

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

НАВЧАЛЬНИЙ
ПОСІБНИК



Міністерство освіти і науки України
Волинський національний університет імені Лесі Українки

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Навчальний посібник



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

Київ
Освіта України
2020

УДК 334.012.82(076)

ББК 65.54я73

Є 24

*Рекомендовано вченою радою
Волинського національного університету імені Лесі Українки
(протокол № 14 від 26 листопада 2020 р.)*

Рецензенти:

- Грицяк І. А.** – доктор наук з державного управління, професор, декан факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, заслужений діяч науки і техніки України;
- Лютак О. М.** – доктор економічних наук, професор кафедри міжнародних економічних відносин Луцького національного технічного університету;
- Софіщенко І. Я.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародної економіки та маркетингу Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Є 24 **Європейський Союз** : навч. посіб. / [А. О. Бояр (кер. авт. кол.), Н. П. Карпчук, Н. І. Романюк та ін.] ; за ред. А. О. Бояра, С. В. Федонюка. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 600 с.

ISBN 978-617-7862-95-5

У посібнику розкрито передумови, чинники й етапи розвитку інтеграційного процесу в Європі. Розглянуто організаційні та правові основи функціонування головного і найуспішнішого європейського інтеграційного проекту – Європейського Союзу (ЄС). Проаналізовано цілі, завдання, механізми реалізації, досягнення та перспективні напрями основних секторальних і галузевих політик ЄС. Велика увага приділена історії, сучасному стану та пріоритетним напрямам відносин між Україною та Євросоюзом.

Видання призначене для студентів, аспірантів, учителів (викладачів), державних службовців й усіх, хто цікавиться функціонуванням Європейського Союзу. Посібник підготовлено в межах проекту «Студії ЄС у СЛУ імені Лесі Українки» програми Європейського Союзу ERASMUS+ наряду Кафедра Жана Моне (№ 611478-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CHAIR).

УДК 334.012.82(076)

ББК 65.54я73

© Колектив авторів, 2020

© Волинський національний

університет імені Лесі Українки, 2020

ISBN 978-617-7862-95-5

ЗМІСТ

Перелік абревіатур	6
--------------------------	---

ПЕРЕДМОВА	7
-----------------	---

ЧАСТИНА 1

ІСТОРІЯ ТА УСТРІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тема 1. Передумови й етапи перебігу інтеграційних процесів у Європі	9
Тема 2. Правова система Європейського Союзу: джерела та загальні принципи	31
Тема 3. Інституції Європейського Союзу	39
§ 3.1. Європейський парламент	40
§ 3.2. Європейська рада	44
§ 3.3. Рада Європейського Союзу	45
§ 3.4. Європейська комісія	49
§ 3.5. Суд Європейського Союзу	53
§ 3.6. Європейський центральний банк	55
§ 3.7. Рахункова палата	59
Тема 4. Інші органи й установи Європейського Союзу.....	63
§ 4.1. Європейська служба зовнішньої діяльності	63
§ 4.2. Європейський економіко-соціальний комітет.....	67
§ 4.3. Комітет регіонів.....	70
§ 4.4. Європейський інвестиційний банк.....	73
§ 4.5. Європейський омбудсмен.....	78
§ 4.6. Європейський інспектор із захисту даних.....	82
Тема 5. Система публічної служби у Європейському Союзі	85

ЧАСТИНА 2
СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тема 6. Економічна та валютна політика	98
Тема 7. Єдиний ринок	112
Тема 8. Конкуренція	125
Тема 9. Підприємництво	134
Тема 10. Оподаткування	147
Тема 11. Митна діяльність	158
Тема 12. Зовнішня торгівля	171
Тема 13. Сільське господарство	182
Тема 14. Морські справи та рибальство	194
Тема 15. Захист прав споживачів	208
Тема 16. Бюджет	218
Тема 17. Дослідження та інновації	235
Тема 18. Цифрова економіка	251
Тема 19. Аудіовізуальна та медіаполітика	264
Тема 20. Транспорт	283
Тема 21. Енергетика	295
Тема 22. Навколишнє середовище	310
Тема 23. Кліматична політика	323
Тема 24. Регіональна політика	336
Тема 25. Громадянство	350
Тема 26. Зайнятість і соціальні справи	364
Тема 27. Освіта, навчання, молодь	382
Тема 28. Охорона здоров'я	399

Тема 29. Гуманітарна допомога та цивільний захист	409
Тема 30. Права людини	422
Тема 31. Культура	433
Тема 32. Мультилінгвізм	443
Тема 33. Інформаційна безпека	463
Тема 34. Правосуддя та внутрішні справи	477
Тема 35. Зовнішня та безпекова політика	487
Тема 36. Розширення	511
Тема 37. Охорона зовнішніх кордонів	535

ЧАСТИНА 3

ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Тема 38. Політичний діалог між Україною та Європейським Союзом	556
Тема 39. Торговельно-економічні відносини Україна – Європейський Союз	566
Тема 40. Угода про асоціацію та поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі	574
Тема 41. Східне партнерство ЄС і стратегічна підтримка України	584

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	591
---	------------

Інформація про авторів	592
------------------------------	-----

ПЕРЕЛІК АБРЕВІАТУР

ВВП	– валовий внутрішній продукт;
ВНД	– валовий національний дохід;
ВНП	– валовий національний продукт;
ГАТТ	– Генеральна угода з тарифів і торгівлі СОТ;
ДЄС	– Договір про Європейський Союз;
ДЗЄС	– Договір про заснування Європейського співтовариства;
ДФЄС	– Договір про функціонування Європейського Союзу;
ЕВС	– Економічний і валютний союз;
ЄАВТ	– Європейська асоціація вільної торгівлі;
Євратом	– Європейське співтовариство з атомної енергії;
ЄЕП	– Європейський економічний простір;
ЄЕС	– Європейське Економічне Співтовариство;
ЄЕСК	– Європейський економіко-соціальний комітет;
ЄЄА	– Єдиний європейський акт;
ЄІБ	– Європейський інвестиційний банк;
ЄІФ	– Європейський інвестиційний фонд;
ЄОА	– Європейське оборонне агентство;
ЄП	– Європейський парламент;
ЄРП	– Європейська рахункова палата;
ЄС	– Європейський Союз;
ЄСВС	– Європейське співтовариство вугілля і сталі;
ЄСЗД	– Європейська служба зовнішньої діяльності;
ЄСІФ	– Європейські структурні та інвестиційні фонди;
ЄСФ	– Європейський соціальний фонд;
ЄФГСГ	– Європейський фонд гарантій сільського господарства;
ЄФРР	– Європейський фонд регіонального розвитку;
ЄФРСМ	– Європейський фонд розвитку сільської місцевості;
ЄЦБ	– Європейський центральний банк;
ЗВТ	– зона вільної торгівлі;
ЗЄС	– Західноєвропейський союз;
ІКТ	– інформаційно-комунікаційні технології;
МСП	– малі та середні підприємства;
НАТО	– Організація Північноатлантичного договору;
ОЕСР	– Організація економічної співпраці та розвитку;
ООН	– Організація Об'єднаних Націй;
ПВЗВТ	– поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі;
ПДВ	– податок на додану вартість;
СЗППБ	– спільна зовнішня політика й політика безпеки;
СОТ	– Світова організація торгівлі;
СПБО	– спільна політика безпеки й оборони;
ССП	– спільна сільськогосподарська політика ЄС.

ПЕРЕДМОВА

Для нас, українських читачів, тема європейської інтеграції вже може мати надміру популяризований і навіть банальний вигляд. Адже ми репрезентуємо унікальну націю, яка три десятиліття декларує свою європейськість і, оголошуючи про наміри вступити до Європейського Союзу (ЄС), не реалізує послідовної стратегії в цьому напрямі.

Причини можуть ховатися в різному, але принаймні одна з проблем – недостатнє розуміння змісту та значення тих передумов і процесів, які згуртовують європейців і створюють можливості для повнішого, але водночас гуманнішого, дбайливішого ставлення до довкілля й ощадливішого задоволення їхніх економічних і соціальних потреб. Із іншого боку, важливо оцінити й розуміти переваги європейської інтеграції для окремого громадянина чи підприємця. Брак такого розуміння присутній не лише серед пересічних представників молоді чи дорослого населення, а й серед інтелігенції. Часто навіть державні службовці, учителі, керівники підприємств, лікарі не мають чіткого розуміння практичного сенсу вступу України до ЄС.

Однак площина практичної взаємодії України з ЄС розширюється та поглиблюється. Неабиякі перспективи інтеграції до єдиного загальноєвропейського економічного, культурного, інформаційного простору відкриває Угода про асоціацію. Однак для реалізації її потенціалу недостатньо загальних декларацій і фрагментарної діяльності. Потрібна системна та всеохопна діяльність, що супроводжується належним інформаційним і науково-методичним супроводом. Тому змістовне та предметне дослідження різнобічної проблематики Європейського Союзу, адресоване тим, хто навчається, працює та навчає, – без сумніву, на часі.

Європейська інтеграція – процес досить динамічний і мультиваріативний. Найпрогресивніший, найвідоміший і найуспішніший євроінтеграційний проєкт – Європейський Союз – теж розвивається, ставлячи й досягаючи нових цілей і відповідаючи на усе нові виклики. Тому це інтеграційне угруповання – цікавий об'єкт аналізу і з когнітивного погляду. Кожна нова публікація, присвячена невичерпній євроінтеграційній проблематиці, актуальна, особливо якщо виконана на належному фаховому рівні.

Цю книгу написали автори, які мають багаторічний досвід науково-дослідницької, викладацької й експертної роботи, пов'язаної з різними

сферами європейської інтеграції. І сьогодні Вашій увазі запропоновано результат колективної праці, яка в комплексі охоплює широкий спектр питань – від витоків й історії сучасної інтеграції у Європі, правової системи й інституційної основи Європейського Союзу до сфер діяльності ЄС, його секторальних і галузевих політик. Окремим розділом висвітлено відносини між Україною та Європейським Союзом.

Автори спираються насамперед на офіційні документи та публікації Євросоюзу, використовують найновіші статистичні дані. Для кращого розуміння процесів, що мають тривалий часовий вимір, в окремих випадках подано і їх ретроспективну, і поточну характеристику. Також автори враховували те, що на час підготовки тексту книги (2020 р.) у ЄС завершувалось обговорення бюджетних програм і заходів на період 2021–2027 рр. й у багатьох параграфах наведено відповідні дані. Читач зуміє зорієнтуватися в стратегічних пріоритетах ЄС за усіма головними напрямками його діяльності на найближчі сім років.

Матеріал посібника зорієнтовано насамперед на студентську аудиторію. Книга стане хорошою інформаційно-методичною базою для вивчення курсів чи змістовних модулів «Європейська інтеграція», «Секторальні та галузеві політики ЄС», «Економіка європейської інтеграції», «Економіка та фінанси ЄС», «Європейська інтеграція України» тощо. Тут читач знайде все для того, щоб сформувати для себе систему знань, наповнити її змістом і закріпити вивчене. Але також і для професіонала, практика-викладача, науковця, учителя, державного службовця, політика чи підприємця тут – нова інформація і, можливо, несподівані авторські бачення окремих проблем функціонування ЄС.

Посібник підготовлено в межах проекту «Студії ЄС у Східноєвропейському національному університеті імені Лесі Українки» програми ЄС Erasmus+ напряму Кафедра Жана Моне (2019–2022 рр.), а тому книгу можна вільно (безкоштовно) використовувати та розповсюджувати за умов дотримання авторського права. Електронна версія посібника наявна на сайті проекту: <https://eenujeanmonnet.wordpress.com/>.

Для тих, хто має мотивацію до набуття компетентностей у сфері європейської інтеграції.

С. В. Федонюк,
А. О. Бояр

ЧАСТИНА 1

ІСТОРІЯ ТА УСТРІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тема 1

Передумови й етапи перебігу інтеграційних процесів у Європі

Європейський Союз – найуспішніший інтеграційний проєкт, що об'єднав навколо себе 27 суверенних держав. У своєму розвитку він пройшов низку історичних етапів.

Передумовою початку інтеграційного процесу стало завершення Другої світової війни та зумовлені нею економічний спад і моральне розчарування націоналістичними ідеями та протистояннями. На цьому ґрунті ідеї про солідарність, взаємодопомогу та підтримку, консолідацію зусиль сприймалися не як утопія, а як вимога часу. Крім того, змінився традиційний баланс сил. Більшість європейських країн не змогли зберегти свій статус великих держав. Натомість суттєво зріс вплив СРСР.

Одним із перших, хто озвучив ідею європейської єдності, був британський прем'єр-міністр *Вінстон Черчилль*. Виступаючи у вересні 1946 р. в Цюріху, він висловив міркування, що причиною європейської трагедії стала «серія страхітливих націоналістичних суперечок». І «якби народи Європи змогли об'єднати свої зусилля в устремлінні використати створений ними спільний спадок для загального блага, то для трьохсот або чотирьохсот мільйонів європейців настала б ера добробуту, процвітання і великих звершень»¹. Він закликав до створення за зразком США *Сполучених Штатів Європи*. Саме це «зробить Європу, або більшу її частину, такою ж вільною і щасливою, якою ми бачимо сьогодні Швейцарію». Шлях до цього полягає «у возз'єднанні європейської родини народів, причому у якомога повнішому складі, і в наданні їй такої структури, яка забезпечила би її мирне, безпечне і вільне існування»².

¹ Черчилль У. С. Мускулы мира. М. : Эксмо, 2009. С. 496.

² Там само.

Проте безпосереднім натхненником початку та розвитку європейських об'єднаних структур став французький економіст, дипломат і політичний діяч *Жан Моне*. Саме за ним закріпилося прізвисько «батько Європи». В ефективності консолідації міжнародних зусиль при розв'язанні нагальних проблем він зумів переконатися, налагоджуючи економічну співпрацю між членами Антанти в умовах Першої світової війни та перебуваючи на посаді заступника голови Ліги націй у міжвоєнний період.

Поставивши собі за стратегічну мету забезпечити об'єднання європейських націй, Жан Моне визначився з тактикою – політичному об'єднанню повинна передувати економічна інтеграція. Процес мав йти знизу вгору, не форсовано, а крок за кроком. Під час передачі наднаціональним органам влади частини національного суверенітету спочатку варто було розв'язувати прості завдання, щодо яких існував широкий консенсус між усіма учасниками європейської інтеграції. Також Жан Моне стверджував, що для інтеграції мають сенс лише спільні інститути, а не звичайна міжнародна співпраця³.

Натомість у своїй книзі «Мемуари європейця», виданій 1976 р., Жан Моне указував, що якби мав змогу розпочати європейський інтеграційний процес заново, то зробив би це не з економіки, а з культури, посилюючи спільну ментальність народів Європейського континенту⁴.

1950 р. Жан Моне разом з міністром закордонних справ Франції *Робертом Шуманом* висунув ідею тісного економічного співробітництва двох провідних країн континентальної Європи – Німеччини (ФРН) і Франції з подальшим приєднанням інших країн Європи. Офіційним початком західноєвропейської інтеграції вважають Декларацію Шумана, оприлюднену 9 травня 1950 р. У документі висловлено наміри Німеччини та Франції співпрацювати в сфері сталеливарної та вугільної промисловості. По суті, закладені базові принципи майбутньої європейської інтеграції⁵.

³ Фельтхэм Р. Дж. Настольная книга дипломата. Мн. : Новое знание, 2004. С. 30.

⁴ Віднянський С. В. Об'єднана Європа: від мрії до реальності. Історичні нариси про батьків-засновників Європейського Союзу / С. В. Віднянський, А. Ю. Мартинов. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2011. С. 70.

⁵ Водопьянов В. П. Конституционное право зарубежных стран (конспект лекций в схемах) / В. П. Водопьянов, А. В. Якушев. М. : Приор-издат, 2004. С. 78.

Створення цього об'єднання мало на меті взяти під контроль ті галузі, які безпосередньо були пов'язані з розвитком збройних сил, і так поглибити довіру між Францією та Німеччиною. Формування наднаціональних структур, що здійснювали контроль над стратегічними ресурсами, робили війну між цими двома країнами неможливою. Водночас такий підхід досконало придався до початку економічної інтеграції в Європі, оскільки охоплював не надто численну групу підприємств і продуктів. Господарства обох держав повинні взаємно доповнюватися. Сприяти цьому мало їхнє географічне сусідство і, зокрема, той факт, що головні центри видобування вугілля та виробництва сталі утворювали, по суті, єдиний економічний район, розділений політичним кордоном (який у минулому був причиною війн між Німеччиною та Францією).

18 квітня 1951 р. було підписано *Паризький договір* про заснування *Європейського співтовариства вугілля та сталі* (ЄСВС – European Coal and Steel Community, ECSC). Шість держав-засновниць (Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, ФРН й Італія) узгодили близько ста пунктів. Договір набув чинності 23 липня 1952 р. і започаткував ринкову інтеграцію в Західній Європі. ЄСВС було першим секторним співтовариством, яке стало фундаментом подальших інтеграційних процесів⁶.

ЄСВС розглядали як випробувальний майданчик для відпрацювання механізмів наднаціонального управління. До того ж Жанові Моне довелося проявити чималий дипломатичний хист, щоб переконати канцлера ФРН Конрада Аденауера, що Франція не прагне стимулювати свою економіку за рахунок сусіда, прикриваючись гаслами про рівне партнерство та Європейську федерацію⁷.

Так уперше вдалося створити наднаціональну організацію для координації одного, але стратегічного сектора господарства. Фактично йдеться про інтеграцію функціонального типу з тривалою перспективою – період чинності Паризького договору тривав до

⁶ Варто зауважити, що вперше митний союз (Бенілюкс) на території повоєнної Європи укладено ще 5 вересня 1944 р. й упроваджено 1 січня 1948 р. (Бельгія, Нідерланди, Люксембург), але він мав чітко виражений регіональний характер і загалом не визначав перебігу головних політичних і господарських процесів у Західній Європі.

⁷ Віднянський С. В. Об'єднана Європа: від мрії до реальності. Історичні нариси про батьків-засновників Європейського Союзу / С. В. Віднянський, А. Ю. Мартинов. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2011. С. 70–71.

2002 р. Інтеграція в одному секторі стала прообразом і передвісником інтеграції в інших сферах господарства та політики. Фактично ЄСВС створило базову інфраструктуру для поширення інтеграції на інші галузі господарства, поставивши за мету забезпечення швидкого та зрівноваженого економічного розвитку, зростання зайнятості, а також рівня життя громадян країн-учасниць.

Суть ЄСВС полягала у *заснуванні спільного ринку* сировини та продукції вугільної промисловості й металургії для:

- створення для всіх споживачів із країн спільного ринку однакових умов доступу до сталі та вугілля;
- забезпечення регулярного постачання у потрібній кількості відповідної сировини та продукції;
- розвитку виробництва за умов раціональної експлуатації сировинних запасів;
- підтримки розвитку міжнародного обміну та модернізації продукції;
- протидії протекціонізму щодо промислових підприємств обох галузей.

Для досягнення цих цілей були передбачені такі *заходи*:

- поступове зниження мит і зняття кількісних обмежень у торгівлі між країнами-членами;
- установлення єдиних транспортних тарифів на сировину та продукцію вугільної промисловості й металургії;
- регулювання конкуренції на спільному ринку за допомогою заборони практик, що її обмежують (урядові субсидії, картелі).

Завдяки цим заходам відбулася швидка модернізація вугільно-металургійного сектора в країнах-членах. За короткий час підвищено рентабельність у цій сфері завдяки реорганізації чи ліквідації збиткових підприємств. Наслідком стала концентрація виробництва з утворенням великих підприємств, котрі отримали переваги масштабів виробництва, а також можливості для впровадження нових технологій, розгортання дослідно-конструкторської діяльності. ЄСВС забезпечило країнам-членам непрямі економічні вигоди, оскільки стабільний і стратегічно важливий вугільно-металургійний сектор став добрим підґрунтям для розвитку інших галузей промисловості.

Реально утворення спільного ринку в межах ЄСВС відбувалося поетапно. Уже 10 лютого 1953 р. об'єднано ринки вугілля, залізних руд і вторинних металів, 1 травня 1953 р. – ринок сталі, 1 серпня 1954 р. – ринок спеціальних сталей. Загалом перехідний етап закінчився 9 лютого 1958 р.

Відповідно до Договору про заснування ЄСВС створено *низку наднаціональних керівних органів*, як-от: Вище правління (сучасна Єврокомісія), Раду, Асамблею (сучасний Європарламент), Трибунал правосуддя (сучасний Суд ЄС), Економічно-соціальну раду (сучасний Економіко-соціальний комітет). Першим президентом Вищого правління був Жан Моне, Асамблею очолив бельгійський політик Поль-Анрі Спаак.

Важливим стимулом становлення європейської інтеграції стали фінансові вливання американців у межах плану Маршалла, реалізованого з квітня 1948 р. по червень 1952 р. Він забезпечив не лише матеріальну підтримку, але й сприяв розбудові спільних європейських структур для координації економічної співпраці.

Успіхи й ефективність діяльності ЄСВС заклали передумови й забезпечили докази доцільності створення таких структур у Європі. Завдяки цьому керівники Бельгії, Нідерландів, Франції, Люксембургу, Німеччини й Італії 25 березня 1957 р. підписали **Римські договори**, якими утворено *Європейське Економічне Співтовариство* (ЄЕС – European Economic Community, ЕЕС) та *Європейське співтовариство атомної енергії* (Євратом – European Atomic Energy Community, Euratom).

Як головні завдання співтовариств від початку передбачалися ліквідація бар'єрів, що розділяли Європу на локальні ринки держав, створення спільного ринку й економічно-валютного союзу. Метою було забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку країн-членів. Серед економічних причин інтеграції – використання потенційних переваг масштабу виробництва та порівняльної переваги різних територіальних сегментів континенту.

У Договорі про заснування ЄЕС записано, що, крім утворення митного союзу, поставлено додаткову ціль – створення спільного ринку з гарантіями вільного руху осіб, послуг і капіталу, заснованого на координації та гармонізації секторних політик.

8 квітня 1965 р. підписано *Договір про злиття* (Merger Treaty), яким усі три співтовариства об'єднано у єдину організацію – Європейські співтовариства, з єдиними керівними органами (Радою міністрів, Комісією й Асамблеєю) і єдиним бюджетом (табл. 1.1). До набуття чинності цим договором (1 липня 1967 р.) Європейське співтовариство атомної енергії і Європейське співтовариство вугілля і сталі були окремими «засобами» для координації відповідних ринків.

Таблиця 1.1

Головні історичні договори Європейських співтовариств і Європейського Союзу⁸

Назва договору	Дата підписання	Дата набуття чинності	Короткий зміст
Паризький договір	18 квітня 1951 р.	23 липня 1952 р.	Заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі на термін 50 років
Римські договори	25 березня 1957 р.	1 січня 1958 р.	Заснування Європейського Економічного Співтовариства та Європейського співтовариства атомної енергії
Договір про злиття	8 квітня 1965 р.	1 липня 1967 р.	Об'єднання трьох співтовариств у Європейські співтовариства з єдиними керівними інституціями та бюджетом
Люксембурзький договір	22 квітня 1970 р.	1 січня 1971 р.	Запровадження нових принципів формування доходів спільного бюджету системи (т. зв. «власних ресурсів») і розширення повноважень Асамблеї (Європейського парламенту)
Єдиний європейський акт	17 та 28 лютого 1986 р.	1 липня 1987 р.	Перший ґрунтовний перегляд Договору про заснування ЄЕС, заснування Європейського співтовариства (замість ЄЕС), створення правових передумов для формування єдиного ринку до 31 грудня 1992 р.

⁸ Складено А. О. Бояром.

Продовження таблиці 1.1

Маастрихтський договір	7 лютого 1992 р.	1 листопада 1993 р.	Створення Європейського Союзу (на базі Європейських співтовариств) та запровадження трьохопорної структури ЄС. Створення правових передумов для формування Економічного і валютного союзу
Амстердамський договір	2 жовтня 1997 р.	1 травня 1999 р.	Розширення повноважень та сфер відповідальності ЄС
Ніццький договір	26 лютого 2001 р.	1 лютого 2003 р.	Інституційно-правова адаптація ЄС до найбільшого очікуваного розширення
Договір про заснування Європейської конституції	29 жовтня 2004 р.	Не набув чинності	Запровадження посад Президента Європейської ради та міністра закордонних справ ЄС, об'єднання в один договір кількох договорів і хартій ЄС, інституційно-правова реформа
Лісабонський договір	13 грудня 2007 р.	1 грудня 2009 р.	Реформа системи ухвалення рішень в ЄС, розширення повноважень Європейського парламенту, організаційні перетворення

Процес створення спільного ринку мав відбуватись у два етапи. Спочатку для забезпечення свободи руху товарів і послуг потрібно було впровадити митний союз. Другий етап передбачав досягнення вільної алокації засобів виробництва та капіталів. Було узгоджено, що спільний ринок створюватиметься поступово, упродовж дванадцятирічного перехідного періоду, поділеного, зі свого боку, на три етапи тривалістю по чотири роки.

Кількісні обмеження в торгівлі між країнами-членами були зняті 1961 р. Зниження мит у внутрішній торгівлі й упродовження спільного зовнішнього тарифу почалися 1 січня 1959 р. і тривали до 1 липня 1968 р., коли шість країн-членів утворили митний союз⁹.

Спільна торговельна політика стосовно третіх країн набула чинності з 1 січня 1970 р. Вона охоплювала встановлення спільного митного тарифу, укладення митних і торговельних угод, уніфікацію

⁹ Побоюючись економічної дискримінації, країни, що не увійшли до ЄЕС, підписали 4 січня 1960 р. у Стокгольмі договір про утворення Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ). Відповідно до цього договору утворено зону вільної торгівлі без мит і кількісних обмежень. На відміну від ЄЕС, однак, не було передбачено єдиної торговельної політики стосовно третіх країн. Договір набув чинності 3 травня того ж року.

інструментів експортної політики й засобів захисту торгівлі. Органом, уповноваженим реалізовувати спільну торговельну політику, стала Європейська комісія.

Було знято перешкоди у русі осіб, послуг і капіталу; запроваджено спільну сільськогосподарську та транспортну політику, правила конкуренції; відбулася гармонізація законодавства у країнах-членах, щоб забезпечити ефективне функціонування спільного ринку тощо. Спільна сільськогосподарська політика впроваджувалася поступово, через організацію окремих ринків сільгосппродуктів і створення системи гарантування доходів сільгоспвиробників, а про її фактичну реалізацію можна говорити, починаючи від 1969 р.

У 1970-х рр. країни-члени ЄЕС розпочали співробітництво також в інших галузях, що стосуються, зокрема, енергетичної, промислової, регіональної, фіскальної та валютної політики.

Важливою подією в межах валютного співробітництва, яким розпочалося наближення до економічного та валютного союзу, стало утворення 13 березня 1979 р. *Європейської валютної системи* (ЄВС). Було впроваджено європейську валютну одиницю – *екю*, а також механізм обміну й інтервенції у сфері валютних курсів, механізми кредитування, що стосуються центральних банків країн-учасниць системи тощо.

Фізичне утворення спільного ринку в межах ЄЕС починається з упровадженням 1958 р. митних знижок у межах Співтовариства й усуненням деяких інших перешкод у торгівлі. Поступово уніфіковані правила регулювання ринку сільгосппродукції, внутрішньодержавні норми замінені загальноєвропейськими.

Засновники ЄЕС визнали, що забезпечення соціального й економічного розвитку, стабільне покращення умов життя та праці народів вимагають усунення наявних перешкод у торгівлі та добросовісної конкуренції, а, отже, узгоджених дій для створення спільного політико-економічного простору. Документально договір про заснування ЄЕС – приклад системного підходу до створення єдиного ринку. Діяльність Співтовариства повинна була охоплювати¹⁰:

¹⁰ Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Prawo Wspólnot Europejskich. Warszawa : Wydawnicwo Naukowe «Scholar», 1996. S. 12.

- скасування митних тарифів, квотних обмежень у зовнішній торгівлі, а також інших торговельних бар'єрів між країнами-членами, ліквідацію бар'єрів на шляху руху осіб, послуг і капіталу між країнами-членами, що вже визначало перспективи переходу до вищого рівня економічної інтеграції – спільного ринку (уніфікація внутрішнього ринкового простору);
- встановлення спільного митного тарифу та запровадження спільної торговельної політики стосовно країн, що не асоційовані з ЄЕС («односуб'єктність» ринку щодо зовнішніх суб'єктів);
- запровадження спільної сільськогосподарської політики (особлива охорона цього дуже чутливого сектора економіки);
- формування висококонкурентного ринку та спільних правил регулювання конкуренції на території Співтовариства;
- запровадження спільної транспортної політики (спільний і єдиний підхід до розвитку інфраструктури);
- створення системи взаємодії та координації економічної політики країн-членів з урахуванням локальних чинників;
- пристосування законодавства країн, об'єднаних у ЄЕС, до потреб спільного ринку;
- утворення Європейського соціального фонду (ЄСФ), завданням якого було забезпечення сприятливих умов для зростання зайнятості та покращення умов життя людей у Співтоваристві (соціальна зорієнтованість ринку);
- заснування Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) для фінансування економічних заходів у країнах-членах;
- створення умов для розвитку дружних відносин із колишніми колоніями для збільшення торговельного обороту та взаємного стимулювання економічного та соціального розвитку.

Митний союз упроваджено 1 липня 1968 р. Він забороняв імпорتنі та експортні мита між країнами-членами, а також спирався на впровадження спільного митного тарифу у відносинах із третіми країнами. Після зони вільної торгівлі (ЗВТ) митний союз став другим вагомим здобутком на шляху європейської економічної інтеграції в межах ЄС (рис. 1.1).

Процес виконання положень Договору про заснування ЄЕС був нелегким і не вкладався в установлені терміни. Несподіваних ударів

ідеї глибшої інтеграції завдала Франція. Причиною гальмування розвитку спільного ринку в середині 1960-х рр. стала її позиція щодо ймовірної загрози її економічним інтересам із боку Великобританії, котра прагнула до членства в ЄЕС і водночас не погоджувалася на зняття обмежень на імпорт французької сільгосппродукції. Очевидно, що домінували політичні мотиви – оборона національного суверенітету президентом Шарлем де Голлем, а також те, що Франція вбачала у Великобританії своєрідну «п'яту колону» США¹¹.

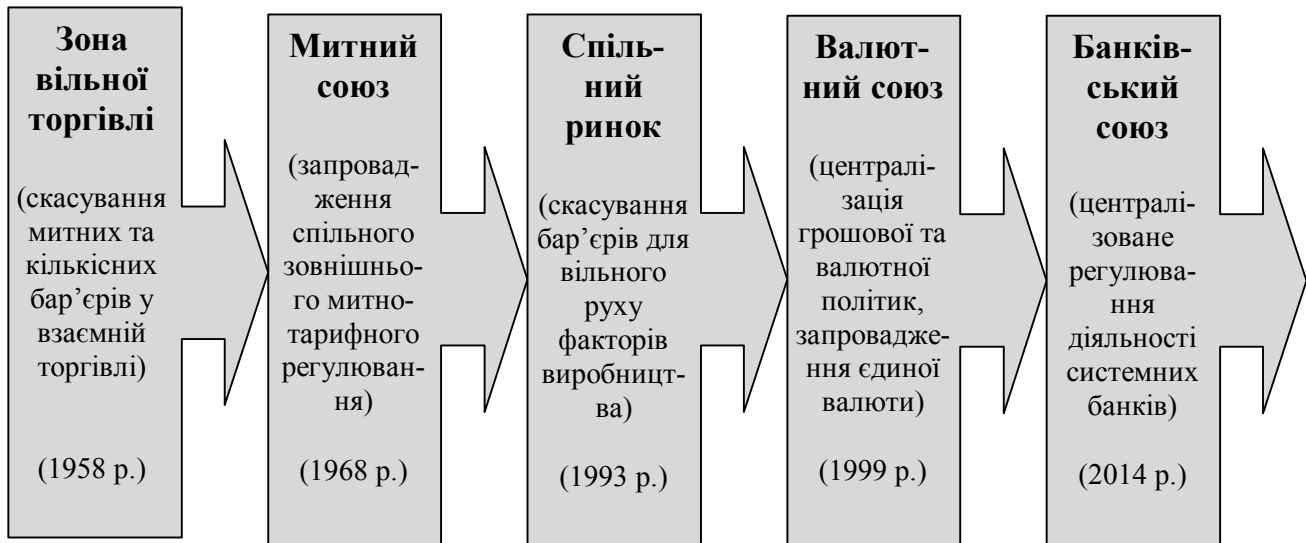


Рис. 1.1. Етапи економічної інтеграції у Європейському Союзі¹²

В умовах розгортання «холодної війни» ініціатори євроінтеграції важливим завданням бачили розбудову не лише економічної співпраці, але й налагодження спільних безпекових структур. Наприклад, Жан Моне скептично сприймав готовність США надати західноєвропейським країнам допомогу в разі можливої агресії з боку СРСР. Тому він запропонував прем'єр-міністрові Франції Рене Плевену «розширений план Шумана» щодо питань оборони як альтернативне розв'язання проблеми ремілітаризації Німеччини, що передбачав створення «європейської армії», підпорядкованої політичним інститутам єдиної Європи. Водночас висунуто ідею інтеграції національних збройних сил на рівні батальйону та полку. Штаби таких частин спеціально мали укомплектовувати офіцерами різних національностей. Об'єднане командування повинно було формуватися за моделлю, аналогічною органам управління ЄСВС.

¹¹ Jan Galster. Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej / J. Galster, Z. Witkowski. Toruń : TNOEK, 1997. S. 34.

¹² Складено А. О. Бояром.

Для утворення об'єднаної армії проєкт передбачав створення спільного бюджету країн-учасниць¹³.

У травні 1952 р. Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, ФРН й Італія підписали договір про утворення Європейської оборонної асоціації, що передбачав створення незалежних від країн-членів Комісаріату та Ради. Проте, коли НАТО в умовах «холодної війни» ефективніше виконувало функції захисту Заходу, проєкт Європейського оборонного співтовариства виглядав певною мірою надмірним. Ключову роль при цьому відіграла та ж Франція. Так, 30 серпня 1954 р. Національні збори Франції відмовилися ратифікувати Договір про створення Європейського оборонного союзу. Жан Моне, висловлюючи політичний протест проти цього, залишив посаду президента Вищого правління ЄСВС.

Незважаючи на тісну співпрацю та зв'язок Євросоюзу і НАТО, з самого початку між ними була проведена чітка розмежувальна лінія. Значну роль у цьому відіграв президент Франції Шарль де Голль. У 1960-х рр. він прямо заявляв, що Співтовариство має суто європейський характер і одна з його цілей – створення протизваги США та перешкоджання американському гегемонізму.

Водночас країни Європейських співтовариств, намагаючись стати сильними та незалежними в економіці, визнавали (крім Франції) провідну роль США в обороні Європи та не перешкоджали НАТО, але і не ототожнювали НАТО з Європейськими співтовариствами.

Тут показова проблема Великобританії. Вона хотіла стати сьомою країною-засновницею Співтовариства, але інші країни відмовили їй у цьому. Після цього Великобританія тричі намагалася вступити до Європейського Економічного Співтовариства і тричі (1958 р., 1963 р. і 1968 р.) отримувала відмову. Вирішальну роль у недопущенні Великобританії в ЄЕС відіграла Франція (рішення про прийняття ухвалюють тільки одноголосно, а Франція тричі голосувала проти).

Існувало побоювання, що Великобританія стане «троянським конем», через який у ЄЕС проникнуть американці; що, будучи «агентом США», вона проводитиме американські інтереси й у

¹³ Копійка В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення / В. Копійка, Т. Шинкаренко. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. С. 68.

підсумку зробить ЄЕС додатком США. Незважаючи на близькість, і сьогодні Європейський Союз і НАТО – різні організації. Членство в НАТО не означає членства в Євросоюзі, і навпаки¹⁴.

