



УДК 061.1ЄС

DOI: 10.15421/15201734

Майбутнє ЄС в контексті сценаріїв його розвитку до 2025 р.

О. М. Рудік

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Розглянуто запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього розвитку ЄС до 2025 р.: «Продовжуємо роботу», «Нічого, крім єдиного ринку», «Ті, хто бажають більшого, роблять більше», «Робити менше, але більш ефективно», «Робити набагато більше разом». Європейська Комісія наголошує, що роль ЄС як позитивної глобальної сили є за сучасних умов більш важливою, ніж коли-небудь. Однак, під тиском глобальної конкуренції місце й економічна вага об'єднаної Європи в світі зменшуються, що є вагомою підставою для збереження єдності Союзу заради досягнення більшого. Визначені та стисло охарактеризовані переваги й недоліки кожного зі сценаріїв. З'ясовано спільні риси цих сценаріїв: по-перше, всі вони виходять з того, що Велика Британія вийде з ЄС, по-друге, жоден із них не ставить під сумнів необхідність збереження спільної валюти євро та Шенгенської зони, по-третє, в жодному сценарії не згадується подальше розширення ЄС. Оскільки жоден із запропонованих сценаріїв не передбачає повну дезінтеграцію ЄС, тобто зникнення його як суб'єкта геополітики, зроблено висновок про те, що у стратегічній перспективі всі окреслені моделі майбутнього розвитку Союзу влаштовують Україну. Більше того, запропоновані нещодавно Президентом України та Європейським Парламентом кроки щодо поглиблення економічної інтеграції України з ЄС та асоціації з Шенгенською зоною також не суперечать будь-якому зі сценаріїв.

Ключові слова: державне управління; міжнародні відносини; європейська інтеграція; європеїзація; Європейська Комісія; європейська інтеграція України

The future of the EU in the context of scenarios for its development by 2025

O. M. Rudik

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article researches the scenarios for the future development of the EU by 2025 proposed by the European Commission. The white paper on the future of EU looks at how Europe will change in the next decade, from the impact of new technologies on society and jobs, to doubts about globalization, security concerns and the rise of populism. The European Commission emphasizes that the Europe's role as a positive global force is more important today than ever. However, under the pressure of global competition the United Europe's place in the world and its economic weight are shrinking, which is a solid foundation for preserving the unity of the Union for the sake of achieving greater. On the contrary, the most desirable scenario, as can be seen from the speech by the President of the European Commission, is to give the European Union a greater amount of power, resources and decision-making powers. As a result, cooperation between the EU-27 Member States will deepen in all areas than ever before.

The White Paper outlines five main scenarios («Carrying on», «Nothing but the single market», «Those who want more do more», «Doing less more efficiently», «Doing much more together»), each of them provides an opportunity to look at the possible state of affairs in the Union by 2025, depending on the choice that the EU will make by 2019. In the opinion of Jean-Claude Juncker, the most negative

Цитування даної статті: Рудік О. М. Майбутнє ЄС в контексті сценаріїв його розвитку до 2025 р. / О. М. Рудік // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 60-70.

Citation of this article: Rudik, O.M (2017). Maibutnie YeS v konteksti tsenariiv yoho rozvytku do 2025 r. [The future of the EU in the context of scenarios for its development by 2025]. *Public administration aspects*, 5 (11), 60-70.

Received: 01.11.2017

Accepted: 09.11.2017

scenario of the EU development, and therefore extremely undesirable, is to bring its goals to purely economic, focusing the Union's activities on the development of a single internal market and ensuring its uninterrupted functioning («Nothing but the single market» scenario).

Based on data from the European Commission the author shows and briefly describes the key advantages and disadvantages of each of the scenarios. The common features of these scenarios are outlined: first, they all come from the fact that the United Kingdom withdraws from the EU; secondly, none of them doubts the need to preserve the euro as common currency and the Schengen zone, thirdly, neither the scenarios refers to further EU enlargement. Since none of the proposed scenarios provides for the complete disintegration of the EU, that is, the disappearance of it as a geopolitical actor, it is concluded that in the strategic perspective all the outlined models of the EU's future development suit Ukraine. Moreover, the steps recently proposed by the President of Ukraine and the European Parliament for deepening the economic integration of Ukraine with the EU and its association with the Schengen area also does not contradict any of the scenarios.

Keywords: public administration; international relations; European integration; Europeanization; European Commission; European integration of Ukraine

Будущее ЕС в контексте сценариев его развития до 2025 г.

