

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІНЛИВОМУ СВІТІ



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

**Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
НН Інститут міжнародних відносин**

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІНЛИВОМУ СВІТІ

Монографія

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

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

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»

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

**КИЇВ
О. Зень
2022**

УДК 327:061.1(075.8)
Є22

Рецензенти:
д-р політ. наук, проф. І. С. Піляєв
д-р політ. наук, проф. С. І. Даниленко

Рекомендовано
Вченою радою НН Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 4 від 18 листопада 2021 року)

Європейський Союз у мінливому світі: Монографія/ В. В. Копійка, С. О. Маковський, М. А. Миронова та ін.; за ред. В. В. Копійки. – К.: О. Зень, 2022. – 219 с.

ISBN 978-617-601-409-6

Дослідження продовжує серію наукових та навчально-методичних видань, підготовлених Центром досконалості Жана Моне Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Монографія присвячена аналізу геополітичного позиціонування Європейського Союзу, місця концепцій «стійкості», «стратегічної автономії», «принципового прагматизму», проблем екологічної безпеки та технологічного лідерства у оновленій зовнішньополітичній стратегії ЄС. Вагоме місце в дослідженні присвячене дебатам щодо становлення ЄС як безпекового актора й європейської інтеграції як системного феномена трансформації в постбіполярний період.

Для науковців, викладачів і студентів, що займаються проблемами європейських інтеграційних процесів.

УДК 327:061.1(075.8)

ISBN 978-617-601-409-6

**© Копійка В.В.,
Маковський С.О.,
Миронова М.А. та ін., 2022**

Зміст

Передмова	5
Манжола В. А.	
ГЛАВА 1. Геополітичне репозиціонування Європейського Союзу: Глобальна Європа через стратегічну автономію та європейський суверенітет	12
Андрущенко С. В., Борзенко Д. В., Міхно Г. В.	
ГЛАВА 2. Започаткування «третього кола» інтеграції в ЄС: причини, хід, виклики	48
Копійка В.В., Маковський С.О.	
ГЛАВА 3. Стратегічні комунікації ЄС	71
Піпченко Н. О., Макаренко Є. А., Рижков М. М.	
ГЛАВА 4. Європейська інтеграція як системний феномен постбіполярної трансформації євроатлантичного безпекового простору «від Ванкувера до Владивостока»	89
Глебов С. В.	
ГЛАВА 5. Розбудова стійкості як елемент безпекового управління в становленні ЄС як безпекового актора (кейс Східного сусідства)	121
Хилько О. Л.	
ГЛАВА 6. «Принциповий прагматизм» у політиці ЄС щодо Західних Балкан	141
Миронова М.А.	
ГЛАВА 7. Зовнішня політика ЄС та конфлікт у Сирії	166
Куса І. М.	
ГЛАВА 8. Взаємодія ЄС та Латинської Америки в контексті проблеми глобальних кліматичних змін ...	195
Весела Н. Л.	
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	215

Contents

Introduction	5
Volodymyr Manzhola	
CHAPTER 1. European Union Geopolitical Re-Positioning: Global Europe through Strategic Autonomy and European Identity	12
Svitlana Andrushchenko, Dmytro Borzenko, Hlib Mikhno	
CHAPTER 2. Launching the «Third Track» of European Integration: Reasons, Developments and Challenges	48
Valeriy Kopiika, Sergiy Makovsky	
CHAPTER 3. The EU Strategic Communications	71
Nataliia Pipchenko, Ievgeniia Makarenko, Mykola Ryzhkov	
CHAPTER 4. European Integration as a System Phenomenon of a Post-Bipolar Transformation of the Euro-Atlantic Space of Security «from Vancouver to Vladivostok»	89
Sergii Glebov	
CHAPTER 5. Resilience-Building as a Compound of Security Governance in the Process of the EU Security Actor Identity Shaping (Eastern Neighborhood case)	121
Olena Khylyko	
CHAPTER 6. «Principled Pragmatism» in the EU Foreign Policy in the Western Balkans	141
Margarita Mironova	
CHAPTER 7. The EU Foreign Policy and Conflict in Syria	166
Iliya Kusa	
CHAPTER 8. The EU – Latin America Cooperation in the Context of Global Climate Change	195
Nataliya Vesela	
LIST OF CONTRIBUTORS	217

▪ ПЕРЕДМОВА ▪

Консолідація Європейського Союзу після «холодної війни», тріумфальне розширення ЄС сприяло новому позиціонуванню Союзу на міжнародній арені в якості колективного, принципово нового актора 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 «протодержави» 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, вираженої з акцентом на «м'яку силу», з опорою на норми, цінності, режими, власний приклад та аттракційність інтеграційного досвіду й досягнень.

Керівники ЄС дотримуються 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, слабкостями, 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.

Внутрішньоєвропейські та міжнародні трансформації досягли критичної межі у 2010-х роках і становлять «екзистенційний» виклик майбутньому Євросоюзу. Всесвітня економічна криза 2008 року, Брекзїт та посилення «егоїстичного націоналізму» в Європі, економічний та мілітарний підйом Російської Федерації, її супротив подальшому розширенню ЄС та НАТО на Схід, антиєвропейська політика президента Д. Трампа, стрімке зростання могутності та амбіцій КНР, анексія Криму та російська агресія в Україні поставили під сумнів ефективність Стратегії 2003 року.

Як наголошував французький професор Закі Лаїді, питання місця і ролі ЄС в мінливому світі занадто важливе з огляду на те, що Європа стикається з «безпрецедентним американським націоналізмом, російським ревізіонізмом та китайським урядом, який рішуче налаштований зайняти своє місце в світовій політиці».

На шляху до нової біполярності США – КНР, підкреслював Високий представник ЄС із закордонних справ та політики безпеки Ж. Боррель, Європа має наново вивчити «мову сили» для того, щоб мати власний голос. ЄС має переглянути свою глобальну роль і не приймати у цій грі ані однієї, ані іншої сторони. Поява нової біполярності, що ризикує вивести Євросоюз на другий план, поява авторитарних режимів на «околицях» Європи – в Росії та Туреччині, турбулентна анархія внаслідок «арабської весни», периферійних конфліктів та

міграційного вибуху – все це спонукало інституції ЄС до розробки нового стратегічного документа. Глобальна стратегія ЄС «Спільне бачення, єдиний підхід: сильна Європа» була затверджена Європейською Радою у червні 2016 року.

З огляду на те, що нова Глобальна стратегія є предметом всебічного аналізу у запропонованій до Вашої уваги монографії, зазначимо лише декілька новелл, що претендують на подолання низки «Рубіконів» у зовнішньополітичній діяльності Євросоюзу на міжнародній арені: від акценту на «м'яку силу» до використання мілітарних інструментів; від просування «європейських норм і цінностей» до захисту національних інтересів та «принципового прагматизму», а також зміцнення «державної і соціальної стійкості» країн-партнерів; від «епохи миру і стабільності» до пріоритетності безпеки власне «європейського простору та громадян» ЄС, а також досягнення «стратегічної автономії» у сфері безпеки та оборони.

Можливість та успішність досягнення основних пріоритетів, визначених новою Глобальною стратегією ЄС залежить від лідерського потенціалу, єдності та політичної волі країн-членів Європейського Союзу, здатності подолати низку обмежень внутрішнього та міжнародного характеру.

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 довгостроковим. 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 діалогах. 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 лідерами сучасного світу – США, КНР, Японією, Індією, 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 проєкти у військово-технічній сфері. Координація та використання потенціалу НАТО є регламентованими, секторальними та залежать від американського союзника. У 2017 р. була запущена ініціатива «постійна структурована співпраця» (PESCO) – амбітна програма зміцнення оборонних можливостей ЄС в контексті досягнення «стратегічної автономії».

Виходячи з ідеї своєї «глобальної відповідальності», ЄС намагається досягнути «глобального лідерства» у багатоплярному 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 міжна-

родної 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 Брекзиту та 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 демографіч-

ні зсуви, глибокі міграційні кризи, вибухове збільшення кількості мусульман – вихідців з Близького, Середнього Сходу та Африки, формування впливових мусульманських спільнот у Франції, Німеччині, Бельгії та 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. Брекзит 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 «європейськість» Євроспільноти. Разом із тим у рядах ЄС посилюються тренди «європесимізму» та навіть антикомунітарної політики, що проявляється в позиціях та діях Польщі та Угорщини.

6. Європейський Союз – це політичний проєкт, який генерує власну геополітику й постійно коливається між принципом відкритості та необхідністю встановлювати відповідні межі і кордони. Стратегія розширення має певні обмеження, як міжнародного, просторово-географічного, так і, насамперед, внутрішнього характеру, що викликає періоди «гальмування» та «стратегічних пауз» у процесі розширення ЄС на Схід.

Наразі посилюється дилема «розширення – поглиблення» Євросоюзу, що знайшло своє віддзеркалення у формулі президента Франції Е. Макрона: «Я не хочу приєднання нових членів, поки ми не реформуємо ЄС». Посилюються дискусії щодо здатності ЄС прийняти або абсорбувати нових членів, навіть країни Західних Балкан, яким було неодноразово обіцяно вступ до ЄС до 2015 року. Здається, здатність абсорбації стає одним із головних критеріїв подальшого розширення ЄС.

Амбіції ЄС розраховані на стратегічну 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, іншими світовими центрами, що зростають; визначитися зі стратегічно оптимальними кордонами об'єднаної Європи та довести дієвість стратегії «м'якої» сили та «глобально-го лідерства» у світовій політиці.

Монографія колективу авторів «Європейський Союз у мінливому світі» продовжує серію наукових і навчально-методичних видань, підготовлених Навчально-науковим інститутом міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка в рамках проєкту програми Європейського Союзу ERASMUS+ (напрямок Жан Моне) «Поглиблений розвиток європейських студій в Україні: міждисциплінарний підхід». У ході дослідження автори спробували проаналізувати основні тенденції розвитку Європейського Союзу, співвідношення інтеграційних та дезінтеграційних процесів, викликів та загроз, з якими зіткнулося об'єднання в постлісабонський період. Вагоме місце в дослідженні присвячене дебатам щодо становлення ЄС як безпекового актора й європейської інтеграції як системного феномена трансформації в постбіполярний період. Монографія може бути корисною для студентів і викладачів, науковців, представників громадського сектору і державного управління.

проф., д. і. н. Манжоло В. А.

ГЛАВА 1.

ГЕОПОЛІТИЧНЕ РЕПОЗИЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ГЛОБАЛЬНА ЄВРОПА ЧЕРЕЗ СТРАТЕГІЧНУ АВТОНОМІЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУВЕРЕНІТЕТ

Сучасні структурні перетворення міжнародних відносин, що сфокусовані переважно навколо боротьби між США та Китаєм за глобальне лідерство і супроводжуються численними кризовими процесами в економічній, політичній, демографічній сферах, ставлять перед міжнародними акторами завдання свого геополітичного репозиціонування, пошуку нової ролі та місця, відповіді на питання подальшого розвитку та стабілізації. Саме в такій ситуації сьогодні для Європейського Союзу постала низка проблемних питань внутрішнього розвитку та місця в світовій політиці, а саме ролі ЄС як глобального гравця.

Центральною складовою переструктурування сучасної геополітичної структури світу виступає боротьба за моделі розвитку, що в практичній площині визначається критикою домінуючого ліберально-демократичного підходу до світового устрою, заснованого на спільних правилах (ruled based approach). Зростання Китаю як світової політичної та економічної потуги та реваншистська політика Російської Федерації супроводжуються переважно активною критикою таких принципів міждержавної взаємодії на основі цінностей поваги до прав людини, лібералізму, інституціоналізму та мультилатералізму / багатосторонності. Стратегія США щодо стримування Китаю, в цілому, має наслідком загострення конкуренції в Азії, перенесення фокусу геополітичного протистояння на Індо-Тихоокеанський регіон, посилення турбулентності та фрагментації в середині Європейського регіону,

зростання дестабілізації Близького Сходу та стагнації в Африці й Латинській Америці.

Власне такі тенденції визначають сукупність ризиків і загроз, що ставлять перед країнами Європи та Європейським Союзом завдання пошуку ефективної стратегії пом'якшення та мінімізації зовнішніх ризиків та загроз при одночасному забезпеченні шляхів розвитку європейського інтеграційного проекту в економічній та політичній сферах.

1) криза влади та розбалансування глобальної геополітичної структури світу й зростання конкуренції між США та Китаєм поставили перед ЄС **питання визначення шляхів трансатлантичної взаємодії з урахуванням формату взаємин із Китаєм;**

2) світова економічна криза та зростаюча критика світового порядку на основі правил та принципів демократії та лібералізму створюють **ризик втрати Європейським Союзом лідерства у якості актора, що встановлює тренди та стандарти, норми та принципи міждержавної взаємодії, нормативного лідера міжнародних відносин і, як наслідок, зростання залежності та вразливості ЄС як актора, в цілому, та держав-членів Союзу, зокрема;**

3) пандемія COVID 19 поставила питання **ефективності моделей кризового управління, систем прийняття рішень, ролі держави в сферах охорони здоров'я, освіти, національної безпеки, політичного та регіонального лідерства, крім того в економічній царині зросло усвідомлення необхідності зміни ланцюгів постачань, стандартів та виробничій залежності, особливо в сфері енергетичної безпеки, медичного обладнання, промислової сировини, критичних рідкоземельних матеріалів, цифровізації та технологічного лідерства;**

4) криза ідентичності та демократії як універсальної ідеології мали наслідком зростання популізму, радикалізації та націоналізму в політичному спектрі європейських країн крізь призму критики неефективності такої ідеології у подоланні сучасних ризиків та загроз, а отже і деактуалізації базових елементів ідентичності та самоідентифікації в контексті позиціонування країн в світі;

5) відставання ЄС у технологічному лідерстві та забезпечення інтересів екологічної та енергетичної безпеки може мати наслідком маргіналізацію Європи, що ставить завдання її репозиціонування у якості впливового актора міжнародних відносин в інтересах забезпечення її ідентичності та потенціалу для стабілізації й розвитку країн-членів Євросоюзу.

Звісно в такому геополітичному контексті багаторівневої кризи міжнародна роль ЄС сфокусована навколо дослідження стратегічних переваг і центральних питань збереження суб'єктності ЄС як впливового світового актора, здатного захищати та відстоювати інтереси на міжнародній арені. Дискурс навколо ролі ЄС в світі змінює свій фокус від традиційної розбудови глобального ліберального порядку, укріплення трансатлантичного партнерства та забезпечення ефективної багатосторонності на розбудову європейського суверенітету, забезпечення стратегічної автономії та захисту європейського способу життя, норм, стандартів та принципів.

Фактично наразі Євросоюз опинився в ситуації, коли ЄС зосереджений на захисті власної моделі розвитку через пошук нових ефективних відповідей на виклики внутрішньо-регіонального розвитку та країн-членів під тиском критики зовнішніх акторів [34], зосередженні на вузький регіональний фокус та зменшення амбіцій. Так, Європейська політика сусідства, що мала на меті сприяння демократичним та економічним реформам, поступово зосереджена на питаннях стабільності, причому у військово-політичному її прояві, в тому числі під тиском російського фактору та розбудові стійкості. Міграційні кризи мали наслідком концентрацію урядів європейських країн на безпеці зовнішніх кордонів.

Торговельна та економічна політика ЄС, які традиційно виступали у якості рушійної сили прогресивної лібералізації, наразі переформатовуються в інтересах захисту зростаючого впливу Китаю та інших країн, в тому числі і США. Європейські урядовці висловлюють занепокоєння щодо можливості для ЄС залишитися позаду технологічного та економічного прогресу і

в результаті втратити можливість визначати параметри світової економічної взаємодії у якості актора, що встановлює стандарти на норми (rule follower vs rule maker) [41].

Європейські політики та експерти все більше акцентують увагу на кризі так званої універсалістської філософії Заходу. Після завершення Другої світової війни країни Заходу розвивали сукупність універсальних принципів, що включають демократію, повагу до фундаментальних свобод, верховенства права, торгівлі та ліберальної ринкової економіки, що фактично закладали основу світового порядку на певних правилах. Система глобальних та регіональних інституцій сприяла поширенню цих цінностей і принципів на глобальному рівні, що і забезпечувало глобальне лідерство США. Протягом 2000-х років процеси демократизації значним чином піддаються критиці з боку авторитарних лідерів Росії, Китаю, Індії, Туреччини, Бразилії тощо. Так, окремі європейські аналітики знов піднімають питання зростання держав-цивілізацій як альтернативи ліберально-демократичній моделі розвитку, а такі держави прагнуть до розвитку власного способу організації політичної та економічної моделі розвитку держав із специфічною інтерпретацією загальних принципів і свобод універсалістської філософії Європи [39; 9].

Протистояння Китаю та США як домінуюча геополітична тенденція визначатиме політику та стратегію ЄС не лише щодо трансатлантичного партнерства та китайсько-європейської взаємодії, а і регіональну політику Євросоюзу. Китай очевидно набуває ознак регіонального лідера в Індо-Тихоокеанському регіоні, регіонах Азії та Африки, а глобальна стратегія США спрямована на активне стримування таких амбіцій Китаю. Зі свого боку, змінюється природа трансатлантичного партнерства: від торгівельних війн періоду президенства Д. Трампа в США до союзництва у боротьбі проти Китаю через долучення до конкуренції у технологічній, торгівельній сферах, а також через інструментарій зовнішньої та безпекової політики.

Підтримка Сполучених Штатів ставить перед ЄС потенційні ризики економічних втрат, оскільки Китай є другим важ-

ливим торговельним партнером, Китай суттєво інвестує в європейські компанії через інструменти проєкту «Пояс-Шлях» та Ініціативи 17 (16) +1.

Китай вже перетворився на впливового геополітичного актора в європейському регіоні, що ускладнює вироблення єдиної уніфікованої політики стримування Китаю [55; 16]. Посилення тиску з боку США може лише поглибити суперечки між європейськими країнами. В таких умовах ЄС вимушений шукати баланс і для останнього співпраця із Китаєм є прийнятною відповідно до чітко обумовлених стандартів та принципів взаємодії, що зазначено, зокрема у «Доктрині Сінатра щодо Китаю» 2020 р. [19].

Нове трансатлантичне партнерство вибудовуватиметься на усвідомленні європейцями переваги власних інтересів і пошуку ролі балансира в регіональній політиці, в суміжних просторах зокрема. Цікаво, що спільні цінності та правила глобального порядку можуть вже не виступати фундаментом американсько-європейської взаємодії, про що свідчить ситуація з угодою AUKUS вересня 2021 р. (союз Австралії, Великобританії, США) в розрізі угоди між Австралією та Францією, що стало значним випробуванням для трансатлантичної єдності [21]. Крім того, в ситуації стратегічного протистояння між Китаєм та США ключовою ареною стає Індо-Тихоокеанський регіон, в якому ЄС може опинитися в ситуації спільної відповідальності за ризики, на мінімізацію яких не має потенціалу [56]. Загострення та погіршення китайсько-американських відносин має потенціал до маргіналізації ролі Європи на міжнародній арені, а за таких умов для Європи важливо відігравати роль балансира та пом'якшувача протистояння, зберігаючи максимум потенціалу для співпраці для власне Союзу, а також між антагоністами [34].

За такої геополітичної розстановки сил Європейський Союз спрямований на захист власних інтересів та забезпечення потенціалу для розвитку країн-членів. **Практичним інструментарієм для позиціонування ЄС стала концепція «Глобальної Європи» через європейський суверенітет та відкрити стратегічну автономію.**

Глобальна стратегія ЄС, представлена у 2016 р. Високим представником із закордонних справ Федерікою Могеріні, фіксує усвідомлення Євросоюзом необхідності зміни геополітичного позиціонування. Попередні стратегічні концепції були сфокусовані переважно на суміжних регіонах та країнах-партнерах в контексті трансформаційного порядку денного: через фінансову допомогу та часткову участь в європейській інтеграції сприяти проведенню демократичних та ринкових реформ в країнах, у такий спосіб сприяючи формуванню зони миру та співпроцвітання вздовж кордонів ЄС. З огляду на те, що в результаті Союз отримав зростання нестабільності на східній та південній периферіях, Глобальна стратегія ЄС визначає центральною складовою захист інтересів власне Союзу та забезпечення стабільності та стійкості (resilience) [51]. Нова стратегія також підкреслює необхідність зміцнення оборонного потенціалу ЄС в контексті розвитку стратегічної автономії, що передбачає низку ініціатив в напрямку укріплення та посилення військових потужностей, оборонної кооперації та покращення потенціалу реагування на кризи.

Такий підхід в першу чергу спрямовано на розбудову широкого та комплексного захисту від зовнішніх факторів ризику, тиску з-назовні, забезпечення функціонування трансатлантичних відносин, управління взаємодією із Китаєм та трансформацію багатосторонності у вирішенні ключових глобальних та регіональних проблем. На розвиток концепції глобальної суб'єктності ЄС у 2019 р. була проголошена ідея «геополітичної Комісії». [40]

Принцип **європейського суверенітету** у представленні президента Франції Е. Макрона передбачає відхід від традиційних націоналістичних уявлень про зростання національних держав у Європі на противагу спільним європейським політикам та стратегіям [18], європейський суверенітет має посилювати спроможності держав реалізовувати власні інтереси. Відтак, під європейським суверенітетом можемо говорити про здатність протистояти зовнішньому тиску та забезпечити можливість для автономних дій. В умовах посилення еконо-

мічного та фінансового тиску з боку США та Китаю у форматі санкцій та погроз обмеження доступу до ринків, для ЄС відкривається можливість застосувати інструментарій стійкості та стримування негативних наслідків від такої активності [30].

Принцип **стратегічної автономії**, відповідно до Глобальної стратегії ЄС, визначається центральним елементом зовнішньополітичного виміру функціонування ЄС в нових умовах і є практичним інструментом імплементації ідеї ЄС як геополітичного актора та європейського суверенітету. Стратегічна автономія переважно передбачала здатність діяти в сфері оборони, однак трансформувалася в інші сфери активності ЄС, з огляду на багатовимірність концепції безпеки. Так, в оборонній та політичній сферах стратегічна автономія спрямована на розбудову здатності до самостійних дій та відповідей на ризики й загрози, в той час, коли в економічній та інших галузях концепція акцентує увагу на зменшенні рівнів залежності від інших акторів. [52]

Тобто концепції посилення стратегічної автономії та підвищення рівня європейського суверенітету передбачають збільшення потенціалу до незалежності, самодостатності та стійкості в широкому колі сфер діяльності, як-то оборони, енергетики, торгівлі, промислової політики, цифрової, економічної, монетарної політики та в системі охорони здоров'я.

З іншого боку, саме практичне впровадження цих принципів передбачає максимальне зменшення залежності від зовнішніх акторів, у зв'язку із чим з'являється критична оцінка щодо запровадження протекціонізму з боку ЄС, особливо в промисловій та ресурсній, енергетичній політиці, обґрунтовуючи це тим, що глобальна взаємозалежність переважно виступає джерелом конфліктів, а не гармонійної співпраці [58].

Відповідно до бачення **ЄС автономія не передбачає ізоляцію та протекціонізму**, ЄС залишається відкритим торговельним партнером за встановленими правилами та наполегливо розвиває мережу міжнародного партнерства, особливо в умовах трансформації цілей зменшення залежності та переорієнтації на формати партнерства в найближчому суміжному

оточенні (near – shoring), що передбачає, крім іншого, дотримання суворих та чітких багатосторонніх домовленостей в інтересах гарантування та посилення безпеки. Такий підхід трансформує і формати багатосторонності, переорієнтацію на вузько регіональні союзи та альянси за сферами зацікавленості. Отже, така стратегія передбачає переорієнтацію на пошук зовнішніх акторів, що були би в більшій мірі залежними від ЄС, не збільшуючи залежність самого Союзу [38].

Нова стратегічна автономія ЄС не передбачає повернення до ізоляціонізму або протекціонізму, як зазначається урядовцями Євросоюзу, оскільки відкритість Союзу та, як наслідок, взаємозалежність є ключовими ознаками європейського інтеграційного проєкту (регульований рух товарів, людей, капіталу та ідей). За визначенням Європейської комісії, мова йде про «Відкриту стратегічну автономію» [47], яка спрямована на забезпечення відкритості через збільшення здатності європейської спільноти діяти незалежно та визначати тенденції просторів вздовж кордонів Європи.

Саме в такому контексті устремління ЄС до відкритої стратегічної автономності більше сприймаються критиками концепції як **протекціоніська автономія**, оскільки для ЄС завданням виступає збереження статус-кво замість впровадження глобальних змін [4]. Водночас, протекціонізм, посилення стратегічної автономії та трансформація взаємозалежності в ідеальному конструкті не повинні суперечити цілям збереження ліберально-демократичних принципів взаємодії та збереження європейських стандартів життя [34].

Важливо, що для ЄС пошук відповіді на питання забезпечення внутрішньої європейської єдності, стабілізації та розвитку безпосередньо пов'язано із позиціонуванням у якості активного геополітичного гравця. Такими сферами вибудови стратегічної автономності є:

- безпекова та зовнішня політика;
- торгівля;
- система охорони здоров'я;
- технологічна політика та цифровізація;
- кліматична політика.

В сфері безпеки та зовнішньої політики впровадження стратегічної автономності фокусує ЄС навколо трьох ключових векторів: східна периферія, південна периферія, Азія та Африка, в меншій мірі Латинська Америка, як регіони протистояння США та Китаю.

Безпекова сфера залишається компетенцією країн-членів Союзу при одночасному розумінні необхідності збереження співпраці та підтримки США у питаннях спільного інтересу при зростанні ролі загальноєвропейського рівня кооперації та координації в інтересах посилення спроможностей країн-членів та одночасного зменшення залежності від США. Такі спроможності стають центральною складовою безпекової політики під впливом зростання гібридності загроз з боку реваншистської політики РФ, зростання рівня кібер загроз при одночасному застосуванні мілітаризації широкого порядку денного відносин РФ та ЄС, енергетичної безпеки, зокрема.

Незважаючи на домінування національних підходів, саме безпекова сфера є найбільш концептуально оформленою. Так, результатом тривалих дискусій щодо Європейської оборони та стратегічної автономії стало запровадження процесу Стратегічного компасу, сфокусованого на специфікацію визначення імплементації Глобальної стратегії ЄС на основі аналізу інтересів та безпекових загроз країн-членів [48]. В цьому процесі визначається високий рівень уразливості ЄС від США, Китаю, Туреччини, інших недержавних акторів та країн. Інструменти PESCO, Європейського оборонного фонду та Європейського фонду миру є практичними проявами посилення європейської безпекової політики.

Водночас, ЄС потребує наразі розробки регіональних політик щодо східної, південної периферії [2], на зразок Стратегії щодо Індो-Тихоокеанського регіону 2021 року.

Економічна політика та система охорони здоров'я є одними з таких сфер, що демонструють високий ступінь асиметричної залежності. В галузі охорони здоров'я саме низька міжнародна взаємодія, ресурсна нестача та брак ключових технологій призвели до неефективного управління кризою пандемії COVID-19, а з іншого боку, внаслідок всебічної еко-

номічної взаємозалежності ери глобалізації численні асиметричні залежності ЄС значно обмежують свободу диверсифікації економічної політики Союзу [38].

По-перше, ЄС залишається надто залежним від поточних світових ланцюгів постачання, переважно від Китаю, як у постачанні комплектуючих та напівпровідників, так і ресурсних матеріалів (особливо рідкоземельних елементів), необхідних для диверсифікації виробництва, енергетичного переходу та діджиталізації. Досягнення цілей декарбонізації на шляху до кліматичної нейтральності вимагатимуть скорочення відстаней ланцюгів постачань, а відтак і переорієнтацію, локалізацію виробництв, ресурсів тощо. На забезпечення стратегічної автономності в цій сфері та вирішення проблемних аспектів спрямована Нова промислова стратегія ЄС, прийнята у березні 2021 р. [23]. По-друге, для ЄС важливим залишається встановлення стандартів регулятивно – нормативної сили Союзу. По-третє, гарантування безпеки інвестицій та створення торговельних вузько регіональних блоків і промислових альянсів за лідерства ЄС.

Для Європейського Союзу та країн-членів новим геополітичним інструментом вирішення питань надмірної залежності та віддалених ланцюгів постачань є **розробка та впровадження інфраструктурно-комунікаційної стратегії**, як альтернативи інфраструктурного проекту Китаю «Пояс-Шлях». Конкурентними перевагами такої стратегії мають стати високі стандарти цифровізації, норм та стандартів кліматичної нейтральності та екологічної і соціальної відповідальності, що складає основу нового типу партнерства (блоків односторонніх). Так, Стратегія комунікаційного поєднання ЄС – Азія 2019 р. [11], що базується на принципах сталості, всеохоплюваності, комплексності та заснована на правилах (sustainable, comprehensive and rule-based connectivity), наразі потребує більшої координації в питання фінансування з метою конкурентноздатності із проектом Китаю.

Стратегія комунікативного поєднання ЄС – Азія заклала основу глобальної комунікаційної стратегії ЄС «Глобальні ворота» (Global Gateways) вересня 2021 р. [53]. Основна ідея

полягає у поєднанні стандартів та цілей Європейського зеленого курсу із цілями розвитку суміжних країн, зокрема потенціалу країн Африки. Стратегія передбачає забезпечення екологічного транзиту, створення комерційних коридорів та хабів як осередків розвитку, створення додаткових робочих місць африканських країн і мінімізації міграційних потоків до Європи в тому числі. Така комплексна відповідь спрямована на зменшення асиметричних залежностей та релокації економічної активності у європейські сусідні регіони. Крім зазначеного, такий підхід має посилювати внутрішньо регіональне поєднання у Східній Європі, Африці, вирівнювання транспортно – інфраструктурної диспропорції в самій Європі. Синергія стратегій Глобальних Воріт та Європейського зеленого курсу закладає основи партнерства із країнами Африки в інтересах сприяння безпеки, добробуту та суверенітету країн Африки при одночасному поширенні правил та бізнес практик на основі європейських норм та цінностей.

Важливим інструментом геополітичного позиціонування Європейського Союзу із високим потенціалом стратегічної автономності в економічній сфері з акцентом на енергетичну незалежність та екологічне лідерство ***виступає Європейський зелений курс***. У грудні 2019 р. Єврокомісією було представлено Європейський зелений курс – стратегію по перетворенню Європи на перший кліматично нейтральний континент до 2050 р. Передбачається не лише внутрішня трансформація в середині Європи, а також просування європейської амбітної політики та відповідних заходів у всьому світі. Адже на ЄС припадає лише 8% загальних викидів парникових газів [8], а зміна клімату не обмежується кордонами та океанами. Просуваючи нові кліматичні стандарти та цілі шляхом підвищення власного впливу, збільшення досвіду та використання значних фінансових ресурсів, ***Євросоюз перетворюється на глобального трендсеттера*** для мобілізації партнерів до сталого розвитку. Таким чином, ***кліматичні питання визначені ключовим елементом сучасної зовнішньої політики ЄС***.

Європейський зелений курс (the European Green Deal) [10] є комплексною стратегією ЄС перетворення невідкладної проблеми зміни клімату на унікальну можливість щодо майбутнього розвитку. Передбачається, перш за все, вигідна економічна та промислова трансформація до умов сталого розвитку, а також нові соціальні зміни в рамках зусиль для захисту довкілля.

Встановлюються конкретні цілі, за якими вимірюватиметься успішність Європейського зеленого курсу. Глобальною довгостроковою метою є досягнення кліматичної нейтральності ЄС до 2050 р., яка закладає візію та сенс нульових (net-zero) викидів парникових газів європейською економікою щонайпізніше середини нашого століття. На практиці це означатиме скорочення емісії парникових газів до мінімально важливих і їх компенсування (carbon offseting) найрізноманітнішими методами від застосування технологій уловлювання, використання та зберігання вуглецю (carbon capture, utilization and storage) до висадження лісів.

Єврокомісія передбачає застосування наступних політичних важелів: регулювання та стандартизацію, інвестиції та інновації, національні реформи, соціальний діалог та міжнародне співробітництво. Трьома складовими Європейського зеленого курсу є:

1. Економічна: трансформація економіки ЄС для сталого майбутнього.
2. Геополітична: глобальне лідерство ЄС.
3. Соціальна: залучення громадян до кліматичних дій через Європейський кліматичний пакт.

Трансформація економіки ЄС для сталого майбутнього. Перша складова звичайно є найбільшою за масштабами, адже для досягнення цілей Європейського зеленого курсу необхідне цілковите переосмислення підходів функціонування діяльності суспільства.

Трансформація європейської економіки охоплює:

- посилення кліматичних амбіцій ЄС до 2030 та 2050 рр. ;
- постачання чистої, доступної та безпечної енергії;
- промислова трансформація до умов циркулярної економіки;

- енерго- та ресурсоефективне будівництво та реконструкція;
- прискорення переходу до сталої смарт-мобільності;
- розробка справедливої, безпечної для здоров'я та екологічно чистої системи продовольства (стратегія «від лану до столу»);
- збереження та відновлення екосистем та біорізноманіття;
- нульове забруднення для чистого довкілля.

Найбільше геополітичне значення має саме складова кліматичних амбіцій. Адже окрім розробки кліматичного законодавства ЄС, що створює правове підґрунтя задля досягнення мети кліматичної нейтральності, а також перегляду наявного законодавства ЄС на предмет відповідності з новими кліматичними вимогами, включно вже з існуючими директивами та регулюваннями пов'язаних з енергетичними та кліматичними питаннями, Єврокомісія встановлює середньострокову ціль на шляху до кліматичної нейтральності.

До 2030 р. ЄС зобов'язується скоротити викиди парників щонайменше на 55% у порівнянні з 1990 р. (baseline year як історична точка відліку для відслідковування прогресу) [24]. Відповідно до цього показника, у липні 2020 р. офіційний Брюссель представив пакет законодавчих пропозицій (Європарламент має їх затвердити) під назвою «Fit for 55» [22], який передбачає запровадження нових механізмів, таких як:

- Механізм вуглецевого коригування імпорту (carbon border adjustment mechanism, CBAM);
- Регулювання щодо палива авіаційного та морського транспорту (виробництво низьковуглецевого палива);
- Кліматичний соціальний фонд, який має на меті уберегти громадян ЄС від, в першу чергу, енергетичної бідності як наслідок запровадження вуглецевого ціноутворення шляхом популяризації енергоефективності, сучасних обігрівачів та охолоджуючих систем та чистого транспорту.

Також Єврокомісією було запропоновано оновити ряд вже чинних політик, а саме:

- Розширення Європейської системи торгівлі викидами (працює з 2005 р.) на додаткові сектори економіки (фокус уваги на сфері транспорту та будівництва);

- Покращення наявних директив (щодо відновлюваної енергетики, енергоефективності, розбудови інфраструктури для альтернативних типів палива, енергетичного оподаткування), регулювання (про обов'язкове щорічне скорочення викидів парникових газів державами-членами, а також щодо землекористування, лісового та сільського господарства), деяких нормативних актів щодо встановлення норм викидів для деяких типів транспорту;

- Затвердження нової лісової стратегії ЄС.

Приведення політик ЄС у відповідність до цілі зниження емісій парників дозволить впровадити Європейський зелений курс практично у реальні умови. Варто відзначити, що поки що вищевказані ініціативи є саме пропозиціями Єврокомісії та потребують схвалення Європарламентом, яке може тривати близько півтора року (від липня 2021 р.).

СВАМ як найбільший геополітичний елемент Європейського зеленого курсу. Застосовуючи різні інструменти фіскального тиску на викиди парникових газів в середині ЄС, Брюссель запроваджує імпорتنний збір задля захисту власного виробника – СВАМ (офіційно позиціонується саме як збір, а не податок задля відповідності правилам Світової організації торгівлі). Більше того, цей інструмент є важливим задля уникнення витоку вуглецю – процесу, який означає переміщення великих емітерів до кордону ЄС у країни з меншою або відсутньою ціною на емісію парників. Таким чином, Єврокомісія одночасно полегшує внутрішнє ставлення населення і стимулює іноземних партнерів до аналогічних дій.

Розроблений відповідно до правил СОТ та інших міжнародних зобов'язань ЄС, СВАМ функціонуватиме наступним чином [5]: імпортери ЄС купуватимуть так звані сертифікати, що відповідатимуть ціні, яка була б сплачена при виробництві згідно європейського правила ціноутворення вуглецю. Як тільки виробник з країни поза межами ЄС підтвердить сплачену ціну за викиди парників, що використовується у виробництві імпортованих товарів у третій країні, відповідна вартість може бути повністю врахована на європейському

кордоні. Спочатку СВAM застосовуватиметься лише до товарів з високим ризиком витоку вуглецю, а саме чавуну та сталі, цементу, хімічних добрив, алюмінію та електроенергії. З 2023 р. для цих продуктів буде застосовуватися система звітності з метою плавного переходу до повноцінного функціонування СВAM у 2026 р. Очікується, що згодом сфера застосування буде розширюватися на інші сектори промисловості. Ціна сертифікатів (виражена у євро за тону CO_2) буде розраховуватись залежно від середньотижневих показників аукціонів на квоти системи торгівлі викидами ЄС (перша подібна система у світі функціонує з 2005 р.).

Найбільший вплив СВAM матиме на імпорт товарів до ЄС з Росії (частка імпорту до ЄС: сталі – 16%, алюмінію – 12%, аміаку – 34%, технічного вуглецю – 65%), Китаю (частка імпорту до ЄС: сталі – 9%, алюмінію – 14%) та Туреччини (частка імпорту до ЄС: сталі – 11%, цементу – 31%, алюмінію – 6%) відповідно до даних статистики щодо міжнародної торгівлі ООН (UN Comtrade) за 2019 р. [36].

Багато світових гравців (США, Канада, Китай, Саудівська Аравія, Об'єднані Арабські Емірати) вже почали наздоганяти ЄС шляхом розбудови власної архітектури кліматичного урядування та відповідних механізмів.

Головною геополітичною метою є запровадження основ **глобального лідерства ЄС**. Проблеми зміни клімату та деградації навколишнього середовища потребують глобальних дій, адже обмежитися лише однією частиною світу вкрай недостатньо. Євросоюз популяризує та впроваджує власну амбітну екологічну, кліматичну та енергетичну політику у всьому світі. Відображення потужного прикладу до дій партнерам по всьому світу є підґрунтям до нарощення впливу у сферах дипломатії, торгової політики, підтримки міжнародного розвитку. Єврокомісія співпрацює з державами-членами для мобілізації всіх дипломатичних каналів, як двосторонніх, так і багатосторонніх, включаючи можливості Організації Об'єднаних Націй (особливо Кліматичних конференцій COP), Групи семи, Групи двадцяти (яка відповідальна за 80% світо-

вих викидів парникових газів), Світової організації торгівлі (при впровадженні таких механізмів як СВМ важливим є дотримання основних принципів міжнародної торгівлі) та інші. Саме тому, другою складовою Європейського зеленого курсу є позиціонування ЄС як глобального лідера, що передбачає наступне [14]:

- лідерство ЄС на міжнародних переговорах щодо клімату та біорізноманіття;
- посилення дипломатії ЄС у напрямках Європейського зеленого курсу у співпраці з державами – членами;
- двосторонні зусилля, спрямовані на залучення партнерів до конкретних дій, встановлення амбітних цілей та просування найкращих європейських практик через, зокрема, встановлення бенчмарків європейськими компаніями;
- створення окремої зеленої стратегії для Західних Балкан, адже у цьому регіоні існує значний брак уваги до кліматичних питань.

Європейський зелений курс започаткував процеси трансформації концепції екологічної або кліматичної дипломатії [50]. **Кліматична дипломатія ЄС** є одним з ключових інструментів досягнення глобального лідерства ЄС у сучасному світі поряд із розбудовою промислових альянсів і кліматичним фінансуванням. Ключовим завданням кліматичної дипломатії ЄС є підтримка амбітних цілей та заходів, що стосуються досягнення кліматичної нейтральності. В Європейській службі зовнішніх справ функціонує окремий відділ, який опікується зеленою трансформацією та координує діяльність представництв ЄС в усьому світі.

Основними заходами, що передбачаються в рамках кліматичної дипломатії ЄС, є:

- співпраця з африканськими країнами для пріоритизації питань клімату та навколишнього середовища в рамках багатосторонніх і двосторонніх відносин;
- співпраця з країнами Групи двадцяти, які відповідають за 80% світових викидів парникових газів;
- створення програми зеленої трансформації для Західних Балкан, яка включатиме найкращі практики Європейського

зеленого курсу (про що домовлено на саміті ЄС – Західні Балкани в Познані 2019 р.);

- започаткування екологічних, енергетичних та кліматичних партнерств із країнами Східного та Південного партнерства;

- просування «зелених» альянсів з країнами-партнерами Латинської Америки, Карибського басейну, Азії та Тихого океану, які є серйозно вразливими до кліматичних змін.

Таким чином, саме в рамках Європейського зеленого курсу ЄС поновив своє зобов'язання показувати приклад світового лідерства у сфері кліматичної політики.

ЄС як суб'єкт міжнародних відносин продовжуватиме просувати необхідні зусилля в рамках багатосторонніх структур. Особливо варто відзначити його значну роль у формуванні міжнародних угод щодо кліматичної політики, таких як Паризька угода, і рішучу подальшу підтримку її виконання. Офіційний Брюссель брав участь у Кліматичній конференції ООН в Глазго 2021 р. (COP26).

У своїх двосторонніх відносинах з третіми країнами, ЄС поширює свій досвід та заохочує партнерів до амбітних заходів для протидії глобальному потеплінню. При цьому надаючи, за необхідності, цільову підтримку найбільш постраждалим для сприяння трансформації їх економіки.

Окремо варто відзначити прихильність європейської дипломатії до синергії із зусиллями держав-членів. Наприклад, німецькі дипломатичні місії працюють над розвитком кліматичної політики у державах перебування, сприяють діалогу з ключовими партнерами щодо імплементації Паризької угоди, а також просувають відповідні проєкти в рамках фінансування кліматичного фонду МЗС. Однією з ключових сфер діяльності Представництва ФРН при ООН [13] є питання розвитку, навколишнього середовища та стійкості. Також німецькі дипломати приділяють увагу економічному та екологічному «кошику» ОБСЄ, що було пріоритетом німецького головування в ОБСЄ у 2016 р. [46]. Енергетична політика, а також охорона навколишнього середовища та сталого розвитку

є основними пріоритетами діяльності Представництва ФРН при ОЕСР. У Посольстві ФРН у Кенії відкрито перший окремий відділ з питань навколишнього середовища, зважаючи на розташування в Найробі головного офісу Програми ООН з навколишнього середовища (UNEP) та інших міжнародних організацій, що опікуються відповідною тематикою.

Розбудова європейських промислових альянсів [31] відіграватиме значну роль у досягненні ключових цілей політики ЄС шляхом посилення спільних спроможностей усіх зацікавлених партнерів. Планується, що такого роду партнерства забезпечать більшу стійкість європейської економіки до зовнішніх потрясінь, глобальну конкурентоспроможність промисловості, підтримку малого та середнього бізнесу, спроможність до кращого переходу на застосування сучасних цифрових технологій. Обов'язковою умовою створення промислового альянсу є наявність стратегії ЄС у відповідній сфері.

Промислові альянси об'єднують широкий спектр партнерів у певній галузі чи ланцюжку створення вартості, включаючи державних та приватних суб'єктів та громадянське суспільство. Ключовими характеристиками промислових альянсів ЄС є:

- встановлення спільної мети реалізації цілей політики ЄС;
- залучення усіх ключових стейкхолдерів (від держав-членів ЄС до представників промисловості, фінансових установ, приватних інвесторів, суб'єктів інноваційної діяльності, наукових кіл, науково-дослідних центрів, громадянського суспільства, профспілок тощо);
- прихильність до принципів відкритості, прозорості, різноманітності та інклюзивності та відповідність правилам конкуренції;
- уникнення участі у прийнятті рішень щодо політик, регулювання чи фінансування ЄС;
- відсутність прямого фінансування ЄС (за виключенням проєктів загальноєвропейського інтересу, які погоджуються Єврокомісією в окремому порядку).

Промислові альянси ЄС вже принесли значну користь за рахунок розбудови партнерств у сфері постачання акумуляторів, дефіцит яких наразі значно відчувається в усьому світі. З огляду на це, Єврокомісія у 2020 р. заснувала Європейський альянс з чистого водню та Європейський альянс критичної сировини. Україна вже долучена до цих процесів. Спільні проєкти між Україною і ЄС можуть отримати фінансування від програми Horizon Europe, найбільшої програми ЄС із досліджень та інновацій з бюджетом близько 100,0 млрд євро на сім років. Лише на галузь акумуляторів передбачено 900,0 млн євро, а для водневих проєктів – більше 1,1 млрд євро.

Кліматичне фінансування ЄС – це державна фінансова підтримка, що надається ЄС та його державами-членами для країн, що розвиваються, в рамках підтримки заходів щодо пом'якшення та адаптації до змін клімату.

Кліматична трансформація охоплює значні масштаби змін у функціонуванні економічних систем, що однозначно потребує значних капіталовкладень, тому до питання фінансування прикута особлива увага. Окрему увагу Брюссель приділяє країнам, що входять до політики європейського сусідства. Передбачається, що 40% світового державного фінансування кліматичних заходів надходитиме саме з ЄС.

При цьому, ЄС та його держави-члени залишаються найбільшими надавачами державного фінансування заходів з боротьби зі зміною клімату у світі. У 2019 р. відповідне фінансування становило загальну суму 21,9 млрд євро. Передбачається, що 30% від загальних фінансових витрат на 2021-2027 роки, а також спеціального фонду ЄС Next Generation EU (створений для сприяння відновленню економіки після пандемії COVID-19) будуть спрямовані саме на кліматичні проєкти [8].

Третім, але не менш важливим компонентом Європейського зеленого курсу є **Європейський кліматичний пакт** [20], який передбачає залучення населення, громад, громадських організацій до процесів кліматичної боротьби та адаптації, поширення науковообґрунтованих знань і найкращого досвіду, а також підтримку розробки, покращення і впровадження нових ідей.

До того ж, забезпечення соціальної справедливості є критичним для Брюсселя та всіх столиць, адже без підтримки населенням всі трансформації приречені на провал. Всі кліматичні ініціативи супроводжуватимуться заходами з пом'якшення відповідного фінансового тиску на населення. Наприклад, частина доходів, отриманих від торгівлі викидами, спрямовуватиметься у спеціальний фонд, щоб держави-члени ЄС могли використовувати ці кошти для компенсації витрат вразливим громадянам. Так, буде здійснено більш збалансований перехід на зелені альтернативи, такі як системи опалення будинків з нульовим рівнем викидів, електро- та водневий транспорт, домашні вітрові та сонячні електростанції. При цьому, з часом спостерігається поступове здешевлення зелених технологій.

І нарешті, **технологічна незалежність як один із ключових елементів стратегії Європейського Союзу**, оскільки технологічний фактор протягом історії був не лише запорукою побудови успішної економіки та розвинутого суспільства, але також відігравав важливу роль у визначенні балансу сил між державами. Розвиток технологій також значним чином формував міжнародний порядок. Першість у технологічній сфері визначає економічне зростання міжнародного актора, а отже може сприяти масштабуванню на глобальний вимір впливу такого актора через військову перевагу, яку надають технології, а також – через ті технологічні стандарти, які актор може нав'язати іншим державам. Європейський союз є одним з найпотужніших об'єднань, що має значний вплив на глобальний порядок. Однак, чи враховує Брюссель роль нових технологій при розробці своєї геополітичної стратегії?

Інформаційні можливості держав і нові технології, що вони розробляють, впливають на геополітичний ландшафт, глобальну конкуренцію і співпрацю між державами. У цьому контексті належить розглянути питання про утворення нових комплексних інформаційних систем, які сьогодні пов'язують людей, організації та держави. Наступним завданням буде сформулювати сталість як необхідну основу сучасного життя.

Для підтримки національної та економічної безпеки і конкурентоспроможності в глобальній економіці великі держави дотримуватимуться курсу на лідерство в ключових технологічних областях і вживатимуть заходів для забезпечення надійності і стійкості цифрової економіки та технологічних інфраструктур.