Лише після відходу з політичної арени Шарля де Голля і з приходом до влади в США Річарда Ніксона, який проводив щодо Європи гнучкішу та зваженішу політику, 1972 р. Великобританії дозволено стати членом Європейських співтовариств. 1 січня 1973 р. відбулося **перше розширення Європейських співтовариств** за рахунок приєднання до них *Великобританії, Данії й Ірландії*¹⁵.

На початку 1970-х рр. інтеграційний поступ вимагав дій, скерованих на подолання кризи, що охопила світове господарство. Формування спільного ринку потребувало доповнення спільною економічною та валютною політикою, на що вказано у жовтні 1970 р. в т. зв. плані П'єра Вернера, тодішнього прем'єр-міністра та міністра фінансів Бельгії. На наступній конференції в Гаазі та резолюціях Ради Європейських співтовариств від 1971 та 1972 рр. здійснено спроби «дооснастити» спільний ринок важелями валютної й економічної стратегії та поточної координації. За мету поставлено реалізацію економічного та валютного союзу до 1980 р.

Окрім функціонування митного союзу, ЄЕС до початку 1980-х років було далеким від реалізації спільного ринку, що підкреслено в спеціальному звіті 1983 р., результатом якого стало опрацювання Єврокомісією й оприлюднення в червні 1985 р. «Білої книги щодо завершення формування внутрішнього ринку»¹⁶.

Розвиток спільного ринку гальмували стрімке зростання цін на нафту на світових ринках і криза світової фінансової системи. Усупереч деклараціям, на початку 1980-х рр. держави-члени продовжували зберігати інструменти протекціонізму: фізичні перешкоди для руху товарів й осіб (митні формальності, прикордонний контроль), фіскальні бар'єри (різні ставки акцизів та

¹⁴ Водопьянов В. П. Конституционное право зарубежных стран (конспект лекций в схемах) / В. П. Водопьянов, А. В. Якушев. М. : Приор-издат, 2004. С. 79.

¹⁵ Загалом до 2021 р. відбулося сім етапів (хвиль) розширення ЄС. Докладно про політику розширення йдеться у темі 36.

¹⁶ Звіт, складений під керівництвом комісара у справах внутрішнього ринку Ф. Кокфільда, містив 292 директив, упровадження яких мало пришвидшити створення «простору без внутрішніх кордонів».

ПДВ) й відмінні технічні норми та стандарти. Це значно обмежувало економічну свободу суб'єктів, які оперували на території Співтовариства, робило неможливою повну лібералізацію руху осіб.

Отже, назріла потреба нового договору, проєкт якого 1981 р. запропонували міністри закордонних справ Німеччини Ганс-Дітріх Геншер й Італії Еміліо Коломбо. У цьому проєкті сформульовано подальшу мету – утворення Європейського Союзу. Як успіх ініціативи Геншера можна розглядати підписання Європейською радою (тоді ще формально не включеною до інституційних структур Співтовариства) у Штутгарті «Урочистої декларації про Європейський Союз» (17–19 червня 1983 р.). Серед результатів Штутгартського саміту – формування пакета реформ для розв'язання низки структурних проблем, що стримували розвиток Співтовариства, зокрема щодо джерел його фінансування, ринку сільськогосподарської продукції тощо.

Помітну роль у «просуванні» ідеї єдиного ринку відіграв саміт у Фонтенбло (25–26 червня 1984 р.), присвячений загалом питанням розвитку фінансової системи й аграрної політики. Але головне значення цього форуму полягає в тому, що на ньому ініційовано створення спеціальної комісії, котра повинна була запропонувати проєкти кращого функціонування європейського економічного та політичного співробітництва, а також взаємодії в інших галузях.

14 лютого 1984 р. Європейський парламент ухвалив проєкт угоди про утворення Європейського Союзу, напрацьованої спеціальною комісією під керівництвом Альтєро Спінеллі. Підсумком послідовної діяльності голови Єврокомісії Жака Делора була представлена в Білій книзі щодо утворення єдиного ринку 1985 р. програма дій, необхідних для завершення формування єдиного ринку. У цьому документі містилися проєкти правових актів, ухвалення яких, на думку авторів, – обов'язковою передумовою створення єдиного ринку. Головним принципом Білої книги була зміна курсу від «інституційної» до «функціональної» гармонізації права в межах єдиного ринку.

Результатом цієї праці стало узгодження та затвердження необхідних норм у *Єдиному європейському акті* (ЄЄА), підписаному урядами країн-членів у лютому 1986 р. (набув чинності 1 липня 1987 р.). ЄЄА було поставлено конкретну ціль – завершення до кінця

1992 р. формування єдиного внутрішнього ринку ЄС (див. табл. 1.1). Було затверджено процедуру ухвалення рішень щодо внутрішнього ринку Радою міністрів на основі кваліфікованої більшості через внесення змін до Римських договорів.

Основою координації стало взаємне визнання технічних норм і стандартів, а у випадках, коли цей принцип не діяв, користувалися т. зв. новим підходом до технічної гармонізації. Він передбачав директивне окреслення Радою лише базових, у загальних рисах сформульованих вимог щодо охорони споживачів, довкілля, безпеки, здоров'я та затвердження європейських технічних норм.

У Єдиному європейському акті для надання економічній інтеграції динамізму ухвалено більшість пропозицій, що містились у Білій книзі. Після саміту в Брюсселі 11–12 лютого 1988 р. ЄС, збагачений дієвою концепцією фінансової системи, завдяки т. зв. першому пакету Делора¹⁷, набув реального змісту.

Історичне значення Єдиного європейського акта полягає насамперед у тому, що його ініціатори виразили волю до ґрунтовної зміни якості у своїх відносинах на базі трьох Співтовариств, а також спільної зовнішньої політики. Найважливішою ціллю ЄС стало утворення спільного внутрішнього ринку, тобто простору без внутрішніх кордонів, у якому мала забезпечуватися вільна циркуляція товарів, осіб, послуг і капіталу. Серед окремих *цілей*, що відображені в цьому документі, найважливіші такі:

- забезпечення тіснішого співробітництва між європейськими регіонами та подолання наявних між ними диспропорцій;
- удосконалення соціальної політики;
- посилення фінансового співробітництва;
- запровадження норм охорони довкілля, а також науково-дослідної та дослідно-конструкторської діяльності¹⁸.

¹⁷ Цей документ фактично був триступеневим планом утворення економічного та валютного союзу: 1) до 1 червня 1990 р. – створення єдиного ринку капіталів; 2) 1 січня 1994 р. – утворення Європейського валютного інституту; 3) перехід повноважень до Європейського центрального банку та Європейської системи центральних банків. Цей документ ухвалено 24 червня 1988 р., а потім включено до Договору про Європейський Союз..

¹⁸ Fręckowiak M. Jednolity Rynek Europejski dziś i jutro. Poznań : Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, 1998. S. 10.

Інституції Європейських співтовариств повинні були провести значну роботу щодо гармонізації права країн-членів, а також ліквідації наявних бар'єрів, зокрема щодо:

- затримки на кордонах через митні процедури й інші адміністративні перешкоди, що спричиняли додаткові операційні витрати підприємств;
- відмінностей у технічних нормах і правилах між різними країнами, що мали негативний вплив на підприємців;
- обмеження в доступі до державних закупівель інших країн-членів ЄЕС;
- відмінностей в оподаткуванні й акцизних ставках;
- обмеження свободи трансакцій послуг на територіях інших країн Співтовариства тощо¹⁹.

Від 1 січня 1993 р. на внутрішніх кордонах ліквідовано митні пости, а традиційні поняття експорту й імпорту щодо внутрішнього ринку втратили своє значення. Скасовано всі митні документи. Змінилася роль митних служб, які стали на захист економічних і соціальних інтересів усього Співтовариства. Відтоді митниці на кордонах діють від імені та на користь усіх країн-членів, а також їх громадян. Це стосується і типових митних функцій, і інших, що виконують митні органи в сферах безпеки, культури, здоров'я тощо.

Перший пакет Делора також передбачав значне збільшення власних фінансових ресурсів Співтовариства за рахунок створення нових джерел бюджетних доходів, подвоєння кошторисів структурних фондів, зменшення сільськогосподарських витрат.

Після успішного Брюссельського саміту Європейської ради (11–12 лютого 1988 р.) зникли сумніви щодо реалізації єдиного внутрішнього ринку, наявні на момент упровадження ЄЄА. Європа вже була готова до спільного внутрішнього ринку. Також існували причини, які становили соціально-психологічну основу об'єднання (утворення ринку, позбавленого бар'єрів). Вони викликані чинниками економічної природи: усвідомлення додаткових витрат через розподіл на ринки; прогресуюче зростання безробіття; зниження ролі Європи на світовому ринку, зокрема в секторі високотехнологічних товарів.

¹⁹ Limański A. Integracja ekonomiczna Polski z Unią Europejską / A. Limański, M. Syrek. Warszawa : Difin, 2001. S. 56.

І хоча датою *створення єдиного внутрішнього ринку ЄС вважають 1 січня 1993 р.*, із низки причин не усі заплановані у Єдиному європейському акті заходи були реалізовані. До кінця 1992 р. узгоджено 260 із 282 правових актів. Недостатньою була транспозиція європейських норм до права окремих країн-членів. Найбільші проблеми пов'язані з уніфікацією фіскальних рішень, забезпеченням вільного руху осіб, гармонізацією прав профспілок, трансфером технологій, лібералізацією в наданні послуг, урегулюванням питання публічних закупівель, а також охорони інтелектуальної та промислової власності. У зв'язку з цим у травні 1996 р. Комісія почала реалізацію проєкту SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market), мета якого – спрощення законодавства щодо єдиного ринку за допомогою систематичної верифікації чинного правового поля Співтовариства й окреслення норм, запровадження яких може створити проблеми для суб'єктів господарювання.

На початку 1990 р. завершився успіхом також давно очікуваний процес зближення ЄЕС і ЄАВТ. Під час зустрічі міністрів держав-членів обох інтеграційних об'єднань у Люксембурзі у квітні 1984 р. відзначено потребу утворення *Європейського економічного простору* (ЄЕП) (European Economic Area, EEA). Проте тільки 1990 р. організовано переговори та розпочато офіційний діалог за тематичними напрямками (свобода руху товарів, послуг, осіб, капіталу, структурна політика та спільні інституції). Узгоджений текст порозуміння про ЄЕП Рада ЄС схвалила 2 травня 1992 р. Отже, базові принципи функціонування ринку Співтовариства почали діяти на всій території Західної Європи, за винятком Швейцарії. Фактично утворився єдиний ринковий простір, який нараховував 380 млн споживачів. Серед інших цілей ЄЕП – упровадження політик Співтовариства за участі країн ЄАВТ, спільна діяльність на користь тривалого економічного зростання та зниження високого рівня безробіття тощо. Для *Австрії, Фінляндії та Швеції, котрі ввійшли до ЄС у 1995 р.*, ЄЕП був перехідним етапом²⁰.

Підсумком же багаторічних пошуків єдиної Європи став Європейський Союз. 7 лютого 1992 р. *в Маастрихті* (Нідерланди) підписано *Договір про ЄС* (ДЄС) (Treaty on the European Union, TEU),

²⁰ Janusz Ruzzkowski. Leksykon integracji europejskiej / J. Ruzzkowski, E. Górnicz, M. Żurek. Warszawa : Wydawnictwo naukowe PWN, 2002. S. 89.

що став другою після ЄСА ґрунтовною реформою установчих договорів Європейських співтовариств. Він набрав чинності 1 листопада 1993 р. (див. табл. 1.1). Мета ДЄС – перетворення Європейського співтовариства у Європейський Союз. Це забезпечувалося через об'єднання норм, що стосувалися реалізації економічного та валютного союзу, із положеннями Договору про заснування ЄЕС. Маастрихтський договір передбачав запровадження спільної валюти – євро.

Згідно з положеннями Маастрихтського договору Союз став логічним продовженням і розвитком європейської інтеграції в нові політичні й економічні площини співробітництва. Європейські співтовариства (*перша опора ЄС*) було доповнено спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки (СЗППБ) (*друга опора*), Економічним і валютним союзом і політикою у сферах правосуддя та внутрішніх справ (*третья опора*). Із набуттям чинності ДЄС наявні Європейські співтовариства (ЄЕС, Євратом та ЄСВС) не зникли. Вони залишили за собою умовну окремішність і формальну міжнародну правосуб'єктність.

Договором створено інститути Європейського омбудсмена, Європейського інспектора із захисту даних, Комітет регіонів, узгоджено процедуру спільного ухвалення рішень Європейським парламентом і Радою ЄС, а також розширено сферу застосування процедури голосування кваліфікованою більшістю²¹.

Усвідомлення потреби подальшого реформування Європейського Союзу прийшло досить швидко. Міжнародна конференція, що розпочалася 21 березня 1996 р. й тривала до 17 червня 1997 р., закінчилася ухваленням нового договору (*Амстердамський договір*), який значною мірою модифікував установчі договори, створивши консолідовану (реструктуровану) версію ДЗЄС, надавши більше повноважень інституціям ЄС і, зокрема, Європейському парламенту.

Подальші зміни до установчих договорів здійснено **Ніццьким договором**, проєкт якого, з огляду на перспективи розширення Європейського Союзу із приєднанням країн Центральної Європи, затверджено на саміті в Ніцці 7–11 грудня 2000 р. (див. табл. 1.1). На

²¹ Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т. / Л. В. Губерський та ін. Київ : Знання України, 2004. Т. 2. С. 812.

Ніццькому саміті також прокламовано Хартію основних прав ЄС, яка має гарантувати права людини та громадянські свободи.

У перспективі великого «східного» розширення Союзу важливу роль відіграв документ під назвою *«Програма (Agenda) 2000: задля сильнішого і розширеного Союзу»*, який уведено в дію рішенням Європейської ради у Берліні 25 березня 1999 р. (відомою також як пакет Сантера²²). «Програму 2000» розроблено після Амстердамського договору для запобігання проблемам, що могли виникнути у найближчому майбутньому у зв'язку з розширенням ЄС: зміни структур дохідної і видаткової частин бюджету ЄС, реформи структурних фондів і сільськогосподарської політики. Цей документ окреслював стратегію зміцнення ЄС, зростання зайнятості та конкурентоздатності його економіки, модернізацію ключових секторальних політик тощо. Зазначено, що держави, які мріють про вступ до Євросоюзу, повинні прийняти копенгагенські критерії 1993 р. Для нових очікуваних членів передбачили до 30 % усіх засобів, що призначені на структурні цілі.

Від 2000 р. формально визнано потребу започаткування також спільної політики безпеки й оборони (саміти ЄС у Фейре (Santa Maria da Feira), червень 2000 р., та Ніцці, грудень 2000 р.) з відповідним створенням постійного політичного Комітету безпеки з генеральним штабом європейських сил (у розпорядженні якого – сили швидкого реагування (Єврокорпус) у кількості понад 60 тис. військовослужбовців). Актуалізація питання створення владного, незалежного від НАТО, озброєного контингенту не забарилася. У зв'язку з розгортанням американської військової кампанії в Іраку (весна 2003 р.) керівники Німеччини та Франції ініціювали переговори щодо пришвидшення розробки питання незалежності від НАТО в питаннях оборони.

Кінець 1990-х рр. і початок ХХІ ст. характеризуються надзвичайним пришвидшенням інтеграційних процесів у Європі. ЄС розширюється на схід і південний схід; активно розробляє нові форми співробітництва з країнами-сусідами. 16 квітня 2003 р. представники урядів 15 країн-членів і 10 кандидатів підписали в Афінах Договір про вступ, за яким 1 травня 2004 р. наступила **четверта, найбільша**

²² Жак Сантер – люксембурзький політик (прем'єр-міністр у 1984–1994 рр.), Президент Європейської комісії (1995–1999 рр.).

в історії, хвиля розширення ЄС. Членами Союзу стали Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Мальта та Кіпр. *Болгарія та Румунія* підписали договори про вступ 25 квітня 2005 р. і вступили до ЄС 1 січня 2007 р.

Реформаторським у сучасній історії європейської інтеграції став **Лісабонський договір** (спочатку відомий як Договір про реформування ЄС), підписаний 13 грудня 2007 р. Це міжнародна угода, що вносить зміни у базові установчі договори – Договір про Європейський Союз (Маастрихтський), Договір про заснування Європейського співтовариства, перейменований у Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) та Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії.

Лісабонський договір підписаний для покращення функціонування Європейського Союзу в складі 27 країн-членів і зміцнення його ролі та позицій на світовій арені в умовах різких глобальних змін. Він був остаточно узгоджений на міжурядовій конференції в Лісабоні 19 жовтня 2007 р. і покликаний закласти основи функціонування ЄС на найближчі 15–20 років. Потреба внесення змін до основоположних договорів Євросоюзу була викликана стрімким збільшенням кількості країн-членів із 15 до 27 і зростанням їх сукупного населення до понад півмільярда осіб.

Лісабонський договір покликаний замінити собою провалений **проект Конституції ЄС**. Договір про заснування Конституції для Європи підписаний у Римі 9 жовтня 2004 р. Робота над ним тривала чотири роки. У низці країн процес ратифікації був успішно завершений, але відмова від Конституційного договору на референдумах у Франції та Нідерландах 2005 р. на деякий час заморозила конституційний процес у ЄС.

На початку 2006 р. питання спільної конституції для ЄС знову порушив міністр внутрішніх справ Франції Ніколя Саркозі. Він запропонував вилучити з документа суперечливі моменти й став автором терміна «мінідоговір», щоб заспокоїти громадську думку у Франції²³. Німеччина, яка з 1 січня 2007 р. головує в Раді ЄС,

²³ Sarkozy proposes “Mini-Treaty”, new Convention and a ‘Non’ to Turkey. URL: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/sarkozy-proposes-mini-treaty-new-convention-and-a-non-to-turkey/>

запропонувала ухвалити новий договір, щоб включити більшість положень Конституційного договору до вже чинних установчих договорів Євросоюзу.

Рада ЄС вирішила делегувати повноваження формування остаточного тексту документа міжурядовій конференції, яка почалася 23 червня 2007 р. Над текстом нового договору працювала т. зв. група Амато²⁴ та Комітет дій із європейської демократії (Action Committee for European Democracy, ACED)²⁵. Остаточна версія Договору узгоджена главами держав й урядів ЄС під час саміту в Лісабоні 18–19 жовтня 2007 р.

Лісабонський договір структурно складається з преамбули, семи статей, 13 протоколів і 59 декларацій. Його основні положення:

1. Набуття Євросоюзом міжнародної правосуб'єктності, яка включає право укладати міжнародні договори та набувати членства в міжнародних організаціях.
2. Скасування системи «опор» ЄС і передача Європейському Союзу усіх прав Європейського співтовариства.
3. Запровадження посади Президента Європейської ради зі статусом, що у відносинах із третіми країнами відповідає статусу глави держави, і Верховного представника з питань закордонних справ і політики безпеки (рівень міністра закордонних справ).
4. Набуття Європейською радою офіційного статусу інституції ЄС, структури, що функціонально відокремлена від Ради ЄС.
5. Зміна процедури голосування в Раді ЄС. Ухвалення рішення кваліфікованою більшістю вимагатиме підтримки 55 % країн-членів, які представляють не менше як 65 % населення ЄС. У випадках, коли Рада ухвалюватиме рішення, що не було ініційоване Європейською комісією або Верховним представником з питань ЗСПБ, підтримка країн-членів повинна бути більшою – щонайменше 72 %, а відсоток представленості населення в таких випадках залишається незмінним (65 %). Новий спосіб голосування запроваджений із 2014 р.

²⁴ Дж. Амато – керівник групи, колишній прем'єр-міністр Італії та віцепрезидент Європейського конвенту.

²⁵ Honor Manoy. Select group of politicians to tackle EU constitution. URL: <https://euobserver.com/institutional/22527>

6. Зміна принципу формування Європейської комісії (з 2014 р. склад Комісії має формуватися не за принципом «один член від кожної держави ЄС», який застосовувався з 1957 р., а з такої кількості членів, що дорівнюватиме 2/3 від кількості країн-членів. Однак у випадку ухвалення Європейською радою одноголосного рішення склад Комісії може бути розширеним²⁶.
7. Створення Європейської служби зовнішньої діяльності, яка має забезпечити повномасштабну імплементацію мандата Верховного представника ЄС й перетворення колишніх представництв Європейської комісії на представництва ЄС – повноцінні дипломатичні представництва, що діють від імені Союзу.
8. Посилення ролі Європейського парламенту (ЄП), який отримав право на участь у спільній із Радою ЄС (т. зв. процедура «спільного рішення») розробці й ухваленні законодавчих актів ЄС у понад 40 додаткових сферах, також у схваленні бюджету ЄС. ЄП отримав додаткові повноваження в процесі призначення керівництва інституцій ЄС: обрання Президента Єврокомісії на підставі попереднього висунення кандидата Європейською радою; затвердження усього складу Комісії та згода на призначення Верховного представника ЄС з питань ЗСПБ.
9. Запровадження нової системи розподілу місць у ЄП: їх кількість обмежена цифрою 750+1 (Президент Парламенту). Із 2014 р. місця розподіляються за принципом «зниженої пропорційності»: мінімум 6 і максимум 96 представників від держави.
10. Ускладнення процедури набуття членства в ЄС, оскільки інституціям надано значно ширші повноваження з регулювання процесу розширення. Копенгагенські критерії вступу нових держав набули юридично зобов'язального значення. Рада ЄС має значні повноваження щодо надання мандатів на ведення переговорів та затвердження переговорної команди. ЄП повинен бути інформований про всі подробиці переговорного процесу, що посилює його політичний вплив.

Відповідно до початкового графіка договір мав бути повністю ратифікований до кінця 2008 р. і набув би чинності 1 січня 2009 р.

²⁶ До складу Європейської комісії, сформованого 2019 р., входить 27 комісарів, тобто по одному від держави-члена.

Проте передусім через невдачу на референдумі в Ірландії 2008 р. та повторне проведення голосування в цій країні 2009 р., а також зволікання з підписанням документа про ратифікацію Чехією (яка зробила це останньою у листопаді 2009 р.), *Лісабонський договір* набув чинності лише 1 грудня 2009 р.

1 липня 2013 р. 28 членом ЄС стала Хорватія. Натомість унаслідок Брекситу (Brexit) зі складу Європейського Союзу вийшла Великобританія. Референдум із цього питання відбувся 23 червня 2019 р. Він ініційований консервативними та націоналістичними партіями. 51,9 % виборців висловилися за вихід із ЄС, 48,1 % – залишитися. До того ж більшість жителів Шотландії та Північної Ірландії висловили бажання залишитися в Євросоюзі. Британські ЗМІ простежили російський слід у Брексіті – один із найкрупніших спонсорів кампанії Аарон Бенкс неодноразово зустрічався з російськими посадовцями, зокрема з послом РФ в Лондоні Олександром Яковенком. Вихід Великобританії з ЄС був запланований на 29 березня 2019 р., пізніше відкладений на 31 жовтня 2019 р., але відбувся лише 31 січня 2020 р.

Сьогодні офіційні кандидати на вступ до ЄС – Північна Македонія, Чорногорія, Албанія, Сербія, Туреччина. Потенційні кандидати – Боснія і Герцеговина та Косово²⁷. 13 березня 2019 р. Європейський парламент закликав уряди Євросоюзу припинити переговори щодо вступу Туреччини, які, незважаючи на затримку з 2018 р., залишаються активними.

Брексит і поширення Covid-19 стали новими викликами для ЄС. Як казав свого часу Вінстон Черчилль: «Будь-яка криза – це нові можливості». Але це вже будуть нові сторінки в історії Європейського Союзу.

Питання для самоконтролю

1. Що дало поштовх початку процесу євроінтеграції?
2. Які структури утворені внаслідок підписання 1957 р. Римських договорів?

²⁷ Candidate countries and potential candidates / European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm>

3. У чому полягає основне значення підписання Маастрихтського договору 1992 р.?
4. Якого року відбулося наймасштабніше розширення ЄС? Які країни стали його новими членами?
5. Який договір забезпечив найґрунтовнішу реформу в історії ЄС?
6. Що означає «Брексіт»?

Тема 2

Правова система Європейського Союзу: джерела та загальні принципи

Після набрання чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. **правова система ЄС** була значно спрощена. Замість трьохопорної структури, що охоплювала Європейські співтовариства (економічна і соціальна політики, охорона довкілля), спільну зовнішню політику і політику безпеки (СЗППБ) та співробітництво в сфері юстиції та поліції в кримінальних справах, створено одноопорну. Право ЄС повністю інтегроване в правові системи держав-членів. Здебільшого його норми права мають пряму дію та верховенство над національним законодавством держав-членів. Суб'єкти права Євросоюзу, крім держав-членів й інституцій ЄС, – це також юридичні та фізичні особи.

Складником правової системи Союзу стали *спільні цінності* (EU common values), які мають вирішальне значення для забезпечення його функціонування як правової спільноти. Вони не лише загальний орієнтир для діяльності, а й унормовують поведінку ЄС як суб'єкта права. Загалом їх прийнято розділяти на *фундаментальні цінності* (fundamental values), що унормовують діяльність Союзу як правової спільноти й охоплюють дотримання принципів демократії, верховенства права та поваги прав людини (ст. 2 та 6 Договору про ЄС), та *засадничі* (guiding values), які супроводжували ідею європейської інтеграції упродовж усього часу її реалізації – мир, інтеграція, ринкова економіка тощо (ст. 3 Договору про ЄС та положення інших установчих договорів).

Окрім цього, у своїй зовнішній політиці Євросоюз відповідно до ст. 21 Договору про ЄС послідовно утверджує власні спільні цінності

у своїх відносинах на міжнародній арені, надаючи їм правовий характер і нормативний зміст.

Упродовж існування та функціонування Євросоюзу сформовано значний обсяг правових норм й усталених практик, що унормовують відносини між його державами-членами, державами-членами й інституціями, між самими інституціями й окреслюють механізми дії та застосування права ЄС у правопорядках його держав-членів. Право Союзу набуло своєї *внутрішньої структури*: первинне та вторинне законодавство; матеріальне й інституційне право; «тверде» та «м'яке» право; писане та неписане право ЄС; т. зв. «союзне право» й *acquis*.

Первинне законодавство ЄС (primary legislation) – чинні установчі акти, зокрема Договір про ЄС (ДЄС), Договір про функціонування ЄС (ДФЄС), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратому) та Хартія основних прав ЄС, консолідовані у тексті Лісабонського договору (2009 р.), а також протоколи, декларації, застереження до них і договори про приєднання нових держав-членів. Під *вторинним законодавством* (secondary legislation) розуміють сукупність правових норм, створених інституціями Союзу та відображених у правових актах, перелічених у ст. 288 ДФЄС. Інколи сюди зараховують і міжнародні договори, але їхня правова природа дещо відмінна від актів вторинного законодавства. Тому їх слушно виокремлювати в осібну структуру, що в літературі має назву конвенційного права (договори, де Євросоюз – договірною стороною) та комплементарного права (договори держав-членів, які стосуються співпраці для досягнення цілей ЄС і можуть мати правові наслідки для нього). Водночас часто під комплементарним правом розуміють акти невизначеної правової природи²⁸, ухвалені інституціями ЄС під час виконання своїх завдань.

Поділ права ЄС на т. зв. *внутрішнє* та *зовнішнє право* досить умовний і ґрунтується на ідеї того, що норми права унормовують відносини в межах цього об'єднання або спрямовані на регулювання співробітництва Союзу з іншими суб'єктами міжнародного права й учасниками міжнародної політики.

²⁸ Див.: Commission Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 81(1) of the Treaty establishing the European Community (de minimis), (2001/C 368/07).

Інституційне право (EU Institutional Law) охоплює сукупність норм і принципів, які унормовують відносини між ЄС і державами-членами щодо забезпечення реалізації права Євросоюзу в правовій системі (EU Constitutional Law) та функціонування його інституційно-правового механізму (EU Administrative Law). *Матеріальне право* (EU Substantive Law) – норми та принципи, покликані регулювати відносини між суб'єктами права ЄС за предметними сферами співпраці (право внутрішнього ринку, зовнішніх відносин, конкурентне право тощо).

За способом закріплення правових норм у суспільних відносинах традиційно у правових системах виділяють т. зв. *писане* (закріплене в усталених правових формах) і *неписане* (унаочнене у поведінці суб'єктів права) *право*. У правовій системі ЄС значний масив правових норм кодифікований у письмовій формі. Водночас варто зазначити, що наявність звичаєвих норм, котрі регулюють певні види суспільних відносин, – невід'ємний елемент будь-якої правової системи, зокрема і Євросоюзу. Практика міжінституційної співпраці у ЄС багата прикладами, коли певні узвичаєння, сформовані у роботі його інституцій, набували статусу писаної норми.

Останнім часом у Євросоюзі, як і в багатьох інших міжнародних міждержавних організаціях, з'явилася практика ухвалення гнучких рішень, які часто відображали досягнуті політичні компроміси через затвердження рекомендаційних актів, на основі яких з'являлися правові наслідки для сторін. Під «*твердим*» правом (hard-law) розуміють ті правові норми, які містять чітке зобов'язання вчинити певне діяння з можливістю делегування третій стороні права імплементувати, витлумачити, застосувати і вирішити спір на основі такої норми. «*М'яке*» право (soft-law) – це, відповідно, усі інші норми, яким не властиві перелічені вище елементи. Із запровадженням методу «відкритої координації» (Open Coordination Method) застосування «soft-law» у праві ЄС набуває все більшого значення²⁹.

Хоча трьохпопору структуру Євросоюзу скасовано із набуттям чинності Лісабонського договору, в структурі права ЄС можна виділити сукупність норм, що регулює його діяльність у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, оборони та військово-

²⁹ Terpan F. Soft Law in the European Union The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*. 2015. № 21 (1). P. 68–96.

політичної співпраці, або т. зв. «*союзне право*», в основі якого лежить метод координації міждержавної співпраці як засадничий для міждержавних відносин.

«Союзне право» в широкому сенсі – частина *acquis* ЄС як спільної правової спадщини, сформованої у процесі європейської інтеграції. *Acquis* походить від французького терміна *acquis communautaire*, який первинно окреслював правовий доробок Євросоюзу в регулюванні економічної діяльності на основі т. зв. «комунітарного права».

Тобто серед узагальнених вище типологічних одиниць права ЄС можна виділити такі основні **джерела права**: 1) установчі договори (т. зв. «первинне законодавство»); 2) міжнародні (додаткові) угоди з міжнародними організаціями й іншими країнами; 3) регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки (т. зв. «вторинне законодавство»); 4) рішення та висновки Суду ЄС.

Головні **установчі договори Євросоюзу** – Договір про ЄС (ДЄС) і Договір про функціонування ЄС (ДФЄС). Їх прийнято називати консолідованими договорами, оскільки вони охоплюють зміни, які було внесено Маастрихтським, Амстердамським, Ніццьким і Лісабонським договорами. Також до установчих договорів належать: договори про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі, Європейського Економічного Співтовариства, Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратому); Конвенція про деякі спільні для Європейських співтовариств інституції 1957 р.; Договір про злиття; акти вступу Великої Британії, Данії, Ірландії; Греції; Іспанії та Португалії; Австрії, Фінляндії та Швеції; Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словенії, Словаччини, Угорщини та Чеської Республіки; Болгарії та Румунії; Хорватії; Бюджетні угоди 1970 та 1975 рр., Єдиний європейський акт 1986 р. Ці документи встановлюють основи правопорядку ЄС та є первинними джерелами його права. Якщо вони суперечать нормам, які містяться в міжнародних угодах, установчі договори мають переважну силу.

Міжнародні угоди або конвенції – «невід’ємна частина права Співтовариства»³⁰. Такі договори укладає ЄС:

³⁰ Див.: Справа 181/73, *Haegeman v. Belgium* (1974) ECR 449, (1975) CMLR 515.

- 1) лише в межах повноважень, що надані Союзу установчими договорами (наприклад, торговельні відносини за ст. 207 ДФЄС);
- 2) через приєднання до вже укладеної міжнародної угоди (наприклад, до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ)).

Повноправними джерелами права ЄС вважають лише угоди, укладені Євросоюзом як самостійним суб'єктом права, або такі, що ратифіковані всіма державами-членами, наприклад, Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Угоди, укладені окремими державами-членами з іншими країнами (тобто такими, що не є членами ЄС), визнають джерелами права Євросоюзу лише у виняткових випадках (за рішенням Суду ЄС).

Інституції Євросоюзу наділені повноваженнями ухвалювати регламенти, директиви, рішення, надавати рекомендації та висновки. Їх прийнято називати **актами вторинного законодавства**. *Регламенти* (regulations) – акти загального характеру. Ст. 288 ДФЄС встановлює, що регламенти обов'язкові для виконання в усій своїй повноті та застосовуються безпосередньо в усіх державах-членах. Тобто вони мають юридичну силу без подальшої імплементації в національне законодавство держав-членів, а індивіди можуть посилатися на них у національних судах, захищаючи свої права.

Згідно зі ст. 288 ДФЄС *директиви* (directives) обов'язкові щодо кінцевого результату, який вони мають досягти, та щодо держав-членів, до яких вони адресовані. Проте державам надано вибір форм і методів імплементації (такими формами можуть бути законодавчі акти або адміністративні приписи). Директива може бути адресована і до всіх держав-членів ЄС, і лише до деяких із них. Зазвичай директиви – основний інструмент гармонізації законодавства держав-членів. Хоча для повної юридичної сили директиви потребують імплементації в національне законодавство держав-членів, Суд ЄС вирішив, що за певних умов вони можуть мати пряму дію.

Рішення (decisions) – індивідуально-правові акти, адресовані до певної особи або кількох осіб, якими можуть бути і держави, і фізичні чи юридичні особи. Рішення обов'язкові в усій своїй повноті (але лише щодо їх адресата) та не потребують подальшої імплементації.

Регламенти, директиви та рішення ухвалюють зазвичай згідно із *звичайною законодавчою процедурою* (ordinary legislative procedure). Вона полягає у спільному ухваленні Європейським парламентом і

Радою ЄС запропонованого Європейською комісією акта. Ця процедура визначена у ст. 294. В окремих випадках, передбачених ДЄС та ДФЄС, ухвалення регламентів, директив або рішень здійснює Європейський парламент за участі Ради ЄС або Рада Євросоюзу за участі Європейського парламенту, що називають *спеціальною законодавчою процедурою* (special legislative procedure).

Регламенти, директиви та рішення обов'язкові для виконання. Відповідно до ст. 296 ДФЄС ці акти повинні містити підстави, на яких вони ґрунтуються, а також посилання на пропозиції та висновки, отримання яких передбачене установчими договорами. Ці вимоги істотні. Їх недотримання може спричинити скасування в судовому порядку актів ЄС згідно зі ст. 263 або 265 ДФЄС.

Хоча ст. 288 Договору про діяльність Євросоюзу чітко класифікує законодавчі акти інституцій ЄС, насправді формальне визначення акта як регламенту, директиви або рішення часто може вводити в оману. Тому в разі виникнення суперечки Суд ЄС перевіряє суть акта, а не його форму. У багатьох справах суд дійшов висновку, що регламент, який не встановлює загальних правил, може бути перекваліфікований на «приховане рішення»³¹.

Рекомендації та висновки не обов'язкові для виконання, а мають лише рекомендаційний характер. Проте вони не повністю позбавлені юридичного значення. У рішенні по справі *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*³² Суд ЄС постановив, що під час розгляду справ судді національних судів повинні брати до уваги зазначені рекомендації, особливо, якщо вони полегшують тлумачення національного права або права Євросоюзу.

Право ЄС не визнає доктрини судових прецедентів, проте рішення Суду ЄС та Загального суду, залишаючись обов'язковими лише для сторін у справі, мають неабияке значення. Суд ЄС і Загальний суд, кожен у межах своєї юрисдикції, забезпечують дотримання законності при тлумаченні та застосуванні установчих договорів. Тому ті частини судових рішень, що тлумачать їх

³¹ Див., наприклад, рішення за справами 16&17/62, *Confidûration Nationale des Productions de Fruits et Legumes v. Council* (1962) ECR 471, (1963) CMLR 160 та рішення за справою 41&44/70, *International Fruit Co. v. Commission* (1971) ECR 411, (1975) 2 CMLR 515.

