0 % ліній електропередач у країні, і наказав військам взяти під контроль обладнання та об'єкти компанії у м. Кочабамба. Незважаючи на те, що з 2006 року президент Моралес націоналізував близько двадцяти нафтогазових, телекомунікаційних та енергетичних підприємств, розв'язати проблему безперебійного електропостачання у країні він не зміг.

2012 року з подачі президента Аргентини К. Фернандес було націоналізовано 51,0 % акцій найбільшої нафтовидобувної компанії країни YPF SA, контрольний пакет акцій якої належав іспанській Repsol-YPF. Офіційно аргентинське керів-

ництво мотивувало своє рішення тим, що останні роки іспанський інвестор більше займався виведенням капіталу за кордон і завдав шкоди довкіллю, ніж інвестуванням у видобуток нафти, обсяги якого неухильно падали, що призвело до зростання імпорту нафти до країни. На знак протесту Іспанія подала на Аргентину позов до СОТ, припинила закупівлі аргентинського біопалива, а ЄС припустив застосування проти Аргентини економічних санкцій. Repsol YPF подала позов до суду на уряд Аргентини з вимогою відшкодування збитків – 10,0 млрд дол. США. Урегулювати суперечку вдалося 2014 року шляхом надання іспанській компанії аргентинських державних облігацій на 5,0 млрд дол. США.

З огляду на наведені приклади поводження з іноземним капіталом, питання його захисту викликало жваву дискусію на Саміті ЄС – СЕЛАК (2013). Європейський інвестор став обирати країни з гарантованою юридичною безпекою інвестицій, наприклад, Бразилію, Чилі, Перу, у той час, як у Болівії, Венесуелі та Еквадорі обсяги європейського інвестиційного капіталу скоротилися.

Далекосяжні амбіції Іспанії у Латинській Америці були підірвані фінансовою кризою 2008 року. Рятуючи власну економіку, вона змушена була скоротити надходження фінансових ресурсів до регіону. Показовим прикладом зменшення ролі Іспанії у відносинах ЄС – Латинська Америка стало створення **ФУНДАЦІЇ ЄС – ЛАКБ**, метою якої було проголошено трансформацію міжрегіонального партнерства. Ідея належала іспанському уряду, була оприлюднена на Шостому Саміті ЄС – Латинська Америка 2010 року, але реалізована була за підтримки Німеччини, тому й штаб-квартира Фондації розташована у м. Гамбург (Німеччина). Загалом, крім Іспанії, лише кілька європейських країн мають чітко визначені інтереси в регіоні, хоча навіть Німеччина більшою мірою орієнтується на Азію, особливо щодо експорту та інвестицій до Китаю. Інвестиційні інтереси Німеччини зосереджено у Бразилії, де працюють великі німецькі корпорації Daimler, Siemens, Bayer, MAN, Bosch тощо. Але, незважаючи на присут-

ність цих економічних гігантів, основними представниками німецького бізнесу на території латиноамериканського регіону є підприємства дрібного та середнього бізнесу. Значні кошти Німеччина також спрямовує до Тринідаду й Тобаго. Концентрація німецького капіталу в цій карибській країні зумовлена розташуванням там виробництв німецької компанії Ferrostaal AG, яка побудувала 13 великих нафтохімічних заводів і необхідну інфраструктуру для їх функціонування. Інші традиційні європейські партнери Латинської Америки, такі як Франція, Італія, Португалія чи Велика Британія, поступово згортають свою діяльність у регіоні.

Отже, зменшення торговельної активності ЄС у Латинській Америці на сучасному етапі зумовлене наслідками економічної кризи в ЄС; торговельною та інвестиційною присутністю Китаю в регіоні, що зростає. Недаремно головною темою обговорення на Саміті ЄС – СЕЛАК 2015 року був Китай. Усвідомлюючи ризики активної поведінки Китаю, деякі латиноамериканські політики закликають ЄС підвищити пріоритетність ЛАКб, але в умовах внутрішньої слабкості ЄС наразі не готовий відповісти на цей виклик.

Допомога для розвитку. ЄС є головним донором офіційної допомоги для розвитку в Латинській Америці, частка якої становить 47,0 %. Коло одержувачів ОДР Євросоюзу звузилося до найменш розвинених країн регіону, таких як Гаїті, Сальвадор, Болівія, Еквадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа та Парагвай. Решту кваліфікують як країни із середнім або високим рівнем доходу (напр., Бразилія та Мексика) і вилучають із переліку реципієнтів ОДР.

Основним джерелом фінансування програм ЄС у ЛАКб залишається **ІНСТРУМЕНТ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ РОЗВИТКУ** (ICP), бюджет якого на 2014-2020 роки скорочено на 3,0 %, порівняно із бюджетним періодом 2007-2013 років – 2,34 млрд євро. Із цієї суми на Кубу, між іншим, було виділено 50,0 млн євро – обсяг невеликий, але Кубу вважають країною із високим показником індексу людського розвитку, що обмежує надання їй допомоги для розвитку. Фінансування програм у Латинській

Америці було скорочено також через жорсткі заходи економії, до яких змушена була вдатись Іспанія через негативні наслідки фінансової кризи 2008 року. У 2008-2012 роках Іспанія опустилася у рейтингу донорів із шостого на 13 місце.

2010 року було запроваджено новий регіональний фінансовий інструмент – **ЛАТИНОАМЕРИКАНСЬКИЙ ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ФОНД** (LAIF – *Latin American Investment Facility*), який поєднує гранти ЄС з іншими ресурсами та передбачає перехід більшості країн Латинської Америки із середнім або високим рівнем доходу від отримання допомоги для розвитку до двосторонньої співпраці у рамках ще одного нового утворення – **ІНСТРУМЕНТУ ПАРТНЕРСТВА**, що сфокусований на країнах стратегічного інтересу ЄС.

Політична координація між ЄС і ЛАКб виглядає малоімовірною через різний геополітичний статус сторін. Однак спільна позиція на деяких міжнародних форумах могла б служити інструментом нового мультилатералізму. Скажімо, під час воєнної кампанії в Іраку 2003 року Чилі та Мексика, які посідали місця непостійних членів РБ ООН, шукали контактів з європейськими країнами для узгодження позицій, але ті трималися осторонь. Загалом голосування в ООН засвідчують розбіжності у підходах до прав людини (особливо у випадку Бразилії) та міжнародних конфліктів. Багато латиноамериканських країн розглядають ЄС у контексті парадигми Північ – Південь. Ідеологічні відмінності та стратегії лідерства (бразильська прихильність до БРІКС) ознаменували латиноамериканський дрейф від Заходу до нових партнерів, таких як Китай, Індія чи Росія.

ЄС покладається на стратегічне партнерство із двома країнами – Бразилією (з 2007 р.) та Мексикою (з 2008 р.), включаючи тісний діалог з глобальних питань. Мексика була надійним партнером ЄС у багатосторонніх організаціях, таких як ОЕСР та ООН, в яких вона входила до десятки найбільших донорів бюджету. Натомість Бразилія розглядала ЄС як складову своєї глобальної зовнішньої політики, що спрямована на збільшення ваги країни у світі.

Підтримка демократії. Військові перевороти як спосіб приходу до влади у країнах Латинської Америки залишилися в минулому. Президентів частіше стали позбавляти влади через законодавчо оформлену процедуру імпідменту. Проте, військові зберегли значний вплив на політичні процеси. Усунення від влади президента Гондурасу М. Селайї 2009 року відбулося за рішенням Верховного суду, реалізацією якого займалися військові. Міжнародна спільнота кваліфікувала події у Гондурасі як військовий переворот і поставила вимогу поновлення Селайї на посаді президента. ЄС призупинив фінансову допомогу Гондурасу на 65,5 млн євро після провалу переговорів щодо поновлення Селайї на посаді. Тимчасової затримки також зазнали переговори щодо Угоди про асоціацію між ЄС і Центральною Америкою. Після проведення виборів 2010 року ЄС нормалізував відносини із Гондурасом.

У ситуації із порушенням демократії у **Венесуелі** роль Європейського Союзу виявилася досить обмеженою. ЄС регулярно виступав із заявами про засудження чи підтримку важливих подій у венесуельській політиці, як у випадку відмови у наданні ліцензії на мовлення радіо Каракас 2007 року. 2005 року Європейський інструмент сприяння демократії і правам людини включив Венесуелу до переліку країн із правом на участь у регіональних і національних проєктах, надавши підтримку венесуельському громадянському суспільству у двох конкретних сферах: кампанії зі сприяння культурі прав людини та зусиллям щодо просування рівності, толерантності та миру. ЄС спонсорував сім проєктів для місцевих неурядових організацій щодо правами людини та просування демократії.

2017 року ЄС увів цільові обмежувальні заходи щодо Венесуели: ембарго на постачання зброї та обладнання, які могли використати для внутрішніх репресій; заборону в'їзду до ЄС; заморожування активів офіційних осіб, що причетні до порушення прав людини, підриву демократії і верховенства права у Венесуелі.

За ініціативи ЄС 2019 року було створено **МІЖНАРОДНУ КОНТАКТНУ ГРУПУ ЩОДО ВЕНЕСУЕЛИ**, до якої увійшли представни-

ки ЄС і деяких його держав-членів. Мета діяльності групи – надання міжнародної гуманітарної допомоги (яку на той час блокував венесуельський уряд Н. Мадуро), а також створення передумов для справедливого та прозорого виборчого процесу у Венесуелі. Протягом 2018-2019 років з метою подолання продовольчої і міграційної кризи у країні ЄС надав фінансової допомоги на суму близько 170,0 млн євро. У відповідь на підтримку парламентської демократії і тимчасового президента Венесуели Х. Гуайдо та введення Брюсселем чергових персональних санкцій 2020 року президент Венесуели Н. Мадуро вислав із країни главу Представництва ЄС. Більш того, під приводом непримиренних суперечностей між латиноамериканськими урядами щодо венесуельського питання було перенесено, а згодом – скасовано. Це сталося частково через неспроможність країн ЛАКБ сформулювати спільну позицію щодо політичних проблем. Однак ЄС також бракує відповідної стратегії щодо регіону та розуміння його різноманіття та складності.

Безпека. Латинська Америка не генерує прямих загроз для ЄС у таких чутливих сферах, як зброя масового ураження, міграція, міжнародний тероризм. За Договором Тлателолко у регіоні встановлено без'ядерну зону. Останній міждержавний конфлікт відбувся 1995 року між Еквадором і Перу. У передкризовий період спостерігався притік іммігрантів із латиноамериканських країн до Європи. Найбільшою вважали еквадорську діаспору в Іспанії, але через економічну кризу в Іспанії багато латиноамериканських іммігрантів повернулися до своїх країн походження або працевлаштувалися за межами Європи. Разом із тим, напруга щодо отримання візи до ЄС для деяких країн Латинської Америки, а також питання поводження з нелегальними іммігрантами залишається проблемою.

Мирне врегулювання у Колумбії. ЄС виступав із підтримкою мирних переговорів у Колумбії із початку 2000-х років, профінансувавши проекти з миробудівництва на загальну суму 1,5 млрд євро. Протягом переговорів щодо мирної угоди між колумбійським урядом і найбільшою зброй-

ною групою – Революційними збройними силами Колумбії (2012-2016) ЄС, не будучи стороною переговорів, надавав технічні поради та здійснював експертизу. 2015 року Високий представник ЄС Ф. Могеріні призначила колишнього міністра закордонних справ Ірландії Е. Гілмора спеціальним посланцем ЄС у колумбійському мирному процесі, а 2016 – ЄС підтвердив загальний пакет підтримки обсягом 600,0 млн євро та оголосив про створення трастового фонду у 95,0 млн євро, що орієнтований на економічний розвиток і підвищення продуктивності сільського господарства. 19 держав – членів ЄС вже зробили свій внесок до фонду. Наразі безпековими пріоритетами ЄС у Латинській Америці є боротьба з наркоторгівлею й транскордонною злочинністю.

Наркоторгівля. Європа споживає 30,0 % світових обсягів кокаїну. Майже весь кокаїн, що потрапляє до Європи, походить із Латинської Америки, головним чином із Колумбії, Перу та Болівії. Налагодженим маршрутом постачання наркотиків був шлях через Колумбію, Еквадор, Венесуелу, деякі країни Центральної Америки та Карибського басейну, серед яких виділяється Домініканська Республіка, звідки мексиканські картелі так звані "вітрильним маршрутом" доставляли кримінальний вантаж до узбережжя Галісії (Іспанія). Нові дані свідчать про прокладання нових маршрутів Західною Африкою та Марокко як головними точками входу до Європи (через Іспанію).

Боротьба із незаконним обігом наркотиків закріпилася у порядку денному міжрегіональної співпраці, стимулюючи розробку різних програм щодо заміни сільськогосподарських культур, які незаконно вирощують, і силової протидії наркобізнесу. 1990 року Європейське Співтовариство скасувало митні тарифи для експортної продукції Болівії, Колумбії, Перу та Еквадору, очікуючи ефекту заміни сільськогосподарських культур. Але висока вартість коки, порівняно, скажімо, із бананами, діяла на болівійських селян-кокалерос переконливіше. З окремими країнами ЄС підписав угоди щодо контролю за хімічними прекурсорами та відмиванням коштів. Досі, крім двосторонньої політики деяких держав-

членів, головною відповіддю ЄС на проблему наркоторгівлі була співпраця із розвитку та, меншою мірою – політичний діалог із Латинською Америкою.

1995 року ЄС розпочав спеціалізований політичний діалог на вищому рівні щодо наркоторгівлі з країнами Андської спільноти. 1998 року між ЄС і ЛАКб започатковано **МЕХАНІЗМ КООРДИНАЦІЇ І СПІВПРАЦІ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НАРКОТОРГІВЛЕЮ**, у рамках якого схвалено Панамський план дій (1999) і Лісабонські пріоритети (2000) за п'ятьма напрямками співпраці: зменшення попиту; співпраця у судовій, поліцейській, митній сфері; співпраця щодо контролю морських перевезень; заходи проти відмивання грошей; посилення законодавства та інституцій.

На регіональному рівні 2009 року було прийнято **ПРОГРАМУ СПІВПРАЦІ МІЖ ЛАТИНСЬКОЮ АМЕРИКОЮ ТА ЄС У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НАРКОТИКАМИ (COPOLAD)** із фінансовою складовою, що становила 6,0 млн дол. Виділені ЄС фінансові ресурси на багаторічні проєкти із розв'язання проблеми торгівлі наркотиками у Латинській Америці доволі обмежені (221,0 млн дол). Останнім часом ЄС став просувати новий підхід – так зване "зменшення шкоди", що зводиться до декриміналізації легких наркотиків, споживання, реалізації регіональної політики контролю за наркотиками.

Отже, на сучасному етапі відносин із країнами Латинської Америки ЄС поєднує міжрегіональний підхід із пріоритетами у площині двосторонніх відносин, реалізуючи свою політику через мережу угод про асоціацію та вільну торгівлю, а також періодичні міжрегіональні саміти. Потреба оновлення стратегії відносин із Латинською Америкою жваво дискутується, але в поточній ситуації виглядає малоімовірною.

Пошукові завдання

1. Розбийте на періоди відносини між ЄС і Латинською Америкою.

2. Які держави – члени ЄС найбільше вплинули на латиноамериканський напрям зовнішньої політики ЄС?

3. Розкрийте суть стратегії ЄС щодо міжрегіональної співпраці з Латинською Америкою.

4. Які фактори гальмували переговори ЄС і Меркосур щодо Угоди про асоціацію?

5. Які латиноамериканські країни мають статус стратегічного партнера ЄС?

6. Назвіть практичні інструменти міжрегіональної співпраці ЄС – Латинська Америка.

7. У чому особливість підходу ЄС до відносин з Кубою?

8. На які латиноамериканські країни спрямована допомога для розвитку від ЄС?

9. Яку позицію займає ЄС щодо венесуельського питання?

10. Яких пріоритетів у безпековій сфері дотримує ЄС у відносинах з Латинською Америкою?

Рекомендована література

Dominguez R. EU Foreign Policy Towards Latin America / R. Dominguez Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015. 187 pgs.

Sanahuja J.A. Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización / J.A. Sanahuja, J.D. Rodríguez // *Documentos de Trabajo*, 13/2019. URL: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf

Gómez Ramírez E. EU development cooperation with Latin America. European Parliament / Ramírez E. Gómez // *Brief Paper*. – April 2017. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599423/EPRS_BRI\(2017\)599423_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599423/EPRS_BRI(2017)599423_EN.pdf)

Detlef Nolte. China Is Challenging but (Still) Not Displacing Europe in Latin America / Nolte Detle // *GIGA Focus*. – 2018. No.1. – February. URL: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_latein_amerika_1801_en_0.pdf

Gratius S. Europe and Latin America: Combating Drugs and Drug Trafficking. Directorate-General for External Policies / S. Gratius // Policy Department. – 2012. – 25 pgs. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5612bd15-d7f4-47f2-90ab-d96df51fa251/language-en/format-PDF/source-sear>

Grieger Gisela. EU trade with Latin America and the Caribbean. Overview and figures / Gisela Grieger // European Parliamentary Research Service. December – 2019. – 33 pgs. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_EN.pdf)

9.4. Еволюція відносин Європейського Союзу та США

У постбіполярний період США та Європейський Союз, як дві наймогутніші потуги у сфері економіки, політики та безпеки, вступили до нового етапу співпраці. Стосунки між партнерами визначають як економічні, так і політичні виміри: дотримання спільних принципів демократії і ринкової економіки, гарантування спільної безпеки через дво- та багатосторонні механізми (ООН, НАТО, ОБСЄ, ОЕСР, СОТ). Глобалізація приводить до зростаючої взаємозалежності Сполучених Штатів та ЄС. 2019 року трансатлантичні потоки торгівлі товарами й послугами становили 1,3 трлн дол., а сумарні обсяги торгівлі США та ЄС – близько третини обсягів світової торгівлі. Разом економіки ЄС і США становлять близько половини світового ВВП та обсягів світового ринку прямих іноземних інвестицій. З іншого боку, саме у цей період виразнішими стають розбіжності інтересів і поглядів, усе частіше відносини затьмарюють протилежні позиції із багатьох міжнародних і двосторонніх проблем.

Визначальним є системний вплив на природу трансатлантичного партнерства. Закріплення біполярної системи та наявність зовнішньої загрози з боку СРСР сформувало Атлантичну спільноту та стало точкою відліку у стосунках США – Західна Європа, так само й структурні трансформації кінця 80-х – початку 90-х років, перерозподіл в існуючому на протязі десятиліть балансі сил відіграли вирішальну роль в еволюції трансатлантичних відносин і переході співпраці на якісно новий рівень.

Основи тісного економічного та військово-політичного союзу між США та країнами Західної Європи формувалися в перші повоєнні роки, коли розподіл світу на два блоки та послаблення економічних позицій європейських країн унаслідок Другої світової війни змусили європейців прийняти американське лідерство. У цей період атлантичні відносини характеризувала безумовна асиметричність: гегемонія США та підкорення їхнім глобальним інтересам інтересів партнерів із блоку в умовах загострення протиріч із СРСР та неможливість країн Європи забезпечити власну безпеку без підтримки США.

Американський фактор відіграв й важливу роль у становленні європейських інтеграційних процесів. У мозаїці європейської стратегії США Західна Німеччина та ідея франко-німецького примирення займали ключове місце, оскільки саме німецький реваншизм і націоналізм могли потенційно змінити баланс сил на користь СРСР. Тому США активно проводили політику на залучення ФРН до процесів західно-європейської інтеграції. Усвідомлюючи майбутні негативні наслідки від економічного об'єднання Європи з геополітичних міркувань, тим не менш США послідовно підтримували всі проєкти 50-х років: план Шумана, ідею утворення Європейського оборонного співтовариства та підписання Римських договорів 1957 року.

Відносини США з європейськими інтеграційними об'єднаннями були встановлені на першому етапі євробудівництва: 1953 року було призначено перших американських спостерігачів при **ТИМЧАСОВОМУ КОМІТЕТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОБОРОННОГО СПІВТОВАРИСТВА** та **ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ОБ'ЄДНАННІ ВУГІЛЛЯ ТА СТАЛІ (ЄОВС)**. Зі створенням **ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО СПІВТОВАРИСТВА (ЄЕС)** та **ЄВРАТОМУ** США було прийнято рішення про відкриття 1961 року у Брюсселі американської місії при Європейських співтовариствах.