Atlantic Council називає 2020-ті роки «GeoTech Decade», тобто десятиліттям, в якому технології відіграватимуть ключову роль у майбутній геополітичній архітектурі світу. [45] У однойменній доповіді зазначаються такі ключові у цьому контексті технології:

- Технології, що підтримують цифрову економіку – комунікації та мережі, наука про дані і хмарні обчислення, в сукупності створюють основу для безпечної передачі даних в державному і приватному секторах і формують економіку ідей, ресурсів і талантів.

- Технології систем інтелекту – штучний інтелект, системи сенсорів, граничні обчислення та Інтернет речей, що додають нові можливості для розуміння змін у світі як у фізичному, так і в цифровому середовищі. Отримані дані можуть доповнити людський інтелект, соціальна взаємодія та інші джерела розуміння і аналізу. В окремих, визначених областях інтелектуальні системи можуть підвищити ефективність управління складними системами або прийняття рішень людиною.

- Технології забезпечення глобального добробуту – біотехнології, точна медицина і геномні технології, що ведуть до виникнення нових галузей досліджень, розробок і практичних рішень, мета яких – забезпечення здоров'я.

- Комерційні, за допомогою яких геополітичні актори розгортають мега-кластери супутників з метою спостереження і комунікації.

Тренд щодо розвитку таких інновацій надає більшої ваги технологічному виміру політики глобальних центрів сили як важливому геополітичному фактору. Попри взаємозалежність технологічних мереж та глобальної інформаційної мережі, нові технології створюють стимул для масштабування

силового потенціалу глобальних акторів. Це змушує такі центри сили закладати у стратегії необхідність самостійності від інших глобальних центрів сили у сфері комунікацій, технологічної інфраструктури та доступу до інформації.

Проблема технологічного суверенітету ЄС є однією із ключових у геополітичному позиціонуванні Євросоюзу як глобального актора в інтересах зменшення залежності та стратегічної уразливості. У процесі свого формування Європейський Союз поступово закладав основи розвитку інноваційної політики та економіки. [59] В рамках цих процесів, базою існування держави є наукомісткі експортні виробництва і сектор послуг. Основу політики конкурентоспроможності ЄС визначали Римський і Маастрихтський договори. Це визначило вектор Європи на рівномірний та збалансований розвиток ринку послуг світового співтовариства та на підвищення конкурентоздатності європейських технологій на глобальному ринку. [60] Поступова інтенсифікація міждержавних інтеракцій, розмивання кордонів, створення глобальної інформаційної мережі та віртуальної реальності, як майданчика для взаємодії між людьми, сприяли розвитку економіки спільного споживання. Перенесення потужностей виробництва технологій з Європи та США у КНР підвищили взаємозалежність і взаємовразливість глобальної економіки.

Однак, тенденції до зростання ролі технологічних гігантів в США та КНР, імплементація технологій у авторитарні державні апарати та створення цифрових диктатур, конфронтація між КНР і США, а також посилення ролі безпекового фактору у використанні космічних технологій поставили під сумнів можливість глобального трансферу технологій. Пандемічна криза створила новий вимір геополітичних загроз та змінила глобальний безпековий ландшафт через збільшення транскордонної епідеміологічної загрози. [61] Вона виявила стратегічні уразливості і наголосила на необхідності для Європейського Союзу розвивати власну промислову політику і прагнути не просто до технологічної автономії, але й до технологічної незалежності.

Отже, важливим елементом геополітичної незалежності глобального актора на початку 2020-х стало саме забезпечення технологічного суверенітету. Процес досягнення такого суверенітету полягає в узгодженні таких ресурсів як комунікаційна інфраструктура, технології, стандарти, масиви «великих даних» (big data) із законами, потребами та інтересами цього актора у внутрішній та глобальних системах з тим, щоб зменшити залежність від залучення цих ресурсів в інших акторів.

За останні роки ЄС почав більш рішуче говорити про таку форму незалежності у контексті відносин із США та КНР. Європейська Комісія позиціонує Європу як глобального лідера цифрової економіки майбутнього, що допомагатиме переходу інших держав до цифрових стандартів та для поширення власних стандартів. У світлі геополітизації питань експорту технологій, Європейський Союз починає дивитися на питання технологій як на інструмент тиску та проєкціювання сили, а не лише як на економічну перевагу. Саме тому Європейська Рада закликає до геостратегічного та глобального підходу до залученості у світові цифрові процеси.

Для ЄС існує декілька **загроз**, що виникають через посилення геополітичної конкуренції за технології. Однією з них є вразливість держав до зовнішнього втручання з боку таких акторів, як РФ та КНР. Можливість втручатися в діяльність критичних компонентів європейської безпекової системи, як то космічні можливості чи комунікаційна інфраструктура, безпосередньо впливає на можливість адекватної реалізації зовнішньої політики з боку ЄС.

Іншою загрозою є залежність від потенційної монополії таких держав на одну з критичних технологій чи корпус даних. Залежність окремих держав-членів ЄС від технологій інших глобальних акторів становитиме загрозу для майбутнього розвитку цього інтеграційного об'єднання. Небезпека перетворення окремих країн на цифрові або інфраструктурні колонії країн особливо яскраво проявилася під час конфлікту через можливість виходу китайських провайдерів мереж п'ятого покоління (5G) на європейські ринки. [42]

Ще одним викликом для ЄС є довіра та взаємозалежність технологічних потенціалів із США в нових геополітичних умовах. Китай, як цифрова диктатура, володіє технологічним та економічним потенціалом для прискорення свого зростання в контексті пандемії. Якщо демократичні країни хочуть уникнути подальшого ослаблення своєї відносної геополітичної могутності, їм необхідно подолати бар'єри для обміну даними про здоров'я своїх громадян, розробити загальні стандарти розробки і тестування вакцин і разом інвестувати в технологічну інфраструктуру, від якої буде залежати майбутнє демократичного світу. [32]

Захист кібербезпекових технологій. Стрімкий розвиток технологій та комерційного технологічного сектору стимулював перегляд та кодифікацію технологічної політики ЄС. Саме тому, Брюссель розробив першу в світі стратегію з регулювання штучного інтелекту; а також просуває через Європейську комісію Закон про цифрові послуги та Закон про цифровий ринок; та розробляє концепцію Цифрового десятиліття та стратегію кібербезпеки. На противагу комерційним технологічним структурам в США та КНР, Європа посилює власну роль техногіганта, впроваджуючи обмежуючі практики для діяльності цих комерційних компаній, такі як Закон про захист персональних даних.

До прикладу, важливим для Європи є питання захисту комунікаційних мереж та посилення ролі урядів держав-членів у цьому питанні, що формулюється у документі «Кібербезпека мереж 5G – Набір інструментів ЄС щодо заходів щодо зменшення ризиків» [12] та звіті про скоординовану ЄС оцінку ризиків безпеки мереж 5G, які визначають детермінований підхід ЄС до питання узгодження політик усіх держав членів із забезпечення єдиної кібербезпекової політики у питанні 5G.

ЄС також позиціонує себе як відповідального технологічного лідера. Важливими цілями до 2030 р. ЄС визначає підвищення своєї частки у глобальному виробництві напівпровідників удвічі, а також співпрацю у розробці технологій мереж шостого покоління, 6G, квантових обчислень та технологій для боротьби із зміною клімату.

Такі дії Брюсселя визначають зміну підходів до аналізу міжнародної ситуації та прийняття рішень всередині ЄС. Якщо неоліберальний інституціоналізм розглядає систему світовому порядку, що керується надійними багатосторонніми інститутами, в якій держави можуть стати важливим фактором для співпраці, то неореалістичний погляд на глобальну систему визначає технології як фактор посилення недовіри між акторами, що може призвести до дилеми безпеки та технологічних перегонів. [12] Зміна поглядів Брюсселя на роль технології у геополітиці є важливим показником повороту ЄС до реалістичних поглядів на міжнародну політику. Так, якщо на початку ХХІ століття, ЄС був зосереджений на економічних та соціальних наслідках розвитку технологій, то зі зменшенням технологічної залежності від США та посиленням ролі КНР, ЄС поступово кристалізує свою роль як незалежного глобального актора у світі, де технології є ресурсом.

Глобальні технологічні центри та інші актори є взаємопов'язаними через технологічні мережі. Однак, вони отримують зиск з такої взаємозалежності, використовуючи вразливість малих акторів. Країни можуть потрапити в економічну залежність від інших щодо ключових технологій, в результаті чого вони виявляються нездатними впливати на створення та регулювання глобальних стандартів. Так, для США та КНР можливість проєкціювати свої регуляторні норми на інші держави слугує інструментом впливу. Комісія національної безпеки США з питань штучного інтелекту визначає свою роль у розробці стратегії забезпечення лідерства у сфері ШІ.

Брюссель як і раніше відчуває дискомфорт від перетворення технології на геополітичний інструмент. За своєю архітектурою ЄС – це ринкова, технократична структура. Однак, Європа здійснює заходи для забезпечення своєї інформаційної незалежності. У той час як Китай і США надали цим компаніям велику свободу дій, дозволивши технологіям і ринкам розвиватися, перш ніж втручатися в їх діяльність, Європа, що не має таких компаній, обрала регуляцію стандартів діяльності великих технологічних компаній як інструмент стримування. Основна мета – це обмеження експорту персональних

даних, про що йдеться у Загальному регламенті про захист даних, законі, який встановлює цілий ряд обмежень на збір і використання даних на території Європейського Союзу.

Космічна політика ЄС. Європейський Союз досягнув значної стратегічної автономії у сфері космічної політики протягом останніх двадцяти років. Одним з основних досягнень ЄС у цій сфері є побудова супутникової системи спостереження «Коперник» та навігаційної системи «Галілео», що створило для ЄС умови для отримання інформації без необхідності покладатися на дані Сполучених Штатів. Це наблизило Європу до стратегічної автономії у технологічній сфері, однак не усунило асиметричну залежність космічних систем європейських держав від США у безпековому вимірі.

Останнім часом цілий ряд учасників космічної діяльності почали нарощувати свої зусилля з освоєння космосу, що є побічним продуктом гонки космічних досліджень. Актори змагаються один з одним для демонстрації свого потенціалу використання космічних технологій, розвитку військових технологій майбутнього, таких як безпілотні літальні апарати, супутниково-спостереження та комунікації на полі бою, та будуть дедалі більше залежати від космічних засобів зв'язку і позиціонування. Саме тому США, Франція, КНР та ряд інших космічних держав вже адаптували або створили безпекові інститути для інтеграції космічних технологій до власних оборонних потенціалів.

Наразі Європейський Союз не має необхідних можливостей для формування незалежної оборонної космічної політики на рівні інтеграційного об'єднання. Держави-члени Європейського Союзу, що є членами НАТО, знаходяться під опікою Північноатлантичного Альянсу у питанні безпеки космічних технологій. Взаємодія НАТО та держав-членів ЄС буде проходити у двох напрямках – питаннях ситуаційної обізнаності та позиціонування. Для підтримки стратегічної ситуаційної обізнаності необхідне глобальне охоплення і комунікація між усіма залученими об'єктами. Стратегічна комунікація є основою космічної політики НАТО. Попри те, що на частку США припадає 60% [26] космічних активів НАТО, основним постачальником супутникових технологій є європейські країни. В

даний час, крім британських супутників, НАТО використовує можливості французьких супутників SYRACUSE й італійських SICRAL. Під егідою цих країн реалізується програма NATO SATCOM Post-2000 (NSP2K), що обумовлює взаємозалежність європейських та американських супутникових технологій. [3]

Позиціонування, навігація і визначення часу Альянсу залежать від Глобальної системи позиціонування (GPS) Сполучених Штатів Америки. GPS використовується як в цивільних цілях, так і у військових, через навігаційну підтримку під час військових операцій. Крім того, така глобальна навігаційна супутникова система (ГНСС), як супутникове угруповання Galileo, що експлуатується країнами ЄС, може стати важливим елементом для підвищення стійкості Альянсу, в зв'язку з тим, що потенційні противники, такі як КНР і Російська Федерація, не тільки володіють власними ГНСС, BeiDou і ГЛОНАСС відповідно, але і мають можливості для ведення війни в сценарії ізоляції супутникових комунікацій. Основною проблемою включення системи Galileo є її багатосторонній характер, оскільки вона включає шість держав, які не є членами ЄС, що значно ускладнює її повну інтеграцію у військову діяльність НАТО. [57] Однак, факт тісної взаємозалежності космічних активів США та держав-членів ЄС становить виклик для формування технологічного суверенітету Європейського Союзу.

Після початку глобальної пандемії глобальна безпекова архітектура зазнала значних змін. Важливу роль в якості геополітичного інструменту та ресурсу почали відігравати технології. Саме тому такі глобальні актори як США, Китай та ЄС почали приділяти дедалі більше уваги технологічному суверенітету, як шляху забезпечення свого лідерства у нових геополітичних умовах.

Попри формування технологічного суверенітету у сферах мобільних комунікацій, захисту персональних даних та кібербезпекових технологій, ЄС є залежним від НАТО та США у питанні космічних оборонних технологій. Саме тому, формування всеосяжної стратегії для забезпечення технологічної незалежності в контексті нових безпекових викликів є важливим для реалізації лідерського потенціалу ЄС.

Геополітичне ре-позиціонування Європейського Союзу на сучасному етапі спрямовано на вирішення комплексних завдань внутрішньої інституційної, політико-економічної та соціальної кризи у відповідь на зростаючий тиск глобальної геополітичної конкуренції США та Китаю, як базового тренду сучасної світової політики.

Стратегічною відповіддю на трансформацію трансатлантичних взаємин при імплементації стримування Китаю із збереженням нормативних та регульованих форматів взаємодії є Глобальна стратегія ЄС із акцентом на збільшення рівнів європейського суверенітету та стратегічної автономності / відкритої стратегічної автономності.

Принципи європейського суверенітету та стратегічної автономності є комплексною відповіддю на збереження ЄС у якості ключової нормативно-регулятивної сили, із дотриманням цінностей і принципів ліберально-демократичного світового порядку.

Практична імплементація Глобальної стратегії ЄС крізь стратегічну автономію передбачає фокус на уникнення ізоляціонізму та протекціонізму із зменшенням залежностей в таких сферах, як безпека, зовнішня політика та оборона, торгівля та охорона здоров'я, кліматичне та технологічне лідерство.

Нове геополітичне лідерство ЄС досягатиметься завдяки відмові від імпорту викопних палив і переходу на виробництво власної зеленої енергії; створення промислових альянсів і висування жорстких умов фінансування лише в кліматично нейтральні проекти; встановлення сучасних кліматичних стандартів та поширенню відповідних найкращих практик Європейського зеленого курсу завдяки інструментам кліматичної дипломатії.

Європейський пакет постпандемічного відновлення у розмірі €750,0 млрд. закладає можливість для реалізації таких амбіцій.

Література

1. 7 views on how technology will shape geopolitics [Електронний ресурс] // European Commission – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.weforum.org/agenda/2021/04/seven-business-leaders-on-how-technology-will-shape-geopolitics/>

2. Barnes-Dacey Julien, Dworkin Anthony. Promoting European strategic sovereignty in the southern neighbourhood. [Електронний ресурс] // European Council for Foreign Relations, December 1, 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-southern-neighbourhood/>

3. Beyza U. Cybersecurity of NATO's Space-based Strategic Assets [Електронний ресурс] // Chatham House – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-06-27-Space-Cybersecurity-2.pdf>

4. Bomassi Lizza, Vimont Pierre. Reimagining Global Europe. [Електронний ресурс] // Carnegie Europe, December 11, 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2019/12/11/reimagining-global-europe-pub-80554>

5. Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers. [Електронний ресурс] // European Commission, July 14, 2021. – Режим доступу до ресурсу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661

6. Ciurtin H. The «16+1» Becomes the «17+1»: Greece Joins China's Dwindling Cooperation Framework in Central and Eastern Europe / Horia Ciurtin [Електронний ресурс] // The Jamestown Foundation. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://jamestown.org/program/the-161-becomes-the-171-greece-joins-chinas-dwindling-cooperation-framework-in-central-and-eastern-europe/>

7. Climate finance: EU and member states' contributions continued to increase in 2019 [Електронний ресурс] // European External Relations Service, 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/>

2020/10/29/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-continued-to-increase-in-2019/

8. Climate goals and the EU's external policy [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/climate-external-policy/>

9. Coker Christopher. What constitutes civilized? The Challenge to Western Values. [Электронный ресурс] // Financial Times, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.ft.com/content/c77a0f40-4412-11e9-b83b-0c525dad548f>

10. Communication from the Commission, The European Green Deal. [Электронный ресурс] // 2019. – Режим доступа до ресурсу: Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

11. Connecting Europe and Asia: The EU Strategy [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2021. – Режим доступа до ресурсу: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/europe_asia_connectivity_factsheet_1.pdf

12. Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures [Электронный ресурс] // European Commission – 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6049

13. Development, Environment and Sustainability. [Электронный ресурс] // UN Documentary, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://new-york-un.diplo.de/un-en/themen/development-environment-and-sustainability/910670?openAccordionId=item-894460-2-panel>

14. EU as Global Leader: European Green Deal. [Электронный ресурс] // European Commission, December 2019. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860252/EU_as_a_global_leader_en.pdf.pdf

15. EU-China Relations [Электронный ресурс] // EEAS. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-china_factsheet_06_2020_0.pdf

16. EU-China Relations: Smoke, Mirrors and Reality [Электронный ресурс] // Montaigne Institute, 2020. – Режим доступа до

ресурсы: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/eu-china-relations-smoke-mirrors-and-reality>

17. EU-China: A strategic outlook [Электронный ресурс] // European Commission and HR/VP contribution to the European Council. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://ec.europa.eu/commission/sites/bet>

18. Europe holds its destiny in its own hands [Электронный ресурс] // Financial Times, 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.ft.com/content/3d0cc856-e187-11e6-9645-c9357a75844a#:~:text=Europe%20holds%20its%20destiny%20in%20its%20own%20hands>

19. Europe's «Sinatra doctrine» on China [Электронный ресурс] // The Economist. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.economist.com/europe/2020/06/11/europes-sinatra-doctrine-on-china>

20. European Climate Pact [Электронный ресурс] // European Commission, 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_en

21. European defense: the quest for 'strategic autonomy': The Aukus deal shows the need for more military collaboration between EU states but the US remains the indispensable partner. [Электронный ресурс] // Financial Times. – September 27, 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.ft.com/content/f14c3e59-30bb-4686-8ba3-18ff860647e7>

22. European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions [Электронный ресурс] // European Commission, July 2021. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541

23. European Industrial Strategy [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2019. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en

24. Fit for 55: the EU's Plan for a Green Transition [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-plan-for-a-green-transition>

25. Franke U. Europe needs a change in mindset on technology and geopolitics [Электронный ресурс] / Franke U. // European Council on Foreign Relations. – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/article/europe-needs-a-change-in-mindset-on-technology-and-geopolitics/>

26. Giudice, Flavio, and John Patrick. The Key Role of Space Support in NATO Operations. The Three Swords Magazine [Электронный ресурс] // Joint Air Power Competence Centre – 2017. – Режим доступа до ресурсу: www.jwc.nato.int/images/stories/_news_items_/2017/SPACESUPPORT_NATO_ThreeSwordsJuly17.pdf.

27. Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe [Электронный ресурс] // Institute for Strategic Studies, 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf

28. Godement F. The Sinatra Doctrine: Building a United European Front / F. Godement, M. Duclos, J. Borrell [Электронный ресурс] // Institut Montaigne. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/sinatra-doctrine-building-united-european-front>

29. Gressel Gustav. Promoting European strategic sovereignty in the eastern neighbourhood. [Электронный ресурс] // European Council for Foreign Relations, December 1, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-southern-neighbourhood/>

30. Heikenbroich Jonathan. Defending Europe's Economic Sovereignty: new ways to resist economic coercion. [Электронный ресурс] // European Council on Foreign Relations, October 20, 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/#:~:text=

31. Industrial Alliances [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/industrial-alliances_en

32. Joseph A. The Neo-Neo Debate in Understanding the Geopolitics of Outer Space [Электронный ресурс] / Джозеф Алеена // E-International Relations – 2021. – Режим доступа до

ресурсы: <https://www.e-ir.info/2020/09/25/neo-neo-debate-in-understanding-the-geopolitics-of-outer-space/>

33. Kefferputz R. A. Green Deal for Geopolitical Age [Электронный ресурс] // Green European Journal. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/a-green-deal-for-a-geopolitical-age/>

34. Lehne Staphan. Securing the EU's place in the world [Электронный ресурс] // Carnegie Europe, November 17, 2020 . – Режим доступа до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2020/11/17/securing-eu-s-place-in-world-pub-83246>

35. Lehne Stephan. How the EU can survive in a Geopolitical Age [Электронный ресурс] / Carnegie Europe, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2020/02/25/how-eu-can-survive-in-geopolitical-age-pub-81132>

36. Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J. The Geopolitics of the European Green Deal [Электронный ресурс] // European Council on Foreign Relations, 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>

37. Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J. The Geopolitics of the European Green Deal [Электронный ресурс] // European Council on Foreign Relations, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>

38. Leonard Mark, Shapiro Jeremy. Sovereign Europe, dangerous world: Five agendas to protect Europe's capacity to act. [Электронный ресурс] // European Council for Foreign Relation, December 1, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/publication/sovereign-europe-dangerous-world-five-agendas-to-protect-europes-capacity-to-act/>

39. Macaes Bruno. The Attack of the Civilization-state: A world society seemed to be advancing. But then the civilization-state struck back. [Электронный ресурс] // Noema Magazine. – June 15, 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.noemamag.com/the-attack-of-the-civilization-state/>

40. Meet von der Leyen's 'geopolitical Commission' [Электронный ресурс] // – POLITICO, 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/#:~:text=Meet%20von%20der%20Leyen%E2%80%99s%20%E2%80%98geopolitical%20Commission%E2%80%99>

41. Merkel: Europe 'can no longer rely on allies' after Trump and Brexit. [Электронный ресурс] // BBC, May 28, 2017. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.bbc.com/news/world-europe-40078183>

42. Noian O. EU countries keep different approaches to Huawei on 5G rollout [Электронный ресурс] / Oliver Noian // Euractiv – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-countries-keep-different-approaches-to-huawei-on-5g-rollout/>

43. OSZE [Электронный ресурс] // Министерство закордонних справ Німеччини, 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/osze>

44. Report of the Commission on the Geopolitical Impacts of New Technologies and Data [Электронный ресурс] // European Commission – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/geotech-commission/exec-summary/>

45. Report of the Commission on the Geopolitical Impacts of New Technologies and Data [Электронный ресурс] // European Commission – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/geotech-commission/exec-summary/>

46. Scernationi R. The EU's Rise as a Defense Technological Power: From Strategic Autonomy to Technological Sovereignty [Электронный ресурс] / Scernationi Raluca // Carnegie Europe – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2021/08/12/eu-s-rise-as-defense-technological-power-from-strategic-autonomy-to-technological-sovereignty-pub-85134>

47. Speech by Commissioner Phil Hogan at Launch of Public consultation for EU Trade Policy Review hosted by EUI Florence,

[Электронный ресурс] // European External Relations Service, June 16, 2020. /- Режим доступа до ресурсу: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-launch-public-consultation-eu-trade-policy-review-hosted-eui-florence_en

48. Strategic Compass: Developing Strategic Principles. [Электронный ресурс] // August 25, 2020.. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/eu-defense-strategic-compass-foreign-policy/2377030>

49. The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy / Ed. by Olivia Lazard, Richard Yuongs, July 12, 2021 [Электронный ресурс] // Carnegie Europe, 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2021/07/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873>

50. The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy. / Ed. by Olivia Lazard, Richard Yuongs. [Электронный ресурс] // Carnegie Europe, July 12, 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://carnegieeurope.eu/2021/07/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873>

51. The EU Global Strategy: A compass for our action in difficult times. [Электронный ресурс] // European External Relation Service, June 16, 2019. – Режим доступа до ресурсу: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64160/eu-global-strategy-compass-our-action-difficult-times_en

52. The EU Strategic Autonomy debate. [Электронный ресурс] // European Parliament, March 30, 2021. – Режим доступа до ресурсу: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690532/EPRS_BRI\(2021\)690532_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690532/EPRS_BRI(2021)690532_EN.pdf)

53. The EU's Global Gateway and a new foundation for partnerships in Africa. [Электронный ресурс] // European External Relations Service, 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://ecfr.eu/article/the-eus-global-gateway-and-a-new-foundation-for-partnerships-in-africa/>

54. The Geopolitics of Technology [Электронный ресурс] // European Commission – 2021. – Режим доступа до ресурсу:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/geopolitics-technology_en

55. The new China consensus: how Europe is growing wary of Beijing. [Електронний ресурс]. – European Council on Foreign Relations, 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://www.ecfr.eu/page/-/the_new_china_consensus_how_europe_is_growing_wary_of_beijing.pdf

56. Varma Tara. After AUKUS: The uncertain future of American and European cooperation in the Indo-Pacific. [Електронний ресурс] – European Council on Foreign Relations, September 22, 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/>

57. Vassen R. Is NATO Ready for Galileo? [Електронний ресурс] // Joint Air Power Competence Centre – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.japcc.org/is-nato-ready-for-galileo/>

58. Why European strategic autonomy matters [Електронний ресурс] // European External Action Service, December 3, 2020.- Режим доступу до ресурсу: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/node/89865_en#:~:text=Share-,Why%20European%20strategic%20autonomy%20matters,-03/12/2020

59. Андрощук Г.О. Інноваційна політика Європейського Союзу. // Наука та інновації. 2009. Т. 5. № 5. С. 85-97. – Режим доступу до ресурсу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27902/11-Androshchuk.pdf?sequence=1>

60. Рилач Н. Європейський інноваційний союз в глобальних інноваційних процесах. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 1(43). 2015. С. 39-43. – Режим доступу до ресурсу: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/knu/article/download/2749/2453>

61. Федулова Л., Андрощук Г. Особливості розвитку інноваційної політики Європейського Союзу: виклики для України // Проблеми науки. – 2014. – № 7-8. – С. 40-43. – Режим доступу до ресурсу: https://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/14086.2.1.019.pdf

ГЛАВА 2.

ЗАПОЧАТКУВАННЯ «ТРЕТЬОГО КОЛА» ІНТЕГРАЦІЇ В ЄС: ПРИЧИНИ, ХІД, ВИКЛИКИ

Розвиток європейської інтеграції носить широкий та багатомірний характер. Можна констатувати поступовий вихід інтеграційних процесів у ЄС за межі традиційних і найбільш досліджених площин інтеграції – економічної та політичної, безпекової та адміністративної – та їх розповсюдження до нових галузей, зокрема таких як соціальна політика, страхування, бюджетно-податкова політика тощо. Дана тенденція створює додаткові навантаження на систему ЄС та є структурним викликом сталості його конструкції. У свою чергу, просування інтеграційних процесів зумовлює значну актуальність політологічного осмислення їх логіки і закономірностей, а також наукового аналізу нових форм взаємодії та сфер, залучених до інтеграції.

Проблематика європейської інтеграції активно розробляється широким колом вітчизняних та зарубіжних вчених. Серед них слід згадати таких авторів, як О. І. Шнирков та Л. В. Ярова, що приділяють істотну увагу просуванню інтеграційних процесів у соціально-економічній галузі. П. Кларк глибоко досліджує тематику уніфікації страхового ринку ЄС. У своїх роботах Т. Мюллер обстоює тезу про розбудову «соціального стовпу» ЄС, чим робить помітний крок у бік осмислення інтеграційних процесів у даній сфері як важливої тенденції, що охоплює цілий ряд сфер інтеграції і регулятивних секторів ЄС. У свою чергу, на формування загальної дослідницької позиції авторів справили вплив роботи таких науковців, як Р. О. Заблоцька, М. І. Марчук, Т. Шультен та інші. Позаяк, слід вказати, що у наявних дослідженнях питання інтеграції у галузях соціальної, тарифної, податкової, стра-

хової політики не розглядаються у сумі, тобто як сукупність питань «третього кола» інтеграції.

Поглиблення європейської інтеграції – це постійний процес, що характеризує ЄС як систему. У динаміці цей процес носить циклічний характер. По мірі кількісного нарощення взаємодій між різними елементами – державами-членами, національними та комунітарними інститутами, внутрішніми економічними та політичними акторами тощо – ускладнюються відносини всередині системи європейської інтеграції, що, у свою чергу, формує запит на подальшу інституалізацію цих відносин, а отже і створення нових структур. У тематичному вимірі порядків денних інтеграційного процесу, просування взаємного зближення держав та взаємопроникнення економік закономірно стимулює «перетікання» інтеграції до нових сфер.

На наш погляд, можна умовно визначити в якості провідних такі історично пріоритетні сфери, або «кола» євроінтеграції, що сполучують у своєму складі низку тематично споріднених напрямів співпраці. На думку автора, першим таким колом стало співробітництво у галузі економіки: саме зі співпраці у тарифній, торгово-економічній та виробничій сферах розпочався процес становлення Співтовариства як такий. У якості другого кола можна виділити європейський діалог у зовнішньополітичній та безпековій галузях, а також, у більш широкому контексті, у вимірі урядування та формування комунітарного управлінського рівня і політик ЄС. Із розвитком Співтовариства в орбіту даного процесу було залучено й цілий комплекс питань, пов'язаних з функціонуванням важливих елементів економіки, держави та соціальної інфраструктури, зокрема таких як страхування, бюджетна, тарифна і соціальна політика. Дані сфери у сукупності можна виокремити як «третє коло» європейської інтеграції, формування якого знаменує новий важливий етап у житті ЄС.

У якості основи «третього кола» інтеграції розглядаються зусилля з розбудови соціальної політики ЄС, підвалини якої було закладено у базових документах ЄЕС/ЄС, зокрема у Римському договорі 1957 р. Даний договір обумовлював соціальну компоненту євроінтеграції та передбачав, у тому числі,

здійснення заходів з поліпшення умов життя і праці в Європі, гармонізацію соціальних систем Співтовариства, координацію політики держав-членів у таких сферах, як зайнятість, трудове законодавство, соціальне забезпечення, охорона праці, профспілки тощо [12, с. 9-11]. У той же час, доцільно зауважити, що на початковому етапі становлення Співтовариства соціальні питання були жорстко прив'язані до економічної проблематики та розглядалися майже виключно у розрізі трудових відносин.

Із плином часу соціальний вимір європейської інтеграції зміцнювався і конкретизувався. Так, у 1989 р. було ухвалено Європейську хартію фундаментальних соціальних прав робітників, якою встановлювалися такі принципи, як вільне пересування робочої сили, свобода вибору роботи та вільний доступ до служб зайнятості, курс на всебічне поліпшення умов праці і відпочинку, право на адекватне соцзабезпечення та захист, освіту, охорону здоров'я працівників, а також настанова на соціальний захист дітей, підлітків, осіб похилого віку та людей з обмеженими можливостями. Імплементация Хартії мала здійснюватися шляхом інкорпорації її норм до національного законодавства сторін під проводом Європейської Комісії [2], чим обумовлювалась особлива роль структур Співтовариства у проведенні відповідної політики та закладалися підвалини для подальшого переділу повноважень між національною державою та комунітарними інститутами на користь останніх у цій галузі.

Слід зазначити, що по мірі поглиблення євроінтеграції відбувалося й поступове розповсюдження соціальної політики Співтовариства за межі трудових відносин, на яких традиційно робився основний акцент: комунітарні соціальні норми і політики починають регулювати не тільки трудові відносини, але й інші сфери суспільного життя. Так, ст. 2 Маастрихтського договору 1992 р. зафіксувала забезпечення добробуту громадян як одну з цілей ЄС та гарантувала ряд соціальних прав (зокрема, право на вільне пересування, права дитини тощо), що знаменувало вихід з початкової парадигми – розглядати соціальні питання як додаток до економічних.

Характеризуючи Маастрихтський договір в термінах становлення «третього кола» інтеграції, необхідно вказати і на таку тенденцію. Запровадження економічного та валютного союзу, ініційоване договором, позбавило національні уряди низки монетарних та економічних важелів, що об'єктивно звузило формальну компетенцію та фактичну спроможність держав-членів з регулювання власної соціальної сфери та обумовило трансфер відповідних повноважень до комунітарного рівня управління [16, с. 78, 79]. Можна стверджувати, що даним кроком було закладено системний чинник подальшого розповсюдження інтеграційних процесів до сфер, які автори відносять до «третього кола» інтеграції.

У даному контексті, Амстердамський договір істотно поглибив соціальний напрям комунітарного діалогу. Відповідаючи на запит, сформований згаданим скороченням здатності національної держави самотужки розв'язувати соціальні проблеми, Договір визначив досягнення високого рівня зайнятості як одну з цілей Союзу та заклав основи скоординованої комунітарної стратегії у даній сфері. Окрім того, документом встановлювався курс на покращення і гармонізацію умов життя і праці громадян Союзу, забезпечення їх належного соціального захисту, підтримання діалогу між працівниками та роботодавцями, стимулювання професійного розвитку кадрів та протидію соціальному виключенню [13, с. 37-38]. На наш погляд, важливим внеском Договору до процесу розбудови системи соціальної політики ЄС стала інкорпорація до комунітарного правового поля норм і соціальних прав, передбачених Європейською соціальною хартією 1961 р., укладеною в рамках Ради Європи.

Договір про функціонування ЄС 2007 р. (ДФЄС) додатково консолідував курс на поглиблення соціальної політики Союзу та окреслив важливі аспекти її реалізації. Згідно з ДФЄС, держави-члени та Європейський Союз спільно забезпечують проведення комунітарної соціальної політики [3, с. 51-52]. Договором передбачено розповсюдження спільної компетенції ЄС та держав-членів на такі сфери, як здоров'я працюючих

та безпека робочого місця, соціальна безпека та захист робітників, умови праці, гендерна рівність у трудових відносинах тощо, а також встановлено орієнтири комунітарної політики в галузях освіти, професійної підготовки, молоді та спорту.

Керівні засади соціальної політики ЄС сьогодення викладено у документі під назвою «Європейська основа соціальних прав», прийнятому Європарламентом, Єврокомісією та Європейською Радою 17 листопада 2017 р. [11] Зокрема, постулюються такі ключові принципи, згруповані за трьома категоріями:

- I категорія: рівні можливості та доступ до ринку праці¹;
- II категорія: чесні умови праці²;
- III категорія: соціальний захист та включення³ [11].

Порівнюючи дані положення з принципами і сферою застосування попередніх *aquis*, слід констатувати наявність значного прогресу в термінах конкретизації політики, набуття нею предметних і чітких форм, а отже і зміцнення комунітарних регулятивних важелів у даній галузі. Широта сфер, що регламентуються даним документом, ілюструє масштабність змін у європейській інтеграції в розрізі її розповсюдження на

¹Право на якісну та інклюзивну освіту і підвищення кваліфікації упродовж життя; гендерна рівність; рівні можливості у галузі працевлаштування, соціального захисту, освіти та доступу до товарів і послуг; право на соціальну підтримку та зміну кваліфікації та напряму кар'єри.

²Забезпечення безпечних та рівних умов праці; гарантування справедливої та адекватної плати за роботу; захист робітника при звільненні з роботи; підтримка соціального діалогу та залучення робітників до розробки та імплементації політики у галузі економіки, виробництва, трудових відносин тощо; розумний і сприятливий баланс між роботою та приватним життям; здорове і безпечне робоче середовище та захист даних.

³Право дитини на доступну ранню освіту та захист дитинства; право на соціальний захист робітників, включаючи самозайнятих; право на переваги, пов'язані з безробіттям та підтримку зусиль з виходу на ринок праці; гарантування мінімального доходу заради підтримання гідного життя; право на пенсію та ресурси, що дозволяють вести достойне життя у похилому віці; інклюзія людей з обмеженими здібностями; право на послуги з довгострокового піклування високої якості; забезпечення надання соціального житла бездомним та уразливим категоріям громадян; гарантування доступу до базових послуг – водопостачання, санітарних послуг, енергопостачання, транспорту, фінансових послуг та цифрової комунікації.

«третє коло» ключових тем співпраці. Будучи ініційованою в якості додаткового виміру європейського співробітництва, що доповнював економічний аспект останнього в частині стимулювання працевлаштування, соціальна складова європейської політики перетворилася на самостійний її напрям.

Важливим інституційним елементом системи формування соціальної політики ЄС є Європейський соціально-економічний комітет (ЄСЕК), створений у відповідності до Римського договору в 1958 р. Метою цієї платформи є залучення до вироблення комунітарної політики представників бізнесу та громадянського суспільства, а також зміцнення соціального порядку денного Співтовариства. Наразі ЄСЕК є одним із впливових дорадчих органів комунітарного рівня влади, який щорічно готує від 160 до 190 позицій стосовно соціально-економічних аспектів проектів нових законодавчих норм ЄС [8]. В контексті «третього кола» інтеграції, значення комітету полягає в тому числі і в його функції «мосту» між інститутами комунітарного та державного урядування, з одного боку, й громадським сектором, з іншого. Слід зазначити, що прямий діалог з організованою громадськістю можна тлумачити, у тому числі, як прояв тенденції на вихід європейської інтеграції за межі державоцентричної парадигми, її безпосереднє перенесення до площини внутрішньосупільних взаємодій. На наш погляд, дана обставина супроводжує процес формування «третього кола» питань інтеграції та може характеризуватися як одна з його визначальних рис.

Близько пов'язаною з соціальною політикою ЄС є політика у галузі зарплат і тарифів, яка становить один з помітних напрямів «третього кола» інтеграції⁴. Даний зв'язок зумовлений історично обумовленим акцентом такої політики на вирішенні насамперед тих соціальних питань, що впливали з проблематики створення спільного ринку робочої сили, просування зайнятості та, відповідно, комунітарного регулювання сфери трудових відносин.

⁴Тут і далі йтиметься про зарплатні тарифи

Перші три десятиліття існування Співтовариства були позначені наявністю широкого розмаїття тарифних політик у країнах-членах, що було зумовлено відмінностями у динаміці економічного розвитку і рівнях інфляції, а також застосуванням різних підходів до валютно-фінансового, кредитного та тарифного регулювання. Зокрема, упродовж 1970-х рр. темпи річного приросту середньої номінальної зарплатні варіювалися від 8,3% у ФРН до більш ніж 20% у державах Піренейського півострова (Іспанії та Португалії), що у чималому ступені віддзеркалювало інфляційні процеси у відповідних країнах. Ситуація у даній галузі почала змінюватися із поглибленням інтеграції та запуском валютного союзу на виконання Маастрихтських угод: з метою досягнення відповідності його критеріям держави-члени послідовно знизили інфляцію, унаслідок чого параметри приросту зарплат впродовж II половини 1990-х – 2000-х рр. у цілому зрівнялися, а номінальні значення зарплатних тарифів у різних країнах ЄС розпочали рух до взаємного зближення [14].

Слід підкреслити, що запровадження валютного союзу обумовило різке піднесення важливості тарифної політики у загальноєвропейському масштабі. З одного боку, унаслідок втрати урядами країн ЄС таких інструментів регулювання, як корекція курсу валют та встановлення кредитних ставок, зарплатно-тарифна політика набула функцію одного з провідних національних механізмів компенсування дисбалансів між державами-членами у сфері економічного розвитку. З іншого боку, на комунітарному рівні значення тарифної політики полягало в її спроможності справляти безпосередній вплив на ключові макроекономічні показники ЄС, зокрема на інфляційні та дефляційні тенденції. Отже, зазначені чинники сприяли тому, що і на комунітарному, і на національному рівнях сформувалося усвідомлення необхідності координації державних політик у тарифній галузі та визначення ролі Співтовариства у цьому процесі.

Даний чинник зумовив становлення комунітарних систем, відповідальних за управління новим напрямком спільної політики. Так, починаючи з 1994 р. Рада ЄС щорічно видає

Загальні керівні принципи економічних політик держав-членів та Співтовариства – юридично не зобов’язуючий документ, що містить рамкові рекомендації з широкого спектру питань економічної політики, в якому проблематика регулювання зарплатних тарифів посідає одне з цільних місць. Стаття 121 Договору про функціонування ЄС фіксує дану спрямовуючу роль Союзу та Ради як розробника конкретних положень даної політики [3, с. 97-98]. У свою чергу, 4 червня 1999 р. резолюцією Європейської Ради було прийнято Європейський пакт зайнятості, що приділяв значну увагу тарифному питанню. Зокрема, з метою забезпечення росту зайнятості в ЄС було передбачено організацію такої взаємодії між фіскальною, валютною та тарифною політиками, яка б взаємно зміцнювала ці складові. Окрім того, було зафіксовано курс на збалансовану тарифну політику, ув’язану із заходами щодо забезпечення цінової стабільності та створення робочих місць [9].

Вищезазначені настанови визначили рамки спільної політики у галузі зарплатні та сформували орієнтири для відповідних національних політик. Як можна перекоонатися, сама об’єктивна логіка процесів економічної інтеграції в ЄС та посилення ролі Співтовариства як центру прийняття рішень зумовила включення в орбіту комунітарного регулювання даного тематичного сегменту питань «третього кола» інтеграції.

У той же час, розвиток інтеграції у цьому напрямку наразився на ряд гострих викликів. Так, послідовні розширення ЄС у новому тисячолітті створили низку додаткових навантажень на всю систему євроінтеграції, у тому числі – на тлі спільної тарифної політики. Поява у складі Союзу ряду країн з показниками економічного розвитку, істотно нижчими за середні по ЄС, посилила актуальність економічної координації між державами-членами та Співтовариством у цьому аспекті та, у цілому, потребу у поглибленні інтеграційних процесів. Основний акцент на даному тлі було зроблено на просуванні політики зближення, яка передбачала, зокрема, стимулювання структурних перетворень, стимулювання зайнятості, а також розвиток трудових ресурсів у нових країнах-членах ЄС.

Одним з підсумків зближення стало форсоване зростання зарплат у найменш економічно успішних країнах Союзу. Так, з січня 2009 по січень 2019 рр. середньорічні показники росту середньої зарплатні становили бл. 5% у Словенії, бл. 6% в Угорщині, бл. 7% у Чехії, Словаччині та Польщі, бл. 8% у Латвії та Естонії, бл. 10% у Болгарії та Литві та більше 11% – у Румунії. Для порівняння, в той же період у переважній більшості країн ЄС-15 дані показники коливалися у межах 2-3%, а у Греції були від'ємними (-2%) [6].

Позаяк, незважаючи на певний прогрес, на даний момент зберігається чималий розрив у мінімальних зарплатах між країнами «старої» і «нової» Європи: за даними Євростату, якщо в 9-ти центрально- та східноєвропейських країнах-членах цей показник становить бл. 500 євро на міс., то у 7-и «старих» країнах-членах Союзу він дорівнює бл. 1500 євро на міс. Найменший такий параметр зафіксований у Болгарії (286 євро на міс.), найбільший – у Люксембурзі (2071 євро на міс.) [5]. Дана обставина, на погляд авторів, зумовлює витребуваність подальшого удосконалення спільної тарифної політики, об'єктивну необхідність пошуку нових рецептів та форм її реалізації. Водночас вона створює виклик для подальшої інтеграції, ставлячи під питання спроможність ЄС реалізувати одну з ключових її цілей у рамках «третього кола» – добитися рівномірного характеру розвитку країн-членів.

Доцільно зауважити, що спільну тарифну політику було зміцнено у контексті згаданих вище принципів «Європейської основи соціальних прав». Зобов'язання забезпечити одержання робітниками справедливої зарплати, запровадити адекватні мінімальні розміри зарплатні та боротися з таким явищем, як «працююча бідність»⁵ заклали нові орієнтири державної та комунітарної політики у даному вимірі [7]. Слід вказати, що дані настанови можуть інтерпретуватися як віддзеркалення змін у парадигмі соціальної та тарифної політики ЄС: якщо у період її становлення зарплати розглядалися скоріше як інфляційний чинник, то віднедавна їх було пере-

⁵Ситуація, за якої повноцінно працевлаштована людина живе у бідності

усвідомлено як фактор стимулювання внутрішнього попиту, а отже й додаткового внутрішнього ресурсу економічного розвитку. Окрім того, дана обставина слугує ще однією ілюстрацією тематичного взаємопроникнення комунітарних політик «третього кола», що дозволяє розглядати їх як цілісний об'єкт регулювання та, відповідно, наукового дослідження.

Одним зі стрижневих елементів «третього кола» європейської інтеграції є політика ЄС у галузі страхування. Фактичною точкою відліку в контексті її формування стало прийняття директиви 73/239/ЕЕС від 24 липня 1973 р., якою було запроваджено координацію нормотворчої діяльності країн-членів ЄЕС у сфері страхового бізнесу [4]. Наступні директиви – 73/239 щодо майнового страхування та 79/267 щодо страхування життя, згодом консолідовані у рамках директиви 2002/83, – гармонізували основи підприємництва у галузі страхування, а також встановили однакові правила фінансового контролю, засновані на однакових стандартах визначення платоспроможності, та вимоги до мінімального розміру гарантійних фондів [1]. Дані положення, які можна віднести до принципів спільної страхової політики «першого покоління», характеризувалися настановою на уніфікацію правил та норм; при цьому власне страхова діяльність лишалася предметом національного регулювання. Норми і засади ЄЕС з питань страхової політики «другого покоління», поява яких припала на кінець 1980-х рр., були витримані у логіці пошуку відповіді на нові виклики, що постали перед страховим ринком ЄЕС у ході поглиблення інтеграції. Зокрема, з метою зняття бар'єрів на шляху розвитку ринку страхових послуг було ухвалено директиви 88/357 і 90/619, якими уточнювалися повноваження національних контрольних органів та коло компетенції держав-членів.

Створення ЄС відкрило можливості для організації спільного ринку страхових послуг. Нові умови, визначені становленням валютного союзу та подальшим поглибленням економічної інтеграції, зумовили ухвалення та імплементацію норм «третього покоління», представлених директивами 92/49 та 92/96.

Ними було запроваджено єдину систему ліцензування та фінансового контролю за роботою страхового бізнесу, побудовану на засадах свободи заснування та свободи руху послуг [1]. Це лібералізувало страховий ринок ЄС, перетворивши його на один з найбільш уніфікованих і водночас найбільш конкурентних у світі. Загалом, було уможливлено ситуацію, за якої страхові компанії, зареєстровані в одній країні, одержали можливість прямого або опосередкованого надання послуг по всій території Союзу. Отже, як і у випадку інших згаданих сфер «третього кола» інтеграції, створення єдиного ринку та спільної високогармонізованої економічної системи змусило держави-члени до координації норм і політик у такій важливій галузі, як страхування, що служить одним з базових механізмів забезпечення ведення підприємницької діяльності та нормального функціонування економіки у цілому.

У якості ще однієї сфери «третього кола» євроінтеграції можна виділити податкову (або фіскальну) політику. Слід наголосити на значенні даної сфери у контексті європейської інтеграції, що полягає насамперед у її ролі в підтримці економічного зближення та гарантування стабільності європейської валютно-фінансової системи. На погляд автора, започаткування такої політики було зумовлено необхідністю запровадження системи контролю бюджетних дефіцитів та, взагалі, державних видатків країн-членів з метою створення передбачуваного операційного середовища для поглиблення економічної інтеграції й імплементації валютного союзу. Практичною метою фіскальної політики ЄС стала розбудова ефективних механізмів контролю та координації податкових політик держав-членів Союзу. Підвалини єдиної фіскальної політики було закладено рядом постанов Ради ЄС, що наразі формують так званий Пакт стабільності і розвитку (ПСР) [15]. Йдеться у першу чергу про постанови 1466/97 і 1467/97 від 7 липня 1997 р., якими було запроваджено комплекс заходів зі зміцнення нагляду за бюджетною політикою країн-членів та координації їх економічної політики, а також регламентовано процедуру і механізми корегування кошторисних дефіцитів.

У розвитку інтеграції в цій площині можна спостерігати ту ж системну логіку, що була властива іншим напрямам інтеграції «третього кола». Формуючись початково в якості одного з допоміжних елементів економічної інтеграції, фінансова політика перетворюється на самостійний напрямок інтеграції та окрему сферу відання ЄС.