А. Н. Рудик

*Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Рассмотрены предложенные Европейской Комиссией сценарии будущего развития ЕС до 2025 г.: «Продолжаем работу», «Ничего, кроме единого рынка», «Те, кто хотят большего, делают больше», «Делать меньше, но более эффективно», «Делать гораздо больше вместе». Европейская Комиссия отмечает, что роль ЕС как положительной глобальной силы является в современных условиях более важной, чем когда-либо. Однако, под давлением глобальной конкуренции место и экономический вес объединенной Европы в мире уменьшается, что является весомым основанием для сохранения единства Союза ради достижения большего. Определены и кратко охарактеризованы преимущества и недостатки каждого из сценариев. Выявлены общие черты этих сценариев: во-первых, все они исходят из того, что Великобритания выйдет из ЕС, во-вторых, ни один из них не ставит под сомнение необходимость сохранения общей валюты евро и Шенгенской зоны, в-третьих, ни в одном из сценариев не упоминается дальнейшее расширение ЕС. Поскольку ни один из предложенных сценариев не предусматривает полную дезинтеграцию ЕС, то есть исчезновение его как субъекта геополитики, сделан вывод о том, что в стратегической перспективе все указанные модели будущего развития Союза устраивают Украину. Более того, предложенные недавно Президентом Украины и Европейским Парламентом шаги по углублению экономической интеграции Украины с ЕС и ассоциации с Шенгенской зоной также не противоречат любому из сценариев.

Ключевые слова: государственное управление; международные отношения; европейская интеграция; европеизация; Европейская Комиссия; европейская интеграция Украины

Постановка проблеми. В своєму щорічному зверненні до Європейського Парламенту щодо становища Європейського Союзу в 2016 р. (14 вересня 2016 р.) Голова Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер зазначив, що ЄС конче потребує бачення довгострокової перспективи, яке буде викладене Європейською Комісією у Білій книзі в березні 2017 р. [8] Оприлюднена 1 березня 2017 р. Біла книга

щодо майбутнього Європи [4] стала внеском Комісії до ювілейного саміту ЄС, який відбувся в Римі 25 березня 2017 р. Біла книга представляє бачення на те, як Європа змінюватиметься протягом наступного десятиліття: від впливу нових технологій на суспільство і робочі місця до сумнівів щодо глобалізації, проблем безпеки та зростання популізму. В документі сформульований вибір, пе-

ред яким постав ЄС: бути відкинутим на узбіччя цими тенденціями, або подолати їх і скористатися новими можливостями, які вони приносять. Зазначається, що роль ЄС як позитивної глобальної сили є сьогодні більш важливою, ніж коли-небудь. Однак, населення і економічна вага об'єднаної Європи зменшується, тоді як в ряді країн Азії та Латинської Америки, економіка яких стрімко розвивається, ці показники зростають. Так, до 2060 р. населення ЄС становитиме менше, ніж 5 % світового (в 1900 р. – близько 25 %), а населення жодної з держав-членів не становитиме навіть 1 % від населення світу. В 2030 р. відносна економічна міць ЄС становитиме 20 % від світового ВВП, порівняно з 22 % на даний момент (в 2004 р. – 26 %) [11, р. 8]. Такі тенденції є вагомими підставами для збереження єдності заради досягнення більшого. Наголошується, що процвітання Європи як позитивної глобальної сили продовжуватиме залежати від її відкритості та міцних зв'язків зі своїми партнерами.

Аналіз досліджень і публікацій.

Проблематика майбутнього ЄС, особливо в контексті сучасних глобальних викликів та проблем, виходу Союзу на нові рівні інтеграції, пошуку шляхів поглиблення економічної інтеграції держав-членів та згуртування народів об'єднаної Європи є надзвичайно актуальною, через що постійно перебуває у сфері наукових інтересів науковців, широко коментується експертами в мас-медіа. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських, дослідників можна виділити праці М. Сус, Ф. Пфайфер, С. Кауманн, М. Лохауса, Х. Патомякі, С. Панебянка, Р. Аккрілла, Я. Трондала, Б. Лерута, С. Гензеля, П. Топоровського, С. Умінські та інших учених, в яких аналізуються сценарії майбутнього ЄС, зокрема в сферах спільної зовнішньої та безпекової політики й спільної безпекової та оборонної політики Союзу, фінансів, а також можливий вплив дезінтеграції ЄС на світову політику та економіку. Надійним джерелом також є документи і аналітичні матеріали Європейської Комісії та інших інститутів

ЄС. Заслужують на увагу також публікації в європейських друкованих та електронних ЗМІ, автори яких – І. Костакі, Г. Готев, Дж. Бартоломеус, А. Куйверс, Б. Лаффан, Е. Залан та ін. – оперативно аналізують запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього ЄС, висвітлюють події, що стосуються їх обговорення, а також наводять реакцію на них політиків та експертів.