Завдяки зусиллям тодішнього голови Верховного органу ЄОВС Ж. Моне 1954 року у Вашингтоні було відкрито інформаційний офіс цієї організації, який згодом було перетворено на постійне Представництво Європейської комісії у США.

Безпрецедентним було надання 1971 року президентом Р. Ніксоном Представництву ЄК дипломатичних привілеїв та імунітетів, зазвичай характерних для міждержавних відносин, що означало визнання успіхів європейської інтеграції і зміни ролі ЄЕС у світі.

На рубежі 1960-70-х років характер трансатлантичних відносин починає змінюватися. Відповідь на зовнішні виклики та захист європейських інтересів, незалежно від позиції США, потребували створення власного форуму для зовнішньополітичних консультацій і співпраці у межах ЄЕС. У цьому контексті саме Вашингтон опосередковано виступив одним з основних каталізаторів політичної інтеграції в ЄЕС та запровадження 1970 року системи Європейського політичного співробітництва (ЄПС). Утрата ядерної монополії, розмивання гегемонії США, зростаючі розбіжності між США та західноєвропейськими союзниками з багатьох проблем міжнародних відносин (напр., війни у В'єтнамі, близькосхідної кризи), означали, що європейські інтереси більше не могли базуватися винятково на Північноатлантичному альянсі. ЄПС, як і Європейська валютна система, було створено частково для заповнення вакууму, що з'явився із послабленням американського лідерства.

Ставлення США до ідеї політичної автономії Західної Європи було негативним, особливо із першими успіхами ЄПС, на кшталт започаткування Євро-арабського діалогу. Адміністрація Р. Ніксона зробила спроби повернути розвиток політичної інтеграції в ЄЕС на платформу НАТО, свідченням чого стала ініціатива держсекретаря США Г. Кіссінджера щодо підписання нової Атлантичної хартії (1973). Проте реакція США призвела до зворотного ефекту – об'єднання Європи у спробах усунути залежність від американської гегемонії, особливо у питаннях відносин із країнами соціалістичного табору та близькосхідного конфлікту.

На початку 1970-х років відбуваються перші спроби інституціоналізації трансатлантичних відносин: сторони ухвалили рішення про проведення неформальних консульта-

цій між США та ЄЕС як на вищому рівні, так і на рівні міністрів закордонних справ. Із 1974 року до практики ввійшов взаємний обмін інформацією: США інформували про власний погляд перед зустрічами ЄПС, а Президія ЄПС – про результати переговорів, а також прийняті рішення у рамках політичної співпраці. Обмін інформацією відбувався через посольства США в головуючих почергово країнах ЄПС, що зміцнювало роль цього європейського інституту в міжнародних відносинах.

З іншого боку, закладені із самого початку недоліки та слабкі сторони механізму ЄПС і розбіжності між країнами-членами робили можливим американське втручання до процесу прийняття рішень: головним засобом впливу служили саме двосторонні відносини з окремими країнами – членами ЄЕС. Крім того, в ЄПС обговорювали лише політичні та економічні аспекти безпеки, військовий вимір залишався у винятковій компетенції НАТО, де вирішальним був американський вплив.

Завершення "холодної війни", розпад соціалістичного табору та Радянського Союзу докорінно змінили геополітичну ситуацію у світі. На зміну біполярності з її чіткими системами координат прийшла нова, різноманітніша система з новою ієрархією взаємовідносин між країнами. У цій ситуації усе чіткіше виявляються незбіги у позиціях і розбіжності в інтересах трансатлантичних партнерів.

Зміни у системі міжнародних відносин знайшли відображення у тенденціях трансатлантичних відносин:

- перепозиціонування партнерів у системі міжнародних і трансатлантичних відносин;
- розходження у позиціях щодо стратегії поведінки на міжнародній арені (стратегія багатосторонності та активної співпраці з іншими учасниками міжнародної системи у випадку ЄС та одностороння модель поведінки у зовнішній політиці США);
- зменшення ролі європейського регіону у зовнішній політиці США, що пов'язано зі зниженням рівня загроз в Європі

та зростанням викликів та інтересів Вашингтона в інших регіонах.

Якщо в період "холодної війни", євроцентричної за сутністю, Західна Європа була найбільш пріоритетним регіоном для зовнішньої і безпекової стратегії США, то наразі європейська політика США – лише один з елементів глобальної політики Вашингтона.

Формування інституційних і договірно-правових механізмів відносин США та ЄС

Зі зміною балансу сил як у міжнародній системі, так і в рамках трансатлантичної вісі, постало питання про перегляд відносин США та ЄС. Успіхи ЄЕС наприкінці 1980-х років (підписання Єдиного європейського акта 1986 р., створення єдиного ринку та перспективи утворення економічного та валютного союзу) й зменшення ролі безпекового виміру у трансатлантичних відносинах потребували перебудови механізмів співпраці. Довгі роки центральним елементом відносин Вашингтона та країн Західної Європи виступала НАТО, що давало змогу як американцям, так й європейцям впливати на політику з обох сторін. Проте ця організація, як форум у питаннях безпеки, не надавала можливостей для діалогу в інших сферах, таких як торгівля, науково-технічна співпраця тощо. Цим і пояснюється розширення діалогу США з ЄС й інституціоналізація відносин. У 90-ті роки було прийнято два основоположні документи (Трансатлантична декларація та Новий трансатлантичний порядок денний), що побудували фундамент співпраці, визначили загальні принципи партнерства та створили механізми зовнішньополітичних консультацій США та ЄС.

Пропозиції перегляду правових основ співпраці вперше прозвучали наприкінці 80-х років, причому по обидва береги Атлантики. Невдовзі, після падіння Берлінського муру (1989), Держсекретар США Дж. Бейкер під час візиту до Берліну закликав до активнішої співпраці США та ЄЕС: в американських пропозиціях ішлося про підсилення у договірній формі інсти-

туційних і консультативних зв'язків між партнерами. До американської пропозиції формалізації стосунків ЄЕС і США схвально поставилися європейці, ідею підписання угоди активно лобював Президент Європейської комісії Ж. Делор.

Двостороння ініціатива закінчилася підписанням **ТРАНС-АТЛАНТИЧНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ МІЖ США ТА ЄЕС (1990)**. У документі містилися загальні положення про відданість спільним цінностям, принципам і традиціям демократичного врядування, дотримання прав людини та ринкової демократії. Було підкреслено необхідність установа тисної співпраці у сфері економіки (лібералізація торгівлі, спільні дії в ОЕСР, політика конкуренції), освіти, науки та культури, відповіді на транснаціональні загрози.

Однак головним здобутком документу стала формалізація відносин: відхід від принципу проведення зустрічей *ad hoc*, що домінував у попередні десятиліття, і започаткування механізмів регулярних консультацій (двічі на рік):

- на найвищому рівні між президентом Європейської ради (главою держави або уряду головної держави) та президентом Європейської комісії, з одного боку, і президентом Сполучених Штатів, – з іншого;

- між міністрами закордонних справ держав – членів ЄЕС і представниками Комісії, з одного боку, і Державним секретарем США, – з іншого боку;

- *ad hoc* між міністром закордонних справ головної держави чи "трійкою" та Держсекретарем США;

- між Європейською комісією та Урядом США;

а також брифінги з питань Європейського політичного співробітництва головної держави для представників уряду США на міністерському рівні.

У Декларації було проголошено необхідність установа тисного постійного діалогу між Європейським парламентом і Конгресом США.

Тристоронній формат зустрічей, що передбачав залучення Європейської комісії, означав трансформацію американських зовнішньополітичних підходів до ЄЕС як єдиного центру сили

та визнання за Європейською комісією права представлення Співтовариства на переговорах із Вашингтоном.

Внесок Трансатлантичної декларації до інтенсифікації зв'язків між США та ЄЕС був доволі значний, але вже наступні роки продемонстрували необхідність внесення поправок до інституційних основ співпраці. По-перше, наявні механізми зустрічей двічі на рік на міністерському рівні, рівні глав держав та урядів не відповідали реаліям сьогодення: міжнародні події (напр., криза на Балканах) вимагали переведення співпраці на рівень регулярного обміну інформацією між окремими підрозділами міністерств США, країн-членів і директоратів Європейської комісії. По-друге, Декларації бракувало визначення політичних напрямків праці, оскільки підписана 1990 року Декларація просто не могла врахувати ті швидкі перетворення у системі міжнародних відносин і Співтовариствах: створення Європейського Союзу, формування "другої" та "третьої" опор ЄС – Спільної зовнішньої політики та політики безпеки та співпраці у сфері юстиції і внутрішніх справ.

У результаті під час *Мадридського саміту ЄС – США* (1995) президентом США Б. Клінтоном, прем'єр-міністром головної в ЄС Іспанії Ф. Гонсалесом і президентом Європейської комісії Ж. Сантером було підписано **НОВИЙ ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ** (НТПД). Документ поглибив і деталізував політичний діалог США та ЄС, перевівши його із формату консультацій у координацію дій. Складовою частиною НТПД став Спільний план дій, який установив близько 150 довготривалих цілей двосторонньої співпраці за чотирма основними напрямками:

1. Сприяння миру та стабільності, демократії і розвитку у світі:

▪ сприяння демократичним та економічним перетворенням у країнах Центрально-Східної і Південно-Східної Європи та колишнього СРСР, підтримання регулярних контактів між посольствами США та Представництвами Єврокомісії у цих країнах для координування програм технічної і фінансової допомоги;

- імплементація Дейтонських угод і координація фінансової допомоги у реконструкції у колишній Югославії;
- спільні дії у процесі близькосхідного врегулювання – підтримка палестинського самоврядування та економічного розвитку регіону, укладання угод про вільну торгівлю ЄС з Ізраїлем, Йорданією, Палестинською автономією, координування програм допомоги США–ЄС;
- вироблення спільних підходів до гуманітарної допомоги та кризової дипломатії – створення Консультативної групи з питань співпраці у сприянні розвитку та наданні гуманітарної допомоги (Брюссель, Вашингтон) для обміну інформацією та координування політик, спільна робота в міжнародних гуманітарних інституціях (Офіс Верховного Комісара ООН у справах біженців, Світова продовольча програма, департамент ООН із гуманітарних проблем), проведення регулярних зустрічей між посольствами США та представництвами ЄК у країнах, що розвиваються, для покращення програм гуманітарної допомоги.

2. Відповіді на глобальні виклики: боротьба з міжнародною злочинністю, торгівлею наркотиками, ядерними матеріалами й тероризмом; координація дій уряду США та створеного у липні 1995 року Європолу; спільні дії у розв'язанні гуманітарних проблем – справи біженців і переміщених осіб; захист довкілля.

3. Внесок до розширення світової торгівлі та встановлення тісних економічних зв'язків: побудова **ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО РИНКУ** (*Transatlantic marketplace*), зменшення бар'єрів для вільного переміщення товарів, послуг і капіталу Атлантикою, виконання домовленостей Уругвайського раунду ГАТТ, підсилення міжнародної інвестиційної лібералізації і скорочення технічних і нетарифних бар'єрів.

4. Побудова мостів через Атлантику: поглиблення трансатлантичних культурних, наукових та освітніх зв'язків, збільшення кількості програм обміну, співпраця у спільних наукових і технологічних проектах.

Як і Трансатлантична декларація, ці документи не були договорами, тому не потребували ратифікації. Проте їх важ-

ливість від цього не зменшилася. НТПД і Спільний план дій віддзеркалювали зміни у статусі ЄС після Маастрихту – набуття більшої компетенції Союзу в економічних і політичних питаннях; курс, спрямований на побудову спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Декларацією було значно розширено формат співпраці, до обговорення включено глобальні питання, що виходили за рамки регіональної трансатлантичної співпраці: нерозповсюдження ядерної зброї, допомога у розвитку, гуманітарна допомога, організована злочинність. Крім питань, що традиційно перебували у центрі уваги у 90-ті роки (ситуація у колишній Югославії і Центрально-Східній Європі, СНД, Росія), до документу були включені й інші регіони – Центральна Америка, Карибський басейн, Південно-Східна Азія, Ріг Африки та Близький Схід.

З метою посилення горизонтального рівня координації зовнішньополітичних кроків було внесено зміни до інституційних механізмів співпраці:

- створено **ГРУПУ НА ВИЩОМУ РІВНІ** (*Senior Level Group*), що складалася із заступників міністрів і глав Генеральних директоратів Єврокомісії, і **ГРУПУ З ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ НТПД** (*NTA Task Force*) на рівні службовців середнього рангу для підготовки порядку денного самітів ЄС – США;

- запроваджено багатоструктурні неформальні форуми співпраці для об'єднання суспільств по обидва береги Атлантики навколо проблем довкілля, сталого розвитку, співпраці в науковій і технологічній сферах, культурних та освітніх контактів (**ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ДІАЛОГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ, ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ДІАЛОГ СПОЖИВАЧІВ** тощо).

Особливе значення було приділено створенню **ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО ДІАЛОГУ ДІЛОВИХ КІЛ** (*Transatlantic Business Dialogue*), спільної ініціативи міністра торгівлі США Р. Брауна, комісара Л. Брітена, ділових кіл США та ЄС, що було спробою деполітизувати трансатлантичні торговельні відносини. На базі цієї платформи 2013 року створено Трансатлантичну раду ділових кіл за участі представників великих компаній, Торгових палат.

1999 року під час 50-ї зустрічі делегацій Європейського парламенту та Палати представників США було започатковано **ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ДІАЛОГ** для координації роботи парламентів, проведення зустрічей та відеоконференцій. У Конгресі США створено двопартійний кокус на підтримку відносин з ЄС. Із 2010 року у Вашингтоні працює Офіс зв'язку Європейського парламенту для підтримки регулярних контактів із Конгресом. Проте ефективність Трансатлантичного законодавчого діалогу є незначною. Основні претензії з боку ЄС стосуються санкційної політики та екстериторіальності американського законодавства. Під тиском внутрішньополітичної ситуації і впливом лобі Конгрес приймав рішення, які призводили до конфлікту з ЄС і партнерами з НАФТА, у тому числі у рамках СОТ. Прикладом можуть служити запроваджені Конгресом США санкції проти Куби, Лівії, Ірану, дію яких було поширено й на європейські компанії (Закон Хелмса–Бертон, Закон щодо санкцій проти Ірану та Лівії (ILSA)).

У рамках реалізації програми Трансатлантичного економічного партнерства (1998) та рамкової угоди щодо просування Трансатлантичної економічної інтеграції (2007) було створено **ТРАНСАТЛАНТИЧНУ ЕКОНОМІЧНУ РАДУ** – основну площадку для перемовин з питань торговельно-економічних відносин. 2009 року сторони вирішили створити **ЕНЕРГЕТИЧНУ РАДУ США – ЄС** для інтенсифікації співпраці з питань енергетичної безпеки, спільних проєктів із досліджень і технологій у сфері енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, змін клімату. Засідання Ради відбуваються щороку за участі Держсекретаря та Міністра енергетики США та Високого представника, віце-президента Європейської комісії з питань Енергетичного союзу та Єврокомісара з енергетики та кліматичних змін – з боку ЄС.

ЄС і США підписано понад 80 багатосторонніх угод і конвенцій, близько 60 двосторонніх угод, зокрема Угоду про співпрацю у сфері вищої і професійної освіти, Угоду про науково-технічну співпрацю, десятки секторальних угод із тор-

говельно-економічних питань. США активно співпрацюють з Європейською космічною агенцією.

Пріоритетною залишається співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ, зокрема координація зусиль із питань охорони кордонів, боротьби з тероризмом, у тому числі протидії фінансуванню терористичних організацій, проблеми кібербезпеки. Підписано серію угод про співпрацю уряду США та спеціалізованих агенцій ЄС Європол та Євроюст щодо обміну інформацією, персональними даними між правоохоронними органами ЄС і США. США отримали доступ до міжнародної міжбанківської системи передавання інформації і здійснення платежів (SWIFT), що розташована у Бельгії.

2010 року набули чинності **УГОДА ПРО ЕКСТРАДИЦІЮ** та **УГОДА ПРО ВЗАЄМНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ**, підписані ще 2003 року. Складний і довгий процес ратифікації Конгресом США, Європарламентом і національними парламентами членів ЄС було спричинено розбіжностями щодо практики смертної карти у США (ЄС вимагав не застосовувати смертну кару щодо екстрагованих з Європи осіб), а США вимагали права доступу до банківських рахунків осіб, яких звинувачено у тероризмі.

Більшість держав ЄС (крім Болгарії, Кіпру, Румунії і Хорватії) включені до безвізової програми США (VWP – *Visa Waiver Program*), що дозволяє їхнім громадянам подорожувати до США без віз. Аналогічний режим діє й щодо громадян США в ЄС.

Політичний діалог США – ЄС

Чинником, що визначає характер політичних відносин США та ЄС і переносить їх на рівень стратегічного партнерства, є посилення політичної та економічної взаємозалежності двох акторів, що, у результаті, приводить до кооперативної моделі взаємовідносин, ефективність якої унікальна, порівняно з моделями співпраці США та ЄС з іншими міжнародними акторами. Причиною цього, крім спільної системи цінностей, культурної та історичної спадщини, є існування головних умов, що необхідні для ефективної співпраці, – спільність ці-

лей та інтересів партнерів: необхідність збереження норм і принципів функціонування системи міжнародних відносин, що заснована на цінностях західної демократії і ринкової економіки, єдність у визначенні зовнішніх загроз – тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, ревізійні амбіції інших акторів, регіональні конфлікти, екологічні виклики. Трансатлантичні відносини для США є необхідною передумовою збереження глобального лідерства та зменшення тягаря "наддержавності", для європейців партнерство зі США залишається найоптимальнішою формою захисту власних інтересів, особливо у безпекових питаннях.

У той самий час існує низка відмінностей, що пов'язані з різною політичною культурою, ресурсами та можливостями сторін: США є наддержавою, що частіше вдається до односторонніх дій і військової сили, ЄС – регіональним центром сили, що обирає плюралістичну модель співпраці, у тому числі в міжнародних організаціях.

Найдинамічніше відносини США та ЄС розвивалися в 1990-ті роки за президентства Б. Клінтона, чия підтримку європейської інтеграції часто порівнюють із політикою ще одного демократа – Дж. Кенеді та його "Великого проєкту" для Атлантичної спільноти. Відносини з республіканськими адміністраціями були ускладнені через переважно односторонній підхід як основу зовнішньополітичної стратегії США. Уже в перший рік після приходу до влади Дж. Буша-мол. відносини з європейцями погіршилися через рішення про вихід США із Договору про обмеження систем протиракетної оборони, відмову від ратифікації Кіотського протоколу щодо протидії глобальному потеплінню та Римського статуту Міжнародного кримінального суду, участі в Оттавській конвенції із заборони протипіхотних мін. Найскладнішим у трансатлантичних відносинах став 2003 рік і розкол у позиціях частини членів ЄС і США щодо американської воєнної кампанії в Іраку.

Характерним для цього періоду стало скорочення кількості зустрічей на вищому рівні. Якщо до 2001 року, згідно з

положеннями Трансатлантичної декларації, саміти відбувалися двічі на рік, то за президентства Дж. Буша та в перші роки президентства Б. Обама – лише раз на рік. 2010 року сторони ухвалили рішення про проведення самітів лише за необхідності: дві останні зустрічі відбулися у 2011 та 2014 роках. За президентства Д. Трампа жодного саміту ЄС – США не відбулось. Лише у липні 2018 року на тлі нової хвилі протекціонізму у відносинах США та ЄС відбувся робочий візит Президента Європейської комісії Ж.-К. Юнкера, за результатами якого сторони ухвалили спільну заяву щодо шляхів виходу із кризи у торговельно-економічних відносинах.

З іншого боку, у системі трансатлантичних відносин лишається багато площадок для переговорів, у тому числі на найвищому рівні. Сторони зустрічаються на самітах НАТО, 2016 і 2018 років на цих зустрічах були присутні Президент Європейської ради Д. Туск і Президент Європейської комісії Ж.-К. Юнкер. Регулярними є переговори та консультації на міністерському рівні та участь у них Європейської комісії, зустрічі Держсекретаря США та Високого представника ЄС, проте відсутність зустрічей на вищому рівні є віддзеркаленням кризи довіри у відносинах США та ЄС, що посилилася з приходом 2017 року нової республіканської адміністрації.