Дані важелі було вдосконалено у ході реформ 2011-2013 рр., спрямованих на відлагодження інструментарію комунітарного нагляду та контролю за фінансовою і бюджетною політикою з метою усунення недоліків, виявлених у ході імплементації зазначених механізмів. Зокрема, одним з завдань цих заходів стала нейтралізація та запобігання наслідкам для зони євро незбалансованої бюджетної політики ряду країн-членів. ПСР було зміцнено шляхом перегляду згаданих основних документів у напрямку розширення комунітарних повноважень та розбудови більш ефективних механізмів практичного забезпечення бюджетного моніторингу з боку установ Союзу, передбаченої постановою 1173/2011 від 16 листопада 2011 р. Окрім того, було розроблено Бюджетно-податковий пакт, що увійшов до міжурядового Договору про стабільність, координацію та урядування в Економічному та валютному союзі, підписаного у березні 2012 р. [10]. На додаток до цих змін у травні 2013 р. було прийнято так званий «подвійний пакет» заходів, спрямованих на поглиблення бюджетно-податкової політики ЄС, представлений постановами Ради 472/2013 і 473/2013. Завдяки даному пакетові ЄС отримав нові повноваження у галузі моніторингу та попередньої оцінки проектів національних кошторисів, корекції виявлених надмірних дефіцитів, а також бюджетного нагляду за тими державами-учасницями зони євро, що стикаються з загрозою власній фінансовій стабільності.

Необхідно акцентувати, що прийняття даних заходів мало важливе значення не тільки для нормалізації функціонування економічного союзу ЄС, подолання впливу фінансової кризи 2008 р. та удосконалення фінансових механізмів ЄС, але й для подальшого просування процесу європейської інтеграції

у цілому. При цьому слід зауважити, що посилення комунітарного контролю істотно звузило простір прийняття рішень для національних урядів. Останні були змушені піти на значні поступки у термінах бюджетної та фінансової політики, що об'єктивно зміцнило комунітарний рівень урядування в ЄС, позбавивши водночас державу традиційних важелів і функцій.

Узагальнюючи, можна дати таку характеристику феномену «третього кола» інтеграції ЄС. У цілому, поступ інтеграції у «третьому колі», попри чисельні розбіжності у вимірі тривалості, конкретних графіків та галузевої специфіки відповідних процесів, демонструє значну структурну подібність незалежно від того окремо взятого напрямку, в якому такий поступ спостерігається. Можна констатувати, що у всіх сферах «третього кола» основним мотором інтеграційних процесів є просування інтеграції у перших двох – і насамперед першому (економічному) – колах. Дана закономірність, на погляд автора, зумовлена похідним та/або технічним чи обслуговуючим характером даних сфер по відношенню до кола економічних питань. Усі вони так чи інакше пов'язані із забезпеченням сталого розвитку економіки та реалізації спільних політик у «першому колі». Отже, виклики економічної інтеграції змушують держави-члени та власне ЄС переносити узгодження своїх політик до усе нових сфер, тим самим штовхаючи вперед інтеграційні процеси у даних сферах.

У свою чергу, запуск інтеграції у цих нових галузях означає залучення останніх до всеосяжної системи євроінтеграції в якості елементів. У такий спосіб інтеграція у нових вимірах політики набуває самостійного звучання та йде шляхом розгалуження, ускладнення, набуття більш комплексних форм. Характерний приклад такого розповсюдження дає розвиток спільної соціальної політики ЄС: будучи на перших етапах лише одним із елементів забезпечення інтеграції в економічній сфері (шляхом збільшення доступності трудових ресурсів, уможливлення вільного руху робочої сили, розбудови спільного ринку праці тощо), вона виділилася як окремий дедалі більш важливий напрям європейської інтеграції.

Доцільно звернути увагу і на таку спільну рису питань «третього кола», як їх прив'язка до «м'якого» виміру інтеграції, формально наближеного до людей та їхнього добробуту. На відміну від питань перших двох інтеграційних сфер – економіки та зовнішньої і безпекової політики, – які стосуються «жорстких» державних компетенцій та механізмів, «третьє коло» інтеграції орієнтоване, у підсумку, насамперед на задоволення інтересів і потреб суспільств, соціальних груп та громадян країн-членів. При цьому сильний генетичний зв'язок між питаннями першого та третього кіл демонструє тенденцію до поступового відходу на другий план у термінах визначення конкретних напрямків та динаміки просування інтеграції «третього кола». Це знаходить свій вираз у тому, що нові сфери інтеграції починають «жити своїм життям», орієнтуючись не стільки на економічну доцільність та функціональне обслуговування завдань господарського розвитку ЄС, скільки на власну систему пріоритетів.

Ще одним універсальним локомотивом просування інтеграції у «третьому колі» є суб'єкти інституційного середовища ЄС та європейські еліти, пов'язані з їх функціонуванням. Логіка подальшої акумуляції повноважень сприяє піднесенню ролі й ваги управлінських інстанцій комунітарного щаблю та робить додатковий внесок у просування інтеграції. Дана тенденція підтримується й широким проєвропейським консенсусом у політикумі ряду країн ЄС – зокрема, Німеччині та Бельгії. Це дозволяє зробити висновок про те, що постійна актуалізація порядку денного інтеграційних процесів у «третьому колі», яка спостерігається і в даний момент, є віддзеркаленням тренду на зміцнення структурного потенціалу комунітарних установ, їх реальної влади всередині політико-адміністративної системи Союзу, у тому числі за рахунок держав-членів та національного щабля урядування.

Спостереження даної тенденції – поглиблення інтеграційних процесів у досліджуваних сферах і поступового набуття ними власної логіки розвитку – дає змогу прогнозувати розповсюдження цих процесів на нові галузі «третього кола»

інтеграції. Характерною рисою цієї тенденції може зокрема стати подальша «гуманізація» питань спільної політики, включення до поля спільного та (або) комунітарного регулювання дедалі більшого обсягу проблематики, пов'язаної з розвитком людського капіталу, наданням соціальних послуг, обслуговуванням гуманітарних потреб громадянина ЄС.

На нашу думку, піднесення «третього кола» має дуалістичне значення для динаміки, змісту та перспектив європейської інтеграції.

З одного боку, розширення інтеграції до цих нових сфер обумовлює подальше просування інтеграційних процесів: передача повноважень на комунітарний щабель формує «вакуум компетенції» всередині державних структур, що циклічно викликає подальше ангажування спільних інститутів до адміністрування цих галузей, а отже і чергові раунди розширення сфери повноважень Співтовариства та ускладнення його адміністративних механізмів. У такому розумінні, зближення у «третьому колі» є запорукою та одним з основних драйверів подальшої консолідації Союзу, а саме «третє коло» постає у якості ключового перспективного напрямку руху інтеграції в ЄС.

З іншого боку, розвиток інтеграції у «третьому колі» створює нові виклики для усієї конструкції ЄС. Перш за все, у цьому контексті слід звернути увагу на таку тенденцію. В інституційному вимірі формуються додаткові навантаження на систему прийняття рішень та інститути Союзу, задіяні у процесі імплементації політик «третього кола». Зокрема, залучення до сфери відома комунітарних структур величезної маси додаткових питань веде до розмивання ресурсів системи, їх розпорошення на розв'язання потоку нових завдань. Даний чинник сприяє прогресові структурно-функціонального стресу, а отже і об'єктивному збільшенню ентропії всередині системи комунітарної адміністрації.

У свою чергу, у вимірі відносин «держава-Союз» та «держава-громадянин» теж можливі деформації. Вимивання компетенції держави, викликане делегуванням «наверх» усе більшого кола повноважень, веде до поступової втрати національними установами спроможності до надання грома-

дянам відповідних послуг, а отже і виконання своїх базових функцій. Хоча, як ми вважаємо, ці наслідки носять у певному ступені відкладений характер, це не знижує потенціалу їхнього деформуючого впливу на національні системи надання адміністративних і соціальних послуг по всіх країнах ЄС. Атрофія компетенцій у галузі проведення соціальної, страхової, бюджетно-податкової політики та, що немало важливо, ерозія відповідних державних інститутів додатково зменшує загальну роль національної державності у ЄС.

З третьої сторони, з точки зору функціональної спроможності інститутів Європи і в комунітарному, і у національному зрізах, ситуація, коли євроінститути стикаються з вищезазначеними проблемами масштабування повноважень до нових сфер, а національні органи втрачають відповідні компетенції, здатна спровокувати загальну дисфункцію структур управління в Європі. Існує ризик того, що ефективність роботи усіх щаблів ієрархії трирівневого управління в ЄС знизиться, а кінцеві дестинатори політик «третього кола» – громадяни, громадські об'єднання, підприємства – не зможуть отримати якісних і своєчасних послуг. Це закономірно матиме широкі наслідки, які виходять за межі проблематики «третього кола» та можуть справити комплексний негативний вплив на економічний та адміністративно-політичний розвиток ЄС.

Ще одним викликом є перспектива формування у контексті європейської інтеграції стану, який можна було б визначити як «перманентний транзит». На наш погляд, така перспектива зумовлена як широтою сфери й розмаїттям питань «третього кола», так і необхідністю гармонізації усе зростаючого кількісного обсягу політик і норм у відповідних галузях.

На думку авторів, для подолання згаданих викликів ЄС неминуче доведеться здійснити цілий ряд адаптивних заходів. Вважаємо, що у залежності від успішності адаптації та дієвості обраних рецептів, події у контексті євроінтеграції зможуть піти за одним з трьох сценаріїв, які можна було б позначити, з точки зору стабільності ЄС та подальших перспектив його розвитку, як оптимістичний, песимістичний та змішаний.

За оптимістичного сценарію, ЄС міг би наростити свою спроможність у галузі менеджменту завдань та управління робочими процесами за рахунок, в тому числі: а) подальшої «адміністративної експансії» до нових сфер повноважень, б) істотних фінансових витрат на розбудову комунітарних управлінських механізмів та в) комплексного удосконалення процедур взаємодії по лініях «ЄС- держава», «ЄС – громади», «ЄС – економічні суб'єкти», «ЄС – громадянин» тощо. Тим самим він зміг би утримати свою структурну стабільність, компенсувавши втрату компетенцій національної держави у вимірі доступності відповідних соціальних послуг для їх одержувачів. Позаяк, навіть за такого сценарію нагальним лишилося би питання подолання дисбалансів у соціальному розвитку ЄС, які фактично проявляють себе саме у вимірі проблематики «третього кола» євроінтеграції. У той же час, за даного сценарію може виникнути ризик гіперцентралізації та бюрократизації ЄС, яка може набути незворотного характеру та підірвати реальний потенціал держави як щабля європейського урядування.

За песимістичного сценарію, ЄС може зіткнутись з проблемою дисфункції інститутів комунітарного, національного та регіонального щаблів, помноженою на складнощі, викликані розбіжностями у рівнях розвитку держав-членів. У свою чергу, дана проблема може спричинити кризу установ ЄС та, у більш широкому розумінні, європейської інтеграції, викликавши уповільнення її темпів та ба навіть перегляд доцільності інтеграції у деяких сферах, а можливо й її часткове згорнення. За таких обставин не виключено зростання євроскептичних настроїв та, відповідно, відцентрових політичних тенденцій всередині ЄС.

За змішаного сценарію, що характеризується сполученням тенденцій з обох вищезгаданих сценаріїв, можлива реалізація окремих їх наслідків одночасно. На цьому тлі, вірогідною є часткова ревізія надбань інтеграції і розсинхронізація її перебігу та (або) здійснення її подальшого руху за різними треками для різних країн Європи або їх груп, – тенденція, яку можна асоціювати з відродженням реалій «Європи різних швидкостей».

Вважаємо, що порівняно більшим потенціалом реалізації володіє третій, змішаний сценарій. Його вірогідність вища за інші завдяки тому, що він враховує обидва ключові тренди, характерні для розвитку ЄС на поточному етапі: з одного боку, тренд інтеграції, виявом якої є конкретно-практична взаємодія країн-членів Союзу з питань «третього кола», а з іншого боку – відцентровий тренд, зумовлений конфліктом між інтересами національної держави та комунітарного щабля урядування ЄС, однією з форм вияву якого став вихід Великої Британії зі складу Союзу. Однак, за яким сценарієм не стали б розвиватися події у даному контексті, слід констатувати, що сам транзит до формату інтеграції у «третьому колі» об'єктивно тягне за собою глибокі перетворення у вимірі функціонування формальних та неформальних інститутів, створює нові виклики у внутрішньоєвропейському діалозі і, відповідно, формує джерело політичної та функціональної нестабільності всередині ЄС.

У цьому зв'язку, доцільно зазначити, що і передбачення найбільш вірогідних шляхів розвитку ЄС з огляду на виклики й перспективи «третього кола» євроінтеграції, і сама проблематика «третього кола» потребують на наукове дослідження і осмислення. Перетікання інтеграції до нових площин, описаних у цій статті, що супроводжується новими структурними проблемами, витребує нові концепції, спроможні дати адекватну інтерпретацію даного етапу розвитку європейської інтеграції, належним чином охарактеризувати її з теоретичної точки зору. Вважаємо, що це може становити новий напрям роботи основних шкіл наукової думки, що професійно розглядають європейську тематику, а привнесення парадигми «третього кола» до концептуального арсеналу європейських студій дозволить підвищити їх дослідницьку цінність і практичну значимість, наблизивши їх до реалій завтрашнього дня. Сподіваємося на започаткування широкої наукової дискусії з даного питання.

Розвиток інтеграційних процесів у «третьому колі» має і цілий ряд практичних наслідків для України. Поступово пе-

ретворюючись на один з чинників, що окреслюють європейські правові, політичні та соціально-економічні реалії, він не може не справити, у перспективі, вплив на поступ зусиль нашої держави з євроінтеграції. Інтеграція у «третьому колі» формує додаткові виклики у цьому контексті. Такі виклики постають насамперед на тлі наближення соціально-економічної системи України до європейських стандартів. Не виключено, що запровадження обмежень і норм, передбачених документами і політичними настановами «третього кола», справить стримуючий вплив на темпи і динаміку відновлення української економіки, яка наразі потерпає від низки кризових явищ, та додатково деформує її розвиток.

У свою чергу, необхідність адаптації усе зростаючої кількості *acquis* у соціально-економічній сфері до вітчизняного законодавства створюватиме додатковий тиск на національну правову систему України. Перманентно транзитний характер змін у «третьому колі» і, отже, наявність виражених перспектив до їх консервації у «постійно перехідному» стані на довгі роки істотно ускладнює завдання з їх юридичної імплементації в українському законодавстві та формує об'єктивну перешкоду на шляху приєднання нашої країни до ЄС.

Слід згадати і про такий аспект. Перспектива ентропії у рамках політичної конструкції ЄС і, відповідно, хаотизації процесів прийняття рішень, розпорошення відповідальності та інші структурні проблеми, що можуть виникнути за негативних сценаріїв розвитку Співтовариства, активованих у тому числі унаслідок дії чинників, описаних у даній статті, здатна обумовити неготовність самого ЄС до продуктивного діалогу з Україною. Запорукою планомірного, передбачуваного і, у підсумку, взаємовигідного інтеграційного процесу є високий ступінь функціональної спроможності сторін, наявність якої з боку ЄС, за згаданих обставин, може стати під питання.

У даному світлі, вважаємо, що проблематику «третього кола» доцільно брати до уваги у тому числі й у сенсі наукового і практичного аналізу її потенційного впливу на євроінтеграційні перспективи України.

Розповсюдження інтеграційних процесів у ЄС на нові сфери (соціальну, тарифну, страхову, бюджетну, фінансову політику тощо) дозволяє констатувати започаткування «третього кола» європейської інтеграції поруч з першими двома – інтеграцією в галузі економічної політики та політико-безпековій сфері. Основною причиною переходу європейської інтеграції до галузей «третього кола» є поступове масштабування процесу взаємозближення держав Є(Е)С, що відбувалося спочатку в економічній, а далі й у суміжній з нею соціальній сфері. Інтеграція в цій сфері початково виконувала допоміжну функцію, полегшуючи і стимулюючи економічну інтеграцію. Завдяки цьому тісному генетичному зв'язку між проблематикою економічної інтеграції та питаннями «третього кола» інтеграційні процеси в останньому продемонстрували значну динаміку.

Із плином інтеграції спостерігається поступова втрата даного зв'язку та набуття «третьим колом» спільної політики ЄС самостійного звучання. Логіка євроінтеграційних процесів зумовлює послідовний поступ інтеграції у цих сферах та її подальше розповсюдження на інші галузі, що можуть бути віднесені до «третього кола». Одним з локомотивів цієї інтеграції на сучасному етапі є комунітарний щабель влади в ЄС, орієнтований на подальшу консолідацію свого впливу в адміністративно-політичній конструкції ЄС.

Піднесення інтеграції у «третьому колі» створює нові виклики для інституційної структури ЄС та євроінтеграційного процесу у цілому. Подальше включення проблематики «третього кола» до сфери відання комунітарних інститутів, що супроводжується ерозією інституційної спроможності національного щаблю управління в ЄС, може спровокувати кризові явища всередині системи європейської інтеграції з неоднозначними наслідками для її подальшого перебігу.

Одним із визначних системних ризиків такого плану є формування всередині ЄС стану «постійного транзиту», здатного дезорганізувати роботу його інститутів та справити негативний вплив на євроінтеграційні перспективи нових потенцій-

них членів Союзу, і насамперед України. Такий вплив міг би зокрема проявити себе на тлі створення додаткових навантажень як на правову, так і на соціально-економічну систему України, що загальмували б економічне відновлення в країні, а також у вимірі зниження реальної переговорної спроможності ЄС як контрагента нашої держави. Разом ці чинники можуть створити додаткові перешкоди на шляху України до ЄС і уповільнити діалог з питання набуття членства в Союзі.

У цьому контексті, актуалізується завдання розробки нових концептуальних моделей і теорій інтеграції, що можуть бути пристосовані для аналізу наявних і майбутніх євроінтеграційних процесів. Доцільним вважається введення проблематики «третього кола» інтеграції до сфери наукового і стратегічного аналізу України з питань євроінтеграції та перспектив членства в ЄС.

Література

1. Clarke P. Insurance in the single market [Електронний ресурс] / Paul Clarke // Chartered Insurance Institute (сайт). – Режим доступу : <https://www.cii.co.uk/fact-files/the-insurance-market/insurance-in-the-single-market/> (12.02.2019). – Назва з екрана

2. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers European Observatory of Working Life (сайт). – Режим доступу : <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/community-charter-of-the-fundamental-social-rights-of-workers> (15.01.2019). – Назва з екрана

3. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union . – Volume 55. – 26 October 2012. – P. 1-390

4. First Council Directive 73/239/EEC of 24 July 1973 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking-up and pursuit of the business of direct

insurance other than life assurance [Электронный ресурс] / EUR-Lex (сайт). – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31973L0239&from=EN> (09.02.2019). – Назва з екрана

5. Minimum wage statistics [Электронный ресурс] / Eurostat (сайт). – Режим доступа : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics#General_overview (10.03.2019). – Назва з екрана

6. Minimum Wages, January 2009 and January 2019 [Электронный ресурс] / Eurostat (сайт). – Режим доступа : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/51/Minimum_wages%2C_January_2009_and_January_2019_\(EUR_per_month_and_%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/51/Minimum_wages%2C_January_2009_and_January_2019_(EUR_per_month_and_%25).png) (10.03.2019). – Назва з екрана

7. Müller T. The European Social Pillar – Towards An EU Minimum Wage Policy? [Электронный ресурс] / Torsten Müller, Thorsten Schulten // Social Europe (сайт). – Режим доступа : <https://www.socialeurope.eu/european-social-pillar-towards-eu-minimum-wage-policy> (19.04.2019). – Назва з екрана

8. Our work [Электронный ресурс] / European Economic and Social Committee (сайт). – Режим доступа : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work> (05.02.2019). – Назва з екрана

9. Resolution of the European Council on the European Employment Pact [Электронный ресурс] / European Commission (сайт). – Режим доступа : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14546_en.pdf (17.03.2019). – Назва з екрана

10. The EU framework for fiscal policies [Электронный ресурс] / European Parliament (сайт). – Режим доступа : <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/89/the-eu-framework-for-fiscal-policies> (08.02.2019). – Назва з екрана

11. The European Pillar of Social Rights in 20 principles [Электронный ресурс] / European Commission (сайт). – Режим доступа : https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en (27.03.2019). – Назва з екрана

12. Treaty establishing the European Economic Community and connected documents / Luxembourg : Publishing Services of the European Communities, 1957. – 378 p.

13. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts / Luxembourg : Publishing Services of the European Communities, 1997. – 148 p.

14. Wage policy and EMU [Електронний ресурс] / European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (сайт). – Режим доступу : <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2000/wage-policy-and-emu> (09.02.2019). – Назва з екрана

15. What is the stability and growth pact? [Електронний ресурс] / The Guardian (сайт). – Режим доступу : <https://www.theguardian.com/world/2003/nov/27/qanda.business> (06.03.2019). – Назва з екрана

16. Краєвська О. Горизонтальні політики ЄС у системі спільних політик ЄС / О. Краєвська // Вісник Львівського університету. – 2017. – С. 75–83. – (Серія міжнародні відносини ; вип. 42)

ГЛАВА 3.

СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ ЄС

Вирішенню зовнішньополітичних завдань наднаціональних інститутів ЄС, поширенню впливу ЄС у міжнародних відносинах, формуванню нової політичної архітектури європейського регіону сприяють сучасні стратегічні комунікації, які розглядаються наднаціональними інститутами ЄС як інструментарій для забезпечення зовнішньої і безпекової політики, міжнародної взаємодії у форматі стратегічного партнерства з провідними міжнародними акторами і регіонального співробітництва з європейськими країнами. Розуміння суті стратегічних комунікацій сприятиме формуванню універсального підходу до інноваційних технологій і застосуванню такого інструментарію у діяльності політичних акторів.

Стратегічні комунікації, як зазначалося у Глобальній стратегії ЄС щодо зовнішньої і безпекової політики (2016), передбачають підтримку заходів публічної дипломатії у різних сферах для підсилення зовнішньополітичної взаємодії ЄС зі спільнотою європейських країн і об'єктивного інформування стратегічних партнерів, а також підвищення узгодженості та інтенсивності обміну інформацією про принципи і дії ЄС на міжнародній арені, оперативне спростування дезінформації, забезпечення відкритості медіасередовища всередині і за межами інтеграційного утворення. Крім того, у документі звертається увага на необхідності неформального діалогу і розширення співробітництва та координації дій ЄС з НАТО щодо ситуаційної обізнаності, кібербезпеки і кризових ситуацій, щоб протистояти гібридним загрозам за умови дотримання принципів відкритості і автономності процесу прийняття рішень кожною організацією [12].

У 2015 р. на рівні ЄС було представлено План дій щодо стратегічних комунікацій, де визначено, що стратегічні комунікації ЄС зосереджені на розвитку позитивних і ефективних

повідомлень про регіональну політику утворення, формуванні позитивного ставлення до політичних та економічних реформ, ініційованих ЄС, а також розробці реакції на дезінформацію, пов'язану з ЄС. З огляду на це, до основних напрямів діяльності було віднесено розробку спеціальних матеріалів щодо пріоритетів функціонування об'єднання, якими могли б користуватись політичне керівництво та делегацій ЄС, а також проведення комунікативних кампаній, спрямованих на ключові аудиторії. При цьому зроблено акцент на створенні ефективних мережевих зв'язків, які мають ключове значення для посилення результативності й ефективності комунікативної роботи. Такі мережі формуються з ключових комунікаторів у дипломатичних установах країн-членів і делегаціях ЄС, однодумців з третіх країн, регіональних і міжнародних організацій, а також країн-партнерів. Паралельно було сформовано мережі для взаємодії з представниками медіа та громадянського суспільства з метою забезпечення узгодженої регіональної комунікації ЄС [3].

У 2016 р. Європейська комісія ухвалила документ «Спільна рамкова програма ЄС щодо протидії гібридним загрозам» щодо розробки принципів протидії гібридним загрозам шляхом створення спеціальних механізмів для обміну інформацією з державами-членами та координації спроможності ЄС щодо здійснення стратегічних комунікацій; підвищення стійкості утворення у таких сферах, як кібербезпека, критична інфраструктура, захист фінансової системи від незаконного використання та протидія насильницькому екстремізму та радикалізації; впровадження узгоджених стратегій ЄС і держав-членів, а також виконання країнами-членами чинного законодавства у сфері інформації, комунікації і цифровізації; активізація співпраці і координації між ЄС та НАТО у спільних зусиллях протидії гібридним загрозам і зменшення ризиків, пов'язаних із впливом на потенційні гібридні загрози з боку державних і недержавних акторів [17].

Восени 2016 р. Європейський парламент ухвалив Резолюцію «Стратегічні комунікації ЄС щодо протидії пропаганді

третіх сторін», в якій, зокрема, наголошено, що стратегічні комунікації і інформаційна війна є зовнішньою і внутрішньою проблемою ЄС, інформація підготовлена на рівні ЄС має бути наступальною, інституції ЄС мають здійснювати моніторинг джерел фінансування антиєвропейської пропаганди з дотриманням свободи медіа у країнах-сусідах ЄС і розмежуванням понять пропаганда і критика [14].

У 2018 р. Європейська комісія опублікувала документ про європейський підхід до боротьби з дезінформацією в онлайн просторі, у якому йшлося про покращення прозорості походження і виробництва інформації; розробку способів маркування інформації, щоб громадяни могли оцінити суть даних, до яких отримують доступ, та виявити можливі спроби маніпуляції; підтримку високоякісної журналістики, медіаграмотності і відновлення відносин між виробниками інформації та розповсюджувачами, щоб громадяни могли приймати обґрунтовані рішення на основі критичного мислення; підвищення достовірності інформації через надання міток про її надійність, покращення шляхів відстеження інформації та автентифікацію впливових постачальників інформації. Ефективність протидії дезінформації безпосередньо залежить від підвищення рівня обізнаності громадян, покращення їх медіаграмотності, залучення зацікавлених сторін та співпраці органів державної влади, інтернет-платформ, рекламодавців, журналістів і медіагруп [18].

Продовженням описаних заходів стало окреслення Європейською комісією дій щодо забезпечення вільних і чесних європейських виборів (2018), що було досягнуто через підвищення прозорості політичної онлайн реклами та накладання санкцій за незаконне використання персональних даних з метою навмисного впливу на виборчі результати. Узагальнення такого досвіду дозволило вкінці 2018 р. представити план дій щодо протидії дезінформації на рівні ЄС за допомогою створення системи швидкого оповіщення про появу неправдивої інформації, проведення моніторингу і виконання Кодексу практики щодо дезінформації (Code of Practice on Disinformation; 2018).

Додамо, що у 2020 р. Європейська комісія представила план дій щодо розвитку європейської демократії (European Democracy Action Plan), де визначила заходи, спрямовані на проведення вільних і чесних виборів, зміцнення свободи медіа та протидію дезінформації. Внаслідок цього на рівні ЄС до 2023 р. відбудеться оновлення законодавства щодо прозорості фінансування політичної реклами і європейських політичних партій, а також створення онлайн інструментів, які забезпечуватимуть безпеку виборчого процесу. Підтримка свободи медіа буде здійснена через розширення проєктів правової і практичної допомоги журналістам, забезпечення прозорості при визначенні власників медіа і розміщення рекламних державних замовлень.

Посилення заходів у напрямі протидії поширенню неправдивої інформації відбудеться через оновлення Кодексу практики щодо дезінформації у межах законів про цифрові послуги (Digital Services Act) і про цифрові ринки (Digital Markets Act). Відзначимо, що Кодекс практики був підписаний онлайн-платформами Facebook, Google, Twitter, Mozilla і представниками рекламної індустрії у жовтні 2018 р., Microsoft – у травні 2019 р., TikTok – у червні 2020 р., Vimeo, Clubhouse, DoubleVerify, а також організаціями, що надають спеціальні технічні рішення для протидії дезінформації, Avaaz, Globsec, Logically, NewsGuard і WhoTargetsMe – у жовтні 2021 р., які розробили власні дорожні карти щодо впровадження правил подолання дезінформації на ресурсах, якими вони володіють. Наприклад, інформаційна кампанія від TikTok про підтримку вакцинації від коронавірусу разом з урядом Ірландії набрала понад мільйон переглядів і понад 20 тис лайків. Компанія Google продовжила співпрацю з органами охорони здоров'я Франції, Польщі, Італії, Ірландії та Швейцарії для показу інформації про місця вакцинації у пошуку та на картах Google. У Twitter користувачі можуть «навчати» автоматизовані системи платформи COVID-19 для кращого виявлення дезінформації. Microsoft продовжила співпрацю з NewsGuard щодо розширення функціональних можливостей Edge, яке попе-

реджає про поширення веб-сайтами дезінформації. Facebook співпрацював з міжнародними органами охорони здоров'я для підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності та безпеки вакцин, а також з дослідниками Мічиганського університету щодо виявлення неправдивих даних [8; 10].

До кінця 2021 р. буде представлено оновлений Кодекс практики з метою посилення інструментів боротьби з дезінформацією у ЄС і формування загальноєвропейської інноваційної системи, яка дозволить убезпечити користувачів від появи і поширення дезінформації на ключових медійних платформах. Кодекс також стане інструментом спільного регулювання у межах запровадження законодавчого цифрового пакету, зокрема Європейська комісія запропонувала дві ініціативи щодо оновлення правил регулювання цифрових послуг у ЄС – Закон про цифрові послуги і Закон про цифрові ринки, які дозволять створити єдиний набір правил, що застосовуються у ЄС для формування безпечного і відкритого цифрового простору, де захищено основні права всіх користувачів цифрових послуг і встановлено рівні умови для інновацій і конкурентоспроможності як на європейському, так і світовому ринку [9].

Широкомасштабні дезінформаційні кампанії стали серйозним викликом для європейської політико-економічної системи і сприяли розробці низки законодавчих ініціатив для формування правил єдиної реакції з боку країн ЄС, європейських інституцій ЄС, представників і власників медійних платформ, а також громадян ЄС. Серед таких ініціатив Європейської комісії можна виокремити: розробку і впровадження Кодексу практики щодо боротьби з дезінформацією, де представлено набір світових стандартів саморегулювання онлайн простору і створення Європейської обсерваторії цифрових медіа для перевірки правдивості даних [11].

Виникнення ідеї використання інноваційних комунікативних технологій у діяльності наднаціональних інституцій ЄС зумовлено динамічним та інтенсивним розвитком міжнародної взаємодії інтеграційного утворення, у результаті чого

сформувалася нова реальність і нові виклики, які вимагають нових способів досягнення міждержавних компромісів і дипломатичних узгоджень як у межах ЄС, так і в глобальному середовищі. Відзначимо, що практичним проявом реалізації стратегічних комунікацій на рівні ЄС стало створення у 2015 р. за фінансової підтримки Європейської комісії Європейської мережі стратегічних комунікацій (European Strategic Communications Network; ESCN), яка дозволяє державам-членам обмінюватись досвідом та ідеями щодо використання стратегічних комунікацій для протидії і запобігання насильницькому екстремізму і яка об'єднала експертів, які працюють у державних установах країн-членів.

Європейська служба зовнішніх справ створила також спеціальні оперативні групи з питань стратегічних комунікацій, що складаються з експертів, які володіють відповідними мовними навичками і знаннями, для розробки стратегій реагування на виявлені факти поширення неправдивої інформації. Оперативні групи співпрацюють зі службами Європейської комісії, щоб забезпечити скоординований та послідовний підхід до здійснення регіональної комунікації. З огляду на посилення інформаційної дезорієнтації європейського простору Європейська служба зовнішніх справ створила Оперативну групу зі стратегічних комунікацій для Західних Балкан і Південну оперативну групу зі стратегічних комунікацій для країн Близького Сходу, Північної Африки та регіону Перської затоки. Додамо, що з 2015 р. діє Східна оперативна група зі стратегічних комунікацій для Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Грузії, Молдови та України, яка розробляє комунікативні матеріали і кампанії, покликані роз'яснити політику ЄС в країнах Східного партнерства.

Так як Східна оперативна група зі стратегічних комунікацій продемонструвала свою ефективність щодо протидії дезінформації, то на рівні наднаціональних інституцій було прийнято рішення про розширення діяльності Оперативних груп зі стратегічних комунікацій для Західних Балкан, країн Близького Сходу, Північної Африки і регіону Перської затоки

з метою підвищення інформування про негативний вплив дезінформації на політичну, економічну та безпекову стабільність регіонів.

У перспективі відбуватиметься розширення кількості залученого персоналу до названих оперативних груп при Європейській службі зовнішніх справ, подвоєння бюджету, спрямованого на протидію гібридним загрозам ЄС, а також поглиблення взаємодії між Європейською комісією і Європейською службою зовнішніх справ щодо планування тематичних комунікативних кампаній.

Зокрема, Східна оперативна група зі стратегічних комунікацій (East StratCom Task Force) для Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Грузії, Молдови та України була створена для протидії російським дезінформаційним кампаніям. Група ввійшла до складу відділу зі стратегічних комунікацій та аналізу інформації (AFFGEN. 7) Європейської служби зовнішніх справ. Згодом було розширено діяльність відділу і створено оперативні групи для Західних Балкан, країн Півдня і Сирії, а також горизонтальну групу, діяльність якої зосереджена на виявленні нових загроз, аналізі даних, розробці політики міжнародного співробітництва у цьому напрямі, включаючи систему швидкого оповіщення ЄС щодо дезінформації. Весною 2021 р. команда налічувала шістнадцять штатних працівників, набраних з установ ЄС або відряджених державами-членами, які мали різну професійну освіту у сфері комунікацій, журналістики і суспільних наук та володіли мовами країн-сусідів ЄС. Головною метою діяльності робочих груп став аналіз тенденцій дезінформації, роз'яснення і викриття дезінформації для підвищення обізнаності про негативний вплив неправдивих даних, що походить із прокремлівських джерел та поширюється в інформаційному просторі східного сусідства та його межами.

Східна оперативна група зі стратегічних комунікацій зосереджується на ефективному спілкуванні та просуванні політики ЄС щодо східного сусідства, зміцненні спільного медійного простору у країнах Східного партнерства і дер-

жавах-членах ЄС, покращенні спроможності ЄС прогнозувати, вирішувати та реагувати на дезінформаційну діяльність зовнішніх акторів. Сутність практичного напрямку роботи проявляється у розробці комунікативних продуктів і кампаній, покликаних роз'яснювати цінності, інтереси та політику ЄС у країнах Східного партнерства, а також співпраці з іншими інституціями ЄС та представництвами ЄС у країнах Східного партнерства, Центральної Азії та РФ. Зокрема, оперативна група залучена до реалізації регіональної програми EU4independentmedia на суму 11 млн євро, що спрямована на розвиток незалежних медіа у країнах Східного партнерства упродовж 2020-2023 рр. Крім цього, група підтримує постійні контакти та координує діяльність міжнародних медіа для забезпечення ефективної підтримки медіасфери у країнах-партнерах [13].

Додамо, що у 2018 р. оперативна група отримувала 1,1 млн євро для роботи, спрямованої на подолання прокремлівської дезінформації; у 2019 р. бюджет збільшився до 3 млн євро, а в 2020 р. – до 4 млн євро. На 2021 р. загальний бюджет, виділений відділу зі стратегічних комунікацій та аналізу інформації Європейської служби зовнішніх справ на боротьбу з маніпулятивними втручанням, становив 11,1 млн євро. Підвищення рівні фінансування дозволяє оперативним групам зі стратегічних комунікацій та аналізу інформації зміцнити спроможність узагальнювати та реагувати на кампанії дезінформації, посилити обізнаність про такі кампанії і виявити нові загрози, спрямовані на ЄС та його сусідів. Ефективність роботи оперативних груп забезпечується можливостями обробки багатомовного контенту, перекладу і розповсюдження продукції місцевими мовами та мовами ЄС, а також обміну досвідом з такими міжнародними партнерами, як Велика сімка і НАТО. Окремо відзначимо, що Східна оперативна група зі стратегічних комунікацій підтримує кампанію EUvsDisinfo, зокрема, кількість розкритих випадків прокремлівської дезінформації на порталі EUvsDisinfo. eu сягала понад 11 тис навесні 2021 р., включаючи понад 800 прикладів дезінформації про COVID-19.

У 2020 р. веб-сайт EUvsDisinfo мав понад 1,25 млн відвідувачів і 2,4 млн переглядів сторінок, що зросло на 200 % порівняно з 2019 р. Контент EUvsDisinfo перекладається додатково французькою, німецькою, іспанською та італійською, окрім того, що він доступний англійською та російською мовами. Відділ зі стратегічних комунікацій та аналізу інформації також активно протидіє викликам пандемії та супутній їй дезінформації, аналізуючи і розкриваючи неправдиві розповіді, а також провівши спеціальні роз'яснювальні кампанії у соціальних медіа щодо дезінформації про COVID-19 [1; 2].

Оперативна група зі стратегічних комунікацій для Західних Балкан (Stratcom Western Balkans Task Force) покликана протидіяти російській пропаганді у регіоні шляхом обміну досвідом і поширення публікацій місцевими мовами, а також надання людських і технологічних ресурсів для забезпечення надійного захисту регіональних політико-економічних процесів від шкідливої кібернетичної, дезінформаційної та пропагандистської діяльності, що надходить з РФ та інших ворожих суб'єктів [16].

Південну оперативну групу зі стратегічних комунікацій для країн Близького Сходу, Північної Африки та регіону Перської затоки (South (Arabic) StratCom Task Force) створено для трьох країн Магрибу (Алжиру, Марокко та Туніс) і чотирьох країн Машріку (Йорданії, Лівану, Палестини та Ізраїлю). Міжінституційну оперативну групу було сформовано у лютому 2015 р. для подолання радикалізації арабського світу через використання інструментів публічної дипломатії та комунікативної роботи. Діяльність групи спрямована на розвиток діалогу і виховання взаємоповаги між арабомовними та європейськими громадами, особливо молодіжними, пропагування європейської політики та проектів у регіоні, зміцнення існуючих зв'язків та виділення спільних цінностей, тому підрозділ складається з представників географічних департаментів Європейської служби зовнішніх справ, координатора Ради з питань боротьби з тероризмом, тематичних Генеральних дирекцій Європейської комісії, включаючи службу речника.

Серед практичних ініціатив оперативної групи можна виділити підтримку міжнародних ініціатив щодо протидії радикалізації та тероризму, наприклад створення в Абу-Дабі Міжнародного центру передового досвіду щодо протидії насильницькому екстремізму, розбудова регіональних партнерств разом із Мережею обізнаності ЄС щодо радикалізації, покращення стратегічної комунікації та охоплення арабського світу, наприклад через розробку контррозповідей про терористичну пропаганду, просування ідей основних прав і свобод через соціальні медіа та покращення спілкування арабською мовою, сприяння міжконфесійному і громадському діалогу для подолання основних чинників розвитку радикалізації східного простору.

На відміну від Східної оперативної групи, арабомовний підрозділ не має спеціального персоналу і виконує свою роботу, використовуючи наявні ресурси Європейської служби зовнішніх справ і Європейської комісії, оскільки було прийнято рішення комунікувати у самих країнах регіону, використовуючи ресурси делегацій ЄС. Подальші політичні кроки були запропоновані в огляді Європейської політики сусідства, де йшлося про «завойовування серця і розуму» арабського суспільства через доступніше роз'яснення цілей та обґрунтування політики ЄС, розробку ефективних інформаційних кампаній, налагодження партнерських відносин для виявлення дезінформації, реалізацію проактивних стратегічних і тактичних комунікативних інструментів, які дозволять покращити моніторинг інформації, щоб створити позитивну підтримку співпраці у межах політики сусідства, спілкування з молоддю шляхом створення партнерських відносин. Наразі три делегації ЄС у Єгипті, Йорданії та Марокко розвивають пілотні проекти, наприклад, у Марокко проведено опитування молоді про їхнє ставлення до ЄС, повідомлення, які викликають у них зацікавленість, та ефективні інструменти спілкування. Крім того, Південна оперативна група зі стратегічних комунікацій бере участь у інформаційних заходах і програмах, включаючи підтримку арабських журналістів та блогерів, діалог з молодими арабськими лідерами та майбутніми ліде-

рами думки через створення клубів «Друзів Європи» та «Молодіжних послів», сприяння проведенню кінофестивалів, організацію програм відвідування ЄС тощо [15].

Консультативна група зі стратегічних комунікацій щодо Сирії (Syria Strategic Communications Advisory Team) також займається питаннями запобігання та протидії радикалізації і насильницькому екстремізму через проведення роз'яснювальних кампаній у державах-членах ЄС щодо небезпеки поїздки до Сирії і інших зон конфлікту, або убезпечення від приєднання до терористичних груп та участі у терористичній діяльності. Відгуки, отримані від держав-членів, були позитивними як щодо участі в мережі, так і щодо отриманого досвіду. Консультативна група зі стратегічних комунікацій щодо Сирії, підпорядковується Міністерству внутрішніх справ Бельгії за фінансової підтримки від Фонду внутрішньої безпеки ЄС у розмірі 1 млн євро та зосереджується на розробці проектів, спрямованих на обмін досвідом у сфері стратегічних комунікацій. Зауважимо, що у 2016 р. майже всі держави-члени ЄС приєднались до заходів, організованих групою, а Європейська комісія продовжила моніторинг реалізації проекту, щоб переконатися, що нововведення у межах проекту, поширюється на інші європейські ініціативи, спрямовані на протидію екстремістським та терористичним діям [15].

Відзначимо, що на початку 2021 р. Європейська комісія та Високий представник ЄС у закордонних і безпекових справах прийняли оновлене рішення щодо політики для країн Середземномор'я з метою відновлення та зміцнення стратегічного партнерства між ЄС і південними партнерами. Оновлений порядок денний зосереджений на таких напрямках політики, як розвиток людських ресурсів, здійснення належного управління та верховенства права, підтримка цифровізації регіону, забезпечення миру і безпеки, вирішення міграційних питань і посилення мобільності громадян, а також сприяння зеленій енергетиці і збереження навколишнього середовища. У той же час спеціальний план економічних інвестицій для південних сусідів має на меті сприяти відновленню економіки та покращити якість життя після пандемії COVID-19 [1].

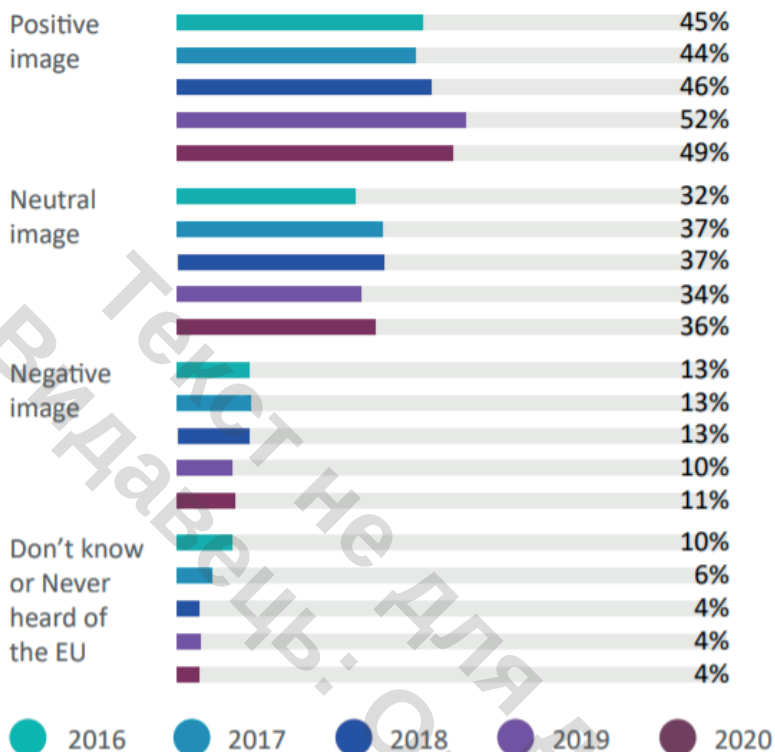
Ефективність регіональних проектів ЄС у сфері стратегічних комунікацій можна встановити за допомогою часової оцінки трансформації ставлення громадян східних і південних сусідів ЄС до політики інтеграційного утворення. З 2016 р. щорічно проводяться опитування щодо сприйняття ЄС, розуміння європейської політики та її впливу на регіональні і двосторонні програми співпраці у країнах-учасниках Європейської політики сусідства. Результати опитувань дозволили розробити вузькотематичні інформаційні та комунікативні матеріали, проводити заходи щодо підвищення обізнаності та виявити рівень поінформованості громадян країн Східного і Південного партнерства про ЄС і програми/проекти, що фінансуються інтеграційним утворенням [4; 6].

У шести Східних країнах-партнерах ЄС (Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Республіці Молдова та Україні) встановлено, що у 2020 р. 49 % громадян позитивно ставилися до ЄС, що на 4 % вище, ніж у 2016 р. При цьому 70 % громадян вважають, що відносини між ЄС та їхньою країною є хорошими. Фінансову підтримку ЄС відзначають 57 % громадян Східних країн-партнерів, а 53 % із них вважають, що така підтримка є ефективною, тобто це на 10 % вище подібних показників у 2016 р. [6].

Більше, ніж половина (53 %) громадян Східних країн-партнерів з тих, хто знає про європейську фінансову підтримку, можуть назвати щонайменше одну програму, що фінансується у їхній країні, демонструючи зростання показника на 18 % у порівнянні з 2017 р. [6].

Щодо довіри Європейському Союзу як міжнародній установі, то 60 % громадян Східних країн-партнерів відзначають ЄС як єдину інституцію, якій довіряють більшість. При цьому найвищий рівень довіри у Грузії (69 %), Україні (66 %), Молдові (63 %) та Вірменії (60 %), а найнижчий – у Білорусі (45 %) та Азербайджані (41 %) [6].

У цілому можна спостерігати позитивні тенденції щодо рівня обізнаності громадян Східних країн-партнерів щодо Європейського Союзу та його співпраці з їхньою країною (рис. 1).



**Рис. 1. Трансформація образу ЄС упродовж 2016-2020 рр.
у країнах Східного партнерства**

Джерело: [6].

Відмітимо, що подібні опитування також свідчать про позитивні погляди на партнерство ЄС у південному Середземномор'ї, зокрема, більшість громадян у південно-середземноморських країнах відчують, що Європейський Союз має дуже або досить позитивні відносини з їхньою країною, відзначаючи також і ефективність фінансової підтримки ЄС. Опитування 2020 р. у трьох країнах Магрибу (Алжир, Марокко та Туніс) і чотирьох країнах Машріку (Йорданія, Ліван, Палестина та Ізраїль) продемонструвало позитивні тенденції оцінки образу інтеграційного утворення. Зокрема, 59 % громадян

країн Магрибу відповіли, що відносини з ЄС є хорошими, у порівнянні з 67 % у країнах Машріку, тоді як обидва регіони вважали фінансову підтримку ЄС ефективною, відповідно – 61 % країн Магрибу та 74 % країн Машрік [7].

У цілому 45 % громадян у країнах Магрибу позитивно оцінили образ ЄС, порівняно з 47 % у країнах Машріку, тоді як порівняно з 2019 р., відсоток тих, хто згадує негативний імідж ЄС, збільшився до 17 % у регіоні Машріку і 18 % у регіоні Магрибу (рис. 2). Встановлено, що цінності, які найчастіше асоціюються з ЄС – це свобода особистості, права людини та гендерна рівність. Крім цього, громадяни країн Магрибу вважали, що підтримка ЄС найбільше сприяла розвитку торгівлі (34 %) і туризму (31 %) у їхніх країнах, тоді як у країнах Машріку туризм (31 %) та освіта (27 %) були найбільш часто згадуваними сферами співпраці. В обох регіонах респонденти бажають, щоб ЄС відігравав більшу роль щодо сприяння розвитку торгівлі і охорони здоров'я, а також посилення економічного потенціалу держав [7].