Метою статті є розгляд розроблених Європейською Комісією сценаріїв майбутнього розвитку ЄС до 2025 р. на основі аналізу переваг і недоліків кожного з них, а також з'ясування, того, який із цих сценаріїв є найліпшим для перспектив європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. У Білій книзі викладені п'ять основних сценаріїв, кожен із яких надає можливість поглянути на можливий стан справ у Союзі в 2025 р. залежно від вибору, який ЄС зробить до 2019 р. – року ймовірного (якщо не буде прийнято інше рішення) виходу Великої Британії з ЄС (березень) та чергового інституційного циклу Союзу, що розпочнеться виборами в Європейський Парламент (червень) і завершиться формуванням нового складу Європейської Комісії (листопад). Ось ці сценарії [11, р. 15-25]:

1. «Продовжуємо роботу» – сценарій, за яким ЄС-27 продовжуватиме слідувати обраним курсом, передбачає зосередження зусиль на імplementації та модернізації поточної програми реформ. Це робитиметься в дусі розробленого Європейською Комісією в 2014 р. документа «Новий старт для Європи» і Братиславської декларації, погодженої всіма 27 державами-членами в 2016 р. Пріоритети регулярно оновлюватимуться, проблеми вирішуватимуться у міру їх виникнення, а нове законодавство своєчасно прийматиметься. У результаті 27 держав-членів та інституції ЄС продовжуватимуть спільну програму дій. Швидкість прийняття рішень залежатиме від подолання відмінностей у поглядах на спільні довгострокові пріоритети. Законодавство ЄС регулярно перевірятиметься на предмет

його відповідності визначеним цілям і поставленим завданням. Застаріле законодавство скасовуватиметься.

У 2025 р. це означатиме, що:

- ЄС-27 продовжуватиме приділяти основну увагу створенню робочих місць, економічному зростанню та притоку інвестицій шляхом зміцнення єдиного внутрішнього ринку й активізації інвестицій в цифрову, транспортну та енергетичну інфраструктуру. Відбуватиметься досягнення поетапного прогресу в поліпшенні функціонування єдиної валюти для того, щоб стимулювати зростання й запобігти внутрішнім або зовнішнім потрясінням. Будуть зроблені подальші кроки на шляху посилення фінансового нагляду, що забезпечить стійкість державних фінансів і розвиток ринків капіталу для фінансування реального сектора економіки;

- реформування Європейською Комісією законодавства про державну допомогу гарантуватиме, що 90 % усіх заходів щодо надання державної допомоги здійснюватимуться національними, регіональними та місцевими органами влади;

- боротьба з тероризмом активізуватиметься відповідно до готовності держав-членів обмінюватися розвідувальними даними. Оборонне співробітництво поглиблюватиметься у тому, що стосується наукових досліджень, промисловості та спільних державних закупівель. Держави-члени вирішать об'єднати певні військові потенціали та зміцнити фінансову солідарність для забезпечення місії ЄС за кордоном;

- у сфері зовнішньої політики буде досягнутий прогрес у дотриманні єдиної позиції всіма державами-членами. Так само, як це він робить і сьогодні, ЄС-27 активно укладатиме торговельні угоди з партнерами з усього світу. Управління зовнішніми кордонами буде основним обов'язком кожної держави-члена, але співпраця посилиться завдяки оперативній підтримці Європейської прикордонної і берегової охорони. Безперервне поліпшення управління кордонами необхідне для вираховування нових викликів. Якщо цього не буде зроблено, деякі краї-

ни, можливо, побажають зберегти цільові системи внутрішнього контролю;

- ЄС-27 вдасться позитивно сформувати глобальний порядок денний в цілому ряді сфер, як-от клімат, фінансова стабільність і сталий розвиток.

Наразі цей сценарій обговорюється найменше, оскільки це ЄС, до якого всі звикли.

2. «Нічого, крім єдиного ринку» – сценарій, за яким ЄС-27 не зможе домовитись щодо поглиблення співпраці в багатьох сферах політики, передбачає зосередження зусиль Союзу на ряді ключових аспектів єдиного внутрішнього ринку. В результаті ЄС-27 не активізуватиме роботу в більшості існуючих сьогодні сфер спільної політики, як-от міграція, безпека або оборона. Співпраця із нових питань, що становлять взаємний інтерес, як правило, здійснюватиметься на двосторонній основі. ЄС-27 також значно знизить регуляторне навантаження шляхом запровадження правила скасування двох існуючих законодавчих актів для кожної нової законодавчої ініціативи.