Викликом за президентства Д. Трампа став відхід США від політичних традицій останніх 70 років – двопартійної підтримки трансатлантичних відносин та європейської інтеграції. Попри традиційний для зовнішньої політики США дискурс *односторонності/багатосторонності*, більшу схильність демократів до врахування інтересів партнерів і, навпаки, більшу орієнтацію республіканців на військово-силові односторонні дії, жодна з адміністрацій, включаючи Дж. Буша-мол., ніколи не ставила під сумнів ідеї атлантичної солідарності. Критика Д. Трампом ЄС і НАТО, підтримка рішення про вихід Великої Британії з ЄС та націоналістичних і популістських рухів у Європі ускладнили політичний порядок денний партнерів.

Зовнішньополітичну стратегію адміністрації Д. Трампа було побудовано на наступних принципах:

1. Національний егоїзм і повернення до жорсткої односторонньої стратегії у контексті проголошеного під час президентських перегонів гасла боротьби за Велику Америку. Стратегію "Америка понад усе" почали активно запроваджувати у перший рік президентства: перегляд невиконаних із погляду адміністрації угод, вихід із міжнародних режимів, що обмежують інтереси США.

2. Економізація зовнішньої політики та повернення протекціонізму. Центральним питанням для Д. Трампа була боротьба із дефіцитом торгового балансу, зокрема з КНР, ЄС і партнерами з НАФТА, повернення робочих місць у США.

У практичній площині адміністрацією Д. Трампа було проведено перегляд низки дво- і багатосторонніх угод: вихід США з Угоди про Транстихоокеанське партнерство, укладання нової угоди з Канадою та Мексикою на заміну НАФТА, торгова війна з КНР, протекціоністські заходи у зовнішній торгівлі. З метою стримування КНР і РФ США вийшли із Договору про ліквідацію ракет середньої і малої дальності. Зріс тиск США на партнерів в Європі та Східній Азії з вимогами збільшення їх внесків до спільної оборони, зростання виплат на підтримку американських військових контингентів.

Тим не менш, через зростаючу напругу у відносинах з РФ і попри критику НАТО та європейських союзників за адміністрації Д. Трампа відбулося зростання американської військової присутності в Європі та збільшення витрат на оборону, зокрема через програму **ЄВРОПЕЙСЬКА ІНІЦІАТИВА СТРИМУВАННЯ** (*European Deterrence Initiative*), на яку 2019 року було виділено 6,5 млрд дол. Дався взнаки й тиск США на союзників: усі європейські члени НАТО почали збільшувати оборонні бюджети, відповідно до взятих на себе 2014 року зобов'язань про збільшення військових витрат до 2,0 % ВВП до 2024 року.

Відчутними стали й наслідки для відносин США та ЄС. По-перше, позиція адміністрації Д. Трампа щодо ЄС більшою мірою була побудована на економічних оцінках, меншою – ЄС сприймається як серйозний політичний і безпековий партнер США. У переговорах на перший план вийшли питання торговельно-економічних відносин, зокрема перегля-

ду тексту торговельної угоди, переговори щодо якої велися при Б. Обамі. По-друге, Вашингтон почав надавати перевагу двостороннім контактам із країнами – членами ЄС, а не з єврофункціонерами із Брюсселю.

Двосторонній вимір європейської політики США базований на контактах із трьома найбільш пріоритетними партнерами – саме вісь Берлін – Париж – Лондон визначала швидкість економічної і політичної інтеграції до ЄС. Традиційно непростим стосункам із Парижем та ідеям автономії ЄС США вдало протиставляли відносини із Німеччиною та Великою Британією. За президентства Д. Трампа відносини з ФРН є найгіршими з часів іракської кампанії 2003 року, виявом чого стали санкційна політика Вашингтона (запровадження санкцій щодо європейських компаній, що беруть участь у будівництві газогону "Північний потік-2"); погрози ввести мита на імпорт автомобілів, у першу чергу німецьких, із ЄС; рішення про суттєве скорочення американської військової присутності у Німеччині (тут розташовано близько 35,0 тис. американських військових).

Вихід Великої Британії із ЄС 2020 року був підтриманий президентом США Д. Трампом. Цього року сторони успішно провели перший раунд переговорів щодо укладання двосторонньої Угоди про зону вільної торгівлі, що могла служити додатковим аргументом на переговорах щодо нової торговельної угоди з ЄС як для Лондона, так і для Вашингтона. З іншого боку, Brexit звужує можливості США впливати на рішення ЄС зсередини, у першу чергу, із чутливих питань безпекової та оборонної політики. У цьому плані все більшу роль для США у формуванні політики щодо ЄС відіграватимуть стосунки з країнами останньої хвилі розширення: Польщею, країнами Балтії, Румунією тощо.

Поляризація відносин ЄС і США відбулася за багатьма проблемами міжнародної політики: рішення адміністрації Д. Трампа про вихід з ядерної угоди з Іраном 2015 року; нові ініціативи США щодо близькосхідного врегулювання та рішення про визнання Єрусалиму столицею Ізраїлю у розріз із наполяганням ЄС на збереженні чинної міжнарод-

но-правової основи врегулювання; вихід США із Паризької угоди 2016 року щодо кліматичних змін; критика з боку ЄС рішення Вашингтона про припинення фінансування ВООЗ через неналежне, на погляд США, реагування на поширення пандемії коронавірусу. США, зі свого боку, вважають недостатніми відповіді ЄС на виклики з боку КНР, зокрема зростання китайських інвестицій до стратегічних сфер інфраструктури європейських країн (морські порти, аеропорти, залізниці), дозвіл Європейської комісії на участь китайських компаній (ідеться про Huawei) у телекомунікаційних проектах із розвитку мереж 5G.

Проблеми військово-політичної інтеграції ЄС і США

Як і в часи "холодної війни", ключове місце у трансатлантичних відносинах у постбіполярний період посідає співпраця у сфері безпеки. Основним форумом трансатлантичної співпраці залишається НАТО, проте із розвитком військово-політичної інтеграції у ЄС відбувається переформатування відносин у безпековій сфері.

Якщо до політичної інтеграції в ЄЕС/ЄС США, у цілому, пристосувалися, використовуючи двосторонній формат відносин з окремими членами ЄС, то ідеї військово-політичної інтеграції в ЄС та створення автономних від НАТО структур сприймалися США негативно. Ще 1991 року під час роботи міжурядової конференції із розробки тексту Договору про ЄС у Вашингтоні було висловлене занепокоєння щодо створення другої "опори" ЄС і підсилення ролі ЗЄС, що можуть загрожувати діяльності НАТО. Цього самого року США вдалися до так званого дипломатичного "демаршу Доббінса", сприйнявши європейські ініціативи як об'єднання проти США. Заступник помічника держсекретаря США з європейських справ Дж. Доббінс через американські посольства в європейських столицях довів до відома європейців, що США підтримуватимуть зміцнення європейських ініціатив у рамках НАТО, проте виступатимуть проти розвитку ЗЄС, який не є тісно пов'язаним з НАТО. Занепокоєння Вашингтона ви-

кликав й ініційований у Ла-Рошелі 1992 року проєкт франко-німецького корпусу.

Пізніше ставлення Вашингтона до безпекових проєктів в ЄС дещо пом'якшилося, але США наполягали на пріоритетності Альянсу для європейської безпеки та розвитку європейських ініціатив як "європейської опори" НАТО.

Загалом у першій половині 90-х років виокремилися два підходи до розвитку європейської оборонної ідентичності. Перший, запропонований європейськими атлантистами (Великою Британією та Данією) та підтриманий США, передбачав підсилення європейської опори у рамках НАТО. Інший, прихильниками якого були Франція, ФРН, Бельгія, – передбачав інтеграцію ЗЄС до ЄС і створення автономних від США сил у рамках ЄС. Неможливість вироблення єдиної позиції у рамках ЄС обумовила домінування в 1990-ті роки першого підходу, що було закріплено рішеннями Брюссельського (1994) та Берлінського (1996) самітів НАТО. Прагнучи зберегти контроль над європейською військово-політичною інтеграцією, Вашингтон погодився на посилення європейської опори НАТО у межах концепції **ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ** (ЄІБО – *European Security and Defence Identity*), суто натівського проєкту, який було запропоновано ще в середині 80-х років, але заблоковано свого часу саме Вашингтоном.

Посередництво Великої Британії у зближенні франко-американських позицій і відновлення співпраці Франції з військовими структурами НАТО уможливили прийняття на Берлінському саміті стратегії взаємодії ЗЄС та Альянсу в межах ЄІБО на принципах взаємодоповнення та прозорості. Прийняті рішення передбачали взаємодію НАТО та ЗЄС у проведенні миротворчих операцій, для чого Альянс надавав ЗЄС право доступу до власних ресурсів за умови консультацій у Північноатлантичній раді. Фактично в Берліні НАТО надала дозвіл на участь Альянсу у спільних операціях із ЗЄС, в яких Союз проводив військово-політичне керівництво, проте силами та персоналом НАТО. В операціях могли також

брати участь члени ЗЄС, що не задіяні у військових структурах НАТО. У межах процесу зближення НАТО та ЗЄС було передбачено також створення військового інструменту для проведення оперативних дій – **БАГАТОНАЦІОНАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ОПЕРАТИВНО-ТАКТИЧНИХ СИЛ** (БООТС – *Combined Joint Task Forces*), з метою гнучкішого застосування збройних сил і їх швидкого розгортання.

Проривом у розвитку другого підходу, розвитку, власне, європейського проекту військово-політичної інтеграції, стала зміна у підходах лейбористського уряду Великої Британії у 1998-1999 роках і заява прем'єр-міністра Т. Блера про необхідність реструктуризації військової складової "другої опори", зважаючи на неефективну політику ЄС у Боснії і Косово. Участь Великої Британії у проектах військово-політичної інтеграції до ЄС була позитивно сприйнята Вашингтоном, адже це було запорукою розвитку ініціативи із врахуванням інтересів США.

Показовим стало наполягання Великої Британії на включенні до Спільної заяви щодо Європейської політики безпеки та оборони за результатами франко-британської зустрічі в Сен-Мало (1998) положення про запровадження цих завдань, "відповідно до зобов'язань у НАТО... , яка є основою колективної оборони її членів". У результаті з 1999 року ЄС активно розвивав проект військово-політичної інтеграції: оперативні можливості та структури ЗЄС було поступово інкорпоровано до ЄС, а, відповідно до Лісабонського договору, було запроваджено положення про "солідарність" і "спільну оборону" у рамках **СПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ТА ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ ЄС** (СБОП).

Суть претензії США щодо безпекових та оборонних ініціатив ЄС було сформульовано ще 1998 року держсекретарем США М. Олбрайт у так званій *концепції трьох Д* (*decoupling, duplication, discrimination*) – неприпустимості для інтересів США дезінтеграції Європи та Америки у безпекових питаннях; дублювання новоствореними європейськими структурами функцій НАТО; дискримінації союзників з НАТО, які не

є членами ЄС. У результаті претензії Вашингтона та деяких інших союзників, у першу чергу Туреччини, було враховано. ЄС підтвердив безумовне залучення до СБОП ЄС країн НАТО, які не є членами ЄС. У відповідь ЄС отримав гарантований доступ до оперативних можливостей НАТО. Хоча й після підписання 2002 року Декларації ЄС – НАТО остаточно не врегульованим залишається питання функціонального розподілу повноважень між організаціями.

Формалізація діалогу ЄС і НАТО, оформлена пакетними домовленостями Берлін+, була б неможлива без згоди Вашингтона. Важливу роль відіграв і вплив США на Анкару для розблокування вето Туреччини. У цілому за два десятиліття існування Спільної безпекової та оборонної політики співпраця НАТО та ЄС була достатньо ефективною як у відповідях на виклики та загрози в Європі (військові та поліцейські місії ЄС за підтримки НАТО на Балканах), так і за межами Європи (Афганістан, Ірак, Африка, військово-морські операції біля узбережжя Сомалі та Середземному морі). Причому участь у місіях ЄС брали й Сполучені Штати (місія з верховенства права в Косово, місія з реформування цивільного сектора безпеки в ДРК і поліцейська місія в ДРК, співпраця з ЄС в Малі та Сомалі). 2011 року США та ЄС уклали угоду, що запровадила правові механізми участі цивільного персоналу США в місіях із кризового регулювання ЄС у рамках СБОП.

Наслідки військово-політичної інтеграції ЄС для США подвійні: з одного боку, ефективна реалізація СБОП ЄС створює умови для перерозподілу *тягаря відповідальності (burden sharing)* та збільшення внесків європейських партнерів до спільної оборони, про що постійно нагадують у Вашингтоні; з іншого, – США висловлюють занепокоєння щодо можливої появи противаги НАТО в особі військових структур ЄС і послаблення позицій США в Європі як у військово-політичній, так й в економічній сфері.

Застереження з боку США щодо європейських проєктів можна пояснити також з погляду раціональності рішень: в умовах хронічного недофінансування оборонних бюджетів і невиконання поточних зобов'язань у рамках НАТО, євро-

пейці ухвалюють рішення про реалізацію нових проєктів в ЄС, що призводить до розпорошення зусиль та послаблення дієздатності обох інституцій.

Занепокоєння у США викликає проєкт побудови у межах ЄС спільного ринку військової продукції і діяльність Європейської оборонної агенції, що, на погляд США, посилюватиме конкуренцію з американським ВПК. Доволі різкою була реакція адміністрації Д. Трампа на свіжі ініціативи щодо "стратегічної автономії" ЄС: створення Європейського оборонного фонду, пропозиції президента Франції Е. Макрона, підтримані канцлером ФРН А. Меркель, щодо "європейської армії" і старт 2017 року механізмів **ПОСТІЙНОЇ СТРУКТУРОВАНОЇ СПІВПРАЦІ** (ПЕСКО). Діяльність ПЕСКО було розцінено як протекціоністський інструмент, що обмежуватиме доступ американських оборонних компаній на ринки ЄС, перешкоджатиме співпраці США та Європи в оборонній промисловості та негативно впливатиме на сумісність збройних сил США та країн Європи.

ЄС, у відповідь, наполягає на важливості ПЕСКО для збільшення власного внеску до справи захисту Євроатлантичної спільноти, тим паче, що пріоритети ПЕСКО визначено у консультаціях з НАТО на кшталт проєкту з військової мобільності, а близько 80,0 % міжнародних контрактів на закупівлю зброї і військової техніки отримують компанії США. Додатковим аргументом є збіг складу двох організацій, 21 серед 27 членів ЄС є одночасно членами НАТО.

Попри занепокоєння США, найімовірнішим у середньотривалій перспективі виглядає розвиток європейських проєктів зі збереженням зв'язків із НАТО як основи трансатлантичного партнерства. Перешкодами для реалізації проєктів, на кшталт "європейської" армії", є брак згоди всередині ЄС через позицію нейтральних країн і розбіжності між атлантистами та європеїстами, технічну неготовність ЄС взяти на себе більшу відповідальність в оборонних питаннях, суттєве недофінансування військових бюджетів і відставання ЄС від США у сфері військових НДОКР (за майже рівного ВВП витрати на оборону в США 2018 р. становили 3,3 % ВВП, в ЄС у середньому – 1,3 % ВВП).

Подібний розрив між США та ЄС призводить до того, що європейські сили можуть використовувати лише у миротворчих операціях і гуманітарних місіях. За широкомасштабних операцій вони залежатимуть від НАТО, у першу чергу, від американської високоточної зброї, авіації, космічної розвідки та військово-транспортної авіації і систем дозавправлення.

Торговельно-економічна співпраця ЄС і США

На відміну від політичних контактів, формалізація яких припадає на 1990-ті роки, економічна співпраця є традиційною для США та ЄС. Співпраця двох акторів у міжнародній економічній системі й наразі залишається одним із пріоритетів як для двосторонніх відносин, так і на рівні багатосторонніх інституцій (ГАТТ/СОТ, ОЕСР, МВФ, МБРР тощо).

Саме економічна інтеграція надала ЄС ознак міжнародної суб'єктності: із 60-х років Співтовариства виступали єдиним блоком у стосунках із Вашингтоном та на багатосторонніх переговорах, починаючи з *раунду Кеннеді* в ГАТТ (1964-1967). У 70-ті роки економічне піднесення Західної Європи та Японії привело до кардинальних змін у світовому господарстві – падіння лідерства США та переходу до триполюсної системи міжнародних економічних відносин.

Зміни у міжнародній системі в 90-ті роки мали безпосередній вплив на стан економічних відносин США та ЄС. Зменшення військового та ідеологічного чинників спричинили звільнення трансатлантичних економічних відносин від самообмежень часів "холодної війни" та загострення конкуренції у торговельно-економічних відносинах, зокрема, зростання кількості торгових війн.

Відносини між двома центрами сили перебувають також під впливом транснаціоналізації світової економіки, що посилює взаємозалежність на дво- і багатосторонньому рівні. Першим індикатором взаємозалежності економік США та ЄС є торговельно-економічне партнерство. Двостороння торгівля США та ЄС являє собою унікальне за розмірами та якістю торговельне партнерство у світі. ЄС та США залишаються головними торговельними партнерами один для одного й

після виходу Великої Британії з ЄС: якщо частка ЄС у торговельному балансі США становить 17,3 %, то частка США в торговельному балансі ЄС – 15,2 %. 2019 року експорт американських товарів і послуг до ЄС становив 604,0 млрд дол., імпорт з ЄС – 727,0 млрд дол.

Попри переорієнтацію зовнішньополітичної активності Вашингтона у бік АТР протягом останніх десятиліть, торгівля ЄС і США є збалансованішою. Дефіцит у торгівлі з ЄС становить 123,0 млрд дол., але є меншим, ніж з КНР (307,0 млрд дол.). Якщо дефіцит у торгівлі з Китаєм припадає на окремі сектори, то дефіцит у торгівлі з ЄС рівномірно розподілений усіма секторами американської економіки. Крім того, основну частку двосторонньої торгівлі товарами становить високотехнологічна продукція машинобудівної промисловості, транспорт, хімічна та фармацевтична промисловість, де високими є показники взаємних інвестицій, взаємопроникнення та злиття компаній. Перевагою є й подібність нормативно-правової бази та культури ведення бізнесу в ЄС і США.

Другим індикатором посилення взаємозалежності США та ЄС є показники взаємних інвестицій. Саме співвідношення взаємного руху капіталів більшою мірою віддзеркалює якість трансатлантичного економічного партнерства та відрізняє його від відносин ЄС і США з іншими партнерами. На відміну від Азії, ЄС і США є одночасно й великими інвесторами, і ринками іноземного капіталу. Рівень *потоків прямих іноземних інвестицій* (FDI – *Foreign Direct Investment*) між США та ЄС значно перевищує показники взаємної торгівлі: 2018 року загальний обсяг двосторонніх прямих інвестицій становив майже 6,0 трлн дол. (європейські інвестиції до США – 2,6 трлн дол., американські до ЄС – 3,3 трлн дол.). Американські інвестиції в економіку ЄС утричі більші за інвестиції в Азії, а інвестиції ЄС у США у вісім разів перевищують інвестиції ЄС до КНР та Індію разом узяті.

Третім індикатором взаємозалежності економік США та ЄС є взаємопроникнення та власність на ринках партнера, що має значний позитивний ефект на національні економіки, оскільки сприяє, у тому числі, створенню додаткових

робочих місць (напряму в трансатлантичній економіці працює 9,0 млн осіб з ЄС і США, непряма зайнятість становить додатково ще 16,0 млн осіб). Транснаціоналізація світової економіки спричиняє концентрацію капіталу та підсилює процеси злиття європейських та американських компаній.

З іншого боку, трансатлантичне економічне партнерство не позбавлене й конфліктних виявів. Наприклад, і в США, і в ЄС щорічно оприлюднюються аналітичні документи щодо бар'єрів у торгівлі із третіми країнами, де ключова роль належить аналізу саме трансатлантичних торговельних відносин.

Претензії США щодо ЄС у доповіді "Бар'єри у зовнішній торгівлі", що щорічно готує офіс Торгового представника США при СОТ, традиційно стосуються таких напрямків, як обмеження доступу американських компаній на ринки ЄС, спільна сільськогосподарська політика ЄС та експортне субсидування сільськогосподарської продукції, різна система стандартизація в ЄС та США (славнозвісне використання в США гормонів при вирощуванні тварин та ембарго ЄС на поставку зі США генетично модифікованих продуктів), митна політика ЄС, захист прав інтелектуальної власності.