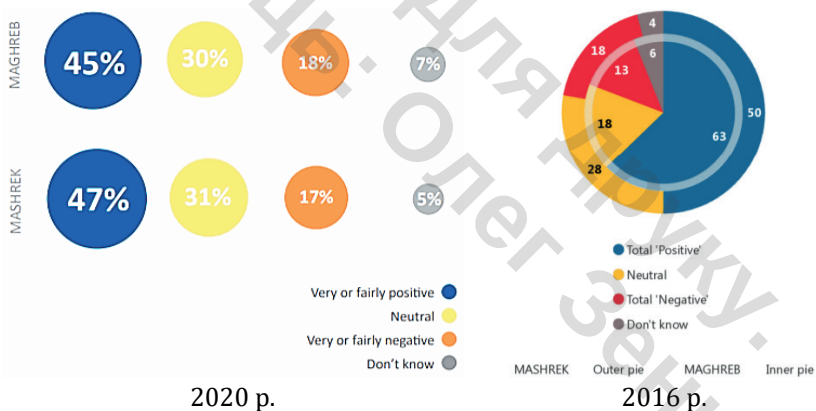


Рис. 2. Трансформація образу ЄС упродовж 2016 і 2020 рр. у країнах Південного партнерства

Джерело: [5; 7].

На запитання про підтримку, яку ЄС надав країні під час пандемії коронавірусу, громадяни Магрибу (66 %) і Машріку (63 %) відповіли, що вона була ефективною. Загалом респон-

денти вважають, що образ Європейського Союзу є позитивним у національних медіа – 62 % у країнах Магрибу та 49 % у країнах Машріку оцінюють дуже позитивно імідж ЄС на телебаченні, тоді як 9 % вважають, що він є дуже негативним в обох регіонах. Після телебачення респонденти відзначили веб-сайти (51 % позитивних у Магрибі та 43 % у Машріку), друковану пресу (40 % позитивних у Магрибі та 35 % у Машріку) та радіо (42 % позитивних у Магрибі та 33 % у Машріку). Окремо відзначимо, що громадяни у південному Середземномор'ї у цілому задоволені своїм життям (64 % у Магрибі проти 62 % у Машріку) [7]. У 2020 р. можна простежити зростання позитивного ставлення до ЄС і європейських цінностей з акцентом на важливості фінансової підтримки ЄС.

У 2016 р. більшість громадян південного Середземномор'я розглядали ЄС як важливого партнера для своєї країни. Щонайменше шість з десяти респондентів у країнах-партнерах Південного Середземномор'я погоджувалися, що ЄС є таким (65 % у країнах Магрибу та 63 % у країнах Машріку, і принаймні дві третини опитаних як у Магрибі (70 %), так і в Машріку (66 %) відзначали, що ЄС має хороші відносини з їхньою країною. Згідно з опитуванням, більшість респондентів у Магрибі вважали, що ЄС повинен відігравати більшу роль у їхній країні у сфері торгівлі (74 %), прав людини та економічному розвитку (обидва регіони – 72 %). У Машріку найбільш згадуваними сферами стали економічний розвиток (76 %), торгівля (74 %) і права людини (68 %) [5].

Узагальнюючи діяльність ЄС у сфері стратегічних комунікацій відзначимо, що до основних напрямів діяльності належить розробка спеціальних матеріалів щодо інформування про пріоритети функціонування об'єднання для політичного керівництва, делегацій і держав-членів ЄС і проведення комунікативних кампаній, спрямованих на ключові регіональні аудиторії. Окрему увагу у сфері підвищення ефективності комунікації зосереджено на використанні мережевого інструментарію у програмах партнерства, оскільки розробка ефективних мереж має ключове значення для посилення результативності комунікативної діяльності. Передбачаєть-

ся, що мережі забезпечуватимуть можливості для обміну ідеями, щоб посилити повідомлення, а також координувати діяльність різних акторів на рівні ЄС і країн-партнерів. Мережі будуть будуватися поетапно, щоб охопити ключових комунікаторів у наднаціональних установах ЄС, однодумців з третіх країн, регіональні і міжнародні організації. Крім цього, будуть розроблені мережі для представників медіа і громадянського суспільства для більш ефективної комунікації ЄС з європейською і регіональною спільнотою і підтримки незалежних національних медіа. Опитування громадської думки, проведені у країнах Східного і Південного партнерства ЄС, продемонстрували зростання позитивного ставлення до ЄС, підвищення рівня поінформованості щодо європейської фінансової підтримки, а також загальну високу оцінку поточного і перспективного співробітництва.

Література

1. EEAS Press Team (2021). Renewed partnership with the Southern Neighbourhood - A new agenda for the Mediterranean, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92844/joint-communication-southern-neighbourhood_en

2. EU Institute for Security Studies (2016). Strategic communications East and South, <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/EUISS%20Strategic%20Communications%20East%20and%20South.pdf>

3. European Commission (2015). Action Plan on Strategic Communication Ref. Ares (2015)2608242, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_on_strategic_communication.docx_eeas_web.pdf

4. European Commission (2016). Perceptions of the European Union: Public Opinion in Eastern Partner Countries, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-08/EU%20Neighbours%20East_Factsheets_2016_REGIONAL%20OVERVIEW.pdf

5. European Commission (2016). Perceptions of the European Union: Public Opinion in Southern Partner Countries, <https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-03/Regional%20factsheet%20%28Maghreb%20%26%20Mashreq%29.pdf>

6. European Commission (2020). Perceptions of the European Union: Public Opinion in Eastern Partner Countries, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-06/EU%20NEIGHBOURS%20east_AS2020_EaP%20overview_Factsheet_ENG.pdf

7. European Commission (2020). Perceptions of the European Union: Public Opinion in Southern Partner Countries, <https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-11/Factsheet%20Regions%20EN%202020.pdf>

8. European Commission (2021). Code of Practice on Disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

9. European Commission (2021). Digital Services Act package, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

10. European Commission (2021). Tackling coronavirus disinformation, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en

11. European Commission (2021). Tackling online disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>

12. European External Action Service (2016). A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

13. European External Action Service (2021). Questions and Answers about the East StratCom Task Force, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en

14. European Parliament (2016). EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties, 2016/2030

(INI), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0441>

15. European Parliament (2016). EU strategic communication with the Arab world, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581997/EPRS_BRI\(2016\)581997_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581997/EPRS_BRI(2016)581997_EN.pdf)

16. European Parliament (2019). Follow up taken by the EEAS two years after the EP report on EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties, P8_TA (2019)0187, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0187_EN.pdf

17. European Parliament and the Council (2016). Joint framework on countering hybrid threats a European Union response, JOIN/2016/018 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>

18. European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2018). Tackling online disinformation: a European Approach, COM/2018/236 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52018DC0236>

ГЛАВА 4. ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ЯК СИСТЕМНИЙ ФЕНОМЕН ПОСТБІПОЛЯРНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО БЕЗПЕКОВОГО ПРОСТОРУ «ВІД ВАНКУВЕРА ДО ВЛАДИВОСТОКА»

Сучасні виклики міжнародній та національній безпеці є своєрідним відображенням тих невирішених геополітичних питань, які устаткувала світова спільнота після розпаду СРСР. Це напряму стосується як питань суто регіональних параметрів безпеки в Європі, так й всього Євроатлантичного простору. Як виявилось, протиріччя між колективним Заходом та Росією, як правонаступницею СРСР, нікуди не поділися. Росія не стала «своюю» в демократичному світі і відокремила себе від решти тих, хто не бажав більше жити в рамках ворожого мислення часів холодної війни. Хоча ступінь напруги дещо знизився першої постбіполярної декади, нове загострення з поверненням авторитарної моделі управління в Росії фактично відправила усю систему глобальної безпеки, включно з європейською, знову до часів глобального протистояння другої половини ХХ століття. Втім, мова не йде про відродження біполярного світу. Адже Росія не може претендувати на роль світового наддержавного лідера як за часів Радянського Союзу. Й справа не тільки в обмеженому впливі очільників Кремля на процеси глобальної трансформації, перш за все, в економічному плані (дії на кшталт «газового» шантажу Європи восени 2021 р. не беремо до уваги), а ще й в тому, що світ все ж таки рухається к багатополарній моделі світоустрою. В такий системі гегемоністський підхід як на регіональному, так й на глобальному рівнях викликає певний спротив з різних

боків, що не можуть не відчувати на собі навіть такі потужні міжнародні гравці, як США чи Китай. Якщо останній своїм форсованим економічним та військовим ривком попередніх десяти-п'ятнадцяти років й ставить під сумнів глобальне лідерство Сполучених Штатів в довгостроковій перспективі, то обидва актора скоріше віддадуть перевагу співробітництву, аніж відкритій ворожнечі. Втім, сучасні виклики глобальній та регіональній безпеці не обмежуються виключно центро-силовими змаганнями на рівні держав та розповсюджуються по всьому колу недержавних факторів впливу, включно з конкурентними геополітичними процесами інтегративного напрямку. В такому контексті сучасна система міжнародних відносин приречена на нелегкий шлях відбудовування стійкого механізму вирішення багатогранних протиріч задля уникнення глобальних економічних, політичних, гуманітарних та військових криз. Й в цьому процесі Європейський Союз (ЄС), який претендує на роль регіонального лідера (і не виключено, що глобального) не може стояти осторонь.

ЄС у сучасній системі європейської та євроатлантичної безпеки

Процес складного конструювання багатополусної моделі світу напрямку чіпляє інтереси одного з потенційних центрів інтегративного тяжіння постбіполярної епохи – найбільшої інтеграційної спільноти у світі – Європейський Союз. ЄС-27 (навіть ще раніше на етапі ЄС-15 з її чотирма членами G7 та двома постійними членами Ради безпеки ООН) був й залишається ключовим актором формування одночасно політекономічної і стратегічної культури міждержавних відносин у «Великій Європі» постбіполярного зразка. Адже ЄС сам по собі створювався як регіональна економічна організація країн Західної Європи, тобто в рамках «старої» регіоналізації часів початку холодної війни, але під політичним та військовим патронатом США та НАТО. Втім, коли специфіку розвитку постбіполярних світових політичних і економічних відносин продовжують визначати два протилежних за своїми кінцевими

результатами процеси – глобалізації і фрагментації світового простору, ЄС ще продовжує самовизначатися зі своєю безпековою місією глобального актора та регіонального лідера. З огляду на події останньої декади цей процес триває в умовах напіврозпаду постбіполярних параметрів європейської системи безпеки. Це значно ускладнює для ЄС вирішення надскладної дилеми про міру відповідальності за її збереження, принаймні в межах ключових домовленостей в рамках ОБСЄ. До кінця розібратися в хитросплетінні зазначених процесів – глобалізації і фрагментації – не вдається і до цього дня; тим більше в зв'язку з тим, що сучасний глобалізм з'явився спочатку як економічний феномен, а сама глобалізація як процес в нових умовах багато в чому перетворився на цивілізаційне, ціннісне поняття, що дуже принципове для всієї життєздатності ЄС як нормативної сили. До речі, одним з факторів, що перешкоджають подоланню такого собі хитросплетіння протиріччів – глобалізації/універсалізму/інтеграції та фрагментації/унітаризму/сепаратизму – є те, що з категорії економічної, глобалізація перетворилася в категорію не просто політичну, а ідеологічну, часто асоційовану з вестернізацією, і навіть більш радикальною американізацією.

Отже, повертаючись до питання безпекової суб'єктності ЄС в сучасному світі, треба зазначити, що вона з самого початку постбіполярної ери перевірялась відносинами, перш за все, з США, Росією та на рівні ЄС-НАТО. Чи є (став, або чи мав взагалі стати) ЄС автономним гравцем, й перш за все, в сфері глобальної безпеки, – питання дискусійне. Особливо в ситуації, коли ЄС-27 все ж таки не має певних геополітичних амбіцій та залишається неоднорідною структурою поза межами *Acquis communautaire* в залежності від тактичної специфіки національних інтересів кожного окремого члена ЄС. Втім, для захисту стратегічних інтересів на глобальному рівні є союзники ЄС: НАТО та США. З одного боку, ЄС, незважаючи на всі останні критичні підходи до США та з протилежного боку до себе, більш ніж зацікавлений у продовженні стратегічного партнерства із Білим домом, та й покладається на нього в рамках

НАТО. Особливо, коли немає серйозної альтернативи НАТО в Європі, та трансформація євроатлантичної архітектури колективної безпеки на окрему європейську далека від реальності. З іншого боку, попри застосовані економічні санкції відносно Росії внаслідок її військової агресії проти України в 2014 р. (більшою мірою після трагедії з малайзійським Боїнгом 777 рейсу МН17 в липні 2014 р.), ЄС також зацікавлений у стабільних сусідських політичних та економічних відносинах з Москвою, особливо в рамках гострого питання забезпечення енергетичної безпеки окремих членів ЄС. Однак, на фоні загального перманентного підсилення антизахідної риторики з боку Москви, та останнім часом конкретно антиєвропейської, Брюссель й надалі буде змушений шукати баланс у відносинах з Росією, але вже з урахуванням наявних загроз конвенційного та неконвенційного характеру вже безпосередньо собі.

Так, стриманий оптимізм щодо становлення ЄС як потужного центру «м'якої» сили в якості глобального гравця в умовах зниження захисної ролі НАТО та посилення політичної автономії від США після розпаду СРСР змінився менш оптимістичними баченнями вже наприкінці 1990-х рр. Сам процес європейської інтеграції в багатьох її вимірах, від інституційного, до поза інституційного – кооперативно-партнерського, який мав на меті посилювати єдність європейських країн на базі демократичних цінностей та загальноприйнятих норм міжнародного права, зазнав потужного удару, коли почав сек'юритизуватися. Поступово ідея «Великої Європи від Лісабона до Владивостока» в класичному «де голлівському» баченні «Європи від Атлантики до Уралу» ставала так само недосяжною в постбіполярному світі, як й в роки холодної війни. Адже процес формування нових параметрів безпеки та співробітництва в Європі та в цілому у світі почав давати збій напередодні нового міленіуму з появою цілої низки загроз гібридного характеру на стику «жорстких» та «м'яких» викликів міжнародній та національній безпеці. На цьому фоні загострення міжнародних відносин Європейський Союз, про що вже йшлося, був змушений опертися на традиційну

військову міць Північноатлантичного Альянсу. Виявилось, що ЄС з її спільною політикою безпеки та оборони (СПБО) як найважливішого елементу спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) під безпосередньою юрисдикцією Європейської Ради, так й не змогла повноцінно відірватися від свого першопочаткового коріння – платформи європейської безпеки та оборони в рамках НАТО; а також більш ширшого євроатлантичного простору, з якого неможливо виключити ані США, ані Канаду.

Навіть нові хвилі розширення ЄС за рахунок країн Центрально-Східної Європи йшли якщо не в фарватері, але паралельно вступу цих країн до НАТО. Досить помітне співіснування в часі етапів розширення НАТО та ЄС «на Схід» в період 1995-2005 рр. для багатьох нових членів обох організацій з числа країн колишнього соцтабору та трьох Балтійських країн колишнього СРСР було запорукою дієвого гарантування власної безпеки одразу в двох вимірах – політико-економічному та військово-політичному. Зацікавленість якнайшвидшого приєднання як до НАТО, так й до ЄС, пришвидшувало внутрішню трансформацію країн колишньої Східної Європи в процесі виконання умов до вступу в рамках «натівського» Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ) та на шляху до виконання Копенгагенських критеріїв ЄС. Додатковим мотивом йти якнайшвидше до Брюссельських штаб-квартир були болісні спогади історичної пам'яті про домінування Росії як фактичної правонаступниці Російської імперії та ще й формальної СРСР. Стратегічна мета щодо вступу в ЄС та НАТО підкреслювало намагання таких країн, як наприклад, Болгарію, якнайшвидше інституційно дистанціюватися від непередбаченої російської зовнішньої політики та перманентних загроз сусідам. Не дарма перший обраний демократичним шляхом президент Республіки Болгарія Желе Желев, один з ідеологів приєднання країни до ЄС, в березні 1995 р. відзначав, що встановлення нової системи безпеки в Європі неможливо без наступних двох умов: розширення НАТО на Схід та успіху демократичних перетворень в Росії [21, с. 14]. За більше ніж

25 років перша умова так чи інакше була частково виконана, втім друга так й залишилася не здійсненою, навіть ще більше деградувала к 2008 р. та досягла свого апогею в 2014 р.

Обидві події виявилися лакмусовим папірцем щодо готовності ЄС протистояти джерелам сучасних війн безпосередньо в Європі. Не можна не погодитися з думкою про те, що «війна між Грузією та Росією в серпні 2008 р. показала, що Європі бракує цілісної спільної системи безпеки. Нинішня система не тільки не змогла запобігти війні, але й погано справилася з завданням посередництва. Що ще важливіше, виявилось, що щодо самих принципів, на яких мала ґрунтуватися європейська безпека, було мало спільного» [15]. Як стало зрозуміло згодом, тоді ЄС з різних причин не був готовий протистояти Росії ані економічно, ані політично. Навіть такого зовнішньополітичного механізму, як секторальні економічні санкції проти Росії, не було на столі 13 років тому, не йшлося про якесь військове суперництво як з боку НАТО, так і з боку його європейських союзників всередині ЄС. Втім, постійно зростаюча криза двосторонніх відносин з усіма основними рисами відкритого невоєнного конфлікту неминуче сталася у лютому 2014 р.

13 березня 2014 р. Європарламент у своїй Резолюції про вторгнення Росії в Україну рішуче засудив «акт агресії Росії при вторгненні в Крим, який є невіддільною частиною України і визнаний таким як Російською Федерацією, так і міжнародним співтовариством...», закликав «до негайної деескалації кризи з негайним виведенням усіх збройних сил, які незаконно перебувають на території України» та «до повної поваги міжнародного права та існуючих традиційних зобов'язань» [5]. Всього через кілька днів, 20-21 березня 2014 р., у документі з висновками засідання Європейської Ради, у параграфі 29 підтверджувалось, що Європейський Союз продовжує «підтримувати суверенітет і територіальну цілісність України», а також не визнає і не визнає «незаконний референдум у Криму», чи «незаконне приєднання Криму та Севастополя до Російської Федерації» [4]. Так, цілком ідеалістична,

але тим не менш з деякими об'єктивними підставами, надія замінити багатовікову європейську історію воєн історією миру, остаточно зазнала невдачі в 2014 р. внаслідок так званої анексії Криму. «Українська криза, швидше за все, не просто регіональна проблема», – сказала Ангела Меркель, канцлер Німеччини, у виступі в Інституті міжнародної політики Лойві в Сіднеї, Австралія, у листопаді 2014 р. «В даному разі, ми бачимо, що вона впливає на нас усіх». «Хто б міг подумати, – продовжила пані канцлер, – що через 25 років після падіння Стіни, після закінчення холодної війни, після закінчення поділу Європи та зникненням світу, розділеного навпіл, щось таке може статися прямо в центрі Європи?» [18].

З 2014 р. Захід залишається єдиним у своїй позиції щодо поточного та майбутнього статусу, в рамках якого вони готові сприймати Крим. «НАТО підтримує суверенітет та територіальну цілісність України. НАТО не визнає і не буде визнавати незаконну та нелегітимну анексію Криму Росією. Всі союзники по НАТО єдині в засудженні агресивних дій Росії», – заявив Генеральний секретар НАТО Йєнс Столтенберг на спільній прес-конференції з президентом України Володимиром Зеленським у Києві 31 жовтня 2019 р. [19]. Важливо зазначити, що з моменту вторгнення «зелених чоловічків» на півострів Крим та безпосередньо до Сімферополя в лютому 2014 р., криза відносин, зокрема, між ЄС та Росією, перетворила двосторонні відносини на конфлікт, який можна було б визначити як асиметричний. Це означає, що Москва відкрито висловила свою політичну волю і дала зрозуміти ЄС та решті Заходу, що Росія готова досягати своїх цілей, захищаючи національні інтереси військовими інструментами своєї зовнішньої політики. Втім, до честі європейців, теза повернення до військової симетричності у відповідь задля захисту інтересів країн об'єднаної Європи, хоча може й запізниле, але все ж таки була артикульована в жовтні 2021 р. з боку беззаперечного лідера ЄС та вагомого члена НАТО – Німеччини. Не зважаючи на те, що Аннегрета Крамп-Карренбауер – очільниця Мініс-

терства оборони ФРН – вже знаходилась на порозі відставки німецького уряду Ангели Меркель, в її словах все ж таки пролунала заява про те, що НАТО має «ясно дати зрозуміти керівництву у Москві, що в кінцевому рахунку» Альянс готовий «використовувати військові засоби у відповідь на погрози членам НАТО з числа країн Балтії або в акваторії Чорного моря» [13]. Чи буде дотримуватися такого підходу наступний голова Міністерства оборони ФРН в новому уряді, на даний момент не відомо. А от те, що таке бачення майбутнього йде з сучасними тенденціями переосмислення ролі ЄС та НАТО на європейському континенті в безпосередній прив'язці до майбутнього безпеки України та в контексті сумісного протистояння російським конвенційним загрозам, паралельно підтверджується як подальшою стратегією НАТО, так й намірами ЄС. Остання восени 2021 р. поставила в практичну площину питання розширення своєї «жорсткої» присутності в Україні шляхом розгортання на її території військово-консультативної та навчальної місії (EUATM). В той же час міністри оборони країн НАТО в жовтні 2021 р. погодили новий генеральний план захисту на випадок нападу Росії відразу на декількох фронтах, тим самим підтвердивши ключову мету альянсу, спрямовану на стримування Москви у випадку одночасної російської атаки на Балтиці і в Чорноморському регіоні із застосуванням ядерної зброї, зломом комп'ютерних мереж і атаками з космосу [12].

Так чи інакше, еволюція протистояння Сходу та Заходу з приводу України з 2014 р. до теперішнього часу, остаточно поховали останні надії на створення єдиного і неподільного простору рівної безпеки ані «від Атлантики до Уралу», ані «від Лісабону до Владивостоку», тим більше «від Ванкувера до Владивостока». Це лише сильніше актуалізувало питання феномену європейської інтеграції в контексті фактичного інкорпорування поняття «Європейська безпека» в більш ширшу систему євроатлантичного простору безпеки, про що й буде далі йти мова.

Постбіполярна «аспіраційність» як безпековий виклик: регіональний вимір європейської інтеграції

Як вже зазначалось, з розпадом СРСР на хвилі так званого «геополітичного плюралізму» процеси європейської та євроатлантичної інтеграції зазнали нового потужного поштовху. Ці процеси охопили значну кількість країн Центрально-Східної Європи з безпосереднім виходом на простори колишнього СРСР. Окрім Литви, Латвії та Естонії, які згодом стали членами як НАТО, так й ЄС, своє бажання вступити до лав цих структур чітко виказали такі країни пострадянського простору, як Грузія та Україна. Окрім офіційно проголошеної стратегії щодо інституалізації відносин, останні, особливо з 2005 р., активно підключалися до різноманітних ініціатив співробітництва, які пропонувались Брюсселем. Зокрема ЄС запропонував своїм європейським сусідам політику Східного партнерства, Чорноморську синергію, підключив окремі країни до своєї мультирегіональної Європейської політики сусідства, розпочав процедуру оформлення двосторонніх Угод про Асоціацію. Тобто концептуально ціла низка постсоціалістичних країн поступово інтегрувалася до європейського простору взаємодії, а сам по собі європейський інтеграційний простір заходив на терени колишнього СРСР.

В географічній Європі, ще до початку перших хвиль постбіполярного розширення ЄС, розпочиналися політичні процеси субрегіонального характеру, які були спрямовані на створення сприятливих умов для подальшого політичного та економічного співробітництва європейських держав з різним ступенем розвитку політичних та економічних систем. Зближенню країн сприяв процес «нової» європейської регіоналізації. Рада Балтійських держав, Вишеградська група, Рада країн Баренцового моря, група Дунайських держав, Центральноєвропейська ініціатива, Євро-Середземноморська ініціатива, ОЧЕС – всі вони представляли схожі за своєю структурою приклади «транснаціональної кооперації на субконтинентальному рівні в Центральній Європі» [16, р. 22]. Вони органічно (генетично) доповнювали постбіполярну

концепцію розвитку європейської системи на рівні окремих регіональних підсистем, знану як концепція «Європи регіонів» (розроблялась в 1990-х рр. зокрема такими науковими організаціями як Фонд для міжнародної взаємодії (Данія) та Європейський центр етнічних, регіональних та соціологічних досліджень (Словенія). Така концепція пропонувала запровадження фундаментальної трансформації міжнародних відносин у Європі. Масштаб концептуальних змін можна пояснити ідеальними категоріями: кожен регіон, представлений (розчинений) у всій Європі та Європа, зі всією своєю диверсифікаційністю, представлена (розчинена) у кожному регіоні [20, р. 20]. Концепція «Європа регіонів» пропонувала практичну формулу втілення зної голлістської тези «Європа від Атлантики до Уралу» в життя, який потім був розвинутий школою «регіональної геополітики» Іва Лакоста, «новими правими» на чолі з Аленом де Бенуа, які запропонували тезу «Єдиної Європи 100 прапорів». У цій якості такі нові європейські «осередки», як, наприклад, Чорноморська підсистема та інші вище згадані європейські підсистеми, не лише відчують вплив з боку європейської системи, а й самі в свою чергу здійснюють свій вплив на систему в якості її елементів, визначаючи системний рух останньої. Тобто, європейські країни «генетично» «потребували» ЄС, а ЄС «органічно» «потребувала» європейські країни, навіть поза дискурсу про приєднання в якості її членів, не кажучи вже про фактичну приреченість на розширення самої організації в подальшому.

У даному випадку відправною категорією постбіполярного європейського регіоналізму дійсно може служити категорія «потреб» країн одного – в нашому контексті європейського – регіону в сенсі очікування «від» регіону і спільної діяльності (зокрема, такі «потреби» класик системного підходу Юзеф Кукулка називав «аспіраційними», від лат. *aspiratio* (дихання): бажання чого-то, прагнення до чогось, наприклад прагнення до досягнення мети, прагнення до реалізації амбітних планів, завдань і т. д.) [10, с. 267]. Адже сама поява загальних «потреб» є своєрідною реакцією держав одного регіону на «пев-

ний стан незадоволеності конкретними умовами існування і розвитку» і «суб'єктивне відчуття певної недостатності» [10, с. 267]. Саме в цьому і полягала, на наш погляд, історична місія ЄС (та подовжена ним європейська інтеграція), який ще на прикладі функціонування ЄЕС презентував країнам «нової» Європи ті самі зрозумілі для всіх демократичних суспільств «потреби» у вигляді гуманітарних цінностей та політико-економічних стандартів, яких їм бракувало.

Взагалі, в «європейській регіоналістиці» простежується стійкий історичний і географічний детермінізм, який веде сучасні процеси регіоналізації та інтеграції не просто на десятиліття, а на цілі століття вглиб європейської історії. Стосовно європейського досвіду регіоналізації, російський дослідник Константин Зубков зазначає, що «до теперішнього часу накопичилося вже чимало дивовижних прикладів того, наскільки стійкими, несхильними до впливу часу можуть бути обумовлені властивостями природно-географічного середовища одного разу виниклі регіональні зв'язки і наскільки владно вони можуть проявляти себе наперекір всіляким насильницьким «перекроюванням» соціально-політичного і економічного простору» [7]. Далі Константин Зубков, спираючись на розробки американського вченого Даррела Деламейди, фактично дає часткову відповідь на питання європейських експертів про те, якою мірою «тлумачення нової регіоналістської риторики наповнюють сенсом як сам процес створення, так і змістом безліч нещодавно створених регіональних утворень» в самому ЄС. Так, російський вчений фіксує, що «Д. Деламейд в своїх збірках нарисів «Нові супер-регіони Європи» приводить вражаючі факти того, як в умовах наднаціональної європейської інтеграції нівелювання політичних і економічних бар'єрів, які століттями розділяли «держави-нації» континенту, призводить в наші дні до спонтанного «вивільнення» раніше пригніченої історичної енергетики – виходу на арену активної політики транскордонних регіональних соціально-економічних структур, які в загальному і цілому відтворюють карту земель і регіонів середньо-

вічної Західної Європи до епохи утворення централізованих національних держав. Воскресають регіональні структури, в яких відображені історичні шляхи міграцій і торгових обмінів, ареали загальної етнічної та культурно-лінгвістичної спадщини, соціальні традиції і звичаї давніші, ніж ті, які відображає історичний досвід європейських «націй-держав» [7]. Підкреслюється, «що сили внутрішнього тяжіння, які живлять процеси консолідації нових (по відношенню до сучасної епохи) і одночасно старих регіональних компонентів єдиної Європи, дещо іншої природи, ніж ті, що призводили в свій час до утворення національних держав. У процесах регіоноутворення зчеплення між характеристиками географічного середовища (або тим, що ми називаємо «місцевістю»), соціальним агрегатом, що належить йому, і його культурною ідентичністю набагато щільніше – це, по суті, спонтанно сформована органічна єдність середовища, соціуму і культури; в рамках державної організації дистанція між окремими параметрами життєдіяльності суспільства (економічними, політичними, соціальними, культурними та ін.) завжди значніша – їх зближення та інтеграція в єдину структуру в більшій мірі штучна і примусова, оскільки не обмежується тільки активним управлінським впливом держави» [7].

Отже, на наш погляд, великою мірою набуття членства в ЄС усіма європейськими країнами й до 1995 р., й після, йшло саме шляхом історичного і географічного детермінізму по лінії транскордонного співробітництва. Більше того, саме така логіка вже не спонтанного формування «органічної єдності середовища, соціуму і культури» з окремих регіонів транскордонного співробітництва поширюється на всю державу. Тому подальша інтеграція до ЄС таких країн, як Україна, яка вже давно є учасницею декількох єврорегіонів з країнами-членами ЄС, долає саме такий шлях. Тобто, окрема специфіка європейського регіоналізму саме всередині інтеграційного середовища ЄС може бути доволі корисною для розуміння подальшого просування європейської інтеграції та паралельної регіоналізації в бік поки що навіть не кандидатів на вступ

до лав ЄС. А те, що Україна та українці є органічною частиною європейського середовища, належать до європейської цивілізації, та є невід'ємним елементом європейської культури доказує як давня історія держави, так й сучасні події.

Втім, поки що прогресування інтеграційної регіоналістики як мінімум гальмується, а як максимум деградує на даному етапі історії саме завдяки депресивним, дезінтеграційним, фрагментаційним тенденціям як всередині ЄС, так і ззовні. Ці тенденції, так чи інакше, пов'язані з потребами підсилення особистої безпеки в стані перманентного відчуття небезпеки по всіх напрямках життєдіяльності суспільств та держав. Більше того, такі країни східноєвропейського прикордоння, як Україна, Білорусь, Молдова, Грузія, Вірменія та Азербайджан, на початку 1990-х все ж таки опинилися та й досі залишаються в так званій «сірій зоні», яка стала продуктом глобальної постбіполярної конкуренції «потреб» умовного Заходу та Росії. Перш за все, «Заходу» у вигляді НАТО та США, хоча перспективи подальшої інтеграції тієї ж самої України до ЄС (особливо на фінішній прямій підготовки до підписання Угоди про асоціацію в листопаді 2013 р.) теж пішли врозріз з зовнішньополітичними інтересами РФ. Треба зазначити, що зовнішньополітична стратегія Росії й по відношенню до об'єднаної Європи (та окремих членів ЄС) є деструктивно-прагматичною (звісно прагматичною з точки зору «потреб» Кремля): якщо не роз'єднати її, то, принаймні, послабити єдність та загальну міць як регіонального лідера потужного та альтернативного російському інтеграційного проекту на пострадянських теренах. Для цього, заради справедливості, Росія грає на протиріччях в самому ЄС, які поступово формують новий тренд, опозиційний до інтегративного – фрагментацію (яка втім має як об'єктивну, так й суб'єктивну основу). Остання все більше спирається на різні національні інтереси країн-членів ЄС, спекулює на темі Брекзиту, використовує вузькі зовнішньополітичні уподобання національних політичних еліт, європейський популізм, анти-міграційні лозунги, економічний раціоналізм, флірт з

місцевими маргіналами, націоналістичними угрупованнями (особливо під час виборчих кампаній на всіх рівнях), егоїзм на енергетичному ринку, толерантність у відповідь на порушення міжнародного права і навіть по відношенню до військової агресії – все це загрожує стратегічним цілям процесу інтеграції як на колективному, так і на кооперативному рівнях. Тобто фрагментація неминуче веде й до просідання механізму «нового» європейського регіоналізму, який дав світу після холодної війни шанс подолати всі недоліки панування наддержав. Європа стає перед викликом дезинтеграції, деякі європейські регіони, як на національному, так і на міжнародному рівнях, готові й надалі висловлювати свої відцентрові інтереси щодо фрагментації раніше об'єднаних просторів. У будь-якому випадку, наявні фрагментаційні тенденції не роблять ЄС ані міцним, ані безпечнішим. Це означає, що ЄС та ті, хто поділяє європейські «потреби», мають прийти до тями та використовувати європейську регіоналізацію як інструмент не руйнування європейського демократичного простору, а в якості його інтегративного інструменту задля подолання розмежування й збереження ідеології мирного співіснування в умовах європейської ціннісної ідентичності. Остання, до речі, все ще проходить складний етап свого конструювання як всередині ЄС, так й межуючих європейських субрегіонах.

Тим не менше, охопивши країни з нещодавно ворожих таборів, сучасна європейська інтеграція з її надихаючим духом перетворень та перспективними ідеями (навіть якщо вони в деякій мірі є ідеалістичними) стала візитівкою постбіполярної глобалізації в Європі. Як загальноєвропейський процес на стику геоекономіки та геополітики, вона, на чолі зі своїм локомотивом – Європейським Союзом, – вже виконала певні стратегічні цілі свого порядку денного на базі так званих «європейських цінностей». Окрім офіційних хвиль розширення Європейського Союзу після Маастрихту, лідери ЄС на шляху до «Нової Європи» тяжили вважати майже всі європейські країни, що не є членами ЄС, частиною процесу європеїзації. Зі свого боку європейська інтеграція виявилась шля-

хом з двостороннім рухом: це процес як приєднання до ЄС у вигляді членства чи окремих багатосторонніх ініціатив та двосторонніх угод (Угода про асоціацію, тощо), так й реалізація зовнішньополітичного курсу європейських держав щодо наближення до ЄС в тому чи іншому статусі.

В такому сенсі, задля запобігання міжцінносних протиріч в напрямі зміцнення безпеки в Європі, Російській Федерації також пропонувалось залучатися до європейських інтеграційних процесів як на двосторонньому рівні, так й на багатосторонньому. Так, у травні 2005 р. на саміті ЄС – Росія були затверджені «дорожні карти» створення чотирьох загальноєвропейських просторів. Окрім економічного та гуманітарного (сфера освіти, науки та культури) значились також простори зовнішньої безпеки та свободи, безпеки і правосуддя. Втім, «дороги» ЄС та Росії помітно розійшлись вже згодом на хвилі загострення загальних відносин з колективним Заходом. Це відбувалося досить стрімко не тільки на глобальному та загальноєвропейському рівнях, а й на просторах окремих субрегіонів. Не останню роль в появі прогресуючої прірви між Сходом та Заходом (вслід за ініціативою створення більш тісної кооперації в системі ГУАМ (з 2006 р. «Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ») зіграла сумісна українсько-грузинська ініціатива створення Співдружності демократичного вибору (СДВ) – ініціатива з кінця 2005 р., яка мала на меті посилити спільноту демократій балто-чорноморсько-каспійського політичного простору, включно з Росією, та за участі США. Однак, Росія поставилася до СДВ з підозрою і не тільки через фокус на демократію. Втім, скоріше традиційно, й так само негативно, як й долюбих інших об'єднавчих ініціатив на пострадянському просторі де Кремль не є ініціатором та лідируючою силою. Пізніше, ЄС пропонував Росії також приєднатися до Східного Партнерства, але Кремль відмовився, не в останню чергу через підозри, що це спроба «підірвати вплив Москви на сусідів» [9]. Взагалі Росія сприймала будь-які спроби ЄС приваблювати до своїх програм співробітництва пострадянські країни як пев-

ний виклик російським інтересам; щось таке, що спрямовано проти Росії, конкурує та виглядає як певний виклик у вигляді змагань інтеграційних процесів з протилежними векторами дії. Як нарікав міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров свого часу, «в рамках програми «Східне партнерство» робилися спроби поставити країни пострадянського простору перед штучним вибором «з нами або проти нас», що знову-таки означало логіку «гри з нульовим результатом» [6]. В подальшому російський фактор деструктивного розмежування відіграв чи не вирішальну роль в еволюції процесів як Європейської, так й Євроатлантичної інтеграції, та значно вплинув на їх динаміку й специфіку формування контенту безпекових просторів обох процесів інтеграції.

«Простори безпеки» та «безпека просторів» в Європі: кейс України

В сучасних умовах як концепт Європейської інтеграції, так й концепт «Євроатлантичного безпекового простору» постбіполярного зразка, виходять за інституційні рамки ЄС та НАТО і розширюють своє значення на територію колишнього Радянського Союзу. Для початку, можна згадати всі ті ж країни Балтії, членство яких як в НАТО, так й в ЄС, зіграли не останню роль в розширенні просторів євроатлантичної та європейської інтеграції на терени колишнього СРСР. Тобто, концепт «євроатлантичного безпекового простору» не обов'язково мав би асоціюватися виключно з НАТО. Це означає, що в нього потенційно включається не тільки Україна і Грузія, які висловили своє бажання приєднатися до Альянсу, а всі країни європейської частини колишнього СРСР. Ця теза повною мірою стосується і Росії, яка, в зв'язку зі своїми унікальними географічними координатами і нерозривністю простору своєї внутрішньої безпеки, фактично розширює євроатлантичний безпековий простір до західних берегів Тихого океану. Таким чином, в ідеалі під євроатлантичним простором безпеки постбіполярного зразка можна було би розуміти географічний простір «від Ванкувера до Владивостока» без

певної інституційної прив'язки до якої-небудь організації колективної оборони. Навіть, не зважаючи на те, що по факту в євроатлантичному регіоні існує кілька просторів безпеки: традиційний, історичний, «натовський», і «не-натовський», пострадянський та на базі загальної системи європейської безпеки з центром навколо ЄС.

Наявність декількох просторів безпеки в Європі, які вже частково накладаються один на одного, стала можливою в зв'язку з тим, що новий світовий порядок після розвалу СРСР переорієнтувався з глобального на регіональний рівень в процесі децентралізації біполярної системи та її остаточного розпаду. Тоді період всеосяжної ізолюваності окремих країн змінився глобальним процесом інтернаціоналізації міжнародного життя, результатом якого стало своєрідне стиснення простору. Глобалізація посилила зв'язок просторів, причому «новий» регіоналізм поглибив, сконцентрував цей зв'язок в кожній конкретній точці, окремо взятому просторі. Кожен конкретний постбіполярний регіон перетворився на простір міждержавних зв'язків, де традиційна, історична Євроатлантика не стала винятком. Складно не погодитися з відомим російським політологом-міжнародником Миколою Косолаповим, чия думка з приводу множинності регіональних просторів, як основи нового світового порядку, виглядає наступним чином: «. . . глобалізацію можна визначити як процес організації в єдине системне ціле безлічі просторів, що виникли в різний час, які становлять сферу міжнародних відносин і займають «нішу» від субдержавного (внутрішньодержавні регіони) до глобального рівнів світу» [8]. Таким чином, сучасні суб'єкти міжнародних відносин, в тому числі і з питань забезпечення своєї безпеки, входять в особливий регіональний взаємозв'язок, де кожен регіон перетворюється в арену взаємодії, «простір зв'язків», і вже безліч просторів-регіонів формують міжрегіональний «зв'язок просторів» безпеки. Останні оформлюють глобальну систему світової політики і глобальної безпеки. У цьому старе «районування» просторів безпеки – по суті, конструювання геополітичних сфер впли-

ву часів холодної війни і розділ їх між антагоністичними військово-політичними і економічними блоками в імперативному порядку, мав би відрізнятись від «нового» механізму формування просторів безпеки – на основі рівноправного і загального інтересу, свободи вибору безлічі акторів. У зв'язку з усім цим, на початку 1990-х рр. . постало питання про «зрошення» євроатлантичного простору зразка холодної війни з колишнім соціалістичним простором Організації Варшавського договору. Колишні соцкраїни Східної Європи успішно подолали цей процес «зрошення» просторів безпеки в два етапи. Але, інерція розпаду єдиного радянського простору безпеки така, що воно все ще знаходиться в стані напіврозпаду і «зависло» між багатьма субпросторами безпеки. Втім, вони більше нагадують «чорні діри», чи то «сірі зони», які гальмують процеси євроатлантичної інтеграції з урахування ворожого ставлення Росії та очолюваної нею Організації договору про колективну безпеку (ОДКБ) (остання структура хоч й імітує симетричну відповідь НАТО, тим не менше репрезентує більш-менш єдиний простір безпеки окремих країн СНД і виступає в якості неповноцінного спадкоємця «радянської» зони відповідальності часів ОВД/СРСР).

Концептуалізація «накладених» просторів безпеки простежується в теорії Східноєвропейського прикордоння, де питання набуття і збереження суверенітету і незалежності, територіальної цілісності, недоторканності державних кордонів для таких країн, як Білорусь, Молдова, Україна ще довго не втратять свою актуальність. Ці країни, зокрема Україна, знаходиться і в рамках концептуальної моделі прикордоння Європи (Borderland Europe), як позначають простір між Європейським Союзом і Росією деякі західні теоретики. Наприклад, в книзі відомого західноєвропейського дослідника міжнародних відносин Майкла Емерсона «Слон і ведмідь» [14] Україна якраз і розглядається як держава, що знаходиться біля кордонів тієї єдиної, інтегрованої Європи. Ідентифікація регіонів прикордоння Європи в даному джерелі проводиться через три категорії: інтегровані периферії, розділені пе-

риферії і накладені периферії. Перша категорія відноситься до тих держав, які мають на меті приєднатися до однієї, або до іншої імперії. У другу потрапляють ті країни, які розділені між двома преференціями – одночасно сповідують і західну, і східну орієнтацію, і які прагнуть розвивати відносини відразу з двома імперіями. Третя категорія характерна для тих товариств, які, ставлячись до однієї імперії, застрягли, опинившись відрізаними, в рамках іншої. Виходячи з такої теоретичної платформи, ми можемо припустити наступне: специфічне положення України демонструє, що Україна фактично абсорбувала характеристики всіх трьох категорій одночасно, що не додає ясності щодо подальшого розвитку її внутрішній і зовнішній політиці навіть після 2013 р.

Якщо використовувати теорію Прикордоння в самому широкому сенсі для теоретизування комплексних питань безпеки, то можна спробувати сек'юритизувати «теорію периферій». Так, зокрема, розвиваючи висунуту вище тезу про наявність множинності просторів безпеки в Великому Євroatлантичному регіоні, то можна так само змодельовати їх три основні види: інтегровані, розділені і накладені простори безпеки. Інтегрований простір євроатлантизму – це ідеальний теоретичний конструкт «зрощування» західного і пострадянського просторів безпеки в єдине євроатлантичне безпекове поле. Механізм та умова існування такого типу простору безпеки – фактична інституалізація колективної системи оборони в межах НАТО чи в рамках новоствореного Альянсу за участю, перш за все, Росії. Втім, в сучасних умовах мова може йти скоріше про співіснування розділених просторів безпеки: з одного, «західного» боку, за свій простір безпеки відповідальність несе НАТО, з іншого, в спробі реанімувати ОДКБ (особливо після нагорно-карабахської «підтримки» Вірменії з боку «союзниці» Росії в подіях 2020 р.) і посилити військово-політичне та військово-технічне співробітництво з країнами-членами СНД на двосторонній основі – Росія. Певну теоретичну перспективу появи, принаймні до 2014 р., мав

загальний євроатлантичний простір безпеки «від Ванкуверу до Владивостока» на базі накладених просторів, де мова могла б йти про формування системи кооперативної безпеки з наявністю нових «стикових» структур і механізмів управління. В такому разі запорукою ефективної діяльності такої міжпросторової безпекової конструкції мала би стати рівноправна участь усіх залучених до безпекового простору країн в прийнятті рішень на базі багатостороннього документу про кооперативну систему оборони та військово-політичне партнерство.

Втім, остання модель співіснування суміжних просторів безпеки, не говорячи вже про інтегрований Великий Євроатлантичний регіон, вже навряд чи має шанси на відтворення в практичній площині навіть в довгостроковій перспективі. Постбіполярне глобальне переупорядкування значно ускладнилося із використанням Росією гібридних механізмів ведення проксі-війн проти колишніх радянських республік. Після 1991 р. сфера глобальної наддержавності для Росії змістилася з глобального рівня на регіональний, пострадянський. Неможливість конкурувати з умовним Заходом ані економічно, ані політично, ані ідеологічно за межами «російського прикордоння» зумовила виплеск збанкрутілої імперської агресії на російське «близьке зарубіжжя» з числа колишніх республік СРСР, які бажали потрапити до демократичного пулу держав європейського та загалом євроатлантичного простору безпеки. В такому ракурсі для періоду кінця 1990-х-початку 2010-х рр. ще було характерно використання Кремлем «м'якої» сили, який протиставляв зближенню з НАТО та ЄС російські контрпропозиції на кшталт запрошення України до лав ОДКБ, Єдиного економічного простору, а потім й до Митного Союзу з Євразійським економічним союзом. Але коли й цього не сталося, суттєва обмеженість Росії в засобах досягнення своєї мети призвела до гіпертрофованого бажання реалізувати свою пошматовану «над державність» проти менш конкурентного контрагента радикальним, як в кейсі з Україною, гібридним за-

собом – військовою окупацією українського півострова Крим та ініціацією проксі-війни на сході України.

Отже, в концептуальному розумінні Україна з моменту проголошення незалежності фактично зарезервувала за собою статус розділеної периферії яка намагалася стати на шлях до інтегрованої периферії через подолання синдрому накладеної периферії. Україна на початку 1990-х рр. опинилася між одразу декількох інтеграційних процесів які розгорталися на західних та східних кордонах України під егідою НАТО та ЄС з одного боку, та Росією, з іншого. В статусі розділеної периферії Україна постала перед екзистенційним викликом своїй державності, адже розділений простір безпеки з центром в Україні став реципієнтом всіляких загроз, що виходили із зовнішнього середовища. Більш того, саме тут зберігається благодатний ґрунт для процвітання горючої суміші з «жорстких» і «м'яких» загроз європейській безпеці. Київ мав якнайшвидше знайти свій рецепт інтегрування задля подальшого стабільного розвитку між просторами, де, з одного боку, переважали вже «м'які», а з іншого, все ще «жорсткі» підходи до визначення загроз і, відповідно, забезпечення захисту від них. Україна не спромоглась на швидку демократичну трансформацію в 1990-і рр. й значно відстала на шляху «західної» інтеграції від інших країн Центральної та Східної Європи. Останні, на відміну від України, якнайшвидше інтегрувалися в НАТО і ЄС, забезпечили собі «жорстку» безпеку від Росії, сховавшись за військовим щитом НАТО і «ядерною парасолькою» США. В підсумку, якщо вже торкатися теми внутрішнього вибору між «Заходом» та «Сходом» в купі з нерішучістю національних еліт України просувати демократичні реформи в країні, то з 2014 р. Україна зі своєю (недо)демократією, багаторічною геополітичною дилемою, стала фактором європейської небезпеки і врешті решт опинилася в дуже важкому безпековому становищі: якщо Захід і Росія готові були захищати свої інтереси усіма наявними засобами, то Україна з повільними темпами демократизації фактично залишилася з

проблемою своєї військової безпеки сам на сам та ще й з критикою від західних партнерів та агресією з боку Росії.