В 2025 р. це означатиме, що:

- функціонування єдиного внутрішнього ринку стає основним «сенсаєм існування» ЄС-27. Подальший прогрес залежатиме від здатності домовитись щодо відповідних напрямів політики і стандартів. Найпростіше це буде зробити стосовно вільного руху капіталів та товарів, який і надалі залишатиметься найбільш лібералізованим, порівняно з іншими сферами єдиного внутрішнього ринку;

- з огляду на виділення особливої уваги зменшенню регуляторного навантаження на рівні ЄС, зберігатимуться або посилюватимуться відмінності у застосуванні споживчих, соціальних та екологічних стандартів, а також у сферах оподаткування і використання державних субсидій. Це призведе до зростання ризику «гонки на виживання». Крім того, значно ускладниться узгодження нових спільних правил щодо мобільності працівників або доступу до регульованих професій. У результаті вільне пересуван-

ня працівників і послуг не гарантуватимуться повною мірою;

– євро полегшуватиме торговельні обміни, але зростаюча розбіжність і обмежений рівень співробітництва між державами-членами стануть основними джерелами вразливості єдиної європейської валюти. Це поставить під загрозу цілісність євро та її спроможність адекватно реагувати на нову фінансову кризу;

– через недостатній рівень співпраці з питань безпеки та міграції більш систематичними стануть перевірки людей на національних кордонах;

– наявність внутрішніх розбіжностей у підходах до міжнародної торгівлі означатиме, що ЄС стикнеться зі значними труднощами під час укладання угод зі своїми партнерами. Проблеми міграції і деякі питання зовнішньої політики все частіше залишатимуться на рівні двостороннього співробітництва. Гуманітарна допомога й політика у сфері розвитку повністю перейдуть на національний рівень. ЄС як єдине ціле більше не буде представлений в ряді міжнародних форумів, оскільки Союз не може узгодити спільну позицію з питань, що мають стосунок до глобальних партнерів, як-от зміна клімату, боротьба з ухиленням від сплати податків, приборкання глобалізації та сприяння розвитку міжнародної торгівлі.

Хоча Європейська Комісія пообіцяла зробити власний вибір пізніше, її голова вже заявив, що цей сценарій є найменш бажаним, оскільки фактично зведе цілі ЄС до суто економічних.

3. «Ті, хто бажають більшого, робитимуть більше» – сценарій, за яким ЄС-27 функціонуватиме у звичному режимі, але деякі держави-члени виявлять бажання поглиблювати інтеграцію, передбачає виникнення в Союзі однієї або декількох «коаліцій бажаних», готових працювати разом у конкретних сферах політики, як-от оборона, внутрішня безпека, оподаткування або соціальні питання. В результаті нові «коаліції» держав-членів домовлятимуться щодо здійснення конкретних правових і бюджетних заходів,

спрямованих на поглиблення співробітництва в обраних сферах політики. Досвід застосування такого підходу під час створення Шенгенської зони або зони євро свідчить, що такий сценарій може ґрунтуватись на чинних інституційних та правових засадах ЄС-27, однак вимагає чіткого роз'яснення прав і обов'язків членів «коаліцій». Статус інших держав-членів зберігатиметься і з часом вони матимуть можливість приєднатися до тих, хто бажає поглиблювати інтеграцію.

В 2025 р. це означатиме, що:

– група держав-членів вирішить започаткувати глибшу співпрацю з питань оборони, використовуючи існуючу правову базу. Це включатиме в себе потужні спільні дослідження і виробничу базу, спільні державні закупівлі, більш інтегровані можливості та підвищену боєготовність спільних місій Союзу за кордоном;

– декілька країн рухатимуться вперед у питаннях безпеки й правосуддя. Вони вирішать зміцнити співпрацю між поліцією та спецслужбами. Вони обмінюватимуться всією інформацією у сфері боротьби з організованою злочинністю і міжнародним тероризмом. Завдяки офісу спільної прокуратури вони спільно розслідуватимуть випадки шахрайства, відмивання грошей, незаконного обігу наркотичних речовин та зброї. Вони вирішать піти далі у створенні спільного простору в сфері правосуддя у цивільних справах;

– група країн, зокрема тих, які входять у зону євро (можливо й декілька інших), вважатимуть за доцільне поглибити співпрацю, особливо з питань оподаткування та соціальної політики. Більша гармонізація податкових правил і ставок знизить витрати на дотримання вимог та звужить можливості ухилення від сплати податків. Узгоджені соціальні стандарти забезпечуватимуть визначеність для бізнесу та сприятимуть поліпшенню умов праці. Співробітництво у галузі промисловості зміцнюватиметься в напрямках розроблення й застосування передових технологій, товарів і послуг, спільного розроблення правил та норм;

– ЄС-27 досягне більшого поступу в зміцненні єдиного внутрішнього ринку й посилення його чотирьох свобод (вільний рух людей, товарів, послуг і капіталів). Відносини з третіми країнами, зокрема у сфері торгівлі, залишаться на рівні ЄС, який робитиме це від імені всіх держав-членів.

Аналізуючи цей сценарій, європейські оглядачі й експерти згадують розроблену в 1975 р. теоретичну концепцію «Європа різних швидкостей», від реалізації якої тоді ЄС відмовився. І дотепер багато впливових політиків у ЄС вважають, що виділення серед держав-членів групи лідерів неминуче призведе до розколу й втрати єдності Союзу.