Зі свого боку, застереження Брюсселя щодо США полягають в екстериторіальності американського законодавства, односторонніх діях США, тарифних та інших митних бар'єрах, субсидуванні й урядовій підтримці. Очевидно, у частині випадків ідеться про однакові претензії і бар'єри у торгівлі: процедури стандартизації і сертифікації, протекціонізм, субсидування окремих секторів національних економік, питання захисту інтелектуальної власності, бар'єри у торгівлі послугами та в інвестиціях.

Одним з основних конфліктів, що загострився у відносинах США та ЄС в середині 90-х років та залишається актуальним і наразі, є екстериторіальність окремих законодавчих актів США, що у багатьох випадках пов'язане з політичними питаннями санкцій чи лобізмом, впливом окремих груп на американську зовнішню та зовнішньоекономічну політику. Дійсно, прийняті Конгресом США 1996 року закони Хелмса-Бертоне та Д'Амато щодо санкцій проти Куби,

Лівії та Ірану були скоріше пов'язані з відносинами США із так званими країнами-паріями, ніж безпосередньо стосувалися трансатлантичних відносин. Незадоволення в ЄС викликали запроваджені адміністрацією Д. Трампа санкції щодо компаній, які інвестують у проєкт будівництва газогону "Північний потік-2" та односторонні санкції, введені після виходу США з Угоди щодо ядерної програми Ірану. Частково ЄС удавалося розв'язувати цю проблему у рамках СОТ, але у більшості випадків можливості впливу на США обмежені. Наприклад, для мінімізації дії американських санкцій щодо європейських компанії, які торгують з Іраном, ЄС довелося створювати обхідні механізми – **ІНСТРУМЕНТ ПІДТРИМКИ ТОРГОВИХ ОБМІНІВ** (*INSTEX – Instrument in Support of Trade Exchanges*), який, тим не менш, активно не запрацював через небажання самих компаній підпасти під дію американських санкцій.

З метою покращення трансатлантичних торговельно-економічних відносин сторони використовують паралельно як дво-, так і багатосторонній підхід, передусім СОТ.

Інтенсифікація двосторонніх економічних відносин між США та ЄС припадає на початок 90-х років. Під впливом загальної лібералізації торгівлі сторони активно обговорювали ідею утворення **ТРАНСАТЛАНТИЧНОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ** (ТАФТА). Після підписання 1995 року Нового трансатлантичного порядку денного ідея ТАФТА знайшла продовження у дещо зміненому варіанті **НОВОГО ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО РИНКУ** (*New Transatlantic MarketPlace*). На практиці йшлося не про спільний ринок, а про зону вільної торгівлі: частково скорочення та усунення бар'єрів на шляху товарів, послуг і капіталів. Проєкт передбачав інтенсифікацію трансатлантичних економічних зв'язків як на двосторонньому рівні (установлення регулярного діалогу, механізмів урегулювання спірних питань, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, питання сільського господарства, конкуренції, захисту інтелектуальної власності), так і в рамках багатосторонніх форумів.

Позитивним кроком для трансатлантичних економічних відносин стало започаткування 1995 року **ТРАНСАТЛАНТИЧ-**

НОГО ДІАЛОГУ ДІЛОВИХ КІЛ – неформального форуму представників великого та середнього бізнесу, завданням якого була розробка пропозицій для функціонерів ЄС і США. У рамках форуму було утворено консультативні групи, які досліджують питання торгівлі, податкових систем, усунення бар'єрів у трансатлантичній торгівлі та інвестиціях у таких сферах, як стандартизація, інтелектуальна власність, митні процедури тощо. 2013 року на базі Форуму було створено **ТРАНСАТЛАНТИЧНУ РАДУ ДІЛОВИХ КІЛ** (*Transatlantic Business Council*).

На початку 1998 року Європейська комісія вирішила інтенсифікувати переговори щодо підписання угоди зі США про побудову Нового Трансатлантичного ринку, підготувавши напередодні саміту ЄС – США проєкт пропозицій, в якому, зокрема, ставилися такі амбітні цілі, як часткове поширення принципів внутрішнього ринку ЄС на трансатлантичні відносини, усунення регуляторних бар'єрів у торгівлі товарами, усіх промислових тарифів, створення зони вільної торгівлі послугами. Проте цей проєкт було ветовано Францією у Раді ЄС, а його автора – Єврокомісара з питань торгівлі Л. Бріттена звинуватили у проведенні переговорів зі США без отримання належного мандату.

Ініціативу утворення Нового трансатлантичного ринку так і не було реалізовано, проте сторони підписали низку секторальних угод: **УГОДУ ЩОДО СПІВПРАЦІ У МИТНІЙ СФЕРІ ТА ВЗАЄМОДОПОМОГУ У МИТНИХ СПРАВАХ** (1997), **УГОДУ ПРО ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ** (1999), яка розповсюджувалася на такі сектори, як телекомунікаційне та медичне обладнання, фармацевтична продукція. За оцінками експертів, підписання угод дозволило європейським та американським приватним компаніям заощаджувати близько 1,0 млрд дол. щорічно.

1998 року у Лондоні на саміті ЄС – США було прийнято Спільну заяву про підготовку проєкту **ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА**. За змістом документ був менш амбітний, ніж проєкт Нового трансатлантичного ринку, до нього не були включені питання про сільське господарство та аудіовізуальну продукцію. Але він став достатньо ефек-

тивним інструментом співпраці у питаннях торгівлі та інвестицій, у рамках якого були суттєво знижені тарифи. 2002 року ЄС та США ухвалили Позитивний економічний порядок денний і План дій (Дорожню карту), спрямовані на встановлення механізмів врегулювання спірних питань, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, захист інтелектуальної власності, започаткування регулярного діалогу щодо питань фінансових ринків, співпраці у сфері інформаційних і комунікаційних технологій, зокрема рішення про координацію двох проєктів – супутникової навігаційної системи ЄС "Галілео" та американської системи GPS. 2007 року було створено **ТРАНСАТЛАНТИЧНУ ЕКОНОМІЧНУ РАДУ**, яка стала основною площадкою для перемовин щодо торгової угоди.

За президентства Б. Обами з 2013 року розпочалися переговори про укладання **УГОДИ ПРО ТРАНСАТЛАНТИЧНЕ ТОРГОВЕЛЬНЕ ТА ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПАРТНЕРСТВО** (ТТІП – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), що мала повністю покрити всі аспекти торгівлі між сторонами та ліквідувати тарифні обмеження та всі види дискримінації у секторах економіки без винятків. Разом за 2013-2016 роки було проведено 15 раундів переговорів. За потенційними наслідками для світової економіки ця угода мала стати найамбітнішим серед проєктів зон вільної торгівлі у світі. Причому паралельно велися переговори щодо аналогічних угод з іншими партнерами: Угода про Транстихоокеанське партнерство США (2016), переговори ЄС з Канадою (підписано 2016 р.), Японією (2018), Австралією, Новою Зеландією. Утворення мережі угод, що поєднали Північну Америку, Європу та партнерів з АТР відкрило би для них нові можливості в умовах глобалізації, у тому числі щодо створення ефективних відповідей на виклики з боку китайської економіки.

Проте й цей проєкт не було реалізовано. Формально переговори були припинені після обрання Д. Трампа президентом і перегляду новою адміністрацією всіх торговельних угод, які ухвалили демократи, зокрема Угоди про Транстихоокеанське партнерство. Насправді ж, критика Угоди про

ТТІП була серйозною в самому ЄС після витoku інформації щодо її змісту. Проти підписання торговельної угоди виступали як праві політичні сили, що вважали ТТІП загрозою для національного суверенітету, так і лівий спектр (антиглобалісти, профспілки та зелені), які висловлювали побоювання щодо негативних наслідків для соціальної та екологічної політики ЄС.

У 2018-2019 роках з'явилися нові виклики у двосторонніх торговельних відносинах, пов'язані із розв'язанням адміністрацією Д. Трампа торговельних війн для скорочення дефіциту торговельного балансу. 2019 року негативне сальдо у торгівлі США з ЄС товарами та послугами становило 123,0 млрд дол. (негативне сальдо у торгівлі товарами – 179,0 млрд дол., позитивне у торгівлі послугами – 56,0 млрд дол.). Підставою для збільшення мит послужив п. 232 Закону про розширення торгівлі 1962 року, який дає право президенту вводити тарифи на імпорт із міркувань національної безпеки:

- *сталь та алюміній*. 2018 року адміністрацією Д. Трампа було оголошено про запровадження 25,0 % мит на імпорт сталі та 10,0 % – на імпорт алюмінію до США. За постійного скорочення виробництва сталі та алюмінію в США в останні десятиліття та, відповідно, закриття заводів та скорочення кількості робочих місць, США залишалися найбільшим покупцем продукції у світі. На частку ЄС 2018 року відповідно припадало 22,0 % американського імпорту сталі та 9,0 % – імпорту алюмінію. На відміну від Мексики та Канади, ЄС не вдалося домовитися про умови скасування мит, тому у відповідь було запроваджено аналогічні заходи щодо поставок зі США до ЄС таких товарів, як апельсиновий сік, віскі та мотоцикли. Відповідно обидві сторони запустили юридичні механізми врегулювання суперечки у рамках СОТ;

- *автомобілі*. Початок розслідування в США з метою введення додаткових мит на автомобілі з ЄС (найбільшим імпортером є Німеччина). США звинуватили ЄС у "нечесній" торгівлі: на тлі 2,5 % мит при імпорті автомобілів до США в ЄС діють 10,0 % мита. Наразі рішення про запровадження мит відкладене через критику в самих США;

▪ *проблема оподаткування американських ІТ-монополій в ЄС.* Проведення Міністерством торгівлі США розслідування щодо запровадженого Францією 2019 року "цифрового" податку (3,0 % податок із прибутків), дія якого, на думку США, дискримінує великі ІТ-компанії (Google, Apple, Facebook, Amazon). У відповідь США погрожують ввести додаткові мита на товари із Франції (сири, вино). Для деескалації суперечки Франція ухвалила рішення про тимчасове призупинення стягування податку до кінця 2020 року. Багатосторонні переговори щодо запровадження єдиного "цифрового податку" відбуваються під егідою Організації економічного співробітництва та розвитку;

▪ *суперечка між ЄС і США щодо державної підтримки компаній "Боїнг" та "Аеробус".* Конфлікт триває майже 30 років. Два основні конкуренти на світовому ринку літакобудування в 90-ті роки почали працювати над схожими проектами з будівництва великих цивільних літаків (Боїнг-787 та Аеробус-А380). 1992 року США та ЄС підписали угоду, яка обмежувала надання державних субсидій на ці проекти. Проте на практиці обидві сторони цю домовленість порушували. Подальші переговори виявилися безрезультатними, обидві сторони подали скарги до СОТ. Після 15-річного розгляду справи 2019 року СОТ ухвалила рішення щодо скарги США: Вашингтону було надано дозвіл на введення контрзаходів у вигляді додаткових мит на товари з ЄС на 7,5 млрд дол. У відповідь США ухвалили рішення про запровадження 10,0 % мит на літаки Аеробус і 25,0 % – на низку товарів харчової і легкої промисловості з ЄС. Аналогічне рішення на право введення контрзаходів у вигляді додаткових мит СОТ ухвалила і за скаргою ЄС проти США. Неготовність сторін до компромісу призвела до чергової хвилі торгових війн, що матиме серйозні наслідки для світової економіки у цілому.

Ще на початку конфлікту 2018 року відбувся візит Президента Європейської комісії Ж.-К. Юнкера до Вашингтона з метою врегулювання спорів зі США. За результатами зустрічі з Д. Трампом було підписано Спільну заяву, яка передба-

чала створення Робочої групи із торгових питань для виведення відносин із кризи та відновлення переговорів щодо укладання нової торгової угоди ЄС і США. Було визначено основні питання, з яких сторони домовлятимуться: нульові тарифи, нетарифні бар'єри та субсидії на промислові товари (крім автомобільної галузі), зменшення бар'єрів у розвитку торгівлі у сфері послуг, хімічної і фармацевтичної промисловості, продукції медичного призначення, соєвих бобів; зміцнення стратегічної співпраці у сфері енергетики (ЄС заявив про намір імпортувати більше скрапленого природного газу зі США для диверсифікації джерел постачання); співпраця у реформуванні СОТ.

Проте порядок денний питань є менш амбітний, порівняно з ТТІП, через виключення із нього сільськогосподарської продукції за наполяганням ЄС. Перешкодою для укладання торгової угоди стало й рішення президента Д. Трампа про вихід США із Паризької угоди щодо кліматичних змін. Формально ЄС може укласти угоди про ЗВТ лише з країнами – учасницями Паризької угоди, що служить гарантією того, що партнер із ЗВТ не отримуватиме додаткових переваг у вільній торгівлі завдяки низьким екологічним стандартам.

Особливе значення для США та ЄС має спільна участь у багатосторонніх ініціативах: обидві сторони мають довгу історію розв'язання проблем у торговельно-економічних відносинах на багатосторонніх форумах. Свого часу успіх Уругвайського раунду ГАТТ став можливим завдяки компромісу, що був досягнутий США та ЄС.

Саме СОТ стала основною площадкою для розв'язання двосторонніх проблем у торгівлі. США та ЄС серед усіх членів СОТ найчастіше користуються механізмами врегулювання суперечок: з моменту утворення СОТ 1995 року було розглянуто понад 160 справ, в яких США та ЄС виступали або як подавець скарги, або як відповідач, зокрема суперечки щодо європейського ембарго на поставки м'яса зі США (гормони), бананові війни, суперечка США та ЄС щодо підтримки компаній Боїнг та Аеробус. Загалом трансатлантичні

економічні спори стосуються лише 1,0 % від загального обсягу трансатлантичної торгівлі, проте негативні наслідки відчуються як на двосторонньому рівні, так і в системі міжнародних економічних відносин у цілому.

Одним із пріоритетів, відповідно до спільної заяви Д. Трампа та Ж.-К. Юнкера, визначено реформування СОТ, хоча й в цьому напрямку практично нічого з 2018 року не зроблено. Зокрема, серйозні претензії у США висувають до чинних апеляційних механізмів організації і повноважень Апеляційного органу СОТ. У деяких спорах його рішення виходили за рамки угод СОТ, фактично набуваючи правового статусу, вищого за угоди та рішення держав-членів. Протягом останніх двох років США послідовно блокували призначення нових суддів до Апеляційного органу, у результаті його неуконформності апеляційні розгляди в СОТ з кінця 2019 року фактично заблоковано. Для виходу із кризи ЄС разом із партнерами з СОТ 2020 року ініціювали фактичне створення паралельної структури для врегулювання торговельних спорів у СОТ – процедуру **БАГАТОСТОРОННЬОЇ ТИМЧАСОВОЇ АРБІТРАЖНОЇ АПЕЛЯЦІЙНОЇ УГОДИ** (MPIA – *Multi-party interim appeal arbitration arrangement*). Проте без участі США такий механізм навряд чи виявиться ефективним.

У постбіполярний період відчутнішими стають відцентрові тенденції у трансатлантичних відносинах, але наступні фактори визначатимуть і в майбутньому унікальність партнерства та стратегічну залежність Європи та США: подібність форм політичної організації Нового та Старого Світу, зростаюча економічна взаємозалежність США та ЄС, спільна геополітична група інтересів, військово-політична взаємозалежність як на двосторонньому, так і на багато сторонньому рівні, у першу чергу, співпраця НАТО та ЄС.

Пошукові завдання

1. Охарактеризуйте роль американського чинника у становленні європейських інтеграційних процесів.

2. Які фактори визначають характер відносин ЄС і США у постбіполярний період? Дослідіть причини зростання розбіжностей у трансатлантичних відносинах.

3. Якою є позиція США щодо розвитку Спільної безпекової та оборонної політики ЄС?

4. З'ясуйте причини підтримки США розширення ЄС.

5. Яку роль відіграють двосторонні відносини США з європейськими країнами у системі трансатлантичних зв'язків?

6. Які механізми використовують ЄС і США у врегулюванні торгових суперечок?

7. Проаналізуйте причини зриву переговорів між ЄС і США щодо Угоди про Трансатлантичне торговельне та інвестиційне партнерство.

8. Як змінилася політика США щодо ЄС за президентства Д. Трампа?

Рекомендована література

The Transatlantic Declaration on the EC-US Relations, Brussels, 23 November 1990. – Реж. доступу: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124320/trans_declaration_90_en.pdf

The New Transatlantic Agenda, Madrid, 3 December 1995. [Електронний ресурс]. – Реж. доступу: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124321/new_transatlantic_agenda_en.pdf

Transatlantic Relations: US Interests and Key Issues, Congressional Research Service Report, April 27, 2020.

Schneider-Petsinger M. US – EU Trade Relations in the Trump Era: Which Way Forward? / M. Schneider-Petsinger / Chatham House, the Royal Institute of International Relations, March 2019. – Реж. доступу: <https://www.chathamhouse.org/publication/us-eu-trade-relations-trump-era-which-way-forward/2019-03-08US-EUTradeRelations2.pdf>

Shapiro J. The Transatlantic Meaning of Donald Trump: a US-EU Power Audit / J. Shapiro, D. Pardijs / European Council on Foreign Relations, September 2017. – Реж. доступу: https://www.ecfr.eu/page/-/US_EU_POWER_AUDIT.pdf

Keukeleire S.. The Foreign Policy of the European Union / S. Keukeleire, T. Delreux // Palgrave Macmillan, 2014.

The Obama Moment. European and American Perspectives/ ed. by de Vasconcelos A., Zaborowski M., Institute for Security Studies, Paris, 2009. – Реж. доступу: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/The_Obama_Moment_web_A4_0.pdf

9.5. Політика ЄС щодо України

Із часу набуття Україною незалежності політика національного державотворення тісно переплетена з ЄС і країнами, які утворюють цей доволі успішний багатонаціональний інтеграційний проект. Сьогодні він об'єднує 27 країн із населенням більш ніж 448,0 млн осіб і сукупним ВВП у 15,6 трлн дол. Шість хвиль розширення ЄС на Схід, Південь і Північ Європи показали, що кожна країна – член союзу має свою історію інтеграції і суто національний досвід у досягненні критеріїв Європи націй.

ЄС є важливим економічним партнером для України. На нього припадає більше 40,0 % зовнішньої торгівлі України. На Україну припадає 1,1 % зовнішньої торгівлі ЄС. Експорт товарів України до ЄС (19,0 млрд євро 2019 р.) включає переважно продукцію сільського господарства, металургії, видобувної, хімічної промисловості та машинобудування. ЄС постачає до України товари на 24,0 млрд євро, переважно продукцію машинобудування, хімічної та іншої обробної промисловості. У торгівлі з Україною ЄС має профіцит торговельного балансу як за товарами, так і послугами. ЄС також є найбільшим інвестором до України. А з 2014 року ЄС і його фінансові інституції надали Україні грантів і позик на суму понад 15,0 млрд євро для підтримки процесу реформ.

Стратегічне партнерство. У політологічному дискурсі термін "стратегічне партнерство" вживають давно. Але, незважаючи на це, до цього часу його тлумачення перебуває у полі проблематичності та наукового пошуку. У першу чергу, це пов'язано з наукою стратегії, стратегічним бачення та стратегічним плануванням. У класичному вимірі стратегію розуміють як мистецтво врахування стороною відносин (країною, інституцією, структурою) чинників внутрішнього та зовнішнього характеру з метою досягнення певних цілей на основі домінування над протилежною стороною. Вищою метою стратегії завжди є вигода – політична, економічна, воєнна. Вигода може бути й оманливою, коли протилежна сторона

сприймає намірі сторони діалогу як відверто дружні, що не завжди можуть відповідати дійсності. Таке розуміння стратегії прийшло до нас ще з часів Сунь Цзи й У Цзи як одних із найяскравіших фундаторів цієї науки у Давньому Китаї.