Паралельно з пробуксовкою внутрішньополітичної трансформації всередині України, на більш високому системному рівні навіть поза фактором України, розрив у відносинах з Заходом стрімко наростає. Тимчасові реверанси окремих країн в бік російських інтересів, як то не надання ПДЧ Україні та Грузії на Бухарестському саміті НАТО в 2008 р., чи епопея з американо-російським «перезавантаженням» після «П'ятиденної війни» Росії з Грузією, не призвели до довготривалого покращення відносин між двома полюсами. Відповідно й процес розриву просторів безпеки в Європі було фактично не зупинити. І в цьому випадку Україна якраз й потрапила ось в цю саму «сіру зону», де зберігається полігон для обкатки стратегій країн НАТО в контексті реалізації загальної військової і оборонної політики, і стратегії ЄС, і США, і Росії в контексті їх глобального протистояння. В тому числі, і в сфері «просторової безпеки». В даному випадку, під «Заходом» ми розуміємо стратегічну зв'язку ЄС-НАТО-США в контексті їх глобального позиціонування по відношенню до «Сходу» – Росії. Справа в тому, що, незважаючи на ряд актуальних питань співіснування різного роду елементів всередині Заходу ще з 1990-х рр. (розкол Європи на «стару» і «нову» в залежності від американоцентричності та натоцентричності деяких членів ЄС в період «війни з терором» в Афганістані та Іраку, в цілому непрості відносини між США і ЄС, які зокрема сьогодні долають непорозуміння навколо «Північного потоку-2», загальна трансформація НАТО та спроба ЄС грати свою роль в сфері безпеки, «багатоликість» самого ЄС), нові загрози, а також розчарування в «путінській» Росії, змушували Захід консолідуватися на довгострокову перспективу. У зв'язку з цим, стрижневим елементом консолідації ставали спільні цінності й самоідентифікація належності до єдиного цивілізаційного простору, що робить одномоментні, з точки зору історії та часу, проблеми всередині Заходу нікчемними.

«Ціннісний» вимір стійкості (не)безпекового простору у Європі як фактор подальшого розмежування просторів «безпеки» й «небезпеки»

Війна, нав'язана Україні, та російська військова агресія в середини Європи відродили дні тріумфу неореалістів, повернули нас до часів холодної війни, надали другий подих НАТО та реанімувала трансатлантичну солідарність європейських союзників США та Канади. Як зізнається Стівен Роузфілд з Університету Північної Кароліни в Чапел-Хілл, «анексія Криму Росією 18 березня 2014 р. сповістила про кінець пострадянського світового порядку, заснованого на партнерстві та західних вільсоніанських ідеалістичних концепціях права, демократії та святості національної незалежності» [17, р. 45]. Західний трикутник США-НАТО-ЄС виявився не лише фактором ворожості, але і головним конкурентом Кремлю у відновленні розділових ліній в ході становлення «старомодних» сфер впливу в епоху після холодної війни. Росія сприйняла намір цієї трійки поділитися гарантіями безпеки та демократичними цінностями в процесі розширення НАТО та ЄС на Схід в якості загрози для себе. Фактично, спротив Росії був спрямований не лише проти посилення військової присутності Альянсу поруч зі своїми кордонами саме з метою гарантування безпечних умов співіснування з непередбаченою Росією, а й проти поширення демократичних принципів й інститутів на пострадянському просторі, про що вже згадувалось вище. Прив'язка процесу демократизації як основи підвищення безпеки на шляху до НАТО та ЄС стало однією з головних умов європейської та євроатлантичної інтеграції України, яку намагалися дискредитувати своєю пост-правдою антинатовські та антиєвропейські сили в Україні, не говорячи вже на цілеспрямований політичний та економічний тиск з боку Росії. Подальша демократизація на пострадянському просторі якщо не ставила під загрозу подальше існування авторитарної системи в Росії як такої, втім напряду посилювало тиск на неї як ззовні, так й зсередини. Не дарма Росія вже давно запустила механізм ліквідації внутрішньої

політичної опозиції та сьогодні майже повністю позбулася спротиву громадянського суспільства всередині країни. Такі внутрішні антидемократичні процеси в Росії цинічно йдуть рука об руку з твердженням про те, що вона «послідовно виступає за зміцнення правових основ міжнародних відносин, сумлінно дотримується міжнародно-правові зобов'язань» та «прихильна універсальним демократичним цінностям, включаючи забезпечення прав і свобод людини» [2]. На цьому фоні йде відкрите звинувачення країн Заходу у ворожому ставленні до Російської Федерації на зразок того, що «традиційні російські духовно-моральні та культурно-історичні цінності піддаються активним нападкам з боку США і їх союзників», а «інформаційно-психологічні диверсії і «вестернізація» культури посилюють загрози втрати Російською Федерацією свого культурного суверенітету» [3].

Показовим елементом щодо поваги демократичних принципів і цінностей у зовнішній політиці є те, що в той час, коли і НАТО, і ЄС, перш за все, в контексті інтеграційного курсу України до своїх лав ставили питання належного рівня побудови демократії як передумови вступу, то, зі своєї сторони, Москва жодним чином навіть не згадувала питання демократії як передумови під час негайного запрошення Києва до лав того ж Митного Союзу. Низький рівень демократії в Україні завжди був недостатнім для інтеграції з ЄС, але достатнім для інтеграції з Росією.

Показово, але Росія в своїх офіційних концепціях зовнішньої політики, зокрема в нині діючій від 2016 р., та попередній від 2013 р., фіксує свою прихильність до універсальних демократичних цінностей, включно із забезпеченням прав і свобод людини. Втім, цікава динаміка відношення Кремля саме до тих «універсальних демократичних цінностей» та того, хто більшою мірою асоціюється з ними – ЄС. Така суперечлива динаміка не могла не проявити себе в якості лакмусового папірця справжнього відношення Росії до тандему демократії та безпеки. У 2013 р. для Росії, яка позиціонувала себе в якості «невід'ємної, органічної частини європейської цивілі-

зації», основним завданням у відносинах з Європейським Союзом було «просування до створення єдиного економічного та гуманітарного простору від Атлантики до Тихого океану» [1]. Виконання такої амбітної мети мало на увазі єдину гуманітарну, тобто ціннісну, основу, без якої створення єдиного економічного простору в якості стабільно діючої міждержавної політекономічної системи є неможливим. Більше того, навіть країни НАТО, переважна більшість яких входить до ЄС, Росія вісім-дев'ять років тому розглядала саме в розрізі євроатлантичного регіону, з яким Росію «пов'язують, окрім географії, економіки та історії, глибокі загальноцивілізаційні коріння» [1]. Й тут мова мала би йти про спільні цінності, на базі яких Росія, «з урахуванням зростаючої затребуваності колективних зусиль держав перед обличчям транснаціональних викликів і загроз», виступала «за досягнення єдності регіону без розділових ліній, через забезпечення істинно партнерської взаємодії Росії, Європейського Союзу і США» [1]. Незважаючи навіть на послідовну негативну позицію РФ щодо питань «розширення НАТО на Схід», до 2014 р. російська зовнішня політика на євроатлантичному напрямку залишалася орієнтованою на «формування спільного простору миру, безпеки і стабільності, заснованого на принципах неподільності безпеки, рівноправного співробітництва і взаємної довіри» [1]. Втім, досить «привабливі» та «миролюбні» офіційні очікування керівників Росії часто-густо не співпадали з їх практичними діями, навіть до 2014 р. Це й «мюнхенська промова» Володимира Путіна в 2007 р., й агресія проти Грузії в 2008 р., й провал політики «перезавантаження» з США, й «газові» війни, не говорячи вже про войовничу риторику щодо НАТО, США, ЄС вже після 2013 р. в умовах фактичної санкційної ізоляції Росії з боку Заходу.

Зрозуміло, що Росія в своїй Концепції зовнішньої політики 2016 р. не могла не відреагувати на наслідки своєї агресивної політики щодо України. Порівняно з Концепцією 2013 р., Кремль кардинально змінив свою риторику щодо тих самих питань в процесі створення своєї «правди», виправдовуючи

свою зовнішню політику після 2013 р. Питання «глибокого загальноцивілізаційного коріння» в Концепції зовнішньої політики РФ 2016 р. було закрите. Більше того, риторика щодо ЄС та НАТО виявилася прямо протилежною тій, що лунала до того. Раптом в РФ почали говорити, що в євроатлантичному регіоні, з яким Росію ще три роки до того пов'язували «глибокі загальноцивілізаційні коріння», «протягом останньої чверті століття» накопичились «системні проблеми», «що виразилися в здійснюваній Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) і Європейським союзом (ЄС) геополітичної експансії при небажанні приступити до реалізації політичних заяв про формування загальноєвропейської системи безпеки і співробітництва...» [2].

Це був перший випадок, коли ЄС відкрито був звинувачений у «геополітичній експансії» в тексті поважного офіційного документу (розділ IV, пункт 61 згаданої Концепції в редакції 2016 р.). Тобто Кремль відкрито звинуватив НАТО та ЄС у «серйозній кризі у відносинах між Росією та державами Заходу», оскільки саме ці структури відмовилися, на думку Кремля, розпочати реалізацію курсу на створення «загальноєвропейської системи безпеки та співробітництва...» [2]. Такий наратив й сьогодні послідовно просувається на самому верхньому щабелі російської політичної піраміди. Так, в статті для німецького видання Die Zeit у 80-ту річницю нападу гітлерівської Німеччини на Радянський Союз Президент Росії Володимир Путін зазначив, що після завершення холодної війни сподівався, що «стане реальністю мрія Шарля де Голля» про «єдиний європейський континент», однак підкреслив, що єднанню Великої Європи «від Лісабону до Владивостоку» на заваді стало: 1) розширення НАТО на Схід, коли з 1999 року до Альянсу увійшли 14 нових країн, включаючи республіки колишнього СРСР; 2) США, які організували переворот в Україні за «безвольної» підтримки країн об'єднаної Європи, «спровокувавши розкол самої України та вихід Криму з її складу»; 3) та останні події в Україні [11].

Взагалі ж, примирлива риторика Росії щодо об'єднаної Європи, зі слів міністра закордонних справ РФ Сергія Лаврова, які він виголосив під час XIX-их Потсдамських зустрічей 8 листопада 2016 р. на тему «Європа від Лісабона до Владивостока: Безальтернативний шлях до стабільності Європи», виглядає наступним чином: «Для того, щоб побудувати «Велику Європу» від Атлантики до Тихого океану, треба не на словах, а на ділі приступити до створення архітектури рівної і неподільної безпеки; слід домовитися про те, щоб неухильно дотримуватися міжнародного права, зокрема щодо принципів національного суверенітету і невтручання у внутрішні справи, відмовитися від підтримки зміни влади в інших державах неконституційним шляхом» [6].

З усього всього можна зробити лише висновок про те, що провину за «кризу» у відносинах Росія поклала на Захід, коли сама тимчасово окупувала Крим та частину Донбасу «через недружню політику Заходу», а гібридну війну на Донбасі називає виключно «внутрішньоукраїнським конфліктом» [2]. З таким підходом подальші шляхи формування «архітектури рівної і неподільної безпеки» в Європі, не говорячи вже про виконання (зі слів того ж Сергія Лаврова) «особливої» «теми, гасла, задачі» про здійснення на практиці «інтеграції інтеграцій», «тобто налагодження практичної взаємодії між Євросоюзом і Євразійським економічним союзом» [6], приречені на провал.

Можна сперечатися про те, чи має ЄС ресурси та амбіції в сучасних умовах ставати ключовою ланкою геополітичного симбіозу наявних двох чи навіть трьох просторів (не)безпеки у «Великій Європі»: Західного, «натівського», та Східного, «Євразійсько-російського», та того, що в якості Прикордоння один одного з центром на території України утворився між ними. Втім, Європейський Союз, як здебільшого все ж «велика» регіональна інтеграційна міць із своєю «політикою сусідств», СПБО та СЗБП, завдяки окремим субрегіональним «синергіям» та вузько спрямованим стратегіям

«партнерств», прямим двостороннім зв'язкам як в контексті перемовин про вступ до своїх лав, так й в контексті просто розширення співробітництва, робить величезний вплив на загальноєвропейські політичні та економічні процеси. ЄС просто не має шансів не виступити гарантом існування неподільності безпекових просторів Європи та Євро-Атлантики в трансформованому продовженні далі на євразійський схід в єдиному просторовому поясі «від Ванкувера до Владивостока» у майбутньому.

Попри намагання з боку деяких конкурентів послабити значення ЄС, саме ЄС залишає за собою «право першої ночі» щодо формування сучасної конфігурації всієї архітекτονіки «Великої Європи». Чи відносити сьогодні до «Великої Європи» Росію та чи потрібно переоцінювати військові спроможності Брюсселю діяти незалежно від США – питання скоріше риторичне, але те, що ЄС намагається утриматися (попри Брекзйт та інші фрагментаційні виклики) головним локомотивом всього постбіполярного європейського регіоналізму, – це така собі історична місія. І справа не тільки в тому, що ЄС, як міжнародний актор, та окремі найбільш впливові держави ЄС, намагаються бути активним гравцем принаймні на регіональному – пан-європейському рівні (наприклад, миротворчі місії EUFOR в Косово, хоча EUFOR також діє й за межами Європи) та на рівні субрегіональному (наприклад, «Нормандська четвірка» для України, хоча формально ЄС не має відношення до цього формату). Ще з початку 1990-тих рр. ЄС була зацікавлена підключати до загальноєвропейських процесів окремі регіональні ініціативи співробітництва, які утворились, наприклад в басейнах Балтійського чи Чорного моря. Завдяки цьому, ЄС поступово мала на меті запроваджувати м'який інтеграційний механізм для зміцнення економічного та політичного співробітництва, а отже, й європейської безпеки загалом. ЄС робила це й продовжує робити навіть попри наміри деяких великих гравців протистояти політиці ЄС щодо розширення демократичного кола

у всьому європейському регіоні. До того ж, окрім бажання «центру» європеїзувати європейський простір, прагнення до демократичних перетворень підхопила й «периферія»: ідеї європейської інтеграції в рамках окремих регіонів поширювали серед своїх суспільств свідомі політичні еліти в країнах Центральної та Східної Європи майже одразу з падінням «Берлінської стіни».

Однак, з урахуванням зростання військової напруги на східних та південних кордонах ЄС внаслідок російської воєнничої політики проти окремих країн членів НАТО та ЄС, як й взагалі проти цих ключових організацій колективного Заходу, та окремо проти США, подальша інституційна інтеграція країн Східної Європи, зокрема України, поставлена на паузу. Втім, сам процес європеїзації як інтеграційний механізм залучення до спільних економічних та гуманітарних проектів європейських країн не-членів, який виходить за межі інституційної інтеграції, триває навіть попри гібридні атаки Росії, й не тільки на території України. Нажаль, європейська інтеграція як нормативний процес, який мав би на меті зрощення безпекових просторів в неконвенційному вимірі, стикається з певним лімітом можливостей, коли в гру вступають конвенційні фактори вже в сфері відповідальності НАТО як єдиної дієвої сили на противагу російській загрозі. В той же час, без реального послідовного політичного та ціннісного зближення Росії з Заходом навіть постановка питання про зрощення різних просторів безпеки неможлива. Отже, наприкінці можна лише повторити невтішний висновок про те, що в сучасних умовах усі потуги формування єдиного та трансформованого євроатлантичного безпекового простору «від Ванкувера до Владивостоку» приречені на провал. Принаймні в середньостроковій перспективі, з огляду на те, як з 2014 р. перманентно посилюється недружня політична риторика між Сходом та Заходом, а в сфері безпеки та оборони поглиблюються ескалаційні кризові тенденції в дусі традиційного конвенційного стримування з натяками на наступальні дії.

Література

1. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.), Министерство иностранных дел Российской Федерации, официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186

2. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.), Министерство иностранных дел Российской Федерации, официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU

3. Стратегия национальной безопасности РФ (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 2 июля 2021 г.), Президент России, официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

4. European Council Conclusions, 20-21 March 2014, EUCO 7/1/14 REV 1 CO EUR 2 CONCL 1, European Council, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf

5. Invasion of Ukraine by Russia – P7_TA (2014)0248, European Parliament. Texts adopted – Thursday, 13 March 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0248&language=EN>

6. Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации Сергея Лаврова «Европа от Лиссабона до Владивостока: Безальтернативный путь к стабильности Европы», XIX Потсдамские встречи, 8 ноября 2016, Москва [Элект-

ронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://www.deutsch-russisches-forum.de/portal/wp-content/uploads/2017/03/PotsdamerBegegnungen_XIX-Online-neu.pdf

7. Зубков К. И. Структурный метод в региональных исторических исследованиях [Електронний ресурс] // Мульти Медиа Журнал / Проект Ахей. – 2004. – 30 сентября. – Режим доступу до ресурсу: http://mmj.ru/history_theory.html?&article=238&cHash=5d39bd48af

8. Косолапов Н. Пространственно-организационный подход к анализу международных реалий [Електронний ресурс] // Международные процессы. – 2007. – Том 5. – № 3 (15). – Режим доступу до ресурсу: <http://www.intertrends.ru/fifteen/005.htm#note>

9. Польша зовет Россию дружить с Восточным партнерством [Електронний ресурс] // BBC News, Русская служба. – 2010. – 25 мая. – Режим доступу до ресурсу: https://www.bbc.com/russian/international/2010/05/100525_poland_friends_partnership

10. Проблемы теории международных отношений: [Пер. с польского] / Юзеф Кукулка. - М.: Прогресс, 1980. – 320 с.

11. Путін написав про Велику Європу: заважають США, НАТО та Україна [Електронний ресурс] // BBC News, Україна. – 2021. – 22 червня. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-57565223>

12. Ромашенко С. НАТО согласовала план отражения атаки России на нескольких фронтах [Електронний ресурс] // DW. – 2021. – 21 октября. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.dw.com/ru/nato-soglasovala-plan-zashhity-ot-ataki-rossii-na-mnogih-frontah/a-59583023>

13. Супрун О. Міноборони Німеччини закликає НАТО показати Росії готовність застосувати зброю [Електронний ресурс] // UNN – Українські національні новини. – 2021. – 2 жовтня. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1949232-minoboroni-nimechchini-zaklikaye-nato-pokazati-rosiyi-gotovnist-zastosuvati-zbroyu>

14. Emerson M. «The Elephant and the Bear». The European Union, Russia and their Near Abroad. – Brussels: Center for European Policy Studies, 2001. – 63 p.

15. Joenniemi P., Prozorov S. European security at ground zero [Електронний ресурс] // Opendemocracy.net. – 2010. – 8 April. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/sergei-prozorov-pertti-joenniemi/european-security-at-ground-zero>

16. Peeters Y. The Development of Trans-National Co-operation on the Sub-Continental Level in Europe since 1990 // Regional Contact. – 1996. - № 11. – P. 19-26.

17. Rosefielde S. The Kremlin strikes back: Russia and the West after Crimea's annexation. – New York, NY: Cambridge University Press, 2017. – 296 p.

18. Smale A. Merkel Issues Rebuke to Russia, Setting Caution Aside // The New York Times. – 2014. – November 17. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.nytimes.com/2014/11/18/world/europe/russia-deports-german-polish-diplomats-retaliation.html>

19. Stoltenberg: NATO will never recognize Russia's annexation of Crimea [Електронний ресурс] // Kyiv Post. – 2019. – October 31. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/stoltenberg-nato-will-never-recognize-russias-annexation-of-crimea.html>

20. Zdravko M. «Europe of Regions» in the Context of Micro-Macro Convergence // Regional Contact. – 1995. – № 10. – P. 19-24.

21. Zhelev Z. The New Foreign Policy of Bulgaria and NATO. Annual foreign policy lecture before the Atlantic Club of Bulgaria, 1995, April 17. – Sofia: Atlantic Club of Bulgaria, 1997. – P. 4-14.

ГЛАВА 5.

РОЗБУДОВА СТІЙКОСТІ

ЯК ЕЛЕМЕНТ БЕЗПЕКОВОГО УПРАВЛІННЯ

В СТАНОВЛЕННІ ЄС ЯК БЕЗПЕКОВОГО

АКТОРА (КЕЙС СХІДНОГО СУСІДСТВА)

Пошук Європейським Союзом власної ідентичності як безпекового актора триває не одне десятиліття, відзначається кризами і здобутками, піддається випробуванням політичними та соціо-економічними флуктуаціями. Такі явища як Брекзїт, наростання популізму, пандемія, безпекова фрагментація як наслідок ревізіоністської політики Росії, зумовлена останнім фактором зміна безпекового середовища на східних кордонах ЄС, нестабільність на ринку енергетичних постачань та ціноутворення, перебалансування пріоритетів внаслідок впровадження Європейської зеленої угоди та міграційної кризи, – все це диктує потребу перегляду Європейським Союзом ефективності власних функцій із забезпечення регіональної безпеки, а, тим більше, ролі глобального безпекового гравця.

Останнє десятиліття в рамках безпекового управління як фундаментальної парадигми свого функціонування ЄС робить акцент на розбудову стійкості як інструменту, що дозволить долати причини, а не наслідки проблем, а також готувати акторів, з якими він взаємодіє, або від безпеки яких залежить його власна безпека, самостійно ефективно протистояти загрозам, зокрема і гібридним. Відтак, в рамках даного пошуку ставиться завдання в рамках загального контексту пошуку Європейським Союзом власної безпекової ідентичності продемонструвати основні елементи безпекового управління і розбудову стійкості як одного з важливих інструментів забезпечення безпеки в сучасному ЄС; а також проаналізувати виклики, які будуть детермінувати стратегію діяльності ЄС в напрямку розбудови стійкості – як власної, так і своїх сусідів.

Криза ідентичності ЄС як безпекового актора

Європейський Союз – приклад «постмодернового безпекового актора», початок функціонування якого в такій якості відряховується від Римських договорів [1]. На думку Р. Купера, ключовими характерними особливостями такого роду актора є:

- розмивання меж між внутрішньою і зовнішньою політикою;
- спільна залученість учасників у внутрішні справи один одного і спільний нагляд;
- відмова від застосування сили для розв'язання конфліктів із наступним унормуванням такої поведінки;
- відносність кордонів, зокрема, і через інтенсифікацію взаємних проникнень через цифрові технології, космічні супутникові спостереження тощо;
- безпека ґрунтується на прозорості, взаємній відкритості, взаємозалежності та усвідомленні взаємної вразливості [1, с. 23].

Таке позиціонування спрямоване на виконання декількох функцій: підкреслення унікальної ніші ЄС (м'яка безпека); намагання уникнути дублювання функцій з іншими безпековими акторами, в першу чергу, НАТО; акцент на роботі із причинами загроз, конфліктів і воєн, а не гасінні наслідків чи лікуванні симптомів.

Сприйняття ролі ЄС як глобального безпекового актора традиційно розглядалось в академічному та політичному дискурсах через наступні підходи:

- забезпечення безпеки через розширення. Наприклад, безпекова стратегія ЄС 2016 р. зазначає, що «надійна політика розширення є стратегічною інвестицією в безпеку і процвітання Європи і вже зробила значний внесок в забезпечення миру в зонах, попередньо вражених війною» [2, с. 24; 3];
- колективна сек'юритизація [4]. Так, М. Веббер і Дж. Сперлінг наголошують на дефіциті спроможності ЄС здійснювати колективну сек'юритизацію через наявність множинних центрів сек'юритизації у вигляді національних урядів, що фактично, позбавляє Союз ефективності як безпекового актора [4, с. 236-237];

- забезпечення онтологічної безпеки, зокрема, і на просторі спільного з Росією сусідства [5; 6];
- управління безпекою (security governance) [7; 8];
- розбудова стійкості [2].

Перша стратегія безпеки ЄС 2003 р. [9] позиціонувала ЄС як контрибутора в глобальну та регіональну безпеку з огляду на ряд таких актуальних загроз як тероризм, регіональні конфлікти, розпад держав, організована злочинність тощо. ЄС фокусувався на розробці інструментарію кризового менеджменту та розподілу навантаження із НАТО. Значну увагу ЄС приділив формуванню безпекового простору на свої кордонах, зокрема, східних і південних, на що була спрямована презентована в 2004 р. Європейська політика сусідства.

Нова безпекова стратегія ЄС 2016 р. [2] стала відповіддю на внутрішню вразливість ЄС внаслідок перспективи Брекзиту, зростання популярності євроскептичних популістських партій не лише в національних парламентах, але й Європарламенті, а також розширення переліку зовнішніх загроз, як то гібридні війни, кібератаки, енергетична залежність, зміни клімату тощо. Запит на спроможність відповідати на загрози багаторівневої комплексної та багатовимірної природи сформував позиціонування Європейським Союзом себе як безпекового актора з глобальними амбіціями. Останнє підтверджувалося декларацією про взяття на себе відповідальності за боротьбу з регіональними конфліктами (через комплекс заходів кризового менеджменту, як то попередження, розв'язання, постконфліктна відбудова), участь у формуванні світового порядку, комплексний та багаторівневий підхід до боротьби із загрозами (із застосуванням усіх існуючих секторальних політик на локальному, національному та наднаціональному рівнях), відповідь на загрози разом із іншими глобальними учасниками – колективне глобальне управління.

Вагомих змін зазнала внутрішня функціональність ЄС. Впровадження «клаузули солідарності» – ст. 222 Договору про ЄС, принцип «взаємної відповідальності» [10], розширення функцій Високого представника ЄС, перерозподіл фінан-

сових інструментів, розвиток інституційних, структурних та функціональних засобів із захисту кордонів, запобігання обмінам потоками нелегальних мігрантів, контрабанді та організованій злочинності, впровадження ряду заходів для боротьби і запобігання тероризму, – свідчення тих зусиль, які ЄС спрямовує на захист власної внутрішньої безпеки.

Добираючи ж підходи та інструменти до розбудови відносин із сусідами, зокрема, східними, ЄС довгий час балансував між етичним підходом / нормативним підходом / трансформаційною силою та геополітичним підходом. Перші виявлялися в спроможності змінювати поведінку референтних об'єктів в бік ліберальних демократичних традицій, обумовленості трансформацій членством в ЄС чи поглибленням інтеграції. Геополітичний підхід у версії ЄС спирався, переважно, на ціннісно-орієнтовану геополітику, яка не завжди виявлялася успішною.

Поряд із вказаними підходами тривалий час ЄС намагається балансувати між ізоляціонізмом і м'яким інтервенціонізмом, що, зрештою, виливається в пропозицію підходу принципового прагматизму в Глобальній стратегії 2016 р. із акцентом як на певні елементи жорсткої безпеки (війни, кризи, безпека ЄС і сусідів), кооперативний регіональний порядок і ефективне глобальне управління, так і розбудову стійкості в країнах сусідах. При цьому застосування концепції розбудови стійкості, американської по суті, без специфічно європейської інтерпретації, фактично виглядає як зменшення міжнародного втручання ЄС [11], що підтверджується наголосом на мультилатералізмі у глобальному управлінні і тезами про відповідальність національних урядів за неспроможність реалізації власних політик. Таким чином, пріоритизація стійкості залишає за ЄС роль фасилітатора, який виконує функції координатора, консультанта, надає технічну та фінансову допомогу. І ось саме в такому контексті розбудова стійкості розглядається як вираз «принципового прагматизму», де стійкість – не стільки про створення умов для розбудови порядку, що засновувався би на демократії та

ринковій економіці, скільки механізм адаптації до середовища, що постійно змінюється і не розглядається як безпечне. Деякі дослідники [12] вважають, що такий стан речей відображає еволюцію ЄС від нормативної Європи, яка дивиться за свої межі, до прагматичного ЄС, який дивиться всередину. На думку С. Біскопа, стратегія 2016 р. ознаменувала перехід до «Realpolitik з європейськими характеристиками» і відхід від нормативного підходу, що, стало визнанням реальності і заниження амбіцій [13].

Звернення до принципового прагматизму і розбудови стійкості, зокрема, відбиває розширення пріоритетів зовнішньої політики і певний зсув з демократизації, як ключового інструменту трансформацій на просторі сусідства, в бік жорсткої безпеки. Європейська стратегія безпеки 2003 р. пріоритизувала захист безпеки ЄС через створення «світу демократичних держав з гарним урядуванням» [9]. І розбудова стабільного і безпечного сусідства через механізми демократизації та трансформаційної сили мала призвести до безпеки самого Союзу. Ряд конфліктів, що мали чи мають місце на просторі східного сусідства, спонукали ЄС до переосмислення інструментів та механізмів своєї зовнішньої політики, що, в свою чергу, підштовхнуло до пошуку нового ідентичнісного зовнішньополітичного підходу, яким виявився «принциповий прагматизм».

Зміщення акценту в бік прагматизації зовнішньої політики і звернення до стійкості пояснюється також зміною геополітичної ролі країн східного сусідства з огляду на задекларований в Глобальній стратегії «безпосередній зв'язок між європейським процвітанням і азійською безпекою» [2, с. 37]. Сполучна функція (connectivity), яку виконують країни східного сусідства в контексті відносин КНР з ЄС передбачає зацікавленість ЄС не стільки в демократизованих, скільки в прогнозованих партнерах, спроможних відстояти статус-кво – політичний та економічний, перспективи сталого розвитку, – що, в свою чергу, пріоритизує розбудову стійкості як стратегічного пріоритету.

Безпекове управління як основоположна парадигма функціонування ЄС як постмодернового безпекового актора

Своє становлення як глобального безпекового актора ЄС пов'язує із безпековим управлінням, що визначається як застосування політичними акторами та іншими стейкхолдерами (державними та недержавними) множинних форм регулювання (під яким, в свою чергу, розуміється процес відстеження, впровадження і адаптації норм) з метою вирішення конкретних політичних проблем або забезпечення спільних благ [14; 15]. Таким чином, екстраполяція нормативної сили ЄС на сусідні простори є одним із виявів безпекового управління.

Структурно безпекове урядування ЄС зосереджене за двома вимірами: внутрішній вимір (інституційна складова урядування) у безпековій сфері (ЄС виступає як багаторівневий актор); та безпекові інституції в Європі і розподіл праці між цими безпековими акторами, що тяжіє ближче до глобального безпекового управління [16, р. 8]. Перший вимір регулюється та переглядається основоположними документами ЄС. Е. Кіршнер і Р. Домінгез у своєму дослідженні доводять, що бажання держав членів нарощувати спроможність у забезпеченні безпеки залежить від поєднання факторів високого рівня політичного та економічного розвитку і низького рівня фрагментації між учасниками всередині об'єднання. [8, с. 164]

Другий вимір є предметом компромісів, розподілу функцій та відповідальності. За Е. Кіршнером, ключовими векторами безпекового управління (в рамках другого виміру) є координація, менеджмент та регулювання, де координація стосується тих способів, через які актори взаємодіють, впроваджують політику та її контролюють; менеджмент поширюється на оцінку ризиків, моніторинг, переговори, медіацію, розміщення ресурсів; регулювання оцінюється як результат політики, мета та вплив, створення інституційних засад [16].

Безпекове управління, на думку М. Веббера, Дж. Говортса та ін., включає в себе п'ять найважливіших компонентів:

гетерархія; взаємодія великої кількості акторів – державних і приватних; інституціоналізація – формальна і неформальна; відносини між акторами, що базуються на спільності ідей, норм та формальних правил; колективна мета. [7, с. 8]

ЄС, будучи відданим підходу безпекового управління, яке покладається на чотири складові (запевнення, попередження, захист, примус) [8, с. 164], у відносинах з країнами східного сусідства віддає перевагу складовим попередження і захисту. І дії ЄС в рамках цих складових базуються на впровадженні стійкості (разом із глобальним та багатостороннім управлінням). При цьому політика запевнення застосована до постконфліктних ситуацій. Політика попередження адресується до фундаментальних причин конфлікту. Захист спрямовується на захист суспільства від зовнішніх загроз, таких як тероризм, організована злочинність і корупція. Примус включає в себе миротворчість і інтервенції з метою примусу до миру.

Так, Глобальна стратегія ЄС 2016 р. наголошує на значному внеску ЄС в розбудову стійкості східних партнерів, зокрема, України, в таких царинах як верховенство права, енергетика, захист критичної інфраструктури, кіберзахист, стратегічні комунікації, реформування та посилення сектору безпеки і оборони. Так само ЄС був активним в регіоні Близького Сходу і Північної Африки, де фокусувався на посиленні сектору безпеки і оборони для боротьби із тероризмом. На Балканах ЄС приділяв увагу верховенству права, економічному розвитку, зайнятості та посиленню конективної функції країн регіону. В Африці ЄС активно співпрацює з Африканським Союзом заради пом'якшення наслідків зміни клімату, боротьби з наслідками стихійних лих, розвитку сталого управління природними ресурсами, попередження незаконної експлуатації природних ресурсів та торгівлі представниками дикої флори і фауни [2, с. 23-24].

Відданістю безпековому управлінню із акцентом на перший його вимір стала Глобальна стратегія 2016 р. з її концепцією «стратегічної автономії». Стратегічна автономія розуміється як спроможність ЄС встановлювати власні пріоритети

та ухвалювати власні рішення у справах зовнішньої політики та безпеки, разом із добром інституційних, політичних та матеріальних інструментів їх реалізації, і діяти самостійно або у співпраці із третіми сторонами [17]. При цьому, Глобальна стратегія наголошує на відданості ЄС одному з ключовим принципів зовнішньої та безпекової політики – мультилатералізму або багатосторонньому управлінню.

В ухваленому в 2017 р. Римському Порядку денному ЄС (Rome Agenda/ Rome Declaration) [18]) ЄС підтвердив рішучість виступати найефективнішим інструментом відповіді на виклик в часи криз, таким чином, позиціонуючи себе як актора, що здійснює безпекове управління. Стратегія Європейського безпекового союзу 2020 р. підкреслює, що пандемія привела до розуміння важливості стратегічної автономії у забезпеченні автономного ланцюгу постачання критичних продуктів, послуг, наявності інфраструктури і технологій [19].

Розбудова стійкості

На відміну від безпекової стратегії 2003 р., документ 2016 р. звертається до питання крихкості/ламкості держав за межами Союзу як загрози своїм інтересам, і розбудови стійкості як мети, що призведе до сталого зростання і зрілих суспільств. І це стає як відображенням тих політичних та соціо-економічних трансформацій та безпекових процесів на терені країн східного сусідства, так і вираженням оновленої зовнішньополітичної ідентичності ЄС.

Сама ламкість/крихкість держав і розбудова стійкості як відповідь на них традиційно розглядались в академічному дискурсі в рамках безпекових досліджень з кінця 90-х-початку 2000-х років. В ЄС стійкість розглядалась тривалий час в контексті стратегій розвитку та гуманітарної політики ООН та Організації з економічного співробітництва і розвитку, що підтверджує повідомлення Європейської комісії 2012 р. «Підхід ЄС до стійкості: досвід безпеки харчових продуктів та криз» [20]. Поступово підхід Союзу до використання стійкості еволюціонує в бік включення у безпековий дискурс, і вже Висновки Ради ЄС 2013 р. [21] та План дій щодо стійкості

в країнах, охоплених кризою 2013 р. [22] більшою мірою фокусуються на стійкості як інструменті забезпечення безпеки. Доповідь 2019 р. «Глобальна стратегія ЄС: три роки поспіль, дивлячись вперед» об'єднує розбудову стійкості із інтегрованим підходом до конфліктів і криз [23] (де враховуються ідентичнісні, соціо-економічні, політичні, військові, енергетичні, екологічні компоненти конфлікту) як єдину мету ЄС з огляду на те середовище, в якому перебував Союз три роки після появи Глобальної стратегії. Таким чином, підкреслюється нерозривний взаємозв'язок між безпекою і розвитком.

З огляду на визначення стійкості, що містяться у вищенаведених документах, ЄС розуміє під нею здатність держав та суспільств до управління, протистояння, адаптації та відновлення від криз та потрясінь, а також до реформування, в такий спосіб здійснюючи опір внутрішнім і зовнішнім кризам та відновлюючись від них. І так, стійкість дорівнює безпеці в її широкому розумінні.

Глобальна стратегія розглядає стійке суспільство як таке, що демонструє прихильність до демократії, довіри до інституцій та сталого розвитку [2, с. 23]. Відповідно, пріоритетними напрямками розбудови стійкості в регіоні східного сусідства є боротьба із корупцією, реформа судової системи, повага до прав людини, сектору безпеки і оборони, розвиток вільного ринку, підтримка громадянського суспільства, розвиток стратегічних комунікацій, захист енергетичної та іншої інфраструктури, кібербезпека, покращення сполученості (connectivity), транзит мігрантів. Квінтесенцією стійкої держави є зріла демократія, довіра до інститутів, сталий розвиток [2].

Метою розбудови стійкості є збереження прогресивних трансформацій у випадку криз/воєн/конфліктів задля підтримки миру і демократії, верховенства права, права людини, забезпечення можливостей для розвитку та інших цінностей. В безпековому ж і оборонному сенсі стійкість розуміється як опір (resistance) [24], тобто опір протистоянню зовнішнім загрозам (в т. ч. гібридного характеру, які провокує РФ). І такий підхід резонує з доповіддю 2019 р., яка визнає внутрішню стійкість ЄС інтегральною частиною політики ЄС щодо Росії [25].

Акцент робиться на боротьбі із гібридними загрозами, енергетичній безпеці та стратегічних комунікаціях. Розбудова стійкості саме в цих сферах має на меті забезпечити ЄС та країни-сусіди свободою вибору – політичного, дипломатичного, економічного – через зменшення масштабу зовнішнього тиску. Відповідно, завданням ЄС по відношенню до сусідів, як і до себе, стає попередження, відповідь і відновлення як квінтесенція стійкості.

Поєднанням безпекового управління і розбудови стійкості стала Стратегія безпекового союзу ЄС 2020 р. як комплекс заходів, спрямованих на управління новими, в т. ч. гібридними загрозами. Стратегія фокусується на ранньому виявленні, попередженні та запобіганні кризам; розбудові стійкості об'єктів критичної інфраструктури, які все частіше стають об'єктами кібернетичних та фізичних атак, зокрема, з посиленням уваги до прямих іноземних інвестицій в такі об'єкти; посилення стійкості інтернет-ресурсів, зокрема, створення власної системи доменних імен; оновлення європейської стратегії кібербезпеки та створення спільного кіберцентру при Єврокомісії; зміцнення операційної стійкості фінансового сектору тощо [19]. Окрім того, передбачена інтеграція до безпекової політики штучного інтелекту, Big Data, космічних технологій та систем високопродуктивних обчислень, захист персональних даних, що також має посилити стійкість у довготерміновій перспективі. Розбудова стійкості визнається як центральний компонент запобігання і попередження гібридним загрозам. Запроваджується поняття «секторальної гібридної стійкості» [19, с. 15]

Один із ранніх документів ЄС з розбудови стійкості містить рекомендації щодо інструментів посилення стійкості: сприяння підготовці стратегій розбудови стійкості, планів управління наслідками стихійних лих та розбудови ефективних систем раннього попередження в країнах, охоплених ними, розробці інноваційних підходів до управління ризиками [20]. Ці та інші інструменти Європейський Союз випробував на просторі східного сусідства, а саме: Україні, Грузії, Молдові, до яких ЄС часто добирає уніфіковані інструменти співпраці і впливу.

Так, в Грузії ЄС надавав підтримку судовій реформі через традиційний для нього механізм тренінгів для суддів, прокурорів, захисників, працівників пенітенціарних служб тощо, а також надавав фінансову підтримку Офісу державного захисту та аудиту Грузії. Моніторингова місія ЄС здійснювала функції поліцейського патруля, але поза територією Абхазії та Південної Осетії. ЄС посилював оборонну спроможність Грузії, постачають систему Містраль і радары аерокосмічних спостережень (2017 р.).

ЄС виявив значну ефективність у наданні технічної допомоги, а його внесок у реформування сектору безпеки України є гарним прикладом успішної діяльності ЄС з адаптації та відновлення, що виконується разом з іншими суб'єктами безпеки, такими як ОБСЄ та НАТО. Консультативна місія ЄС в Україні з реформування сектору цивільної безпеки успішно реалізує проекти та заходи щодо реформування правоохоронних органів та інститутів верховенства права в Україні та відновлення довіри суспільства до державних інститутів [26]. Іншими проектами, спрямованими на розвиток регіонального потенціалу для уникнення сепаратистських настроїв, є спільний проект ЄС-Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) «EU4 Resilient Regions – Спеціальна програма допомоги в Україні» за підтримки місцевих громад, зокрема на сході та півдні України [27]; спільний проект ЄС-ПРООН, спрямований на сприяння інклюзивному економічному зростанню та інноваціям у містах країн Східного партнерства [28].

ЄС також в рамках реформування сектору безпеки надавав фінансування реформам державного управління, децентралізації, державних закупівель. Група підтримки України в Брюсселі координує зусилля ЄС і спрямовує їх на індивідуальні потреби України. У фокусі політики ЄС також створення ефективно діючої системи кібербезпеки в Україні (довго була відповідальністю Румунії, зокрема, в рамках Трастового Фонду і відповідної цільової програми НАТО, яку вона курувала), протидія російській дезінформації. ЄС надавав допомогу Україні у відновленні логістичних шляхів транспортування

після блокади трафіку України з боку Росії у 2018 р. Держави-члени ЄС надають медичну та реабілітаційну допомогу пораненим у російсько-українській війні.

ЄС привітав [29] тріо асоціації, підтримане Україною, Грузією та Молдовою [30], сприймаючи його як інструмент горизонтального формування стійкості, як і раніше існуючі формати співпраці (Вишеград, Бенілюкс, Північна група).

Водночас, ЄС ніяк не сприяє посиленню стійкості України в частині відповіді на загрози жорсткій безпеці [31]. Німеччина, Польща, Румунія, Литва окремо залучають українських військових до військових навчань та освітніх можливостей. Причому до виходу Великобританії з ЄС саме вона була найбільшим контрибутором в посилення оборонних спроможностей України та сумісності збройних сил України із силами НАТО (наприклад, навчання Joint Endeavour в 2020 р., що були вкрай доречними і вчасними, оскільки виступили контрбалансиром при проведенні Росією навчань Кавказ 2020). Литва, Латвія, Польща, Словаччина, Румунія та Болгарія на різних етапах російсько-української війни надавали Україні елементи озброєнь, бойові припаси або запасні частини для збройної техніки. Серед зазначених вище держав особливо вагомою є роль Польщі і Литви у посилення оборонної спроможності України, прикладом чого стала бригада Укр-ПолЛитБриг, яка забезпечує необхідний досвід координації зусиль і співставлення потенціалів між силами ЄС і України. Окрім того, незначний контингент збройних сил України та Грузії представлені у Вишеградській бойовій групі.

Загалом, у забезпеченні обороноспроможності України Європейський Союз був дуже обережним і фактично перекладав цю частину розбудови стійкості на НАТО та США.

Розбудовою стійкості Молдови займалась переважно Румунія серед інших членів Європейського Союзу. Румунія фокусувалась на питаннях верховенства права, зокрема, прозорості і доброчесності в проведенні виборів; кіберзахисті, розбудові спроможності поліції виконувати функції з розслідування і підтримки правопорядку; охороні кордону [32].

Наведений вище аналіз дозволяє прийти до висновку про традиційну відданість ЄС у відносинах з третіми партнерами принципам співпраці в рамках м'якої безпеки, водночас, покладаючись на НАТО та США як акторів, що працюють в сфері жорсткої безпеки і, відповідно, можуть посилювати обороноспроможність партнерів та їх спроможність опиратися жорстким загрозам. Така стратегія ставить під питання ефективну спроможність ЄС контрбалансувати політику і дії Росії на просторі спільного сусідства (яким є східне сусідство ЄС) з огляду на застосування Росією засобів, характерних для жорсткої безпеки.

Перспективи розбудови стійкості на просторі східного сусідства

Водночас, на шляху впровадження підходу з розбудови стійкості в країнах східного сусідства ЄС стоїть перед рядом викликів:

- Наскільки ЄС готовий прогнозувати, як саме буде відновлюватись держава-сусід після того як буде вражена загрозою/потрясінням, і наскільки готовий скорегувати траєкторію руху? Адже стійкість передбачає, що після потрясінь об'єкт не повертається в первісне положення [24, с. 181], він якісно змінюється, оновлюється, реорганізується. І ключовою проблемою для нього є спроможність визначити і відстояти власний шлях оновленого розвитку – без втручання ззовні. Це питання дуже корелюється з принциповим прагматизмом, оскільки у випадку східних сусідів завжди буде присутній інший гравець, який намагатиметься запропонувати або нав'язати власну форму організації розвитку об'єкта аналізу, яким є Росія. Наскільки ЄС зможе відстояти свої принципи і зберегти бажані трансформації в такій ситуації, є важливим викликом для нього самого. Тож, без розробки стратегій зниження ризиків чутливі напрацювання можуть бути втрачені.

- Розбудова стійкості – перспективний рецепт роботи із сусідами з точки зору досягнення довгострокових цілей Союзу. Водночас, на шляху до досягнення довгострокових ці-

лей ЄС може втратити сусідів в тій якості, в якій він хотів би їх бачити, бо програє прагматичній геополітиці Росії. І події протягом останніх п'яти років – навколо України, Білорусі, Придністров'я і виборів у Молдові, конфлікт між Вірменією і Азербайджаном – демонструють такі втрати. Основною проблемою на просторі спільного сусідства завжди було зіткнення прагматичної геополітики Росії і ціннісно-орієнтованої геополітики ЄС [33]. Тож, якщо принциповий прагматизм полягає в тому, щоб витрачені зусилля і кошти принесли бажаний результат, не поступаючись при цьому ідеалами, ЄС має серед іншого виробити стратегію відносин з Росією, яка несе критичні ризики для напружень спільних сусідів в розбудові стійкості. Допоки ЄС переймається, чи не звинуватять його опоненти в інтервенціоністській політиці, Росія буде використовувати жорсткі механізми із набагато більш високим рівнем зовнішнього втручання.

- Попередній виклик дуже пов'язаний із питанням про подвійність стандартів принципового прагматизму, яке піднімає ряд європейських дослідників [34; 12], наголошуючи на неможливості поєднання універсальних моральних принципів і прагматизму, що і призводить до неефективності зовнішньої політики. Відповідно, ЄС програє як ціннісний актор і не здобуває прагматичного виграшу. Принципи традиційно базуються на тих цінностях, які ЄС не лише сповідує, але й екстраполює назовні. Прагматизм ставить під сумнів пріоритетність цінностей та ідей над кон'юнктурними рішеннями, які можуть відрізнятись в кожному конкретному випадку. У вибудовуванні стратегії відносин з Росією ЄС може бути набагато більше зацікавлений у зближенні з РФ, аніж буде концентруватись на умовах такого зближення. Тож, наступним викликом для ЄС буде пошук балансу між принциповим прагматизмом у відносинах з РФ і збереженням бажаних здобутків на просторі східного сусідства.

- З огляду на злиття розбудови стійкості та інтегрованого підходу до управління конфліктами і кризами, постає питання, чи зможе ЄС здійснювати регулювання криз через їх стри-

мування, а не завершення. На думку деяких дослідників [24], саме це буде тенденцією врегулювання криз з огляду на зменшення долі м'якого інтервенціонізму ЄС.

- У внутрішньополітичному дискурсі ЄС висловлювалась занепокоєність можливим сприянням стійкості, що зростатиме, перетворенню авторитарних режимів на ще більш репресивні [24]. І, хоча такі побоювання висловлюються великою мірою щодо країн південного сусідства, події 2020 р. навколо виборів в Білорусі ставлять під питання застосовність даного підходу і до країн східного сусіда. І тут особливий пріоритет має бути наданий необхідності розбудови не лише державної, але й соціетальної стійкості.

- Чи спроможний буде ЄС добирати індивідуальні рецепти розбудови стійкості для кожного сусіда з огляду на специфіку структурних параметрів як самого суб'єкта, так і його середовища? Глобальна стратегія декларує таку готовність. Однак, з огляду на специфіку інституційних практик та історії відносин ЄС із сусідами, ЄС традиційно надає перевагу універсальним уніфікованим форматам співпраці.

- Спроможність ЄС розбудовувати стійкість на просторі сусідства буде напряму залежати від його власної внутрішньої стійкості до зовнішніх викликів, якими є наслідки Брекзиту, російське втручання, фрагментація внаслідок конкуренції щодо участі в інфраструктурних проектах КНР, різні погляди на перспективу трансатлантичних відносин.