4. «Робити менше, але більш ефективно» – сценарій, за яким держави-члени досягнуть консенсусу щодо необхідності спільних дій задля більш ефективного вирішення певних пріоритетів, передбачає зосередження уваги й обмежених ресурсів Союзу на меншій кількості сфер спільної політики. В результаті ЄС-27 буде спроможний діяти набагато швидше й рішучіше в обраних пріоритетних сферах політики, маючи в своєму розпорядженні потужніші інструменти для безпосередньої імплементації та забезпечення виконання колективних рішень, як це Союз робить сьогодні у сферах конкурентної політики або банківського нагляду. В інших сферах ЄС-27 припинить спільну діяльність або суттєво зменшить її обсяг. Під час вибору своїх нових пріоритетів ЄС-27 прагнучиме краще узгоджувати обіцянки, очікування й реальну політику. Типовим прикладом невідповідності між обіцянками і практичними діями Союзу став скандал навколо викидів легкових автомобілів, де ЄС, як очікувалося, повинен був захистити споживачів від шахрайства виробників, але не мав відповідних повноважень або засобів, щоб зробити це у безпосередній та відчутній спосіб.

У 2025 р. це означатиме, що:

– ЄС-27 нарощуватиме зусилля у таких сферах, як інновації, торгівля, безпека, міграція, управління кордонами та

оборона. Союз розроблятиме нові правила й правозастосовні інструменти, щоб поглибити єдиний внутрішній ринок у нових ключових сферах. ЄС-27 зосередиться на передових науково-дослідних і дослідно-конструкторських роботах та інвестуватиме в нові загальноєвропейські проекти з підтримки декарбонізації і цифрової інформатизації;

– типовими прикладами стануть подальша співпраця у здійсненні проєктів у космосі, створення високотехнологічних кластерів та завершення створення регіональних енергетичних центрів (хабів). ЄС-27 буде спроможний до швидкого прийняття рішень, ведення переговорів і укладення торговельних угод;

– співпраця між поліцією та судовими органами з питань, пов'язаних із тероризмом, матиме систематичний характер і матиме сприяння та підтримку спільного Європейського агентства по боротьбі з тероризмом;

– Європейська прикордонна і берегова охорона повністю візьме на себе управління зовнішніми кордонами Союзу. Всі заяви щодо надання притулку оброблятимуться спільним Європейським агентством із питань надання притулку. Буде сформований спільний оборонний потенціал;

– ЄС-27 повністю припинить діяльність або зменшить її обсяг у тих сферах, де вона сприймається як така, що має більш обмежену додану вартість, або як така, що не в змозі виконати обіцянки. Це включає такі сфери, як регіональний розвиток, охорона здоров'я, або частини сфер зайнятості та соціальної політики, які безпосередньо не пов'язані з функціонуванням єдиного внутрішнього ринку;

– повноваження щодо контролю за наданням державної допомоги будуть делеговані на рівень держав-членів. Нові стандарти щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, охорони здоров'я та безпеки праці не передбачатимуть детальної гармонізації, а забезпечуватимуть необхідний мінімум. Держави-члени матимуть більше гнучкості для експериментування у певних сферах. Од-

нак, у тих сферах, які регулюватимуться на рівні ЄС, Союз матиме більші правозастосовні повноваження для забезпечення повної відповідності стандартам;

– триватимуть зусилля, спрямовані на зміцнення зони євро й забезпечення стабільності єдиної валюти. Вага ЄС у світі змінюватиметься відповідно до його переглянутих обов'язків.

За такого сценарію громадяни відчують, що ЄС діє лише в тих сферах, де він може створити реальну додану вартість. ЄС діятиме швидше, однак матиме реальні труднощі з узгодженням переліку пріоритетних сфер співпраці. Обсяг прав громадян, наданих законодавством ЄС, збільшиться у тих сферах, де Союз вирішить поглибити співпрацю, і зменшиться в інших.

5. «Робити набагато більше разом» – сценарій, за якого досягнуто консенсусу в розумінні того, що ні ЄС-27 як такий, ні держави-члени самі по собі не зможуть ефективно протистояти викликам сьогодення, передбачає надання ЄС державами-членами більшого обсягу влади, ресурсів і повноважень у прийнятті рішень. У результаті співпраця між усіма державами-членами в усіх сферах поглибитися як ніколи раніше. Крім того, з чітким розумінням того, що все, що вигідно державам-членам, які мають спільну валюту, також є вигідним для всіх, зміцниться зона євро. Рішення на рівні ЄС швидше узгоджуватимуться і ефективніше виконуватимуться.