³² Див.: Справа C-322/88, *Grimaldi v. Founds des Maladies Professionnelles* (1989) ECR 4407, (1991) 2 CMLR 265.

положення, мають особливе значення і стають джерелами права. Суд ЄС і Загальний суд встановлюють загальні принципи тлумачення та застосування положень права Євросоюзу судами держав-членів. Це засвідчує вагому роль судів у розвитку правової системи ЄС.

На відміну від судів загального права Суд ЄС та Загальний суд не зв'язані своїми попередніми рішеннями. Такий підхід дає змогу якнайкраще розв'язувати суперечливі питання щодо постійної зміни політичних й економічних реалій³³.

Особливе місце в системі джерел права ЄС займають правові акти в сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ). Згідно зі ст. 25 ДЄС у цій сфері Євросоюз ухвалює керівні принципи та рішення щодо заходів, що проводитимуться. Згідно зі ст. 26 ДЄС Європейська рада уповноважена визначати стратегічні цілі ЄС через затвердження керівних принципів, Рада ЄС – спільну зовнішню політику та політику безпеки й ухвалювати відповідні рішення; держави-члени ЄС та Верховний представник з питань ЗСПБ відповідальні за реалізацію. Загальні засади ухвалення рішень у сфері СЗППБ регламентовані у ст. 31 ДЄС. Вони передбачають одноголосність у Європейській раді та Раді ЄС та неможливість ухвалення в цій сфері традиційних актів вторинного законодавства. Акти ЄС в сфері СЗППБ мають характер «soft-law» і відображають особливості міждержавного співробітництва.

Окрему увагу варто приділити поняттю «*acquis ЄС*», що знайшло широке застосування в офіційних документах Союзу, зокрема в установчих договорах³⁴ і міжнародних угодах, наприклад, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС³⁵. У юридичному аспекті обсяг *acquis* Євросоюзу значно ширший, ніж право ЄС. На думку науковців, це своєрідний «спільний доробок» Євросоюзу, що забезпечує цілісність його правової системи й обов'язкове однакове застосування права ЄС країнами-членами та третіми країнами³⁶. Дійсно, «правова система» – найбільш тотожне поняття для *acquis*.

³³ Право Європейського Союзу : підручник / [Р. А. Петров (кер. авт. кол.), А. О. Вакуленко та ін.]; за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене та допов. Харків : Право, 2019. С. 54.

³⁴ Див., наприклад, ст. 20 (4) Договору про ЄС.

³⁵ Див., наприклад, Преамбула, ст. 2 (d) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

³⁶ Муравйов В. І. Засоби впливу права Європейського Союзу на внутрішні правопорядки третіх країн. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 6. С. 74–75; Петров Р. А.

У внутрішній політиці ЄС *acquis* означає усе, що було досягнуто упродовж співробітництва країн-членів у межах повноважень Євросоюзу. У цій сфері *acquis* складається з таких елементів: установчі договори ЄС; загальні принципи та доктрини права; вторинне законодавство ЄС; міжнародні угоди, обов'язкові для країн-членів; «м'яке» право ЄС³⁷. Важливий елемент *acquis* у внутрішній політиці Євросоюзу – загальні принципи, закріплені в установчих договорах ЄС (спільні цінності відповідно до ст. 2 ДЄС, принципи пропорційності, субсидіарності й ефективності права тощо). Особливе місце посідають принципи, що гарантують належне функціонування внутрішнього ринку Євросоюзу (принцип вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу; принципи «взаємного визнання», свободи ринкових відносин). *Acquis* ЄС охоплює також вторинне законодавство. Імперативні норми та загальні принципи міжнародного права – також його вагомі елементи. *Acquis* ЄС охоплює дво- та багатосторонні договори, укладені Євросоюзом із третіми країнами та міжнародними організаціями, а також договори, укладені країнами-членами до вступу в ЄС за умови, що вони не суперечать праву ЄС.

«М'яке» право Євросоюзу (рекомендації та думки, висновки та резолюції, декларації інститутів ЄС чи країн-членів, програми майбутньої політики) – також один із елементів *acquis*. Ці документи не мають юридичної чинності, але можуть застосовуватися Судом Євросоюзу для інтерпретації положень первинного чи вторинного законодавства ЄС. У сфері співробітництва з країнами, що претендують на членство, асоціацію чи привілейоване партнерство з Євросоюзом, обсяг поняття «*acquis*» ширший, ніж обсяг цього поняття у внутрішній політиці ЄС. Імплементация країнами-кандидатами *acquis* Євросоюзу в національну правову систему – одна з умов завершення переговорів про повне членство в ЄС. На підготовчому етапі вступу інституції Євросоюзу самостійно визначають пріоритетні елементи *acquis* для кожної країни-кандидата з огляду на ступінь її готовності до вступу в Союз. Ці елементи фіксують у програмах асоційованого партнерства чи інших

Поняття «*acquis communautaire*» у праві Європейського Союзу. *Право України*. 2003. № 9. С. 142–146.

³⁷ Gialdino C. Some reflections on the *acquis communautaire*. *Common Market Law Review*. 1995. Vol. 32. P. 1089–1121.

документах ЄС (наприклад, «Біла книга Європейської комісії з підготовки країн Центральної і Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок ЄС»³⁸). На підставі таких документів кожна країна-кандидат розробляє «Національну програму імплементації *acquis*».

Тобто, пройшовши складний майже сімдесятирічний шлях активного розвитку та трансформацій, правова система Європейського Союзу сьогодні досить сформована, з усталеним і систематизованим набором джерел права. Будучи надзвичайно динамічною, вона формує те середовище, у якому протікає процес європейської інтеграції в усіх його складниках; «правила гри», за якими інституції ЄС ухвалюють рішення, здійснюється реалізація усіх його політик, визначаються нові пріоритетні шляхи розвитку.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні складники системи права Європейського Союзу.
2. Які підходи до систематизації правових актів ЄС вам відомі?
3. Перелічіть основні джерела права Євросоюзу.
4. Що прийнято називати установчими договорами ЄС?
5. Назвіть основні види актів вторинного законодавства Євросоюзу. Чим вони відрізняються?
6. Що таке «*acquis* ЄС»?

Тема 3

Інституції Європейського Союзу

Численні структури, які забезпечують управління Європейським Союзом, прийнято розділяти на інституції та інші органи й установи. Відповідно до Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) лише сім із них належать до інституцій: *Європейський парламент, Європейська рада, Рада ЄС, Європейська комісія, Суд ЄС, Європейський центральний банк і Рахункова палата*³⁹. Інституції відрізняються

³⁸ White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union (COM(95)163). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0163&from=EN>

³⁹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2016 (07.06). С 202. Р. 6. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>

від інших установ тим, що вони ухвалюють рішення, які можуть стосуватися фактично усіх сфер життя Союзу та, як правило, носять обов'язковий до виконання характер, а їх членів обирають національно або призначають уряди держав-членів чи Рада. Інші ж установи здійснюють свою діяльність в окремих сферах, а їхні рішення виконують або дорадчу функцію, або не носять загального зобов'язального характеру⁴⁰.

У ст. 223–309 ДФЄС прописані правила формування інституцій і деяких інших органів Союзу, надано їм конкретні повноваження, урегульовано процедури ухвалення рішень, передбачено затвердження певних нормативно-правових актів у різних сферах діяльності ЄС.

Варто також зауважити, що *розподіл повноважень між інституціями Євросоюзу не зовсім відповідає традиційним уявленням про поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову*. Майже усі вони певною мірою беруть участь у законодавчому процесі та мають визначені виконавчі функції. Баланс влади в ЄС формується відповідно до того, чиї інтереси представляє та чи інша інституція. Так, Європейський парламент виражає передусім інтереси народу Європи; Європейська Рада та Рада ЄС – волю держав-членів; Європейська комісія обстоює інтереси самого Союзу⁴¹.

§ 3.1. Європейський парламент

Європейський парламент (далі – ЄП або Парламент) – представницький орган громадян ЄС, який формує демократичні засади процесу інтеграції в межах Союзу. Із 1979 р. ЄП обирають кожні п'ять років прямим загальним голосуванням, що відбувається за виборчими процедурами країн-членів Союзу з дотриманням уніфікованих принципів і норм. Правову основу діяльності ЄП становлять ст. 14 ДЄС і ст. 223–234 ДФЄС, а також внутрішні правила та процедури, які затверджує сам Парламент відповідно до спеціальної законодавчої процедури.

⁴⁰ Mathijsen P.S.R.F. A Guide to European Union Law. Eighth edition. London : Sweet&Maxwell, 2004. P. 51.

⁴¹ Право Європейського Союзу: підручник / [Р. А. Петров (кер. авт. кол.), А. О. Вакуленко та ін.]; за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене та допов. Харків : Право, 2019. С. 30.

Історично *функції Європейського парламенту* постійно розширювалися, а його значення як інституції зростало. Сьогодні ЄП виконує законодавчу (участь в ухваленні законодавчих актів за передбаченими в ДФЄС і ДЄС процедурами, зокрема й бюджету ЄС), контролюючу (політичний контроль за діяльністю Європейської комісії – може в будь-який час висловити недовіру та розпустити її) та політикоформувальну (безпосередня участь у формуванні зовнішньої політики ЄС тощо) функції.

Свою участь у законодавчому процесі Парламент бере у два способи: 1) ухвалюючи спільне рішення з Радою ЄС (co-decision) у межах звичайної законодавчої процедури (ordinary legislative procedure)⁴²; 2) надаючи згоду на (ратифікуючи) низку політично та фінансово вагомих рішень Ради Євросоюзу, зокрема щодо вступу нових держав-членів, притягнення до відповідальності держав-членів за порушення фундаментальних принципів ЄС, зміни виборчої процедури, укладення широкого спектра міжнародних угод, зокрема про асоціацію тощо.

Суттєвий вплив на реалізацію союзних політик Парламент має також через свою залученість нарівні з Радою ЄС до ухвалення щорічних бюджетів Союзу. Неодноразово він відхилив запропонований Європейською комісією проєкт бюджету, після чого бюджетна процедура розпочиналася спочатку.

Згідно з Лісабонським договором Європейський парламент одержав *право законодавчої ініціативи*, яке раніше належало лише Європейській комісії. Ця інституція нарівні з Радою ЄС, Європейською комісією та державами-членами може звертатися до Суду ЄС за роз'ясненнями щодо правомірності чинних у Союзі законодавчих актів і процедур. Він уповноважений *призначати* омбудсмена, завдання якого – розгляд скарг від резидентів (фізичних і юридичних осіб) ЄС щодо порушення їхніх прав інституціями й органами Євросоюзу. Європейський парламент має останнє слово у процедурах призначення Президента й усього складу (комісарів) Європейської комісії, затвердження річного бюджету Європейського Союзу і звільнення Комісії від бюджетних зобов'язань за минулий рік тощо.

⁴² Докладно ця процедура описана у параграфі 3.3 – Рада ЄС.

Склад Європейського парламенту формують представники громадян усіх держав-членів ЄС. Кількість обраних депутатів від кожної з держав-членів затверджується за спеціальною процедурою і приблизно відповідає чисельності населення країни (табл. 1.2). Останні вибори до ЄП відбулись у травні 2019 р. До його складу після виходу Великої Британії з ЄС входить 705 депутатів, більшість із яких – представники різних політичних партій. Вони у Парламенті формують політичні групи (фракції) (рис. 1.2).

Таблиця 1.2

Національне представництво у Європейському парламенті⁴³

Країна	Німеччина	Франція	Італія	Іспанія	Польща	Румунія	Нідерланди	Бельгія	Чехія	Греція	Угорщина	Португалія	Швеція	Австрія	Болгарія	Данія	Фінляндія	Словаччина	Ірландія	Хорватія	Литва	Латвія	Словенія	Естонія	Кіпр	Люксембург	Мальта	Усього
Кількість депутатів	96	79	76	59	52	33	29	21	21	21	21	21	21	19	17	14	14	14	13	12	11	8	8	7	6	6	6	705
Осіб	13,62	11,21	10,78	8,37	7,38	4,68	4,11	2,98	2,98	2,98	2,98	2,98	2,98	2,70	2,41	1,99	1,99	1,99	1,84	1,70	1,56	1,13	1,13	0,99	0,85	0,85	0,85	100
% від усього																												

Робота ЄП розділена на два етапи: 1) підготовка до пленарної сесії в комітетах; 2) власне пленарна сесія.

Станом на 1 вересня 2020 р. у структурі Парламенту діє 20 постійних комітетів (два з яких мають підкомітети) та кілька тимчасових спеціальних комітетів⁴⁴, які формуються за галузево-секторальним принципом. Усі комітети розглядають на своїх засіданнях проекти законодавчих актів у відповідній сфері, вносять до них поправки та доповнення і представляють позиції комітету на пленарних сесіях Парламенту. Наприклад, Комітет із бюджету відповідає за розгляд питань багаторічного фінансового планування, власних ресурсів Союзу, бюджетно-процедурних повноважень Парламенту, фінансової діяльності ЄБ, оцінки відповідності законодавчих актів ЄС багаторічним фінансовим планам тощо. До його складу входить 41 член і 38 замісників членів. Очолює комітет голова, який має чотирьох заступників із числа членів⁴⁵.

⁴³ Складено за: European Parliament / MEPs. URL: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>

⁴⁴ European Parliament / Committees. URL: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees>

⁴⁵ EP Committees. URL: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/budg/home/members>

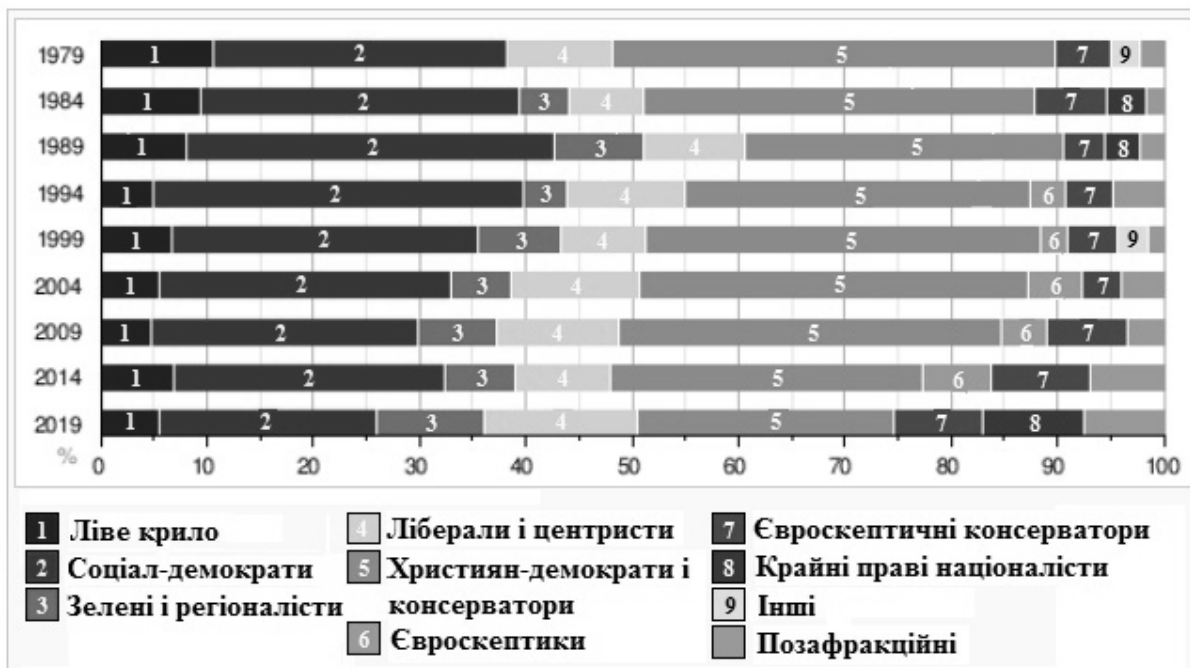


Рис. 1.2. Склад Європейського парламенту за політичними фракціями (1979–2019 рр.), %⁴⁶

Пленарні сесії планує президент Парламенту разом із головами політичних груп на т. зв. «конференції голів» (Conference of Presidents). За загальним правилом вони відбуваються щомісячно і кожна триває близько семи днів. Якщо інше не передбачено ДЄС та ДФЄС, рішення парламентарі ухвалюють більшістю поданих голосів із урахуванням кворуму⁴⁷.

Засідання комітетів і пленарні сесії публічні та транслюються онлайн. Планові пленарні сесії відбуваються у Страсбурзі, додаткові – в Брюсселі. Місце розташування Генерального секретаріату ЄП, що виконує адміністративну роботу, – Люксембург.

Питання для самоконтролю

1. Перелічіть основні керівні органи (інституції) ЄС. За яким принципом здійснено розподіл повноважень між ними?
2. Які функції Європейського парламенту?
3. Як формується склад й організована робота у цій інституції?

⁴⁶ Складено за: The European Parliament since 1979. URL: <https://www.europe-politique.eu/parlement-europeen.htm>

⁴⁷ Кворум – це потрібна для легітимності голосування мінімальна кількість присутніх у сесійній залі депутатів. Згідно з правилами роботи Європейського парламенту кворум становить одну третю його складу.

§ 3.2. Європейська рада

Європейська рада (ЄР) одержала статус інституції з набуттям чинності Єдиного європейського акта (1 липня 1987 р.). Правовий статус і порядок формування цієї інституції закріплені ст. 15 ДЄС та ст. 235–236 ДФЄС. ЄР визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети розвитку Європейського Союзу. Вона не виконує законодавчих функцій.

До *складу* Європейської ради входять глави держав або урядів держав-членів, президенти ЄР та Європейської комісії. У її роботі бере також участь Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (ЗСПБ). ЄР збирається чотири рази на рік, її скликає Президент ЄР. Членам ЄР можуть допомагати в роботі міністри, а президентові Європейської комісії – один із комісарів. Під час голосування право голосу мають лише уповноважені представники держав-членів.

Одне із *головних завдань* Європейської ради – формування засад і принципів у сфері закордонних справ і політики безпеки. Для цього ЄР, за загальним правилом, ухвалює консенсусом відповідні рекомендації та рішення. Однак із певних питань, передбачених ДЄС чи ДФЄС, вона може застосовувати кваліфіковану або просту більшість. Рішення ЄР деталізовані та конкретизовані у положеннях законодавчих актів, на розробку й ухвалення яких уповноважені інші інституції ЄС.

ЄР обирає президента кваліфікованою більшістю строком на два з половиною роки з правом переобрання на один строк⁴⁸. Президент ЄР керує її діяльністю (зокрема, головує на засіданнях), забезпечує послідовність роботи, сприяє взаєморозумінню та консенсусу між членами, разом із Верховним представником Союзу з питань ЗСПБ забезпечує зовнішнє представництво ЄС в питаннях спільної зовнішньої та безпекової політики, звітує Європейському парламенту після кожного засідання ЄР. Президент Європейської ради не може обіймати національну посаду⁴⁹.

⁴⁸ Із 1 грудня 2019 р. експрем'єр-міністр Бельгії Шарль Мішель став наступником на цій посаді громадянина Польщі Дональда Туска.

⁴⁹ Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*. 2016 (07.06). С 202. Р. 23–24. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj

На засіданнях ЄР, які часто називають *самітами ЄС*, порушують лише стратегічні та важливі питання, розв'язання яких, відповідно до положень ДЄС та ДФЄС, повинно здійснюватися на найвищому політичному рівні (наприклад, питання реформування Євросоюзу через внесення змін до установчих договорів; визначення основних пріоритетних напрямів діяльності; питання розширення, безпеки й оборони тощо).

Адміністративно-технічну роботу Європейської ради забезпечує Генеральний секретаріат Ради ЄС. Засідання ЄР (як і Ради ЄС) відбуваються зазвичай у Європейській будівлі у Брюсселі.

§ 3.3. Рада Європейського Союзу

Рада ЄС (далі – Рада) – політична інституція, що забезпечує узгодження національних інтересів країн-членів із досягненням цілей Союзу. *Її головна функція* – ухвалення законодавчих рішень спільно з Європейським парламентом (т. зв. звичайна законодавча процедура, або спільне рішення) або самостійно після одержання згоди чи консультацій від ЄП (т. зв. спеціальна законодавча процедура).

Ще одна важлива функція Ради ЄС – *координація політик держав-членів* Євросоюзу в сферах, які не входять лише до компетенцій Союзу. Оскільки більшість політик ЄС належать до спільних повноважень Союзу та держав-членів, міністри, які представляють свої держави у Раді ЄС, забезпечують також дотримання спільних норм і принципів реалізації відповідної національної політики кожен у власній сфері діяльності. Також Рада разом із ЄП *ухвалює бюджет Євросоюзу*.

До *складу Ради* входять міністри певного секторального спрямування по одному від кожної держави-члена. Спеціалізація представлених міністерств (т. зв. конфігурація Ради) залежить від характеру питань, заради яких скликано засідання. Однак суворого контролю за прив'язкою того чи іншого секторального напряму до конкретної конфігурації Рада не здійснює. Рішення, ухвалені будь-якою з конфігурацій, вважаються затвердженим Радою ЄС.

Станом на 1 вересня 2020 р. діяло *десять конфігурацій Ради*: загальні справи (скороч. GAC), зовнішні відносини (FAC), економічні та фінансові справи (ECOFIN), юстиція та внутрішні справи (JHA),

зайнятість, соціальна політика, охорона здоров'я та прав споживачів (EPSCO), сільське господарство та рибальство (AGRI), охорона довкілля (ENV), транспорт, телекомунікації й енергетика (TTE), освіта, молодь, культура та спорт (EYCS), конкурентоспроможність (COMPET)⁵⁰. Наприклад, ухвалення законодавчих рішень щодо бюджету ЄС – прерогатива Ради ECOFIN, що скликається у спеціальному форматі міністрів фінансів держав-членів і комісара з питань бюджету Європейської комісії.

На щомісячних засіданнях Ради ЄС розв'язують усі питання, пов'язані з повсякденною реалізацією спільних політик Союзу. **Ухвалення рішень у Раді ЄС** може відбуватися за трьома процедурами – кваліфікованою більшістю, одностайно або простою більшістю голосів її членів.

Проста більшість (кожна держава-член має один голос і понад 50 % присутніх підтримують рішення) застосовується щодо питань технічного або процедурного характеру й у випадку схвалення рішення щодо спрямування до Європейської комісії запиту на проведення певного дослідження чи підготовку пропозицій. Правові акти щодо прав громадян, членства в ЄС, гармонізації непрямого оподаткування, дохідної частини бюджету та затвердження багаторічних бюджетів (фінансових перспектив), соціального захисту, закордонних справ і політики безпеки та деяких інших сфер Рада ухвалює *одностайно*. Усі інші питання (близько 80 % усіх рішень) затверджують кваліфікованою більшістю голосів.

Кваліфікована більшість – це наперед установлена мінімальна кількість голосів, потрібна для ухвалення рішення. Ця мінімальна кількість і правила її формування історично часто змінювалися. Останні й досить радикальні зміни внесені Лісабонським договором. Відповідно до нових правил, прописаних у ст. 238 ДФЄС, із 1 листопада 2014 р. кваліфіковану більшість голосів у Раді ЄС становить т. зв. подвійна більшість, коли рішення вважають ухваленим у разі його підтримки 55 % держав-членів (у ЄС–27 це 15 держав), які представляють щонайменше 65 % населення Союзу. Діє також правило «блокувальної меншості», коли щонайменше 4 держави-члени, які представляють понад 35 % населення Союзу, можуть заблокувати будь-яке рішення Ради ЄС.

⁵⁰ Council Configurations. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>

Країни-члени головують у Раді ЄС по чергово упродовж пів року. У другому півріччі 2020 р. цю функцію виконує Німеччина. Після неї у Раді головуватимуть по чергово Португалія, Словенія, Франція, Чехія, Швеція, Іспанія, Бельгія⁵¹.

Більшість рішень ухвалюють за звичайною законодавчою процедурою. Вона передбачає можливість розгляду проєкту правового акта послідовно до трьох разів (т. зв. перше, друге та третє читання) у Раді та Парламенті після його подання Європейською комісією (рис. 1.3)⁵². За цією процедурою ухвалюють 95 % законодавчих актів ЄС у 85 сферах його політики. Це, зокрема, сільськогосподарська, транспортна, імміграційна політика тощо. У більшості випадків рішення ухвалюють після першого читання. 0

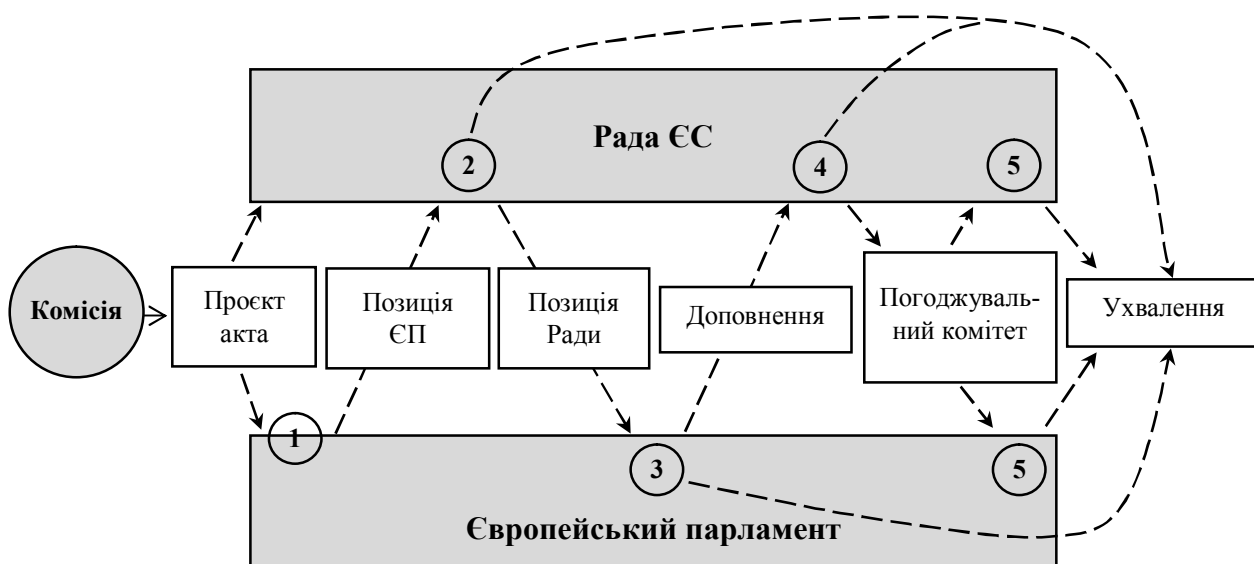


Рис. 1.3. Звичайна законодавча процедура в ЄС

Європейська комісія передає проєкт правового акта водночас на розгляд Парламенту та Раді. Остання може його схвалити уже у першому читанні, якщо погоджується з пропозиціями Парламенту. В іншому разі Рада вносить свої пропозиції, що дає Парламенту змогу затвердити правовий акт із поправками Ради у другому читанні. Якщо ж друге читання Парламенту завершується внесенням поправок до проєкту документа, його передають на друге читання у Раду, яка або ухвалює акт, або президенти Ради та Парламенту скликають

⁵¹ Council Decision (EU) 2016/1316 of 26 July 2016 amending Decision 2009/908/EU. *Official Journal of the European Union*. 2016 (02.08). L 208. P. 44. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>

⁵² Див. ст. 294 ДФЄС.

Погоджувальний комітет (Conciliation Committee) (див. рис. 1.3). До складу Погоджувального комітету входить однакова кількість представників обох інституцій. Його основне завдання – досягнення згоди щодо спільного тексту правового акта. Європейська комісія теж бере участь у роботі Погоджувального комітету та висуває ініціативи, щоб погодити позиції обох інституцій. Погоджений текст документа Рада та Парламент затверджують у третьому читанні. У разі відхилення однією з інституцій його вважають неухваленим. Тоді Комісія може подати новий проєкт цього ж правового акта, розпочавши усю процедуру спочатку.

У кожному читанні у Раді проєкт правового акта проходить три рівні розгляду: 1) у робочій групі; 2) у Комітеті постійних представників (скороч. COREPER); 3) в одній із міністерських конфігурацій Ради.

У Раді працює понад *150 робочих груп і комітетів*, які мають галузевий характер і складаються із держслужбовців держав-членів. Після їхнього аналізу проєкту правового акта його передають на розгляд *Комітету постійних представників* (КПП). До складу останнього входять голови постійних представництв (посли) держав-членів у Брюсселі. КПП проводить щотижневі зустрічі та готує проєкт правового акта до розгляду на засіданні Ради⁵³. Такий підхід забезпечує технічну скрупульозність і політичну відповідальність в ухваленні рішень цією інституцією.

Генеральний секретаріат Ради обирають на п'ять років. Він забезпечує адміністративну та технічну підтримку роботи Європейської ради та Ради ЄС; відповідає за злагоджену та послідовну роботу Ради на всіх рівнях. Його очолює Генеральний секретар, який водночас виконує й функції Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки. Місце розташування Генерального секретаріату Ради – Брюссель.

Питання для самоконтролю

1. Як співвідносяться категорії «Європейська рада», «Рада ЄС» та «Рада Європи»?

⁵³ The decision-making process in the Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/>

2. Які завдання й організаційна форма роботи Європейської ради?
3. Які функції виконує Рада ЄС? Як формується її склад й ухвалюють рішення?
4. Що таке «звичайна законодавча процедура» ЄС?

§ 3.4. Європейська комісія

Європейська комісія (далі – Комісія) – ключова інституція ЄС, що представляє спільні інтереси усіх держав-членів Союзу і наділена, передусім, виконавчими повноваженнями. На відміну від Ради, вона незалежна від національних урядів й охороняє інтереси ЄС. У тісній співпраці з Судом Євросоюзу Комісія забезпечує виконання первинного та вторинного законодавства ЄС державами-членами, інституціями й іншими суб'єктами права Союзу. Вона виконує бюджет і керує програмами ЄС, забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах (за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики). Правову основу її функціонування становлять ст. 17 ДЄС і ст. 244–250 ДФЄС.

Комісія наділена широкими повноваженнями та виконує *низку функцій*:

- виконавчу;
- законодавчу;
- контролюючу та каральну (застосування санкцій);
- консультативну (дорадчу).

Виконавчі функції Комісії зведені до виконання бюджету (ст. 17(1) ДЄС та ст. 317 ДФЄС) та забезпечення виконання ухвалених Парламентом і Радою законодавчих актів (ст. 291 ДФЄС). Тобто Комісія – ключовий організатор і відповідальний виконавець майже усіх ініціатив (фондів, програм, інструментів, проєктів) ЄС. Усі програмні та неадміністративні видатки закладені у бюджетну секцію Європейської комісії.

Законодавча функція Комісії представлена насамперед у праві законодавчої ініціативи. За винятком деяких випадків у сферах зовнішньої, безпекової та монетарної політик, ця інституція має виключне право ініціювати, розробляти та подавати на затвердження ЄП та Ради проєкти законодавчих актів ЄС на виконання положень договорів. Парламент і Рада хоч і головні у процедурі затвердження

законодавчих актів Союзу, однак без надходження пропозиції від Комісії вони не можуть ухвалити відповідне рішення.

Європейська комісія наділена також виключним правом *бюджетної ініціативи*. Вона збирає й узагальнює попередні оцінки бюджетних доходів і видатків кожної з інституцій та установ, які фінансуються з бюджету ЄС (зокрема, власні доходи та видатки), у єдиний проєкт бюджету і передає його на розгляд Парламенту та Ради. Крім того, Комісія за мандатом від Ради Євросоюзу веде переговори та формує договірну базу відносин ЄС з третіми країнами (окрім договорів у сфері зовнішньої та безпекової політики, де Верховний представник з питань ЗСЗП – головний суб'єкт переговорного процесу), які після проходження спеціальної законодавчої процедури теж стають частиною права ЄС. Зрештою, Європейська комісія уповноважена ухвалювати власні регламенти та рішення (т. зв. забезпечувальні нормативно-правові акти), спрямовані на виконання актів, затверджених Парламентом і Радою.

На Комісію покладено *функцію контролю за дотриманням положень* Договорів і будь-яких рішень, спрямованих на їх виконання, усіма суб'єктами права ЄС. Дотична до функції контролю санкційна (каральна) функція цього органа Союзу, яка полягає у повноваженнях притягувати або ініціювати притягнення до відповідальності держав-членів, фізичних чи юридичних осіб за порушення законодавства ЄС. Досить яскраво ця функція Європейської комісії проявляється у сфері регулювання конкуренції.

У низці сфер Комісія відіграє *консультативну (дорадчу) роль*, зокрема при ухваленні рішення щодо прийняття нових держав-членів, внесення змін до статутів (норм і правил діяльності) Європейського парламенту, Європейського омбудсмена, Суду ЄС тощо.

До складу Європейської комісії входить по одному представникові від кожної держави-члена, які формують Колегію комісарів і несуть політичну відповідальність за діяльність Євросоюзу в певній сфері. Рішення Комісії ухвалюють на засіданнях Колегії комісарів простою більшістю голосів. Комісарів призначають на п'ятирічний період угодою між державами-членами та схвалюють ЄП та Радою⁵⁴. Вони політично незалежні⁵⁵; їх не можна усунути з

⁵⁴ Нинішній склад Європейської комісії затверджений у листопаді 2019 р.

посади урядом держави, громадянином якої є. Комісари у своїй діяльності повинні керуватися лише інтересами Союзу та нормами його права, а не інструкціями уряду чи інших органів.

Очолює Європейську комісію Президент⁵⁶. Він структурує та розподіляє обов'язки між членами Комісії відповідно до частини 6 ст. 17 ДЄС. Президент може перерозподіляти ці обов'язки упродовж усього строку мандата Комісії. Комісари виконують обов'язки, покладені на них Президентом, під його керівництвом.

Адміністративну структуру Комісії формують генеральні директорати та служби, очолювані генеральними директорами та головами служб. Станом на 1 вересня 2020 р. у структурі Комісії діяло 33 генеральні директорати (з питань сільського господарства та розвитку села, конкуренції, торгівлі, комунікацій, бюджету, кліматичної діяльності, оборонної промисловості й космосу, освіти, молоді, спорту й культури, Європейської статистики (Євростат) тощо) і 16 служб (управління з боротьби з шахрайством (OLAF); європейська школа адміністрування; історичного архіву; інфраструктури та логістики у Брюсселі; внутрішнього аудиту; управління публікацій; Європейське управління з відбору персоналу тощо)⁵⁷. Діяльність генеральних директоратів носить секторальний характер, служб – загальноадміністративний чи спеціальний. Вона здійснюється під контролем відповідального за відповідну сферу члена Комісії. Керівник певної служби чи генерального директорату спільним рішенням із відповідним комісаром можуть ініціювати перед Президентом Комісії реорганізацію підконтрольного їм підрозділу для зростання ефективності його діяльності. Зміну організаційної структури адміністративних підрозділів Комісії здійснюють досить часто, особливо на початку її каденції⁵⁸.

Структурно генеральні директорати та служби складаються з кількох директоратів, які, зі свого боку, складаються з 4–7 відділів. Очолює кожну зі структур Генеральний директор, який має

⁵⁵ Про порядок призначення та повноваження комісарів ідеться в ст. 244–248 ДФЄС.

⁵⁶ Із 1 грудня 2019 р. на цю посаду затверджено німкеню Урсулу фон дер Ляен.

⁵⁷ European Commission / Departments and executive agencies. URL: http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm

⁵⁸ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 147.

заступників, помічників і радників. Більшість із них – у Брюсселі, деякі – у Люксембурзі.

У структурі Комісії діє також 6 **виконавчих агентств** (executive agencies), яким Європейська комісія делегує повноваження виконання окремих програм Союзу⁵⁹. Наприклад, Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури здійснює керівництво такими програмами ЄС, як-от: «Еразмус+», «Креативна Європа», «Корпус солідарності ЄС», «Європа для громадян». Структура, обов'язки та права виконавчих агентств прописані у відповідному регламенті Ради⁶⁰ та делегаційній грамоті Комісії. Розроблені Комісією інструкції та положення щодо організації діяльності її підрозділів повною мірою стосуються і виконавчих агентств.