- Розглядаючи прагматизм як метод політичної практики, ЄС виявляється не стільки уніфікованим, скільки актором, який складається з багатьох компонентів, де прагматизм індивідуальних компонентів підриває колективну потугу [34]. На сьогоднішній день, коли зростає роль Європейської ради і падає роль Європарламенту, посилення міждержавних тенденцій не сприяє розбудові ЄС як цілісного потужного центру сили, який може на рівних конкурувати з іншими світовими потугами.

Всі ці виклики вимагають як відповіді з боку ЄС, так і готовності від країн східного сусідства реагувати на зазначені

проблеми в контексті оцінки власних амбіцій щодо темпів та глибини інтеграції та співробітництва. Здатність ЄС дати відповіді на вищенаведені питання будуть детермінувати його власну стійкість та ефективність як регіонального та глобального безпекового актора.

Література

1. Robert Cooper (2000), *The post-modern state and the world order*. Demos. – Available at: <https://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf>
2. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016. – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
3. Boyka Stefanova, *The European Union as a Security Actor: Security Provision through Enlargement*. In *World Affairs*, Vol. 168, No. 2 (FALL 2005), pp. 51-66. – Available at: <https://www.jstor.org/stable/20672733>
4. James Sperling, Mark Webber, *The European Union, Security Governance and Collective Securitization*. In *West European Politics*. January 2019. 42(2). – P.228-260. – Available at: https://www.researchgate.net/publication/330565841_The_European_Union_Security_Governance_and_Collective_Securitization
5. *Ontological Insecurity in the European Union (2020)*. Ed. by Catarina Kinnvall, Ian Manners, Jennifer Mitzen. Routledge, 182p.
6. Maria Raquel Freire, *EU and Russia competing projects in the neighbourhood: an ontological security approach*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(1), 2020. Available at: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JcT5x3BTDHVHpTqKCcDnrft/?lang=en>
7. Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff And Elke Krahmann, *The governance of European security*. In *Review of International Studies* (2004), 30, P.3-26. – Available at: https://www.researchgate.net/publication/37143805_The_Governance_of_European_Security

8. Emil J. Kirchner & Roberto Dominguez, Security governance in a comparative regional perspective, *European Security*, 23:2, 2014. - P. 163-178.

9. European Security Strategy, Brussels, 8 December 2003, 15895/03. – Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>

10. European Council (2005). The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. In *Official Journal of the European Union*, 48:C53, P. 1–14.

11. Baldaro E., Costantini I., Fragility and Resilience in the European Union's security strategy: comparing policy paradigms. *Italian Political Science Review*. – 2020. - P.1-16. – Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/italian-political-science-review-rivista-italiana-di-scienza-politica/article/fragility-and-resilience-in-the-european-unions-security-strategy-comparing-policy-paradigms/73F6866C2CAEC3918E943CF60A37CB38/share/6a72810f5df39b72ea7d4fea7d3e59bc04b68618>

12. Ana E. Juncos, Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security*, Vol. 26, 2017. – P.1-18. – Режим доступа: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2016.1247809>

13. Sven Biscop, The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics // *Security Policy Brief*, No. 75, June 2016. – Режим доступа: <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>

14. Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff And Elke Krahmann, The governance of European security. In *Review of International Studies* (2004), 30, P.4. – Available at: https://www.researchgate.net/publication/37143805_The_Governance_of_European_Security

15. Zurn, Michael (2010). 'Global Governance and Multi-Level Governance', in Henrik Enderlein, Sonja Walti and Michael Zurn (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 80–102.

16. European «Security» Governance (2012). Ed. by George Christou and Stuart Croft. Routledge.

17. European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests. Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza and Volker Perthes (eds.). German Institute for International and Security Affairs. SWP Research Paper, 4 March 2019, Berlin. – P.5. – Available at: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf

18. The Rome Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25 March, 2017. – Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

19. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of The Regions on the EU Security Union Strategy, Brussels, 24.7.2020. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>

20. Communication From The Commission to the European Parliament And the Council. The EU Approach To Resilience: Learning From Food Security Crises, Brussels, 3.10.2012 COM(2012) 586 // https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf

21. Council Conclusions on the EU's approach to Resilience, May, 28, 2013. – Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/137319.pdf

22. Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020, Brussels, 19.6.2013. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis-prone_countries_en.pdf

23. The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward, 2019. – Режим доступа: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf

24. Nathalie Tocci, Resilience and the role of the European Union in the world // Contemporary Security Policy, Vol. 41, No. 2 (2020), p. 176-194.

25. Joint Communication to the European Parliament and the Council «A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action», Bruxelles, 07/06/2017 // https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27711/joint-communication-european-parliament-and-council-strategic-approach-resilience-eu-external_en

26. The European Union Advisory Mission Ukraine (EUAM Ukraine). – Available at: <https://www.euam-ukraine.eu/>

27. New EU4 Resilient Regions programme finances implementation of best practices of Local Development in up to 80 Communities. – Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/100159/node/100159_en?fbclid=IwAR2qxo1cklroeaQ9xnJzbmLdLZcnT7K-xFna6xBhyxHSFZklhwhHFE3qxL0

28. EU and UNDP launch new Mayors for Economic Growth Facility in Ukraine. – June 30, 2021. – Available at: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/press-releases/2021/eu-and-undp-launch-new-mayors-for-economic-growth-facility-in-ukraine.html>

29. Eastern Partnership: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell following the meeting with Foreign Ministers of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. Brussels, 24.06.2021. – Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100628/eastern-partnership-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-following-meeting_en

30. Batumi Summit Declaration Issued by the Heads of State of Association Trio - Georgia, Republic of Moldova and Ukraine. 19 July 2021. – Available at: <https://www.president.gov.ua/en/news/deklaraciya-batumskogo-samitu-shvalena-glavami-derzhav-asoci-69609>

31. Gustav Gressel, Nicu Popescu, The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours, ECFR, November, 2020. – Available at: <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours/>

32. Teona Lavrelashvili, Resilience-building in Georgia, Moldova and Ukraine: Towards a tailored regional approach from the EU. In European View, 2018, Vol. 17(2). P.189–196. – Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818805680>

33. R. Youngs, K. Pishchikova, Smart Geostrategy for the Eastern Partnership. – November 14, 2013. – Режим доступу: <http://carnegieendowment.org/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtsl?reloadFlag=1>

34. Steeve Wood, Pragmatic Power Europe? Cooperation and Conflict, 46(2), 2011. – P.242-261. - Режим доступу: <https://www.jstor.org/stable/45084640?seq=1>

ГЛАВА 6. «ПРИНЦИПОВИЙ ПРАГМАТИЗМ» У ПОЛІТИЦІ ЄС ЩОДО ЗАХІДНИХ БАЛКАН

«Принциповий прагматизм» («principled pragmatism») як один з ключових елементів зовнішньополітичної діяльності Європейського Союзу був вперше сформульований у Глобальній стратегії ЄС 2016 р. Як зазначалося у документі, «ми будемо керуватися чіткими принципами, що базуються як на реалістичній оцінці поточного стратегічного середовища, так й ідеалістичних прагненнях до кращого світу». [24, с. 8] У стратегії було фактично зафіксовано ускладнення геополітичного середовища, в якому опинився ЄС після 2014 р. – із зміною системи міжнародних відносин, кризою ліберального світового порядку та поверненням епохи Realpolitik.

Цей прагматичний підхід збережений і у всіх наступних документах, підготовлених спільно Високим Представником ЄС із закордонних справ та політики безпеки й Європейською Комісією. У Повідомленні «Посилення внеску ЄС у багатосторонній підхід», представленому в лютому 2021 р., традиційно зазначається, що ЄС має бути твердим у свої принципах, але має ефективніше демонструвати підхід, орієнтований на інтереси [17, с. 1-2]. Аналіз документів та хід їх реалізації дають можливість визначити наступні виклики для зовнішньої політики ЄС.

По-перше, все частіше у зовнішньополітичній практиці ЄС виникають складнощі у поєднанні принципів із інтересами. «Дилема принципів/цінностей та інтересів» не є новою для ЄС. Але в останні роки все очевиднішою стає криза концептів ЄС як «нормативного», «цивільного» центра сили, популярних у попередні десятиліття. Таким чином, ЄС, розуміючи обмеженість своїх ресурсів та беручи до уваги менш сприятливе зовнішнє середовище, повертається до більш прагматичного

підходу. Характерно, що термін «принциповий прагматизм» на рівні дефініцій нагадує термін «принциповий реалізм», заявлений як основний принцип у Стратегії національної безпеки США 2017 р. адміністрацією Д. Трампа, зовнішньополітичні підходи якої активно європейцями критикувалися.

По-друге, найчастіше у прив'язці до терміну «принциповий прагматизм» використовується термін «стійкість» (resilience). Ряд експертів критикує ЄС за фактично запроваджену парадигму «стійкість дорівнює стабільності» [19, с. 77]. І дійсно, на прикладі країн-кандидатів та учасників Східного партнерства можна побачити, що підтримка стійкості/стабільності державних інституцій не завжди веде до зміцнення демократії, а скоріше посилення держави за рахунок громадянського суспільства. Тобто ми спостерігаємо корегування «ціннісно-орієнтованого» підходу із заявленими ЄС завданнями щодо сприяння демократії, верховенству права та правам людини, натомість відбувається перехід до стратегії, більш орієнтованої на інтереси.

У цьому зв'язку цікавим є досвід політики ЄС в регіоні Західних Балкан. Понад 20 років тому ЄС було вироблено комплексну регіональну програму для Західних Балкан – Процес стабілізації та асоціації. Курс на «європеїзацію» мав зіграти роль консолідуючого для регіону чинника. В результаті інституційних перетворень та стимулювання горизонтальної інтеграції ЄС, в цілому, вдалося досягти поставлених завдань із постконфліктної стабілізації регіону. Проте відтоді лише Хорватії вдалося стати членом ЄС, а європейська перспектива решти країн залишається віддаленою. Основними викликами західнобалканської стратегії ЄС є невизначеність щодо подальшого розширення на фоні кризи європейської ідентичності й зростання євроскептицизму в самому ЄС та, одночасно, посилення конкуренції між ЄС та трети країнами за регіон Західних Балкан.

Формування основ політики ЄС щодо країн Західних Балкан відбувалося в період розпаду Югославії паралельно з розробкою концептуальних підходів до проблеми врегулювання конфліктів. На той момент інституційна слабкість ЄС та від-

сутність дієвих механізмів примусу до миру стали причиною неефективності миротворчих проєктів ЄС та подальшої ескалації югославського конфлікту, що в результаті обумовило залучення до його врегулювання США та НАТО і підпорядкування ініціатив ЄС стратегії США на Балканах в першій половині 1990-х рр.

Проте саме після проведення операції НАТО в Косово на-зріла необхідність впровадження ЄС комплексної програми реформ для регіону. У травні 1999 р. Європейською комісією була представлена рамкова ініціатива «Процес стабілізації та асоціації для країн Південно-Східної Європи», де було сформульовано три основні завдання стратегії ЄС у регіоні:

- стабілізація країн регіону та стимулювання економічних реформ для переходу до ринкової економіки;
- підтримка регіонального співробітництва та інтенсифікація міждержавних зв'язків країн регіону;
- входження до ЄС. [6]

Політичні рішення 1999 р. були підтверджені главами держав та урядів країн-членів ЄС під час засідання Європейської ради у м. Санта-Марія-да-Фейра 19-20 червня 2000 р. На цій же зустрічі було визначено основні інструменти регіональної політики ЄС, а саме: асиметрична лібералізація торгівлі; економічна, фінансова та бюджетна допомога; допомога у демократизації та становленні громадянського суспільства; гуманітарна допомога (підтримка та повернення біженців та переміщених осіб); співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ; політичний діалог. Надання перспективи членства країнам регіону сприймалося як один з найпотужніших стимулів постконфліктного примирення та нормалізації міждержавних відносин в регіоні. Саме євроінтеграційна перспектива стала ефективним інструментом примусу, нав'язування порядку денного Західним Балканам, адаптації законодавства країн регіону до законодавства ЄС через поширення норм та цінностей Союзу.

Офіційно Процес стабілізації та асоціації стартував 24 листопада 2000 р. у Загребі на першому саміті ЄС та Західних

Балкан. У фінальній Декларації країнами-членами ЄС було підтверджено європейську перспективу Західних Балкан та визначено, що механізмом оцінювання готовності потенційних кандидатів до членства в ЄС буде відповідність «Копенгагенським критеріям», виробленим в 1993 р. для кандидатів з Центрально-Східної Європи. На саміті країн Західних Балкан та ЄС у Салоніках у червні 2003 р. варіант колективного вступу країн регіону відкидався, натомість запроваджувався індивідуальний підхід для оцінки ступеню готовності кожної з країн [11]. Фактично, на країни Західних Балкан поширювалися «принцип регати» та «політичної кондиціональності», апробовані на ЦСЕ, відповідно до яких перспективи та строки вступу до ЄС залежали від виконання індивідуальних домашніх завдань, що мали оцінюватися Європейською комісією у щорічних звітах.

З того часу регіональна політика ЄС щодо Західних Балкан включає в себе два компоненти: двосторонній, що передбачає поглиблення політичних контактів та торгівельно-економічних відносин Брюсселя з кожною з країн індивідуально, та багатосторонній, спрямований на стимулювання горизонтального регіонального співробітництва.

Так, інструментами реалізації двостороннього співробітництва з ЄС було визначено:

1. *Надання Європейським Союзом торговельних преференцій* країнам регіону – запровадження Автономних торговельних заходів, що передбачали безмитний доступ на ринки ЄС товарів, включно з сільськогосподарською продукцією, за винятком продукції виноробства та рибальства.

2. *Укладання угод про стабілізацію та асоціацію* – аналогів Європейських угод про асоціацію, підписаних раніше з країнами Центрально-Східної Європи.

Структурно документи, що є т. зв. угодами третього покоління, побудовані у вигляді розділів, за якими зазвичай ведуться переговори про вступ з кандидатами, та включають в себе такі сфери, як політичний діалог, регіональне співробітництво, положення про зону вільної торгівлі та поширення

на балканські країни принципу чотирьох свобод (вільний рух капіталу, товарів, послуг та осіб), правосуддя та внутрішні справи, в тому числі питання реадмісії, тощо. Угодами було створено і спеціальні механізми співпраці з кожним з партнерів – Ради стабілізації й асоціації, спеціалізовані комітети та підкомітети. Крім того, відповідно до положень Угод про стабілізацію та асоціацію ЄС було поступово проведено лібералізацію візового режиму з усіма країнами регіону, крім Косово.

3. Запровадження механізмів економічної та фінансової допомоги країнам регіону.

Із запровадженням Процесу стабілізації й асоціації було представлено спеціальний інструмент фінансової допомоги для Західних Балкан. На першому етапі у 2000-2006 рр. (програма КАРДС – Допомога в реконструкції, розвитку та стабілізації кран Західних Балкан) основна увага була приділена фінансуванню реформ для наближення до Копенгагенських критеріїв: питання верховенства права, примирення, постконфліктної стабілізації, гармонізації законодавства потенційних кандидатів із законодавством ЄС та проведення структурних реформ для формування вільної ринкової економіки.

З 1 січня 2007 р. програма КАРДС була замінена Інструментом передвступної допомоги (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA), що об'єднав ресурси програм фінансування країн-кандидатів (КАРДС, PHARE, SAPARD, ІСПА та Передвступний інструмент для Туреччини). Бюджет IPA-I 2007-2013 рр. становив 11,5 млрд євро, розмір фінансування програми IPA-II на 2014-2020 бюджетний період – 12,8 млрд євро. У вересні 2021 р. Радою ЄС та Європейським парламентом затверджено фінансування програми IPA-III: на 2021-2027 бюджетний період заплановано виділити 14,162 млрд євро. [23, с. 12] На сьогоднішній день основні напрямки фінансування за програмою: 1) політичні реформи з метою підготовки до членства в ЄС, включаючи зміцнення інституційної спроможності (адміністративна реформа, верховенство права, гармонізація законодавства тощо); 2) підтримка економічного, соціального та територіального розвитку (со-

ціальна політика, зайнятість, освіта, розвиток людських ресурсів, розвиток сільського господарства та сільських районів); 3) зміцнення регіональної інтеграції та територіального співробітництва.

4. *Переговори про вступ.* Хорватія – єдина з країн-учасниць Процесу стабілізації та асоціації, що змогла успішно завершити переговори та стати членом ЄС в 2013 р. Статус країн-кандидатів отримали решта партнерів, крім Боснії і Герцеговини та Косово, які все ще залишаються в статусі «потенційних кандидатів». Проте офіційно переговори про вступ розпочалися тільки з Чорногорією (у червні 2012 р.) та Сербією (у січні 2014 р.), з якими на сьогоднішній день закрито лише 3 та 2 розділи відповідно з 35 розділів майбутньої угоди про вступ. Європейська та євроатлантична інтеграція Північної Македонії, на десятки років заморожена конфліктом з Грецією через офіційну назву країни, нарешті була розблокована підписанням Преспанської угоди в червні 2018 р. Це дало можливість країні у лютому 2019 р. підписати Протокол про вступ до НАТО. В той же час переговори про вступ до ЄС Північної Македонії та Албанії попри рекомендації Європейської комісії у 2019 р. так і не розпочалися через вето Франції і Нідерландів. У 2020 р. загострилися і болгарсько-македонські історичні суперечки, що унеможлиблює розблокування переговорного процесу.

Другим компонентом Процесу стабілізації та асоціації стала підтримка горизонтальної інтеграції країн Західних Балкан, що Брюсселем заохочувалося не стільки з точки зору необхідності відновлення розірваних після війни економічних зв'язків, а, в першу чергу, з врахуванням політичних наслідків – як дієвий інструмент постконфліктної стабілізації та запобігання конфліктів у майбутньому. Горизонтальна інтеграція в регіоні розглядається як основна передумова членства, оскільки лише на регіональному рівні можливо вирішити такі проблеми, як примирення, вирішення гуманітарних проблем (проблема біженців та внутрішньо переміщених осіб), розбудова інфраструктури. ЄС відводиться роль рушійної

сили у запровадженні та підтримці власних балканських ініціатив та проектів співробітництва з сусідами.

Успішними прикладами такої співпраці стали участь країн регіону у Центральноевропейській ініціативі, ОЧЕС, Адріатичній та Іонічній ініціативі, Європейському спільному авіаційному просторі, побудова регіональної транспортної мережі у регіоні ПСЄ, створення у 2006 р. Європейського енергетичного співтовариства та у 2008 р. Ради регіонального співробітництва, переформатування у 2006 р. Угоди про Центральноевропейську зону вільної торгівлі та включення в неї країн Західних Балкан. Пріоритетними сферами регіональної співпраці визначені розвиток регіональної інфраструктури (транспорт, енергетика, зв'язок), туризм, охорона навколишнього середовища, постконфліктна відбудова.

Особливістю політики ЄС в регіоні Західних Балкан є запровадження комплексного підходу, що передбачає активне залучення не лише офіційних, підтриманих всіма членами ЄС механізмів, але й компліментарних за своєю природою механізмів міждержавного співробітництва за участю країн-кандидатів та деяких з членів ЄС.

Формально розширення ЄС залишилося поза пріоритетами Комісії Ж. -К. Юнкера (2014-2019 рр.). Ще на початку своєї каденції Президент Європейської комісії заявив про запровадження п'ятирічного мораторію на розширення [18, с. 21], хоча технічно переговори про вступ між ЄС та країнами-кандидатами продовжувалися. Символічною стала й 15 річна перерва у проведенні зустрічей на вищому рівні: попри рішення Салонікського саміту ЄС – Західні Балкани 2003 р. про необхідність проведення регулярних зустрічей, наступне засідання в такому форматі відбулося лише у травні 2018 р. в Софії.

З метою заповнити цю інституційну прогалину та продемонструвати підтримку інтеграційного процесу в регіоні рядом країн-членів ЄС було запропоновано паракомунітарні механізми співробітництва. Найдієвішим з таких форматів став ініційований в 2014 р. Німеччиною Берлінський процес, що відображав концептуальне бачення балканської політики третього кабінету А. Меркель. Берлінський процес (за наз-

вою місця проведення першої конференції) – дипломатична ініціатива щодо проведення на регулярній основі міждержавних консультацій між 6 країнами Західних Балкан (Албанія, Боснія і Герцеговина, Північна Македонія, Сербія, Чорногорія, Косово) та рядом партнерів з ЄС (Австрія, Великобританія, Греція, Італія, Польща, Словенія, Франція, ФРН, Хорватія). У зустрічах беруть участь представники ЄС (як правило, Єврокомісар з розширення та Європейської політики сусідства та Високий представник ЄС із закордонних справ та політики безпеки) й інших міжнародних організацій, зокрема Організації економічного співробітництва та розвитку.

Зустрічі в такому форматі надають додаткові можливості і для врегулювання двосторонніх спорів. Так, в рамках Віденської конференції Західних Балкан в 2015 р. було підписано Декларацію про врегулювання двосторонніх спорів та Договір про кордон між Чорногорією та Боснією і Герцеговиною, яким було вирішено питання по спірній ділянці кордону (територія Суторіна). Берлінська ініціатива передбачає багаторівневий формат співробітництва: крім щорічних зустрічей на вищому рівні також проводяться бізнес форуми, створено Інвестиційний форум торгово-промислових палат країн Західних Балкан (CIF), Форум громадянського суспільства тощо. На саміті у Софії в листопаді 2020 р. було схвалено План дій щодо створення Спільного регіонального ринку (Common Regional Market) – амбітного регіонального інтеграційного проекту, що передбачає побудову простору з 4 свободами за європейським зразком та стандартами. Цікавим є і досвід запровадження механізмів зі зміцнення довіри між державами, наприклад, Регіональний відділ молодіжної співпраці в Тирані (RYCO), при створенні якого за основу було взято франко-німецький досвід співробітництва молоді після Другої світової війни.

Проте основною проблемою західнобалканської стратегії Європейського Союзу, попри продемонстрований кандидатами прогрес та неодноразові заяви лідерів ЄС про європейську перспективу регіону, є невизначеність подальшого розширення. На сьогоднішній день очевидно є обопільна неготовність до розширення як країн-кандидатів, так і ЄС.

Безумовною є технічна неготовність Західних Балкан через невідповідність критеріям членства. Адже ухвалене в 1999 р. рішення про розширення було продиктоване політичними мотиваціями, а не економічними розрахунками. ЄС і зараз продовжує розглядати перспективу членства як «геополітичні інвестиції в стабільність регіону» [8, с. 1]. Претензії щодо відповідності політичним критеріям членства включають, в першу чергу, проблему верховенства права та становлення громадянського суспільства. У щорічній оцінці проведеної кандидатами роботи у Зверненні Європейської комісії «Політика розширення ЄС 2021» містяться майже однакові для всіх країн регіону зауваження: необхідність боротьби з організованою злочинністю, підвищення ефективності функціонування правової системи та демократичних інститутів, адміністративна реформа та реформа судочинства, свобода слова, в тому числі свобода ЗМІ, становлення громадянського суспільства, права національних меншин, врегулювання територіальних спорів тощо [9, с. 3].

Найсерйознішим з викликів залишається питання цілісності Боснії і Герцеговини (БіГ), невирішене з часу підписання Дейтонських угод. Наполягання ЄС та Венеціанської комісії Ради Європи на проведенні конституційної реформи та централізації влади не знайшли підтримки з боку боснійських сербів. Перманентна політична та урядова криза, погрози Республіки Сербської про вихід зі складу Боснії і Герцеговини, різновекторність зовнішньополітичних орієнтацій територіальних утворень ставлять під сумнів не тільки євроатлантичні та європейські перспективи БіГ, але й збереження миру в регіоні.

Невизначеною залишається і ситуація з Косово. З одного боку, саме перспектива отримання статусу кандидата стала примусом для Сербії до встановлення діалогу з Косово за посередництва ЄС у 2011 р. Очевидно, що без нормалізації відносин Косово та Сербії остання не зможе завершити переговори про вступ. Однак майже відсутній прогрес у переговорах, періодична радикалізація позицій як Приштини, так і

Белграда через внутрішньополітичний тиск, торговельні війни та албансько-сербські сутички у Північному Косово гальмують врегулювання. Занепокоєння в ряді країн ЄС, зокрема у Німеччині, викликають й озвучені плани по обміну територіями між Сербією та Косово, підтримані адміністрацією Д. Трампа в 2020 р. Гіпотетично ці плани могли б завершитися мирним врегулюванням і визнанням Сербією Косово, проте в європейських столицях побоюються подальшого перекроювання кордонів, в тому числі в БіГ та Північній Македонії.

Унікальність ситуації полягає й у відсутності консенсусу щодо косовської проблеми всередині самого ЄС. Невизнання незалежності Косово 5 членами ЄС (Греція, Іспанія, Кіпр, Румунія, Словаччина) унеможливорює повноцінну участь Косово в Процесі стабілізації та асоціації. Так, показовою є заборона Іспанії на використання в документації ЄС абревіатури WB6 («Західнобалканська шістка») та наполягання на тому, що Косово не є частиною процесу розширення [25].

Об'єктивною перешкодою інтеграції країн Західних Балкан до ЄС залишається й невідповідність економічним критеріям членства. В цілому, вступ країн регіону до ЄС не матиме суттєвих наслідків для економіки ЄС з токи зору «приймальної спроможності» (absorption capacity) – здатності Союзу абсорбувати країни-кандидати, враховуючи незначну питому вагу їхніх економік. Населення країн Західних Балкан – 17,9 млн осіб, ВВП країн регіону складає лише 0,7 % від ВВП ЄС [2, с. 4]. Проте економіки балканських країн потребують серйозних перетворень та структурних змін, наприклад, високою є питома вага сільського господарства як у структурі зайнятості (найбільший показник у Албанії – 38,2 % при середньому для ЄС-27 – 3,9 %), так і ВВП (21,2 % у Албанії при середньому для ЄС-27 – 1,8 %) [3, с. 9]. Високим залишається і рівень безробіття при показниках ЄС – 7,3 % у 2018 р. (Албанія – 12,3 %, Сербія – 12,8 %, Чорногорія – 15,2 %, БіГ – 18,5 %, Північна Македонія – 20,7 %, Косово – 29,4 %) [2, с. 3], що створюватиме додаткове навантаження на регіональну політику та структурні фонди ЄС.

Очевидним є і брак єдності з питання розширення в самому ЄС та неготовність до цього ряду країн-членів. Події останніх років продемонстрували розрив між позицією наднаціональних інституцій (Європейської комісії, Європейського парламенту), що рекомендували розпочати переговори про вступ з Албанією та Північною Македонією ще у 2018 р., та більш скептичною позицією держав-членів, зокрема, Франції. Саме внутрішньополітичні дискусії в країнах-членах і визначатимуть перспективу майбутнього членства Західних Балкан [30, с. 8].

Кризи останнього десятиріччя, зокрема Європейська боргова криза та міграційна криза, лише посилили євроскептичні настрої та вплив правих партій. За даними дослідження Євробарометр, проведеного в 2021 р., кількість прихильників та противників розширення в ЄС майже однакова (46 % громадян ЄС виступають за подальше розширення, 43 % – проти, 11 % – не визначилися), причому лідерами серед євроскептиків є країни Північної та Західної Європи, зокрема Фінляндія (71 % проти, 29 % за), Нідерланди (67 % проти, 30 % за), Бельгія (66 % проти, 34 % за), Франція (56 % проти, 30 % за). Переважно проти розширення виступає і населення країн з найчисельнішими західнобалканськими діаспорами – Німеччина (57 % проти, 32 % за) та Австрія (61 % проти, 29 % за) [13, с. 103].

Цікаво, що неоднозначним є і ставлення до ЄС в ряді країн-кандидатів. Причому лідером по кількості євроскептиків традиційно залишається Сербія (39 % населення позитивно оцінили перспективу членства в ЄС, 27 % оцінок були негативними, 33 % не визначились). Однак, в цілому, підтримка членства в ЄС населення інших країн-кандидатів є стабільною: Македонія – 62 % – за, 14 % – негативна оцінка, Чорногорія – 62 % оцінюють позитивно, 20 % – негативно. Найбільше єврооптимістів проживає у Косово (90 % підтримки) та Албанії (рівень підтримки членства в ЄС – 91 %, негативно оцінюють перспективу членства всього 3 %) [22, с. 100].

Анонсоване в 2014 р. Ж.-К. Юнкером замороження дискусій про розширення протягом каденції його Комісії технічно було виправдано існуванням більш нагальних проблем, як то

проблеми економічного зростання в ЄС, міграційна криза й українсько-російський конфлікт, проте мало, в перспективі, негативні наслідки як для регіону, так і для самого Союзу. Так, і експерти групи ВіЕРАГ («Консультативна політична група «Балкани в Європі»), і Е. Фуаре, колишній посол ЄС у Північній Македонії, нині науковий співробітник Центру європейських політичних досліджень, сходяться у висновках, що рішення Комісії Ж. -К. Юнкера демотивувало політичні еліти та, певною мірою, спровокувало відцентрові настрої в регіоні [15, с. 3; 21, с. 7]. Інтеграційні процеси сповільнилися, роль ЄС як акселератора змін послабилася. Попри сподівання, що перспектива членства призведе до встановлення ліберальних форм врядування, заснованих на демократичних принципах та верховенстві права, регіон останні роки переживає погіршення політичної ситуації, посилення авторитарних тенденцій, зростання популярності націоналістичних та крайніх правих сил.

В умовах ускладнення геополітичного середовища для політики ЄС у регіоні, посилення впливу третіх країн, в першу чергу, російського та китайського, ЄС вимушено шукає компроміс між принципами та інтересами. Все частіше Союз критикується за готовність надавати зовнішню підтримку режимам, які відчутно недопрацюють у питаннях демократичного врядування, але готові надати ЄС бажану стійкість та стабільність, а по факту, видимість стабільності, [20, с. 56] у вигляді нормалізації двосторонніх відносин чи допомоги ЄС у боротьбі із зовнішніми викликами, на кшталт міграційної кризи 2015 р. У результаті це призвело до встановлення в регіоні напівліберальних політичних систем з видимістю демократії, що формально дотримуються зобов'язань щодо європейської інтеграції, імітують реформи, проте в країнах продовжують процвітати непотизм та корупція.

Ключовою тенденцією регіональних процесів останніх років стало й зростання транзитного потенціалу Балкан, що зробило, на думку дослідників з Празького інституту стратегічних досліджень та Інституту Європи РАН, неминучим залучення зовнішніх (по відношенню до Заходу) гравців [29, с. 10; 31, с. 24].

І якщо присутність Туреччини чи Російської Федерації в регіоні має історичне підґрунтя, то активізація таких гравців, як КНР та арабські держави Перської Затоки, – новий для регіону чинник.

Політика КНР та арабських держав зосереджена, в першу чергу, на реалізації економічних інтересів. Китай зацікавлений у використанні транзитних потужностей регіону та як ринку збуту китайських товарів. Крім власне масштабного інфраструктурного проекту останніх років «Один пояс-один шлях» Китаєм для Південно-Східної та Центрально-Східної Європи в 2012 р. було запропоновано регіональну ініціативу «16+1» (колишній формат «17+1» до виходу з нього в 2021 р. Литви). У проєкті беруть участь як країни-кандидати з «Балканської шістки», так і нові члени ЄС. Попри орієнтацію ініціативи на торговельно-економічну та інвестиційну співпрацю, вона отримала неоднозначну оцінку в ЄС, особливо після вимушеного залучення Брюсселя у врегулювання проблеми боргу Чорногорії в один млрд дол. США перед КНР. Все частіше висловлюються занепокоєння і щодо потенційних політичних наслідків – викликів для концепції «європейської солідарності» та формування єдиної позиції ЄС щодо Китаю. [5, с. 12].

В цілому, нейтрально у Брюсселі сприймаються ініціативи країн Перської затоки (Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Катар, Кувейт), що виступають як великі інвестори, зацікавлені в реалізації проєктів в таких сферах, як сільське господарство, транспорт, будівництво, туризм, авіація, військово-технічне співробітництво. Серед ризиків, однак, називають фінансування арабськими державами релігійних фондів та шкіл і поширення з часів Боснійської війни ваххабізму. Показовим є високий, порівняно із кількістю населення, відсоток косоварів і боснійських мусульман у лавах джихадистів [27, с. 7].

Складнішим є сприйняття політики Туреччини та Російської Федерації. По-перше, обидві країни є традиційними для регіону гравцями. Для обох країн балканська політика не є стратегічним пріоритетом, як наприклад, пострадянський

простір для РФ та Близький Схід для Туреччини, але розглядається як інструмент посилення статусності в міжнародній системі. По-друге, на відміну від Китаю їхні регіональні політики більш комплексні та включають в себе весь спектр питань: економічні та інвестиційні проекти, політичні механізми, використання інструментів м'якої сили, на кшталт релігійного чинника, інформаційної політики та фінансування ЗМІ, підтримки освітніх та культурних проектів.

Незважаючи на кризу у відносинах Туреччини з ЄС та США, турецькі ініціативи в регіоні Західних Балкан сприймаються як доповнення до стратегії Заходу. Туреччина як член НАТО та кандидат на членство в ЄС активно підтримує європейську та євроатлантичну перспективу регіону. Попри визнання Анкарою незалежності Косово та підтримки боснійських мусульман Туреччина активно співпрацює з Сербією та виступає в ролі посередника у врегулюванні боснійсько-сербських протиріч. Вже традиційним є трьохсторонній формат зустрічей Боснія і Герцеговина – Туреччина – Сербія.

Основним викликом для політики ЄС на Балканах вважається саме російський чинник. Сучасна російська політика в регіоні визначається в більшій мірі не ідеями історичної, культурної, релігійної близькості, а широким контекстом протистояння із Заходом. Зокрема, на це вказують у своїх дослідженнях Д. Бечев з Європейського центру боротьби з гібридними загрозами, Гельсінкі, Фінляндія [4, с. 3] та О. В. Снігир, експерт Центру досліджень проблем Російської Федерації Національного інституту стратегічних досліджень, Україна [32, с. 4]. Фактично за відсутності комплексної стратегії на Балканах основною рушійною силою російської політики залишається антизахідна риторика – протидія євроатлантичній та європейській інтеграції регіону. Фактично Росія виступає в ролі своєрідного «спойлера» західних ініціатив. Основними складовими російської балканської політики виступають:

- 1) використання переваг від статусу постійного члена Ради безпеки ООН (роль гаранта Дейтонських угод, участь у обговоренні проблеми Косово);

2) використання культурно-історичних та міжцерковних зв'язків;

3) економічні інструменти, які включають хоч і лімітовані, але достатньо ефективні російські проекти в ряді чутливих для ЄС сфер (російські інвестиції в енергетику, нафтогазову галузь, банківський сектор).

Проте очевидними є слабкості російського підходу, що призвели протягом останніх років до суттєвих провалів, як то погіршення відносин із Чорногорією через невдалий путч та спроби заблокувати її вступ до НАТО та спроби зірвати греко-македонське зближення та ратифікацію Преспанської угоди, що призвели до кризи у відносинах з Грецією та рішення про висилку російських дипломатів в 2018 р. Серйозним прорахунком у балканській стратегії РФ стало несприйняття балканських країн як «самоцінності» після розпаду Югославії [33, с. 12], а скоріше як арени боротьби із Заходом. Другим прорахунком стала переважна орієнтація на Белград, яка на сьогоднішній день звузила політику РФ до контактів із Сербією, підтримки сепаратистських настроїв у Республіці Сербській в БіГ та маргінальних політичних сил в інших країнах регіону.

На відміну від ЄС, з його масштабною регіональною програмою розвитку, жоден з інших гравців, включаючи Росію, не може запропонувати Західним Балканам достойну альтернативу. ЄС залишається ключовим торговельним партнером регіону, на долю якого у 2020 р. приходилося 61,7 % їхнього торговельного балансу (69. 2 % експорту в ЄС та 54. 1 % імпорту з ЄС). Доля Західних Балкан у торговельному балансі ЄС становить 1,4 %, причому основними торговими партнерами з боку ЄС є Хорватія (39,55 % від загальних обсягів торгівлі з ЄС), Словенія (18,25 %) та Болгарія (10 %). [28]

В цілому, п'ятірка торгових партнерів Західних Балкан включає ЄС (61,7 %), торгівлю всередині «Балканської шістки» (11,9 %), КНР (6,15 %), Туреччину (3,95 %) та Російську Федерацію (3,4 %). [28] ЄС є і основним інвестором в економіку регіону. В період 2007-2015 рр. прямі іноземні інвестиції з ЄС становили 72,5 %, РФ – 4,6 %, Швейцарії – 3,7 %, Норвегії – 3 %, Туреччини – 2 %, США – 1,1 %, КНР – 0,1 %. [14]

На думку британського політолога М. Галеотті, саме бажання обмежити вплив зовнішніх гравців, в першу чергу Російської Федерації, спонукало ЄС до перегляду своєї політики на Балканах у 2017-2018 рр. [16, с. 2]. Після візиту на Балкани Високого представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки Ф. Могеріні у березні 2017 р. та озвученого нею занепокоєння у перетворенні регіону у «шахівницю для гри великих держав», Брюссель почав роботу над новою стратегією, що мала б активізувати євроінтеграційний процес.

Своєрідний перезапуск балканської стратегії ЄС був запропонований Європейською комісією у представленому в лютому 2018 р. документі «Надійна перспектива розширення ЄС та посилення взаємодії із Західними Балканами», метою якого стало підтвердження європейської перспективи для регіону та прискорення переговорного процесу з країнами-кандидатами на основі оцінки досягнень кожного з них («merit-based» approach) [8, с. 17]. Причому стратегія розширення прив'язувалася до амбітної програми «Європа 2025», озвученої Президентом Європейської комісії у своєму щорічному Посланні до Європейського парламенту у вересні 2017 р. Саме 2025 р. визначався як потенційна дата входження до ЄС країн-кандидатів, що зможуть успішно завершити переговори про вступ, маючи на увазі Сербію та Чорногорію. Комісія заявила також про підтримку рішення про початок переговорів з Албанією та Північною Македонією та можливість надання статусу кандидата Косово та Боснії і Герцеговині.

Поштовхом для активізації ЄС у регіоні стало головування в європейських інституціях у першій половині 2018 р. Болгарії та визначення нею балканської стратегії одним з пріоритетів свого президентства. Намітився і прогрес у переговорах Греції та Македонії, що мав би розблокувати переговорний процес про вступ Македонії до ЄС. У травні 2018 р. вперше за 15 років у Софії було проведено саміт ЄС – Західні Балкани із підписанням Фінальної декларації та Порядку денного та визначенням ключових пріоритетів та плану дій по їх імplementaції. Документами визначалося 6 «флагманських ініціатив» –

пріоритетів у регіональній співпраці: верховенство права; посилення співробітництва в галузі безпеки та контролю над міграцією; підтримка соціально-економічного розвитку; зростання взаємозалежності між країнами регіону та ЄС (інвестиції у транспортні, енергетичні проекти, економічна інтеграція); перехід до цифрової економіки; підтримання добросусідських відносин.) [12].

Проте проривом Стратегія 2018 р. не стала. Неможливість ухвалення Радою ЄС та Європейською радою рішення про початок переговорів з Албанією та Північною Македонією [26] стала відлунням системної кризи у балканській стратегії ЄС. У 2019-2020 рр. додалося невизначеності через Brexit, повне перезавантаження влади в ЄС через вибори до Європарламенту й призначення нового складу Європейської комісії, початку пандемії COVID-19. Першочерговим пріоритетом балканської політики нової Комісії на чолі з Урсулою фон дер Ляєн стало підвищення довіри до ЄС як до надійного партнера з точки зору взятих на себе зобов'язань. У 2020 р. Європейською комісією було представлено Економічний та інвестиційний план для Західних Балкан, через рік у жовтні 2021 р. було проведено саміт ЄС – Західні Балкани. Стратегічні цілі програми, безумовно, залишилися без змін. Основними інструментами залишаються збереження перспективи членства та «принцип кондиціональності» як засіб тиску на країни-кандидати. ЄС повернув переговори в офіційний формат, паралельно залишивши і паракомунітарні механізми, на кшталт Берлінського процесу. Це має посилити дисципліну серед країн-кандидатів та їхніх політичних еліт, які останнім часом звикли пояснювати гальмування євроінтеграції втраченою ЄС інтересу до регіону, а не браком власної політичної волі до проведення реформ.

На сьогоднішній день ЄС переважно сконцентрований на реалізації прикладних проектів розвитку, подолання наслідків пандемії, залишаючи стратегічні питання щодо строків розширення відкритими. У квітні 2020 р. Комісією було надано допомогу Західним Балканам у розмірі 3,3 млрд євро

для боротьби з пандемією COVID-19 та подолання її наслідків. Крім виділення коштів з бюджету ЄС в рамках Інструменту передвступної допомоги IPA-III у розмірі 14,162 млрд євро, у 2020 р. був схвалений Економічний та інвестиційний план для Західних Балкан. Інвестиційний пакет включає 9 млрд євро грантів довгострокової допомоги у економічному зростанні та наближенні до стандартів ЄС з перспективою його збільшення до 20 млрд євро протягом десяти років. [7] Участь у ньому беруть не тільки ЄС та країни-члени, але й група Світового банку, ЄБРР, приватні донори.

Найамбітнішими з завдань є побудова Спільного регіонального ринку та його інтеграція до Спільного ринку ЄС, участь країн-кандидатів в інфраструктурних проєктах та ініціативі Європейський зелений курс (сталий розвиток, транспорт, інвестиції в чисту енергетику), цифрова трансформація економік і суспільств та інтеграція Західних Балкан до спільного цифрового ринку ЄС, інвестиції у людський капітал. Зокрема, планом визначено реалізацію 10 флагманських ініціатив, серед яких розвиток цифрової інфраструктури, відновлювальна енергетика, регіональні ініціативи «З'єднання Півночі та Півдня» й «З'єднання Сходу та Заходу», управління відходами та стічними водами тощо.

Однак викликом у західнобалканській стратегії ЄС залишається гальмування переговорного процесу через брак політичної волі ряду країн-членів ЄС. Парадоксальність ситуації демонструється прикладами Албанії та Північної Македонії, коли фактично переговорний процес вже більше не залежить від їх зусиль та ефективності виконання ними домашнього завдання, що визначається Брюсселем в щорічних оціночних звітах. Держави-члени ЄС замінюють «копенгагенські критерії», відповідно до яких і мали би оцінюватися кандидати, власними претензіями по питаннях двосторонніх відносин, зазвичай мова йде про територіальні спори чи різне трактування історичних подій (на прикладі проблем у відносинах Північної Македонії із Грецією чи Болгарією).

Перспектива членства все більше стає заручником політичної волі держав-членів, а темпи переговорного процесу визначаються державами-членами, а не наднаціональними інституціями в Брюсселі. Додатковим свідченням цього є зміна механізмів переговорного процесу, пролобійована Францією на початку 2020 р. та зафіксована у представленому Європейською комісією документі «Зміцнення процесу приєднання – надійна перспектива ЄС для Західних Балкан». Відтепер переговорний процес відбуватиметься не по 35 паралельних треках (обговорення 35 розділів Угоди про вступ), а в рамках 6 кластерів/блоків питань, які фактично є переговорними етапами: Кластер 1 «Фундаментальні основи» (верховенство права, демократичні процеси, боротьба з корупцією тощо), з якого починатимуться і завершуватимуться переговори; Кластер 2 «Внутрішній ринок», Кластер 3 «Конкурентоспроможність та зростання», Кластер 4 «Зелений порядок денний та взаємозв'язки» (охорона навколишнього середовища, зміни клімату, енергетика, транспорт, транс'європейські мережі), Кластер 5 «Сільське господарство та ресурси», Кластер 6 «Зовнішні зносини»). [10] В основі підкорегованої методології залишається принцип «кондиціональності» – обумовленості переговорного процесу успіхами кандидатів на шляху реформ. Перехід на новий рівень відбувається лише із завершенням переговорів на попередньому, більше фінансової допомоги у вигляді підключення до структурних фондів ЄС отримують кандидати, що демонструють успіхи. У випадку ж регресу можливе застосування санкцій у вигляді скорочення допомоги або відкату й повернення переговорів на попередній рівень. Нові правила мають підвищити дисципліну та контроль за виконанням кандидатами завдань, оскільки передбачають жорсткіший моніторинг з боку Брюсселя. Однак технічно переговори ускладнилися: нова методологія передбачає посилення ролі держав-членів під час перемовин з кандидатами, раніше переговори проводилися виключно технократами із Європейської комісії.

Стратегія «європеїзації» Західних Балкан, розроблена ЄС наприкінці 1990-х рр. в рамках нормативного підходу, виступила в ролі консолідуючого для регіону чинника. Досвід двадцятирічної діяльності Процесу стабілізації та асоціації продемонстрував успіхи такої стратегії: постконфліктна стабілізація, стимулювання регіональної інтеграції як інструменту примирення та запобігання конфліктам, проведення структурних реформ. Найважливішим з факторів, що визначив суспільно-політичний та економічний розвиток регіону, стало надання перспективи членства в ЄС.

Проте поточні виклики в самому ЄС, такі як зростання євроскептицизму та правого популізму, криза європейської ідентичності, Брекзїт, дестабілізація зовнішньої периферії ЄС, призвели до гальмування процесу євроінтеграції регіону та появи кризи довіри у відносинах партнерів. Ризики представляє і внутрішньополітична ситуація в країнах «Західнобалканської шістки»: політичні кризи останніх років, посилення авторитарних тенденцій та популярності націоналістичних та крайніх правих сил, відсутність прогресу у косівському та боснійському питанні.

Відносно новою тенденцією є зростаючий зовнішній вплив та посилення конкуренції між умовним «колективним» Заходом (США та ЄС) та іншими акторами, передусім КНР та Росією. В цих умовах для Європейського Союзу, попри заявлені прагматизм, орієнтацію на інтереси та посилення стійкості, надважливо зберегти «ціннісно-орієнтований» підхід у своїй західнобалканській стратегії, не жертвуючи принципами заради безпеки та стабільності. Жоден з позарегіональних гравців поки не здатний запропонувати Західним Балканам комплексну програму розвитку та системної трансформації, на кшталт Процесу стабілізації та асоціації. Тому європейська інтеграція залишатиметься системоутворюючим фактором для регіону і в подальшому. Для самого ж ЄС ефективність реалізації концепції «нормативної сили» у балканській стратегії визначатиме як успішність інших регіональних ініціатив, зокрема Європейської політики сусідства та Східного партнерства, так і заявлених у Глобальній стратегії ЄС амбіцій на світове лідерство.

Література

1. Balkan Futures. Three Scenarios for 2025/ ed.by Čeperković M. and Gaub F.// Chaillot Paper No 147. – Paris: European Union Institute for Security Studies, 2018. – 70 p.

2. Basic figures on Enlargement Countries, Eurostat 2020 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. – 6 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/ks-01-20-273>

3. Basic figures on Enlargement Countries, Factsheets, Eurostat 2021 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/ks-08-21-097>

4. Bechev D. Understanding Russia's influence in the Western Balkans.- Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, September 2018. – 8 p.

5. Bieber F., Tzifakis N. The Western Balkans as a Geopolitical Chessboard? Myths, Realities and Policy Options. Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG). – June 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/The_Western_Balkans_as_a_Geopolitical_Chessboard.pdf

6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999: COM (1999) 235 final. The Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>

7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 6 October 2020: COM (2020) 641 final. An Economic and Investment Plan for Western Balkans. – 28 p.

8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

Committee and the Committee of the Regions of 6 February 2018: COM (2018) 65 final. A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans. – 18 p.

9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 19 October 2021: COM (2021) 644 final. Communication on EU Enlargement Policy 2021. – 73 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2021-communication-eu-enlargement-policy_en

10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans', Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

11. Declaration of EU-Western Balkan summit. – Thessaloniki. – 21 June 2003. – 10229/03 (Presse 163). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf

12. Declaration of the EU-Western Balkans Summit. – Sophia. – 17 May 2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

13. Europeans' Opinions about the European Union's priorities// Standard Eurobarometer #95. – Spring 2021. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>

14. EU-Western Balkans Economic Relations: Investing in People, Infrastructures and Reforms. – Brussels: European Commission, May 2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/economic-relations_en.pdf

15. Fouéré E. The EU's re-engagement with the Western Balkans: A new chapter long overdue / CEPS Policy Brief. – No 2019/01. – Brussels: 10 January 2019. – 21 p.

