

УДК 061.1(327.82)

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ АНТИКРИЗОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЄВРОСОЮЗУ

У статті розглядаються проблеми формування антикризової стратегії Європейського Союзу. Зазначається, що спроби реалізації спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС здійснюються за умов не сформованості загальноєвропейського громадянського суспільства. Внаслідок цього ЄС опинився перед викликами «прямої демократії», що має свій прояв у ризиках перемог європейських скептиків на референдумах щодо ключових питань подальшого розвитку європейської інтеграції. Мова йде про нідерландський референдум щодо ратифікації Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, а також про референдум щодо виходу Великої Британії з ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, антикризова стратегія, спільна зовнішня політика і політика безпеки, пряма демократія.

Динамічні процеси змін у сучасній системі міжнародних відносин стосуються не лише окремих національних держав – великих світових гравців, впливових регіональних держав, середніх за розмірами і ступенем впливу держав, або навіть «держав, які не відбулись», - а й зразкових міждержавних інтеграційних об'єднань на зразок Європейського Союзу. У 1990-х рр. чеський президент Вацлав Гавел, говорячи про необхідність прийняття до нерозділеної Європи країн Центральної Європи, попереджав, що «нестабільність, бідність, безнадія та хаос у країнах, які позбулися тоталітарного правління, можуть загрожувати Заходу не гірше за воєнні арсенали колишніх тоталітарних урядів»¹. Після «арабських революцій» 2011 р. та геополітичних змін у Східній Європі 2013-



ГОРОБЕЦЬ І.В.,
кандидат
історичних наук,
доцент кафедри
регіональних систем
та європейської
інтеграції,
Дипломатична
академія України
при МЗС України



МАРТИНОВ А.Ю.,
доктор історичних
наук, професор,
провідний
науковий
співробітник
відділу всесвітньої
історії і
міжнародних
відносин Інституту
історії України
НАН України

2016 рр. це слушність цього попередження стосується вже не лише країн «старої» Європи. Масштабні розширення Євросоюзу 2004 р., 2007 р., 2013 р. фактично були ефективною стратегією протидії економічній рецесії. Але внаслідок «втоми від розширень» на Схід, масової нелегальної міграції з Близького Сходу до розвинутих країн ЄС, непевності зі східноєвропейською політикою Євросоюзу зараз спостерігається загострення проблеми формування ефективної антикризової стратегії Євросоюзу.

Внутрішнє і зовнішнє становище ЄС ускладнюються проблемами різного стратегічного рівня: від міждержавних до власне національних особливостей кожної з нинішніх 28 держав-членів Євросоюзу. Внаслідок цього погодження антикризової стратегії розвитку ЄС неможливе без попередньої гармонізації різних національних інтересів, які особливо актуалізуються за економічних негараздів, а також удосконалення механізмів прийняття оперативних рішень як на національному, так і на наднаціональному рівнях. Президент Європейського парламенту Мартін Шульц у монографії «Пов'язаний гігант. Європейський останній шанс» проаналізував найгірші сценарії розвитку кризи європейської інтеграції. Зокрема, у разі «розпаду Монетарного союзу ЄС збільшуватимуться ризики дестабілізації соціально-економічної сфери Європи, а разом із тим посилення антиєвропейських ультраправих популістських політичних настроїв. Ймовірний перегляд умов функціонування Шенгенського простору загрожує не просто поверненням до візового режиму, а й втратою європейських свобод, таких як свобода вільного пересування робочої сили і послуг. Внаслідок вірогідного несприятливого розвитку подій підваженими будуть позиції Європи у глобальній системі міжнародних відносин. Така Європа опиниться перед реальними ризиками повернення до воєвничого націоналізму»². Недопущення розвитку цих тенденцій залежить від обрання оптимальної стратегії подальшого розвитку процесу європейської інтеграції.

Зокрема, формування та реалізація спільної зовнішньої та безпекової політики Євросоюзу відбувається в умовах серйозних дебатів з приводу сенсу, змісту, форм організації та функціональних особливостей дипломатичної служби Європейського Союзу. Ще до підписання 13 грудня 2007 р. Лісабонського договору реформ стало зрозуміло, що сформувалися декілька рівнів дискусії. Перший рівень обговорення цієї проблеми пов'язаний