Варто також зауважити, що інституції ЄС заснували близько 40 агентств, які належать до категорії децентралізованих або заснованих у межах спільної політики безпеки й оборони чи політик Євратому. Ці структури хоч і не підпорядковані безпосередньо діяльності Європейської комісії, але повністю чи частково фінансуються з бюджету ЄС і виконують допоміжну функцію у реалізації Союзом тієї чи іншої політики. Офіси агентств розташовані майже в усіх державах-членах ЄС⁶¹.

Комісія як орган відповідальна перед Європейським парламентом, який може висловити їй вотум недовіри та розпустити.

Штаб-квартира Комісії розташована в Брюсселі. Штат працівників цього органа найбільший серед усіх інституцій ЄС і сягає 30 тис. осіб. Найпоширеніша посада (кожен п'ятий) – перекладач.

Питання для самоконтролю

1. Які функції виконує Європейська комісія у системі інституцій ЄС?
2. Як сформовані склад і структура Європейської комісії?
3. Як називаються базові структурні підрозділи Комісії? Яка їх роль?

⁵⁹ Перелік виконавчих агентств Європейської комісії див. тут: https://ec.europa.eu/info/departments_en

⁶⁰ Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002. *Official Journal of the European Union*. 2003 (16.01). L 11. P. 1–8. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0058>

⁶¹ Повний перелік усіх видів агентств ЄС див. тут: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en

§ 3.5. Суд Європейського Союзу

Судова система ЄС складається з двох судів: Суду правосуддя (Court of Justice) та Загального суду (General Court). Стосовно їх обох на практиці найчастіше застосовують єдину загальну назву – Суд правосуддя Європейського Союзу, або просто Суд ЄС. Він представляє судову гілку влади в Євросоюзі.

Головне *завдання Суду ЄС* – забезпечення додержання права при застосуванні та тлумаченні установчих договорів Союзу⁶². На практиці його *функції* зведені до урегулювання суперечок між суб'єктами євроінтеграційної діяльності (інституціями ЄС, державами-членами, іншими юридичними чи фізичними особами, які здійснюють свою діяльність на території Євросоюзу) та трактування положень законодавчих актів Союзу.

Склад Суду ЄС формують по одному судді від кожної держави-члена. Із міркувань ефективності цей орган зрідка засідає у складі 27 суддів. Зазвичай він проводить свої засідання у форматі «Великої палати» (Grand Chamber), що складається з 15 суддів; або в складі п'яти чи трьох суддів. Суддям асистує 11 генеральних адвокатів. Їхня роль полягає в представленні обґрунтованих позицій у справах, які розглядає Суд. Суддів і генеральних адвокатів призначають угодою між урядами держав-членів ЄС. Термін їхньої каденції – шість років із правом поновлення, частина складу оновлюється кожні три роки⁶³.

Щоб допомогти Суду ЄС у його роботі та сприяти захисту прав громадян Євросоюзу, 1989 р. створено Суд першої інстанції (Court of First Instance), перейменований Лісабонським договором у *Загальний суд* (General Court). Він доповнює діяльність Суду ЄС. Загальний суд уповноважений розглядати у першій інстанції позови фізичних і юридичних осіб, предмет яких – дії або бездіяльність органів й інституцій Євросоюзу. Рішення Загального суду може бути оскаржене до Суду правосуддя ЄС. Рішення ж останнього остаточне й оскарженню не підлягає.

Члени обох судів обирають із-поміж себе голову строком на три роки.

⁶² Право Європейського Союзу : підручник / [Р. А. Петров (кер. авт. кол.), А. О. Вакуленко та ін.]; за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене та допов. Харків : Право, 2019. С. 39.

⁶³ Ст. 253 ДФЄС.

Загалом Суд ЄС уповноважений розглядати *чотири види справ*: 1) попереднього рішення (preliminary ruling); 2) відхилення у виконанні зобов'язань (actions for failure to fulfil an obligation); 3) анулювання (actions for annulment); 4) щодо неспроможності діяти (actions for failure to act)⁶⁴.

Перші ухвалюють у разі надходження запиту від національного суду однієї з держав-членів щодо трактування положень законодавства ЄС. Вони здійснюють такий запит, якщо мають сумніви щодо застосування законодавства Євросоюзу в розв'язанні певної конкретної суперечки.

Справи другого виду Суд ЄС відкриває за зверненням Комісії чи держави-члена Союзу та стосуються невиконання певною державою-членом узятих на себе в межах ЄС зобов'язань. Якщо Суд ухвалює рішення на користь позивача, то відповідач зобов'язаний ужити невідкладних заходів. Суд також може накласти штрафні санкції щодо країни-відповідача.

Справи щодо анулювання або неспроможності діяти стосуються анулювання Судом ЄС ухвалених інституціями Євросоюзу правових актів як таких, що не відповідають нормам права ЄС, або неспроможності інституцій, які мають законодавчі повноваження (Рада, Парламент і Комісія), забезпечити виконання норм права Союзу.

Справи, які розглядає Суд ЄС (Загальний суд), відкриваються за зверненням інституцій Євросоюзу, урядів, фізичних чи юридичних осіб держав-членів й, в окремих випадках, осіб-резидентів третіх країн. Суд ЄС розташований у Люксембурзі. Рішення суду ухвалюють більшістю голосів суддів. Мови судового провадження – мови ЄС (на вибір позивача), а робоча мова Суду – французька.

Питання для самоконтролю

1. Що формує судову гілку влади в ЄС? Які функції цих структур?
2. Як формується склад й організована робота в Суді ЄС?

⁶⁴ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 160.

§ 3.6. Європейський центральний банк

Процес міжнародної банківської інтеграції розпочинається на певному етапі розвитку інтеграційного об'єднання. Такий етап стає потребою узгодження грошово-кредитної та валютної політик, що є передумовою економічної та валютної інтеграції як однієї з вищих стадій розвитку інтеграційного об'єднання.

Європейська банківська система, започаткована у перші повоєнні роки, стала важливим інструментом європейської інтеграції та Європейської валютної системи. Інтеграційні зусилля європейських країн на межі ХХ–ХХІ ст. – початок практичного переходу країн-членів ЄС на єдину валюту та діяльності Європейської системи центральних банків (ЄСЦБ), зокрема Європейського центрального банку (ЄЦБ) та центральних банків усіх країн-членів Євросоюзу.

Європейський центральний банк засновано 1 червня 1998 р. Він як юридична особа – головний елемент *Євросистеми*. Остання відрізняється від ЄСЦБ тим, що до неї входять лише центральні банки держав-членів зони євро⁶⁵. Попередником ЄЦБ був *Європейський валютний інститут*, утворений 1994 р. у зв'язку з переходом до другого етапу становлення Економічного та валютного союзу ЄС⁶⁶. Він відіграв провідну роль у підготовці до впровадження євро у 1999 р. Штаб-квартира ЄЦБ розташована у Франкфурті (Німеччина). Юридичний статус ЄЦБ забезпечує йому повну незалежність від інших інституцій ЄС при ухваленні рішень у визначених сферах його діяльності.

Рішення ЄЦБ затверджує *Управлінська рада* (Governing Council), до складу якої входять усі шість членів правління (Executive Board) та керівники національних центральних банків країн єврозони. Кандидатури членів правління висуває Управлінська рада та схвалюють Європейський парламент і глави держав, що входять у єврозону. Очолює інституцію Голова Європейського центрального банку, якого обирають терміном на 8 років.

Право голосу в Управлінській раді мають тільки члени, які присутні особисто або беруть участь у телеконференції. Член

⁶⁵ European Central Bank / ECB, ESCB and the Eurosystem. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.en.html>

⁶⁶ Про етапи становлення ЕВС йдеться у темі 6 – «Економічна та валютна політика ЄС».

Управлінської ради може призначити собі заміну, якщо упродовж тривалого часу не має змоги бути присутнім на засіданнях. Управлінська рада визначає грошово-кредитну політику Економічного та валютного союзу (ЕВС), встановлює процентні ставки й управляє офіційними резервами ЄСЦБ; вона має виключне право санкціонувати емісію євро⁶⁷.

Головні функції банку: 1) розробка та здійснення грошово-кредитної політики зони євро; 2) управління офіційними (золотовалютними) резервами Євросистеми; 3) емісія євро; 4) визначення ключових процентних ставок. Головна **мета** ЄЦБ – підтримка цінової стабільності у євроні; річний приріст *Гармонізованого індексу споживчих цін* у зоні євро не повинен перевищувати 2%. Відмінність від національних грошових систем полягає у тому, що уся грошово-кредитна політика ЄЦБ проводиться у децентралізованій спосіб. ЄЦБ ухвалює рішення і встановлює правила їх виконання. Практичні ж дії здійснюють національні центральні банки відповідно до цих правил.

ЄЦБ регулює розподіл грошової маси між фінансовими установами, державою та компаніями. Для цього використовують **традиційні інструменти:** 1) операції на відкритому ринку, 2) добові позички та депозити, 3) норматив мінімальних обов'язкових резервів.

У ЄСЦБ використовують чотири види **операцій на відкритому ринку**⁶⁸:

- основні операції рефінансування;
- довгострокові операції рефінансування;
- операції точного налаштування;
- структурні операції.

Через **основні операції рефінансування** (скороч. МРО) передається основна частина коштів, що спрямовуються ЄСЦБ банківському співтовариству. Ліквідність надається терміном на один тиждень за допомогою торгів, які відбуваються раз на тиждень на стандартних умовах. На початку торгів оголошують *ставку-орієнтир*

⁶⁷ European Central Bank / Governing Council. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html>

⁶⁸ The monetary policy of the ECB. *Third edition*. May 2011. P. 95. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/monpol/html/index.en.html>

(marginal rate) для цього тижневого тендера. Комерційні банки роблять заявки на отримання коштів, і кожен із них вказує прийнятну для нього ставку, яка не може бути нижче ставки-орієнтира.

Традиційно усі *стандартні* операції рефінансування ЄЦБ проводять за *множинною ставкою* або у формі т. зв. американського тендера. Кожен *комерційний банк* може подати дві і більше заявки із зазначенням різних сум і різних ставок. Учасники не знають обсягу всіх поданих заявок. Обсяг рефінансування по кожному конкретному тендеру визначає ЄЦБ. Задоволення заявок йде зверху вниз: від вищих до нижчих ставок пропозиції. Частина заявок за мінімальними ставками не задовольняється. 2008 р. у зв'язку з кризою та нестачею ліквідності у євроні ЄЦБ перейшов до операцій рефінансування за фіксованою ставкою з повним задоволенням заявок.

Довгострокові операції рефінансування (скороч. LTRO) – зворотні угоди із забезпечення ліквідністю. Відбуваються раз на місяць; термін погашення – три місяці; мета – забезпечення контрагентів додатковими та довгостроковими ресурсами.

Операції точного налаштування (fine tuning operations) здійснюються нерегулярно за потреби для пом'якшення впливу раптових коливань ліквідності.

Структурні операції (structural operations) – випуск боргових сертифікатів, зворотні та форвардні угоди. Мета – коригування структурної позиції ЄС щодо фінансового сектора.

В операціях рефінансування (MRO, LTRO) центральні банки кредитують комерційні банки під заставу цінних паперів. В операціях «тонкого налаштування» та структурних операціях використовують не лише поворотні угоди (позики), але й прямі угоди з купівлі-продажу цінних паперів. Відповідно, потік грошових коштів може йти і від центральних банків до комерційних, і в зворотному напрямі.

Добові позики та депозити дають фінансовим інститутам зони євро змогу управляти ліквідністю наприкінці робочого дня, коли міжбанківський ринок закривається. Завдяки добовій позиці банк може здійснити платіж за відсутності власних достатніх коштів. Добовий депозит дає змогу розмістити під відсоток тимчасово вільні кошти. Упродовж 1999–2007 рр. (до кризи 2008–2009 рр.) ставка за добовими депозитами зазвичай була на 1 процентний пункт нижче ставки за основними операціями рефінансування, а ставка за

добовими кредитами – на 1 процентний пункт вище її. Ці ставки – відповідно, нижня та верхня межа ринкової ставки *овернайт*.

Норма обов'язкових резервів визначається у зоні євро рішенням ЄЦБ. За правилами ЄЦБ, норматив обов'язкового резервування повинен виконуватись у середньому впродовж звітного періоду тривалістю чотири тижні. Термін виконання нормативу обов'язкового резервування кратний частоті проведення тендерів по MRO⁶⁹. Під час функціонування ЄСЦБ виявилось, що, незважаючи на встановлення єдиних вимог до діяльності банківських установ ЄС, практика *пруденційного регулювання*⁷⁰ з боку національних органів держав-членів Євросоюзу значно відрізнялася⁷¹. Як наслідок, надання окремими державами значної фінансової підтримки комерційним банкам і приватним позичальникам призвело до зростання суверенних боргів держав, що руйнувало стабільність банківського сектора та макроекономічну стабільність ЄС загалом. Тому 29 червня 2012 р. держави-учасниці єврозони ухвалили рішення про створення Європейського банківського союзу.

Європейський банківський союз ґрунтується на трьох основних елементах (опорах), одним із яких став Єдиний механізм нагляду (Single Supervisory Mechanism). Останній передбачив передачу окремих повноважень із пруденційного нагляду за діяльністю банківських установ від національних органів країн-учасниць єврозони до Європейського центрального банку. Тому нині ЄЦБ здійснює прямий нагляд за діяльністю системно важливих кредитних установ країн ЄС, визначених за такими критеріями:

- сукупний розмір активів перевищує 30 млрд євро;
- сукупний розмір активів перевищує 20 % ВВП держав-членів ЄС, в яких вони зареєстровані;

⁶⁹ Investopedia / European Central Bank. URL: <https://www.investopedia.com/terms/e/europeancentralbank.asp>

⁷⁰ Макропруденційна політика спрямована на виявлення й оцінку системних ризиків для фінансової стабільності та вжиття заходів щодо мінімізації цих ризиків. Консенсус серед провідних центральних банків і регуляторів фінансових ринків світу щодо потреби запровадження нового напрямку їх роботи – макропруденційної політики, виник після глобальної кризи 2008–2009 рр. та боргової кризи в ЄС. Світові практики пруденційного регулювання ґрунтуються на рекомендаціях Базельського комітету з банківського нагляду.

⁷¹ Regulation and policy. Single Rulebook. URL: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactivesingle-rulebook/-/interactive-single-rulebook/regulation-and-policy/single-rulebook

- кредитних установ, визнаних національними органами пруденційного нагляду як значущих для відповідної держави ЄС;
- кредитних установ, які отримували фінансову допомогу від інституцій ЄС;
- інших кредитних установ, самостійно визначених ЄЦБ як значущих, які мають відокремлені підрозділи на території не менш як двох держав-членів Євросоюзу.

Пруденційний нагляд за іншими кредитними установами продовжують виконувати уповноважені національні інституції у взаємодії з Європейським центральним банком (національні органи здійснюють безпосередній, а ЄЦБ – опосередкований нагляд).

Організаційно Європейський центральний банк реалізує нагляд через створення *спільних наглядових груп* (Joint Supervisory Teams) у складі представників ЄЦБ і національних органів пруденційного нагляду. Станом на 1 березня 2019 р. ЄЦБ здійснював безпосередній нагляд за 119 найбільшими кредитними установами Євросоюзу, сукупні активи яких становлять близько 80 % активів таких установ зони євро⁷².

Питання для самоконтролю

1. Які відмінності та спільні риси ЄСЦБ та Євросистеми?
2. Назвіть і схарактеризуйте основні функції ЄЦБ.
3. У чому полягає відмінність грошово-кредитної політики ЄЦБ від аналогічної політики у національних грошових системах?
4. Поясніть зміст і механізм операцій рефінансування ЄЦБ.
5. Які завдання виконує макропруденційна політика ЄЦБ?

§ 3.7. Рахункова палата

Європейська рахункова палата (ЄРП) (European Court of Auditors) – незалежна інституція, що відповідає за зовнішній аудит фінансів Європейського Союзу. У межах цих повноважень вона здійснює перевірку (аудит) фінансового менеджменту інституцій,

⁷² List of supervised entities (as of 1 March 2019) – ECB Banking. URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities20190301.en.pdf>

агентств й установ, а також усіх реципієнтів грантів Євросоюзу⁷³. Склад і завдання ЄРП прописані в ст. 285–287 ДФЄС і деталізовані в Правилах процедури ЄРП⁷⁴. Відповідно до цих актів ЄРП виконує такі *функції*:

- перевіряє рахунки щодо доходів і видатків інституцій й установ ЄС, тобто структур, створених договорами Євросоюзу чи відповідно до них, якщо інше не передбачено установчими документами цих структур;
- установлює законність і регулярність доходів та видатків, а також дотримання принципу розумного фінансового менеджменту (економія, ефективність і дієвість) при використанні фондів ЄС;
- готує та подає щорічний звіт за результатами власних спостережень щодо виконання бюджету Європейського Союзу за кожен фінансовий рік, а також засвідчення вірогідності (англ. – statement of assurance) щодо надійності та законності рахунків ЄС за відповідний фінансовий рік, на основі якого Парламент і Рада надають Комісії звільнення від бюджетних зобов'язань;
- у будь-який час подає власні спостереження щодо інших питань у формі спеціальних звітів;
- повідомляє про будь-які протизаконні дії, зокрема шахрайство, що були виявлені під час аудиту;
- розробляє формальні висновки щодо проєктів актів бюджетного права ЄС;
- надає консультації щодо заходів із боротьби з фінансовими зловживаннями;
- асистує спільне бюджетне керівництво в процедурі звільнення від зобов'язань Комісії щодо виконання бюджету ЄС.

До ЄРП входить *по одному членові від кожної з держав-членів ЄС*. Їх призначають кваліфікованим рішенням Ради після консультацій із Парламентом за поданням урядів держав-членів на

⁷³ European Court of Auditors / Mission, Vision, Values & Strategic Objectives. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/2008_MISSION_VISION_VALUES/2008_MISSION_VISION_VALUES_EN.PDF

⁷⁴ Rules of Procedure of the Court of Auditors. OJ. 2010. L 103. P.1–6. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RULES_PROCEDURE_2010/RULES_PROCEDURE_2010_EN.PDF

шестирічний період. Терміни перебування членів ЄРП на своїх посадах можуть бути продовжені. Із-поміж себе члени цієї інституції обирають голову строком на три роки також із правом переобрання. Члени ЄРП ухвалюють рішення на засіданнях *Колегії*.

Безпосередню аудиторську роботу члени ЄРП організують у п'яти *аудиторських групах*. Аналогічно до того, як кожен член (комісар) Європейської комісії несе політичну відповідальність за певну секторальну політику чи напрям діяльності Союзу, члени ЄРП відповідають за аудит певного сектора (політик) бюджетного фінансування або за виконання інших завдань ЄРП. Їм асистують керівники відповідних відділів аудиторських груп (рис. 1.4).

Кожну групу очолює декан (Dean), якого обирають на два роки з-поміж членів ЄРП, що входять до цієї аудиторської групи. Аудитори часто наносять інспекторські візити до інституцій чи інших установ ЄС, держав-членів Союзу, інших держав і фізичних чи юридичних осіб, які отримують гранти або допомогу з бюджету ЄС. Аудиторські групи розробляють також проєкти рішень ЄРП (звітів, висновків тощо) у межах своїх компетенцій⁷⁵.

Окрім аудиторських груп структурні підрозділи ЄРП – її *Генеральний секретаріат*, який здійснює кадрове й інформаційно-технічне забезпечення роботи, й *Адміністративний комітет*, що відповідає за адміністративні питання, які вимагають рішення ЄРП.

Варто зазначити, що ЄРП не може ухвалювати юридично зобов'язальних рішень. Однак вона не виключена з процедури ухвалення законодавчих рішень у ЄС, оскільки надає свої висновки та рекомендації при затвердженні законодавчими органами актів бюджетного законодавства. Її робота допомагає вдосконалити фінансовий менеджмент інституцій й інших установ Євросоюзу. У разі викриття порушень фінансового законодавства ЄС ЄРП інформує Суд ЄС або Європейське управління із боротьби з шахрайством, які уповноважені проводити відповідні розслідування.

У своїй діяльності ЄРП дотримується таких принципів, як-от: високі стандарти професіоналізму; своєчасність, чіткість і практичність результатів діяльності; тісна співпраця з іншими

⁷⁵ How the European Union works: Your guide to the EU institutions. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2005. P. 29.

інституціями ЄС та державами-членами; удосконалення та розвиток⁷⁶. Варто також зазначити, що програму аудиту на певний фінансовий рік ЄРП оприлюднює заздалегідь (зазвичай на початку цього фінансового року), а Голова ЄРП представляє її в Комітеті з питань бюджетного контролю ЄП⁷⁷.

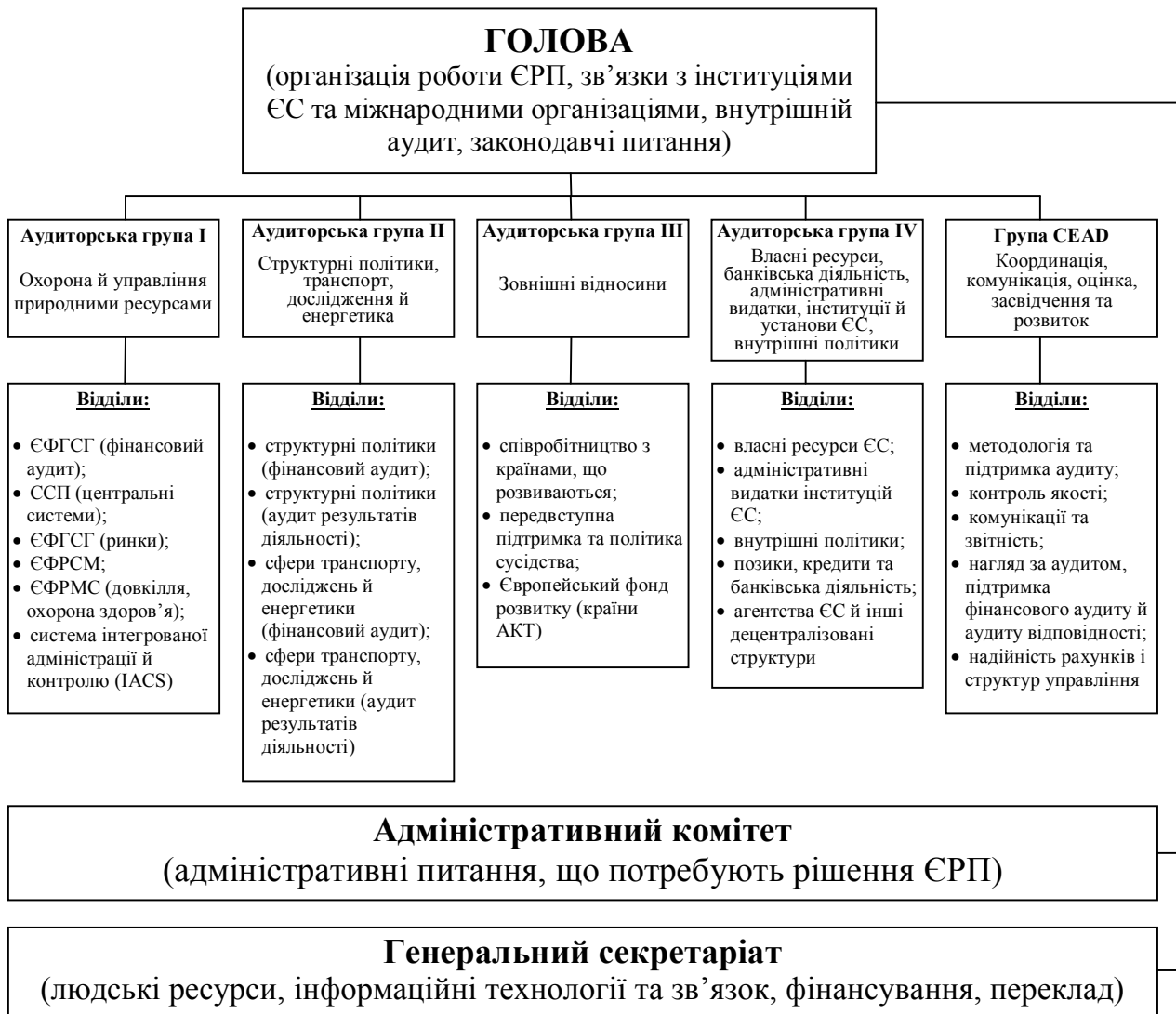


Рис. 1.4. Структура Європейської рахункової палати⁷⁸

⁷⁶ European Court of Auditors Audit Strategy 2009–2012 : Summary. Luxembourg : European Court of Auditors, 2009. P. 3. URL: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2354288.PDF>

⁷⁷ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 159.

⁷⁸ Складено за: Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 157.

Наведені в рисунку скорочення: CEAD (з англ.) – Coordination, Communication, Evaluation, Assurance and Development; ЄФГСГ – Європейський фонд гарантій сільського господарства; ЄФРСМ – Європейський фонд розвитку сільської місцевості; ЄФРМС – Європейський фонд рибальства і морських справ.

ЄРП нараховує близько 900 працівників. Здійснюючи аудит у державах-членах Союзу, вона тісно співпрацює з національними рахунковими палатами. Місцезнаходження ЄРП – Люксембург.

Питання для самоконтролю

1. Які функції виконує Європейська рахункова палата у системі інституцій ЄС?
2. За яким принципом формується склад ЄРП?
3. Із яких підрозділів складається ЄРП?
4. Де розташований головний офіс ЄРП?

Тема 4

Інші органи й установи Європейського Союзу

§ 4.1. Європейська служба зовнішньої діяльності

Європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД) (European External Action Service, EEAS) – орган Європейського Союзу, який допомагає Верховному представникові ЄС із закордонних справ та політики безпеки узгоджувати спільну зовнішню політику та політику безпеки і здійснювати діяльність на міжнародній арені⁷⁹.

Першим документом, у якому містилося положення про заснування ЄСЗД, був Європейський конституційний договір. Враховуючи, що його не ратифіковано, то своє продовження ідея створення ЄСЗД отримала в Лісабонському договорі, який набув чинності у листопаді 2009 р.

Процес створення ЄСЗД розпочався 2010 р. Зокрема, 25 березня 2010 р. Верховний представник ЄС Кетрін Ештон надіслала Раді пропозицію про створення ЄСЗД, яку обговорювали кілька місяців. 8 липня 2010 р. ЄП затвердив резолюцію, якою схвалив цю пропозицію, а вже 26 липня 2010 р. Рада ЄС підтвердила пропозицію

⁷⁹ European External Action Service. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeasen>

Верховного представника зі змінами ЄП⁸⁰. Діяльність ЄСЗД розпочалася 1 січня 2011 р.⁸¹

ЄСЗД – функціонально автономний орган ЄС, окремий від Комісії та Генерального секретаріату Ради, з правоздатністю, потрібною для виконання своїх функцій, завдань і досягнення власних цілей.

ЄСЗД виконує обов'язки Міністерства закордонних справ і дипломатичного корпусу на рівні Європейського Союзу та співпрацює з іншими інституціями ЄС з питань, які належать до їх спільної компетенції.

Основні функції ЄСЗД⁸²:

- підтримує Верховного представника у проведенні спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ);
- керує дипломатичними та стратегічними партнерськими відносинами з країнами, які не є членами ЄС;
- співпрацює з національними дипломатичними службами країн Євросоюзу, ООН й інших держав.

Основні завдання діяльності ЄСЗД:

- побудова миру (через політичну, економічну та практичну підтримку);
- забезпечення безпеки (в межах спільної політики безпеки й оборони);
- підтримка відносин із безпосередніми сусідами ЄС (через Європейську політику сусідства);
- гуманітарна допомога та реагування на кризи;
- боротьба з порушеннями прав людини;
- боротьба зі змінами клімату.

⁸⁰ Council decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU). URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf

⁸¹ Creation of the EEAS. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3648/creation-eeas_en

⁸² European External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en

Персонал ЄСЗД формує Європейська рада, Єврокомісія та держави-члени ЄС (останні призначають 33 % співробітників). Крім того, Верховний представник ЄС із ЗСПБ має право призначати частину працівників самостійно.

ЄСЗД складається з центральної адміністрації та делегацій ЄС в третіх країнах і при міжнародних організаціях⁸³. Очолює службу *Верховний представник Євросоюзу із питань закордонних справ та політики безпеки*. Із 1 грудня 2019 р. це іспанець Жозеп Боррель Фонтеллес. Він також віцепрезидент Європейської комісії. Боррелл представляє зовнішню політику та політику безпеки ЄС в усьому світі, координує роботу Єврокомісії з питань зовнішніх зв'язків й очолює зустрічі міністрів закордонних справ, оборони та розвитку ЄС. Верховний представник здійснює спільну зовнішню політику і політику безпеки разом із країнами Євросоюзу, використовуючи для цього і національні ресурси держав-учасниць, і ресурси Союзу. Це допомагає забезпечити узгодженість зовнішньої політики Європейського Союзу.

Безпосереднє керівництво діяльністю Європейської служби зовнішньої діяльності здійснює *Генеральний секретар*. До його обов'язків входить: адміністративно-бюджетне управління; координація роботи департаментів; співпраця з делегаціями іноземних держав. При Генеральному секретареві працює два заступники: один відповідальний за адміністративні питання, інший – за співробітництво з іноземними делегаціями.

При ЄСЗС діє п'ять великих географічних *департаментів*, які охоплюють різні частини світу⁸⁴: Африку, Азію, Південну та Північну Америки, Близький Схід і країни «політики Південного сусідства», Росію, країни Східної Європи та Західних Балкан. Окремий департамент опікується глобальними та багатосторонніми питаннями (наприклад, підтримка демократії, права людини, міграція, розвиток, реагування на кризи й адміністративні та фінансові питання).

Поза межами своїх кордонів Європейський Союз представлений низкою делегацій у країнах, які мають аналогічну роль як

⁸³ Organisation chart of the EEAS. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-eeas_en

⁸⁴ Там само.

посольства⁸⁵. Рішення про відкриття або закриття делегації ухвалює Верховний представник за погодженням із Радою та Комісією. Кожна делегація ЄС перебуває під керівництвом голови делегації, який отримує вказівки від Верховного представника та ЄСЗД і відповідальний за їх виконання.

ЄСЗД відповідальна за діяльність офісів ЄС в усьому світі, які представляють його у країні, де вони базуються, та просувають цінності й інтереси Союзу. Делегації відповідають за всі сфери відносин між ЄС і країною, що їх приймає; вибудовують стосунки з партнерами у громадянському суспільстві; аналізують і повідомляють про політичні події в країні перебування; налагоджують співпрацю через проєкти та гранти. Окрім окремих країн (їх майже 140), ЄС має свої представництва в ООН, СОТ, Раді Європи, Африканському Союзі.

ЄСЗД співпрацює з іншими інституціями ЄС. Її *основні партнери* – Європейська рада, Європейська комісія та Європейський парламент⁸⁶. Зовнішню політику ЄС здійснює Європейська рада та визначає Рада з закордонних справ, яка щомісяця в Брюсселі збирає міністрів закордонних справ країн-членів Євросоюзу. Після того, як Рада визначить політику, ЄСЗД, де це доречно, отримує мандат до впровадження та подальшої діяльності. Рада з закордонних справ відповідає за зовнішні дії ЄС, зокрема зовнішню політику, оборону та безпеку, торгівлю, співробітництво в галузі розвитку та гуманітарну допомогу. Верховний представник очолює ці зустрічі.

ЄСЗД співпрацює з Європейською комісією з питань, які стосуються зовнішньої політики. Європейські комісари збираються один раз на місяць, а Верховний представник головує на засіданні під час розгляду міжнародних питань. ЄСЗД та Комісія відповідальні за операційні витрати у сфері зовнішньополітичної діяльності ЄС.

ЄСЗС також співпрацює з Європейським парламентом. Верховний представник регулярно звітує перед його членами про свою роботу та відповідає на запитання. ЄСЗС допомагає високопосадовим особам в узгодженні спільного рішення. Разом із

⁸⁵ EU Delegations. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeasen>

⁸⁶ Working with other EU institutions. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3647/working-other-eu-institutionsen>

Радою ЄС Парламент затверджує щорічний бюджет для реалізації зовнішньої політики та політики безпеки. Наприклад, бюджет ЄСЗС на 2019 р. становив 694,8 млн євро, що на 2,4 % більше порівняно з 2018 р.⁸⁷ Бюджет був розподілений між штаб-квартирою ЄСЗД та делегаціями ЄС за кордоном: 249,6 млн євро та 445,2 млн євро, відповідно.

Офіс Європейської служби зовнішньої діяльності розташований у «Трикутній будівлі» в центрі м. Брюссель. Базуючись у Брюсселі, але спираючись на розгалужену мережу дипломатичної присутності ЄС в усьому світі, ЄСЗД об'єднує європейських державних службовців, дипломатів із закордонних служб держав-членів Євросоюзу та місцевого персоналу в країнах світу. Кількісний склад працівників ЄСЗД налічує близько 6000 осіб. Згідно з настановами Ради ЄС третину всіх посад ЄСЗД обійматимуть «тимчасові цивільні службовці» з числа персоналу держав-членів, а решту – особи, відряджені на ці посади від Комісії та Секретаріату Ради ЄС⁸⁸.

Питання для самоконтролю

1. Коли і на якій підставі створено Європейську службу зовнішньої діяльності?
2. Які основні функції та завдання цієї установи ЄС?
3. Схарактеризуйте структуру ЄСЗД.
4. Чи можна ЄСЗД назвати найбільш «географічним» органом ЄС? Чому? Який бюджет і штат працівників цієї установи?

§ 4.2. Європейський економіко-соціальний комітет

Європейський економіко-соціальний комітет (ЄЕСК) – дорадчий орган ЄС, створений Римськими договорами 1957 р. До складу комітету входять представники організацій роботодавців, найманих працівників, а також інших зацікавлених груп, що представляють

⁸⁷ Annual Activity Report 2019. European External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_annual_activity_report_2019_-_final_for_web.pdf

⁸⁸ Полторацький О. Принципи змінної геометрії. *Зовнішні справи*. 2010. № 7. URL: <http://uaforeignaffairs.com/article.html?id=537>

громадянське суспільство, зокрема соціально-економічну, громадську, професійну та культурну сфери.

ЄЕСК сприяє зміцненню демократичної легітимності й ефективності ЄС, даючи організаціям громадянського суспільства з держав-членів змогу висловлювати свої погляди на європейському рівні. Він надає свої висновки Комісії, Раді ЄС та Європейському парламенту, тим самим будучи з'єднувальною ланкою між інституціями, які ухвалюють рішення, та громадянами ЄС⁸⁹.

Місія комітету – надати організованому громадянському суспільству голос у Європі. Комітет допомагає гарантувати, щоб європейська політика та законодавство краще узгоджувалися з економічними, соціальними та громадянськими інтересами на місцях, консультуючи Європейський парламент, Раду та Європейську комісію. Він більше контактує з громадською думкою, будучи як інституційний форум, що представляє, інформує, висловлює погляди та забезпечує діалог із організованим громадянським суспільством. Комітет пропагує цінності, на яких ґрунтується євроінтеграція; сприяє розвитку демократії, а також зростанню ролі організацій громадянського суспільства в Європі й усьому світі⁹⁰.

До його **складу** входить 326 осіб із усіх країн-членів ЄС, яких призначають на п'ятирічний термін. Поточний мандат триває з жовтня 2015 р. по вересень 2020 р. Членів висувають національні уряди та призначає Рада ЄС. Вони незалежні та виконують свої обов'язки в інтересах усіх громадян ЄС. Кількість членів із кожної з країн призначають пропорційно чисельності населення країни.