16. Galeotti M. Do the Western Balkans face a Coming Russian Storm?/ European Council on Foreign Relations, Policy Brief. – London: April 2018. – 27 p.

17. Joint Communication of the European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy «On Strengthening the EU's contribution to Rules-Based Multilateralism», Brussels. – 17 February 2021. – JOIN (2021) 3 Final. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-strengthening-eu-contribution-rules-based-multilateralism_en

18. Juncker J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. – Strasbourg, 15 July 2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf>

19. Juncos Ana E. Principled Pragmatism and Resilience/ Resilience in the Western Balkans, ed. by Sabina Lange, Zoran Nechev and Florian Trauner, Institute for Security Studies Report. – No 36. – August 2017. – p.75 – 79.

20. Kmezić Marko. Recalibrating the EU's Approach to the Western Balkans// European View. – 2020. – Vol.19 (1). – pp.54-61. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685820913655>

21. New European Balkans Partnership. – Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), April 2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.balkanfund.org/biepag-publications/new-european-balkans-partnership>

22. Public opinion in the European Union// Standard Eurobarometer #95. – Spring 2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>

23. Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III)// Official Journal

of the European Union. – L 330. – 20.9.2021. – pp. 1–26. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R1529>

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

25. Spain delivers a non-paper in regard to the Kosovo's EU integration. – 30.01.2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/01/30/spain-delivers-non-paper-regard-kosovo-european-integration/>

26. The Council of the EU Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process. – Brussels, 18 June 2019. – Press Release. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

27. The influence of external actors in the Western Balkans. A map of geopolitical players. – Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018. – 41 p.

28. Western Balkan countries – EU-international trade in goods statistics. Eurostat statistics. – April 2021. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western_Balkans-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

29. Western Balkans at the Crossroads: Assessing Influences of Non-Western External Actors/ ed.by Chrzová B., Grabovac A., Hála M., Lalić J. – Prague: the Prague Security Studies Institute, May 2019. – 92 p.

30. Wunsch N., Kmezic M., Stratulat K. Tzifakis N. Overcoming Enlargement Deadlock: an Action Plan for the Incoming EU Leadership. – Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), November 2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://biepag.eu/publication/overcoming-enlargement-deadlock-an-action-plan-for-the-incoming-eu-leadership/>

31. Пивоваренко А., Новакович Д., Энтина Е., Куда идут Балканы? Новая парадигма сотрудничества для России. – М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2018. – 29 с.

32. Снігир О.В. Вплив РФ на Західні Балкани. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/vpliv-rf-na-zakhidni-balkani-analitichna-zapiska>

33. Энтина Е.Г. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. – М.: Институт Европы РАН, 2016. – 130 с.

Текст не для друку.
Видавець: Олег Зень

ГЛАВА 7.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ЄС ТА КОНФЛІКТ У СИРІЇ

Відносини між Сирією та Європейським Союзом розвивалися непросто. З-поміж європейських держав лише дві відігравали домінуючу роль у сирійських справах – Франція та Велика Британія, між якими часто виникали протиріччя, що доходили навіть до гібридного протистояння між ними на території Леванту [1].

Проникнення європейського впливу у Сирію розпочалося після Першої світової війни. Місцеві націоналістичні лідери погодилися підтримати країни Антанти у війні проти Османської імперії в обмін на гарантії отримання незалежності та власної державності. Утім, після війни території Османської імперії були розділені між країнами-переможницями, а араби не отримали свою державу, як того бажали. Сирію вирішили передати Франції у якості підмандатної території, відповідні рішення були ухвалені на Паризькій мирній конференції 1919 року та пізніше закріплені на конференції союзників у Сан-Ремо 1920 року [2, 3, 6].

Цей гіркий досвід визначив наперед відносини між Сирією та європейськими країнами. У наступні десятиліття місцеві еліти активно опиралися європейському пануванню на своїх землях, а після здобуття незалежності у 1946 році продовжували сприймати Європу з недовірою та підозрою, а десятки різноманітних військових переворотів, які відбулися у Сирії протягом 1949-1966 років лише посилили антизахідні настрої [4, 5].

Покращення європейсько-сирійських стосунків розпочалося у 1970-х роках, коли євроінтеграція у Європі вийшла на новий рівень з підписанням Римської угоди 1957 року, а у Сирії впорядкувалася політична влада: партія БААС остаточно зацементувала свій вплив та сформувала першу повноцінну

та стабільну вертикаль. У результаті військового перевороту 1966 року, який був щонайменше шостим за останні 17 років, до влади в Дамаску прийшли військові офіцери з Партії арабського соціалістичного відродження (БААС). Внутрішньопартійна боротьба між різними фракціями у наступні 4 роки завершилася перемогою групи на чолі з Хафезом Асадом. До 1970 року він консолідував владу у своїх руках і встановив цілковитий контроль над країною на наступні 30 років. Це стабілізувало політичний та бізнес клімат, дозволило уряду сформулювати послідовну політику та будувати довгострокові плани, що й привернуло увагу країн Європи.

Фундамент двосторонніх відносин між ЄС та Сирією був створений у 1977 році з підписання великої угоди про співпрацю. Цей договір дозволив сирійським промисловим товарам безмитно потрапляти на європейський ринок, започаткував економічний діалог та відкрив шлях до інвестицій ЄС у сирійську інфраструктуру та промисловість. Угода стала першим великим кроком на шляху встановлення міцних відносин між Сирією та тоді Європейським економічним співтовариством (ЄЕС). До того ж, вона відповідала як інтересам обох країн, так і змінам, які відбулися на міжнародній арені. У 1970-х роках ФРН посунула СРСР у статусі головного постачальника товарів, а Італія стала для Дамаска найбільшим експортним ринком. Відтак, зростання торгово-економічної співпраці та взаємозалежності двох сторін змусило їх піти на зближення. В угоді ЄС поставили ціллю №1 збалансувати торгівлю з Сирією, а у перспективі навіть вийти на підписання угоди про вільну торгівлю. Іншими словами, в основі укладення великого договору 1977 року лежав економічний прагматизм, міжнародні трансформації світових ринків, а також бажання ЄС розширити зовнішньоторговельну політику за межами традиційних партнерів [7].

Для сирійської влади ця угода була не менш вигідною та цікавою, адже вона відповідала економічній політиці Хафеза Асада, який взявся за модернізацію промисловості та сектору АПК. Крім того, зближення з ЄС могло допомогти сирійській

владі подолати соціально-економічні проблеми, які існували тоді в країні: висока інфляція, бідність, неграмотність, торговий дефіцит, еміграція працездатного населення тощо. До того ж, війна з Ізраїлем 1973 року та вторгнення Сирії у Ліван в 1976 році лягли фінансовим ярмом на національний бюджет.

Утім, підписання угоди в 1977 році не призвело до різкого покращення політичних відносин між країнами Європи та Сирією. Європейці продовжували критикувати авторитарне правління Асада, а той зберігав антизахідну риторику як частину свого ліво-революційного політичного дискурсу [8]. Сирійська влада так і не виконала усіх вимог ЄС щодо лібералізації економіки та ринку, які Брюссель ставив як умову подальшого розвитку торгівлі та інвестиційного партнерства. Лише у 1990-х роках вдалося досягти компромісу, і офіційний Дамаск пішов на часткову лібералізацію національної економіки: запустили часткову приватизацію, відкрили ринок для закордонних інвестицій. Щоправда, здебільшого, вкладати у Сирію почали не європейці, а арабські монархії Затоки, з якими у Асада склалися непогані стосунки у межах його політики балансування між Саудівською Аравією та Іраном [9, 10].

Розквіт європейсько-сирійських стосунків розпочався вже за правління Башара Асада, який прийшов до влади після смерті батька у 2000 році. Асада-молодшого сприймали як реформатора, представника молодого покоління політиків, які здатні перетворити Сирію на прогресивну розвинену державу. Дійсно, його політика економічної та політичної лібералізації 2000-х років сприяла ще більшому зближенню Дамаска з Євросоюзом, і відкрила для сирійців чимало дверей партнерства із Заходом.

У 2004 році Сирія стала учасницею Європейської політики сусідства (ЄПС), у межах якої відбувалася основна співпраця. Через ЄПС Брюссель виділяв гроші на програми у сферах захисту прав людини, підтримки ефективності держслужби, соціально-економічного розвитку та безпеки, включаючи боротьбу з контрабандою, екстремізмом, тероризмом та нелегальною міграцією. Для Євросоюзу ці напрямки співпраці

мали значення одночасно як засіб стабілізації регіону (в контексті придушення ісламських радикальних рухів та груп і стримування нелегальної міграції) та спосіб поширювати свій вплив на молоде покоління сирійців через тіснішу інтеграцію Сирії [11].

Фінансування проектів на території Сирії йшло через Механізм європейського сусідства (ENI). З 2007 по 2010 роки ЄС виділив 130 млн євро на різноманітні програми, пов'язані із підтримкою бізнес-зв'язків [12], реформою середньої освіти та державних фінансів [13], адміністративною децентралізацією [14], фінансовою дерегуляцією [15], модернізацією системи охорони здоров'я та поліпшення соціального захисту працівників [16, 17]. У 2010 році Єврокомісія схвалила найбільший за усі роки співпраці з Сирією річний бюджет для програм політики сусідства через ENI – 80 млн євро, а кількість цільових програм була збільшена з 2 до 6, охоплюючи сферу місцевого самоуправління, водної інфраструктури, зайнятості, системи правосуддя та угоди про асоціацію з ЄС [18]. Навіть після 2011 року ЄС виділив для Сирії 349 млн євро, щоправда більшість цих коштів пішли на потреби сирійських біженців за межами Сирії, і не проходили через офіційний Дамаск [19].

У липні 2008 року Сирія стала однією з країн-засновниць Середземноморського союзу. Разом із ще 43 державами, Сирія зобов'язалася співпрацювати у сферах боротьби із забрудненням моря, розбудови морської інфраструктури та портів, покращення залізничного сполучення у регіоні, поліпшення якості партнерства у подоланні наслідків стихійних лих, розвитку альтернативних джерел енергії. Середземноморський союз є регіональною ініціативою, яку також підтримує ЄС через Європейську політику сусідства. У 2004 році між Сирією та ЄС розпочалися переговори про укладення Угоди про асоціацію. Відповідне рішення Європарламент схвалив у 2009 році, однак ратифікувати договір не встигли.

Іншим фундаментальним документом, за яким формувалася зовнішня політика ЄС відносно Сирії була «Сирійська

стратегія» (2007-2013) та Національна цільова програма (2007-2010). Обидва документи визначали Сирію як ключову країну для регіональної стабільності, яка може грати вирішальну транзитну роль, сполучаючи Близький Схід з Європою. У середньостроковій перспективі, ЄС ставив за ціль повноцінну інтеграцію Сирії у Європейську політику сусідства та виведення відносин із Дамаском на рівень стратегічних у питаннях безпеки Східного Середземномор'я [20].

До війни ЄС був головним та найбільшим торговельним партнером Сирії, експортуючи туди товарів на загальну суму в 3,6 млрд євро. Сирія постачала на європейський ринок товарів на суму 3,5 млрд євро. Крім того, Євросоюз завжди був одним з найбільших фінансових донорів для різноманітних проектів на території Сирії. Європейський інвестиційний банк охоче видавав кредити сирійському уряду. З 2000 по 2007 роки вони надали Сирії 925 млн євро [21].

Попри досить міцну базову співпрацю між собою, яка продовжилася та бурхливо розвивалася й після 2000 року, відносини ЄС та Сирії підірвалися щоразу, коли мова заходила про права людини та політичні реформи. Євросоюз часто критикував сирійську владу за порушення прав людини, переслідування представників опозиції, придушення протестів, арешти активістів, правозахисників, журналістів. Для сирійської влади питання прав людини було сферою виключно внутрішніх справ, а відтак, Дамаск не бажав обговорювати його з іншими країнами. Напруження між сторонами збільшилося й після вбивства у 2005 році прем'єр-міністра Лівану Рафіка Харірі. У причетності до організації замаху підозрювали сирійські спецслужби. Після ж 2011 року, все геть змінилося.

Війна перекреслила всі здобутки європейсько-сирійсько-го «потепління» 2000-х років та фактично знесла базову конструкцію двостороннього порядку денного, поставивши на паузу чимало ініціатив та програм співпраці. Це змусило ЄС не просто скоригувати свою зовнішню політику щодо Сирії, але й переглянути її основні принципи та почати шукати для себе нову роль у врегулюванні сирійської кризи.

Зовнішня політика ЄС у Сирії після 2011 року

Війна у Сирії підірвала практично всю співпрацю між ЄС та Сирією. У подальші роки, породжені конфліктом гуманітарні виклики, соціально-економічна криза у регіоні та підйом терористичної організації «Ісламська держава» остаточно захопили всю увагу європейських країн, які були змушені зосереджуватися на захисті власних кордонів, міст та громадян. Протягом війни, роль ЄС у сирійських справах зменшилася, а зовнішня політика зводиться до трьох основних напрямків:

- санкційна політика;
- гуманітарна політика;
- політичний процес та мирні переговори.

Після початку війни, ЄС був одним із перших, хто засудив сирійську владу за придушення антиурядових демонстрацій. Вже у травні 2011 року ЄС запровадив перші антисирійські санкції. Була заморожена співпраця у межах Європейської політики сусідства та договору 1977 року, зупинені переговори про Угоду про асоціацію, заморожено членство Сирії у програмах регіонального партнерства, а ЄІБ припинив надавати Дамаску кредити. Крім того, ЄС вперше запровадив персональні санкції проти низки сирійських чиновників [22].

Трохи пізніше, ЄС посилив санкційний тиск та зробив свою позицію більш жорсткою. Брюссель запровадив ембарго на імпорт сирійської нафти та нафтопродуктів, газу, телекомунікаційного обладнання, товарів подвійного призначення, обладнання для нафтогазового сектору. Санкції запровадили і проти фінансового, транспортного секторів, а також заморозили всі наявні проекти у галузі інфраструктури [23]. Загалом, до санкційних списків ЄС входять 273 фізичні особи та 70 юридичних осіб, пов'язаних із сирійським урядом.

При цьому, дипломатичні відносини між Сирією та ЄС не були розірвані повністю. Представництво ЄС у Сирії лишалося відкритим до кінця 2012 року, а після того було частково зачинено з міркувань безпеки, коли в самому Дамаску стало небезпечно. Але до сьогоднішнього дня воно частково працює, хоча й з меншим дипломатичним персоналом. Тим не

менше, реакція сирійського уряду на перші санкції ЄС була вкрай різкою. Міністр закордонних справ Валід аль-Муаллем рекомендував уряду призупинити участь Сирії у Середземноморському союзі та заморозити діалог з Євросоюзом, пригрозивши що Дамаск «може поглянути і на схід, і на південь, Європою світ не обмежується» [24].

Жорсткішою стала й політична риторика Брюсселя. До серпня 2011 року ЄС займав відносно м'яку позицію по конфлікті, обмежуючись закликами до президента Сирії Башара Асада прислухатися до міжнародної спільноти, припинити розганяти акції протесту та арештовувати активістів. Поворотним моментом у риторичі Євросоюзу стало 18 серпня 2011 року, коли ЄС вперше на офіційному рівні констатував «повну втрату Башаром Асадом легітимності в очах сирійського народу» та визнав необхідність відставки сирійського лідера як однієї з ключових умов завершення кризи [25].

Це була перша публічна заява ЄС із вимогою відставки президента Сирії, і вона стане принциповою та довгостроковою частиною політичної позиції Союзу щодо сирійського конфлікту, а також головною перешкодою на шляху будь-яких спроб нормалізації відносин між Дамаском і Брюсселем. Скоріше за все, ця заява не була випадковою, про неї домовилися заздалегідь, адже у той же день ідентичні політичні заяви зробили президент США Барак Обама, президент Франції Ніколя Саркозі, канцлер Німеччини Ангела Меркель та прем'єр-міністр Великої Британії Девід Кемерон.

Серпень 2011 року також навряд чи був простою випадковістю. ЄС мав відреагувати на спалах насилля одразу у кількох сирійських регіонах. Як зазначалося у вищенаведеній політичній заяві верховної представниці ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Кетрін Ештон від 18 серпня 2011 року, протягом перших тижнів серпня «сирійська влада посилює придушення мирних протестів та перейшла до широкомасштабного застосування військової сили у містах Хама, Дейр-аз-Зор і Латакія». Мова йшла про масштабні зіткнення між урядовими військами та демонстрантами у великих мі-

стах Сирії, які розпочалися з великої акції протесту у Хамі 3 серпня і завершилися входженням військових частин у Дейр-аз-Зор 7 серпня та Латакію 13 серпня. Самі ці події стали одним із поворотних моментів, після яких конфлікт у Сирії остаточно перейшов у збройну площину, а у цих містах розпочалися повноцінні бойові дії між армією та озброєними фракціями, які вже у вересні об'єднуються у «Вільну сирійську армію».

Цікаво, що запровадження перших масштабних санкцій ЄС проти Сирії відбулося без серйозної практичної підготовки до цього, без жодної політичної стратегії, яку у Брюсселі представили вперше лише у червні 2013 році замість довоєнної, яка вже перестала бути актуальною. Тоді ж, у 2013 році, відбулося ще більше погіршення відносин між Сирією та ЄС, пов'язане як із інтенсифікацією бойових дій, так і з застосуванням хімічної зброї у серпні 2013 року під Дамаском.

Попри свою жорсткість та масштабність, санкційна політика ЄС, утім, пережила деякі зміни у 2013 році. 22 квітня, після того, як антиурядові угруповання захопили контроль над частиною нафтогазових родовищ, ЄС послабив нафтове ембарго проти Сирії, імовірно даючи бойовикам можливість продовжити реалізацію нафти та нафтопродуктів для отримання доходу [26]. А у травні 2013 року на засіданні ЄС вирішили послабити й ембарго на поставки озброєння [27]. Обидва рішення були поворотними як у санкційній політиці ЄС, показавши, що вона не така й послідовна та тверда, так і для подальшої ролі Євросоюзу у конфлікті. Послаблення ембарго призвело до того, що кожна країна-член ЄС могла сама вирішувати, як їй бути із поставками озброєння та імпортом нафти, загальноєвропейської політики у цих аспектах більше не було. До того ж, ЄС зазнав репутаційного удару: антиурядові угруповання отримали доступ до поставок озброєння та фінансової допомоги з боку іноземних держав, що продовжило конфлікт із новою силою, а отже і страждання місцевого населення. Серед тих, хто отримував цю допомогу були навіть екстремістські організації, пізніше визнані терористичними, такі як «Джабгат ан-Нусра» або «Харакат Нур ад-Дін

аз-Зангі» [28, 29]. Але не всі країни-члени ЄС були задоволені цими рішеннями. Під час зовнішньополітичних дебатів щодо послаблення ембарго, Австрія висловлювалася проти таких рішень, посилаючись на безпекові проблеми [30].

Перша ж стратегія ЄС по Сирії була ухвалена у червні 2013 року, за 2 роки після запровадження секторальних санкцій [31]. Текст документу сильно відрізнявся від попереднього, схваленого за 6 років до цього. Замість співпраці, партнерства та кооперації у різних галузях, ЄС зосередив увагу на головній задачі: підтримці транзиту політичної влади у Сирії шляхом мирних домовленостей у Женеві за посередництва США та Росії. Іншими словами, ЄС сформулював свою головну зовнішньополітичну задачу на сирійському напрямку як відставку Башара Асада та формування тимчасових органів політичної влади, що на їхню думку завершить конфлікт. При цьому, лідерство у політичному процесі ЄС віддав Сполученим Штатам та Російській Федерації, а для себе зберіг другорядну роль.

Втім, переговори у форматі «Женева III» провалилися. Росія та США не змогли знайти компроміс щодо завершення конфлікту, а у Сирії війна продовжувалася із новою силою. Офіційний Дамаск не бажав йти на поступки. Більше того, після появи у Сирії терористичної організації «Ісламська держава» у 2014 році, країни Заходу скоригували свою стратегію, і перевели увагу з політичного транзиту на боротьбу з тероризмом та стримування потоків біженців. Однак це не спонукало Євросоюз шукати більш активної ролі у врегулюванні конфлікту. Навпаки, «міграційна криза» 2014-2015 років та експансія терористів «ІД» в Леванті змусила їх зайняти оборону і навіть зменшити залученість до близькосхідних справ, обмежуючись питаннями біженців та гуманітарної допомоги. У ЄС наголошували, що вести за собою політичний процес у Сирії не можуть, і лише підтримують зусилля ООН на цьому напрямку. Але у той же час, у своїй заяві від жовтня 2015 року ЄС відмовилися від співпраці з Асадом у боротьбі з бойовиками, заявивши, що президент Сирії «не може бути партнером у війні з тероризмом» [32].

Починаючи з 2015-2016 років санкційна політика ЄС не змінювалася. Брюссель щороку продовжував санкції проти Сирії, як персональні, так і секторальні. Необхідність активної боротьби з бойовиками «ІД», які захопили значні території Іраку та Сирії у 2013-2015 роках, не призвели до зміни санкційної політики Брюсселя. Навіть навпаки, Євросоюз розширював та посилював санкції: у липні 2017 року за хімічну атаку [33], у лютому 2018 року за обмеження роботи інтернету та мобільного зв'язку [34], у березні 2018 року за хімічний інцидент у провінції Ідліб [35], у січні 2019 року за корупцію та фінансування режиму [36], у березні 2019 року за придушення протестів [37], у лютому 2020 року за незаконне збагачення та експропріацію землі [38], у жовтні 2020 року за політичні репресії [39], у січні 2021 року за причетність до придушення демонстрацій [40].

Попри незмінність самого санкційного режиму, трансформації відбулися із функціоналом цих обмежень та їхнім сприйняттям з боку як міжнародної спільноти, так і сирійського населення.

Частина європейських санкцій втратила актуальність, оскільки змінилася політична ситуація у самій Сирії та міжнародна кон'юнктура навколо кризи. Президент Сирії Башар Асад втримався при владі, а його позиції стали міцніші, ніж були у 2011-2013 роках. До того ж, антиурядовий рух у Сирії поступово занепадав, а після 2014 року його поглинули радикали з числа ісламських екстремістських організацій. Решта бойовиків упродовж наступних років потрапили під вплив Туреччини, і об'єдналися у нову коаліцію «Сирійська національна армія» під парасолькою турецьких спецслужб. Крім того, втома від конфлікту та необхідність стабілізації регіону стали очевидними для зовнішніх гравців, і чимало з них припинили вимагати відставки Асада та підтримувати антиурядові сили. По мірі того, як основні бойові дії у Сирії припинилися до березня 2020 року, гуманітарні проблеми вийшли на перший план, а санкції ЄС стали виглядати не як покарання сирійського політичного керівництва, а як зну-

щання над населенням і продовження страждань звичайних людей, по яким вони б'ють. На думку фахівців з Clingendael Institute санкції виявилися «нерелевантними щодо перебігу конфлікту, а гуманітарні проблеми лише допомогли режиму зміцнитися» [41].

Крім того, санкції як засіб тиску на Дамаск створили серйозні перешкоди для мирного врегулювання та переходу країни до повоєнного відновлення. Вони стали однією з причин гострої економічної кризи, яку переживає нині Сирія, і яка не дозволяє розпочати відновлення інфраструктури, стабілізувати економіку та розпочати поступове повернення біженців із сусідніх країн. Обмеження навіть почали критикувати на Заході. Американський аналітичний центр Картера зробив доповідь, у якій описав сумнівний та деструктивний ефект санкцій ЄС та США на економіку Сирії та для звичайних сирійців [42]. Спеціальний доповідач ООН з цього питання Ідріс Джазаїрі після повернення з Дамаска у 2018 році також розкритикував санкції Заходу, та заявив, що вони «лише погіршують ситуацію», і змушують різні гуманітарні організації «шукати непрямих способів оплати послуг і товарів, знижуючи прозорість процесів й підвищуючи їхні витрати, збільшуючи затримки, а в окремих випадках унеможливаючи ведення бізнесу» [43]. Як і Джазаїрі, так й інший експерт з питань санкцій Джастін Уокер у своєму дослідженні для Соціально-економічної ради ООН двома роками раніше вказували на те, що західні санкції мають занадто широке тлумачення «товарів подвійного значення», що й створює чимало проблем для гуманітарних поставок, імпорту товарів першої необхідності та завезення у Сирію продовольства, медикаментів, одягу, будматеріалів тощо [44]. Іншими словами, санкції стали для ЄС «токсичною темою», і якщо у 2011-2013 роках вони ще були адекватні ситуації, то через кілька років перестали розглядатися як ефективний спосіб врегулювання кризи. Ба більше, їх почали сприймати як одну із ключових проблем на шляху до стабілізації ситуації у Сирії [45].

Попри критику, європейські лідери поки що не готові відмовлятися від санкційного тиску та змінювати політику. На засіданні Європарламенту Жозеп Боррель зайняв безкомпромісну позицію, заявивши, що у санкційній політиці по Сирії «не буде нормалізації», не буде завершення, і не буде підтримки реконструкції, поки не розпочнеться політичний транзит [46].

Гуманітарна політика

Війна у Сирії породила гуманітарну кризу колосальних масштабів. Вона одразу стала пріоритетом №1 для Європейського Союзу, особливо після «міграційної кризи» 2014-2015 років. Через це країни ЄС зробили саме гуманітарний аспект головним у своїй зовнішній політиці, посунувши підтримку антиурядових сил та політичні вимоги на другий план.

За даними ООН, на сьогоднішній день 13,4 млн сирійців потребують гуманітарної підтримки. 6,7 млн осіб – це внутрішні переселенці, які живуть у таборах для біженців на території Сирії, більшість – на північному заході у провінції Ідліб на непідконтрольних уряду територіях, на півдні поблизу кордону з Йорданією та на північному сході на землях, що контролюються самопроголошеною курдською адміністрацією. 12,4 млн сирійців потребують продовольчої допомоги, а 1,3 млн людей відчувають гостру нестачу їжі та води. За даними ЮНІСЕФ, 2,4 млн сирійських дітей шкільного віку не ходять до школи і не мають можливості отримувати освіту. Нове покоління було відірване від стабільної шкільної освіти [47, 48, 49].

З початку конфлікту ЄС та країни-члени виділили 9,5 млрд євро на гуманітарну допомогу, пов'язану із ситуацією в Сирії. У 2016 році на міжнародній конференції донорів у Лондоні сторони домовилися про ще 3 млрд євро допомоги. Десятки різних програм надання гуманітарної та не гуманітарної підтримки були запущені Євросоюзом для допомоги біженцям у Сирії, уразливим верствам населення, а також сусіднім країнам: Йорданії, Лівану, Іраку, Туреччині. Загалом, ЄС виділив 24,9 млрд євро на підтримку сирійських біженців у

самій Сирії та у регіоні. З них 1,8 млрд євро ЄС виділив на гуманітарні проекти на території Сирії. Гуманітарна підтримка відбувалася через інструмент Європейського сусідства, який координував виділення допомоги для сирійців у 2014-2020 роках. З 2021 року країни ЄС створили новий координаційний орган – Орган співпраці у сферах політики сусідства, розвитку та міжнародної співпраці, який працюватиме до 2027 року. Офіційна ціль гуманітарної підтримки ЄС та їхніх проектів – посилення стійкості населення та створення умов для пост-конфліктного урегулювання. Проекти частіше за все реалізуються у галузях освіти, розвитку громад, охорони здоров'я, інтеграції та кооперації [50].

Значна частина не гуманітарної допомоги від ЄС з 2015 року проходила через Регіональний трастовий фонд ЄС (фонд «Аль-Мадад»). Створення цього органу було необхідним для координації гуманітарної та фінансової підтримки від 21 країни-члена ЄС, а також Туреччини. Їхній бюджет сягав 2,3 млрд євро, які розподілялися по проектах, спрямованих на підтримку громад біженців у Йорданії, Туреччині, Лівані та Іраку. «Аль-Мадад» став одним із головних успішних проектів ЄС з консолідації та організації належної гуманітарної допомоги на сирійському напрямку.

Політична співпраця та мирні переговори

З кінця 2011 року, коли позиція ЄС, в основному з ініціативи Франції та Британії, стала жорсткішою відносно Сирії, Брюссель налагодив прямий політичний діалог з сирійськими антиурядовими групами та опозиційними організаціями та рухами. Інструментом постійної комунікації, політичної, дипломатичної та фінансової підтримки став формат міжнародних конференцій «Друзі сирійського народу», які вперше були організовані за наполяганням Франції у лютому 2012 року.

Окрім цього, ЄС побудував всю свою політичну позицію щодо сирійського конфлікту на базі положень Женевського комюніке, який ухвалили після перших мирних переговорів у Женеві у червні 2012 року. Солідаризація із цим документом

дозволила Євросоюзу зайняти принципову позицію щодо конфлікту, яка передбачала зобов'язання вирішити його виключно мирним шляхом через формування нового перехідного уряду за участю як представників опозиції, так і сирійської влади [51].

Але вже з 2013 року політика ЄС змінюється. Через радикалізацію сирійських антиурядових угруповань, їхню поразку у військових кампаніях 2013 року, після початку напливу біженців у Європу та появи «Ісламської держави», ЄС змушений був змінити фокус своєї уваги з політичних питань на безпекові та гуманітарні. У 2014 році Євросоюз став частиною глобальної антитерористичної коаліції на чолі зі США, утім лише в якості невійськового учасника, тоді як окремі країни ЄС брали у ній участь напряму. Весь сирійський напрямок у ЄС перетворився на одну суцільну гуманітарну операцію. Брюссель почав витрачати мільярди євро на гуманітарну та негуманітарну допомогу біженцям як на території Сирії, так і за її межами у Йорданії, Лівані, Туреччині та Іраку. Для цих цілей був створений регіональний фонд «Мадад».

Кульмінацією нової політики ЄС стало укладання угоди з Туреччиною (підготовкою до якої займалася в основному Німеччина) у березні 2016 року, відповідно до якої Анкара стримує потоки сирійських біженців на своїх кордонах, не пускає їх далі у Європу в обмін на 3 млрд євро допомоги [52].

Крім того, зміна ситуації у Сирії та регіоні призвела до появи регіональної стратегії ЄС у 2015 році, яка стала ще однією спробою підсумувати політичну позицію Брюсселя щодо сирійського конфлікту [53]. На відміну від попереднього документу 2012 року, ця стратегія в центр уваги ставила вже не Женевське комюніке та політичні трансформації усередині Сирії, а боротьбу з тероризмом, підтримку міжнародної коаліції та захист біженців та переселенців. Крім того, у новій стратегії ЄС об'єднав позиції щодо Сирії та сусіднього Іраку, саме під спільним знаменником теми «Ісламської держави» та протидії ісламському екстремізму. Політичний процес у Сирії, який на той момент очолив ще один дипломат ООН

Стефан де Містура, згадується на другорядних ролях. Але особливістю стало те, що ЄС виключив можливість співпраці з сирійським урядом у боротьбі з терористами «Аль-Каїди» та «ІД», і навіть звинуватив його у тому, що ці організації посилилися, тим самим позбавивши себе можливості відновити контакт з офіційним Дамаском. А політична підтримка, яку ЄС висловив сирійським антиурядовим групам на міжнародних переговорах, була підкріплена вірою у те, що ситуація у Сирії складається не на користь центральної влади, яка зрештою має піти на поступки.

Утім, стратегія, яку почали розробляти у 2015 році і представили у повному вигляді у 2016 році, вже у 2017 році втратила актуальність. Бойовики антиурядових угруповань остаточно втратили військову ініціативу, сирійський уряд повернув під свій контроль Алеппо та значну частину територій у центрі та на сході, а терористи «ІД» були відсунуті на схід. Через це, у 2017 році у зовнішній політиці ЄС щодо Сирії одразу розпочався ще один поворот.

Замість того, щоб формувати нову стратегію, ЄС започаткував формат Брюссельської конференції як платформи, де можна було обговорювати питання Сирії, утримувати єдність політичної позиції та акумулювати фінансову та гуманітарну допомогу, у тому числі на повоєнне економічне відновлення Сирії, але лише під конкретні політичні вимоги, які прив'язали до виконання положень Женевського комюніке та резолюції РБ ООН №2254, яка передбачала політичний транзит та нові вибори. З одного боку, Брюссельська конференція зуміла замкнути на собі більшість європейських донорських ініціатив, але з іншого боку, відмова ЄС виділяти кошти на гуманітарні та економічні потреби робила позиції учасників конфлікту ще більш безкомпромісними та принциповими, і погіршувала відносини між ЄС та Сирією.

У 2017 році Єврокомісія доповнила свою політичну позицію по Сирії, опублікувавши інформаційний лист [54]. У ньому вони визначили шість головних цілей на сирійському напрямку: 1) завершити війну через політичний транзит від-

повідно до резолюції №2254 та у межах мирних переговорів під наглядом ООН, 2) сприяти політичному транзитові через підтримку політичної опозиції, 3) врятувати життя, допомагаючи населенню Сирії, 4) посилити громадянське суспільство для розвитку свободи слова, демократії та прав людини, 5) розвивати перехідне правосуддя та національне примирення для притягнення відповідальних за злочини, 6) зміцнювати сирійське суспільство та населення.

ЄС знову підтвердив, що фінансову допомогу, яку вони зуміли зібрати (у тому числі через Брюссельську конференцію) для повоєнної реконструкції Сирії на загальну суму в 9,4 млрд євро, нададуть сирійській владі лише після «повноцінного політичного транзит». Іншими словами, поки не відбудеться докорінна трансформація політичної системи Сирії, Євросоюз не збирається брати участь у поступовому відновленні економіки країни після війни, а отже й у переговорах щодо повоєнного політичного балансу сил у Дамаску. Але при цьому, Брюссель також зобов'язався не допустити «коллапсу державних органів Сирії», і підтримувати органи місцевого самоврядування. Утім, не зрозуміло, як саме ЄС планував це робити, відмовляючись співпрацювати з сирійським урядом, допоки не відбудеться політичний транзит.

Починаючи з березня 2020 року основні бойові дії на території Сирії припинилися завдяки укладенню турецько-російських домовленостей у Сочі. Турецький фактор у сирійському конфлікті підвищив цінність Анкари для зовнішньої політики ЄС. Туреччина стала однією з трьох держав-гарантів нових угод про перемир'я, завдяки яким у 2020 році розпочався мирний процес у Женеві, передбачений резолюцією ООН №2254. ЄС підтримав ці переговори, але, на думку експертів, це також не стало поштовхом до формування більш активної політичної позиції Брюсселя. Навіть навпаки, втручання Туреччини зробило позицію ЄС більш пасивною щодо Сирії та залежною від угоди 2016 року, яку Німеччина уклала з Анкарою по біженцях [55].

ЄС офіційно підтримав Женевський формат мирних переговорів по Сирії через регіональну ініціативу ЄС під головуванням Федеріки Могеріні у 2017 році, але реальні переговори розпочалися лише наприкінці 2019 року. З того часу, політична позиція ЄС не змінювалася, і полягала у тому, що сирійська криза має завершитися через ці переговори, що мають напрацювати конституційні зміни, організувати дострокові вибори та змінити політичну структуру в Сирії, щоб вона стала більш інклюзивною та багатопартійною [56].

Сирія-ЄС: сучасні тренди

Нині зовнішня політика ЄС щодо Сирії лишається доволі обмеженою та другорядною відносно інших країн: США, Росії, Ірану, Туреччини. З моменту початку конфлікту в 2011 році, ЄС не зміг сформулювати послідовну та стійку зовнішньополітичну стратегію на сирійському напрямку. Їхня позиція змінювалася щонайменше тричі: у 2013, 2015 та 2017 роках. З 2020 року ми спостерігаємо четверту спробу ЄС переосмислити свої підходи до Сирії. Це пов'язано із загостренням гуманітарної кризи в Сирії та погіршенню соціально-економічної ситуації як через пандемію COVID-19, так і через негативний ефект санкцій.

Причини такої нерішучості та, по суті, маргіналізації, ролі ЄС у Сирії можна виділити наступні:

1. Недостатня здатність європейських інститутів вчасно та швидко реагувати на зміни і адаптуватися під них.

2. Внутрішні політичні протиріччя між національними урядами, які й приймають фінальні рішення у зовнішній політиці.

3. Інституційна слабкість ЄС після ухвалення Лісабонської угоди 2009 року.

4. Особливості збройного конфлікту у Сирії, його інтенсивності, характеру та природи розвитку.

5. Сильна зовнішньополітична конкуренція з боку інших міжнародних акторів: США, Росії, Ірану, Туреччини, монархій Затоки, Ізраїлю.

Аніс Накрур, колишній голова представництва ЄС у Сирії у 2013-2016 роках, вважає, що проблема ЄС – у недостатньо ефективній здатності Європейської політики сусідства адаптуватися під мінливі регіональні та міжнародні процеси, і вчасно на них реагувати. У якості головного прикладу він називає військове втручання РФ у конфлікт восени 2015 року, яке докорінно змінило міжнародно-політичний баланс сил навколо Сирії, залишаючи Євросоюз на узбіччі регіональної політики. На думку Накрура, ЄС замало приділяв уваги питанням трансформації авторитарних режимів на східному та південному напрямку зовнішньої політики ЄС після розширення Союзу у 2004 році, а спроба переглянути Європейську політику сусідства у 2011 році (так звана ENP II) провалилася, оскільки ігнорувала вплив інших зовнішніх гравців на події на Близькому Сході та в Сирії. Третя спроба скоригувати політику сусідства у 2015 році (ENP III) взагалі зосереджувала всю увагу ЄС лише на питанні стабілізації ситуації, що, як пише європейський дипломат, обмежило амбіції та ініціативи Брюсселя, викладені у двох попередніх варіантах Європейської політики сусідства від 2004 та 2011 років [56]. Чимдалі конфлікт інтернаціоналізувався, тим складніше ЄС було втілювати в життя програми у межах політики сусідства і намагатися її втримувати як основу співпраці з Дамаском. Сьогодні функціонал політики сусідства обмежується лише питанням гуманітарної допомоги поза межами Сирії.

Експерти голландського аналітичного центру Clingendael у своїй спеціальній доповіді «Політика та інтервенції ЄС відносно громадянських воєн у Сирії та Іраку» стверджують, що важливим фактором, який негативно вплинув на здатність ЄС вчасно реагувати на події, стала інтенсивність бойових дій та принципова безкомпромісна позиція учасників конфлікту [57]. Сирійський уряд Башара Асада сприймав конфлікт як гру з нульовою сумою, а після запровадження секторальних санкцій з боку США та ЄС у 2011 році взагалі вважав, що конфлікт – це результат міжнародної змови. До того ж, чимало представників еліт, які формували владу Б. Асада, належа-

ли до етнорелігійних меншин, і розглядали свою боротьбу проти переважно сунітських мусульманських антиурядових угруповань як війну на знищення. Зі свого боку, сирійська опозиція із самого початку відмовлялася йти на будь-які політичні поступки у питаннях збереження Асада на посаді, і з кожним роком посилювати свої вимоги, будучи впевненими у тому, що режим скоро впаде. Все це зробило практично неможливим пошук компромісу між сторонами, а мирні переговори розпочалися лише у 2019-2020 роках, коли одна сторона (сирійський уряд та його союзники) отримала військову перевагу над противником. Для ЄС принциповість учасників звужувала поле для маневру, унеможливлювала мирні ініціативи, а оскільки Брюссель ще у 2011 році зайняв чітку анти-асадівську позицію, то його не сприймали як посередника, а як сторону конфлікту.

Інша причина неефективності зовнішньої політики ЄС – хибні дії самого Брюсселя на самому початку війни у Сирії у 2011-2012 роках. Цю позицію відстоює багаторічний європейський дипломат, колишній голова представництва ЄС у Туреччині (2006-2011) та посол у Сирії (1998-2002) Марк П'єріні. Він вважає, що ЄС недооцінив міцність вертикалі президента Башара Асада та його уряду, а також масштаби підтримки з боку Ірану, РФ та їхніх союзників. При цьому виявилося, що США не бажали втягуватися у конфлікт військовим шляхом, а союзники Асада у Москві та Тегерані не сприймали морально-ціннісну риторику Брюсселя про необхідність відставки президента Сирії, створення перехідного уряду та проведення нових виборів. До того ж, три найбільші країни ЄС, які й приймали основні рішення – Британія, Франція та Німеччина – мали різне сприйняття конфлікту, і не могли знайти спільної мови як між собою, так і з рештою країн-членів [58]. Із цим твердженням можна погодитися, адже «велика трійка» європейських країн дійсно не мала консолідованої позиції щодо принципових питань на сирійському напрямку, навіть якщо на публіці вони звучали впевнено та рішуче. Наприклад, войовнича риторика тодішнього прем'єр-міністра

Великої Британії Девіда Кемерона у 2013 році із закликами до військового вторгнення у Сирію не знайшла підтримки у Палаті громад, і він був змушений забувати про цю ідею. Франція виступала лише за обмежені авіаудари по території Сирії, але ситуація змінилася після виборів та приходу до влади соціалістів на чолі з Франсуа Олландом, які зайняли м'якшу позицію. Німеччина, зі свого боку, взагалі не погоджувалася з будь-якими силовими ініціативами, і вважала, що такі рішення має приймати ООН.

Це підтверджує й А. Накрур, стверджуючи, що заява ЄС про необхідність відставки Башара Асада у травні 2011 року була зроблена необдумано, під тиском Франції, Великої Британії, Німеччини та Нідерландів, які виступали за більш рішуче втручання у конфлікт на боці антиурядових сил. При цьому, європейське представництво у Дамаску рекомендувало не робити такої заяви, адже після цього сирійська влада почала сприймати ЄС як ворожу сторону у цьому конфлікті, а Брюссель фактично «сам себе позбавив будь-якої активної ролі» у ситуації. Таким чином, ЄС сам собі скоротив поле для маневру, зокрема й у можливості зіграти посередницьку функцію і підтримати зусилля ООН. А без активної участі Європейського Союзу, дипломатичні інтервенції Кофі Аннана, Лахдара Брахімі та Стефана де Містури були не такими ефективними та сильними.

Дискусії щодо нездатності ЄС сформувати цілісну, єдину та реалістичну зовнішню політику щодо Сирії в більшості випадків торкаються питання системної інституційної слабкості Євросоюзу як головної перешкоди на цьому шляху.

Колишній генеральний секретар Європейської служби зовнішньополітичної діяльності (2010-2015), дипломат П'єр Вімонт вважає, що основними проблемами є «структурні протиріччя між інституціями Союзу та країнами-членами, відсутність спільного розуміння, чим має бути зовнішньополітична служба, а також інституційні перешкоди для імплементації реформ». Постійна боротьба між традиційною дипломатією національних урядів і інституціоналізованим підходом брюссельської бюрократії гальмує формування єдиної та цілісної

зовнішньої політики ЄС, заснованої на певних постійно діючих правилах, правових обмеженнях, передбачених угодами, та положеннями нових союзних інститутів. Власне, спроба ЄС акумулювати зовнішньополітичну функцію у руках наднаціональних органів у 2009 році виявилася невдалою: національні уряди зберегли своє право вести окрему зовнішню політику, мати власних представників у міжнародних організаціях, а нова зовнішньополітична служба не отримала тих широких повноважень, які має ЄС у сферах торгівлі або енергетики [59].

Так само, на думку М. П'єріні, схвалення 2009 року Лісабонської угоди призвело до послаблення загальноєвропейських наднаціональних структур, особливо Єврокомісії та Європейської служби зовнішньополітичної діяльності, двох органів, які відігравали головну роль у формулюванні політики на сирійському напрямку. Міністри закордонних справ були виключні зі складу Європейської ради на рівні глав держав, а політична ініціатива знову повернулася до великих країн на кшталт Франції, Британії або Німеччини. На думку дипломата, додатковим фактором, який вніс ще більше безладу та ускладнив ухвалення будь-яких різких рішень по Сирії стала «міграційна криза» 2014-2015 років. У травні 2015 року на тлі поглиблення ідеологічних та політичних протиріч між країнами ЄС з цього питання, Рада міністрів Союзу не змогла прийняти рішення про нову міграційну політику та правила надання притулків. Чимало країн не погодилися із ідеєю Німеччини приймати біженців та відмовилися розділити з іншими цей тягар [60]. Дійсно, наплив біженців та зростання кількості нелегальних мігрантів, які намагалися потрапити до Європи через Північну Африку, Туреччину та Балкани, призвів до суттєвих внутрішньополітичних перетворень у країнах Європи. Чимало з них не бажали більше брати участь у близькосхідних конфліктах, побоюючись погіршення гуманітарної ситуації та нової хвилі біженців. Міграційна тема стала однією з найбільш обговорюваних у Європі, змусивши деякі політичні сили переглянути свою позицію щодо Сирії. Наприклад, на початку 2021 року Греція та Кіпр направили

в Дамаск дипломатичне представництво і готуються до відкриття посольств, вперше за 10 років. Про намір нормалізувати стосунки із Сирією також заявила Угорщина. А Німеччина та Данія, хоча й досі не готові до таких дипломатичних розворотів, але з 2020 року почали співпрацювати з офіційним Дамаском у питанні повернення сирійських біженців додому. Все це розмиває єдину консолідовану політичну позицію ЄС по Сирії, поступово створює умови для зміни зовнішньої політики.

Проблема зовнішньої політики ЄС – відсутність ініціативності та лідерських амбіцій, маргінальність політичного впливу та відірваність від контексту та процесів усередині Сирії. Складається такий собі парадокс: ЄС відсунутий від активної ролі у сирійському конфлікті, однак гуманітарні та економічні наслідки цього ж конфлікту найбільшу небезпеку несуть саме для країн Євросоюзу. Тому, створення єдиної зовнішньої політики ЄС по Сирії може стати «краш-тестом» для здатності Брюсселя і в подальшому генерувати ініціативи, впливати на міжнародні та регіональні процеси і реагувати на загрози та виклики.

Актуальність радикального переосмислення зовнішньої політики по Сирії посилюється протягом останніх двох років по мірі загострення системного глобального протистояння між США та Китаєм. Вашингтон змушений оптимізувати свої ресурси під нову стратегічну задачу, у якій їхній суперник №1 – Китай, а пріоритетний напрямок – Азійсько-Тихоокеанський регіон. Заради цього США готові зменшити свою роль у процесах на Близькому Сході, зокрема й у Сирії. Це відкриває для ЄС можливість по-іншому поглянути на ситуацію, повернутися у регіональну політику з новими мирними ініціативами та викарбувати там для себе нову роль для підтримання стабільності та миру, які стали вкрай важливими для безпеки європейських держав.

Це також відповідає ідеям «стратегічної автономізації» зовнішньої політики ЄС від впливу США. Про те, що ЄС має бути окремим політичним центром впливу та діяти автономно від США, все частіше говорять лідери Німеччини та

Франції. Сирійський напрямок – один з варіантів, де Європа може продемонструвати свою здатність мати окрему політику і її проектувати. Але це вимагає докорінного перегляду основних принципів політичної позиції ЄС у Сирії, описаної вище: доцільність збереження санкцій, ставлення до Б. Асада, підтримка сирійської опозиції, повернення біженців, співпраця з сирійським урядом щодо повоєнної реконструкції.

Мабуть, найбільшою загрозою для ЄС є ризик лишитися поза процесами. Це не просто не допоможе Євросоюзу стабілізувати свої кордони, але й не дасть можливості позбавитися від надмірної залежності від США, Туреччини, РФ, Ірану та інших країн, які мають набагато більший вплив у Сирії. У стратегічній перспективі така ситуація може загрожувати подальшій ерозії міжнародного впливу ЄС на світовій арені та послаблення ідей євроінтеграції у різних сферах, особливо у галузі зовнішньої політики. Їхній провал негативно позначиться на перспективах розвитку Європейського Союзу як інтеграційного об'єднання і сприятиме ще більшій роз'єднаності країн-членів, які частіше будуть вирішувати свої питання самостійно та окремо від Брюсселя.

Література

1. Barr J. A Line in The Sand: The Anglo-French Struggle in The Middle East, 1914-1948 / James Barr. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2012, 479 p.