В 2025 р. це означатиме, що:

– на міжнародній арені ЄС-27 говоритиме і діятиме як одне ціле в сфері торгівлі та буде представлений одним місцем у більшості міжнародних форумів. Європейський Парламент прийматиме остаточне рішення щодо укладення міжнародних і торговельних угод;

– оборона й безпека стануть пріоритетними сферами. Буде досягнута повна взаємодоповнюваність між створеним Європейським оборонним союзом і НАТО. Співпраця у сфері безпеки стане звичайною справою. ЄС-27 продовжуватиме глобальну боротьбу зі зміною клімату та

посилить свою роль як найбільшого в світі донора гуманітарної допомоги та допомоги у сфері розвитку;

– широкомасштабна зовнішня політика ЄС приведе до посилення спільного підходу Союзу до міграції. Більш тісні партнерські зв'язки та збільшення обсягу інвестицій у Європейське сусідство й за його межі допоможе створювати економічні можливості для управління організованою міграцією і боротися з нелегальними каналами;

– в ЄС-27 є сильний акцент і прагнення завершити розбудову єдиного внутрішнього ринку в сферах енергетики, цифрової інформатизації і послуг. Завдяки спільним інвестиціям в інновації і дослідження, з'явилося декілька європейських «силіконових долин» для розміщення кластерів венчурних фондів, стартапів, великих компаній і дослідницьких центрів. Повністю інтегровані ринки капіталу допоможуть залучити фінансування для малого й середнього бізнесу, а також великих інфраструктурних проектів у державах-членах ЄС;

– у зоні євро і для тих держав-членів, які виявлять бажання приєднатися, наявний високий рівень координації фінансових, соціальних та податкових питань, а також європейський контроль за фінансовими послугами. Буде доступною додаткова фінансова підтримка ЄС для стимулювання економічного розвитку й реагування на потрясіння на регіональному, галузевому та національному рівнях.

Хоча Європейська Комісія жодним словом не говорить про це, європейські оглядачі й експерти майже одностайні у тому, що, фактично, цей сценарій передбачає перетворення ЄС на федеративну державу. Оскільки ідея державності ЄС є досить непопулярною, така перспектива розвитку ЄС є маловірогідною.

Що спільного між цими сценаріями? По-перше, в усіх них вже йдеться про ЄС-27, хоча переговори з Великою Британією ще не розпочалися і аж до моменту виходу вона залишатиметься державою-

членом Союзу. По-друге, жоден із них не ставить під сумнів існування євро та Шенгенської зони, хоча ці «стовпи» інтеграції зазнали останніми роками нещадної критики. По-третє, у жодному сценарії не згадується подальше розширення ЄС, що вже викликало занепокоєння у деяких країн-кандидатів на вступ.

У Європейській Комісії наголошують,

що запропоновані сценарії охоплюють широкий спектр можливостей і мають ілюстративний характер. Вони не є ні взаємовиключними, ні вичерпними. Сценарії також містять оцінку Європейською Комісією можливого стану справ у ЄС у 2025 р., надану у вигляді переліку потенційних переваг та недоліків кожного з них (таблиця) [3].

Сценарії майбутнього розвитку ЄС: можливий стан справ в Союзі в 2025 р.

Сценарій	Переваги і недоліки	
1. «Продовжуємо роботу»	+	Позитивна програма дій продовжуватиме забезпечувати досягнення конкретних результатів.
	+	Збережеться єдність ЄС-27.
	–	Єдність ЄС-27 все ще може постати перед викликами в разі виникнення серйозних внутрішніх суперечок.
	–	Розрив між обіцянками й реальними очікуваннями громадян ЄС, який може бути ліквідований лише за наявності колективної рішучості до спільної роботи над тим, що дійсно є важливим.
2. «Нічого, крім єдиного ринку»	+	Процес прийняття рішень може стати простішим для розуміння.
	–	Стане складніше вирішувати питання, що становлять інтерес більше ніж одній державі-члена, внаслідок чого розрив між очікуваннями і реальною політикою постане як спільний виклик.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, із часом може звужитись.
3. «Ті, хто бажать більшого, роблять більше»	+	Збережеться єдність ЄС-27, а подальше поглиблення співпраці стане можливим для тих держав-членів, які цього захочуть.
	+	Розрив між очікуваннями і реальною політикою зменшуватиметься у тих державах-членах, які оберуть шлях поглиблення інтеграції.
	–	Виникнуть питання щодо прозорості та підзвітності на різних рівнях прийняття рішень.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, варіюватиметься залежно від того, в якій із держав-членів вони житимуть.
4. «Робити менше, але більш ефективно»	+	Громадяни ЄС відчують, що ЄС діє лише в тих сферах, де він може створити реальну додану вартість.
	+	Зосередження ресурсів та зусиль у ряді обраних сфер допоможе ЄС-27 діяти швидше.
	–	На початку ЄС-27 стикнеться з реальними труднощами під час узгодження переліку пріоритетних сфер співпраці.
5. «Робити набагато більше разом»	+	Процес прийняття рішень в ЄС стане набагато ширшим і швидшим.
	+	Громадяни матимуть більше прав, наданих законодавством ЄС.
	–	Певні частини суспільства відчуватимуть, що ЄС бракує легітимності, або що держави-члени делегували Союзу надто багато повноважень.