зі «старими» країнами-членами Євросоюзу. Національні еліти зайняли діаметральні позиції. Якщо лівоцентристські, правоцентристські та ліберальні європейські партії підтримують міжурядовий підхід до розвитку процесу європейської інтеграції та його вихід на наднаціональний рівень співпраці, то ультраправі різко заперечують проти нього. Дискусія ще більше загострилася після трьох недавніх хвиль розширення Євросоюзу. Так склався другий рівень дискусій навколо проблем спільної зовнішньої та безпекової політики Євросоюзу, до якого належать його «неофіти». Більшість з 13 нових країн-членів займають обережну позицію щодо домінування наднаціональних принципів у діяльності Євросоюзу. Країни «Вишеградського блоку» (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина), країни Балтії (Литва, Латвія, Естонія), балканські країни (Словенія, Болгарія та Румунія, Хорватія), а також середземноморські (Мальта та Кіпр) віддають перевагу традиційній національній зовнішній політиці та власним дипломатичним службам. Крім того, серед «старих» країн-членів Євросоюзу скептично до перспектив спільної зовнішньої та безпекової політики ставляться Велика Британія, Данія, а також нейтральні Австрія, Ірландія, Швеція, Фінляндія³. Основна проблема полягає в тому, що спроба формування європейської наднаціональної політики реалізується за умов відсутності цілісного європейського громадянського суспільства. До виникнення непорозумінь призводять різні національні ідентичності країн-членів Європейського Союзу, та слабка «федеральна» згуртованість. В процесі прийняття рішень часто діють не лише національні інтереси, а й національні стереотипи. Національні уряди, які суттєво впливають на спільну зовнішню політику ЄС, іноді не зацікавлені у її повній реалізації та обмеженні власних повноважень та сфери компетенції. Часто джерелом протиріч стають проблеми гармонізації відносин між різними інституціями Євросоюзу, зокрема, Європейським парламентом та Європейської Комісією. Іноді запропоновані на експертному рівні рішення певних проблем міжнародних відносин не завжди відповідають політичному баченню цих проблем країнами-членами Євросоюзу. Наглядний приклад цього дає фінансова криза в Греції та спроби її вирішення. Ці події довели, що недостатньо ефективними є механізми наднаціонального контролю за державами-членами у випадку невиконання ними своїх зобов'язань.

Фактично досі національні уряди залишаються головними «продюсерами» зовнішньої політики, а Євросоюз лише її «актором», чия ефективність та активність залежить від ступеня добрих або поганих відносин з «продюсерами». Верховний представник ЄС з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки не є ексклюзивним суб'єктом дипломатії Євросоюзу. Свої представницькі функції мають президент Європейської Ради та президент Європейської Комісії.

Важливе місце відповідно до статті 13а Лісабонського договору має взаємодія дипломатичного апарату Євросоюзу зі співробітниками національних дипломатичних служб країн-членів ЄС. Останні налаштовані досить критично. Німеччина вимагає забезпечення демократичного контролю за діяльністю такого «бюрократичного молоху» як апарат сучасного Європейського Союзу⁴.

У контексті розробки ефективної антикризової стратегії розвитку ЄС важливий напрямок діяльності дипломатичної служби ЄС пов'язаний із відносинами зі США. На початку квітня 2010 р., перебуваючи у Празі, президент США Барак Обама зустрівся з лідерами більшості країн Центральної та Південно-Східної Європи. Однак різні позиції між «старожилами» та «неофітами» Євросоюзу дають додаткові можливості Сполученим Штатам впливати на формування та реалізацію спільного зовнішньополітичного курсу Євросоюзу. Суверенні країни Євросоюзу досить часто критично налаштовані одна до одної, хоча цей факт може певний час маскуватися потребами солідарності у відносинах із зовнішнім світом. Зрозуміло, що поки наявні спільна мета та інтереси держави члени Євросоюзу виконуватимуть взяті на себе зобов'язання. Як тільки нівелюється фактор тотожності або близькості інтересів, зникають й мотиви для погоджених спільних дій.

Водночас про незавершеність процесу оформлення дипломатичної служби ЄС свідчать проблеми оформлення розвідувального співтовариства Європейського Союзу. Побудова відповідних вертикальних розвідувальних структур вимагатиме створення спеціалізованого європейського розвідувального агентства, яке візьме на себе аналітичні функції та стане центром збирання інформації від національних спеціальних служб. Однак поки що незрозуміло як це кореспондуватиметься з розвідувальними структурами НАТО і не зрозуміло як фінансувати цю діяльність. Натомість горизонтальна координація сприяє побудові мережі, за до-