2. Provenance M. The Great Syrian Revolt and The Rise of Arab Nationalism / Michael Provenance. Austin: Texas Press, 2005, 209 p.

3. Diplomatic Archives: The Peace Conference [Електронний ресурс]. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/the-diplomatic-archives/documents-from-the-diplomatic-archives/article/diplomatic-archives-the-peace-conference-paris-18-01-1919>.

4. Crozier A. The Establishment of the Mandates System 1919-25: Some Problems Created by the Paris Peace Conference. Journal of Contemporary History, 1979, Vol. 14, No 3, pp. 483-513.

5. Macmillan M. Paris 1919: Six Months That Changed the World / Margaret Macmillan / New York, NY: Penguin Random House, 2007, 794 p.

6. Fromkin D. A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East / David Fromkin / New York, NY: Holt Paperbacks, 2010, 692 p.

7. EEC-Syria Cooperation Agreement [Электронный ресурс]. URL: <http://aei.pitt.edu/12764/1/12764.pdf>

8. Matar L. Investment Liberalization During the Hafiz Assad Regime: Moving to a «Freer» Market. Studies in the Political Economy of Public Policy, 2016, The Political Economy of Investment in Syria, pp. 91-106.

9. Hinnibusch R. Syria: the Politics of Economic Liberalization. Third World Quarterly, 1997, Vol. 18, No 2, pp. 249-265.

10. Hinnibusch R. Syria From Reform to Revolt Volume 1: Political Economy and International Relations / Raymond Hinnibusch, Tina Zintl / Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2015, 360 p.

11. The European Neighborhood Policy – Syria [Электронный ресурс] URL: <https://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighbourhood-policy-enp>

12. Business Environment Simplification Programme [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2007_en_ad2.pdf

13. Support to Secondary Education Reform [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2008_en_ad1.pdf

14. Promoting Decentralization and Local Development [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2009_ad1.pdf

15. Public Finance Reform Programme [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2008_en_ad2.pdf

16. Health Sector Modernization Programme II in Syria [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2009_ad2.pdf

17. Reforming Social Protection [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syria_2009_ad3.pdf

18. Annual Action Programme in 2010 in Favor of the Arab Republic of Syria [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/aap_syrie_2010_decision.pdf

19. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria_en

20. Turkmani R. The Role of EU in the Syrian Conflict [Электронный ресурс] URL: https://brussels.fes.de/fileadmin/public/editorfiles/events/Maerz_2016/FES_LSE_Syria_Turkmani_Haid_2016_02_23.pdf

21. EU Member States Granted Protection to More Than Half a Million Asylum Seekers in 2017 [Электронный ресурс] URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58>

22. Council Conclusions on Syria: 3091st Foreign Affairs Council Meeting, 23 May 2011 [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf

23. Council Meeting Concerning Restrictive Measures on Syria [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:121:0011:0014:EN:PDF>

24. Syrian Foreign Minister Condemns Extended EU Sanctions [Электронный ресурс] URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-13872866>

25. Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on EU Action Following the Escalation of Violent Repression in Syria [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/124393.pdf

26. Council Eases Sanctions Against Syria to Support Opposition and Civilians [Электронный ресурс] URL: <https://www>

consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136911.pdf

27. Council Declaration on Syria: 3241st Foreign Affairs Council Meeting, 27 May 2013 [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137315.pdf

28. Borger J. EU Decision to Lift Syrian Oil Sanctions Boost Jihadist Groups. The Guardian. 19 May 2013 [Электронный ресурс] URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/may/19/eu-syria-oil-jihadist-al-qaida>

29. Rich B. EU Lifting Arms Embargo on Syria Won't Win the War For the Rebels. The Conversation. 28 May 2013 [Электронный ресурс] URL: <https://theconversation.com/eu-lifting-arms-embargo-on-syria-wont-win-the-war-for-the-rebels-14701>

30. The Austrian Position On Arms Embargo on Syria [Электронный ресурс] URL: <https://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/interactive/2013/may/15/austria-eu-syria-arms-embargo-pdf>

31. Towards A Comprehensive EU Approach To The Syrian Crisis [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0022&from=lv>

32. Council Conclusion on Syria [Электронный ресурс] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/12/fac-conclusions-syria/>

33. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.185.01.0056.01.ENG&toc=OJ:L:2017:185:TOC

34. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2018.054.01.0008.01.ENG&toc=OJ:L:2018:054I:TOC>

35. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2018:075I:TOC>

36. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0087&from=EN>

37. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2019:063I:FULL&from=EN>

38. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:012I:TOC>

39. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2020%3A342I%3ATOC>

40. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0212&from=EN>

41. Van Veen E. Hope Springs Eternal: EU Options For Dealing With The Assad Regime [Электронный ресурс] URL: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep24650.pdf?ab_segments=0%252FSYC-5917%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3A6f67124bdf57b63c0396f64d64def659

42. Aita S. The Unintended Consequences of US and European Unilateral Measures on Syria's Economy and Its Small and Medium Enterprises [Электронный ресурс] URL: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/syria-unintended-consequences-aita-12-20.pdf

43. End of Mission Statement of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights to the Syrian Arab Republic, 13 to 17 May 2018 [Электронный ресурс] URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23094&LangID=E>

44. Walker J. Humanitarian Impact of Syria-related Unilateral Restrictive Measures [Электронный ресурс] URL: <https://www.documentcloud.org/documents/3114567-Study-on-Humanitarian-Impact-of-Syria-Related.html>

45. Samaha N. The Economic War on Syria: Why Europe Risks Losing [Электронный ресурс] URL: https://ecfr.eu/article/commentary_the_economic_war_on_syria_why_europe_risks_losing/

46. The Syrian Conflict – 10 Years After the Uprising, Debates [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-03-09-ITM-019_EN.html

47. UNHCR – Syria Fact Sheet (March 2021) [Электронный ресурс] URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Syria%20Factsheet%20-%20March%202021.pdf>

48. Emergency Dashboard – Syria, June 2021 [Электронный ресурс] URL: <https://www.wfp.org/publications/syria-2>

49. After Almost 10 Years of War in Syria More Than Half of Children Continue to be Deprived of Education [Электронный ресурс] URL: <https://www.unicef.org/press-releases/after-almost-ten-years-war-syria-more-half-children-continue-be-deprived-education>

50. EU Response to Syrian Crisis [Электронный ресурс] URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu-syria_fact_sheet.pdf

51. Identical Letters Dated 5 July 2012 From The Secretary-General Addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council [Электронный ресурс] URL: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SY_120630_Final%20Communique%20of%20the%20Action%20Group%20for%20Syria.pdf

52. EU-Turkey Statement, 18 March 2016 [Электронный ресурс] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

53. Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq As Well As For The Daesh \ ISIL Threat [Электронный ресурс] URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21843/st07267en15.pdf>

54. EU-Syria Relations: EU Response to the Syria Crisis [Электронный ресурс] URL: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/eu-syria-relations-eu-response-syria-crisis>

55. Nas C. The EU's Approach to the Syrian Crisis: Turkey as a Partner? International Relations. Vol 16, No 62, 2019, pp. 45-64.

56. Bouris D. The Ins and Outs of the EU's Shortcomings in Syria [Электронный ресурс] URL: <https://www.iemed.org/publication/the-ins-and-outs-of-the-eus-shortcomings-in-syria/>

57. Band-aids, Not Bullets: EU Policies and Interventions in the Syrian and Iraqi Civil Wars [Электронный ресурс] URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-02/eu-relevance-in-the-syrian-and-iraqi-civil-wars.pdf>

58. Pierini M. In Search of an EU Role in the Syrian War [Электронный ресурс] URL: <https://carnegie.ru/2017/02/16/ru-pub-68006>

59. Vimont P. The Path to an Upgraded Foreign Policy [Электронный ресурс] URL: <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=60527>

60. Luzzatto A. New Treaty, New Influence? [Электронный ресурс] URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2010-03-01/new-treaty-new-influence>

ГЛАВА 8.

ВЗАЄМОДІЯ ЄС ТА ЛАТИНСЬКОЇ АМЕРИКИ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ГЛОБАЛЬНИХ КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН

Глобальні зрушення останнього десятиріччя зачепили усі регіони та країни світу, увиразнивши різний ступінь їхньої спроможності реагування на нові виклики. Безумовними драйверами цих зрушень стали кліматичні зміни і пандемія Ковід-19, які загострили соціально-економічні, торговельні, геополітичні суперечності між головними центрами сили, змусивши їх розробляти далекосяжні стратегії адаптації до нового конкурентного середовища, однією з яких стала Європейська зелена угода (англ. European Green Deal). Високий представник ЄС із закордонних справ та безпекової політики Жозеп Боррель в нових геополітичних умовах запропонував дотримуватися доктрини Сінатри, за якою «щоб не опинитися в пастці між США та Китаєм, ЄС має розібратися з ними по-своєму: дивитися на світ через власну призму, діяти на захист своїх цінностей та інтересів і використовувати владні/силові інструменти, які є в його розпорядженні» [1]. Доктрина завдячує назвою відомій пісні Френка Сінатри «Мій шлях», хоча часто її також називають доктриною Борреля.

Практично відразу ж ЄС стикнувся з внутрішніми і зовнішніми викликами глобальному проєціюванню Зеленої угоди, особливо в тій її частині, що стосується декарбонізації. Зростання на європейському ринку цін на газ у другій половині 2021 р. може відтермінувати відмову країн ЄС від використання вугілля та атомної енергії. В таких обставинах ЄС потребує надійних партнерів у просуванні екологічного порядку денного і розглядає в якості одного з них латиноамериканський регіон.

У взаємодії ЄС та Латинської Америки екологічна проблематика великою мірою визначається дією трьох різних механізмів:

1) двосторонній діалог на регіональному, субрегіональному та національному рівні;

2) виділення допомоги і досягнення домовленостей (угод про асоціацію) з урахуванням цінності країни – партнера у просуванні нормативних та правових рамок імплементації екологічної політики;

3) реалізація програм ЄС, націлених на специфічні сфери співпраці з метою створення спроможності латиноамериканських країн у вирішенні екологічних проблем [2].

У відносинах між обома регіонами не склалося взаємної політичної, торговельної чи сировинної залежності, тому вони неодноразово переживали злети та падіння інтересу один до одного. З другої половини 2010-х рр. динаміка міжрегіонального діалогу невпинно сповільнювалася. Розломи, спричинені венесуельської кризою і зменшенням ваги Латинської Америки у зовнішній політиці ЄС, призвели до того, що з 2015 р. не проводилися міжрегіональні саміти (зазвичай проводилися раз на два роки). Лише у грудні 2020 р. відбулася неформальна зустріч міністрів закордонних справ, де домовились провестисаміт наприкінці 2021 р.

Разом з тим в ЄС усвідомлюють, що регіон Латинської Америки і Карибів (ЛАК) є надзвичайно важливою ланкою у забезпеченні стабільності глобальної екосистеми: тут зосереджено близько 50 % світового біорізноманіття (в залежності від кліматичної зони від 25 % до 50 % біологічних видів є ендеміками), 23 % усіх лісів світу в тому числі 50 % тропічних лісів, 30 % світових запасів питної води [3].

На хвилі сировинного суперциклу (2003-13 рр.), можливості якого вичерпалися в 2015 р. після падіння цін на нафту, в латиноамериканських країнах зростало видобування сировинних ресурсів і виробництво продовольства як на експорт, так і для внутрішнього споживання. Зріс попит і використання енергоресурсів. З одного боку, середньорічні темпи

зростання ВВП на рівні 3,0 % протягом 1990-2015 рр. у поєднанні з заходами соціальної політики дозволили зменшити рівень бідності в регіоні з 48,4 % до 29,2 % [4], з іншого – покращення макроекономічних та соціальних показників відбувалося за рахунок експлуатації природного капіталу з сумними наслідками для довкілля.

Незважаючи на відносно невелику частку латиноамериканських країн в обсязі загальносвітових викидів парникових газів, яка не перевершує 10%, динаміка їхнього приросту викликає занепокоєння: за період 1998-2018 рр. цей показник подвоївся. Основні викиди припадають на енергетичний сектор (46%), сільське (23%) та лісове господарство (19%) [5], а також на такі країни як Бразилія, Мексика, Аргентина, Колумбія, Чилі і Перу. Вразливість регіону перед глобальним потеплінням проявилася в таненні льодовиків в перуанських Андах, що ставить під загрозу водопостачання, формуванні менш передбачуваного мікроклімату в Еквадорі та колумбійській Амазонії, зміні сільськогосподарських циклів у Мексиці та Болівії. Коливання температури моря вздовж узбережжя Тихого океану в бік зростання або спадання (феномен південної осциляції Ель Ніньйо і Ла Нінья) спричиняє повені та поширення захворювань в країнах Південної Америки, негативно впливає на промислове рибальство, що є важливою складовою економіки і традицій Чилі та Перу, а також на глобальний клімат. За період 2000-2019 рр. регіон зазнав 1205 стихійних лих, в яких постраждало 152 млн людей (це другий показник у світі) [6].

Найбільш гостро постала проблема знеліснення. Протягом 1990-2020 рр. частка лісового покриву зменшилася з 53 % до 46 % території ЛАК [7]. Негативним наслідком зменшення лісових масивів стало скорочення лісового біорізноманіття, спричинене змінами у землекористуванні. Згідно зі звітом Всесвітнього фонду дикої природи найвищі темпи вирубки лісів спостерігаються в бразильській Амазонії та Серраду (екорегіон тропічної савани), болівійській Амазонії, Парагваї, Аргентині, причому ситуація з тропічними лісами бразиль-

ської Амазонії перебуває дуже близько до точки неповернення, після проходження якої цей екорегіон втратить рівновагу і страждатиме від тривалих посушливих сезонів внаслідок зменшення кількості опадів. Іншим вразливим екорегіоном є Сельва Майя, який охоплює територію Белізу, Гватемали та Мексики. Документ застерігає, що деградовані ліси більш схильні до пожеж, які безпосередньо впливають на клімат: пожежі в Амазонії в 2019 р. спричинили 1,1 % глобальних викидів вуглецю і 80 % викидів в Бразилії [8].

Масштабні вирубки лісів більшою мірою зумовлені потребою розвитку сільського господарства, зокрема розширення угідь для вирощування сої, цукрової тростини та пасовищ для великої рогатої худоби, і меншою мірою зростанням видобутку корисних копалин та побудовою транспортної інфраструктури. Однак суто економічна мотивація аграрної політики латиноамериканських країн тісно переплітається з внутрішньо- та зовнішньополітичною складовою. Нарощення виробництва сої відбулося завдяки зростаючому попиту з боку Китаю, задоволення якого стало пріоритетом за часів президентства Луїс да Сілви (2003-2010 рр.) в Бразилії, який прагнув створити контрбаланс впливу США в регіоні як за рахунок регіонального лідерства своєї країни, так і шляхом зближення з Китаєм та Росією. Агропромисловий сектор в ЛАК становить близько 5 % сукупного ВВП і 29 % регіонального експорту, у ньому зайнято 14 % населення, а в сільській місцевості загалом проживає 20 % населення [9, с. 72]. За оцінкою експертів ОЕСР та ФАО, у 2028 р. на регіон припадатиме понад 25 % світового експорту сільськогосподарської та рибної продукції (зараз 23%) [10]. Отже, сільськогосподарська діяльність має важливе значення для глобальної та регіональної продовольчої безпеки, економічного розвитку та вирішення проблеми бідності в країнах регіону. Разом з тим, вона генерує шкідливий вплив на довкілля, економічні втрати від якого вже у 2050 р. можуть коштувати до 5% поточного обсягу ВВП [9, с. 63].

Латиноамериканські країни болісно реагують на критику їхньої екологічної політики з боку західних держав, кваліфікуючи її як прояв зверхності колишніх метрополій і неоколоніалізму. Саме так було сприйнято узагальнену назву країн з найбільшими обсягами виробництва сої – Об'єднана соєва республіка (в складі Бразилії, Аргентини, Уругваю, Парагваю і Болівії) – запропоновану в 2003 р. швейцарською корпорацією Сингента [11]. А пропозиція президента Франції Еммануеля Макрона терміново обговорити пожежі в лісах Амазонії на саміті Великої сімки в Біарріці у 2019 р. викликала різку реакцію президента Бразилії Жаїра Болсонару, який зауважив, що обговорення амазонських справ найбільш впливовими державами без участі регіону варто розглядати як наслідок застарілого колоніального менталітету, а надання допомоги у гасінні пожеж – як втручання у внутрішні справи його країни [12]. На заваді міжнародному діалогу щодо сталого розвитку тропічних лісів Амазонії постав так званий «амазонський парадокс» – суперечність між багатими активами та природним потенціалом біорізноманітного лісу, що охоплює територію дев'яти південноамериканських країн, та соціальними реаліями, що характеризуються нерівністю і низьким рівнем людського розвитку та якості життя. Латиноамериканські політики ключову роль у відповіді на виклик «амазонського парадоксу» відводять центральному уряду (що особливо важливо у випадку федеративних Бразилії та Мексики), в той час як міжнародне співтовариство акцентує увагу на децентралізації управління природними ресурсами і заходах з підтримки локальних громад, багато з яких формуються корінними народами. З огляду на традиційно чутливе ставлення латиноамериканських країн до суверенітету намагання поза-регіональних акторів корегувати політику природокористування викликає опір і підозри у використанні екологічного фактору в якості інструменту тиску.

Проте, спочатку стратегія ЄС щодо Латинської Америки, узгоджена в середині 1990-х рр., була зорієнтована здебільшого на економічну сферу і укладення двосторонніх угод про

зону вільної торгівлі з країнами, що становили найбільший економічний інтерес (Мексика, Чилі та Меркосур). Лише починаючи з 2003 р., в подібні угоди стали включати елементи екологічної співпраці щодо захисту довкілля і біорізноманіття, подолання вразливості перед стихійними лихами, сталого розвитку. На П'ятому саміті ЄС – Латинська Америка і Кариби, що відбувся в Лімі у 2008 р., екологічна співпраця була однією з ключових тем, а підсумкова декларація містила розділ «Сталий розвиток: довкілля, зміна клімату, енергетика» [13]. Темою саміту 2013 р., що був проведений у форматі ЄС – Співтовариство латиноамериканських і карибських держав (ісп. CELAC), став «Альянс заради сталого розвитку: сприяння інвестиціям в соціальну та екологічну якість». Декларація Сантьяго фіксувала прагнення сторін досягти сталого розвитку в економічному, соціальному та екологічному вимірах [14]. Домовленості, досягнуті на цих самітах, дозволили розширити рамки міжрегіональної співпраці.

Практичним інструментом взаємодії ЄС та ЛАК з питань кліматичних змін стала регіональна програма ЄС ЄВРОКЛІМА (англ. EUROCLIMA), яка запрацювала у 2010 р. і призначалася для реалізації намірів, викладених в Лімській декларації 2008 р. На першому етапі (2010-13 рр.) програма фокусувалася на залученні представників політичних та наукових кіл до поширення знань про кліматичні зміни, на основі усвідомлення яких планувалося сформувати на другому етапі (2014-16 рр.) пріоритетні напрями діяльності з акцентом на сталому сільському господарстві [15, с. 34-36]. Учасниками стали 18 латиноамериканських країн: Аргентина, Гватемала, Болівія, Гондурас, Бразилія, Мексика, Чилі, Нікарагуа, Колумбія, Панама, Коста-Ріка, Парагвай, Куба, Перу, Еквадор, Уругвай, Сальвадор, Венесуела. Партнерами виступили: Економічна комісія ООН для Латинської Америки і Карибського басейну (ЕКЛАК), Програма ООН з питань довкілля (ЮНЕП), Міжамериканський інститут співпраці у сфері сільського господарства, Спільний центр досліджень Європейської ради,

Генеральний директорат з міжнародної співпраці і розвитку Європейської ради EuropeAid. Співпраця здійснювалась через національні координаційні центри, призначені національними урядами латиноамериканських країн, які формулювали потреби кожної держави і заходи для їх задоволення з допомогою фінансових ресурсів програми, зарезервованих в рамках Інструменту співпраці для розвитку. Таким чином Євросоюз спирався на принцип спільної власності щодо результатів міжрегіональної співпраці і створення спроможності країн ЛАК в подальшому самостійно формувати політику щодо кліматичних змін.

Схвалення Паризької кліматичної угоди 2015 р., що містила зобов'язання зі скорочення шкідливих викидів в атмосферу країнами світу незалежно від рівня їх розвитку, ставило латиноамериканські країни у вразливе становище, яке погіршувалося до того ж сповільненням економічного зростання. Тому в Брюссельській декларації 2015 р. сторони закріпили зобов'язання посилити співпрацю у напрямі зміцнення стійкості до кліматичних змін з допомогою широкого спектра заходів (розробка стратегій використання відновлюваної енергії та енергоефективності, передача технологій, відновлення лісових ресурсів), донором яких мали виступати розвинуті країни з дотриманням принципу спільної, але диференційованої, відповідальності та відповідних спроможностей [16], тобто країни ЄС. З цією метою, посиляючись на позитивний досвід ЄВРОКЛІМА, у 2017 р. було започатковано схожу за назвою, але з низкою нових учасників, програму ЄВРОКЛІМА+. Крім Єврокомісії до фінансування приєдналися уряди Німеччини, Франції та Іспанії, а до процесу імплементації – ЕКЛАК, ЮНЕП, п'ять національних агенцій розвитку країн-членів ЄС (Іспанська агенція міжнародної співпраці у сфері розвитку, Французька агенція з розвитку, агенція Expertise France, Міжнародний та Іberoамериканський фонд державного політики та управління, Німецьке товариство міжнародної співпраці) і Секретаріат в Брюсселі, створення якого було кроком до

інституціоналізації міжрегіональної співпраці щодо кліматичних змін. Програма націлилась на шість ключових секторів: 1) ліси, біорізноманіття та екосистеми; 2) енергоефективність; 3) управління міським водним господарством; 4) зменшення ризику катастроф; 5) міська мобільність; 6) стійке виробництво продовольства.

ЄВРОКЛІМА була лише однією з низки програм міжрегіональної екологічної співпраці ЄС – Латинська Америка, впроваджених протягом останнього десятиріччя:

Програма	Цілі	Період	Фінансування з боку ЄС (млн євро)
EURO-SOLAR	забезпечення сільських громад електроенергією з відновлюваних джерел (сонячна, вітрова). Брили участь: Болівія, Еквадор, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа, Парагвай і Перу.	2006-14	27,8
EUROCLIMA I	поширення серед політичних діячів та науковців знань про вплив кліматичних змін в регіоні з метою посилення стратегій сталого розвитку	2010-13	5,175
EUROCLIMA II	інтеграція стратегій та заходів з пом'якшення та адаптації до кліматичних змін до планів розвитку держав Латинської Америки та субрегіональних об'єднань	2014-16	11,45
EUROCLIMA +	виконання зобов'язань, затверджених на Конференції ООН щодо кліматичних змін 2015 р. в Парижі (COP 21)	2016-22	80
RALCEA	створення мережі центрів знань у водному секторі	2010-15	2,25

Програма	Цілі	Період	Фінансування з боку ЄС (млн євро)
FLEGT	сприяння нарощенню спроможностей для розробки в Південній Америці ініціатив зі зменшення незаконної вирубки лісу та приведення торгівлі деревиною у відповідність до норм ЄС (з акцентом на торгівлі деревиною між ЄС та Бразилією, Колумбією, Еквадором та Перу)	2012-14	1,279
WATERCLIMA	сприяння зменшенню соціально-економічних наслідків кліматичних змін та посилення діалогу між латиноамериканськими країнами щодо водних ресурсів та прибережних районів	2013-17	7
LAIF and CIF	надання технічної підтримки та інвестицій в інфраструктурні проекти (енергетика, транспорт), що сприяють захисту довкілля та адаптації до кліматичних змін; підтримка малого та середнього бізнесу	2009-16	423,2
ADMICCO	сприяння процесам адаптації до кліматичних змін та пом'якшення їх наслідків у вразливих прибережних містах	2011-14	2,3
CATALYST	зміцнення спроможності щодо зменшення ризику стихійних лих та адаптації до небезпек природного походження	2011-13	0,85

Програма	Цілі	Період	Фінансування з боку ЄС (млн євро)
CLIMACAP	зміцнення спроможності країн Латинської Америки щодо моделювання наслідків кліматичних змін з метою формування ефективної регіональної та національної політики; посилення представництва Латинської Америки в глобальних моделях. Реалізовано за участі інститутів та університетів Аргентини, Колумбії, Бразилії, Мексики.	2012-15	0,75

Джерела [15, с. 27-48], [17]

Усвідомлюючи ризик того, що екологічний порядок денний в латиноамериканських реаліях програватиме соціальному, ЄС зробив концепцію соціальної згуртованості центральним елементом міжрегіонального діалогу, підкріпивши його програмою EUROSOciAL. Заходи програми дозволяють підтримувати боротьбу з нерівністю, яка поглиблюється під дією як традиційно сформованих факторів (високий ступінь соціального розшарування), так і новітніх (пандемія Ковід-19), обстоювати гендерну рівність, доступ до права на освіту та здоров'я тощо. На три фази реалізації EUROSOciAL (2005-10 рр. ; 2011-16; 2016-21 – EUROSOciAL+) станом на 2016 р. Брюссель виділив понад 100 млн євро [18], спрямованих на зменшення нерівності та покращення соціальної згуртованості в країнах ЛАК (у 2019 р. крім 18 латиноамериканських країн-учасниць до програми EUROSOciAL приєдналася перша карибська держава – Домініканська Республіка). Оскільки з точки зору географічного розташування Євросоюз не міг запропонувати латиноамериканським країнам особливі відносини, саме через співпрацю

у соціальній сфері просувалася ідея культурної близькості і спільних цінностей – такого собі своєрідного «сусідства» [19]. Свідченням зростаючої довіри до зусиль ЄС стало звернення уряду Чилі з проханням про задіяння EUROSoCiAL+ у підтримці процесу підготовки проекту нової конституції, що розпочався після ухвалення відповідного рішення на референдумі у жовтні 2020 р. Примітно, що Чилі є незмінним лідером регіону за рівнем демократії, проте невдоволення існуючою соціальною нерівністю призвело до масових протестів восени 2019 р., змусивши уряд вживати рішучих дій для усунення соціальних диспропорцій.

Присутність Євросоюзу в латиноамериканському екологічному порядку денному здійснювалась через низку інших каналів. Скажімо, Європейська комісія виділяє близько 25 млн дол. США щорічно на пілотні проекти в рамках ініціативи ООН «Скорочення викидів внаслідок знеліснення та деградації лісів» (англ. Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation, REDD+) в Азії, Африці та Латинській Америці. Комісія також вивчає шляхи стимулювання інвестицій в приватний сектор для усунення причин вирубки лісів та подальшого підвищення ефективності фінансування REDD+ [20]. Через Механізм ЄС REDD (англ. EU REDD Facility) надається допомога Еквадору та Колумбії у розробці системи виробництва та експорту товарів, в даному випадку какао, таким чином, щоб захистити ліси не завдавши шкоди розвитку [21]. До програми ЄС Міжнародна співпраця міст (англ. International Urban Cooperation, IUC) було залучено Мексику, Аргентину, Бразилію, Чилі, Колумбію та Перу, а до одного з її компонентів – Угоди мерів – всі країни ЛАК. Програма переслідує амбіційну мету налагодження контактів між міжнародними фінансовими установами та партнерами і керівниками міст з різних регіонів світу, які змушені щоденно вирішувати протиріччя між ефективним функціонуванням міської інфраструктури і збереженням довкілля [22].

Інтегрування екологічної тематики у зовнішньополітичну діяльність Європейська рада почала у червні 2003 р., започат-

кувавши ініціативу Мережа зеленої дипломатії (англ. Green Diplomacy Network). Передбачалося створення неформальної мережі експертів на національному рівні в країнах не членах ЄС для інформування держав-членів ЄС про стан та позиції учасників поточних екологічних переговорів та обговорення можливості спільних з ЄС дипломатичних заходів та спільних пріоритетів. В першу чергу, ЄС зосередився на країнах групи BASIC – Бразилії, Індії, Китаї, ПАР, які мали досвід колективних дій в глобальних кліматичних переговорах [23]. Відповідно до положень Лісабонського договору у 2012 р. Мережа зеленої дипломатії перейшла у відання Європейської служби зовнішніх справ. Поступово зростали амбіції ЄС щодо ролі і місця у глобальній дискусії і діяльності у сфері кліматичних змін з використанням можливостей кліматичної дипломатії. Якщо у 2011 р. Європейська Рада підкреслювала, що «настав час для подальших зусиль кліматичної дипломатії для вирішення проблеми зміни клімату на всіх політичних рівнях та посилення голосу та діяльності ЄС на міжнародному рівні, в тому числі через регіональні ініціативи» [24], то у 2018 р. запевняла, що «ЄС продовжуватиме лідирувати в глобальній діяльності щодо клімату» [25]. На тлі самоусунення США від екологічної проблематики і виходу у 2019 р. з Паризької кліматичної угоди лідерство ЄС виглядало виграно. Причому лідерські устремління ЄС підкріпив Європейською зеленою угодою, яка розглядалася як один з ключових елементів глобальної стратегії ЄС.

Оприлюднена 11 грудня 2019 р., Європейська зелена угода вражає масштабністю задумів, глобальним проєціюванням політики і значним горизонтом планування. З перших же рядків йдеться про те, що «це нова стратегія зростання, яка має на меті перетворити ЄС на справедливе та процвітаюче суспільство з сучасною, ресурсоефективною та конкурентоспроможною економікою, де у 2050 р. не буде викидів парникових газів, а економічне зростання не пов'язуватиметься з використанням ресурсів» [26]. Розробники документу вміло апелюють до широкого кола учасників майбутньої співпраці,

адже «екологічних амбіцій Зеленої угоди Європа не зможе досягти самотужки», увиразнюючи геополітичну скерованість переходу до сталого розвитку, в ході якого «ЄС використовуватиме свої дипломатичні та фінансові інструменти для забезпечення того, щоб зелені альянси стали частиною його відносин з Африкою та іншими країнами-партнерами та регіонами, зокрема в Латинській Америці, Карибському басейні, Азії та Тихоокеанському регіоні» [26]. Отже, нові конфігурації союзів і партнерств за участю ЄС серед іншого визначатимуться також положеннями Зеленої угоди. Ця теза вже знайшла своє підтвердження у відносинах ЄС та Меркосур.

Переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію і зону вільної торгівлі між ЄС і Меркосур стартував одним з перших у 1999 р. і тягнувся довгих 20 років, аж поки несподівано не завершився погодженням Угоди в червні 2019 р. Можна говорити про збіг сприятливих, в першу чергу, політичних обставин по обидва боки Атлантичного океану, однак останнє слово було за ЄС, який прагнув збільшити свій геополітичний та гео економічний вплив в південноамериканських країнах, де так само, а головне успішно, діяв Китай, який посував ЄС з позиції головного торговельного партнера. Далі текст Угоди доопрацьовувався і переговори завершилися в червні 2020 р., однак вона й досі не підписана. Більше того, європейські політики навіть не ризикують висловлюватися на підтримку Угоди, зважаючи на громадську думку, яка негативно налаштована щодо переорієнтації екологічної політики уряду Бразилії за президентства Ж. Болсонару в бік промислової експлуатації амазонських лісів. У зв'язку з цим варто відзначити, що бразильський уряд не відмовляється від захисту лісів, хоча й виявляє слабкість у протидії нелегальній вирубці, яку патронують злочинні організації. Стратегія Болсонару щодо захисту Амазонії шляхом розгортання військових підрозділів наприкінці 2019 р. зазнала фіаско вже у квітні 2020 р., ніяк не вплинувши на зменшення масштабів вирубки. Бразильські офіційні особи також наголошують на необхідності збільшення зовнішньої фінансової допомоги

задля досягнення розумного балансу між використанням багатств лісів і подоланням бідності. Натомість у міжнародних партнерів виникає побоювання, що в умовах корумпованого державного апарату в Бразилії виділені кошти не дійдуть до адресата. Промовистим в цьому відношенні було усунення з посади в червні 2021 р. бразильського міністра з питань довкілля Рікардо Саллеса через його причетність до незаконного експорту амазонської деревини. Тому американські сенатори напругу пов'язали фінансову допомогу для захисту Амазонії із зусиллями бразильського уряду у досягненні «значного та тривалого прогресу» у «скороченні вирубки лісів і припиненні безкарності за екологічні злочини та акти залякування і насильства проти захисників лісу» [27], які також слугуватимуть орієнтиром для підтримки США заявки Бразилії на вступ до ОЕСР.

В ЄС проти Угоди про зону вільної торгівлі з Меркосур об'єдналися дуже різні сили: представники аграрного лобі, правоцентристські партії і партії зелених, антиглобалісти, екологічні активісти, захисники прав корінного населення. Не обійшлося без звичайної в таких випадках торговельної конкуренції з боку Франції та Ірландії, які є основними виробниками яловичини в Євросоюзі і не в захваті від того, що на яловичину з Аргентини та Бразилії поступово відмінять митні тарифи. Тому питання експорту до ЄС яловичини з Меркосур відразу ж опинилося під пресингом через його зв'язок з вирубкою лісу для пасовищ великої рогатої худоби. Насправді ліс вирубують також і для посіву сої та вирощування цукрової тростини, яку, до речі, використовують для виготовлення менш шкідливого для довкілля біопального (біоетанолу), але ці факти не привабили стільки уваги, як торгівля яловичиною. Крім Франції, Ірландії та Австрії «значні сумніви» щодо запланованого підписання торговельної угоди ЄС з країнами Південної Америки висловила канцлер Німеччини А. Меркель [28]. Таким чином кліматична дипломатія ЄС постала перед дилемою: підписання Угоди означатиме непослідовність ЄС у дотриманні задекларованих у Зе-

леній угоді принципів і стандартів щодо захисту клімату та біорізноманіття, а відмова від підписання зменшить привабливість доступу до європейського ринку і стимулюватиме переорієнтацію експорту південноамериканської яловичини на китайський ринок. Також існує ризик того, що екологічні умови ЄС зменшать готовність третіх країн йти на поступки при укладенні подібних угод, що може завести кліматичну дипломатію ЄС у глухий кут [29]. В дипломатичному арсеналі ЄС, звісно, є відпрацьовані способи виходу зі скрутної ситуації, однак глобальне кліматичне лідерство ЄС зростатиме в міру його спроможності долати перешкоди політичного характеру в реалізації Європейської зеленої угоди.

Оскільки відносини ЄС – ЛАК позиціонуються обома сторонами як вулиця з двостороннім рухом, латиноамериканським країнам доведеться шукати консенсус у найбільш суперечливих питаннях міжрегіонального екологічного діалогу, беручи на себе частину відповідальності. Кроком до порозуміння можуть стати зобов'язання, взяті країнами під час 26-ї конференції ООН щодо змін клімату, відомої також як COP 26, що відбулась у шотландському місті Глазго в листопаді 2021 р. Домовленість про скорочення до 2030 р. викидів метану в атмосферу на 30 % від рівня 2020 р. підтримали Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія, Коста Ріка, Еквадор, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Панама, Перу, Домініканська Республіка та Уругвай. Понад 40 держав світу зобов'язалися прискорити енергетичний перехід, скоротивши використання вугілля. Серед них було лише дві латиноамериканські країни – Чилі та Еквадор. Скориставшись можливостями заходу, Колумбія, Еквадор, Панама і Коста Ріка досягли домовленості про створення вільної екологічної зони у прилеглих водах Тихого океану з метою охорони мігруючих видів риб, які щорічно долають води зони і не перетинаються з комерційними видами риби [30].

Зрештою, країни ЛАК можуть стати корисним партнером ЄС в процесі зеленого переходу, співпраця з яким додасть

міжнародного авторитету. Багато країн регіону вже зараз виробляють низьковуглецеву електроенергію, в основному, з гідроенергетичних ресурсів. Аргентина, Бразилія, Чилі, Перу, Болівія, Коста-Ріка та Мексика мають значний потенціал розвитку конкурентоспроможної індустрії зеленого водню. «Літійвий трикутник» у складі Чилі, Аргентини, Болівії перетворюється на основного гравця на ринку літію – сировини для виготовлення літій – іонних акумуляторів для такого необхідного для міської інфраструктури електротранспорту.

Латиноамериканські країни повільно рухаються до закріплення норм і правил поведінки в документах регіонального рівня. Так у квітні 2021 р. набрала чинності Угода Ескасу́ (ісп. Acuerdo de Escazú), підписана в березні 2018 р. представниками 24-х держав, половина з яких вже її ратифікували. Це перша регіональна екологічна угода, спрямована на покращення доступу до публічної інформації, участі громадян та правосуддя з екологічних питань. В ЛАК, де екологічні та громадські активісти зазнають насильства як з боку держави, так і з боку організованої злочинності, такий документ має важливе значення і в контексті залучення громадян до політичних процесів.

Незважаючи на стратегічну автономію, яку ЄС намагається перетворити на стрижень своєї внутрішньої трансформації та відносин з рештою світу [31], його глобальне лідерство буде ставитися під сумнів як впливовими міжнародними акторами, так і слабшими державами. Латиноамериканським країнам зрозуміла і близька ідея автономії у міжнародній політиці, багато з них також прагнули її досягти. Проте, на даний момент навіть Мексика і Бразилія через внутрішні виклики неспроможні реалізувати своє регіональне лідерство. ЄС також не позбавлений ризику зазнати удару зсередини, особливо коли зовнішні актори підігрують і розбурхують існуючі суперечки. Лише внутрішня консолідація, в тому числі довкола Зеленої угоди, стане запорукою успіху кліматичної політики та зробить привабливими зелені альянси з ЄС для третіх країн.

Література

1. Borrell Josep. La doctrina Sinatra. Política Exterior, No. 197 (September/October 2020). – Електронний ресурс: <https://www.politicaexterior.com/producto/la-doctrina-sinatra>.

2. Dominguez Roberto. Latin America: A Pragmatic Approach and a Modest Contribution. In book: European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders. Edited by Camilla Adelle, Katja Biedenkopf and Diarmuid Torney. Palgrave Macmillan, 2018. – p. 213-214. - <https://books.google.com.ua/>

3. State of Biodiversity in Latin America and the Caribbean. UNEP, 2010. – Електронний ресурс: <https://www.cbd.int/gbo/gbo3/doc/StateOfBiodiversity-LatinAmerica.pdf>

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2015, (LC/G.2691-P), Santiago, 2016. p.19. – Електронний ресурс: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>

5. Muller Manuel Ruiz, Trinidad Carlos y Vargas Samín. Políticas Públicas y Cambio Climático en América Latina Recuento de la Arquitectura Institucional y Legal para la Implementación Efectiva. Boletín Política Comercial y Ambiental N° 10./Junio 2020. p. 6. – Електронний ресурс: https://www.researchgate.net/publication/343049411_Politiclas_Publicas_y_Cambio_Climatico_en_America_Latina

6. Natural Disasters in Latin America and the Caribbean. 2000-2019. OCHA. – Електронний ресурс: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20191203-ocha-desastres_naturales.pdf

7. La pérdida de los bosques de América Latina y el Caribe 1990–2020: evidencia estadística. – Temas estadísticos de la CEPAL. No. 2 Julio de 2021. – pag. 2-3. – Електронний ресурс: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/1/S2100266_es.pdf

8. Pacheco, P., Mo, K., Dudley, N., Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui, N., Ling, P.Y., Anderson, C. and Marx, A. 2021. Frentes de deforestación: Causas y respuestas en un mundo cambiante. WWF, Gland, Switzerland. – Електронний ресурс: https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/frentes_de_deforestacion_wwf_2021_resumen_1.pdf

9. Bárcena y otros, La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB. 2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. – Електронний ресурс: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia-cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la>

10. FAO/OCDE: América Latina y el Caribe responderá por el 25% de las exportaciones mundiales de productos agrícolas y pesqueros en 2028. – Електронний ресурс: <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1200914/>

11. Pengue Walter Alberto. La Republica Unida de la Soja. Concertación y poder basado en la monocultura de exportación. In book: Atlas del Agronegocio (AGRIFOOD ATLAS). Publisher: Heinrich Böll Cono Sur / Rosa Luxemburgo / GEPAMA, 2018. pp.26-27.–Електронний ресурс:https://www.researchgate.net/publication/329880590_LA_REPUBLICA_UNIDA_DE_LA_SOJA_CONCENTRACION_Y_PODER_BASADO_EN_LA_MONOCULTURA_DE_EXPORTACION

12. Пожежі в лісах Амазонії і саміт G7: президент Бразилії накинувся на Макрона зі звинуваченнями. 23.08.2019. – Електронний ресурс: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/08/23/7100004/>

13. Declaración de Lima. 16 de mayo de 20008. – Електронний ресурс: https://intranet.eulacfoundation.org/es/system/files/declar_de_lima.pdf

14. Declaración de Santiago. – Електронний ресурс: https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_celac/declaration_santiago_es.pdf

15. Gauna González, L. B. Cooperación Internacional para el cambio climático. Estudio de casos: América Latina y la Unión Europea. M+A Revista Electrónica de Medioambiente, 18(1), 2017. p.27-48. – Электронный ресурс: <https://revistas.ucm.es/index.php/MARE/article/download/56880/51410>

16. Brussels Declaration «Shaping Our Common Future: Working Together for Prosperous, Cohesive and Sustainable Societies for Our Citizens». pp.24-25. – Электронный ресурс: <https://www.consilium.europa.eu/media/30031/qc0415217enn.pdf>

17. Selleslaghs Joren. EU environmental cooperation with Latin America: a critical assessment. Conference Paper. June 2018. – Электронный ресурс: https://www.researchgate.net/publication/325988161_EU_environmental_cooperation_with_Latin_America_a_critical_assessment

18. O'Toole, Gavin. Politics Latin America. Thtrd edititon. New York, NY: Routledge, 2017. – Электронный ресурс: <https://books.google.com.ua/>

19. Altrogge, T. A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests. Documentos de Trabajo, nº 47en (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. 2021. p. 18. – Электронный ресурс: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT_FC_47_en.pdf

20. Combatting tropical deforestation: the REDD+ initiative. – Электронный ресурс: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture/combating-tropical-deforestation-redd-initiative_en

21. EU REDD Facility work in Latin America. – Электронный ресурс: <https://www.euredd.efi.int/latin-america> Sustainable and innovative cities and regions – 2016/2019. – Электронный ресурс: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/urban/

22. Sustainable and innovative cities and regions – 2016/2019. – Электронный ресурс: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/urban/

23. Ujvari Balazs. Green Diplomacy Network – what is in a name? 29 February 2016. – Электронный ресурс: <https://www.>

egmontinstitute.be/green-diplomacy-network-what-is-in-a-name/

24. Council conclusions on EU Climate Diplomacy. Council meeting Brussels, 18 July 2011. – Электронный ресурс: https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/council_conclusions_en.pdf

25. Council conclusions on EU Climate Diplomacy. Council meeting Brussels, 26 February 2018. – Электронный ресурс: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6125-2018-INIT/en/pdf>

26. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. – Электронный ресурс: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

27. Canineu Maria Laura, Chávez Téllez Luciana. Bolsonaro's Empty Promises to Protect the Amazon. April 22, 2021. – Электронный ресурс: <https://www.hrw.org/news/2021/04/22/bolsonaros-empty-promises-protect-amazon>

28. Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal. – Электронный ресурс: <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>

29. Nolte Detlef. The EU's Beef with Mercosur: Geo-economics versus Climate Diplomacy. Wilson Center. Latin America's Environmental Policies in Global Perspective, October 2021. p.15. – Электронный ресурс: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/The%20EU%27s%20Beef%20with%20Mercosur%20by%20Detlef%20Nolte%2011.1.pdf>

30. Medio ambiente: ¿a qué se han comprometido los países de América Latina en la cumbre sobre cambio climático? 10 noviembre 2021. – Электронный ресурс: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59207326>

31. Sanahuja José Antonio. Pacto Verde y «Doctrina Sinatra» ¿Por qué son importantes para América Latina? Nueva Sociedad N291/Enero – Febrero 2021. – Электронный ресурс: <https://nuso.org/articulo/pacto-verde-y-doctrina-sinatra/>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Копійка Валерій Володимирович, науковий редактор

Доктор політичних наук, професор, директор НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Центру досконалості Жана Моне

Андрущенко Світлана Вікторівна

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Борзенко Дмитро Вадимович

Експерт аналітичного центру AdAstra

Весела Наталія Миколаївна

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Глебов Сергій Володимирович

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Куса Ілія Маналович

Аналітик, молодший науковий співробітник Українського інституту майбутнього

Макаренко Євгенія Анатоліївна

Доктор політичних наук, професор, професор кафедри міжнародних медіакомунікацій і комунікативних технологій НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Маковський Сергій Олегович

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Центра досконалості Жана Моне

Манжола Володимир Андрійович

Доктор історичних наук, професор, професор кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Миронова Маргарита Анатоліївна

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Центра досконалості Жана Моне

Міхно Гліб Володимирович

Аналітик НАК «Нафтогаз Україна», амбасадор Європейського кліматичного пакту в Україні

Піпченко Наталія Олександрівна

Доктор політичних наук, професор, професор кафедри міжнародної інформації НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Центра досконалості Жана Моне

Рижков Микола Миколайович

Доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Хилько Олена Леонідівна

Кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики НН Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

CONTRIBUTORS

Valeriy KOPIKA, Editor

Doctor of Political Sciences, Professor, Expert of the Jean Monnet Centre of Excellence, Director of the Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Svitlana ANDRUSHCHENKO

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations and Foreign Policy, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Dmytro BORZENKO

Research Fellow, think-tank «ADASTRA»

Sergii GLEBOV

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations, Odessa I. I. Mechnikov National University

Olena KHYLKO

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations and Foreign Policy, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Iliya KUSA

Research Fellow, Ukrainian Institute for the Future

Ievgeniia MAKARENKO

Doctor of Political Sciences, Professor, Chair of International Media Communication and Communication Technologies, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Sergiy MAKOVSKYY

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations and Foreign Policy, Expert of the Jean Monnet Centre of Excellence, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Volodymyr MANZHOLA

Doctor of Sciences in History, Professor, Chair of International Relations and Foreign Policy, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Hlib MIKHNO

Analyst, National Company «NAFTOGAZ», European Climate Pact Ambassador in Ukraine

Margarita MIRONOVA

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations and Foreign Policy, Expert of the Jean Monnet Centre of Excellence, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Nataliia PIPCHENKO

Doctor of Political Sciences, Professor, Expert of the Jean Monnet Centre of Excellence, Professor of the Chair of International Information of the Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Mykola RYZHKOV

Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Chair of International Information of the Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Nataliya VESELA

PhD in Political Science, Associate Professor of the Chair of International Relations and Foreign Policy, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Наукове видання

Андрущенко Світлана Вікторівна
Борзенко Дмитро Вадимович
Весела Наталія Миколаївна
Глебов Сергій Володимирович
Копійка Валерій Володимирович
Куса Ілія Маналович
Макаренко Євгенія Анатоліївна
Маковський Сергій Олегович
Манжол Володимир Андрійович
Міхно Гліб Володимирович
Миронова Маргарита Анатоліївна
Піпченко Наталія Олександрівна
Рижков Микола Миколайович
Хилько Олена Леонідівна

За редакцією Копійки Валерія Володимировича

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ У МІНЛИВОМУ СВІТІ

Монографія

Друкується за авторською редакцією

Європейський Союз у мінливому світі: Монографія/ В. В. Копійка,
С. О. Маковський, М. А. Миронова та ін.; за ред. В. В. Копійки. – К.: О. Зень,
2022. – 219 с.

ISBN 978-617-601-409-6

Видавець: Олег Зень
Свідectво суб'єкта видавничої справи
серія РВ № 26 від 6 квітня 2004 р.
вул. Кн. Романа, 9/24, м. Рівне, 33022,
068 025 067 4, olegzen@ukr.net
Підписано до друку 20.05.2022 р.
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 12,65.
Гарнітура Cambria.
Наклад 100 прим. Зам. 39.

ISBN 978-617-601-409-6



9 786176 014096