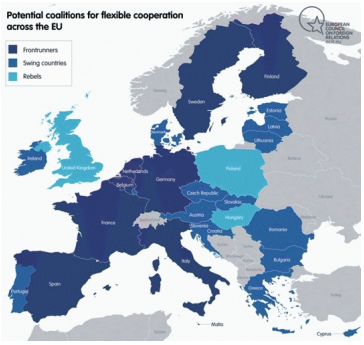


Трансформація ЄС триває весь час впродовж його існування, ставши традиційною відповіддю на нові виклики. Так Європейська спільнота з вугілля та сталі, створена в 1951 році, поступово перетворилася на Євросоюз в його нинішніх обрисах. Від початку Brexit розгорнулась нова дискусія про реформу Євросоюзу.

Впродовж наступних років на ЄС можуть очікувати значні зміни, які матимуть вагомий вплив на його відносини з країнами-партнерами. Ці зміни відкриватимуть додаткове вікно можливостей для України, та водночас створюватимуть певні перешкоди.

Як змінювався Євросоюз

Нагадаємо про зміни, що відбулися останнім часом.На початку 1990-х років була запроваджена Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС для кращої координації дій у міжнародній сфері. Розширення зробило ЄС менш гнучким у прийнятті рішень, через що в 1997 році з’явилася політика "просунутого співробітництва", яка дозволяє групі країн співпрацювати без участі інших країн-членів. Від 2007 року Євросоюз відмовився від принципу консенсусу для схвалення більшості рішень.

Та після того перед Євросоюзом постала низка нових викликів, які досі чекають на ефективну відповідь.

Це – подолання наслідків міжнародної фінансової кризи, терористичні загрози, криза біженців, агресивна зовнішня політика Російської Федерації та початок виходу Великої Британії з ЄС. Саме
Brexit
запустив дискусію про багатошвидкісний Євросоюз. Ідея полягає у диференційованій інтеграції, за якої група країн ЄС можуть йти до більшої інтеграції – без залучення інших держав-членів. Частина дослідників вважає, що мультишвидкісний Євросоюз вже є реальністю, існуючи у формі різних об’єднань європейських країн.

Так, 28 країн є членами ЄС, 29 – членами НАТО, до Шенгену входить 26, до єврозони – 19.

А ще до мультишвидкісної Європи можна віднести неформальні політичні клуби, зокрема Скандинавські країни ЄС, Вишеградську четвірку, Веймарський трикутник, Балтійські країни або Бенілюкс. Такі об’єднання стали міжнародними майданчиками для

узгодження позицій країн-членів та їх спільного відстоювання інтересів у ЄС.
Диференційовану Європу формують також країни, які під час вступу до ЄС зарезервували
opt
-
out
(право не приєднуватися до окремих політик Євросоюзу).

Нові виклики

Міжнародна фінансова криза розпочалась у 2009-2010 роках як суверенна боргова криза в Греції та пізніше поширилась на інші країни ЄС та єврозони. Сьогодні в єврозоні спостерігається стабілізація, але результати кризи мають далекосяжні наслідки. В той час як Франція та Італія підкреслювали геополітичну важливість єдності єврозони, Німеччина, Нідерланди, Фінляндія та низка інших країн наполягали на важливості дотримання фіскальних правил, фактично допускаючи варіант
Grexit
. А деякі посадовці ЄС і досі вважають, що вихід Греції з єврозони сприятиме розвитку останньої. Починаючи з 2014 року неконтрольований потік біженців до Європи, зростання терористичної загрози з боку ІДІЛ та агресія Росії проти України поставили питання про перегляд безпекової політики ЄС.
У вересні 2015 року Рада ЄС прийняла рішення про розселення 120 тисяч мігрантів до інших країн ЄС. Втім, рішення не знайшло консенсусу і дотепер залишається невиконаним. Більше того, в червні 2017 року Єврокомісія розпочала "процедуру порушення" проти Польщі, Угорщини та Чеської Республіки через відмову цих країн приймати мігрантів з Італії та Греції.
Політика розселення виявилась неефективною через різні бачення шляхів вирішення кризи у різних державах-членах; крім того, ситуація продемонструвала брак солідарності серед країн ЄС та призвела до неодноразових звинувачень партнерів у непослідовній міграційній політиці. Міграційна криза та наростаюча загроза з боку "Ісламської держави" мали наслідком погіршення безпекової ситуації всередині Євросоюзу. Низка країн ЄС стали цілями терористичних атак. Члени ЄС почали проводити політику посилення власної безпеки, та відсутність чіткої спільної стратегії призводить до виникнення додаткових конфліктів між країнами.
Агресивна зовнішня політика Російської Федерації є ще одним вагомим фактором, що впливає на безпекову ситуацію в ЄС.
Причому колективна безпека європейських країн можлива і поза НАТО.