помоги якої спрощується процедура встановлення як двосторонніх так і багатосторонніх контактів для обміну розвідувальною інформацією. Зрозуміло, що це вимагатиме інституціоналізації відносин між учасниками. Поки що розвідувальне співтовариство Європейського Союзу представлене сукупністю розвідувальних співтовариств країн-членів Європейського Союзу. Від них залежить, наскільки Європа просунеться шляхом створення єдиної наднаціональної розвідувальної служби. Наприклад, Велика Британія має відразу три розвідувальні служби: MI-6 (зовнішня розвідка), MI-5 (контррозвідка) та Центр урядового зв'язку. Зовнішня розвідка ФРН (Bundesnachrichtendienst) залишається у підпорядкуванні бундесканцлера. Зовнішня розвідка Франції складається з дев'яти спеціальних служб, підпорядкованих трьом міністерствам. Наприклад, Дирекція військової розвідки здійснює збирання та аналіз інформації, здобутої тактичною та стратегічною розвідкою. Генеральна дирекція зовнішньої безпеки здійснює розвідку та контррозвідку за межами Франції. Дирекція захисту та безпеки оборони виконує функції військової контррозвідки. Натомість Управління зі стратегічних питань проводить стратегічний аналіз та середньострокове прогнозування, інформаційно-аналітичне забезпечення міжнародних переговорів. Отже, навіть з вище наведеного простого переліку фактів зрозуміло, що в значній часовій перспективі не буде європейського аналогу ЦРУ США, оскільки національні спецслужби держав-членів Євросоюзу більше між собою конкурують, ніж взаємодіють.

Таким чином, справжня спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС можлива лише за наявності конфедерації. Однак після початку світової економічної кризи 2008 р. домінують протилежні тенденції до спроб «націоналізації» найважливіших сфер діяльності Євросоюзу.

Європейський Союз опинився перед викликами прямої демократії. Як відомо, 6 квітня 2016 р. за достатньої активності електорату більшість голландців проголосувала проти вже ратифікованої нідерландським парламентом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Ще більше невизначеності додав британський референдум про вихід з Євросоюзу, який був запланований на 23 червня 2016 року. Європейська еліта не дуже активно обговорювала підсумки референдуму в Нідерландах, які могли негативно вплинути на результат референдуму про вихід Великої Британії з ЄС⁵.

Збереження Великої Британії в Євросоюзі пов'язане із питанням створення Трансатлантичної зони вільної торгівлі. Звертаємо увагу на той факт, що переговори між Євросоюзом і США щодо Трансатлантичної зони вільної торгівлі розпочались на фоні кризи в зоні євро. Державний департамент США ініціював у 2007 р. черговий раунд переговорів з Європейським Союзом про умови створення зони вільної торгівлі. Федеральний канцлер Німеччини Ангела Меркель до загострення кризи з біженцями із країн Північної Африки та Близького Сходу вважала, що європейцям треба бути готовими, що у певних сферах останнє слово буде не за окремими країнами, а за Європейським Союзом з єдиною валютою і армією. Ці заяви лунали вже на фоні появи під впливом «арабських революцій» 2011-2014 рр. «середземноморського поясу нестабільності» вздовж південних кордонів Євросоюзу. Вже була зруйнована економіка Лівії, великих масштабів набирала війна в Сирії.

Але Європейському Союзу вкотре не вистачило спільної політичної волі і ментальних передумов для створення спільної сильної армії і поліції, здобуття великого «силового» зовнішньополітичного впливу, створення потужної європейської інтеграційної ідеології, не вистачало лояльності населення до наднаціональних структур влади.

Критики проекту Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій між Європейським Союзом і США наголошують, що під приводом «комерційної таємниці» євроатлантичні переговори відбувались негласно, без дотримання принципів публічної дипломатії. Лише гострота такої критики спонукала європейських бюрократів відреагувати на критику та почати пропагувати переваги такої угоди між Європейським Союзом і США. У жовтні 2015 р. європейський комісар з питань торгівлі Сесілія Мальстрьом офіційно ознайомила громадськість з актуальним станом переговорів про підготовку тексту Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій⁶. 4 листопада 2015 р. було опубліковано позитивний висновок європейського омбудсмена з приводу підготовки Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій⁷. Водночас у середовищі політичних сил, які скептично налаштовані щодо європейської інтеграції, посилюються критичні настрої й щодо угоди зі США. Правда, за винятком «Національного фронту» Марін Ле Пен, ці політичні сили є переважно позапарламентськими на національному рівні, але вони представлені у Європейському

парламенті. На думку європейських ультраправих, масове переселення арабських біженців це спосіб розмивання європейської ідентичності та забезпечення умов для якісно нового етапу глобалізації. Ультраправі вбачають у цьому процесі створення із Європейського Союзу «ерзацу» Сполучених Штатів Америки як ринку збуту товарів транснаціональних корпорацій⁸.