Розподіл кількості членів комітету за країнами такий:

- Франція, Німеччина й Італія – по 24;
- Польща й Іспанія – по 21;
- Румунія – 15;
- Австрія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Греція, Угорщина, Нідерланди, Португалія та Швеція – по 12;
- Хорватія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Литва та Словаччина – по 9;

⁸⁹ European Economic and Social Committee. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/about>

⁹⁰ EESC achievements looking back, looking forward 2018. URL: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-al-19-001-en-n.pdf>

- Латвія та Словенія – по 7;
- Естонія – 6;
- Кіпр, Люксембург і Мальта – по 5.

ЄЕСК обирає свого президента та двох віцепрезидентів на два з половиною роки. Члени ЄЕСК представляють різноманітні організації громадянського суспільства по всій Європі, зокрема бізнес, профспілки й інші зацікавлені групи. Вони зустрічаються 9 разів на рік. Висновки ухвалюють простою більшістю голосів.

Засідання готують спеціалізовані секції ЄЕСК та консультативна комісія з питань промислових змін. Спеціалізовані аналітичні центри ЄЕСК (відомі як «обсерваторії») відстежують хід стратегій ЄС. ЄЕСК підтримує зв'язок із регіональними та національними економічними та соціальними радами по всьому Євросоюзу, головню для обміну інформацією й обговорення певних питань.

Члени комітету працюють у трьох групах: група роботодавців (І група), група найманих працівників (ІІ група) та група різноманітної діяльності (фермери, споживачі тощо – ІІІ група). Кожна група має свій секретаріат. Члени комітету самі обирають, до якої групи вони бажають приєднатися.

ЄЕСК складається зі *спеціалізованих секцій*, зокрема: Економічний та валютний союз, економічна та соціальна згуртованість (ЕКО); єдиний ринок, виробництво та споживання (ІNT); транспорт, енергетика, інфраструктура й інформаційне суспільство (TEN); зайнятість, соціальні питання та громадянство (SOC); сільське господарство, розвиток сільської місцевості і довкілля (NAT); зовнішні відносини (REX).

Консультація комітету з Комісією чи Радою у певних випадках обов'язкова, в інших – ні. Однак ЄЕСК може приймати висновки з тих чи інших питань і з власної ініціативи. Єдиний європейський акт та Маастрихтський договір розширили коло питань, які повинні бути передані комітету. Амстердамський договір додатково розширив сфери для направлення до комітету і дав йому змогу консультиватися з Європейським парламентом. Загалом ЄЕСК надає 170 консультативних документів і висновків на рік (із них близько 15 % – з власної ініціативи). Їх передають інституціям, які ухвалюють рішення в ЄС, а потім публікують в Офіційному вісникові Союзу.

Упродовж останніх кількох років ЄЕСК посилив свою роль у ЄС. Сьогодні комітет – своєрідний форум для єдиного ринку. За підтримки інших органів ЄС він провів низку заходів, спрямованих на наближення Євросоюзу до людей.

Питання для самоконтролю

1. Яке основне призначення Європейського економіко-соціального комітету?
2. Яка процедура призначення членів і ухвалення рішень комітету?
3. Який термін повноважень членів ЄЕСК?

§ 4.3. Комітет регіонів

Європейський комітет регіонів (КР) – дорадчий орган Європейського Союзу, який складається з місцевих і регіональних обранців, представників із усіх 27 держав-членів. Завдяки КР вони можуть поділитися своєю думкою щодо законодавства ЄС, яке безпосередньо впливає на регіони та міста⁹¹.

КР створено 1994 р. після набуття чинності Маастрихтського договору. Це голос регіонів і міст Європейського Союзу. Він складається з 329 членів і 329 заступників із усіх країн ЄС, яких обирають на місцевому чи регіональному рівнях. Вони приїжджають до Брюсселя до шести разів на рік, щоб обмінятися думками щодо запропонованого законодавства й узгодити резолюції щодо подальших дій Євросоюзу.

Мета роботи КР полягає в тому, щоб наблизити громадян ЄС до Союзу. Залучаючи регіональних і місцевих представників, а також запрошуючи громадян брати участь у різних заходах і дебатах, КР сприяє зменшенню розриву між роботою інституцій ЄС та його громадянами. Партнерство – одна з опор роботи КР. Тобто комітет сподівається на скоординовані дії між європейським, національним, регіональним і місцевим рівнями.

Європейська комісія та Рада ЄС повинні консультиватися з КР щоразу, коли вносять нові пропозиції у сферах, що мають вплив на

⁹¹ European Committee of the Regions (CoR). URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_en

регіональному або місцевому рівнях: щодо економічної, соціальної та територіальної згуртованості, структурних фондів, Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, зайнятості та соціальних питань, освіти, молоді, професійної підготовки, культури та спорту, довкілля, енергетики та зміни клімату, транспорту, транс'європейської мережі й охорони здоров'я⁹².

За межами цих сфер Комісія, Рада та Європейський парламент можуть консультиватися з КР. Комітет ухвалює рекомендації щодо проєктів законів ЄС, а також пропонує нову політику на основі місцевого та регіонального досвіду та знань. Він також може пропонувати нові закони та виносити нові питання на порядок денний Євросоюзу.

Роль КР визнана та посилена Лісабонським договором 2009 р., відповідно до якого комітет отримав більше повноважень на всіх етапах створення законів ЄС – у підготовці, зміні та моніторингу законодавства, яке стосується регіональних і місцевих органів влади. Це забезпечує більший внесок у політику Євросоюзу з боку органів влади, найближчих до громадськості, та сприяє участі громадськості в європейській інтеграції. Усі три інститути, які ухвалюють рішення щодо законодавства ЄС, – Європейський парламент, Рада та Комісія – повинні консультиватися з комітетом при затвердженні законів у будь-якій галузі, що мають регіональний вплив⁹³.

Членів і заступників членів КР пропонує кожен національний уряд із числа регіональних і місцевих представників, формуючи т. зв. національні делегації до КР. Члени мають п'ятирічний термін повноважень, починаючи з дня їх офіційного призначення Радою.

Шість комісій (підкомітетів), що складаються з членів і згруповані за напрямками політики, аналізують законодавчі тексти, розроблені Європейською комісією, та складають висновки, які потім обговорюють й ухвалюють на пленарних засіданнях КР.

Комісії комітету:

- CIVEX – Комісія з питань громадянства, управління, інституційних і зовнішніх зв'язків;

⁹²European Committee of the Regions. URL: <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx>

⁹³ A new treaty : a new role for regions and local authorities. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf>

- COTER – Комісія з питань територіального зближення політики та бюджету ЄС;
- ECON – Комісія з питань економічної політики;
- ENVE – Комісія з питань навколишнього середовища, зміни клімату та енергетики;
- NAT – Комісія з природних ресурсів;
- SEDEC – Комісія з питань соціальної політики, освіти, зайнятості, наукових досліджень і культури⁹⁴.

Відповідно до положень Рішення Ради (ЄС) 2019/852 від 21 травня 2019 р. кожна держава направляє до КР таку кількість членів (і таку ж кількість заступників)⁹⁵:

- Німеччина, Франція й Італія – по 24;
- Іспанія та Польща – по 21;
- Румунія – 15;
- Австрія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Греція, Угорщина, Нідерланди, Португалія та Швеція – по 12;
- Хорватія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Литва та Словаччина – по 9;
- Латвія, Естонія та Словенія – по 7;
- Кіпр і Люксембург – по 6;
- Мальта – 5.

Членів КР призначає на п'ять років Рада ЄС одноголосно на підставі пропозицій відповідної держави-члена (ст. 305 ДФЄС). Нинішній склад КР діє з 26 січня 2020 р. по 25 січня 2025 р. Термін повноважень членів може бути поновленим. Члени повинні або мати виборчий мандат регіональних чи місцевих органів влади, або бути політично підзвітними обраним зборам (ст. 300 (3) ДФЄС). Щоразу, коли місце члена або альтернативного члена (заступника) в КР стає вакантним після закінчення терміну їхніх повноважень (наприклад,

⁹⁴ Work Programmes of the European Committee of the Regions' Commissions 2018. URL: https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Work%20Programme%20of%20the%20European%20Committee%20of%20the%20Regions%20Commissions%202018/3606-work_programme_2018.pdf

⁹⁵ The Committee of the Regions URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/16/the-committee-of-the-regions>

наприкінці регіонального чи місцевого мандата, на підставі якого член запропонований), потрібне окреме рішення Ради.

Кожні два з половиною роки пленарне засідання обирає президента та першого віцепрезидента. Президент представляє КР і керує його роботою. Якщо він відсутній або не може брати участі, його представляє перший віцепрезидент або один із інших віцепрезидентів.

Щорічний бюджет КР становить близько 96 млн євро, покриваючи витрати на персонал, а також на поїздки членів, переклад і комунікацію.

Питання для самоконтролю

1. Які основні функції Європейського комітету регіонів?
2. Яка процедура призначення складу комітету?
3. Із яких питань Європейська комісія та Рада ЄС повинні консультиватися з КР?
4. Як організована робота КР?

§ 4.4. Європейський інвестиційний банк

Одна з важливих інституцій, що реалізує економічну політику Європейського Союзу, – Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) – державна *неприбуткова* фінансово-кредитна установа, заснована одночасно з підписанням Римських договорів 1957 р. для спорудження та реконструкції об'єктів, які становили інтерес для країн-членів Європейських співтовариств й асоційованих держав, фінансування розвитку відсталих європейських регіонів у формі довготермінових кредитів. Європейський інвестиційний банк почав діяти 1958 р. Це одна з найбільших у світі *державних* фінансово-кредитних установ.

Усі країни ЄС – члени банку, а нові держави, що увійшли до складу Союзу, автоматично стають його підписниками та вкладниками. Цьогоріч після виходу Великобританії з ЄС акціонери ЄІБ – 27 держав. **Керівні органи ЄІБ** – Рада керівників (Board of Governors), Рада директорів (Директорат) (Board of Directors) і Правління (the Management Committee).

Очолює банк *Рада керівників*, до складу якої входять міністри фінансів країн ЄС. Вона визначає загальні настанови щодо кредитної політики, розглядає та затверджує річні баланси, вносить зміни до статутного капіталу банку. *Директорат* відповідальний за стратегічний менеджмент й ухвалює загальні рішення про надання кредитів і гарантій при залученні коштів, встановлює відсоткові ставки. Оперативне керівництво здійснює *Правління* в особі президента і п'яти його заступників.

Ст. 267 ДЗЄС (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.) визначає завдання діяльності ЄІБ – використовуючи *ринок капіталу* та *власні ресурси*, сприяти збалансованому та стабільному розвитку внутрішнього ринку в інтересах Співтовариства. Банк повинен на неприбутковій підставі давати позики та забезпечувати гарантії, що сприяють фінансуванню проєктів щодо:

- a) розвитку менш розвинених регіонів;
- b) модернізації чи конверсії підприємств чи розвитку нових видів діяльності, що постали внаслідок формування внутрішнього ринку, коли обсяг чи характер цих проєктів такий, що їх неможливо повністю профінансувати з ресурсів, наявних в окремих державах-членах;
- c) спільного інтересу кількох держав-членів, коли обсяг чи характер цих проєктів такий, що їх неможливо повністю профінансувати з ресурсів, наявних в окремих державах-членах.

Банк – юридична особа, фінансово незалежна. Він надає довгострокове фінансування різних практичних проєктів, економічна, технічна та фінансова життєздатність яких (а також відсутність шкоди від яких для довкілля) гарантована. Банк надає кредити здебільшого з ресурсів, зайнятих із ринку довгострокового позичкового капіталу, до яких додана частина капіталу акціонерів.

*Статутний капітал*⁹⁶ ЄІБ формується з внесків країн-учасниць і наприкінці 2012 р. був збільшений до 245 млрд євро, а сума його кредитного портфеля 2018 р. становила понад 232 млрд євро, що перевищило відповідні показники Світового банку⁹⁷. Водночас ЄІБ

⁹⁶ Статутний капітал – сплачений і зареєстрований підписний капітал. Капітал банку не може бути меншим ніж статутний капітал.

⁹⁷ European Investment Bank (EIB). URL: <https://bankwatch.org/eib>

здійснює не тільки кредитну діяльність. Це найбільший позичальник грошових ресурсів на міжнародних фінансових ринках капіталу. *Передплатний*⁹⁸ капітал банку станом на 31 грудня 2018 р. становив 243 284 млн євро⁹⁹, а його найвищий кредитний рейтинг (AAA) дає змогу брати боргові зобов'язання за найвигіднішими ставками.

ЄІБ надає три основні *типи продуктів і послуг*:

- 1) кредитування, яке становить близько 90 % його фінансових операцій. Банк кредитує клієнтів усіх розмірів, підтримуючи зростання та зайнятість, що часто допомагає залучити інших інвесторів;
- 2) «blending» (комбінування) – надання клієнтам комбінованого (зв'язаного) фінансування ЄІБ з додатковим інвестуванням;
- 3) консультування та технічна допомога – максимізація ефективності використання клієнтами фінансових ресурсів¹⁰⁰.

Отримання кредитів ЄІБ доступне для країн-членів ЄС, а також для понад 140 країн-партнерів, підприємств державної та приватної форм власності. Діяльність банку ґрунтується на визначених *принципах*. Так, залучені кошти формуються за рахунок випуску облігаційних позик на міжнародному та національних грошових ринках країн-членів ЄІБ без використання коштів із бюджету ЄС.

Банк надає позики або є гарантом насамперед у сфері виробництва, створення інфраструктури, телекомунікацій, охорони довкілля й енергетики. Клієнти банку – це передовсім громадські організації країн-членів ЄС (близько 90 % кредитів використано у межах Євросоюзу). *Основний капітал*¹⁰¹ банку становлять кошти

⁹⁸ Передплатний капітал банку – величина капіталу, на яку отримані письмові зобов'язання акціонерів (пайовиків) банку на внесення коштів за підпискою на акції (паї). Банкам заборонено випуск акцій на пред'явника. Вони мають право купувати власні акції або паї з наступним письмовим повідомленням Національного банку про укладені угоди.

⁹⁹ EIB Group: key statutory figures. URL: https://www.eib.org/en/about/key_figures/data.htm

¹⁰⁰ European Union. European Investment Bank (EIB). URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_en

¹⁰¹ Банківський капітал неоднорідний за своїм складом: це і основний, і додатковий капітали. Основний капітал (капітал першого рівня) – найстабільніша частина власного капіталу банку. Його складники відповідно до міжнародних стандартів: а) фактично сплачений зареєстрований статутний капітал; б) розкриті резерви, створені або збільшені за рахунок нерозподіленого прибутку банку (резерви, оприлюднені банком у фінансовій звітності); в)

країн-членів ЄС, хоча банку не заборонено позичати кошти на міжнародному фінансовому ринку.

На рентабельні проєкти банк надає *звичайні кредити*, на малорентабельні – *пільгові*. До 70 % кредитування припадає на кредити для регіонального розвитку менш розвинутих районів ЄС (загальна сума наданих кредитів 2019 р. – понад 47 млрд євро). Кредити надають у *кількох валютах* (ключові – євро, британський фунт і долар США). *Відсоткова ставка* за «змішаними» кредитами визначається на базі середньозваженої вартості залучених коштів у цих валютах на міжнародних або національних ринках капіталів.

Юридична й економічна незалежність забезпечує ЄІБ свободу дій щодо фінансування та реалізації програм і проєктів, спрямованих на розвиток держав ЄС, а також допомоги країнам третього світу. *Унікальність* банку щодо інших структур Євросоюзу засвідчена Статутом ЄІБ, який проголошує його абсолютну незалежність і повну автономність у всебічному функціонуванні. Проте самостійність в ухваленні рішень не виключає участь ЄІБ у політиці ЄС і відносини з іншими інститутами Союзу в межах тісної політичної та економічної взаємодії та координації. За межами ЄС ЄІБ підтримує стратегії країн-кандидатів на вступ до Союзу за умови, що ці стратегії узгоджені з виконанням основних вимог для вступу в ЄС. У країнах-партнерах зі Східної Європи ЄІБ має представництва у Молдові й Україні, а також планує відкрити представництво в Грузії.

За межами ЄС ЄІБ провадить діяльність здебільшого на підставі *Мандата на зовнішнє кредитування (ELM)*¹⁰². Мандат надає ЄІБ гарантію, що покривається бюджетом Євросоюзу, для проєктів, що становлять значний інтерес для ЄС та його партнерів у сферах соціальної й економічної інфраструктури, розвитку місцевого приватного сектора та кліматичних заходів. Так, 2014 р. ЄІБ схвалив позики в розмірі 77 млрд євро для підтримки інвестицій у Європі й

загальний розмір основного капіталу, визначений із урахуванням величини можливих збитків за невиконаними зобов'язаннями контрагентів.

Додатковий капітал (капітал другого рівня) – менш постійна частина капіталу, вартість якої може охоплювати: резерви під стандартну заборгованість інших банків; резерви під стандартну заборгованість клієнтів за кредитними операціями банків тощо.

¹⁰² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on 2017 EIB external activity with EU budgetary guarantee. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-18>

інших регіонах світу. 8 млрд, зокрема, були призначені для інвестицій за межами ЄС, 1,2 млрд – на підтримку держав Східного партнерства. Цього ж року ЄІБ видав кредити Україні на суму 940 млн євро, що засвідчило довгостроковий інтерес банку до її економіки, яка в умовах гібридної війни з Росією зазнає труднощів.

Після отримання 2014 р. нового мандата на зовнішнє фінансування на 2014–2020 рр. ЄІБ започаткував кілька додаткових механізмів кредитування *під власну відповідальність*, спрямованих, зокрема, на інвестиції у приватний сектор і діяльність зі збереження клімату. На зазначений період встановлено межу кредитування для країн Східного партнерства¹⁰³ у розмірі 4,8 млрд євро (на 26 % більше порівняно з попереднім мандатом). Згідно з новим мандатом ЄІБ фінансує проєкти, визначені для країн Східного партнерства у межах Європейської політики сусідства, спрямовані на:

- заохочення місцевого приватного сектора, підтримку малого і середнього бізнесу та залучення прямих іноземних інвестицій;
- зміцнення економічної інфраструктури, зокрема транспортної, енергетичної, екологічної, у галузі міського розвитку, зв'язку, охорони здоров'я й освіти;
- діяльність зі збереження клімату – проєкти щодо пом'якшення наслідків кліматичних змін й адаптації до них (перехід до екологічно чистої енергії у традиційно енергоємних галузях, зростання «зеленої» економіки тощо).

У країнах Східного партнерства підписання угод про асоціацію з Грузією, Молдовою й Україною повернуло пріоритетність інвестицій в інфраструктуру та підтримку малих і середніх підприємств (МСП) цих країн. У межах реалізації визначених пріоритетів діяльності ЄІБ направив на розвиток МСП в Україні 1,5 млрд євро¹⁰⁴. Регулярний перегляд проєктів банку спільно з Міністерством фінансів України допомагає завчасно виявляти проблемні питання співпраці й ефективніше планувати майбутні проєкти.

ЄІБ та Європейський інвестиційний фонд (ЄІФ)¹⁰⁵ (Група ЄІБ) у грудні 2017 р. підписали договір гарантії з *Ощадбанком*, який

¹⁰³ Докладно про політику Східного партнерства ЄС йдеться у темі 41.

¹⁰⁴ ЄІБ виділив для розвитку малого і середнього бізнесу в Україні 1,5 млрд євро. URL: <https://ukr.media/politics/389666/>

¹⁰⁵ Європейський інвестиційний фонд – частина Групи Європейського інвестиційного банку.

сприятиме наданню кредитних коштів у розмірі 50 млн євро для МСП в Україні, що стало можливим завдяки підтримці ЄС в межах ініціативи *EU4Business*¹⁰⁶. Ця гарантійна операція відкрила додаткове фінансування для бізнесу, сприяла розвитку підприємництва та створенню нових робочих місць в Україні.

Для забезпечення належного економічного та технічного обґрунтування інвестицій за межами ЄС, їх відповідності жорстким екологічним і соціальним критеріям ЄІБ використовує *механізм вимірювань результатів* (ReM). Індикатори вимірювання результатів узгоджуються з індикаторами інших міжнародних фінансових установ, що спрощує формування й аналіз звітності зі спільних фінансованих операцій.

Із 2020 р. діяльність ЄІБ буде підпорядкована реалізації концепції Європейського зеленого курсу. ЄІБ поступово перетворюватиметься на «кліматичний банк», припинивши інвестувати у «кліматично чутливі» сектори. Тому представникам українського бізнесу потрібно зацікавити ЄІБ такими проєктами, які дадуть змогу отримувати фінансову допомогу в межах нової стратегії ЄС.

Питання для самоконтролю

1. Який юридичний статус ЄІБ? Які функції його керівних органів.
2. У чому полягає зміст завдань діяльності ЄІБ?
3. Із яких джерел формуються фінансові ресурси ЄІБ? Які основні напрями їх використання?
4. Які основні типи продуктів і послуг ЄІБ?
5. На основі якого документа ЄІБ здійснює свою діяльність за межами ЄС?

§ 4.5. Європейський омбудсмен

Європейський омбудсмен (European Ombudsman) – посадова особа, яка уповноважена приймати та розглядати скарги від громадян

¹⁰⁶ EU4Business – ініціатива ЄС, яка допомагає МСП у шести країнах Східного партнерства реалізувати свій повний потенціал і сприяти економічному зростанню. Підтримку EU4Business здійснює ЄІБ разом із іншими організаціями за межами Євросоюзу, наприклад, із Європейським банком реконструкції та розвитку. Усі види діяльності ЄС, які підтримують МСП у країнах Східного партнерства, – частина EU4Business.

і резидентів ЄС на адміністративні порушення, що відбулися в його інституціях й установах. Посаду запроваджено Маастрихтським договором 1993 р. Офіс Європейського омбудсмена розташований у Страсбурзі (Франція). Сьогодні там працює 90 співробітників, більшість із яких – юристи, що володіють декількома мовами для забезпечення ефективного розгляду звернень усіма 24 мовами ЄС.

Відповідно до своїх **обов'язків** омбудсмен проводить розслідування, для яких він має підстави, або з власної ініціативи, або на основі скарг, поданих йому безпосередньо громадянином або через члена Європейського парламенту. Якщо омбудсмен встановлює факт недобросовісного управління, він повинен передати це питання до відповідної установи, яка матиме три місяці, щоб повідомити йому свій погляд щодо скарги. Особа, яка подає скаргу, повинна бути поінформована про результати розслідування. Омбудсмен щорічно доповідає Європарламенту про результати своїх розслідувань.

Новообраного омбудсмена *призначають* після чергових виборів до Європейського парламенту та на термін дії його повноважень (п'ять років). Кандидат повинен бути громадянином ЄС і відповідати вимогам, що висуваються до кандидатів на обіймання найвищих посад у судових органах його країни, або ж мати загально визнану компетентність і досвід для виконання обов'язків омбудсмена.

Омбудсмен має право на повторне призначення та може бути звільнений Судом на вимогу Європейського парламенту, якщо він не відповідає вимогам, потрібним для виконання своїх обов'язків, або вчинив неправомірні дії. Посадовець має бути повністю незалежним у виконанні обов'язків, а також не може, обіймаючи посаду, займатися іншою діяльністю за винагороду чи без неї.

Основний статут Європейського омбудсмена – Рішення ЄП від 9 березня 1994 р. «*Про правила та загальні умови регулювання виконання обов'язків омбудсмена*». Цей документ передбачає зміцнення постійного діалогу омбудсмена із заявниками, громадянським суспільством й іншими зацікавленими сторонами; виявлення кращих практик діяльності омбудсменів у державах-членах, із якими співпрацює Європейський омбудсмен у межах Європейської мережі омбудсменів; зростання ролі омбудсмена в забезпеченні управлінської культури обслуговування в установах ЄС (така культура включає активний підхід при взаємодії з громадянами,

а також готовність зробити більше, ніж просто виконати правові зобов'язання установ).

Звернення громадян приймають за допомогою онлайн-реєстрації, листів і факсів. Більшість скарг розглядають упродовж року, однак першу відповідь заявнику надають одразу. Омбудсмен має цілковиті повноваження лише в тому випадку, коли у повідомленнях йдеться безпосередньо про органи ЄС. Згідно зі статистикою у чотирьох із п'яти випадків європейські чиновники чітко дотримуються рекомендацій офісу омбудсмена¹⁰⁷.

Щодо походження скарг, то Німеччина й Іспанія, як і раніше, – джерело найбільшої кількості скарг, але щодо розміру населення, то найбільша частка скарг надійшли з невеликих держав-членів, зокрема з Люксембургу, Кіпру та Бельгії. 78 % скарг представлені окремими громадянами; 22 % надійшли від компаній, неурядових установ чи організацій та інших організацій і об'єднань. У 55 % випадків справи закриті через ухвалення дружнього рішення з установою або врегулювання питання. В інших випадках омбудсмен або не знайшов ознак недобросовісного управління, або видав рекомендацію, яка погоджена установою, надіслав критичне зауваження або спеціальний звіт до Парламенту.

П'ять основних цілей і відповідні пріоритети діяльності омбудсмена:

1) «почути»: налагодження регулярного зворотного зв'язку із заявниками щодо отриманого ними досвіду та їхнього погляду щодо якості наданих послуг; подальший розвиток контактів із інституціями ЄС на всіх рівнях для кращого розуміння засобів допомоги у розвитку та просуванні культури обслуговування; взаємодія з організаціями громадянського суспільства для врахування їх зауважень; дослідження зовнішнього середовища для вивчення інших рівнів продуктивності та розуміння процесів, які її породжують; вивчення у Європейській мережі омбудсменів найкращої практики роботи в державах-членах, яка може бути застосована на рівні ЄС;

2) «представити»: зміцнення потенціалу офісу омбудсмена для ефективнішого та результативнішого розгляду скарг; скорочення часу, потрібного для розгляду питання контролю за строками і, де це

¹⁰⁷ European Ombudsman. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/home>

можливо, встановлення коротших термінів; розвиток альтернативних і спрощених процедур, не вдаючись до тривалих розслідувань;

3) «переконати»: формування позитивного впливу на адміністративну культуру ЄС, зокрема: вивчення шляхів розгляду пропозицій омбудсмена для прискореного ухвалення спільного рішення, розробка переконливіших проєктів рекомендацій і зауважень; підкреслення ролі омбудсмена як істотного ресурсу для покращення адміністративної практики державних установ; переконання установ у тому, що звернення до громадян чи організацій повинні бути частиною їх культури обслуговування; сприяння політичним дебатам із питань компетенції омбудсмена;

4) «поспілкуватися»: забезпечення зацікавлених сторін і громадськості своєчасною, корисною та легкодоступною інформацією через розроблення низки публікацій у паперовій та електронній формах, зорієнтованих на потреби цільової аудиторії; пошук нових удосконалених засобів інформування громадян про те, як Європейський омбудсмен і Європейська мережа омбудсменів може допомогти їм користуватися своїми правами; зростання обізнаності громадськості про поточні запити омбудсмена;

5) «адаптувати»: зміцнення механізмів управління та контролю для забезпечення оптимального використання людських, фінансових ресурсів і високих стандартів організації всередині країни; постійний контроль і зростання якості діяльності; введення в дію ефективної комплексної ІТ-системи для управління робочим процесом загального офісу; розробка ефективної та сталої політики людських ресурсів для залучення й утримання висококваліфікованих і мотивованих працівників; вивчення можливостей для кращого використання міжвідомчого співробітництва.

Європейська мережа омбудсменів, утворена 1996 р., складається з понад 95 офісів у 36 європейських країнах¹⁰⁸. До складу мережі входять національні та регіональні омбудсмени і такі ж органи держав-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів на членство в ЄС та інших країн Європейського економічного простору, а також Європейський омбудсмен і Комітет із петицій Європейського парламенту. Національні омбудсмени і такі ж органи в мережі

¹⁰⁸ European Ombudsman. URL: <https://www.eud.eu/eu-institutions/european-ombudsman/>

призначили офіцера зв'язку, який діятиме як контактний пункт для інших членів мережі. Це має особливе значення для роботи Європейського омбудсмена і дає йому змогу швидко й ефективно реагувати на скарги, які виходять за межі його компетенції.

Досвід і приклади кращої ефективної діяльності омбудсменів узагальнюються за допомогою семінарів і нарад, регулярного інформаційного бюлетеня, електронного дискусійного форуму та щоденної електронної служби новин. Візити Європейського омбудсмена до омбудсменів у державах-членах і країнах-кандидатах також довели свою високу ефективність у розвитку мережі.

Питання для самоконтролю

1. Які функції виконує і якими принципами керується у своїй діяльності Європейський омбудсмен?
2. Яка процедура призначення Європейського омбудсмена?
3. Що таке Європейська мережа омбудсменів?

§ 4.6. Європейський інспектор із захисту даних

Згідно з положеннями Конвенції № 108 Ради Європи від 1981 р. та «Пакета захисту даних» Європейського Союзу від 2016 р. в усіх європейських країнах і країнах, які пов'язані економічними відносинами з державами-членами ЄС, мають бути спеціальні державні інститути (один або декілька) із нагляду та контролю за дотриманням прав у сфері захисту даних. Організаційно-правове та методологічне забезпечення повинні здійснювати національні уповноважені органи нагляду – омбудсмен чи Уповноважений із захисту персональних даних, які незалежні та підпорядковані закону, підзвітні парламенту, в організаційних питаннях можуть бути підконтрольні уряду. Національні уповноважені органи призначають контролерів, які визначають цілі та засоби обробки персональних даних, яка здійснюється фізичною або юридичною особою, державним органом, установою або іншим органом («процесором»), що обробляє персональні дані за його дорученням.

European Data Protection Supervisor (EDPS) – незалежний орган ЄС із захисту даних. Посаду європейського інспектора із захисту даних запровадили 2004 р. відповідно до ст. 39 ДЄС та ст. 16 ДФЄС.

Він має забезпечувати право громадян на таємницю приватних даних, якими оперують інституції й установи ЄС. Інспектора із захисту даних і його помічника призначає Європейський парламент і Рада ЄС на п'ять років із правом подовження мандата.

Загальна місія Європейського інспектора із захисту даних¹⁰⁹:

- контролювати, забезпечувати захист персональних даних і конфіденційність, коли установи, органи ЄС обробляють особисту інформацію осіб;
- консультувати установи й органи Євросоюзу з усіх питань, пов'язаних із обробкою персональних даних, за запитом чи з власної ініціативи. Досить часто цією функцією Європейського інспектора користується Комісія при розробці проєктів законодавчих актів, міжнародних угод, а також імплементаційних актів, що впливають на захист даних і конфіденційність;
- відстежувати нові технології, які можуть вплинути на захист особистої інформації;
- долучитися до роботи Суду ЄС для надання експертних консультацій щодо тлумачення законодавства про захист даних;
- співпрацювати з іншими наглядовими органами для підвищення ефективності захисту особистої інформації.

Європейський інспектор із захисту даних – досить впливовий і незалежний наглядовий орган, який очолює керівник (the Supervisor) і підтримує команда (secretariat) досвідчених юристів, ІТ-спеціалістів й адміністраторів. Сьогодні керівник установи – Войцех Вієровський, який вступив на посаду 6 грудня 2019 р..

Прозора процедура відбору складається з *трьох основних етапів*:

- публічний конкурс кандидатів на посаду – кандидати потраплять до шорт-листа міжвідомчої комісії з відбору;
- після інтерв'ю з кандидатами, що потрапили до шорт-листа, комісія з відбору представляє Європейській комісії рекомендації щодо їх розгляду та подання до Парламенту та Ради;
- слухання з оцінки досвіду, навичок і незалежності кандидатів, що відбуваються в Європейському парламенті. Після їх обговорення ухвалюють спільне рішення Парламенту та Ради.

¹⁰⁹ European Data Protection Supervisor. URL: https://edps.europa.eu/about-edps_en

Завдання та повноваження Європейського інспектора із захисту даних затверджені Регламентом (ЄС) 2018/1725 (ст. 57 та 58, відповідно). Сам регламент ухвалений на підставі ст. 16 ДФЄС. Також Регламент 2018/1725 встановлює правила захисту даних в установах ЄС. Він визначає обов'язки та повноваження Наглядового органа (Глава VI), а також його інституційну незалежність.

Порушення вимог цього регламенту – штраф до 10 млн євро або 2 % від річного світового обігу компанії. Для того, щоб уникнути можливих ризиків і наслідків порушення норм регламенту, компаніям потрібно своєчасно здійснити низку заходів. Зокрема, вимагається попередньо аналізувати операції з обробки даних щодо добросовісності їх здійснення, а також переглянути форми повідомлення суб'єкта даних. Це пов'язано з тим, що регламент зобов'язує надавати суб'єктові даних докладну інформацію про: обробку даних у момент їх збору, мету обробки, права суб'єкта даних, термін зберігання даних тощо.

Сьогодні існує понад 100 міжнародних правових актів – конвенцій, протоколів, директив, рекомендацій Ради Європи та ЄС, які прямо чи опосередковано належать до правового регулювання захисту персональних даних. Водночас проблема неправомірних і несанкціонованих дій у сфері персональних даних фізичних осіб залишається актуальною та нерозв'язаною і юридично, і практично:

- 1) більшість баз персональних даних у функціонуванні не автономні, що суперечить вимогам міжнародних правових стандартів;
- 2) передача персональних даних за кордон не має реального організаційно-правового механізму;
- 3) для будь-якого бізнесу персональні дані – зручне та потрібне доповнення до всього того, що надається через Інтернет;
- 4) на багатьох ринках наявна незаконна торгівля CD з персональними даними;
- 5) продовжує функціонувати відповідна система збирання та продажу адресних списків персональних даних тощо.

Захист даних – одне із основних прав, захищених європейським законодавством і закріпленим у ст. 8 Хартії основних прав ЄС, що ґрунтується на захисті та пропагуванні конфіденційності приватних осіб і захисту даних у повсякденній роботі.

Питання для самоконтролю

4. Чим зумовлене створення в ЄС установи з назвою «Європейський інспектор із захисту даних»?
5. Коли і яким законодавчим актом засновано цю установу?
6. Які основні функції Європейського інспектора із захисту даних?
7. Чим може загрожувати фізичним і юридичним особам порушення законодавства ЄС щодо захисту персональних даних?

Тема 5

Система публічної служби у Європейському Союзі

Основний документ, що регулює ключові принципи роботи єврослужбовців, – Регламент щодо умов працевлаштування публічних службовців й інших працівників ЄС, який зазнає постійних модифікацій із 1962 р.¹¹⁰ В інституціях ЄС на різних умовах й у різних країнах працює близько 60 тис. осіб. Кошти утримання бюрократичного апарату Європейської комісії, де працює близько 32 тис. осіб, становить 3,2 млрд євро на рік – 2 % бюджету ЄС¹¹¹.

Серед трьох основних моделей державної служби в країнах-членах Євросоюзу (кар’єрна, посадова та змішана) засновниками обрано саме *кар’єрну модель*. Серед 6 країн-засновниць Франція, Німеччина, Люксембург і Бельгія мають саме таку модель. До того ж в інституціях ЄС найбільше працює громадян Бельгії (21,4 %). Із інших країн – не більше як 10 %. Із моменту вступу 10 країн Центральної та Східної Європи в інституціях Європейського Союзу працевлаштувалося 4,004 особи. Як у кожній кар’єрній системі, ієрархічна структура посад європейської державної служби відповідає рівням освіти¹¹².

¹¹⁰ Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. *OJ*. 1962 (14.06). P 045. P. 1385. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20170101>

¹¹¹ Commission staff . URL: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff.

¹¹² Annual Activity Report 2010 Directorate-General “Human Resources and Security”. URL: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/hr_aar.pdf

Регламент щодо умов працевлаштування публічних службовців й інших працівників ЄС складається з 9 частин. У них послідовно сформульовані положення загального порядку, які регулюють права й обов'язки службовців, кар'єру чиновників, умови праці; порядок винагород і характер соціальних гарантій; дисциплінарний режим; положення, що застосовуються до наукового та технічного персоналу; особливі положення та винятки щодо службовців, які працюють у третіх країнах. Наприкінці документа наведено положення заключного та перехідного характеру, а також 13 додатків, які вдвічі перевищують обсяг основного тексту. Мабуть, додатки цікавіші за основний текст, оскільки саме в них наведено підходи до визначення рівня заробітної плати та відшкодування витрат чиновників, пов'язаних із їхньою службовою діяльністю, розрахунок пенсійного віку та розміру пенсій.