Стаття 42.7 Договору про ЄС передбачає надання допомоги державами-членами країні ЄС, що зазнала збройної агресії на своїй території, всіма можливими для них засобами.

Після теракту 13 листопада 2015 року в Парижі Франція вперше в історії активувала цю статтю. Показово, що Франція тоді в першу чергу звернулася до ЄС, а не до НАТО. Та допомога Франції в рамках статті 42.7 була доволі обмеженою. Тож брак дієвих гарантій безпеки в ЄС виводить на новий рівень необхідність реалізації додаткових механізмів, які б дозволили зробити оборонний компонент Євросоюзу більш мобільним та функціональним. Погіршення безпекової ситуації, економічна та міграційна кризи призвели до зростання популярності євроскептичних партій в Євросоюзі. Зрештою, саме зростання євроскептичних настроїв стало причиною запуску процедури виходу Британії з Євросоюзу. Після британського референдуму 27 країн-членів домовилися розпочати діалог про реформу ЄС через
Brexit
.
В результаті 1 березня 2017 року Єврокомісія представила Білу книгу про майбутнє Європи, яка описувала п'ять можливих сценаріїв розвитку Євросоюзу до 2025 року. Серед них:

– зберегти ЄС у нинішньому вигляді;

– сконцентруватися виключно на єдиному ринку;

– дозволити країнам, які хочуть більшої інтеграції, взаємодіяти тісніше разом у низці сфер;

– зосередитись на глибшій інтеграції у сферах спільного інтересу;

– перейти до глибшої інтеграції за всіма напрямками політики.

Така кількість сценаріїв свідчила про відсутність єдиного бачення розвитку блоку.

А на саміті ЄС 25 березня Польща відмовилась підписувати спільну декларацію,

виступивши проти ідеї мультишвидкісної Європи, підтриманої Німеччиною та Францією.З рештою, трактування в декларації були пом'якшені, але основна ідея збережена. У прийнятому документі країни домовилися, що рухатимуться з різними темпами та інтенсивністю, але дотримуватимуться єдиної політики.

Як зміниться ЄС?

Нині Євросоюз змушений шукати нові додаткові гарантії безпеки. В Глобальній стратегії ЄС, опублікованій в 2016 році, підкреслюється, що Союз повинен досягти власної стратегічної автономності. А це можливо лише в разі створення власної європейської армії. Та в ЄС сьогодні немає єдиної позиції щодо цієї ідеї. Окрім того, серед представників Євросоюзу немає єдиного розуміння, як така структура функціонуватиме. Хоча держави-члени, військовий потенціал яких відповідає більш високим критеріям, можуть утворити військовий союз і без участі інших членів ЄС.
Для цього потрібне голосування в Раді ЄС за принципом кваліфікованої більшості. В подальшому інші держави-члени зможуть приєднатися до постійної структурованої співпраці (PESCO), якщо вони відповідатимуть встановленим критеріям.
Ще одним механізмом, який може бути використаний в рамках мультишвидкісної Європи, є механізм "просунутого співробітництва". Він дозволяє групі як мінімум з 9 країн впроваджувати передову інтеграцію без участі інших. "Просунуте співробітництво" має сприяти загальним цілям Євросоюзу та бути відкритим для всіх країн-членів, не може бути застосоване у сферах, де ЄС має виключну компетенцію, а також не повинне завдавати шкоди територіальній згуртованості та виступати перепоною або дискримінацією в торгівлі між державами-членами.
Така велика кількість умов робить запуск "просунутого співробітництва" досить складним процесом.
До цього часу механізм було застосовано лише тричі: у сфері європейського унітарного патенту, закону про розлучення для міжнародних пар та врегулювання майнових питань для міжнародних пар. Наразі в ЄС на узгодженні знаходиться ще дві пропозиції в рамках "просунутого співробітництва": створення Офісу європейського публічного прокурора та введення податку на фінансові операції.
Остання ідея була запропонована в 2011 році в рамках всього ЄС, та рішення не знайшло одностайної підтримки. За рік 11 країн розпочали утворення податку на фіноперації через механізм "просунутого співробітництва", але досі не узгодили технічні деталі, а Естонія вийшла з переговорів. Серед перепон - занепокоєння деяких країн щодо відтоку капіталу в інші через додатковий податок.
За оцінками Єврокомісії, такий податок може додатково приносити країнам 22 млрд євро щороку та 57 млрд євро, якщо його приймуть 27 держав ЄС. 8 червня 2017 року 20 держав-членів ЄС в рамках "просунутого співробітництва" погодили ухвалення законодавства, що встановлює деталі функціонування Європейської прокуратури, а 5 липня за нього проголосував Європарламент.
З урахуванням усіх необхідних процедур Офіс європейського прокурора має