Щоб стимулювати започатковану Білою книгою дискусію, Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами, планує провести в різних містах і регіонах ЄС серію «Дебатів щодо майбутнього Європи». Європейська Комісія також сприяє цьому обговоренню підготовкою ряду аналітичних документів щодо розвитку соціального виміру Європи; поглиблення економічного й валютного союзу на основі доповіді п'яти президентів у червні 2015 р.; приборкання глобалізації; майбутнього оборони Європи; майбутнього фінансів ЄС. У останньому за часом зверненні до Європейського Парламенту (вересень 2017 р) Ж. К. Юнкер продовжив розвиток ідей щодо майбутнього ЄС [7]. Це допоможе прийняти рішення щодо обрання конкретного сценарію, який буде підготовлений у деталях до початку чергових виборів у Європейський Парламент у червні 2019 р. [4].

Який зі сценаріїв є найліпшим для України як країни, що має на меті стати членом ЄС? Насамперед слід зауважити, що перспектива вступу України в ЄС сягає набагато далі 2025 р. Навіть за ідеальних внутрішніх (швидкі й ефективні реформи, політична стабільність, цілковита підтримка населення курсу на європейську інтеграцію) і зовнішніх умов (мир, глобальне економічне зростання, відкриті зовнішні ринки) рух України шляхом європейської інтеграції триватиме 15-20 років. Причина полягає в тому, що Україна є індустріально розвиненою, із потужним сільським господарством найбільшою країною Європи. Європейська інтеграція таких країн у ЄС за визначенням є тривалим і складним процесом. Згадаємо Польщу (територія в половину менша за українську, розвинені промисловість та сільське господарство, суміжна з Україною кількість населення), процес вступу якої в ЄС тривав близько 14 років (країна вступила 1 травня 2004 р.). Переговори щодо інтеграції розвиненого аграрного сектору Польщі у спільний сільськогосподарський ринок ЄС були тривалими й складними, а польські фермери були

найбільш євроскептично налаштованою частиною суспільства і на національному референдумі 2004 р. переважно голосували проти вступу. Не забуваємо також про такий сприятливий фактор європейської інтеграції Польщі (як і в більшості посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи), як єдність еліт і мас у розумінні необхідності демократизації та європеїзації («повернення в Європу») [2, р. 304; 6, р. 45].

Оскільки жоден із запропонованих Європейською Комісією сценаріїв не передбачає повну дезінтеграцію ЄС, тобто зникнення його як суб'єкта геополітики, то, стратегічно, всі окреслені перспективи розвитку Союзу влаштовують Україну. Однак, якщо заглибитись у деталі кожного зі сценаріїв, виникають певні варіанти. Так, сценарій «Продовжуємо роботу» принципово нічого не міняє у відносинах Україна – ЄС. Така модель ЄС добре відома його партнерам і до появи інших сценаріїв майбутнього Союзу саме на неї орієнтується Україна та інші країни. Майже повне зосередження ЄС на єдиному внутрішньому ринку (сценарій «Нічого, крім єдиного ринку»), з одного боку, суттєво зменшує обсяг законодавства Союзу, до якого Україна має адаптувати національне, що значно пришвидшить цей процес, а з іншого – співпраця у таких важливих для нашої держави сферах, як безпека й оборона майже повністю відбуватиметься на двосторонній основі, а це вплине на її дієвість. У межах сценарію «Ті, хто бажають більшого, роблять більше» відносини України з ЄС фактично будуть зведені до багатосторонньої співпраці з «авангардом» Союзу, тобто з групою країн, які вирішать і надалі поглиблювати інтеграцію, охоплюючи нею нові сфери. Така зміна вектору взаємодії буде об'єктивно обумовленою, адже Україна потребуватиме співпраці саме з державами-лідерами ЄС, серед яких, безсумнівно, є і будуть Франція та Німеччина. Успішна реалізація сценарію «Робити менше, але більш ефективно» приведе до звуження сфер співпраці України з ЄС, але матиме перспективу підвищення ефективності

й дієвості тих, що залишаться. Зовнішньополітичний партнер, який діє швидко і рішуче, це саме те, що потрібно Україні для здійснення внутрішніх реформ та протистояння агресору. Як вже зазначалось, вибір Союзом сценарію «Робити набагато більше разом» є найменш вірогідним. Однак, у разі якщо державам-членам вдасться досягнути консенсусу щодо такої перспективи розвитку ЄС, Україна постане перед необхідністю суттєвого перегляду формату двосторонніх відносин.