Згідно зі ст. 1а правил «публічний службовець – це особа, яку було призначено, як визначено правилами, на посаду в одну з інституцій Співтовариства через використання інструментів, визначених органом, відповідальним за призначення в цій інституції»¹¹³. До традиційних інституцій ЄС додано Європейський економіко-соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейського омбудсмана, Європейського інспектора із захисту даних.

Сучасна структура державної служби Євросоюзу *складається з двох функціональних груп службовців: AD (управлінська функціональна група) та AST (допоміжна функціональна група), а також єдиної шкали оплати, яка охоплює 16 рангів (16-й – найвищий) і по 5 ступенів у кожному ранзі.*

Допоміжна група включає ранги з 1 по 11. Службовці зазвичай починають свою кар'єру в межах 1–3-го рангів. До цієї групи належать технічні помічники, асистенти, а також працівники, які виконують допоміжні, технічні та канцелярські обов'язки.

Управлінська група – ранги з 5 по 16. Службовці цієї категорії виконують управлінські функції, займаються плануванням і дослідженнями. До цієї групи належать генеральні директори, директори, керівники відділів і підрозділів, спеціалісти, перекладачі.

¹¹³ Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC). *OJ*. 1962 (14.06). P 045. P. 1385. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20170101>

Керівники відділів мають ранги з 9 по 14, а директори та генеральні директори – відповідно, 14/15 та 15/16 ранги¹¹⁴.

Така організація публічної служби забезпечує послідовність кар'єрного росту, а його залежність від результатів оцінювання – додатковий стимул для сумлінного виконання професійних обов'язків. У ЄС кар'єрне зростання службовця ґрунтується не на вислужі років, а на професійних досягненнях. Отже, виникає потреба організувати неупереджене, прозоре, нормативно забезпечене оцінювання роботи працівників.

Система щорічного оцінювання надає державній службі динамізму та підвищує її ефективність. Вона ліквідує автоматичне просування до найвищого рангу та вводить оцінювання професійної діяльності службовця згідно із затвердженою шкалою балів за трьома основними показниками: поведінка на службі, рівень компетентності, рівень виконання роботи. Загальна кількість балів, набрана службовцем, дає право на підвищення ступеня, якщо вона перевищує щорічно встановлену адміністрацією межу кар'єрного зростання. Визначаючи щорічно межу кар'єрного зростання, адміністрація має змогу регулювати бюджетні витрати на персонал, не допускаючи їх надмірного зростання, та посилювати мотивацію персоналу у відповідальному ставленні до служби¹¹⁵.

Центральне місце в правилах відведено положенням, що визначають порядок формування складу європейської державної служби. Зарахування на службу здійснюється за максимальної відкритості та публічності. На всіх службовців і посадових осіб ЄС поширюються привілеї й імунітети, передбачені спеціальним протоколом. Це в поєднанні з високими посадовими окладами залучає до участі в конкурсі на заміщення вакантних посад дуже велику кількість претендентів. Нерідко заяву про участь у конкурсі на кожну вакансію подають сотні і навіть тисячі осіб. За цих умов об'єктивний і неупереджений відбір разом із потребою відбору гідних кандидатів вимагає застосування суворих конкурсних правил. За забезпечення всіх інституцій ЄС кваліфікованим персоналом відповідає *Європейське бюро з відбору персоналу* (ЄБВП) (European Personnel Selection Office), що почало функціонувати з 2003 р. Кожна

¹¹⁴ Там само.

¹¹⁵ Там само.

установа Євросоюзу може відібрати для себе кандидата зі списку резерву кандидатів, який створює ЄБВП. Основна мета діяльності цієї установи полягає в запровадженні відкритої загальної процедури відбору потенційних співробітників для інституцій ЄС.

Оголошення про вакансії публікують в Офіційному віснику ЄС, а також на офіційному вебсайті ЄБВП. Тут розміщують не лише оголошення про конкурси на посади чиновників і працівників за договорами, але й умови їхньої роботи й оплати праці, зразки конкурсних тестів, відповіді на запитання, вказівки на додаткові інформаційні джерела й інша корисна інформація для тих, кого цікавлять можливості кар'єри на публічній службі ЄС. Сайт містить пояснення про процес подачі заяв для участі в конкурсному відборі, надає кандидатові можливість заповнення анкети в режимі онлайн.

Проте не всі посади беруть участь у конкурсному відборі. Вищий корпус державної служби (передусім це стосується чиновників Європейської комісії (генеральні директори, директори)) проходять відбір за особливою процедурою, виконання якої забезпечує Генеральний директорат персоналу й адміністрації Європейської комісії. Тобто призначення на ці посади залишаються результатом переговорів і відповідних домовленостей між країнами-членами Союзу. Остаточному призначенню чиновника в обов'язковому порядку повинен передувати не менш як 9-місячний випробувальний термін.

Державний службовець у ЄС має підвищувати свій фаховий рівень не менше ніж 10 днів щорічно. Крім того, перехід із групи АСТ до групи АД відбувається за умови закінчення сертифікаційної програми з розвитку управлінських компетенцій, тривалість якої – 40 днів¹¹⁶.

Для підтримки процесу поширення спільних цінностей і гармонізації професійних навичок створено *Європейську школу управління*. Курси, що викладають у школі, відкриті для службовців із інституцій та установ ЄС, сприяючи у такий спосіб кращому взаєморозумінню серед них і досягненню економії на масштабі. Щоб уникнути дублювання в процесі підготовки службовців, школа тісно співпрацює зі спеціальними тренінговими підрозділами з усіх

¹¹⁶ Там само.

інституцій і органів ЄС. Школа також надає консультації інститутам й агентствам із питань підготовки та розвитку¹¹⁷.

Кар'єрна модель, що покладена в основу функціонування державної служби ЄС, з одного боку, сприяє формуванню спільної адміністративної культури та визначенню ціннісних орієнтацій через налагодження комунікативної взаємодії між різними рівнями управління. Державні службовці дотримуються загальних процедур, які стали священним обрядом у відсутності спільної адміністративної культури. З іншого боку, система оцінювання та переатестації певним чином негативно позначається на командному дусі; сприяє культивуванню інтриганства та зрощенню страху, що допомагає підтримувати стан воєнних дій між різними генеральними директоратами та підвищує рівень конкуренції між Генеральним директоратом і кабінетом за вплив на комісара. При цьому після отримання оцінки своєї діяльності працівники здебільшого впадають у депресію, внаслідок чого втрачається працездатність. Багато хто скаржиться на результати оцінки, що змушує кадрові служби переглядати підходи до її проведення.

Поряд із привабливим образом ЄС як найкращого роботодавця (високооплачувана робота, різні відшкодування тощо) нові працівники стикаються з реаліями, які не узгоджуються з уявним ідеалом. Хоча рівень заробітної плати досить привабливий для службовців із нових держав-членів, проте Євросоюз відмовляється визнавати хоч якийсь мінімальний рівень досвіду роботи, отриманий поза межами його інституцій. Така політика призвела до того, що середній вік вступу на посаду AD5 у Комісії становить 34 роки. Враховуючи дані Європейської комісії, кар'єрний ріст із AD5 до AD14 (рівень директора) займає 35–40 років, що явно недосяжна планка для середньостатистичного працівника, якому на момент вступу на державну службу виповнилося 34 роки¹¹⁸.

Великий конкурс і його успішне проходження не дає юридичної гарантії прийому на роботу, кандидати можуть багато років на лаві

¹¹⁷ Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. Х. : Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ, 2009. 620 с.

¹¹⁸ Annual Activity Report 2010 Directorate-General "Human Resources and Security". URL: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/hr_aar.pdf

запасних чекати пропозиції роботи. Подальша реформа системи добору персоналу, на думку ЄБВП, полягатиме у скороченні середньої тривалості конкурсу з 15 місяців до 5–9 місяців і виключення тестової системи перевірки знань на попередньому етапі відбору на користь ситуаційних вправ.

Вагому роль для формування культури публічної служби у ЄС відіграють *кодекси поведінки й етичних норм*. Ті й ті створені для того, щоб заохотити певні форми поведінки працівників. Однак між ними є принципові відмінності. Тоді як етичні стандарти покликані надавати орієнтири щодо цінностей і вибору, що впливає на ухвалення рішень, стандарти поведінки вказують на те, яка конкретна дія прийнятна, а яка – ні.

Сьогодні існує багато кодексів етичних норм і поведінки, які охоплюють політичну, адміністративну та ділову сфери. Є багато прикладів кодексів етичних норм чи поведінки для представників уряду та народних депутатів. Варто згадати один із перших документів у цій царині – доповідь Комітету стандартів публічного життя при уряді Великобританії «Сім принципів публічної сфери»¹¹⁹, опубліковану 1995 р., серед яких – самовідданість, непідкупність, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність і лідерство¹²⁰.

У червні 2011 р. Європейська комісія затвердила Повідомлення про боротьбу з корупцією в ЄС, склавши Звіт про боротьбу з корупцією в Євросоюзі для моніторингу й оцінки зусиль держав-членів у цій сфері. У підсумковому звіті, опублікованому в лютому 2014 р., підкреслено, що чесність і непідкупність у політиці – серйозна проблема для багатьох держав-членів ЄС; також зауважено брак узгодженого визначення терміна «державний службовець» на рівні ЄС, який би охоплював посадовців і виборних представників¹²¹.

Окремий розділ звіту присвячено розголошенню активів для службовців на важливих посадах. ЄС вважає, що така практика «сприяє посиленню підзвітності державних службовців, забезпечує

¹¹⁹ Відомі також як «принципи Нолана», британського судді та першого голови Комітету.

¹²⁰ The Seven Principles of Public Life. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

¹²¹ Report from the Commission to the Council and the European Parliament (COM(2014) 38 final). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

більшу прозорість і виявлення потенційних випадків незаконного збагачення, конфліктів інтересів, а також виявлення й розслідування потенційних корупційних практик». Важливий аспект таких заяв – їх перевірка. Крім того, у звіті зазначено, що було кілька прикладів ретельної перевірки серед держав-членів ЄС.

Європейські державні службовці мають низку прав й обов'язків, що регулюють їхню професійну діяльність і поведінку. Ці принципи містяться в Регламенті щодо умов працевлаштування публічних службовців й інших працівників ЄС та Кодексі належної адміністративної процедури, що становить додаток до внутрішнього регламенту роботи Єврокомісії. Вони стосуються потенційного конфлікту інтересів, прийняття подарунків (до 50 євро), прикрас і привілеїв, додаткової діяльності під час роботи в ЄС та прийняття на роботу після звільнення з органів Євросоюзу. Спеціальні правила застосовують до комісарів Європейської комісії.

Правила та санкції щодо *конфлікту інтересів* різняться залежно від країни ЄС, зокрема щодо питання органа, який має відповідати за їх дотримання (незалежні агентства, комісії з питань етики, що звітують перед парламентами, тощо). Навіть більше, наявні санкції (якщо вони є) зазвичай недостатні та слабкі.

Європейська комісія вважає, що конфлікти інтересів спричиняють певні проблеми на місцевому рівні. Вона закликала створити належні механізми інформування, які вноормують процеси державного врядування, що забезпечать офіційні канали повідомлення про порушення. Комісія підтвердила, що «ключ до успіху – створення ефективних механізмів захисту, які додали б упевненості потенційним інформаторам».

Щоб оцінити результати першого звіту, Європейська комісія 2015 р. запустила «Програму обміну досвідом». Мета цієї програми – виявити передові практики та подолати недоліки політики боротьби з корупцією, підвищити обізнаність і забезпечити належну підготовленість¹²². Обов'язок персоналу інституцій ЄС – збереження незалежності, неупередженості, об'єктивності та лояльності. Вони повинні негайно повідомити про будь-які особисті інтереси або

¹²² Migration and Home Affairs / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

інтереси, пов'язані з компанією чи організацією, які можуть поставити під загрозу дотримання ними цього зобов'язання.

Будь-яка додаткова, прибуткова або некомерційна діяльність спочатку повинна бути затверджена. Співробітники також мають повідомити устанovu, в якій вони працюють:

- про факт працевлаштування дружини (чоловіка) та місце її (його) роботи;
- про особисті інтереси, які можуть загрожувати їхній незалежності, або про будь-який конфлікт інтересів, який виник під час виконання професійних обов'язків.

У ЄС ведеться *реєстр прозорості* – база даних, що містить інформацію про організації, які намагаються впливати на процес впровадження та вироблення політики інституцій ЄС. Реєстр показує, хто представляє які інтереси та наявний бюджет. Тобто він дає змогу широкій громадськості й іншим групам інтересів контролювати діяльність лобістів. Прозорість має першорядне значення для Комісії. Саме тому комісари, члени їхніх кабінетів і генеральні директори повинні публікувати інформацію про зустрічі з представниками організації та самозайнятими особами.

Зустрічі щодо вироблення та реалізації політики в ЄС можливі лише, якщо представники інтересів зареєстровані в реєстрі прозорості. Якщо працівник Євросоюзу має намір залишити устанovu, де він працював, і наступні два роки збирається працювати в іншому місці, він повинен повідомити про це Комісію, щоб заздалегідь отримати дозвіл.

Якщо нова робота пов'язана з роботою, виконаною упродовж останніх трьох років служби, і може призвести до конфлікту з законними інтересами Комісії, ця інституція може заборонити таке працевлаштування або встановити певні обмеження. Вищим посадовим особам упродовж 12 місяців після звільнення з посади зазвичай заборонено лобіювати чи іншим способом використовувати зв'язки в своїй колишній установі з питань, за які вони відповідали останні три роки працевлаштування.

Конфлікти між службовцями та працедавцем розглядає Суд у справах державної служби. Відповідно до ст. 270 Договору про функціонування ЄС «Суд Європейського Союзу має юрисдикцію у

будь-яких спорах між Союзом і його службовцями в межах і за умов, встановлених у Штатних правилах службовців й умовах працевлаштування інших службовців Союзу».

У додатку 1 до протоколу «Про статут Суду Європейського Союзу» Договору про функціонування ЄС зазначено, що Суд у справах державної служби здійснює юрисдикцію першої інстанції у спорах між Союзом і його службовцями, зокрема у спорах між усіма органами або агентствами та їх службовцями, юрисдикція щодо яких надана Суду ЄС.

До складу Суду входять сім суддів, яких призначає на посаду одностайно Рада ЄС строком на шість років із правом повторного призначення. Призначаючи суддів, Рада забезпечує збалансований склад Суду з громадян держав-членів, що представляють якомога ширшу географію, та враховує національні правові системи. Судді обирають голову Суду у справах державної служби зі свого складу строком на три роки. Голова може бути обраний повторно. Суд у справах державної служби проводить засідання в палатах, що складаються з трьох суддів.

Процедурна частина складається з двох частин: письмової та усної. Письмовий етап процедури включає подання заяви та письмове заперечення відповідача на заяву, за умови, що Суд у справах державної служби не вирішить, що потрібен додатковий обмін письмовими заявами. За наявності такого додаткового обміну та за згодою сторін Суд у справах державної служби може перейти до розгляду справи без усної процедури. На всіх етапах процедури, зокрема під час подання заяви, Суд у справах державної служби вивчає можливості мирного врегулювання спору та сприяє цьому¹²³.

Суд у справах державної служби виносить рішення щодо судових витрат. Зазвичай особа, що програла справу, зобов'язана відшкодувати судові витрати. Остаточні рішення Суду в справах державної служби та рішення, які частково розв'язують питання по суті, вирішують процесуальні питання про непідсудність або

¹²³ Прокопенко Л. Суд Європейського Союзу у справах державної служби: організація, принципи роботи. *Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст* : матеріали наук.-практ. конф. 10–11 груд. 2010 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 26–28.

неприйнятність справи, можуть бути оскаржені до Загального суду упродовж 2 місяців із дня повідомлення про таке рішення¹²⁴.

Позови, подані до Суду ЄС, відповідно до ст. 278–279 ДФЄС, не мають призупиняючої сили. Проте якщо Суд вважає, що цього вимагають обставини, то постановляє призупинити застосування акта, що оскаржується. Суд також може у справі, яку розглядає, призначити будь-які тимчасові заходи. Сторони процесу можуть оскаржувати ці рішення у Загальному суді. Без шкоди ст. 278 і 279 ДФЄС або ст. 157 Договору про Євратом скарга до Загального суду не зупиняє виконання рішення.

Доробок Суду в справах державної служби стає усе вагомим. Його рішення формують політику добору персоналу та визначають компетенції ЄБВП. Скажімо, нещодавнє рішення у справі F-35/08, Pachtitis/Commission стосувалося повноважень ЄБВП запроваджувати вступний тест. Унаслідок ЄБВП змушено організувати новий конкурс для близько 37 000 кандидатів, які будуть виключені з відкритої конкуренції¹²⁵. Цей суд і в подальшому відіграватиме вагому роль у формуванні механізмів управління кадрами в ЄС.

Декілька *реформ публічної служби Євросоюзу* в 2004 та 2014 рр. одночасно із позитивними для неї моментами з погляду держав-членів мали також і негативні наслідки щодо функціонування адміністрації ЄС. Так, *реформа публічної служби ЄС 2004 р.* у зв'язку з розширенням заклала соціальні протиріччя у функціонування євробюрократії через цементування елітного прошарку чиновників, прийнятих до 2004 р. з кращими умовами праці. Тобто вони практично монополізували важелі впливу на кадрову політику. Тому кандидати, прийняті після 2004 р., мали втричі меншу заробітну платню, виконуючи таку ж роботу.

Друга реформа (2014 р.) мала на меті усунути негативні наслідки попередньої реформи та була ухвалена для економії бюджету під тиском із боку держав-членів. Її підґрунтям із удосконаленням системи управління персоналом було скорочення кількості працівників на 5 % і замороження на кілька років посадових окладів і

¹²⁴ Там само.

¹²⁵ Important Message to Candidates of Open Competition EPSO/AD/177/10. URL: https://europa.eu/epso/application/CotoFiles/file/ForTemplates/CBT_Results/Ruling_EN_Pachtitis.pdf

пенсійних виплат. Це, зі свого боку, супроводжувалося висвітленням у національних медіа серйозних іміджевих проблем європейських інституцій і цивільної служби, а також стало одним із основних аргументів прихильників Брексіту.

Проте, відповідно до нещодавнього звіту Рахункової палати ЄС, реформа 2014 р. створила менш сприятливі умови працевлаштування та зменшила привабливість праці в інституціях Євросоюзу, коли наявна потреба в залученні компетентного персоналу. Європейська комісія як організація, яка піклується про добробут своїх працівників, стала ще слабкішою у відстоюванні власних інтересів. Опитування персоналу демонструє невдоволеність певними умовами праці, зокрема рівнем соціальних виплат для витрат на піклування, розвиток і навчання дітей. Окрім того, зростає рівень соціальної напруги серед працівників, адже майже третина з них вважає, що має неприйнятний рівень робочого завантаження (27 % у 2016 р. та 31 % у 2018 р.). Хоча водночас більшість (59 % у 2016 р. та 56 % у 2018 р.) ставиться до наявного обсягу навантаження досить помірковано¹²⁶.

Крім того, для працівників у представництвах ЄС умови праці погіршилися суттєвіше, аніж у самій Європейській комісії. 2016 р. менше ніж половина працівників представництв Євросоюзу оцінювала роботу в європейських інституціях як привабливу; лише кожен п'ятий вважав робоче навантаження адекватним до умов оплати праці.

Варто наголосити, що результати відкритих конкурсів за останні роки виявляють тривожну тенденцію. Дані засвідчують, що кар'єра в інституціях ЄС, пропонована сьогодні для молодих фахівців (адміністратори початкового рівня AD5), менш приваблива для громадян деяких країн-членів порівняно з іншими. Це призводить до труднощів із підбором і залученням молодших фахівців, навіть у випадку, коли обмежений професійний досвід не становить суттєвої перешкоди. Опитування співробітників Комісії наочно демонструє, що повільне кар'єрне зростання (і горизонтальне, і вертикальне) й обмеження розвитку мобільності персоналу – одна з ключових проблем. 26 % респондентів вважають, що досить легко перейти на іншу відповідну роботу, і лише 36 % можуть управляти власною

¹²⁶ European Commission Speak Up Staff Survey 2016: Analysis of the findings. URL: https://usf-luxembourg.eu/wp-content/uploads/2016/12/staff_survey_2016_report.pdf

кар'єрою¹²⁷. Саме через це установа має звертати увагу на підтримку належного рівня мотивації й ефективності діяльності персоналу впродовж кар'єрного сходження.

Якщо розглядати привабливість умов праці в аспекті національностей, які не достатньо представлені в публічній службі ЄС, то також можна констатувати значне зниження її рейтингу. За даними Інституту Тренденса (The Trendence Institute), що проводить опитування серед 300 тис. випускників закладів вищої освіти з 24 країн-членів Євросоюзу, серед найпопулярніших працедавців 2016 р. кар'єра у Європейській комісії та інституціях Євросоюзу посіла 15 місце. Якщо подивитися на цю цифру в розрізі країн, то можна побачити величезні диспропорції. Наприклад, привабливість праці в інституціях ЄС була на 6 місці (7,4 % всіх опитаних) в Австрії, на 7 місці (4,8 %) у Франції, на 15 місці (3,5 %) в Іспанії, але на 31 місці (2,2 %) у Німеччині й аж на 48 місці (1,5 %) у Польщі¹²⁸.

Наприклад, заробітна плата публічних службовців Європейської комісії варіюється від 2561 євро на місяць для новоприйнятих на роботу асистентів/клерків AST/SC (1-й ранг) до 20219 євро на місяць для адміністраторів AD, які працюють на посадах генеральних директорів (найвищий в ієрархії – 16-й ранг). Для порівняння в Німеччині публічний службовець має рівень оплати від 2301 (працівник органів, що надають звичні послуги) до 14808 євро (державний секретар, генеральний директор, директор тощо) на місяць¹²⁹. Тобто різниця не така разюча.

Відсутність наукового підґрунтя та глибокого аналізу потенційних коротко- та довгострокових наслідків реформ 2004 та 2014 рр. призвела до втрати привабливості кар'єри в інституціях ЄС та падіння рівня задоволеності від роботи. На жаль, концентрація лише на фінансовому аспекті реформи 2014 р. для усунення диспропорцій в оплаті праці, що виникли внаслідок реформи 2004 р.,

¹²⁷ Там само.

¹²⁸ The Trendence Institute. URL: <https://www.arbeitgeber-ranking.de/rankings/schueler/branche/oeffentlicher-sektor>

¹²⁹ Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC). *OJ*. 1962 (14.06). P 045. P. 1385. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20170101>

Bundesbesoldungsgesetz. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/anlage_iv.html

спричинила однобічний і спрощений підхід до реформування європейської бюрократії.

Логічні висновки щодо аналізу негативних наслідків реформ євробюрократії – потреба врахування у перспективному підході трьох ключових складників:

- розробка середньострокового плану управління персоналом;
- покращення системи моніторингу та звітування з питань управління персоналом;
- проведення оцінки потреб персоналу та потенційних наслідків реформи.

Тобто процесу реформування умов праці бюрократії має передувати функціональне обстеження того, які завдання та якими категоріями працівників вони реалізуються для узгодження політики управління персоналом із інституційними потребами та ранжування ролей відповідно до поставлених цілей. Підготовка докладного плану заходів повинна спиратися насамперед на визначення фінансових і соціально-психологічних наслідків реформ бюрократичного апарату.

Питання для самоконтролю

1. Які основні моделі державної служби наявні в країнах-членах ЄС?
2. Кого можна зарахувати до лав публічних службовців Євросоюзу?
3. Які складники організації публічної служби в ЄС?
4. У чому полягає роль Європейського бюро з відбору персоналу?
5. Які наявні особливості добору до вищого корпусу державної служби ЄС?
6. Які документи визначають професійні права й обов'язки публічних службовців Євросоюзу?
7. Яку роль відіграє Суд у справах державної служби?
8. У чому полягає суть останніх реформ публічної служби ЄС?

ЧАСТИНА 2

СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тема 6

Економічна та валютна політика

Поглиблення рівня конвергенції національних економік стало передумовою переходу до нової, вищої стадії європейської інтеграції – Економічного та валютного союзу (ЕВС). Він ґрунтується на узгодженні широкого кола компонентів економічної та валютної політик країн-учасниць інтеграційного процесу та передбачає здійснення комплексу заходів.

Економічна політика ЄС – це комплекс економічних заходів, які узгоджено здійснюють владні інститути Євросоюзу для досягнення визначених цілей. Це широке поняття, що охоплює конкретні заходи (політики у вузькому сенсі) для окремих сфер економіки. Тому, відповідно, у межах економічної політики виділяють такі її підвиди: промислову та торговельну політики, спільну сільськогосподарську, бюджетну, конкурентну та валютну політики ЄС тощо.

Вважають, що науковим поштовхом до просування інтеграційних процесів у напрямі формування та розвитку Економічного та валютного союзу стала стаття американського вченого Роберта Манделла «Теорія оптимальних валютних зон»¹³⁰, присвячена проблемам вибору різними країнами світу оптимальної валютної системи. Він довів, що уникнути негативних наслідків постійних змін у попиті на товари та послуги між країнами можливо двома альтернативними шляхами: 1) використання плаваючих валютних курсів; 2) забезпечення високої мобільності чинників виробництва.

Одна з головних умов забезпечення такої мобільності – запровадження між країнами єдиної валюти. Тож *оптимальну валютну зону* визначають як географічний простір, де використовується єдина валюта (чи декілька валют із фіксованим

¹³⁰ Mundell R. A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*. 1961. September. P. 657–665.

обмінним курсом, який може змінюватися відносно інших світових валют лише скоординовано з іншими валютами зони).

Риси оптимальної валютної зони – характеристики економік країн, при яких наявна можливість і доцільність створення валютного союзу та запровадження спільної валюти. Йдеться про мобільність чинників виробництва, цінову еластичність, еластичність заробітної плати, відкритість економіки, диверсифікованість виробництва та споживання, близькість темпів інфляції, інтегрованість фіскальних систем.

Історія формування економічної та валютної політики ЄС розпочалася на початку ХХ ст., коли з'явилися перші дискусії щодо запровадження спільної валюти у Європі. Однак через брак теоретичного підґрунтя, війни та значні економічні потрясіння процес розпочався значно пізніше. У середині століття Бреттон-Вудська система¹³¹, стверджуючи домінування долара, гарантувала міжнародну валютну стабільність. Тому розробники Римського договору не включили до нього монетарні аспекти, а концентрувалися на торговельній інтеграції. Наприкінці 1970-х рр. валютні потрясіння продемонстрували наявність загрози стабільності валют і системи спільних цін згідно зі спільною аграрною політикою. Тому 1969 р. ухвалено рішення встановити ЕВС ціллю європейської інтеграції.

1971 р. шість країн домовилися рухатися до економічного та валютного союзу в три етапи, щоб до 1980 р. досягти цієї цілі. Однак крах Бреттонвудської системи призвів до дестабілізації на валютних ринках, змін паритетів між європейськими валютами. Тож проєкт із ЕВС на цьому обірвався.

1979 р. з ініціативи Франції та Німеччини відновлено спробу запровадженням Європейської валютної системи. Валюти країн-членів (крім Великої Британії) брали участь у механізмі обмінних курсів. У його основі лежав такий принцип: курси валют спиралися на центральний курс відносно екю (європейської розрахункової одиниці, яка становила середній зважений курс валют країн-учасниць). Двосторонні курси визначали на основі центрального

¹³¹ Система правил, принципів і процедур регулювання валютних курсів створена після підписання відповідної угоди у США 1944 р., згідно з якою основними засобами валютних резервів були золото та долар США.

курсу, а коливання курсів валют повинні бути в межах розміру $\pm 2,25\%$ (для італійської ліри – $\pm 6\%$). За десять років механізм обмінних курсів зробив багато для зменшення валютних коливань: гнучкість системи у поєднанні з політичною волею щодо економічної конвергенції дали змогу досягнути валютної стабільності.

Із ухваленням Програми єдиного ринку 1985 р. стало чітко зрозуміло, що потенціал внутрішнього ринку цілком не використовується, поки наявні трансакційні витрати, пов'язані з обміном валют і ризиками коливання курсів валют, якими б малими вони не були.

1989 р. у звіті Комітету з вивчення Економічного та валютного союзу під керівництвом Жака Делора запропоновано запроваджувати ЕВС у три етапи, а також зацентовано на потребі більшої координації економічних політик, правил щодо фінансування бюджетних дефіцитів і створення нового незалежного інституту, відповідального за союзну валютну політику, – Європейського центрального банку. На основі звіту Європейська рада вирішила розпочати 1 етап створення ЕВС – повну лібералізацію руху капіталу.

У Договорі про Європейський Союз вказана чітка мета розбудови ЕВС, запровадження спільної валюти. Однією з ключових рис стала ідентифікація Маастрихтських критеріїв, що їх мають дотримуватися країни, які запроваджують спільну валюту та рухаються до економічного союзу (табл. 2.1). Процес створення та розвитку ЕВС в межах ЄС чітко розділяють на *три часові етапи*:

I – із липня 1990 р. до 31 грудня 1993 р.;

II – із 1 січня 1994 р. до 31 грудня 1998 р.;

III – із 1 січня 1999 р.

Із набуттям чинності 1990 р. Директиви про повну лібералізацію руху капіталу розпочався I етап створення ЕВС. Головною метою було зближення економічних політик і вироблення тісної співпраці між національними банками країн, досягнення послідовності валютної діяльності в контексті Європейської валютної системи.

1994 р. створено Європейський валютний інститут, який займався питаннями підготовки ЄС до запровадження єдиної валюти та посиленням кооперації між національними банками. Упродовж II етапу кожна країна мала не допускати надмірного дефіциту бюджету

й ініціювати кроки, які робитимуть національні банки незалежними, оскільки у валютному союзі можуть брати участь лише країни, що мають добре економічне управління. Договір також вимагає від Комісії та Європейського валютного інституту доповідати Раді щодо динаміки законодавства країн у контексті створення ЕВС, дотримання критеріїв.

Таблиця 2.1

**Маастрихтські критерії¹³² приєднання до
Європейського економічного та валютного союзу**

Показник	Індикатор	Кількісний вимір
Стабільність цін	Ставка інфляції	Не більше як на 1,5 процентних пункти перевищує середній показник інфляції трьох країн із найнижчою інфляцією
Державний борг	Співвідношення державного боргу до ВВП	Менше як 60 % ВВП (за розрахунками Євростату)
Бюджетний дефіцит	Співвідношення дефіциту бюджету до ВВП	Менше як 3 % ВВП (за розрахунками Євростату)
Коливання курсів валют	Курс валюти відносно євро	±2,25 %, участь у механізмі обмінних курсів II упродовж щонайменше двох років
Досягнута конвергенція	Довгострокова процентна ставка	Не більше як на 2 процентні пункти перевищує середній показник процентних ставок трьох країн із найнижчими показниками інфляції

Початок III етапу, що означав початок ЕВС, залежав від досягнення високого ступеня конвергенції згідно з визначеними критеріями. Бюджетні правила ставали обов'язковими. Запроваджувалася Європейська система центральних банків (ЄСЦБ) і Європейський центральний банк (ЄЦБ), який перебирав функції Європейського валютного інституту. Із 1 січня 1999 р. введенням у безготівковий обіг євро розпочався III етап ЕВС. Курси обміну національних валют країн-учасниць і євро зафіксовані цією датою. Готівка увійшла в обіг із 1 січня 2002 р.

На той час Греція та Швеція не виконали умов, потрібних для введення єдиної валюти, а Велика Британія та Данія не мали намірів

¹³² Відомі також як критерії конвергенції.

брати участі у третьому етапі формування ЄВС. Країни, які утримуються від інтеграційних процесів і на початку не відповідають критеріям, усе одно беруть участь у всіх процедурах, що полегшує їх майбутню участь. Такі заходи полегшили запровадження євро у Греції з 2001 р. Із 2007 р. євро ввела Словенія; з 2008 р. – Кіпр і Мальта; з 2009 р. – Словаччина; з 2011 р. – Естонія; з 2014 р. – Латвія; з 2015 р. – Литва. Наразі євро уведено в обіг у 19 країнах ЄС.

Євро також уведено в обіг у країнах, що не входять до складу ЄС (Ватикан, Сан-Марино, Андорра, Монако); у заморських департаментах Франції (Гваделупа, Мартиніка, Французька Гвіана, Реюньйон); на островах, що входять до складу Португалії (Мадейра й Азорські острови); у Косово та Чорногорії.

Країни-члени єврозони мають єдину валютну політику та єдиний валютний курс, тоді як інші аспекти економічної політики залишаються великою мірою національними. В міру зростання рівнів економічного розвитку країн і взаємного впливу на монетарні умови єврозони, з'являється потреба тіснішого союзного нагляду та координації економічних політик.

Згідно з Резолюцією¹³³ Європейської ради *усі країни-члени включаються до координації економічних політик*, адже вони беруть участь у єдиному ринку та можуть брати участь у механізмі обмінного курсу. Посилений нагляд і координація економічних політик охоплює такі сфери:

- макроекономічний розвиток країн і курсу євро;
- бюджетні позиції та політики;
- структурні політики на ринках товарів, послуг і робочої сили, а також тенденції руху цін і витрат.

Головні економічні показники розвитку країн-членів ЄС за останні 12 років засвідчують тенденцію до вирівнювання, однак говорити про повну конвергенцію економічних систем поки не доводиться (табл. 2.2).

Для забезпечення м'якого функціонування ЄВС широкі

⁴ Resolution of the European Council, of 13 December 1997, on economic policy coordination in stage 3 of economic and monetary union and on Articles 111 and 113 of the EC Treaty. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b219cd64-2e3f-43b6-b764-c413c4f6ea37/language-en>

економічні напрями політики покликані надавати країнам конкретніші та специфічні орієнтири і фокусуватися на заходах удосконалення потенціалу зростання та створення нових робочих місць. Визначальну роль у координації економічних політик займає Рада з економічних і фінансових питань (ECOFIN).