запрацювати до 2021 року. Прокуратура займатиметься розслідуваннями і переслідуваннями шахрайства та інших злочинів, що стосуються фінансових інтересів ЄС. Йдеться про операції з європейськими фінансами і транскордонне шахрайство з ПДВ, внаслідок чого країни ЄС щорічно втрачають як мінімум 50 млрд євро податків. Після виходу Британії з ЄС питання про пошук додаткового фінансування набуває для ЄС особливого значення. Щорічний вклад Сполученого Королівства до бюджету ЄС складає приблизно 10-11 млрд євро. За повного функціонування Офісу європейського публічного прокурора бюджет ЄС зможе отримати додаткові надходження, які дещо компенсують втрати від Brexit.
Ідея про те, як фінансувати більше за менших витрат, звучить і в іншому контексті. Так, Німеччина вже запропонувала прив'язати з 2020 року видачу фінансування з Фонду гуртування до виконання стандартів в області верховенства права, ідею підтримали Австрія та Швеція, які вважають, що країни, які не продемонстрували солідарності з іншими в питанні вирішення міграційної кризи, мають бути обмеженими в доступі до фінансування.
Обмеження можуть зачепити, зокрема, Угорщину та Польщу, яких в останній час звинувачують у нехтуванні верховенством права та у відсутності солідарності у питанні біженців. Країни-реципієнти, напевно, будуть проти нової ініціативи, та Німеччина, яка є найбільшим вкладником як до Фонду гуртування, так і до бюджету ЄС, матиме вагому роль у цих переговорах.
Після фінансової кризи в ЄС залишається на порядку денному питання про укріплення інститутів єврозони, пропонується створити нові органи (казначейство єврозони, валютний фонд, пост міністра фінансів). Нині між президентом Франції та канцлером Німеччини, які є двигунами цього процесу, існує спільне бажання до поглиблення інтеграції в єврозоні, та погляди цих країн і досі не збігаються з усіх запропонованих питань. Зокрема, Німеччина виступає за бюджетну економію та проти рішень, які б могли призвести до покриття бюджетних дефіцитів інших країн, а Франція – за збільшення фінансування окремих проектів в єврозоні.

Вплив на Україну

Виклики, які постали перед Євросоюзом, потребуватимуть від нього більшої зосередженості на внутрішніх реформах та вирішенні власних безпекових загроз.

Отже, політика розширення навряд чи лишатиметься на порядку денному до завершення активного періоду трансформації. Крім того,Brexit означатиме втрату одного з найбільших прихильників євроінтеграції України.
Тому Україні в найближчій перспективі варто зосередитись на розвитку вже існуючих форматів співпраці з Євросоюзом. Це чітко артикулюють сьогодні і в Брюсселі, наполягаючи, в першу чергу, на виконанні Угоди про асоціацію та реалізації програм

співробітництва в рамках Східного партнерства.
Та очевидно, що реформи, які відбуваються в ЄС, можуть відкрити додаткове вікно можливостей для України.

Створення диференційованої Європи з ядром більш інтегрованих країн та поясу країн, що побажали залишити більше повноважень національним урядам, підвищує шанси України на вступ до ЄС. Виключно в разі успішних реформ в Україні, Київ міг би спробувати розпочати переговори про вступ до мультишвидкісного Євросоюзу.Але в цій ситуації потрібно враховувати і фактор збройного конфлікту між Україною та Росією. До його вирішення питання про приєднання матиме малий шанс на успіх. Вочевидь, Євросоюз не бажатиме переносити додатковий тягар конфлікту у внутрішньополітичну площину.

Ярослав Литвиненко, www.eurointegration.com.ua

весілля таодруження