Значення їх поглядів полягає у тому, що визначивши у такий спосіб природу суб'єкт-об'єктних відносин у політиці та владі, вони фактично спрогнозували поведінку традиційних і нетрадиційних акторів світової політики на міжнародній арені й у нашому сьогоденні. Починаючи з 70-х років ХХ ст. стратегія ввійшла до термінології провідних світових компаній, що представляли великий бізнес і конкурували на регіональному й глобальному рівнях. Згодом термін увійшов до лексики майже всіх бізнес- і державних структур і став означати скоріш важливість/особливість ваги взаємовідносин, ніж домінування як центрального елемента справжньої стратегії. У другу чергу дискурсивний характер терміну "стратегічне партнерство" пов'язаний із країнознавчими політологічними школами, науковою позицією авторів і контекстом проблематики, яку вони досліджують. На пострадянському просторі спостерігається звуження цього терміну до певних геополітичних проєктів, а іноді й висловів окремих відомих політиків. Сучасне звучання стратегічного партнерства радше позиціонують як рівноправне партнерство на перспективу, де сторони діалогу проголошують і переслідують тільки взаємну вигоду.

Характер і динаміка змін, що відбулися в Європі та світі в останні 10 років, доводять, що у понятті "стратегічне партнерство" мають бути присутні основні "реперні точки" – слова-резонатори, що відображають політичну вагу такого партнерства, гру смислів і семантичне навантаження слів, які вживають. Сьогодні ці слова вкладають у відповідний (стратегічний) та інші політичні документи й у подальшому створюють змістовну частину політико-правової основи національного розвитку та співпраці на міждержавному рівні. Такими словами є "рівень довіри", "рівноправні партнерські відносини", "дружні дії", "взаємна підтримка", "ре-

форми та інтеграція", "цінності", "політична та правова обов'язковість країн (сторін)", "послідовність", "національні інтереси", "цілі сторін" тощо. З одного боку, це свідчить про прагнення всіх країн відвертості та прогнозованості у відносинах, а з іншого, – міжнародна практика не приховує того, як одні країни та їх політичні еліти прагнуть розв'язувати свої політичні й економічні проблеми за рахунок інших. У цьому їм допомагає й відома стратегія непрямих дій, відвертий тиск у вигляді санкцій і торговельних війн, підтримка опозиції та інші інструменти політики.

Як концептуально відпрацьований інструмент зовнішньої політики стратегічне партнерство має концентрувати у собі життєво-важливі маркери економічного, політичного, соціально- й духовно-культурного самопочування окремої людини, розвитку суспільства та країни в цілому. Наповнення цих маркерів певним змістом відбувається у документах економічного, соціального, безпекового, зовнішньополітичного, культурного, освітнього інформаційного, екологічного, енергетичного та іншого характеру, які приймають органи влади на національному рівні. Ними виступають закони, доктрини, програми, плани та інші документи. Стратегічне партнерство спрямовано на довготривалу перспективу та кропітку професійну роботу всіх ланок державної влади.

Стан співпраці України з ЄС показує, що "стратегічне партнерство" між сторонами діалогу перебуває у хронічній синусоїді, яка є наочним відображенням суперечностей між проголошеними намірами та діями. Ризики цієї синусоїди для стабільного розвитку країни присутні у стратегіях від Президентів Л. Кучми, В. Ющенко та В. Януковича, закінчуючи П. Порошенком. Ознакою цих стратегій стала так звана "аналогія". Іншими словами, до їх основи було покладено відносини зі стратегічним партнером – Польщею. 1997 року консультативний комітет Президентів України та Польщі сформував позицію сторін щодо розуміння стратегічного партнерства. Його стали розуміти як "взаємну підтримку намагань сторін до інтеграції до європейських структур. Кінцевим

результатом такого партнерства мала бути повсякчасна й тривала співпраця двох народів у співтоваристві демократичних націй". Із взятого за основу визначення випливало, що стратегічні питання національного державотворення України – країни із перехідною економікою й транзитивною політичною, правовою та соціальною системою – були підкорені євроінтеграційним процесам і цілям великої політики.

Проблематичність наочних результатів головних інтенцій національної стратегії інтеграції до єдиної Європи спостерігається в етапах її реалізації, заявах політиків і високопосадовців як в Україні, так і ЄС. Логіка цих етапів віддзеркалює послідовний політичний курс України щодо відмови від проголошеного 1990 року у Декларації "Про державний суверенітет" статусу нейтральної країни, ствердження політичної й економічної еліти країни у думці щодо переваг інтеграційної політики до ЄС, європейських та євроатлантичних структур безпеки. До основи визначення етапів варто покласти документи та рішення, які визначили контури взаємодії з ЄС, заяви політиків, які сформувавши *main stream* роботи органів державної влади та відповідних структур, на які покладено виконання завдань європейської інтеграції.

Перший етап – 1993 по 2014 рік

Перший етап можна назвати етапом наближення до ЄС, на якому Україна шукала свою модель інтеграції у межах трансформацій політичної, економічної і правової систем. Він охоплює часи президентства Л. Кучми, В. Ющенка та В. Януковича. У цей час положення Постанови Верховної Ради України "Про основні напрями зовнішньої політики України" (1993) щодо наміру України набути членства в ЄС, хоча й у віддаленій перспективі, набуло нормативно-правового звучання в **УГОДІ ПРО ПАРТНЕРСТВО ТА СПІВПРАЦЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС** (УПС, 1994). Угода між ЄС та Україною стала можливою тоді, коли Україна відмовилася від ядерної зброї і, підписавши 1994 року Будапештській меморандум, приєдналася до клубу денуклеаризованих європейських держав. Саме із цього

часу європейські та американські політики звернули увагу на Україну як країну, що стала поступово відходити з-під опіки Російської Федерації як країни – правонаступника колишнього СРСР.

Починаючи із цього документу Україна на шляху євроінтеграції стала країною-учасницею та виконавцем формули європейського інтегрованого простору, основу якого становили Копенгагенські критерії (1991). Вони відобразили готовність країн-кандидатів сповідувати спільні цінності; мати стабільні інститути, які гарантують демократію, владу закону, права та свободи людини, повагу до меншин; мати конкурентоспроможну ринкову економіку, бути готовими до тиску конкуренції у межах ЄС і прийняти всю сукупність правових норм ЄС.

Ці критерії створили стрижень стратегії ЄС у політиці розширення та отримували конкретне наповнення у всіх подальших документах, які Україна підписувала з ЄС. Щодо України лейтмотивом цієї стратегії стало набуття українським суспільством європейської ідентичності на засадах цінностей, що поділяють, як основи формування плюралістичного суспільства безпеки. Його теоретичні основи розробив К. Дойч. Нова ідентичність мала стати надійнішою та перспективнішою основою процесу інтеграції, ніж формальні міждержавні пакти й угоди. В УПС це ключове положення знайшло відображення у Преамбулі до Угоди, де розвиток співпраці між Україною та Європейськими Співтовариствами було пов'язано із дотриманням сторонами загальних цінностей, перелік яких базований на політичних та економічних свободах людини, цілях й основних принципах, які визначено у ст. 1 та 2 Угоди.

УПС поклала початок системному діалогу Україна – ЄС у рамках щорічних Самітів Україна – ЄС; Ради з питань праці; Комітету з питань співпраці; Комітету парламентської співпраці; Регулярних консультацій у форматі Україна – Трійка ЄС, постійних експертних консультацій. Наслідком запуску цих постійно діючих центрів зусиль стала суттєва інтенсифікація діалогу у форматах офіційних зустрічей і консульта-

цій на вищому й експертному рівнях. Щорічно кількість таких заходів між Україною та ЄС наближалася до 80.

Спільні зусилля сприяли укладанню у межах Угоди також окремих галузевих угод та виокремленню пріоритетних напрямків співпраці: енергетика; торгівля та інвестиції; транспорт та інфраструктура; освіта й наука; транскордонна співпраця; технології; екологія; законодавство й гуманітарна сфера.

У розвиток Угоди про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС було прийнято низку документів, які визначили контури партнерства та стратегію інтеграції: Указ Президента України "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)" (1996); Указ Президента України 1998 року "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу"; Указ Президента України 2002 року "Про затвердження Програми розвитку України "Європейський вибір, концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки"; План співробітництва Україна – ЄС на 2002-2007 роки; План дій Україна – ЄС 2005 року (терміном на три роки); Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" (2003); Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Послідовність. Ефективність. Відповідальність" (2004); Програма Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не для політиків (2008); "Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки" (2008) тощо.

За період з 1993 по 2014 рік у межах стратегії інтеграції України до ЄС проведено 17 самітів. Найбільш вагомими з них вважають:

- **Перший саміт Україна – ЄС (1997)** в Києві, на якому сторони діалогу з'ясували шляхи поглиблення економічної

співпраці та питання узгодження спільної договірно-правової бази;

- **Другий Саміт Україна – ЄС (1998)** у Відні, що зафіксував відносини між Україною та ЄС як "стратегічне партнерство" та окреслив низку питань, які стосуються міжнародних відносин, зовнішньої політики й політики безпеки;

- **Дев'ятий Саміт Україна – ЄС (2005)** у Києві, на якому було прийнято рішення про надання Україні статусу країни із ринковою економікою у контексті антидопінгового законодавства ЄС і підписано низку документів, які регулюють відносини між сторонами в авіаційній, навігаційній та енергетичних сферах. Сторони обговорили хід виконання Україною "Плану дій Україна – ЄС";

- **Десятий Саміт Україна – ЄС (2006)** у Гельсінкі, на якому ЄС висловив готовність розпочати переговорний процес щодо створення Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС та обговорення нового формату Угоди між Україною та ЄС, яка б замінила чинну Угоду про партнерство та співпрацю. Українська сторона наполягала на тому, що нова Угода має відобразити перехід партнерства і співпраці з ЄС до політичної асоціації та економічної інтеграції;

- **Одинадцятий Саміт Україна – ЄС (2007)** у Києві, на якому сторони підтвердили намір щодо укладання між Україною та ЄС нової Угоди про партнерство та співпрацю. Ключовим елементом Угоди мало стати створення між Україною та ЄС зони вільної торгівлі. Документи мали бути синхронізовані у часі після вступу України до СОТ. ЄС підтвердив зобов'язання щодо фінансування об'єкту "Укриття" на Чорнобильській АЕС і запропонував Україні співпрацю у забезпеченні безпеки ядерних об'єктів на її території.

- **Дванадцятий Саміт Україна – ЄС (2008)** у Парижі, на якому сторони досягли домовленості щодо укладення нової посиленої Угоди Україна – ЄС на принципах асоціації, а також розпочали діалог із визначення умов для запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до держав – членів Євросоюзу;

▪ **Чотирнадцятий Саміт Україна – ЄС (2010)** у Брюсселі, ключовими результатами якого стало зобов'язання сторін щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з метою забезпечення поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, представлення Плану дій щодо запровадження безвізового режиму та підписання протоколу щодо Угоди про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС про загальні принципи участі України у програмах Співтовариства, який дозволить Україні брати участь у програмах ЄС у таких сферах, як бізнес, підприємництво, енергетика, інформація, комунікація, технологія;

▪ **П'ятнадцятий Саміт Україна – ЄС (2011)** у Києві, на якому Україна та ЄС підтвердили спільне розуміння щодо тексту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Документ мав включити такі важливі положення, як створення зони вільної торгівлі та безвізовий режим.

▪ **Сімнадцятий Саміт Україна – ЄС (2013)** у Вільнюсі, у результаті якого Президент України В. Янукович не підписав Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, аргументуючи цей крок необхідністю узгодження інтересів України як на Заході, тобто з ЄС, так і на Сході, тобто з Російською Федерацією та країнами СНД.

Найбільш вагомі результатами цього періоду у співпраці України з ЄС пов'язані з Президентом В. Ющенко та сприйняттям європейською спільнотою прагнень України до Європи за підсумками Помаранчевої революції 2004 року. У розвиток Угоди про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС (1994) було прийнято низку документів, які суттєво наблизили Україну на шляху до ЄС: "План дій Україна – ЄС" (2005), що був розрахований на три роки (із можливістю пролонгації максимум на один рік); "Меморандум про взаєморозуміння стосовно співпраці в енергетичній сфері між Україною та ЄС" (2005); Угода про повітряне сполучення (2005); Угода про співпрацю у сфері глобальної навігаційної супутникової системи "Галілео" (2005) та узгодження про-

екту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2012). Вступ України до СОТ (2008) відкрив перед нею перспективи в економічній сфері, які стали пов'язувати зі створенням Зони вільної торгівлі (ЗВТ) з ЄС.

Проте, політичне протистояння 2006-2007 років щодо владних повноважень між Президентом В. Ющенком і Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко, а з часом – між Президентом В. Януковичем та опозицією у 2012-2013 роках щодо європейської перспективи України сприяло охолодженню відносин між Києвом і Брюсселем та обранню ЄС обережної лінії поведінки. Загострення політичного протистояння в Україні свідчило, що між головними політичними силами відсутній діалог щодо моделі національного розвитку та її місця у функціонуванні Європейського Союзу.

Специфіку цього етапу відобразила ціла низка особливостей матеріалізації політики інтеграції в ЄС у межах проголошеного стратегічного партнерства. Вони стосуються як України, так і ЄС:

- Багатовекторна стратегія зовнішньої політики України часів Президентства Л. Кучми кидала тінь на національну стратегію до європейських та євроатлантичних структур безпеки В. Юценка, а та, своєю чергою, відкидалася позаблоковим статусом України як регіональної держави В. Януковича. За таких умов зберегти українським керівництвом в очах європейських політиків дух європейських прагнень ставало все складніше, а маневрування між стратегічними партнерами ЄС, США, Російською Федерацією, які переслідували протилежні політичні та економічні інтереси, оберталось для України великими втратами в економіці й погіршенням соціально-економічної й політичної ситуації. Постійне корегування зовнішньої політики в обмін на тимчасові вигоди негативно впливало на міжнародний імідж України.

- Більшість стратегічних завдань, які, починаючи з 2000 року ставила перед собою Україна, залишалися скоріше у площині політичних намірів, ніж таких, що втілені в

конкретні документи рішень. Наприклад, Послання Президента Л. Кучми "Європейський вибір" (2002) передбачало низку важливих завдань, які так і не було виконано у встановлені терміни. Серед них: вступ України до СОТ (2002-2003); підписання угоди про асоціацію України та ЄС (2003-2004); проведення переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС (2003-2004); узгодження законодавства України із законодавством ЄС у пріоритетних сферах (2002-2007); виконання процедур, що необхідні для набуття чинності Угоди про асоціацію (2004-2007); проведення переговорного процесу та створення митного союзу між Україною та ЄС (2005-2007); повне виконання Угоди про асоціацію та Копенгагенських критеріїв членства в ЄС (2007-2011); створення реальних передумов вступу України до ЄС (2011).

- Затягування з боку України імплементації до національного законодавчого поля норм і принципів ЄС створювало певне напруження у відносинах і нагадувань Україні як стороні діалогу про наявність клубної дисципліни. Лейтмотивом двосторонніх відносин стало гасло "Ми єдині тоді, коли поділяємо думки та прагнемо спільних цілей". Про таку лінію поведінки Україні було нагадано на саміті Україна – ЄС 2013 року у Брюсселі, а привернення уваги до незасвоєних уроків політики інтеграції виглядало наступним чином: Україні необхідно імплементувати до національного законодавства демократичні норми дотримання прав і свобод людини; сконцентруватися на формуванні громадянського суспільства; модернізувати політичну систему; почати розбудову відкритої і конкурентної економічної системи.

- Для українських товарів ринок ЄС виявився "полем битви нерівних". *De facto* українські товаровиробники зіткнулися з антидемпінговими процедурами щодо товарів металургійної галузі, завищенням тарифів на товари легкої, переробної і харчової промисловості, які становили основу її експорту до країн ЄС. На вимогу української сторони цей тиск дещо зменшився 2003 року, коли між Україною та ЄС було укла-

дено Угоду про взаємний доступ товарів і послуг у межах підтримки курсу України до СОТ.

Наслідками поєднання внутрішніх прорахунків в економічній політиці та обмежень ЄС у торгівлі з Україною стало падіння ВВП на початку 2000-х років на 59,0 % від рівня 1991 року; скорочення частки високотехнологічної продукції у загальному експорті України протягом 2003-2007 років з 2,4 % до 1,2 %. У міжнародному поділі праці Україну стали сприймати як країну з експортно-сировиною моделлю розвитку. Британській аналітик Д. Шерр слушно зауважив: "Західні уряди не мають жодних важелів, аби знайти покупців для українських товарів, тим паче, – інвесторів, що готові вкладати гроші в українську економіку. Якщо Україна не вживе заходів, аби стати привабливішою для приватних осіб, з яких складається західній світ, зовнішня політика Заходу швидко вичерпає свої можливості".

Другий етап – із 2014 року по теперішній час

Другий етап можна назвати періодом прагматизації відносин ЄС з Україною та пошуком нового формату партнерства та співпраці. Лейтмотивом цього періоду може служити думка Президента Л. Кучми, яку він висловив у Посланні до Верховної Ради України 2003 року: "Нам потрібно усвідомлювати, що Україна здійснюватиме входження до Євросоюзу в міру того, як Європа входить до України – європейські стандарти політичної культури, суспільні й трудові відносини, спосіб мислення і життя. Ми будемо в Європі, коли філософський євростандарт стане переконанням і повсякденною практикою наших громадян, які хочуть долучитися до прогресивної та розвиненої цивілізації".

Таке міркування экс-президента є визнанням того, що у своїх прагненнях до ЄС українська сторона не тільки не досягла задекларованих в Угоді про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, але й мала розпочати кропітку й тривалу роботу щодо

виховання людини з новою свідомістю. На сьогодні в інтеграційних прагненнях українського суспільства це виглядає не як самоціль державної освітньої й культурної політики, а як одна з головних умов входження до європейського цивілізаційного простору. В умовах поліформизму інформаційних, соціально-культурних і політичних орієнтацій українського суспільства вона має стати соціальною скрепою всіх верств і прошарків населення, незалежно від майнового і соціального положення, і мобілізуючим фактором на шляху до поставленої мети. Зрозуміло, що таке єднання можливо за двох умов – соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством і курсу на побудову соціальної держави, де присутній патерналізм.

До найбільш відчутних результатів другого етапу праці ЄС й України слід зарахувати підписання 2014 року між Україною та ЄС **УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ (Association Agreements) та ПОГЛИБЛЕНОЇ І ВСЕОХОПЛЮЮЧОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Areas Agreements)**. Перший документ має політичний характер та означає готовність партнерів із країн СНД дотримувати узгодженої з ЄС зовнішньої політики; другий – економічний характер (складова Угоди про асоціацію) і визначає головні орієнтири у напрямі економічного зближення з ЄС. Документи набули чинності 2017 року після їх ухвалення главами держав та урядів ЄС 2016 року. Верховна Рада України Угоду про асоціацію з ЄС ратифікувала 2014 року, ще до ратифікації усіма країнами – членами ЄС, з початку 2016 року Угода почала діяти в частині зони вільної торгівлі.

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС містить положення політичного, економічного та секторального характеру.

Розділ 1 (загальні принципи) наголошує на повазі до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, принципів верховенства права, суверенітету й територіальної цілісності, ринкової економіки, належного врядування, сталого розвитку, боротьби із злочинністю.

Розділ 2 присвячено політичному діалогу та реформам, політичній асоціації, співпраці та конвергенції у сфері зовнішньої і безпекової політики.

Розділ 3 (юстиція, свобода та безпека) передбачає співпрацю у сфері зміцнення ефективності судової системи, захисту персональних даних, міграції, управління кордонами, співпрацю щодо боротьби з економічними злочинами (відмивання коштів, фінансування тероризму, нелегальна міграція, торгівля людьми, зброєю та наркотиками, контрабанда товарів, ухилення від оподаткування, корупція).

Закріплено принцип недискримінації законно працевлаштованих робітників із громадянством іншої сторони Угоди про асоціацію щодо умов праці, винагороди або звільнення, порівняно із власними громадянами. Угода про асоціацію безпосередньо не започатковувала безвізовий режим. Це було встановлено 2017 року окремою Угодою для осіб, що в'їжджають до ЄС (крім Великої Британії та Ірландії) за біометричним паспортом на термін до 90 днів з іншою метою, ніж працевлаштування або навчання (при цьому має бути підтверджені мета перебування та рівень фінансового забезпечення, достатній для перебування в ЄС). Через отримання безвізового режиму пересічні українці почувалися більш мобільнішими та наближеними до європейського освітнього й культурного простору.

Розділ 4 (торгівля й питання, пов'язані з торгівлею) та **розділі 5** (економічна та галузева співпраця) сконцентровані переважно на економічних положеннях Угоди.

Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі

Зону вільної торгівлі засновано згідно із положеннями *розділу 4* Угоди про асоціацію. Вона почала діяти з 2016 року, але вже з травня 2014 року до кінця 2015 року ЄС надав автономний преференційний режим для товарів з України на односторонній основі. Паралельно, до кінця 2017 року, діяли преференції для груп товарів з України в межах Загальної системи преференцій.

Глава 1 (Національний режим і доступ товарів на ринки) передбачає створення зони вільної торгівлі протягом перехідного періоду максимум за 10 років. При цьому тарифна лібералізація з боку ЄС на користь товарів з України має відбуватися швидше (перехідний період – сім років). Наприкінці перехідного періоду імпорتنі мита мають бути скасовані на переважну більшість товарів у межах взаємної торгівлі між Україною та ЄС. Україна зобов'язалася здійснити "обнуління" митних зборів на 52,6 % товарів із Європи, а ЄС – на 82,2 % товарів з України. "Обнуління" митних зборів на такі чутливі сфери українського експорту, як металургія, машинобудування та продовольство вирішено не здійснювати на період від п'яти до 10 років. Ці та інші питання було запропоновано розглядати окремо на площадках, які вже працюють у межах структур Угоди про асоціацію.

Розклад зниження мита міститься у *Додатку I-A*, де для кожної групи товарів вказано базову ставку імпортного мита, а також період, протягом якого це мито має бути скасовано, якщо не вказано інше. Наприклад, Україна має скасувати мито на скло оптичне протягом трьох років, порівняно із базовою ставкою 10,0 %, а ЄС – одразу скасувати, порівняно із базовою ставкою 3,0 %. За п'ять років дії Угоди передбачено додаткові консультації щодо прискорення та розширення скасування ввізного мита. У *Додатку I-B* містяться особливі положення щодо стягнення мита на імпорту одягу, що вже був у використанні.

У доповненні до *Додатку I-A* міститься інформація про тарифні квоти. Цей інструмент переважно використовує ЄС на низку видів харчової продукції з України, який передбачає, що в межах цієї квоти імпортне мито не стягується, а експорт з України за межами тарифної квоти має бути обкладений імпортним митом в ЄС. Під тарифні квоти підпадали близько 18,0 % експорту України до ЄС і 4,0 % експорту ЄС до України. Зокрема, під дію тарифних квот ЄС підпадають яловичина, свинина, м'ясо баранини, м'ясо птиці, молоко, вершки, йогурти, зернові, висівки, мед, цукор, крохмаль,

гриби, часник, солод, виноградний і яблучний соки, вершкове масло, цигарки, етанол, яйця та альбуміни, інші види товарів. Для деяких видів із цих товарів передбачено збільшення тарифних квот протягом п'яти років.

Адміністрування тарифних квот, залежно від виду продукції, здійснюють за принципом "перший подав заявку – перший одержав" або за системою імпортного ліцензування. На практиці за частиною товарів українські експортери не використовують повний обсяг тарифної квоти, а за окремими товарами обсяг тарифної квоти стає вичерпаний уже незабаром після початку дії нового року для обчислення квот.

Тарифні преференції (скасування або зниження мита) сторони надають для товарів, що походять з території (вироблені в) ЄС або України. Правила походження, що регламентують, які товари можна вважати такими, що були вироблені у країні – стороні Угоди, прописано у *Протоколі 1* у розрізі конкретних груп товарів. Наприклад, злаки мають бути повністю вирощені на території цієї країни. У локомотивах вартість матеріалів із третіх країн (інших, ніж сторони Угоди про асоціацію) не має перевищувати 40,0 % для того, щоб експортери України або ЄС могли користуватися тарифними преференціями у взаємній торгівлі. Діють обмеження на зарахування до повністю вироблених товарів продукції морського промислу на кораблях або плавучих базах України чи ЄС (зокрема, реєстрація, прапор, щонайменше 50,0 % власності резидентів, громадянство капітану та офіцерів, щонайменше 75,0 % команди).

Преференційний режим застосовують лише до товарів, що постачають безпосередньо між ЄС та Україною; у випадку транзиту до товарів, які перебувають під наглядом митних органів у країні транзиту без здійснення з ними операції, крім транспортування та збереження у належному стані; в обмежених випадках до товарів, які перебували на виставках у третіх країнах. Принцип кумуляції дозволяє включати до преференційного режиму товари, недостатньо перероблені в ЄС, але вироблені на основі матеріалів, що походять з України. Аналогічно це стосується товарів, що недостатньо

перероблені в Україні, але вироблені на основі матеріалів, що походять з ЄС. Пізніше Україна почала застосовувати положення Регіональної конвенції про пан-середземноморські преференційні правила походження, що дозволяє використовувати принцип діагональної кумуляції походження товарів, якщо між країнами – учасницями ланцюга вартості також діють угоди про вільну торгівлю на додаток до аналогічних угод з ЄС. До системи Пан-Євромед, крім ЄС та України, входять країни ЄАВТ, західнобалканські, середземноморські країни, Молдова, Грузія, але Україна має угоди про вільну торгівлю тільки із деякими із цих країн.

Засвідчує походження товару сертифікат із перевезення товару EUR.1, який надають митні органи країни-експортера, або у вказаних випадках декларація інвойс, надана експортером. Ці випадки передбачають обмеження вартості партії товарів у 6,0 тис. євро або якщо експортер одержав від митних органів статус затвердженого експортера. Звільняють від підтвердження походження малі пакунки, що пересилають приватні особи (вартістю до 500 євро) та особистий багаж подорожніх (до 1200 євро), якщо ці товари не призначені для продажу. Вимоги до оформлення сертифікату EUR.1 і декларації інвойс є у *Додатках III і IV* до Протоколу 1. Зокрема, сертифікат має бути виданий однією з офіційних мов ЄС на папері із друкованим фоновим візерунком із водяних знаків зеленого кольору (гільош).

У випадку шахрайства або відсутності адміністративної співпраці з боку однієї зі сторін інша сторона може тимчасово призупинити дію преференційного режиму для відповідного товару на термін до шести міс. Це, зокрема, стосується питання визначення походження товарів, наприклад, якщо йдеться про імпорт товарів, які формально походять з ЄС або України, але його обсяги перевищують звичайний рівень виробництва та експортний потенціал, які має сторона, що експортує. Іншими словами, якщо існують масові випадки, за яких усупереч документам про походження товари фактично походять із третьої країни за межами зони вільної торгівлі Україна – ЄС.

Україна зарезервувала за собою право зберігати експортне мито на окремі види товарів (живі тварини, шкіряна сировина, олійні культури, металобрухт) протягом 10 років. Графік їх скасування вказано у *Додатку I-C*. Протягом 15 років, за умов перевищення визначених обсягів експорту, можливо застосування до цих видів товарів додаткових захисних експортних мит, згідно з *Додатком I-D*.

Угода забороняє у взаємній торгівлі експортні субсидії на сільськогосподарські товари, нетарифні обмеження експорту або імпорту (крім узгоджених винятків, зокрема тих, що передбачені нормами СОТ).

Угода про асоціацію не забороняє її сторонам утворювати або зберігати митні союзи, зони вільної торгівлі або домовленості про прикордонну торгівлю, якщо це не суперечить домовленостям у межах цієї Угоди.

Глава 2 (Засоби захисту торгівлі) передбачає можливість застосування глобальних захисних заходів, але при цьому необхідно повідомити іншу сторону про відповідне розслідування, якщо вона належить до п'яти найбільших поставальників цього товару на ринку сторони, що імпортує. Україна користується привілеями як країна, що розвивається: вона буде захищена від застосування захисних заходів за певним товаром експорту, якщо її частка на ринку цього товару в ЄС становитиме менше 3,0 % (якщо сумарна частка таких країн, що розвиваються, із часткою менше 3,0 % не перевищує 9,0 %).

Україна зі свого боку зарезервувала право впроваджувати додаткове захисне мито на імпорт легкових автомобілів протягом 15 років, якщо цей імпорт зростає абсолютно або відносно національного виробництва, завдає шкоди українським виробникам, перевищує обсяги, вказані у *Додатку II*, і перевищує обсяг первинних реєстрацій легкових автомобілів в Україні.

Угода про асоціацію дозволяє застосовувати антидемпінгові та компенсаційні заходи, згідно з нормами СОТ, але при виборі заходів, наскільки це прийнятно, має бути надана

перевага ціновим зобов'язанням експортерів, а не антидемпінговому миту.

Глава 3 (Технічні бар'єри у торгівлі) охоплює питання технічних регламентів, стандартів і процедур оцінювання відповідності товарів установленим вимогам. Продукція може продаватися в ЄС тільки після процедури оцінювання її відповідності основним вимогам. Використання виробниками гармонізованих чи інших стандартів є добровільним.

Україна зобов'язалась здійснити наближення законодавства у цій сфері до норм ЄС. Горизонтальне законодавство, яке стосується різних галузей (загальна безпека продукції, установлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, загальна система маркетингу продукції, одиниці виміру, відповідальність за браковану продукцію) має бути адаптована протягом одного року; вертикальне законодавство (за галузями) – протягом двох-п'яти років. Протоколом до Угоди про асоціацію має бути Угода про оцінювання відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА), до якої включають сектори після адаптації технічних вимог щодо норм ЄС. Включення групи товарів до АСАА передбачає, що взаємна торгівля ними між сторонами відбуватиметься на тих самих умовах, як і всередині ЄС.

Україна має утримуватися від зайвих змін технічного законодавства (крім наближення до норм ЄС), поступово впроваджувати зведення Європейських стандартів (EN) як національні стандарти, скасувати конфліктні національні стандарти (ГОСТ). Вимоги щодо маркування не мають створювати зайвих перешкод для торгівлі.

Глава 4 (Санітарні та фітосанітарні заходи) передбачає, що Україна також має наближувати своє законодавство, згідно із Додатком V (має представити стратегію). У Додатку XI вказано частоту фізичних перевірок імпорту. Сторони мають повідомляти протягом двох робочих днів про важливі ризики здоров'ю населення, тварин, рослин. Якщо сторона-імпортер запроваджує обмежувальні заходи через ризик

здоров'ю людей, тварин або рослин, то сторона-експортер має також вживати еквівалентних заходів.

Для експорту продукції тваринного походження в ЄС потрібно отримати попередній дозвіл. Спочатку відбувається перевірка зі сторони ЄС системи державного контролю з певного виду продукції. Потім відбувається процедура затвердження експортних потужностей на рівні підприємств – потенційних експортерів такої продукції.

Для допомоги у роз'ясненні вимог щодо товарів, які імпортують до ЄС, створено інтернет-портал "Access2Markets", на якому потрібно вказати країну походження товару, країну призначення та вид товару. Система надає інформацію про імпортні процедури, вимоги до товару із посиланням на нормативні документи, імпортні тарифи в ЄС, податки (на додану вартість, акцизний збір), правила походження, фактичні обсяги імпорту.

Глава 5 (Митні питання та сприяння торгівлі) передбачає загальне спрощення адміністративних процедур для стимулювання торгівлі, застосування єдиного адміністративного документу з метою митного декларування, спрощені процедури для уповноважених економічних операторів, необов'язковість використання митних брокерів тощо. Має бути забезпечено застосування міжнародних інструментів у митній справі й торгівлі, у тому числі ті, що розроблені Всесвітньою митною організацією, СОТ, ООН. Є також посилання на Митні прототипи ЄС, які кодифікують передовий досвід країн у сфері митної справи.

Митні збори не можуть перевищувати вартість наданих послуг, їх не мають розраховувати на адвалорній основі, щоб не дублювати функцію мита. У сфері митного оцінювання є посилання на Угоди про застосування ст. VII ГАТТ-1994 (установлення мінімальної митної вартості заборонено).

У рамках митної співпраці передбачено можливість спільного контролю на кордоні, взаємне визнання уповноважених експортерів і митних контролів (якщо доцільно); на-

дання допомоги на запит іншої сторони або без такого запиту (якщо є підозри щодо порушення митного законодавства).

Наближення митного законодавства України має відбуватися, згідно із Додатком XV. Зокрема, передбачено впровадження до законодавства України значної частини положень Модернізованого митного кодексу ЄС (Регламент №450/2008) протягом трьох років, частина яких – на основі принципу найкращих зусиль. Наприклад, ст. 13 Кодексу визначає статус уповноваженого економічного оператора двох видів щодо : спрощення митного контролю; щодо безпеки. Стаття 115 дозволяє на запит декларанта спрощення при оформленні партії різних товарів із застосуванням однієї ставки мита (найвищої серед ставок для різних товарів) для всієї партії, якщо часові та матеріальні витрати на оформлення кожного виду товару окремо економічно невиправдані.

Глава 6 (Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля) передбачає лібералізацію сторонами взаємної торгівлі послугами (надається національний режим і режим найбільшого сприяння) за модальностями заснування підприємницької діяльності та транскордонного надання послуг із застереженнями, що вказані у відповідних додатках. При цьому окремі види послуг є винятком, на які режим вільної торгівлі не розповсюджено (торгівля зброєю, аудіовізуальні послуги, національний морський каботаж, міжнародні повітряні перевезення тощо).

Дозволено також в'їзд і тимчасове перебування для цілей економічної діяльності деяких категорій працівників:

- основного персоналу (керівництва компаній) терміном до трьох років;
- випускників-стажерів – один рік;
- продавцям бізнес-послуг (які ведуть переговори щодо укладання угод, але не продають послуги безпосередньо населенню) – 90 днів;
- постачальникам договірних послуг (що найняті юридичною особою), незалежним фахівцям (самозайнятим) – зазвичай шість місяців.

До останніх двох категорій є вимоги щодо наявності професійного досвіду не менше трьох або шести років, відповідно, і диплому про вищу освіту або відповідної кваліфікації.

Дозволено застосовувати ліцензування послуг, але ліцензії мають бути надані на основі об'єктивних критеріїв, що виключають волюнтаризм. Далі у главі викладено положення для окремих галузей. Наприклад, за три роки режим ліцензування у сфері поштових послуг має бути застосований тільки до універсальної послуги (постійне надання поштових послуг визначеної якості у всіх пунктах на території країни за доступними цінами для всіх користувачів). Якщо ринок телекомунікаційних послуг не є конкурентним, то вертикально інтегрована компанія має забезпечувати прозорість власних оптових цін і внутрішніх трансфертних цін для запобігання недобросовісного перехресного субсидування.

Сторона може вимагати реєстрації транскордонних постачальників фінансових послуг і фінансових інструментів. Наявні посилення на міжнародні стандарти у сфері фінансових послуг Базельського комітету, Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, ОЕСР, Групи двадцяти, Міжнародної організації комісій із цінних паперів, Групи із розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Групи семи.

У сфері морського транспорту Угода діє щодо морських перевезень між портами України та держав – членів Європейського Союзу, між портами держав – членів ЄС, а також щодо торгівлі з третіми країнами. Тобто винятком є внутрішні морські перевезення. Має бути наданий недискримінаційний доступ до портів і пов'язаних послуг. Доступ до ринку послуг автомобільного, залізничного, внутрішнього водного та авіаційного транспорту мають регулювати окремі угоди. До цього моменту підтверджено дію двосторонніх угод, неможливість введення більших обмежень, ніж тих, що наявні на момент набуття чинності Угодою про асоціацію.

У сфері електронної торгівлі вказано на необхідність відповідності найвищим міжнародним стандартам захисту ін-

формації. Забезпечено діалог щодо захисту прав споживачів у сфері електронної торгівлі, визнання сертифікатів електронних підписів, що видані населенню тощо.

Угода дозволяє робити винятки з лібералізації доступу до ринків послуг із міркувань захисту безпеки, моралі, громадського порядку, життя та здоров'я людей, тварин або рослин; збереження вичерпних природних ресурсів, якщо аналогічні обмеження накладено також на національних інвесторів або постачальників послуг; захисту національних художніх, історичних або археологічних цінностей; запобігання шахрайству, захисту приватного життя; установавання або стягнення прямих податків; у випадку системи соціального захисту та реалізації офіційних повноважень.

Глава 7 (Поточні платежі та рух капіталу) забороняє обмежувати платежі у вільно конвертованій валюті за поточними рахунками платіжного балансу (пов'язані з оплатою товарів і послуг, переказом відсоткових платежів, дивідендів тощо). У сфері прямих інвестицій має бути забезпечено вільний рух капіталів. За інших типів інвестицій (комерційний кредит, фінансові позики, портфельні інвестиції) вільний рух капіталу має бути забезпечений, якщо це стосується резидентів ЄС або України. Для надання режиму внутрішнього ринку у сфері фінансових послуг Україна має провести лібералізацію операцій на рахунку операцій із капіталом і фінансовому рахунку платіжного балансу до рівня ЄС. Обмежувальні заходи терміном до шести місяців все ж може бути дозволено у випадку труднощів у сфері валютно-курсової або грошово-кредитної політики.

Глава 8 (Державні закупівлі) забезпечує поступове взаємне відкриття ринків державних контрактів, у комунальному та інфраструктурному секторах, концесійних договорів. Передбачено наближення законодавства України, у тому числі до Директиви № 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради про координацію процедур із проведення тендерів на укладення контрактів з виконання робіт, постачання товарів і надання послуг, а також Директиви № 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради про

координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах.

Із самого початку має відбутися відкриття ринків у випадку контрактів, які перевищують певний пороговий рівень суми (кожні два роки рівень має бути переглянуто). Наприклад, оновлені 2018 року порогові рівні становили 135,0 тис. євро (без ПДВ за курсом НБУ) для державних контрактів на поставку товарів і надання послуг для центральних державних органів; 418,0 тис. євро – для державних контрактів на поставку товарів і надання послуг для інших установ, підприємств чи організацій; 5,225 тис. євро – для державних контрактів на виконання робіт тощо.

Державні контракти мають бути укладені після оприлюднення всіх планових закупівель заздалегідь, визначення виконавця контракту за об'єктивними критеріями на засадах прозорості та недискримінації. Опис характеристик робіт, товарів або послуг не має містити посилення на конкретні марку, крім випадків, коли це супроводжують слова "або еквівалент". Учасники, які не одержали контракт, мають право отримати роз'яснення з цього приводу. В Україні має діяти неупереджений і незалежний державний орган для перегляду рішень, які прийнято замовниками. Це не виключає можливість перегляду його рішень судом.

Глава 9 (Інтелектуальна власність) деталізує терміни захисту за відповідними видами інтелектуальної власності. Наприклад, у випадку авторського права на літературні твори – 70 років після смерті автора, на кінематографічні або аудіовізуальні – 70 років від дати смерті останньої із групи визначених за життя осіб. Визнано необхідність укладання угод між відповідними організаціями колективного управління країн і взаємного передавання авторської винагороди. Комп'ютерні програми охороняють як літературні твори. Бази даних, які є результатом творчої праці автора, охороняє авторське право. Але охорону не поширено на їх інформаційне наповнення.

Права на запис і розповсюдження можуть бути обмежені у випадку приватного застосування, використання коротких витягів через повідомлення останніх подій, поодинокого відтворення організацією мовлення для власних передач, лише з метою навчання або наукового дослідження. Дозволено створення резервної копії комп'ютерної програми особою, яка має право на її використання.

Урегульовано правила реєстрації і використання торговельних марок. Наприклад, реєстрацію визнають недійсною у випадку суперечності із правами, що зареєстровані раніше, якщо торговельна марка є ідентичною до тієї, що зареєстрована раніше, і товари або послуги за цими марками є тотожними або схожими. Торговельні марки охороняють 10 років із правом подовження.

У Додатку XXII є перелік зареєстрованих географічних зазначень, які підлягають охороні, для сільськогосподарських товарів, харчових продуктів і спиртних напоїв двома мовами. Їх охороняють від комерційного використання для подібних продуктів, які не відповідають специфікації продукту, або коли є зловживання репутацією географічного зазначення; від імітування зазначення за допомогою виразів типу "стиль", "смак", "подібний" тощо. У випадку конфлікту торговельної марки та географічного зазначення пріоритет надають останньому, крім випадку, за якого йдеться про добре відому торговельну марку. Протягом перехідного періоду (7-10 років) Україна зарезервувала право своїх виробників використовувати такі назви, як шампанське, коньяк, деякі види вин і сирів.