Таблиця 2.2

Динаміка ключових економічних індикаторів країн ЄС¹³⁴

країни	індикатор	гармонізований індекс споживчих цін, середнє за 3 роки, %				темпи приросту ВВП, середнє за 3 роки, %				ВВП на особу, середнє за 3 роки, тис.євро			
		2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
ЄС (28)		2,27	2,40	0,30	1,70	-0,57	0,57	2,03	2,03	25,6	25,8	26,7	28,2
Єврозона (19)		1,73	2,17	0,27	1,50	-0,67	0,20	1,80	1,93	28,6	28,6	29,2	30,9
Австрія		1,77	2,77	1,10	1,93	-0,17	1,20	1,27	2,17	35,5	36,3	36,2	37,7
Бельгія		2,27	2,40	0,97	1,90	0,43	0,97	1,70	1,60	33,2	33,5	34,3	35,6
Болгарія		5,83	2,07	-1,33	2,10	1,10	1,03	3,23	3,33	5,1	5,4	5,8	6,6
Велика Британія		3,03	3,30	0,73	2,33	-0,87	1,70	2,30	1,57	30,0	30,3	31,7	32,7
Греція		3,40	1,07	-0,83	0,80	-3,37	-6,53	0,03	1,77	21,5	17,5	17,1	17,8
Данія		2,27	1,87	0,20	0,83	-1,17	0,80	2,37	2,23	44,3	44,3	45,7	48,3
Естонія		4,50	4,17	0,47	3,13	-5,60	3,93	2,47	4,93	11,5	12,4	13,3	15,1
Ірландія		-0,07	1,20	0,03	0,63	-2,57	0,63	11,93	7,73	37,2	36,9	46,5	57,3
Іспанія		1,97	2,30	-0,37	1,50	-0,90	-1,73	2,73	2,43	23,4	22,2	23,0	24,8
Італія		1,97	2,47	0,07	1,03	-1,53	-1,37	0,70	0,93	27,3	26,2	25,7	26,7
Кіпр		2,40	2,33	-1,00	0,67	1,20	-3,20	2,73	3,90	23,9	21,7	21,2	23,7
Латвія		5,80	2,17	0,33	2,73	-7,33	4,23	2,33	3,43	9,1	9,6	10,7	12,1
Литва		5,50	2,83	0,07	2,80	-3,57	4,47	2,70	3,90	9,3	10,3	11,6	13,3
Люксембург		2,30	2,77	0,27	1,90	-0,27	1,93	4,40	2,40	79,3	78,2	81,2	83,2
Мальта		2,83	2,23	0,97	1,50	1,43	3,03	8,57	6,17	15,8	16,5	19,3	21,6
Нідерланди		1,37	2,63	0,20	1,87	-0,07	0,17	1,87	2,33	38,8	38,5	39,2	41,4
Німеччина		1,37	2,10	0,63	1,67	-0,17	1,57	1,97	1,50	31,6	33,3	34,2	35,6
Польща		3,60	2,80	-0,27	1,63	3,53	2,67	3,40	4,77	9,1	10,0	10,9	12,4
Португалія		1,07	2,27	0,30	1,03	-0,37	-2,23	1,53	2,77	17,0	16,3	16,6	18,1
Румунія		6,53	4,13	-0,03	3,03	-0,03	2,53	4,03	5,20	6,4	6,5	7,4	8,7
Словаччина		1,83	3,10	-0,30	2,23	1,93	1,83	3,23	3,10	12,3	13,2	14,1	15,5
Словенія		2,80	2,27	-0,20	1,73	-0,90	-0,90	2,70	3,77	18,2	17,5	18,1	20,0
Угорщина		4,90	3,77	0,17	2,90	-1,63	0,77	3,40	4,77	10,1	10,1	11,1	12,6
Фінляндія		2,40	2,90	0,47	1,03	-1,37	0,07	0,97	1,97	35,5	35,2	34,7	36,8
Франція		1,67	1,83	0,33	1,53	-0,23	1,03	1,07	1,87	30,8	31,2	31,5	32,8
Хорватія		3,03	2,63	-0,23	1,23	-2,37	-1,00	1,93	2,90	10,9	10,4	10,7	12,0
Чехія		2,70	2,37	0,43	2,33	0,13	0,33	3,40	3,57	15,1	15,2	16,1	17,9
Швеція		2,37	0,90	0,67	1,87	0,40	1,27	3,10	1,93	39,4	40,6	42,2	43,7

Оскільки Рада має здійснювати моніторинг динаміки курсу євро, важливе забезпечення обміну думками й інформацією з ЄЦБ. Рада ухвалює рішення щодо питань, пов'язаних із Європейським ЕВС у відносинах із третіми країнами та міжнародними організаціями. У виняткових ситуаціях вона може формулювати загальні орієнтири для політик щодо валют країн за межами ЄС. Із інших питань (крім

¹³⁴ Складено за даними Євростат.

монетарних і курсів валют) за межами Союзу країни представляють себе самостійно, але з урахуванням його інтересів.

Підтримання цінової стабільності – *головна мета Євросистеми*¹³⁵ та спільної валютної політики. Деталізуючи головну мету ЄСЦБ, можна назвати такі її *завдання*:

- визначення та реалізація валютної політики;
- проведення валюто-обмінних операцій відповідно до політики валютного курсу;
- утримання й управління офіційними зарубіжними резервами країн-членів;
- проведення операцій платіжною системою;
- допомога в реалізації політик щодо пруденційного нагляду за кредитними інститутами та стабільністю фінансової системи;
- управління емісією банкнот і координація емісії монет;
- нагляд за управлінням транс'європейською платіжною системою TARGET.

Із монетарного погляду функціонування й операції ЄСЦБ охоплюють:

- відкриття ЄЦБ і центральними банками країн рахунків кредитних інституцій, державних органів й інших учасників ринку;
- операції на відкритому ринку та кредитні операції;
- вимоги до кредитних інституцій, що створені в країнах-членах, утримувати мінімальні резерви;
- операції з державними органами;
- стабілізацію фінансової системи та моніторинг за банківським сектором;
- визначення норм і правил функціонування платіжної та клірингової систем;
- кооперування з центральними банками та кредитними інституціями третіх країн і міжнародними організаціями.

Стратегія валютної політики ЄЦБ ґрунтується на загальних

¹³⁵ Управлінська рада ЄЦБ погодилася використовувати термін «Євросистема», під яким розуміють ЄЦБ і національні центральні банки країн-членів, які запровадили єдину валюту.

принципах, які спрямовані на забезпечення її успішної реалізації. Структурно вона складається з кількісного визначення цінової стабільності та дворівневого підходу щодо аналізу ризиків цінової стабільності. Управлінська рада ЄЦБ сформулювала кількісне визначення цінової стабільності як щорічне зростання гармонізованого індексу споживчих цін у євросоні нижче 2 %.

Управлінська рада ЄЦБ також установила, що в контексті цінової стабільності вона ставить за мету підтримання рівня інфляції нижче, але близько 2 % в середньостроковому періоді. Таким орієнтиром ЄЦБ дає зрозуміти, що недопустима й інфляція вище 2 %, і дефляція. Такий стан називають симетрією валютної політики ЄЦБ. За останні 20 років середнє значення рівня інфляції у євросоні вдавалося утримувати на рівні 1,67 % (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Динаміка середнього значення індексу споживчих цін у євросоні¹³⁶

Цінова стабільність робить внесок у досягнення високого рівня економічної активності та зайнятості через:

- покращення прозорості цінового механізму, що дає змогу ухвалювати свідомі споживчі й інвестиційні рішення, ефективніше управляти ресурсами;
- зменшення інфляційної премії в процентних ставках;
- попередження непродуктивних видів діяльності;
- зменшення впливу на функціонування податкової та соціальної систем;
- попередження нерівномірного перерозподілу добробуту та

¹³⁶ Monetary policy. ECB. URL: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.en.html>

доходів.

Водночас варто усвідомлювати, що економіки країн можуть різною мірою відчувати вплив чинників, що викликають цінові шоки. Початкові різні рівні соціально-економічного розвитку після ефективного розгортання європейської інтеграції в середньо- та довгостроковому періоді потенційно приводитимуть до вирівнювання рівнів цін у різних країнах і регіонах ЄС.

Для найкращого виконання функцій із забезпечення цінової стабільності ЄЦБ було надано політичну незалежність, яка врівноважена його підзвітністю. Підзвітність посилюється високим ступенем прозорості, яка означає надання громадськості всієї інформації щодо стратегії, оцінок і рішень у відкритій, чіткій і своєчасній манері. Високий рівень прозорості – критично потрібний елемент провадження економічної та валютної політики через такі чинники забезпечення її ефективності, як-от: довіра, самодисципліна та ринкова спрямованість.

Валютна політика вважається гнучкішою порівняно з іншими економічними політиками, що гармонізуються на рівні ЄС. ЄЦБ ухвалює рішення щодо процентних ставок, які визначають стан валютної політики. Ключові *процентні ставки єврозони*:

- 1) процентна ставка на основні операції з рефінансування, яка забезпечує основну ліквідність банківської системи;
- 2) процентна ставка для депозитних інструментів;
- 3) процентна ставка для маргінальних позичкових інструментів.

Економічний аналіз для реалізації цілей валютної політики оцінює коротко- та середньострокові детермінанти цінового розвитку, враховуючи, що динаміка цін у таких часових межах найбільше залежить від співвідношення попиту та пропозиції на ринках товарів, послуг і чинників виробництва. У межах аналізу регулярно оцінюються:

- динаміка обсягів сукупного виробництва;
- умови попиту та ринку праці;
- індикатори цін і витрат;
- фіскальна політика;
- стан платіжного балансу.

Економічний аналіз також охоплює докладне вивчення шоків, що

впливають на економіку єврозони, їх наслідки для витрат і ціноутворення та коротко- й середньострокові перспективи їх розвитку в економіці.

Монетарний аналіз більше сфокусований на довгостроковому періоді, ніж економічний аналіз, і спирається на тривалий зв'язок між грошима та цінами. Він складається з докладного аналізу монетарних і кредитних динамік, оцінки впливу на майбутню інфляцію й економічне зростання.

Економічна та валютна політики ЄС має чітко сформовану **правову й організаційну структуру**. Країни-члени зобов'язані проводити економічні політики так, аби робити свій внесок у досягнення цілей Союзу. Економічні політики розглядають як об'єкт спільного інтересу, що має координуватися на рівні ЄС.

Згідно з бюджетною політикою країни зобов'язані уникати надмірного бюджетного дефіциту. Пакт стабільності та зростання (Stability and Growth Pact)¹³⁷ також вимагає від країн за нормальних економічних умов підтримувати бюджет у балансі чи незначному профіциті та представляти регулярні програми стабілізації. Для заохочення країн виконувати ці вимоги Рада може накладати санкції на тих, хто не виконує зобов'язання.

Світові економічні кризи підштовхують країни ЄС до подальшої інтеграції, що знаходить прояв у підписанні різноманітних угод. Один із прикладів – Угода щодо стабільності, координації та управління ЄВС¹³⁸. Її особливість – різнорівнева участь країн у процесах подальшої інтеграції, що наразі ставить її поза межами спільного правового поля ЄС.

Економічна та фінансова криза, виявивши слабкості Євросоюзу щодо управління економічним розвитком, зумовила появу заходів, що спрямовані на посилення сталого розвитку, створення робочих місць, фінансову стабілізацію та прозорість публічних фінансів. Центральними стовпами цих зусиль стали:

¹³⁷ Система правил сформована 1997 р. у ЄС для запровадження бюджетної дисципліни та механізму координації економічних політик. Практично Пакт складається з резолюції Європейської ради та двох регламентів Ради ЄС.

¹³⁸ The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels, 1st February 2012. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2

- законодавчі пакети посилення Пакту стабільності та зростання, зокрема пакет шести¹³⁹ (публічні системи обліку та фіскальних даних, реалістичність макроекономічних і бюджетних прогнозів, специфічні фіскальні правила ЄС, середньострокове бюджетне планування, узгодженість і координація правил і процедур обліку діяльності урядів) і пакет двох¹⁴⁰ (координація економічних політик і спільні бюджетні умови);
- Угода щодо стабільності, координації та управління ЕВС.

Для координації економічних політик запроваджено механізм, який спрямовано на виявлення й управління макроекономічними дисбалансами, а також нагляд за бюджетними політиками держав-членів. Його прийнято називати *Європейським семестром*, адже кожний місяць року присвячується певним аспектам процесу управління конвергенцією. Європейська комісія також здійснює аналіз політик структурних реформ країн.

Усі ключові етапи формування та реалізації економічних політик країн (визначення пріоритетів і цілей, аналіз поточної ситуації та прогнозування, формулювання програмних заходів, реалізація затверджених програм) містяться у середовищі, яке забезпечує на наднаціональному рівні можливість координування зусиль і врахування національних особливостей. Ключові вектори в межах Європейського семестру – середовище бізнес-діяльності, фінансова та фіскальна стабільність, зелена економіка, публічне адміністрування, ринки праці та навичок, соціальний захист і згуртування.

Серед усіх економічних політик валютна політика ЄС має найчіткіший *набір механізмів й інструментів*. У межах валютної політики здійснюється емісія банкнот і формування банківських резервів у євроні, формування монетарної бази, яка складається з таких елементів:

- валюта (банкноти та монети) в обігу;
- резерви в утриманні контрагентів;

¹³⁹ Requirements for Euro area countries' budgets. *Directive 2011/85/EU*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ec0021>

¹⁴⁰ Common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area. Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council. 21 May 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>

- депозитні інструменти кредитних інституцій.

Крім впливу на процентні ставки через управління ліквідністю, ЄЦБ може також подавати сигнали ринку щодо спрямованості валютної політики. Своїми діями ЄЦБ також прагне забезпечити стабільне функціонування грошового ринку та допомогти кредитним інститутам м'якше задовольнити потреби в ліквідності.

Практична реалізація валютної політики відбувається через два типи операцій: на відкритому ринку та з постійними інструментами. *Операції на відкритому ринку* виконують важливу роль для регулювання процентних ставок, управління ситуацією з ліквідністю на ринку та формування напряму валютної політики. Операції на відкритому ринку складаються з п'яти типів інструментів:

- 1) зворотні трансакції;
- 2) операції аутрайт;
- 3) випуск боргових сертифікатів;
- 4) операції своп із валютами;
- 5) вибір депозитів із фіксованим терміном.

Доступ до операцій із ЄЦБ, зокрема на відкритому ринку, мають лише уповноважені суб'єкти, які зобов'язані виконувати умови доступу до операцій. Межі валютної політики Євросистеми сформовані так, щоб забезпечити участь широкого кола контрагентів.

Єдиний ринок не повинен відчувати впливу ризиків невідповідності реальних курсів обміну валют чи надмірних їх коливань між євро та валютами країн ЄС через їх негативний вплив на торгові потоки. Євро – центр *механізму обмінного курсу (МОК2)*, операційні процедури якого викладені в угоді між ЄЦБ і національними центральними банками країн, що не входять до євросони. Механізм обмінного курсу покликаний:

- посилювати зближення та допомагати країнам, що не входять до євросони, в їх зусиллях запровадження євро;
- допомагати захищати країни-члени, особливо ті, що входять до євросони, від неочікуваного тиску на валютних ринках.

Центральний курс щодо євро визначається для кожної валюти країн, що не входять до євросони та беруть участь у МОК2. Установлено єдине стандартне відхилення $\pm 15\%$ навколо центрального курсу євро. Управлінська рада ЄЦБ здійснює

моніторинг за функціонуванням МОК2 і забезпечує координацію валютної політики та політики щодо обмінного курсу, управління інтервенціями та фінансовими механізмами.

Євросистема вимагає від усіх кредитних інститутів утримувати мінімальні резерви в центральних банках країн. Основні функції, що виконує *Система мінімальних резервів*:

- стабілізація процентних ставок грошового ринку;
- створення чи збільшення нестачі структурної ліквідності.

Кожна з країн ЄС має середньострокові цілі бюджетних показників. Для країн, що ввели євро чи беруть участь у МОК2, це підтримка бюджету в профіциті, близько до його балансу, або дефіциті не більше як 1 % ВВП. Згідно з Пактом стабільності та зростання (ПСЗ) і Регламентом Ради¹⁴¹ ці країни зобов'язані розробити стабілізаційні програми. Для інших країн змінюється лише розмір дефіциту (не більше як 3 % ВВП). Відповідно до ПСЗ ці країни зобов'язані розробити також програми конвергенції. Стабілізаційні програми повинні охоплювати:

- середньострокову бюджетну ціль, шляхи її досягнення;
- основні прогнози щодо очікуваного економічного розвитку;
- оцінка заходів щодо досягнення цілей програми;
- аналіз впливу змін економічних прогнозів на бюджетну та боргову позиції;
- причини відхилення від середньострокової бюджетної позиції.

Ключова відмінність програм конвергенції від стабілізаційних програм – узгодження зв'язків процесів, явищ й інструментів із цілями цінової стабільності та стабільності валютного курсу. Рада разом із Комісією й Економічним і фінансовим комітетом може надавати країнам рекомендації щодо вдосконалення програм.

У Союзі функціонують інструменти, що забезпечують надання середньострокової фінансової допомоги країнам ЄС із *проблемами з*

¹⁴¹ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466>

поточним платіжним балансом чи рухом капіталів¹⁴². Цими можливостями можуть скористатися лише країни, що ще не запровадили євро. Для цього Комісія має повноваження брати позики на ринку капіталу чи у фінансових інститутів.

Пакт стабільності та зростання – серцевина бюджетної дисципліни, частина якого – Регламент щодо процедури *надмірного бюджетного дефіциту*¹⁴³. Його завдання – вироблення чіткої та швидкої процедури попередження та виправлення надмірного бюджетного дефіциту. Окремим регламентом визначено правила організації швидкого та регулярного звітування країн-членів щодо запланованого та реального розміру бюджетних дефіцитів.

Разом із ухваленням рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту Рада надає країні рекомендації щодо його усунення. Спираючись на них вона вживає дії для корекції дефіциту. Корекція повинна відбутися не пізніше року наступного за роком, коли виявлено дефіцит, а її мінімальний розмір має бути не менше як 0,5 % ВВП.

2015 р. президенти ключових інституцій ЄС підготували доповідь¹⁴⁴, у якій виклали бачення щодо *перспектив розвитку європейської інтеграції до 2025 р.* Зважаючи на досягнутий рівень конвергенції національних економік наступними пріоритетними формами інтеграції визначено такі:

- поглиблення й інституційне оформлення економічного союзу;
- формування фінансового союзу, який гарантуватиме цілісність ЕВС та покращить управління ризиками разом із приватним сектором, що має передбачати завершення формування банківського союзу та посилення єдності ринку капіталів;
- формування фіскального союзу, що покликаний забезпечити і фіскальну сталість, і фіскальну стабілізацію;

¹⁴² Council Regulation (EC) No 332/2002 of 18 February 2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/431/oj>

¹⁴³ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1177/oj>

¹⁴⁴ The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. EC. 22 June 2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

- розвиток політичного союзу, який забезпечуватиме справжню демократичну підзвітність, легітимність й інституційну силу наднаціональних органів.

Питання для самоконтролю

1. Яку роль відіграє економічна та валютна політика в ЄС?
2. Яка головна ціль валютної політики Євросоюзу?
3. Які країни входять до єврозони?
4. Як співвідносяться економічний і монетарний аналіз у ЄЦБ?
5. Які основні інструменти реалізації валютної політики ЄС?
6. Який розмір бюджетного дефіциту вважають надмірним у ЄС?
7. Які з країн мають найкращі/найгірші економічні показники?

Тема 7

Єдиний ринок

Внутрішній ринок Європейського Союзу – це єдиний ринок, де забезпечений вільний рух товарів, послуг, капіталу й осіб і на якому громадяни можуть вільно жити, працювати, навчатися та вести бізнес¹⁴⁵. Він стимулює конкуренцію та торгівлю, підвищує ефективність, якість і сприяє зниженню цін. Єдиний європейський ринок – одне з найбільших досягнень ЄС. Його функціонування сприяє економічному зростанню та полегшенню повсякденного життя європейських підприємств і споживачів.

Єдиний ринок ЄС передбачає «*чотири свободи*»: вільний рух товарів, капіталу й осіб і свободу в наданні послуг. **Вільний рух товарів** – ключова опора єдиного ринку. Єдиний ринок товарів охоплює 450 млн споживачів і 22,5 млн малих і середніх підприємств (МСП). Торгівля на внутрішньому ринку має важливе значення для зростання підприємств і внутрішніх інвестицій.

Правова основа вільного руху товарів у ЄС – ст. 26, 28–37 ДФЄС. Право на вільний рух товарів, що походять із держав-членів і третіх країн, які є у вільному обігу в державах-членах, – один із основних

¹⁴⁵ Single market. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/single-market_en

принципів (ст. 28 ДФЄС). Спочатку вільний рух товарів розглядали як частину митного союзу між державами-членами, що передбачає скасування мита, кількісні обмеження торгівлі та рівнозначні заходи й установа за загального зовнішнього тарифу для Союзу. Пізніше зацентровано на усуненні всіх перешкод для вільного руху товарів для створення єдиного внутрішнього ринку¹⁴⁶.

Єдиний ринок товарів створює певні *переваги та вигоди* для бізнесу в ЄС, зокрема:

- понад 450 млн споживачів продукції;
- полегшення доступу до широкого кола постачальників і споживачів;
- менші витрати;
- більші комерційні можливості.

Переваги єдиного ринку для громадян ЄС:

- нижчі ціни;
- більше інновацій і швидший технологічний розвиток;
- вищі стандарти безпеки й охорони довкілля.

Мета законодавства про єдиний ринок товарів – забезпечити, щоб продукція, розміщена на ринку ЄС, відповідала високим вимогам щодо охорони здоров'я, безпеки та довкілля, а продукція, дозволена для продажу в Євросоюзі, могла поширюватися без обмежень у торгівлі та з мінімальним адміністративним тягарем.

Ключові елементи внутрішнього ринку товарів :

- безпека (продукція, яку продають у ЄС, повинна відповідати високим вимогам безпеки й охорони довкілля);
- стандарти (стандарти визначають технічні або якісні вимоги до продукції, виробничих процесів, послуг або методів випробувань);
- оцінка відповідності (цю процедуру проводять до того, як товар з'явиться на ринку ЄС. Виробник може розміщувати товар лише тоді, коли він відповідає всім чинним вимогам);

¹⁴⁶ Free movement of goods. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/38/free-movement-of-goods>

- акредитація – останній рівень громадського контролю в європейській системі оцінки відповідності. Він покликаний гарантувати, що органи з оцінки відповідності мають технічну спроможність виконувати свої обов'язки;
- уповноважені органи (організації, уповноважені здійснювати оцінку відповідності продукції перед її випуском на ринок);
- нагляд за ринком (ринковий нагляд перевіряє, чи непродуктовані товари на ринку Євросоюзу не загрожують європейським споживачам і працівникам і чи захищені інші суспільні інтереси, зокрема довкілля, безпека та справедливість у торгівлі);
- Інформаційно-комунікаційна система нагляду за ринком (ICSMS) – це IT-платформа для полегшення комунікації між органами нагляду за ринком у країнах ЄС та ЄАВТ;
- маркування CE (продукцію оцінюють відповідно до чинних вимог безпеки, охорони здоров'я та довкілля);
- зовнішні кордони (країни ЄС перевіряють продукцію, яка надходить з-за меж її зовнішніх кордонів)¹⁴⁷.

Багато товарів на ринку ЄС підпадають під гармонізовані правила, що захищають споживачів, їхнє здоров'я та довкілля. Вони виключають ухвалення можливих розбіжних національних правил і забезпечують вільний обіг продукції всередині ЄС. Однак деякі сектори досі регулюються національними положеннями. Принцип вільного переміщення товарів гарантує, що ці положення не призведуть до створення необґрунтованих бар'єрів у торгівлі.

Гармонізовані сектори підпадають під дію загальних правил по всьому ЄС. Вони забезпечують чітку та передбачувану правову базу для бізнесу. Якщо виробники дотримуються цих правил, їхню продукцію можна вільно продавати на ринку. У більшості секторів (наприклад, електронне й електричне обладнання, машини, ліфти, медичні прилади) законодавство ЄС обмежується основними вимогами щодо безпеки, охорони здоров'я та довкілля. Щоб продемонструвати відповідність цим нормам, виробники можуть добровільно використовувати стандарти або інші технічні характеристики. В інших галузях (наприклад, автомобільна, хімічна)

¹⁴⁷ Building blocks of the single market. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks_en

законодавством визначені детальні вимоги, що зобов'язують певні види продукції мати однакові технічні умови.

Негармонізовані сектори не підлягають загальним правилам ЄС і можуть підпадати під національні правила. Ці сектори все ще повинні користуватися положеннями Договору, що регулюють вільне переміщення товарів, відповідно до ст. 34–36 Договору про функціонування ЄС. Національні правила щодо цих товарів підлягають процедурі повідомлення, яка гарантує, що вони не створюють надмірних перешкод для торгівлі¹⁴⁸.

Для покращення внутрішнього ринку товарів й умов для розміщення широкого асортименту продукції на ринку ЄС 2008 р. ухвалена *нова законодавча база*. Це пакет заходів¹⁴⁹, спрямованих на поліпшення нагляду за ринком і зростання якості оцінки відповідності. Він також роз'яснює використання маркування СЕ та посилює застосування та виконання законодавства про внутрішній ринок, зокрема:

- удосконалює правила нагляду за ринком для кращого захисту і споживачів від небезпечних продуктів, зокрема імпортованих із інших країн до ЄС. Це стосується процедур щодо продуктів, які можуть становити небезпеку для здоров'я чи довкілля;
- встановлює чіткі та прозорі правила акредитації органів із оцінки відповідності;
- підвищує якість і впевненість в оцінці відповідності продукції через чіткіші правила щодо вимог до повідомлення органів із оцінки відповідності;
- з'ясовує значення маркування СЕ та підвищує його надійність;
- встановлює загальну правову базу щодо промислової продукції, зокрема щодо трактування термінів, які зазвичай використовують у законодавстві про продукцію, та процедур, що дає майбутньому галузевому законодавству змогу стати легшим у застосуванні¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Free movement in harmonised and non-harmonised sectors. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors_en

¹⁴⁹ Регламент № 765/2008, Рішення № 768/2008, Регламент № 764/2008.

¹⁵⁰ Single market. New-legislative-framework. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en

Вільний рух капіталу – один із ключових елементів єдиного ринку ЄС, закріплений Маастрихтським договором. Із набранням чинності цього договору усі обмеження на рух капіталу та транскордонні платежі були заборонені. Мета лібералізації – забезпечення інтегрованих, відкритих й ефективних європейських фінансових ринків.

Для компаній вільний рух капіталу означає інвестувати у власні й інші європейські компанії, а також можливість заробляти гроші там, де це найвигідніше. Для європейських громадян це змога здійснювати багато операцій, як-от:

- відкриття банківських рахунків за кордоном;
- купівля акцій у вітчизняних компаніях;
- інвестування там, де найкращий прибуток;
- придбання нерухомості в іншій країні.

ДФЄС не дає визначення терміна «рух капіталів». За його відсутності Суд ЄС ухвалив, що формулювання номенклатури, доданої до Директиви 88/361/ЄЕС, можна використовувати для визначення цього терміна. Отже транскордонний рух капіталу охоплює:

- прямі іноземні інвестиції (ПІІ);
- інвестиції в нерухомість або покупки;
- інвестиції в цінні папери (наприклад, в акції, облігації, векселі);
- надання позик і кредитів;
- інші операції з фінансовими установами, зокрема з особистим капіталом, як-от: спадщина, дарування тощо.

Нормативно-правова база вільного руху капіталу охоплює: договірні положення; протоколи та декларації; перехідні заходи, надані актами про приєднання нових країн-членів¹⁵¹. Загальний принцип щодо вільного руху капіталу визначений у ст. 63 Договору про функціонування ЄС, яка передбачає, що «...всі обмеження на рух капіталу між державами-членами та між державами-членами і третіми країнами заборонені».

¹⁵¹ Capital movements. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en#:~:text=The%20capital%20markets%20union%20\(CMU,the%20free%20movement%20of%20capital](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en#:~:text=The%20capital%20markets%20union%20(CMU,the%20free%20movement%20of%20capital)

Союз ринків капіталу (СМУ) – це план створення єдиного ринку капіталу, спрямований на те, щоб гроші – інвестиції та заощадження – могли принести користь споживачам, інвесторам і компаніям. Завдання Союзу ринків капіталу:

- посилення європейської конкурентоспроможності та фінансового суверенітету;
- надання підприємствам більших можливостей для фінансування за менших витрат;
- надання нових можливостей для заощаджень й інвесторів;
- підтримання економічного відновлення після Covid-19 та створення робочих місць;
- забезпечення стійкості фінансової системи та її пристосування до виходу Великобританії з ЄС.

У листопаді 2019 р. Комісія зібрала 28 досвідчених керівників галузі та провідних міжнародних експертів і науковців на Форумі високого рівня щодо СМУ. Форум опублікував у червні 2020 р. свій остаточний звіт із 17 рекомендаціями Комісії щодо подальшого шляху до завершення формування СМУ. Комісія готує новий план дій щодо Союзу ринків капіталу, який заплановано опублікувати на початку осені 2020 р.

Свобода пересування та проживання осіб у ЄС – наріжний камінь громадянства Союзу, встановленого Маастрихтським договором. Поступове розмивання внутрішніх кордонів згідно з Шенгенськими угодами супроводжувалося ухваленням Директиви 2004/38/ЄС про право громадян Євросоюзу та членів їхніх сімей на вільне пересування та проживання в межах ЄС¹⁵².

Нормативно-правова основа вільного руху осіб – ст. 3 (2) ДЕС; ст. 21ДФЄС; розділи IV та VДФЄС; ст. 45Хартії основних прав ЄС.

Поняття вільного пересування людей змінилось у значенні з моменту його виникнення. Перші положення щодо цього в Договорі 1957 р. про заснування ЄЕС охоплювали вільний рух працівників і свободу засновницької діяльності, а отже, фізичних осіб як службовців чи постачальників послуг. Маастрихтський договір запровадив поняття громадянства ЄС, яким має автоматично

¹⁵² Free movement of persons. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.3.pdf

користуватися кожен громадянин держави-члена. Саме це – основа права осіб на вільне переміщення та проживання на території країн-членів. Лісабонський договір підтвердив це право, яке також включено до положень про сферу свободи, безпеки та правосуддя.

Для консолідації різних законодавчих актів і врахування великого обсягу судової практики, пов'язаної з вільним переміщенням осіб, 2004 р. ухвалена нова всеосяжна директива – Директива 2004/38/ЄС. Вона покликана заохочувати громадян ЄС реалізовувати своє право на вільне пересування та проживання в межах держав-членів, скоротити адміністративні формальності, удосконалити визначення статусу членів сім'ї й обмежити сфери застосування відмови у в'їзді або припинення права на проживання.

Послуги мають вирішальне значення для економіки ЄС. Вони становлять близько 70 % ВВП Євросоюзу та значну частку його зайнятості. *Єдиний ринок послуг* покликаний усунути бар'єри для компаній, які хочуть пропонувати транскордонні послуги, та полегшити їм ведення бізнесу.

Основні принципи, що регулюють єдиний ринок послуг:

- свобода засновувати компанію в іншій країні ЄС (ст. 49 ДФЄС);
- свобода надавати або отримувати послуги в іншій країні Євросоюзу (ст. 56 ДФЄС).

Застосування основних принципів розроблено за допомогою судової практики Суду ЄС. Ця судова практика кодифікована в законодавство ЄС з ухваленням Директиви 2006/123/ЄС (т. зв. *Директива про послуги 2006 р.*). Її мета – реалізувати весь потенціал ринку послуг у Європі через усунення правових й адміністративних бар'єрів у торгівлі. Заходи щодо спрощення, запроваджені Директивою, підвищили прозорість і спростили підприємствам і споживачам надання або використання послуг на єдиному ринку. Директива ухвалена 2006 р. та застосована всіма країнами ЄС 2009 р.

Повна імплементація Директиви про послуги усунула тяганину та спростила створення постачальників послуг у своїй країні та за кордоном; посилила права отримувачів послуг, зокрема споживачів; спростила транскордонне надання послуг в інші країни ЄС; забезпечила легший доступ до ширшого спектра послуг. Окрім Директиви, низка ухвалених галузевих актів передбачають правила

щодо фінансових і поштових послуг, транспорту, телекомунікацій, радіомовлення та прав пацієнтів.

Представники різних професій у ЄС можуть переїжджати через кордон і займатися своєю фаховою діяльністю чи надавати там послуги. Систему визнання професійної кваліфікації у Євросоюзі регулює Директива № 2005/36/ЄС¹⁵³, яка сприяє автоматичному визнанню професійного досвіду в усьому Європейському Союзі. Автоматичним визнанням на основі узгоджених мінімальних вимог до підготовки відповідно до Директиви користуються медсестри, акушери, лікарі (основна медична підготовка, лікарі загальної практики та спеціалісти), стоматологи, фармацевти, архітектори та ветеринари.

Механізми визнання Директиви № 2005/36/ЄС фактично не поширюються на професії, для яких визнання професійної кваліфікації регулюється спеціальними правовими положеннями. Під дію спеціального законодавства підпадають, наприклад, адвокати, моряки, страхові посередники, а також деякі спеціальності в галузі транспорту або ті, чия діяльність пов'язана з токсичною продукцією.

Упровадження *Європейської професійної карти* та *механізму оповіщення* – одне із головних досягнень модернізації Директиви про професійні кваліфікації. Європейська професійна карта – це електронний сертифікат, виданий за допомогою першої загальноєвропейської онлайн-процедури визнання кваліфікацій. Остання заснована на інформаційній системі внутрішнього ринку (ІМІ) та дає професіоналам змогу спілкуватися з відповідними органами влади в безпечній мережі. ІМІ також передбачає офіційний багатомовний канал зв'язку між регулятивними органами для фахівців у країнах ЄС для сприяння їхній співпраці та розширенню взаємної довіри.

Щоб посилити довіру до єдиного ринку та показати, що він приносить соціальний прогрес і може бути корисним для споживачів, працівників і малих підприємств, Європейська комісія ухвалила Акт про єдиний ринок – низку заходів щодо стимулювання європейської економіки та створення робочих місць.

¹⁵³ Recognition of professional qualifications in practice. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/qualifications-recognition_en

Акт про єдиний ринок (Single Market Act¹⁵⁴), представлений Комісією у квітні 2011 р., передбачає 12 важелів для сприяння росту та зміцненню довіри до економіки. У жовтні 2012 р. Єврокомісія запропонувала другий комплекс заходів для подальшого розвитку економічних можливостей єдиного ринку та застосування його невикористаного потенціалу як двигуна для зростання – *Акт про єдиний ринок II*¹⁵⁵ (2012 р.). Він описує цілі ЄС щодо вдосконалення цифрової економіки, зокрема електронної комерції й рахунків, а також створення ефективніших транспортних й енергетичних мереж.

28 жовтня 2015 р. Комісія представила нову *Стратегію єдиного ринку*¹⁵⁶ для створення глибшого та справедливішого єдиного ринку, який принесе користь і споживачам, і бізнесу. В умовах, що швидко змінюються, єдиний ринок повинен адаптуватися до нових ідей і бізнес-моделей. Саме тому Комісія вирішила надати йому важливий стимул, вживаючи заходів, які будуть: забезпечувати збалансований розвиток згуртованої економіки; допомагати МСП зростати; покращувати можливості переміщення через кордон для бізнесу; запобігати дискримінації споживачів за національністю чи місцем проживання; модернізувати систему стандартів; забезпечувати консолідацію європейської системи інтелектуальної власності; здійснювати прозоріші, ефективніші та підзвітні державні закупівлі; забезпечувати дотримання вимог і розумне правозастосування, щоб допомогти досягти справжнього єдиного ринку.

2 травня 2018 р. Європейська комісія запропонувала ***Нову програму єдиного ринку*** на 2021–2027 рр. Її основні завдання¹⁵⁷:

- підтримка високого рівня безпечності харчових продуктів;
- надання більшого захисту споживачам;
- зростання конкурентоспроможності бізнесу, зокрема МСП;
- покращення управління єдиним ринком і дотримання правил;
- вироблення та поширення високоякісної статистики;

¹⁵⁴ Single Market Act Twelve levers to boost growth and strengthen confidence “Working together to create new growth”. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0206>

¹⁵⁵ Single Market Act II. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0573>

¹⁵⁶ The single market strategy. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_en

¹⁵⁷ EU budget for the future. Single Market. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-single-market-beyond-2020_en.pdf

– розробка ефективних європейських стандартів.

Бюджет Нової програми становитиме близько 4 млрд євро. Кошти спрямовуватимуться на захист прав споживачів і надання можливості малим і середнім підприємствам Європи повною мірою скористатися перевагами функціонального єдиного ринку¹⁵⁸.

Орієнтовні економічні вигоди від єдиного ринку становлять від 8 % до 9 % ВВП ЄС. За оцінками Комісії, подальше вдосконалення єдиного ринку товарів може генерувати від 183 до 269 млрд євро щорічно, подальша інтеграція ринків послуг – додатково 297 млрд євро на рік¹⁵⁹.

Вагомим наслідком формування єдиного ринку у ЄС є постійне зростання обсягів взаємної торгівлі держав-членів один з одним (рис. 2.2; табл. 2.3). Близько 3/5 міжнародної торгівлі товарами 27 держав-членів ЄС та половини міжнародної торгівлі послугами ЄС–27 у 2019 р. відбулися з іншими державами-членами¹⁶⁰.