Спроби поєднання економічних зусиль США і ЄС можна розглядати як відповідь на глобальний економічний виклик Китаю. У січні 2016 р. у Пекіні відкрився центральний офіс Азійського банку інфраструктури інвестицій (АБІІ). Його статутний капітал становить сто мільярдів доларів. Серед головних акціонерів Китай, Індія, Японія, Росія, Німеччина. Передбачається, що АБІІ стане фінансовим джерелом для багатьох великих проектів, зокрема, пов'язаних із «Шовковим шляхом». Китай розглядає діяльність цього банку як один із фінансових інструментів стимулювання розвитку своєї економіки⁹. Утім, адміністрація президента США Барака Обами вимушена зважати на той факт, що американські профспілки невдоволені угодою про Транстихоокеанське партнерство. Аналогічні за непокоєння викликають у профспілковому середовищі США й переговори з Євросоюзом¹⁰.

20 лютого 2016 р. лідери держав-членів Європейського Союзу після триденних переговорів з Великою Британією досягнули компромісу щодо умов, на яких британська еліта готова погодитись на «невихід» із Євросоюзу. За офіційними результатами переговорів було оголошено, що сторони домовились щодо основних положень, які відстоював британський прем'єр-міністр Девід Кемерон. Зокрема, лідери країн-членів Євросоюзу погодились, що Велика Британія не повинна приєднуватись до Монетарного союзу. Але Лондон як один із найбільших світових фінансових центрів залишив за собою право дорадчого голосу у справах Монетарного союзу. Також прем'єр-міністр Девід Кемерон домігся особливих прав Великої Британії у дотриманні договірно-правових норм Євросоюзу. Мова йде про гарантії неучасті Великої Британії у гіпотетичних проектах по створенню «Сполучених Штатів Європи». Крім того, країни-члени Євросоюзу погодились на особливі умови соціальної політики Великої Британії щодо мігрантів. Офіційний Лондон домагався згоди Євросоюзу на обмеження виплат трудовим мігрантам з країн-членів Євросоюзу. Насамперед мова йде про поляків та чехів. Тепер Велика Британія має можливість у

разі втрати ними роботи платити їм субсидії після чотирьох років легального перебування у Британії. Відразу після завершення цих переговорів Девід Кемерон оголосив про призначення на 23 червня 2016 року референдуму з питання виходу Великої Британії із Європейського Союзу. Причому Девід Кемерон не втратив нагоду нагадати, як він ненавидить Євросоюз та похвалити себе за поступки, яких від цього нелюбого союзу він домогся.

Наприкінці квітня 2016 р. президент США Барак Обама з метою просування ідеї Трансатлантичної зони вільної торгівлі відвідав Лондон і Ганновер. За підсумками переговорів Б. Обами з А. Меркель, британським прем'єр-міністром Д. Кемероном, французьким президентом Ф. Олландом та італійським прем'єр-міністром М. Ренці американська сторона наполягала на тому, що правила світової торгівлі мають виписувати США¹¹. Після цього у Німеччині вибухнув політичний скандал, коли баварська газета «Süddeutsche Zeitung» опублікувала таємні документи про переговори щодо створення зони вільної торгівлі. Як з'ясувались, США ультимативно домагаються від ЄС послаблення стандартів безпеки у сфері харчової промисловості, натомість погрожуючи торговельною війною у випадку відхилення цих пропозицій¹².

Визначальне значення для реалізації проекту Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій між Європейським Союзом і США мають президентські вибори у США 8 листопада 2016 року. Американський істеблішмент тримає у полі уваги як стратегію збереження однополярного світу, так і можливу альтернативу «американському принципату», тобто лідерству серед рівних (за правами й обов'язками) країн Заходу¹³.