Гарантований захист промисловим зразкам, у тому числі тим, що не зареєстровані, але були доведені до загального відома. Термін дії охорони становить щонайменше п'ять років із правом подовження (до 25 років). Передбачено винятки, наприклад, не охороняють зовнішні ознаки продукту, які зумовлені винятково його технічною функцією.

У сфері патентів основну увагу приділено додатковим охоронним сертифікатам; винаходам у сфері біотехнологій; захисту даних, що пов'язані із випробуваннями. Додаткові

охоронні сертифікати надають для виробів, що призначені для захисту здоров'я та рослин, і подовжують період охорони, порівняно із патентами, з урахуванням необхідності тривалих випробувань перед випуском виробів на ринок. У сфері біотехнологій деякі винаходи не патентують з етичних міркувань. Іншим винятком є дозвіл фермеру використовувати продукт його врожаю, що вирощений із придбаного запатентованого іншою особою біологічного матеріалу, для розмноження ним у власному господарстві.

Сторони Угоди мають підтримувати знання, інновації і практичні надбання корінних і місцевих спільнот, які втілюють традиційні стилі життя, зокрема якщо це сприяє збереженню біорізноманіття, і заохочувати справедливий розподіл переваг від цього.

У випадку порушення прав інтелектуальної власності сторони гарантують, що за заявою власника судові органи можуть вимагати вилучення із торговельних каналів або знищення відповідних товарів, а також матеріалів і знарядь. Посередників (таких, як провайдери послуг із доступу до комунікаційної мережі, хостингу або кешування) зазвичай звільняють від відповідальності, вони не зобов'язані здійснювати моніторинг інформації. Але хазяїн інтелектуальної власності може вимагати від них припинення порушення, за його заявою митні органи тимчасово затримують контрафактні або піратські товари.

Глава 10 (Конкуренція) визначає дії, які заборонено, якщо вони впливають на торгівлю між Україною та ЄС і порушують конкуренцію на території однієї зі сторін: угоди або узгоджені дії суб'єктів господарювання, зловживання домінуючим становищем, концентрація (зокрема, об'єднання або поглинання підприємств). Протягом п'яти років державні монополії мають скоригувати умови діяльності у напрямку недискримінаційного ставлення до фізичних або юридичних осіб з України та ЄС у процесі продажу або закупівлі товарів.

Заборонено державну допомогу, якщо вона загрожує створити конкуренцію та може впливати на торгівлю між Сторонами, крім винятків:

- допомога соціального характеру споживачам без дискримінації щодо походження товарів;
- відшкодування збитків, що спричинені надзвичайними ситуаціями;
- сприяння розвитку регіонів із найнижчим рівнем життя або суттєвим безробіттям;
- сприяння важливому проекту для спільного європейського інтересу або для виправлення порушень роботи в економіці України чи країни – члена ЄС;
- сприяння розвитку певної економічної діяльності;
- підтримка культури;
- стимулювання інвестицій для відповідності екологічним стандартам ЄС.

З метою забезпечення контролю та прозорості має бути створений реєстр схем державної допомоги протягом п'яти років. Мають бути повідомлені про випадки допомоги у розмірі більше 200,0 тис. євро для одного підприємства протягом трирічного періоду.

Глава 11 (Питання, пов'язані з торгівлею енергоносіями) охоплює торгівлю природним газом, електроенергією та сирою нафтою. На внутрішньому ринку ціни мають регулювати попит і пропозиція для промислових споживачів. Але може бути встановлена з обмеженим терміном дії регульована ціна у випадку газу та електроенергії. Не дозволено продаж на експорт до іншої сторони Угоди енергоносіїв за вищими цінами, порівняно із внутрішніми цінами, унаслідок заходів державного регулювання. У випадку збою у постачанні енергоносіїв унаслідок дій третьої країни сторона-постачальник, не має нести відповідальність. В Україні перевагу надають прийняттю законодавства, що узгоджено із Договором про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 року.

Глава 12 (Прозорість) стосується інформування про регуляторні заходи загального призначення.

Глава 13 (Торгівля та сталий розвиток) містить посилення на міжнародні норми та вимоги наближення законодавства України до норм ЄС. Зокрема, це стосується питань у

сфері праці: свобода об'єднань, усунення примусової і дитячої праці, дискримінації щодо зайнятості та професій. Трудові стандарти не мають бути використані для протекціоністських цілей. У сфері захисту довкілля сторони мають сприяти екологічному маркуванню товарів, торгівлі легальною лісовою продукцією, що відповідає принципам сталого розвитку тощо. Сторони також не мають послаблювати охорону довкілля середовища або праці задля покращення торгівлі або інвестицій.

Глава 14 (Урегулювання суперечок) передбачає консультації як первинний спосіб, які мають відбуватися протягом 30 днів (або 15 днів у випадку термінових питань, три дні – у разі припинення транзиту енергоносіїв). Якщо консультації не дають результату, то створюють третейську групу із трьох осіб. Якщо сторони не дійшли згоди щодо призначення цих осіб, то члени арбітражної групи обирають шляхом жеребкування із попередньо погодженого списку серед 15 потенційних членів (по п'ять із кожної сторони, негромадян сторін Угоди). Арбітражна група надає попередній звіт протягом 90 днів, далі приймає коментарі сторін і виносить остаточну постанову. Відповідач має повідомити про час, який йому знадобиться на виконання постанови арбітражної групи. Якщо сторони не дійшли згоди щодо адекватної компенсації, то скажник має право призупинити виконання своїх зобов'язань у розділі про зону вільної торгівлі на рівні, що еквівалентний шкоді, зокрема шляхом підняття тарифів до їх рівня у рамках режиму найбільшого сприяння замість нульового або іншого преференційного рівня. Рішення арбітражної групи є обов'язковим для сторін Угоди, але не створює прав або обов'язків для фізичних чи юридичних осіб. При виникненні питань щодо тлумачення положень закону ЄС можна звернутися до Суду ЄС.

Глава 15 (Механізм посередництва) також дозволяє досягнення взаємопогодженого рішення на основі прискорених процедур за допомоги посередника.

Економічна та галузева співпраця

РОЗДІЛ 5 про економічну та галузеву співпрацю описує питання секторальної інтеграції і співпраці. Він також містить посилання на відповідні додатки, в яких перелічено нормативні документи ЄС, що має імплементувати Україна до свого законодавства.

Глава 1 (Співпраця у сфері енергетики, включаючи ядерну), зокрема, передбачає співпрацю у сфері модернізації енергетичної інфраструктури, інтеграції електроенергетичної системи, диверсифікації джерел постачання, сприяння енергоефективності та енергозбереженню тощо. Передбачено протягом 11 років запровадження нормативів мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів. За три роки має бути запроваджене законодавство у сфері енергоефективності, за два роки – у сфері ядерної безпеки тощо. Україна є членом Енергетичного співтовариства ЄС з 2013 року. ЄС став найбільшим донором у проєкті безпечного саркофагу в Чорнобильській атомній електростанції.

Глава 2 (Макроекономічна співпраця) має на меті забезпечення дотримання принципів "макроекономічної стабільності, збалансованості державних фінансів і платіжного балансу".

Глава 3 (Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит) спрямована на розвиток середньотривалого бюджетного планування, удосконалення програмно-цільових підходів, імплементацію стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Інституту внутрішніх аудиторів (ІІА), Міжнародної федерації бухгалтерів (IFAC) і найкращих практик ЄС у сфері контролю та аудиту державних фінансів.

Глава 4 (Оподаткування) містить положення щодо вдосконалення податкової системи, зокрема у сфері відшкодування податку на додану вартість задля уникнення накопичення заборгованості, боротьби із шахрайством і контрабандою підакцизних товарів; поступового наближення акцизних ставок на тютюнові вироби; наближення законодавства

у сфері ПДВ, витрат на відрядження, акцизів й оподаткування енергопродуктів та електроенергії.

Глава 5 (Статистика) передбачає співпрацю між статистичними органами сторін і гармонізацію української статистичної системи до європейської.

Глава 6 (Довкілля) містить вимоги щодо поступового наближення законодавства України протягом 2-10 років у сфері управління довкіллям, якості повітря та води, управління відходами та ресурсами, промислового забруднення, захисту довкілля, зміни клімату та захисту озонового шару, генетично модифікованих організмів.

Глава 7 (Транспорт) передбачає гармонізацію законодавства України у сфері різних видів транспорту: автотранспорт (технічні умови, безпека, соціальні умови, плата за інфраструктуру), залізничний транспорт (доступ до ринку, технічні та безпекові питання, сумісність, комбінований транспорт, права та обов'язки пасажирів), морський транспорт (безпека, прапор, портовий контроль, відповідальність перевізників, екологія, технічні й соціальні умови), внутрішній водний транспорт (функціонування ринку, доступ до професії, безпека, інформаційні системи). Передбачено розвиток мультимодальної транспортної мережі, що пов'язана із Транс'європейською транспортною мережею (TEN-T).

Глава 8 (Космос) спрямована на забезпечення співпраці, зокрема щодо навігаційних супутникових систем, глобального моніторингу, космічних досліджень, розробки ракетних двигунів.

Глава 9 (Співпраця у сфері науки й технологій), зокрема передбачає участь України у Рамковій програмі ЄС із досліджень та інновацій "Горизонт 2020".

Глава 10 (Політика у сфері промисловості та підприємництва) стосується модернізації промислових галузей і розвитку малих і середніх підприємств.

Глава 11 (Співпраця у видобувній і металургійній галузі) присвячена питанням сталого розвитку і реструктуризації відповідних галузей.

Глава 12 (Фінансові послуги) означає співпрацю між органами у сфері регулювання та нагляду за фінансовими установами.

Глава 13 (Законодавство про заснування та діяльність компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік та аудит) передбачає наближення українських правил у цій сфері до норм європейського законодавства.

Глава 14 (Інформаційне суспільство) спрямована на співпрацю з розширення доступу до онлайн-послуг і безпеки мереж.

Глава 15 (Політика з питань аудіовізуальної галузі) стосується питань заохочення спільного виробництва кіно- і телепродукції, підтримки застосування європейських стандартів функціонування засобів масової інформації.

Глава 16 (Туризм) має на меті співпрацю щодо зміцнення конкурентоспроможності туристичної галузі.

Глава 17 (Сільське господарство та розвиток сільських територій) передбачає наближення законодавства України в таких сферах, як політика якості, органічне фермерство, генетично модифіковані зернові, біорізноманіття, стандарти для ринку продукції рослинництва й тваринництва.

Глава 18 (Політика у галузі рибальства та морська політика) передбачає обмін досвідом і співпрацю з управління рибними ресурсами, використання морського простору.

Глава 19 (Ріка Дунай), додатково виокремлена, зважаючи на прикордонний характер і значення цієї річки для сторін.

Глава 20 (Захист прав споживачів) передбачає гармонізацію законодавства протягом трьох років у таких сферах, як безпека продукції, маркетинг, договірне право, недобросовісні умови контракту, продаж поза торговельними точками, фінансові послуги, споживче кредитування, компенсація, примусові дії, співпраця.

Наприклад, умову контракту, що встановлює суттєвий дисбаланс між правами та обов'язками не на користь споживача, яку неможливо змінити за допомогою переговорів, вважають недобросовісною. Споживачі не зобов'язані виконувати таку умову (це може бути відсутність відповідально-

сті продавця у випадку смерті або поранення покупця внаслідок дії або бездіяльності продавця; вимога до покупця сплатити непропорційно високу компенсацію у випадку неспроможності виконати умови контракту тощо). Заборонено продаж товарів або послуг без попередньої згоди покупця: відсутність відповіді покупця на пропозицію продавця не означає його згоди. Інша директива зобов'язує встановлювати у цінниках і рекламних повідомленнях ціни не тільки за одиницю товару, а й за одиницю виміру (кілограм, літр, метр погонний тощо).

Продукт вважають безпечним, якщо він відповідає галузевим регламентам ЄС, а за їх відсутності – національним технічним регламентам у країні, де його продають, або європейським стандартам, за відсутності яких – добровільним національним стандартам, рекомендаціям Європейської Комісії, кодексам поведінки, поточній практиці або очікуванням споживачів. Визначено один орган на національному рівні, що відповідає за акредитацію установ, які оцінюють відповідність товарів необхідним вимогам. Паралельно існують органи ринкового нагляду, що перевіряють товари у точках продажу на відповідність вимогам безпечності.

При наданні споживчих кредитів кредитори зобов'язані перевіряти платоспроможність позичальників. Останні мають право анулювати контракт про контракт протягом 14 днів без пояснення причин, або право дострокової виплати кредиту за умов справедливої компенсації кредитору.

Директива про пакетні тури встановлює детальні вимоги до інформування покупців про умови туру, дозволяє підвищувати ціни зазвичай до 8,0 %, але тільки внаслідок подорожчання енергоносіїв, збільшення податків і коливань валютного курсу. Наявний захист подорожуючих мережею контактних пунктів у випадку неплатоспроможності організатора туру.

У частині судового захисту запроваджено норми щодо забезпечення позову: виробник або продавець має замінити потенційно небезпечний товар на якісний до встановлення судом винуватця; відповідач має покласти позовну суму на

депозит як забезпечення виконання судового рішення. Дозволено подання колективних позовів або позовів від організацій захисту прав споживачів, що здешевлює витрати на адвоката та полегшує можливість доведення системних порушень прав споживачів.

Глава 21 (Співпраця у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей) передбачає сприяння корпоративній соціальній відповідальності, наближення законодавства протягом 2-10 років у сфері трудового права, недискримінації і гендерної рівності, здоров'я й безпеки на роботі.

Глава 22 (Громадське здоров'я) стосується реформування системи охорони здоров'я України, попередження поширення інфекційних хвороб тощо.

Глава 23 (Освіта, навчання та молодь) передбачає сприяння зближенню у сфері вищої освіти у рамках Болонського процесу, створення національних механізмів для визнання кваліфікацій і компетенцій на основі досвіду ЄС, співпрацю молодіжних організацій тощо.

Глава 24 (Культура) має на меті сприяння міжкультурному діалогу, розвитку культурного розмаїття, культурної та історичної спадщини.

Глава 25 (Співпраця у сфері спорту та фізичної культури) спрямована на популяризацію фізичної культури та спорту, забезпечення їх інклюзивності, дотримання чесних практик.

Глава 26 (Співпраця з питань громадянського суспільства) передбачає залучення організацій громадянського суспільства до моніторингу та виконання Угоди про асоціацію, забезпечення діалогу між сторонами на рівні громадянського суспільства.

Глава 27 (Транскордонна та регіональна співпраця) охоплює питання розвитку низки складових співпраці (транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я, служби допомоги у надзвичайних ситуаціях).

Глави 28 (Участь у програмах та агенціях Європейського Союзу), згідно з якою Україна укладає окремі угоди з ЄС для

участі у кожній такій агенції та визначення величини фінансового внеску.

РОЗДІЛ 6 (Фінансова співпраця та положення щодо боротьби із шахрайством) передбачає фінансову допомогу ЄС на користь України. Пріоритетні сфери для допомоги визначають за допомогою індикативних програм. Під час використання допомоги мають бути дотримані принципи належного фінансового управління (зادля уникнення шахрайства), які вказані у *Додатку XLII*. Україна протягом п'яти років зобов'язана поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, зокрема Конвенції ЄС (1995) із захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств і протоколів із захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств.

Фінансову допомогу з боку ЄС було надано за різними каналами: Макрофінансова допомога (майже 4,0 млрд євро); позики Європейського інвестиційного банку (4,0 млрд) для підтримки інфраструктури та секторальних реформ; позики та інвестиції Європейського банку реконструкції і розвитку (більше 4,0 млрд); План зовнішніх інвестицій, зокрема за допомогою Фонду гарантування ЄС (більше 200,0 млн); Інструмент Європейського сусідства (більше 1,3 млрд) для підтримки реформ і макроекономічної стабільності, розвитку приватного сектору, енергоефективності тощо; Інструмент на підтримку стабільності та миру (більше 100,0 млн); гранти за спеціалізованими програмами досліджень, такими як Горизонт 2020, Іннофін, Інновації у сільськогосподарському секторі (більше 100,0 млн), гранти у межах програми Еразмус + (зокрема, у частині проектів розвитку потенціалу вищої освіти 16,0 млн євро) тощо. ЄС і його країни – члени надали гуманітарної допомоги більш ніж на 200,0 млн євро.

РОЗДІЛ 7 (Інституційні, загальні та прикінцеві положення) передбачає політичний діалог на найвищому рівні для загального нагляду за виконанням Угоди.

Рада асоціації на рівні міністрів (члени уряду України, Ради ЄС та Єврокомісії), яка приймає рішення-рекомендації, вносить поправки до Додатків до Угоди, ураховуючи розви-

ток права ЄС і стандартів у міжнародних документах. Комітет асоціації надає допомогу Раді асоціації. Парламентський комітет асоціації є форумом для членів ВР України та Європейського Парламенту.

Ефективність реалізації Угоди про асоціацію та подальші перспективи

Із позиції стратегії ЄС щодо України укладання Угоди про асоціацію було неабияким політичним кроком назустріч у надії на те, що Київ посилить домашню роботу з імплементації Угоди та стане більш послідовним у виконанні домовленостей, яких було досягнуто раніше.

У діалозі із Брюсселем у цей період такі інтенції Київ отримав як на Вісімнадцятому (Брюссель, 2016), так і Дев'ятнадцятому (Київ, 2017) самітах Україна – ЄС. У переліку української проблематики на перші міста вийшли питання єдності українського суспільства, корупції як способу ведення справ у державі та квалості процесу "європейського" нормотворення органами державної влади. Найбільш виразно надії ЄС було сформовано у Заяві за результатами ювілейного, XX, Саміту Україна – ЄС (Брюссель, 2018). Високе представництво сторін саміту – Президент Європейської Ради Д. Туск, Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер і Президент України П. Порошенко погодились з тим, що у посиленні політичної асоціації та економічної інтеграції України до ЄС українській стороні необхідно сконцентрувати зусилля на створенні нових законодавчих та інституційних рамок боротьби з корупцією; покращенні ділового та інвестиційного клімату у країні; захисті прав суб'єктів господарювання, включаючи права інтелектуальної власності; реформуванні енергетичного сектору, згідно з європейськими нормами; забезпеченні плюралізму у ЗМІ, прав національних меншин у сфері освіти тощо.

Кінцевою метою цих зусиль мала стати повна імплементація УА/ПВ ЗВТ до національного нормативно-правового поля та діяльності всіх гілок та органів влади. Для України ці

зусилля мали бути скореговані із завданнями Програми "20 досягнень до 2020 року", що затверджена на Брюссельському Саміті (2017), країною – учасником якої вона є.

Такий сигнал із Брюсселя свідчить: сьогодні щодо української перспективи в Європейському Союзі керівництво ЄС дійшло консолідованої позиції – ЄС не дає Україні жодних політичних гарантій членства в ЄС, а "ключовим фокусом взаємовідносин є імплементація Угоди про асоціацію". Усвідомлюючи таку перспективу, 2017 року Президент П. Порошенко проголосив стратегію України на максимальне наближення до ЄС без питання про членство. Елементами цієї стратегії було проголошено приєднання до митного та енергетичного союзів, єдиного цифрового ринку та Шенгенської зони.

Проте, найвагомим кроком у стратегії України щодо ЄС слід вважати внесення 2019 року змін до Конституції України (преамбула та ст. 102), де європейські й євроатлантичні прагнення України задекларовано як незворотній курс. Відповідно до ст. 102 Конституції України Президенту України у реалізації цього стратегічного курсу належить роль гаранта. З одного боку, такий крок підкреслив прерогативу Президента у визначенні векторів зовнішньої політики, а з другого, – його персональну відповідальність за реалізацію європейської стратегії. Попередньо, 2018 року, у Законі України "Про національну безпеку України" інтеграцію України до європейського політичного, економічного, безпекового, правового простору та набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору зарешовано до фундаментальних національних інтересів України. Такі кроки України можна розцінити як сигнал Брюсселю про кінець політики "хитань" з боку Києва та остаточний історичний вибір на користь єдиної Європи.