Розглядаючи сценарії майбутнього ЄС, важливо розуміти, що динамічний розвиток Союзу завжди спричиняє сплеск єврооптимізму в держава-членах, на хвилі якого приймаються важливі стратегічні рішення. Так, наприклад, було наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр., коли був створений ЄС і прийнято сміливе рішення про запровадження єдиної валюти євро. У цьому сенсі Україні вигідний будь-який сценарій, який приведе ЄС до успіху. Пропозиції Президента України, зроблені ним на саміті Україна – ЄС (липень 2017 р.) та в щорічному посланні до Верховної Ради України (вересень 2017 р.), стосовно поглиблення економічної інтеграції з ЄС та перспективи приєднання України до Митного союзу ЄС, Енергетичного союзу ЄС та асоціації із Шенгенською зоною [1; 10], а також резолюція Європейського Парламенту від 15 листопада 2017 р. з рекомендацією створити модель «Східне партнерство +», у межах якої асоційованим із ЄС країнам (Україна, Грузія, Молдова), які досягнуть суттєвого прогресу в реформах, може бути запропоноване «приєднання до Митного

союзу, Енергетичного союзу, Цифрового союзу або навіть Шенгенської зони та скасування плати за роумінг у мобільному зв'язку» [5], жодним чином не суперечать будь-якому зі сценаріїв. Більше того, вони повністю відповідають амбіціям Союзу щодо поглиблення власної інтеграції.

Висновки. Запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього ЄС до 2025 р. є досить оптимістичними щодо довгострокової перспективи Союзу, оскільки взагалі не передбачають його дезінтеграцію як життєздатну альтернативу. На думку, Ж. К. Юнкера, максимально негативним сценарієм розвитку ЄС, а отже й украй небажаним, є зведення його цілей до суто економічних, зосередження діяльності Союзу на розбудові єдиного внутрішнього ринку та забезпеченні його безперерйного функціонування («Нічого, крім єдиного ринку»). Навпаки, найбільш бажаним сценарієм, як це видно з промови Голови Європейської Комісії, є надання Європейському Союзу більшого обсягу влади, ресурсів та повноважень прийняття рішень, у результаті чого співпраця між державами-членами ЄС-27 в усіх сферах поглибитися як ніколи раніше. Власне, це той ЄС, бачення якого Ж. К. Юнкер влітку 2014 р. презентував перед Європейським Парламентом як кандидат на посаду Голови Європейської Комісії. Щодо України, то, з огляду на проголошений курс на європейську інтеграцію, нашу державу загалом влаштовують усі сценарії майбутнього ЄС. Про деталі можна буде говорити лише після того, як ЄС остаточно визначиться зі сценарієм свого майбутнього.

REFERENCES:

1. *Poslannya Prezidenta Ukrayiny do Verkhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshche Ukrayiny v 2017 rotsi» [Annual address of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine «On Internal and External Situation of Ukraine in 2017»]*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086> [in Ukrainian].
2. Agh, A. (1994). *The Social and Political Actors of Democratic Transition. In The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Center of Democracy Studies.
3. *ANNEX: Five scenarios offering a glimpse into the potential state of the Union by 2025*. Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm.
4. Commission presents White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27. European Commission. *Press release. Brussels*, 1 March 2017. Retrieved from: <http://europa.eu/rapid/>

press-release_IP-17-385_en.htm.

5. MEPs want to reward reforms made by Eastern partners. *European Parliament plenary sessions press releases*, 15 November 2017. Retrieved from: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171110IPR87825/meps-want-to-reward-reforms-made-by-eastern-partners>.

6. Sorensen, G. (1993). *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. San Francisco: Westview Press.

7. Juncker, J.-K. (2017). *State of the Union 2017* by Jean-Claude, President of the European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf.

8. Juncker, J.-K. (2016) *State of the Union 2016 «Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends»* by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en.

9. Stone, J. (2017). *Ukraine, Georgia, and Moldova could join EU customs union and Schengen area, European Parliament says*. In *Independent*, Thursday 16 November 2017. Retrieved from: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-enlargement-ukraine-georgia-moldova-could-join-eu-customs-union-single-market-and-schengen-a8058746.html>.

10. *The 19th Summit Ukraine-European Union was held in Kyiv on 12-13 July, 2017. Mission of Ukraine to the European Union*. Retrieved from: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/press-center/news/58604-12-13-lipnya-2017-roku-u-kijevi-vidbuvsya-devjattadcyatij-samit-ukrajina--jevropejsykyj-sojuz>.

11. *White paper on the future of Europe and the way forward «Reflections and scenarios for the EU27»*. – European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.

Рудік Олександр Миколайович – кандидат наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: anrudik@ukr.net

Rudik Oleksandr M. – Ph.D, Associate Professor
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: anrudik@ukr.net