Претендент на посаду президента США від Демократичної партії Гіллари Клінтон вмотивована на підтримку Тихоокеанського економічного співтовариства й до останнього моменту обережно

висловлюється на користь Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій між Європейським Союзом і США. Адже вона не хотіла давати привід для додаткової критики, позаяк ця угода активно готувалася за часів її перебування на посаді державного секретаря США. Досить критично до Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій між Європейським Союзом і США ставиться кандидат на посаду президента США від Республіканської партії Дональд Трамп. Отже, успішність реалізації проекту Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій між Європейським Союзом і США залежить від результату референдуму 23 червня 2016 р. про вихід або продовження перебування Великої Британії в Євросоюзі та від результату президентських виборів у США 8 листопада 2016 року. Правда, й надалі на заваді цьому процесу можуть стати президентська кампанія весни 2017 р. у Франції та вересневі 2017 р. вибори бундестагу ФРН. Найгірше для цього проекту те, що вирішальний етап переговорів припав на період завершення другого президентського терміну Барака Обами, який більшу частину свого політичного капіталу використав на створення Тихоокеанського економічного співтовариства. На підписання Трансатлантичної угоди про свободу торгівлі та інвестицій Євросоюзу і США поки що не вистачає часу і політичних ресурсів. Аналогічні проблеми Євросоюз має із формуванням і реалізацією інших аспектів своєї великої стратегії подолання кризи. Мова йде про адаптацію до нових умов спільної міграційної політики, погодження курсу щодо залучення до Євросоюзу країн Західних Балкан, а також Туреччини. Період 2016-2020 рр. є визначальним для цього процесу, адже у разі не вирішення зазначених задач, можна буде очікувати на подальше погіршення як внутрішньополітичних, так і зовнішньополітичних умов для розвитку процесу європейської інтеграції.

ПОСИЛАННЯ:

1. Цит. за Мілада Анна Вахудова. Нерозділена Європа. Демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / Пер. з англ. – К, 2009. – С.106.
2. Martin Schulz. Der Gefesselte Riese. Europas letzte Chance. – Berlin, 2013. – S.115-138.
3. Franco Algeri, Thomas Bauer. Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon // Werner Weidenfeld (Hrsg). Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. – München. – 2008. – S.125.
4. Stefan Fröhlich. Deutsche Außen und Sicherheitspolitik im Rahmen EU // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2008. - №43. – S.19.
5. Нідерланди хочуть змінити Угоду про асоціацію України з ЄС // Дзеркало тижня. - №14. – 16-22 квітня 2016. – С.1.

6. Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 119/2015/php on the European Commission's handling of a request access to documents related to TTIP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/61261/html.bookmark>
7. Trade Debates - Liberal Voices Need. European Commission – Speech. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154013.pdf
8. Thilo Sarrazin. Europa braucht den Euro nicht. – München, 2012. – S.162.
9. Баликова Ніна. Китай відкрив Азійський банк інфраструктури інвестицій // Голос України. – 2016. - №11. – 22 січня. – С.9.
10. Transatlantic Economic Council: Cooperation on Innovation and Growth. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.state.gov/r/pa/pr5/p5/2015/02/237641.htm
11. President Obama: The TPP would let America, not China, lead the way on global trade // <https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-trade/2016/05/02/680540-story.html>
12. TTIP – Transparenz, die keine ist // www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ttip-papiere-ttip-transparenz-die-keine-ist1.2976495
13. Christopher Hemmer. American Pendulum. Recurring Debates in U.S. Grand Strategy. – Ithaca, 2015. – P.114.

Gorobets I.V., Martynov A.Y. Problems of the EU anti-crisis strategy development / Diplomatic academy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Leading Researcher of the National Academy of Sciences of Ukraine

The article considers development of the EU anti-crisis strategy. It is reported that attempts to implement the Common Foreign and Security Policy of the European Union are carried out under the immature pan-European civil society. Consequently, the EU is facing the challenges of “direct democracy”, which imply the dominance risk of European skeptics in referendums devoted to key issues of further development of European integration. The case in point is the Dutch referendum on the ratification of the Association Agreement between the EU and Ukraine, as well as the referendum on the UK exiting the EU.

Key words: European Union, anti-crisis strategy, Common Foreign and Security Policy, direct democracy.

Горобец І.В., Мартынов А.Ю. Проблемы формирования антикризисной стратегии Евросоюза / Дипломатическая академия Украины при МИД Украины, Институт истории Украины НАН Украины

В статье рассматриваются проблемы формирования антикризисной стратегии Европейского Союза. Показано, что попытки реализации общей внешней политики и политики безопасности ЕС осуществляются в условиях отсутствия общеевропейского гражданского общества. Поэтому ЕС оказался перед рисками «прямой демократии», что проявляется во влиянии европейских скептиков на результаты референдумов по ключевым вопросам дальнейшего развития европейской интеграции. Речь идет о голландском референдуме по вопросу ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, а также о референдуме по поводу возможного выхода Великобритании из ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, антикризисная стратегия, общая внешняя политика и политика безопасности, прямая демократия.

Стаття надійшла до редакції: 12.09.2016

Рекомендовано до друку: 22.11.2016