Двадцять перший саміт Україна – ЄС (Київ, 2019) лише зафіксував раніше досягнуті домовленості в межах Угоди про асоціацію та радше виглядав як прощальний візит керівництва ЄС – Президента Європейської Ради Д. Туска та Голо-

ви Європейської Комісії Ж.-К. Юнкера до України, де несподівано для Європи Президентом став В. Зеленський. Досягненням саміту вважають підписання п'яти документів (фінансування "Програми технічної співпраці 2019", "Антикорупційної ініціативи – друга фаза"; проєктів "Підтримка громадянського суспільства і культури", "Підтримка ЄС для Сходу України", "U-LEAD з Європою") та підтримка України в її прагненні територіальної цілісності, завершення війни на Сході. Взаємна ввічливість сторін не приховувала того факту, що Києву в особі нового Президента слід зосередитися на домашній роботі щодо виконання Угоди про асоціацію, але тепер уже в умовах європейських виборів 2019 року, у результаті яких в Європарламенті значно посилили позиції євроскептики.

Незважаючи на оптимістичні заяви європейських чиновників щодо політичних відносин між Україною та ЄС, які наразі артикують як "посилення політичної асоціації", латентно присутня недовомовленість, закладена ще з часів початку курсу на розширення. Її зміст базований на сталій думці європейської наукової і політичної спільноти про те, що згідно з "історичною" Європою країни пострадянського простору слід зарахувати до групи "третіх країн". Особливістю політичного розвитку цих країн визначено відсутність демократичного досвіду й традицій демократичної за змістом культури. Наслідками такого підходу стала консолідована позиція європейських політиків про те, що країнам, які географічно розташовані на цьому просторі, притаманна внутрішньо політична й економічна турбулентність із багатьма викликами та загрозами для суспільств ліберальної демократії.

Турбулентність можуть створювати держави як великі, так і малі, як могутні, так і слабкі. Вихід із цієї ситуації європейське чиновництво вбачає через реалізацію двох шляхів:

- охоплення цих країн політикою добросусідства, яка передбачає діалог і підтримку балансу інтересів сторін через залучення до європейських й євроатлантичних структур безпеки, проєктів й інституцій, які вони створюють у межах

партнерства. Сьогодні цю політику реалізують у межах проєкту "Східного партнерства";

▪ зупинення європейського проєкту на сучасному Східному кордоні. Фактично це означає, що Європейській Союз на сучасному етапі виконав історичну та політичну місію щодо об'єднання довоєнної "європейської" Європи – Європи зразка 30-х років ХХ ст. як цивілізаційного феномену. Кордони цієї Європи знову повернулися до історичних і культурних меж, які визначають Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та країни Прибалтики. Відповідно, подальші кроки європейської Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) потребують досконалого аналізу історичної перспективи та виваженої оцінки глибини європейських і світових процесів. Вихід Великої Британії із ЄС 2020 року ці процеси зробив ще більш непередбаченими.

Присутність таких акцентів у стратегії ЄС щодо України Київ відчув, починаючи з 2014 року. Саме із цього часу стратегію ЄС було скореговано у бік прагматизації відносин, де звітності Києва було відведено особливу роль. Наріжним каменем стратегії стала перевірка вже заявлених результатів і спроможність української сторони досягати проголошених цілей. Відтепер усі дорожні карти, плани дій тощо у контексті реалізації Угоди про асоціацію українська сторона писатиме тільки для себе й тільки для своєї домашньої роботи. Моніторингові зусилля Ради Асоціації, яка була створена в межах Угоди про асоціацію та громадських структур, що координують свою роботу з Радою, засвідчили, що у виконанні Україною взятих на себе зобов'язань є чимало проблем, з багатьма серед яких влада просто змірилася.

У звіті "Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2018" Український центр європейської політики дійшов висновку, що, порівняно з 2017 роком, 2018 року органи державної влади вдвічі збільшили динаміку виконання Угоди. Якщо у 2014-2015 роки відсоток їх виконання становив лише 11,0 %, то 2018 року – 21,0 %. Як зазначили аналітики центру, протягом 2018 року Україна мала набли-

зити своє законодавство до законодавства ЄС у шести секторах: транспорт, соціальна політика, технічні бар'єри у торгівлі, підприємницька діяльність та торгівля послугами, довкілля та діяльність компаній. Натомість у низці секторів прогрес виконання за останній рік загалом відсутній. Це стосується таких секторів, як транспорт, соціальна політика, заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля й діяльність компаній. У площині законодавчої практики це означає, що в цих секторах або не розроблено жодного нормативно-правового акта, або розроблено лише проекти таких актів чи ухвалено закони, які потребують розробки та прийняття вторинного законодавства, тобто рішень виконавчої гілки влади. При цьому, як зазначали експерти, у попередні роки певні кроки у цих секторах було здійснено, але з якоїсь причини їх покинули напризволяще.

Найбільш успішно та системно протягом 2014-2018 років відбувалася робота у таких секторах, як публічні закупівлі, технічні бар'єри у торгівлі та оподаткування, діяльність компаній, захист прав споживачів. Частковий прогрес у наближенні законодавства спостерігався у секторах енергетики, транспорту, соціальної політики та довкілля, найменший – у секторах заснування підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі, громадського здоров'я та митних питань.

Основними причинами, які гальмують роботу на цій важливій ділянці співпраці України з ЄС є слабка інституційна спроможність державних інституцій; відсутність висококваліфікованих кадрів та ефективного менеджменту; орієнтація роботи державних інституцій не на результат, а на процес; відсутність політичної волі для необхідних змін; "українізація" права ЄС; блокування проходження законодавчих актів у Верховній Раді зацікавленими сторонами та групами інтересів тощо.

Певного негативу у відносини ЄС – Україна додають і проблеми кумулятивного характеру. Контрастно та з пев-

ними зростаючими наслідками для іміджу Києва вони стали виявлятися у двосторонніх відносинах України з країнами-сусідами та у спірних питаннях економічної співпраці з ЄС. У першому випадку йдеться про політичне протистояння з Угорщиною у питанні мовно-культурної політики України щодо угорської меншини на Закарпатті та реакцію уряду Польщі на зростання хвилі націонал-радикалізму у трьох західних областях України. Уряди цих країн попередили Київ, що у випадку неврегулювання цих чутливих для їхньої історії питань вони блокуватимуть усі зусилля Києва у напрямку інтеграції до ЄС. Ці суперечки призвели до того, що українські експерти почали зараховувати європейських сусідів – Польщу та Угорщину до найбільш ворожих для України країн, про це свідчать опубліковані у грудні 2017 року результати експертного опитування, що провела Рада зовнішньої політики "Українська призма".

Безпосереднім економічним наслідком Угоди про асоціацію є розширення кола країн, які мають режим вільної торгівлі з Україною. В економічній сфері наявний баланс асиметричностей. З одного боку, Україна має адаптувати своє законодавство до норм ЄС, згідно із переліком, а це, крім переваг потребує додаткових витрат, зокрема для експортерів України, порівняно із виробниками ЄС. З іншого боку, ЄС надає фінансову допомогу Україні та відкриває свій ринок темпами, що є більш швидкими, ніж в Україні. Попередні оцінки Угоди про асоціацію вказували на позитивний середньотривалий ефект у 6,0 % ВВП України, а пряма економія від скасування мита до ЄС для українських експортерів на ранніх етапах мала становити 487,0 млн євро на річній основі (у т. ч. 330,0 млн – для сільськогосподарської продукції).

Разом із тим, економічне питання у відносинах України з ЄС має також проблематичний і довготривалий характер. Воно зачіпає інтереси національних товаровиробників, які опинилися у тисках конкуренції, товарних квот, вимог технічного та санітарного регламенту до продукції і в інших нормативних регуляторах європейського ринку. На додаток,

сьогодні ЄС вимагає від України відміни закону про заборону експорту "лісу-кругляка" (2015); експортного мита на брутт чорних металів (2016); перегляду скандального закону "купуй українське" (2018); приєднання до АСАА – системи технічного регулювання продукції та інших документів, які роблять ринки сторін прозорими та прогнозованими. Одна справа, коли ці норми стосуються економік, які перебувають у цьому полі регламентів тривалий термін, друга, – коли конкурують лідери та аутсайтери.

Наслідками руйнації промислового потенціалу України стало суттєве зниження показників національного розвитку, які оприлюднюють різні міжнародні організації. Наприклад, у **РЕЙТИНГУ НАЙБІЛЬШ УСПІШНИХ КРАЇН СВІТУ** (*Prosperity Index*) за 2017 рік, який присвоює *Лондонський аналітичний центр* (*Legatum Institute*), серед 149 країн Україна посіла 112 місце. За восьми критеріями: економіка, можливості підприємництва, безпека, освіта, охорона здоров'я, особиста свобода, управління та соціальний капітал вона опинилася далеко не тільки від країн ЄС, але й від багатьох країн Африки, Азії і Латинської Америки.

За рейтингами *Economic Complexity Index* (ECI) Україна посідає 50 позицію за величиною експортно-орієнтованою економікою світу. Протягом 2017 року Україна експортувала товари й послуги до 225 країн світу. Водночас, 83,4 % загального обсягу припало на топ-15 країн-партнерів. 2017 року найбільшими торговельними партнерами України були країни ЄС (20,0 млрд дол.), Росія (7,3 млрд), Туреччина (2,7 млрд), Індія (2,3 млрд), Китай (2,1 млрд), Єгипет (1,7 млрд), США (1,5 млрд дол.) тощо.

Негативним фактором української економіки є домінування в ній товарів переробної, продовольчої й споживчої групи. Наприклад, протягом 2017 року експорт цих товарів значно збільшився (рис. 5).

Продукція із високою доданою вартістю становила незначний відсоток. Показовим прикладом кризи високотехнологічного виробництва є стан авіапрому, авто-, кораблебудування, атомної енергетики та інших наукоємних вироб-

ництв, які випускали продукцію з доданою вартістю. Головною причиною стала відсутність протягом 20 років істотних змін у структурі національної економіки, провал 500 державних програм інноваційного розвитку. Унаслідок, згідно з європейським інноваційним табло, за показниками інноваційного розвитку Україна наразі перебуває в останній, четвертій, групі країн Європи та відстає від країн-лідерів утричі.

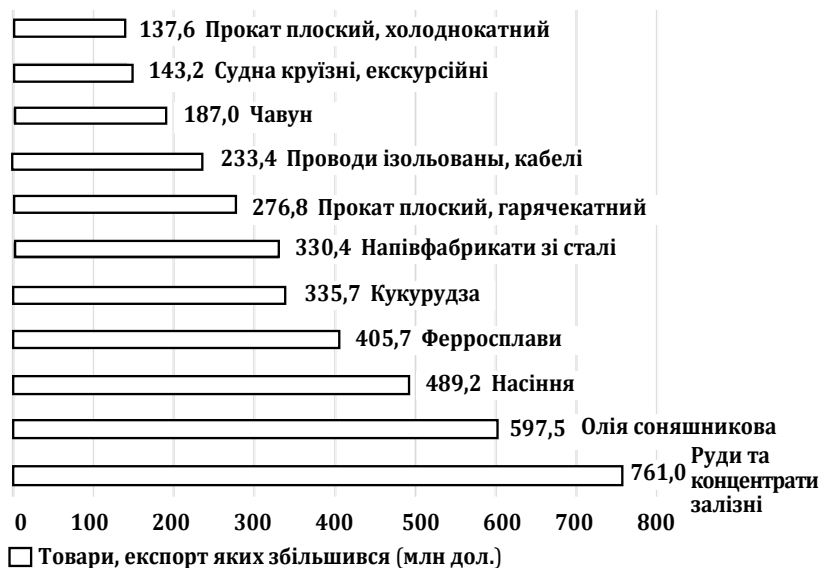


Рисунок 5. Товари, експорт яких збільшився 2017 року

Частка високотехнологічного експорту України становить лише 5,5%. Тренди 2017 року підтверджують дані Держкомстату України за 2018 і 2019 роки.

На сьогодні проголошена Україною стратегія інтеграції до ЄС набула певної нормативно-правової основи та закріплена у документі міжнародно-правового рівня – Угоді про асоціацію. Країна увійшла до сфери політичного впливу ЄС, за яким стоять не тільки домашня робота Києва над втіленням Угоди у площину практики, але й виклики більш глибоких процесів. Їх зміст визначають трансформації у нормативно-

правовому, економічному, політичному та гуманітарному просторі та переосмислення з боку України змісту Угоди про асоціацію. Експертна спільнота вважає, що оновлений зміст Угоди про асоціацію у 2020-2023 роках мають становити:

- конкретизація пріоритетів співпраці правоохоронних органів та індикаторів реформ у сферах юстиції і боротьби з корупцією;

- прискорення лібералізації взаємного доступу на ринки товарів шляхом відмови від перехідних періодів, які ще не завершилися, і розширення тарифних квот із врахуванням динаміки експортних операцій у 2017-2019 роках;

- нова Угода про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС з урахуванням нового Європейського Кодексу електронних комунікацій;

- погодження рішень у сфері енергетики з Європейською комісією та інтеграція України до європейського проекту ENTSO-E;

- затвердження механізму включення природоохоронних територій України до європейської мережі у форматі "NATURA 2000+" та узгодження механізму фінансування запровадження стандартів ЄС у сфері довкілля;

- імплементація угоди про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС і досягнення угоди у сфері автомобільного транспорту тощо.

Симптоматично, що на цих питаннях українська сторона зупинилася на зустрічі з Комісаром ЄС із політики сусідства та переговорів щодо розширення О. Варгеї під час його візиту до Києва на початку 2020 року. Центральним питанням переговорів для України була актуалізація Угоди про зону вільної торгівлі. Глава українського Уряду О. Гончарук зазначав: "Найважливіше завдання – привести параметри Зони вільної торгівлі у відповідність до реальної структури торгівлі між Україною та ЄС, надалі лібералізувати торгівлю, досягти балансу, який створить кращі можливості для обох сторін, зокрема, для українських експортерів в ЄС".

Прагматизації відносин ЄС з Україною остання має протиставити прагматизацію відносин з ЄС. Практика взаємодії

сторін переконливо довела дві істини великої політики, з яких Україні слід винести певні уроки. Першою істиною є те, що у діалозі ЄС – Україна "переможцем виступає не так ліберальна практика, як ліберальна ідея". Відкриті ринки нікому нічого не гарантують, вони лише створюють поле конкурентної боротьби. Друга істина впливає з екзистенційних інтенцій національних цілей та інтересів, які Україна має сконцентруватися на собі. Боротьба еліт має поступитися прагматично-раціональній лінії на побудову соціальної і правової держави з опорою на внутрішні та зовнішні ресурси (у т. ч. й ЄС), які служать цілям національного розвитку.

Пошукові завдання

1. У якому документі вперше вжито термін "стратегічний партнер"?
2. Зміст стратегічного партнерства.
3. Напрямки реалізації стратегії ЄС щодо України.
4. Які етапи можна виділити у стратегії партнерства ЄС – Україна, які їх особливості?
5. Які основні документи регулюють партнерські відносини ЄС – Україна?
6. Яким є "домашнє завдання" України щодо виконання Угоди про асоціацію?
7. Які питання є критичними для України у відносинах з ЄС?
8. Які сигнали для Києва послав Брюссель за підсумками Двадцятого саміту Україна – ЄС?
9. Роль ЄС у зовнішньоекономічних зв'язках України.
10. Які розділи включає Угода про асоціацію між Україною та ЄС?
11. Види економічної і секторальної співпраці, що передбачені Угодою про асоціацію?
12. Протягом якого періоду відбувається скасування митних тарифів у взаємній торгівлі між Україною і ЄС?
13. Яким чином засвідчується походження товару для одержання преференцій, що передбачені Угодою про асоціацію?
14. Для яких товарів можливе збереження експортного мита Україною?
15. Дозволені захисні заходи у рамках Угоди про асоціацію.

16. Кроки у рамках митної співпраці, що передбачені Угодою про асоціацію.

17. Процес гармонізація технічного регулювання з ЄС.

18. Як в Угоді про Асоціацію врегульовано надання транс-кордонних послуг і заснування підприємств?

19. Яким категоріям працівників дозволено в'їзд і тимчасове перебування для цілей економічної діяльності завдяки Угоді про асоціацію?

20. Яким чином адресовані питання транспортних послуг в Угоді про асоціацію?

21. Види державної допомоги, що дозволені у рамках Угоди про асоціацію?

22. Яким чином захищено права інтелектуальної власності в Угоді про асоціацію?

23. Механізми співпраці в енергетичній сфері між Україною та ЄС.

24. Новації Угоди про асоціацію у сфері судового захисту прав споживачів?

25. Механізми, що передбачені для врегулювання суперечок у рамках Угоди про асоціацію.

26. Особливості та механізми фінансової допомоги Україні зі сторони ЄС.

27. Економічні ефекти Угоди про асоціацію.

28. У чому полягає асиметрія участі України та ЄС в Угоді про асоціацію?

Рекомендована література

Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, правовий, економічний та інформаційний аспекти : моногр. / В. В. Копійка, М. С. Дорошко, О. Ю. Кондратенко та ін.; за заг. ред. В. В. Копійки і М. С. Дорошка. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2018. – 388 с.

Качка Т. Партнерство, але не інтеграція: що не так із рухом України до ЄС / Т. Качка. URL: <https://www.euointegration.com.ua/experts/2018/11/15/708940>.

Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейській вибір України : моногр. / О.О. Ковальова. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 340 с.

Навігатор угоди // Європейська правда. URL: <http://navigator.eurointegration.com.ua/tasks>.

Угода про асоціацію: Захист прав споживачів. Інфографіка // Українська правда. – 2013. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2013/10/7/6999416/>.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Україна та ЄС у 2018 році: старий підхід більше не діятиме. URL: <https://www.dw.com/uk/україна-і-єс-у-2018-році-старий-підхід-більше-не-діятиме/a-41908955>

Чугаєв О.А. Прогнозування темпів розширення ЄС / О.А. Чугаєв // Добробут націй в умовах глобальної нестабільності : Зб. наук. праць Шостої міжнародної науково-практичної конференції. – О. : Одес. ун-т імені І.І. Мечникова, 2016. – С. 27-29.

Чугаєв О.А. Торговельна інтеграція в умовах асиметрії країн / О.А. Чугаєв // Вісн. Харків. ун-ту імені В.Н. Каразіна. Сер. "Економічна". – 2016. – № 90. С. 164-172. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKhE_2016_90_21.pdf.

Chugaiev O. Comparative Analysis of Readiness for Monetary Integration: Case of Poland and Ukraine / O. Chugaiev // Актуальні проблеми міжнародних відносин : Зб. наук. пр. Матеріали круглого столу "Між партнерством та асоціацією, Польща та Україна перед обличчям нових умов процесу європейської інтеграції", 25.11.10, м. Київ – КНУ імені Тараса Шевченка, ІМБ, Вип. 97, Ч.ІІ, 2011. С.101-104.

Countries and Regions. Ukraine / European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/>.

EU-Ukraine Relations – Factsheet / European Union External Action, 2019. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en.

Навчальне видання

Андрущенко Світлана Вікторівна	Маковський Сергій Олегович
Бордиловська Олена Анатоліївна	Максименко Ірина Володимирівна
Весела Наталя Миколаївна	Манжола Володимир Андрійович
Волошенко Інна Олександрівна	Миринова Маргарита Анатоліївна
Грубов Володимир Михайлович	Мінгазутдінов Ігор Олександрович
Дальський Володимир Борисович	Мінгазутдінова Галина Ігорівна
Дорошко Микола Савович	Мішин Олександр Васильович
Єнько Єлизавета Юріївна,	Хилько Олена Леонідівна
Копійка Валерій Володимирович	Чугаєв Олексій Анатолійович
Кузьмін Денис Валерійович	Шнирков Олександр Іванович
Кулінич Тарас Олександрович	

За редакцією Копійки Валерія Володимировича

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ

Навчальний посібник

Підтримка Європейською комісією (ЄК) створення цієї публікації не передбачає підтримку її змісту, що відображає винятково думку авторів, і ЄК не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, яка тут міститься

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein

Оригінал-макет виготовлено ВПЦ "Київський університет"

Формат 60 × 84^{1/16}. Ум. друк. арк. 32,6. Наклад 130. Зам. № 221-10164.
Гарнітура Cambria. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № МВ 19.
Підписано до друку 02.08.21.

Видавець і виготовлювач – ВПЦ "Київський університет"
б-р Т. Шевченка, 14, м. Київ, кімн. 01601, ☎ (044) 239 32 22; (044) 239 31 72;
факс (044) 239 31 28; e-mail: vpc_div.chiev@univ.net.ua; http: vpc.knu.ua
Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02