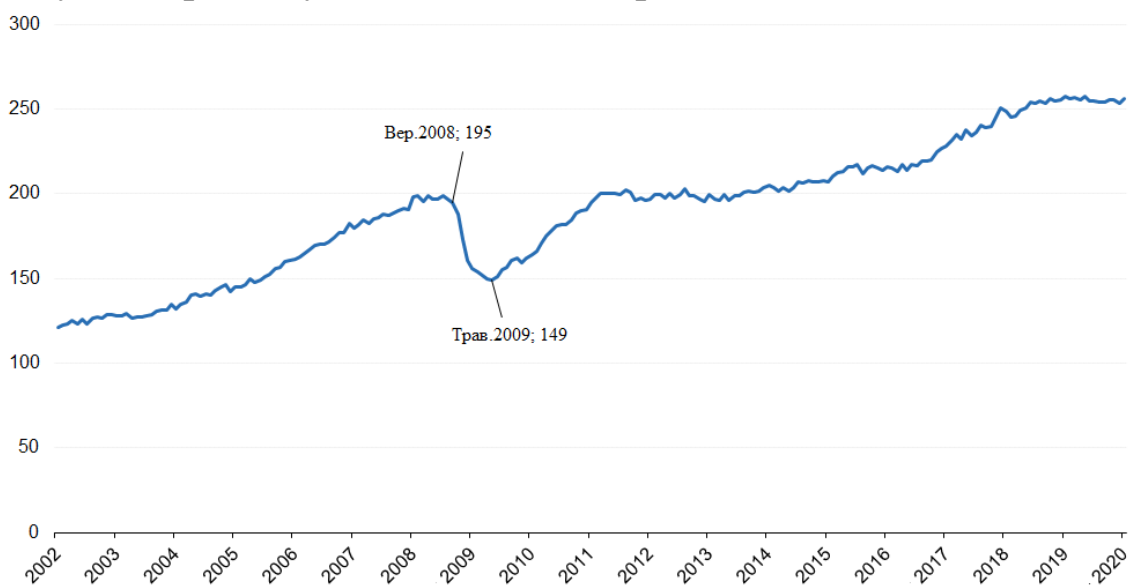


Рис. 2.2. Еволюція внутрішнього експорту товарів ЄС–27, січень 2002 р. – січень 2019 р., млрд євро¹⁶¹

¹⁵⁸ EU budget: New Single Market programme to empower and protect Europeans. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4049

¹⁵⁹ Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules. Brussels, 10.3.2020 COM(2020) 94 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

¹⁶⁰ Balance of payment statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Balance_of_payment_statistics&stable=1

¹⁶¹ Складено за автором за даними Євростат.

Таблиця 2.3

**Експорт товарів до інших держав-членів ЄС, 2002 та 2019 рр.,
млрд євро та %¹⁶²**

	2002	2019	Середньорічні темпи зростання 2002–2019 рр., %	
Бельгія	151	257	3,2	
Болгарія	4	19	10,3	
Чехія	33	141	8,9	
Данія	37	52	2,1	
Німеччина	361	699	4,0	
Естонія	3	10	7,7	
Ірландія	39	56	2,2	
Греція	7	18	5,7	
Іспанія	87	177	4,3	
Франція	194	262	1,8	
Хорватія	3	10	6,8	
Італія	147	241	2,9	
Кіпр	0	1	11,7	
Латвія	2	9	10,7	
Литва	3	16	10,3	
Люксембург	9	12	1,9	
Угорщина	29	87	6,5	
Мальта	1	1	3,7	
Нідерланди	180	414	5,0	
Австрія	59	109	3,6	
Польща	33	174	10,2	
Португалія	19	42	4,7	
Румунія	10	50	9,9	
Словенія	8	29	7,7	
Словаччина	13	64	9,7	
Фінляндія	25	36	2,2	
Швеція	44	75	3,3	

Найбільш експортоорієнтовані економіки ЄС – Ірландія, Німеччина, Данія, Італія, Нідерланди. Найбільше переважання імпорту над експортом – на Кіпрі, Мальті, у Греції, Хорватії, Люксембурзі, Португалії (табл. 2.4).

¹⁶² Eurostat. Statistics explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Exports_of_goods_to_other_Member_States,_2002_and_2019.png&oldid=478968#file

Таблиця 2.4

**Загальний експорт, поділений на імпорт товарів,
2009–2019 рр., %¹⁶³**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Бельгія	105	104	102	102	104	104	106	105	105	103	104
Болгарія	69	81	87	82	86	84	87	92	92	89	90
Чехія	108	105	107	111	112	113	112	114	112	109	111
Данія	113	116	117	117	114	112	112	111	110	107	114
Німеччина	121	119	117	121	122	124	126	126	125	121	121
Естонія	89	94	96	89	88	88	88	88	87	89	89
Ірландія	185	186	175	169	159	148	160	161	147	153	172
Греція	34	43	51	57	59	58	61	60	61	62	61
Іспанія	78	78	81	88	93	90	91	93	91	89	90
Франція	86	86	83	84	85	86	89	88	86	87	87
Хорватія	49	59	59	59	57	61	63	63	65	62	62
Італія	98	92	94	103	108	112	111	114	112	109	113
Кіпр	16	16	21	24	32	39	47	38	36	46	38
Латвія	79	82	81	82	81	82	83	85	83	82	83
Литва	90	89	88	93	94	94	90	91	93	91	93
Люксембург	84	76	72	69	69	72	74	72	69	68	69
Угорщина	107	108	110	109	107	105	107	109	106	103	103
Мальта	64	71	70	64	59	43	43	50	48	48	43
Нідерланди	112	112	112	112	114	114	111	114	114	113	112
Австрія	96	96	93	93	96	98	98	96	96	95	97
Польща	91	90	90	93	99	98	101	102	100	98	101
Португалія	62	64	72	80	83	81	82	81	79	77	75
Румунія	75	80	82	82	90	90	87	85	83	81	80
Словенія	98	97	98	100	102	106	107	108	107	105	102
Словаччина	101	99	99	104	105	106	103	103	102	101	100
Фінляндія	103	101	94	96	96	97	99	95	96	96	100
Швеція	109	106	106	105	104	101	101	99	99	97	101

За показником торгівлі товарами найбільш інтегрованими з ринками інших держав-членів є економіки Словаччини, Люксембургу, Чехії, Угорщини. Близько 80 % зовнішньої торгівлі цих країн припадає на інші держави-члени ЄС. Найменше інтегровані – Ірландія та Кіпр (лише близько 40 % товарів експортують на ринок ЄС) (рис. 2.3).

¹⁶³ Складено автором за даними Євростат.

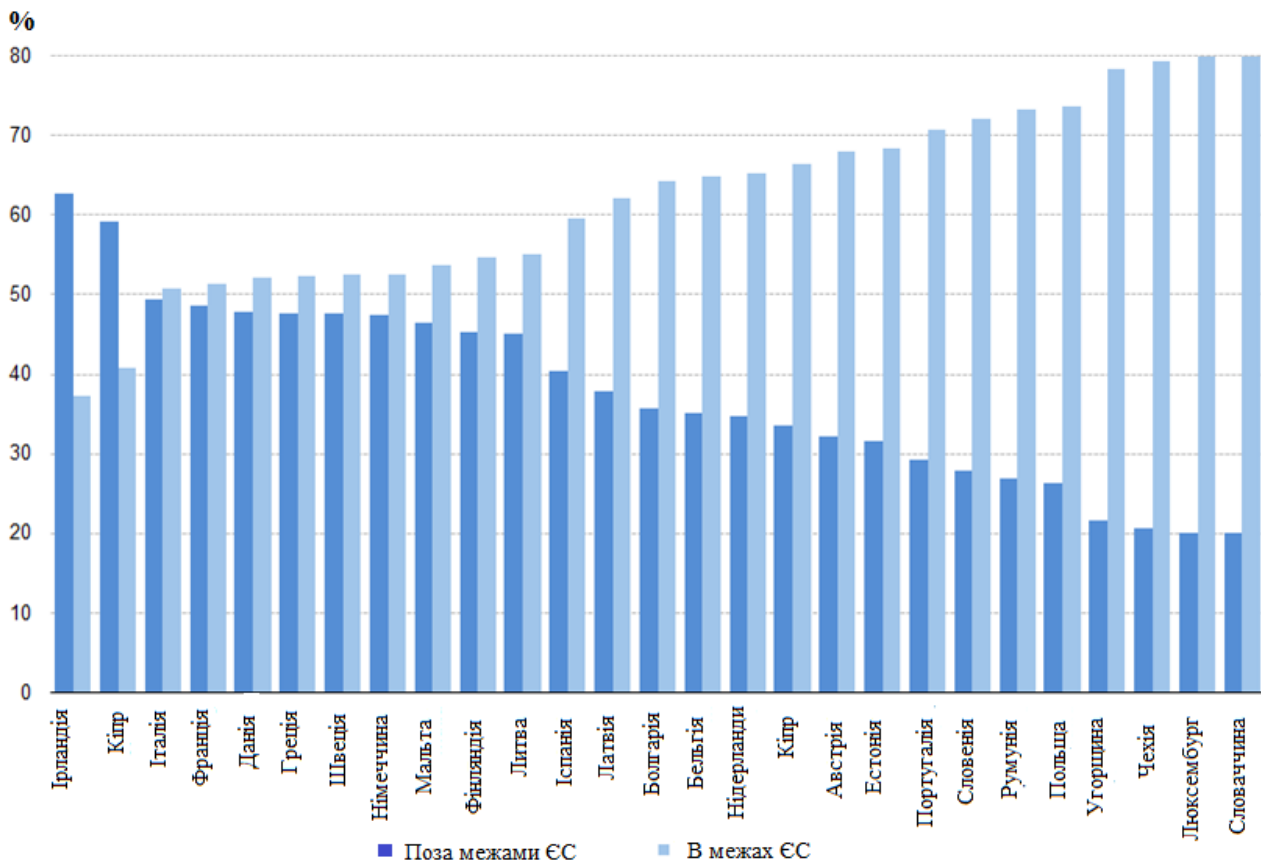


Рис. 2.3. Порівняння експорту товарів у межах ЄС та поза межами ЄС, 2019 р., %¹⁶⁴

2019 р. громадяни Євросоюзу, які проживають в іншій країні ЄС, мали вищий рівень зайнятості (75,5 %), ніж ті, хто проживає в країні, громадяни якої вони є (73,1 %) ¹⁶⁵. Тобто створення єдиного ринку ЄС стимулює зростання зайнятості та скорочення безробіття.

На сучасному етапі політика розвитку єдиного ринку ЄС не втратила актуальності. Характерною її ознакою сьогодні є те, що вона все більше інтегрується у єдину економічну політику Союзу, орієнтована на розвиток цифрової та кругової економіки. Успіхи єдиного ринку очевидні. Вони досягнуті без зниження стандартів життя і безпеки споживачів і працівників. Навпаки, у багатьох сферах вони зросли. Громадяни ЄС користуються як ніколи раніше великою особистісною свободою і мають більший вибір.

¹⁶⁴ Intra-EU trade in goods – main features. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features

¹⁶⁵ EU citizens living in another Member State – statistical overview. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview

Питання для самоконтролю

1. Які свободи передбачає єдиний ринок ЄС?
2. Які переваги єдиного ринку для бізнесу та громадян ЄС?
3. У чому полягають відмінності вільного руху товарів у гармонізованому та негармонізованому секторах?
4. Який договір запровадив поняття громадянства ЄС?
5. З якою метою створено Союз ринків капіталу?
6. Які документи регулюють систему визнання професійної кваліфікації у ЄС?

Тема 8

Конкуренція

Вільна конкуренція – ключовий елемент відкритої ринкової економіки. Вона стимулює економічні показники та пропонує споживачам ширший вибір якісніших товарів і послуг за конкурентоспроможними цінами. Конкурентна політика ЄС **спрямована** на забезпечення ефективного функціонування спільного ринку. Основи конкурентної політики ЄС закладені Договором про заснування ЄЕС (1957 р.). До Першої світової війни у Європі не було спеціального законодавства з питань регулювання конкуренції, на відміну від США, де такі акти з'явилися наприкінці XIX ст.

Першою країною Європи, яка почала формувати правила конкурентної боротьби, стала Франція. Причина цього – надмірна концентрація капіталу, що стала гальмівним чинником розвитку економіки. У зв'язку з цим до Карного кодексу 1810 р. було внесено ст. 419, яка дає змогу непорядні конкурентні дії вважати порушенням чужих прав¹⁶⁶. Проте на практиці ця стаття зрідка застосовувалася, що уможлиблювало створення картелів.

Загалом у Європі до початку Другої світової війни більшість держав тривалий час не мали конкурентного законодавства, що давало змогу розвиватися монополіям. Після війни США почали

¹⁶⁶ CODE PÉNAL DE 1810 Édition originale en version intégrale, publiée sous le titre. URL: https://web.archive.org/web/20110522052314/http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_1810/code_penal_1810_3.htm

вживати заходів, спрямованих на обмеження діяльності монополій у Німеччині. 1947 р. ухвалено специфічні правила, зорієнтовані на декартелізацію німецької економіки спочатку в «американській зоні», а потім і в «британо-американській».

Ситуація змінилася після створення Європейського співтовариства вугілля та сталі й уведення певних обмежень на антиконкурентні дії. Упродовж останніх десятиліть ХХ ст. конкурентне середовище в Європі пережило значні структурні зміни під впливом процесів глобалізації, появи нових технологій і Європейського Союзу, розвитку його внутрішнього ринку і, звісно, запровадження валютного союзу. Усі ці чинники сприяли появі нових вимог до загальноєвропейської конкурентної політики.

Сьогоднішня політика ЄС щодо конкуренції ґрунтується на п'яти основних *принципах*:

- заборонені узгоджені дії, угоди й об'єднання між підприємствами, що можуть негативно вплинути на торгівлю між країнами-членами, завадити конкуренції в межах спільного ринку, обмежити чи спотворити її;
- заборонено користуватися перевагами панівного становища на ринку, коли це може негативно вплинути на торгівлю між країнами-членами;
- здійснюється контроль за державною допомогою в країнах-членах у будь-якій формі, що загрожує вільній конкуренції, бо дає переваги окремим підприємствам чи виробництву окремих товарів;
- плани злиття підприємств оцінюються з позиції потенційних наслідків для конкуренції на ринку ЄС і можуть стати забороненими;
- відбувається лібералізація деяких секторів, у яких донині панувала монополія певних державних чи приватних підприємств (наприклад, телекомунікації, транспорт чи енергетика).

Винятки з правил допускають у випадках, коли угода між підприємствами веде до вдосконалення виробництва чи розповсюдження продукції, сприяє науково-технічному прогресу, в схемах державної програми допомоги, соціальних субсидій або

дотацій на розвиток культури чи збереження культурної спадщини тощо¹⁶⁷.

Правила ЄС щодо конкуренції покликані забезпечити справедливі та рівні умови для бізнесу, залишаючи при цьому простір для інновацій, єдиних стандартів і розвитку малого бізнесу. Європейська комісія проводить моніторинг і досліджує антиконкурентні практики, злиття та державну допомогу, щоб забезпечити рівні умови для бізнесу в Євросоюзі, гарантуючи при цьому вибір і справедливі ціни для споживачів. Великим фірмам заборонено використовувати переваги своєї масштабності для нав'язування умов, які б ускладнювали їхнім постачальникам чи покупцям вести бізнес із конкурентами. Комісія може штрафувати компанії за цю практику, оскільки це призводить до зростання цін та/або меншого вибору для споживачів. ЄС також активно розвиває міжнародне співробітництво в сфері конкуренції для вироблення найкращої практики регулювання. Він засновник і член Міжнародної мережі конкуренції (ICN) та співпрацює з національними органами для оцінки можливих порушень конкуренції¹⁶⁸.

Недобросовісні практики, зокрема незаконні контакти й угоди, встановлення цін і розподіл ринку, заборонені правилами конкуренції ЄС. Порушник може отримати штраф у розмірі 10 % від свого щорічного обороту. У деяких країнах керівникам фірм-порушників можуть загрожувати серйозні покарання, зокрема позбавлення волі. Правила конкуренції ЄС застосовуються безпосередньо в усіх країнах Союзу. Вони поширюються не лише на бізнес, але і на всі організації, що займаються господарською діяльністю (торгові асоціації, галузеві угруповання тощо). *До заборонених у ЄС угод між підприємствами належать* такі, що призводять чи можуть призвести до¹⁶⁹:

- встановлення узгодженої ціни;
- розподілу клієнтів;
- обмеження виробництва;
- розподілу прибутку.

¹⁶⁷ Конкуренція. URL: <http://europa.dovidka.com.ua/k.html>

¹⁶⁸ Competition. Preserving and promoting fair competition practice. URL: https://europa.eu/european-union/topics/competition_en

¹⁶⁹ Competition rules in the EU. URL: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/competition-rules-eu/index_en.htm

Усі угоди й обмін інформацією між конкурентами, які зменшують стратегічну невизначеність на ринку (щодо витрат на виробництво, оборот, потужність, маркетингові плани тощо), можуть розглядатися як антиконкурентні. Навіть розкриття такої стратегічної інформації в односторонньому порядку поштою, телефоном або іншим способом – порушення цього правила.

Деякі угоди дозволені, якщо вони корисні і для споживачів, і для економіки загалом. Один із прикладів – угоди про дослідження і розробки та трансфер технологій. Якщо компанія має велику частку на ринку, вона повинна виважено ухвалювати рішення, оскільки її дії Комісія може потрактувати як зловживання домінантним становищем. Щоб уникнути цього, не можна¹⁷⁰:

- встановлювати невиправдано високі ціни;
- встановлювали нереально низькі ціни, щоб усунути конкурентів із ринку;
- дискримінувати клієнтів;
- примушувати своїх ділових партнерів погоджуватися на певні торгові умови.

У випадку зафіксованих порушень, які обмежують конкуренцію, про них можна повідомити Європейську комісію чи відповідні національні антимонопольні органи. Якщо декілька компаній беруть участь у картелі чи іншій діяльності, яка обмежує конкуренцію, то перша компанія, яка подала докази про існування такого картелю, може отримати повний імунітет від штрафів¹⁷¹.

Якщо компанія може довести, що її бізнес зазнав втрат через дії картелю або зловживання домінантним становищем на ринку, вона має право вимагати компенсації. Існує юридична презумпція, що картелі завдають шкоди. Термін, упродовж якого подають скаргу та вимагають відшкодування збитків, становить 5 років (від моменту, коли виявлено порушення), або через рік після того, як рішення антимонопольного органа щодо порушення стає остаточним.

Національні суди країн ЄС можуть зобов'язати фірми надати відповідні докази, коли жертви вимагають компенсації. У такому

¹⁷⁰ Там само.

¹⁷¹ Reporting anti-competitive behaviour. URL: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/anti-competitive-behaviour/index_en.htm

випадку уся конфіденційна інформація буде захищена. Коли національні органи з питань конкуренції ухвалюють остаточні рішення про порушення, вони можуть бути представлені як докази перед національними судами інших країн ЄС. Це посилює аргументацію вимоги відшкодування збитків. Навіть якщо фірма – непрямий партнер (клієнт) фірми-порушника, можна вимагати компенсації за будь-яку надбавку, передану прямим клієнтом порушника, наприклад, торговим посередником товарів, які продаються за допомогою картелю. Потрібно визначити суму збитків, якої зазнала фірма. Приклад передачі надбавок – коли збиток передають іншим: фірма здійснює платіж і домагається погашення, тоді передає це як зобов'язання своїм клієнтам.

Усі фірми, що беруть участь у картелі чи іншій антиконкурентній угоді, несуть відповідальність за всю шкоду. Позивач може вибрати, на кого подати до суду щодо компенсації. Порушник може отримати відшкодування від іншого співпорушника, якщо вони виплатили компенсацію більшу, ніж їх відносна частка. Цю частку визначає суд відповідно до національного законодавства¹⁷².

Компанії, які досягли певного розміру (починаючи з 2,5 млрд євро сукупного світового обороту), що здійснюють свою діяльність у ЄС і бажають об'єднатися, повинні звернутися до Європейської комісії, щоб отримати згоду, незалежно від того, де вони розташовані. Схвалення злиття залежатиме від частки ринку, яку матиме об'єднана компанія в Євросоюзі. Злиття малого бізнесу зазвичай не обмежене.

Правила ЄС зазвичай **забороняють державну допомогу** (гранти, відсотки та податкові пільги, гарантії позики), оскільки виникає ризик, що така фірма отримає перевагу в бізнесі перед своїми конкурентами, тим самим спотворюючи конкуренцію. *Державна допомога дозволена* у таких випадках: сприяння підприємництву; допомога малому бізнесу; дослідження, розробки й інновації; регіональний розвиток; ризиковий капітал; створення робочих місць; захист довкілля. Європейська комісія стежить за цією підтримкою¹⁷³.

¹⁷² Reporting anti-competitive behaviour. URL: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/anti-competitive-behaviour/index_en.htm

¹⁷³ Reporting anti-competitive behaviour. URL: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/anti-competitive-behaviour/index_en.htm

Правові норми, закріплені в установчих договорах ЄС, створюють фундаментальну базу конкурентного законодавства Союзу. Головну роль тут відіграють ст. 101–109 ДФЄС. Ст. 101 вводить заборону на будь-які види картельних об'єднань, а також на обмежувальну ділову практику, що могла б шкодити конкуренції на ринку. Ст. 102 забороняє зловживання домінантним становищем на ринку. Ст. 107 запроваджує заборону на надання державної допомоги, що могла б шкодити конкуренції.

Відповідно до ст. 101 ДФЄС як несумісні з внутрішнім ринком заборонені всі угоди між суб'єктами господарювання, рішення об'єднань суб'єктів господарювання й узгоджені практики, що можуть вплинути на торгівлю між державами-членами та мета або наслідок яких – перешкоджання, обмеження чи спотворення конкуренції на внутрішньому ринку. Зокрема, ті, що прямо або опосередковано встановлюють ціни на купівлю або продаж чи будь-які інші торговельні умови; обмежують або контролюють виробництво, ринки, технічний розвиток або інвестиції; ділять ринки або джерела постачання; застосовують неоднакові умови в еквівалентних правочинах із іншими торговими сторонами, створюючи цим невігідні для них умови конкуренції; зумовлюють ухвалення договорів затвердженням іншими сторонами додаткових зобов'язань, які за своєю суттю або згідно з торговельними звичаями не пов'язані з предметом цих договорів. Один із принципів конкурентної політики ЄС – принцип регулювання концентрацій.

Серед актів вторинного законодавства варто виділити *Регламент Ради № 1/2003* від 16 грудня 2002 р.¹⁷⁴, який є базовим актом щодо регулювання угод між підприємствами та недопущення зловживання становищем домінантними на ринку компаніями. У сфері регулювання злиття і поглинань підприємств головний правовий акт – *Регламент Ради № 139/2004*¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Council Regulation (EC) 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. *Official Journal of the European Union*. 2003 (04.01). L 1. P. 1–25. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32003R0001&qid=1601471459819&rid=1>

¹⁷⁵ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance) *Official Journal of the European Union*. 2004 (29.01). L 24. P. 1–22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32004R0139&qid=1601470998125&rid=1>

Орган, що відповідає за реалізацію конкурентної політики ЄС, – Європейська комісія, зокрема її структурний підрозділ – **Генеральний директорат з питань конкуренції** (DG COMP)¹⁷⁶. Йому надано всі потрібні права й інструменти, як-от: право на надання дозволів чи заборон на угоди між компаніями в масштабах Союзу, злиття чи поглинання великими компаніями одна одної, надання державної допомоги державами-членами Євросоюзу, проведення розслідувань, накладання штрафів і санкцій тощо. Норми конкурентного законодавства затверджує Рада ЄС за пропозицією Комісії та після консультацій із Європейським парламентом у формі регламентів і директив.

Із прогресом економічної інтеграції у Євросоюзі кількість справ, які розслідувала Європейська комісія, постійно зростала, що вимагало змін конкурентного законодавства. Тому на початку 2000-х років були ухвалені зазначені вище регламенти. Основним нововведеннями стало те, що Комісія мала відслідковувати лише міжнародні та значні за розміром справи; малі ж належали до юрисдикції держав, на території яких відбувалося порушення (т. зв. *правило de minimis*). Така пропозиція підтримана в контексті розмежування компетенції між ЄС і його державами-членами, поважаючи при цьому принципи субсидіарності та пропорційності.

Конкурентна політика ЄС забезпечує, щоб конкуренція на внутрішньому ринку Союзу не була викривлена й аналогічні правила застосовувалися до усіх компаній, що діють на ринку. Європейська комісія активно співпрацює з національними конкурентними відомствами держав-членів ЄС і третіх країн. Співробітництво з деякими з них ґрунтується на двосторонніх угодах, повністю присвячених конкуренції (т. зв. «спеціалізованих угодах»). В інших випадках положення про конкуренцію – частина ширших загальних угод, зокрема угод про вільну торгівлю, про партнерство та співробітництво, про асоціацію тощо¹⁷⁷.

Показові **приклад** урегулювання Комісією та/або Судом ЄС спорів у сфері регулювання конкуренції (табл. 2.5).

¹⁷⁶ Directorate-General for Competition / Departments and Executive Agencies / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/competition_en

¹⁷⁷ Bilateral relations on competition issues. URL: <https://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/index.html>

Таблиця 2.5

Приклади врегулювання Європейською комісією справ у сфері конкурентної політики

<p>Упродовж 1998–2003 рр. відбулася низка зустрічей та інших неформальних контактів компаній, які становлять близько 90 % ринку автомобільного скла (вітрове скло, бокові ліхтарі, підсвічування, люки тощо), для обговорення цільових цін, розподілу ринку та споживачів продукції. Виявивши цей факт, 2008 р. Комісія оштрафувала 4 компанії на майже 1,4 млрд євро.</p>
<p>2008 р. нідерландські молочні кооперативи Friesland Foods і Campina повідомили Комісію, що бажають об'єднати усю свою діяльність. Комісія вивчила потенційний вплив на конкуренцію та добробут нідерландських споживачів. Оскільки об'єднаний кооператив контролюватиме більшість сирого молока, виробленого нідерландськими фермерами, компанії повинні були надати додаткові гарантії того, що конкуренти матимуть доступ до закупівлі сирого молока і що молочні фермери, які бажають залишити новий кооператив, зможуть це зробити. Злиття дозволили після того, як Friesland Foods продала частину свого бізнесу, а Campina – сирзавод і дві торговельні марки молочних напоїв.</p>
<p>2007 р. Європейська комісія довела, що три основні нідерландські пивовари (Heineken, Grolsch і Bavaria) та бельгійська компанія InBev брали участь у картелі щонайменше з 1996 по 1999 рр. Четверо пивоварів провели численні неофіційні зустрічі, на яких ухвалили рішення щодо координації та зростання цін на пиво у Нідерландах. Комісія оштрафувала трьох голландських пивоварів на 274 млн євро. InBev не оштрафували, оскільки він надав інформацію, яка зробила можливим розслідування.</p>
<p>Французький виробник автомобільних шин Michelin, який у 1990-х рр. виготовляв понад 50 % шин для великогабаритних автомобілів і був, відповідно, найбільшою компанією у Франції з їх виробництва, постійно практикував акційну політику, за якою пропонував дилерам знижки та бонуси за співпрацю. Дрібніші конкуренти не могли дозволити собі таких знижок. Тому дилери часто віддавали перевагу Michelin перед дрібнішими компаніями. Довівши відповідні зловживання монопольним становищем, Європейська комісія 2001 р. оштрафувала цю компанію на 20 млн євро.</p>
<p>2002 р. Європейська комісія встановила, що японський виробник комп'ютерних ігор Nintendo у 1990-х рр. реалізовував свій бізнес на території ЄС за допомогою семи офіційних дистриб'юторів. Кожен із керівників відділів дистрибуції стежив за недопущенням паралельної торгівлі, тобто перепродажу продукції в інших регіонах чи країнах Євросоюзу через мережі, які не підконтрольні Nintendo. Це давало їм і компанії-постачальнику продукції змогу отримувати вищі прибутки. У разі виявлення суб'єктів, що здійснювали паралельну торгівлю, Nintendo та дистриб'ютори вживали заходів, які припиняли або значно обмежували таку торгівлю. Унаслідок комп'ютерні ігри Nintendo були на 65 % дешевші у Великобританії порівняно з Німеччиною чи Нідерландами. Визнавши такі дії протиправними, Комісія наклала на компанію та її дистриб'юторів штраф у 168 млн євро.</p>

Продовження таблиці 2.5

Комісія неодноразово порушувала справи проти програмного гіганта Microsoft за низкою звинувачень, зокрема щодо практики передачі (продажу) додатків Media Player й Internet Explorer до операційної системи Windows. Було доведено, що умови продажу цих програм запобігають виходу конкурентів на ринок, оскільки користувачі Windows не мають потреби отримувати і можливості використовувати конкурентні програми. Порушенням визнано також те, що Microsoft відмовлялася обмінюватися з конкурентними постачальниками інформацією, яка могла б дати змогу їх продуктам взаємодіяти з програмами Microsoft, називаючи ці дані комерційною таємницею. Компанію оштрафували на 1,68 млрд євро; на неї наклали зобов'язання поширити інформацію, яка б давала конкурентним компаніям змогу виробляти сумісні з операційною системою Windows програми. Розпочався продаж версій Windows без Media Player, а з 2009 р. з'явилася можливість використовувати у Windows інші браузері для користування Інтернетом.

Компанії Olivetti (Італія) та Canon (Японія) оголосили у 1980-х рр. про сумісний проєкт із розробки та виробництва принтерів і факсів та повідомили Європейську комісію про заплановану угоду. Обидві компанії займали суттєву частку на ринку цієї продукції в ЄС. Цей проєкт давав їм змогу уникнути дублювання витрат на науково-дослідницькі роботи. Крім того, в межах проєкту європейській компанії передавалась одна з передових у світі технологій виготовлення цієї техніки. Після вивчення усіх умов запланованої угоди Комісія дозволила її укладення.

Виробник комп'ютерних чипів Intel зловживав своїм домінантним становищем, здійснюючи виплати або надаючи знижки виробникам комп'ютерів або роздрібним продавцям за умови, що вони продавали лише (або здебільшого) комп'ютери, що містять мікросхеми Intel. Компанія також здійснювала платежі виробникам, які свідомо погіршували умови функціонування комп'ютерів, що не мають чипів Intel. Ці дії зменшили асортимент альтернативних товарів, доступних для споживачів. 2009 р. Комісія оштрафувала Intel на 1,06 млрд євро та розпорядилася, щоб Intel негайно припинила цю практику.

Питання для самоконтролю

1. Наведіть приклади першого регулювання конкуренції у Європі.
2. Які основні принципи конкурентної політики ЄС?
3. У чому полягають правила захисту вільної конкуренції Євросоюзу?
4. Як відбувається відшкодування збитків, отриманих унаслідок несправедливої конкуренції?
5. Схарактеризуйте правову базу регулювання конкуренції в ЄС.
6. Які інституції регулюють конкурентні відносини в Євросоюзі?
7. Наведіть приклади незаконної конкурентної боротьби в ЄС.

Тема 9

Підприємництво

Підприємства відіграють ключову роль у створенні робочих місць і забезпеченні зростання після економічної кризи 2008 р., саме тому *мета* Європейського Союзу – створити середовище, яке б сприяло розвитку винахідливості, підприємництва та співпраці для максимізації власного потенціалу. В межах стратегії «Європа–2020» ЄС здійснює перегляд своєї політики у напрямі забезпечення потужної, диверсифікованої, ресурсоефективної та конкурентоспроможної промислової основи, щоб мати змогу відповідати викликам світового ринку. Відповідно до ст. 173 ДФЄС ЄС поставив собі за мету створити найкращі умови для конкурентоспроможності¹⁷⁸.

Промисловість – двигун інновацій, зростання продуктивності й експорту, а також вона пропонує якісні робочі місця для європейців. Однак промислова структура ЄС зазнає глибокої трансформації, спричиненої появою цифрових й інших новітніх технологій, а також нових бізнес-моделей. Це, зі свого боку, вимагає докладання зусиль із модернізації для забезпечення конкурентоспроможності галузі на світових ринках, як-от:

- сприяти технологічним змінам;
- інтегрувати продукти та послуги;
- розробляти технології, спрямовані на використання меншої кількості енергії, зменшення відходів й уникнення забруднення;
- інвестувати в робочу силу з правильними навичками¹⁷⁹.

У березні 2020 р. Європейська комісія представила нову стратегію¹⁸⁰, щоб допомогти європейській промисловості провести двосдиний перехідний процес до кліматичної нейтральності та цифрового лідерства. Її мета¹⁸¹ – стимулювати конкуренто-

¹⁷⁸ Enterprise. Eur-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/enterprise.html?root_default=SUM_1_CODED%3D19&locale=en

¹⁷⁹ Industrial policy. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en

¹⁸⁰ Making Europe's businesses future-ready: A new Industrial Strategy for a globally competitive, green and digital Europe. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_416

¹⁸¹ Communication from The Commission. A New Industrial Strategy for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0102>

спроможність Європи та її стратегічну автономію в момент геополітичних змін і посилення глобальної конкуренції¹⁸².

Європейська комісія прагне забезпечити узгодженість між промисловою, екологічною, кліматичною й енергетичною політикою для створення оптимального бізнес-середовища для сталого зростання, створення робочих місць й інновацій. Для досягнення цієї мети Комісія розробила амбітний порядок денний перетворення економіки ЄС у кругову, де цінність продуктів і матеріалів зберігається якомога довше, що приносить значні економічні вигоди. Комісія також підтримує промисловість у контексті переходу до кліматично нейтральної економіки та покращує енергоефективність продукції через законодавство у сфері екодизайну¹⁸³.

У Європейському Союзі *підприємством* (enterprise) вважають «будь-який суб'єкт господарювання, який здійснює господарську діяльність, незалежно від його юридичної форми. Це, зокрема, стосується самозайнятих осіб і сімейних підприємств, які займаються ремісничою чи іншою діяльністю, та товариств або асоціацій, що регулярно займаються господарською діяльністю»¹⁸⁴. До суб'єктів підприємництва в ЄС належать: суб'єкти мікропідприємництва (microenterprise), малого підприємництва (small enterprise) та середнього підприємництва (medium-sized enterprises) (табл. 2.6)¹⁸⁵.

Таблиця 2.6

Критерії для визначення малого та середнього підприємництва в ЄС¹⁸⁶

Категорія підприємств	Чисельність працівників, осіб	Річний оборот,	або	Річний баланс,
		млн євро		млн євро
Середні	< 250	≤ 50		≤ 43
Малі	< 50	≤ 10		≤ 10
Мікро	< 10	≤ 2		≤ 2

¹⁸² Industrial policy. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en

¹⁸³ Sustainability and circular economy. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability_en

¹⁸⁴ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>

¹⁸⁵ Там само.

¹⁸⁶ Складено за: What is an SME? European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

Серед видів підприємств, що враховуються при розрахунку чисельності працівників і фінансових показників, виділяють такі¹⁸⁷:

1. *Автономне підприємство* (autonomous enterprise) – це будь-яке підприємство, яке не класифікується як підприємство-партнер або як пов'язане підприємство.

2. *Підприємства-партнери* (partner enterprises) – це всі підприємства, які не класифікуються як пов'язані підприємства і між якими існують такі відносини: підприємство (вищестояще підприємство – upstream enterprise) має виключно або спільно з одним або кількома пов'язаними підприємствами 25 % або більше капіталу або виборчих прав іншого підприємства (нижчестояще підприємство – downstream enterprise).

Однак підприємство може бути класифіковане як автономне і не мати жодних підприємств-партнерів, навіть якщо цей 25-відсотковий поріг досягнутий або перевищений наступними інвесторами, за умови, що ці інвестори не пов'язані ні окремо, ні спільно з відповідним підприємством:

- державні інвестиційні корпорації, венчурні компанії, фізичні особи або групи фізичних осіб, які здійснюють регулярну венчурну інвестиційну діяльність й інвестують власний капітал у підприємства, що не котируються на біржі («бізнес-ангели», business angels), за умови, що сумарна інвестиція цих бізнес-ангелів в одне підприємство становить менше як 1250000 євро;
- університети чи неприбуткові дослідницькі центри;
- інституційні інвестори, зокрема фонди регіонального розвитку;
- автономні органи місцевого самоврядування із річним бюджетом менше як 10 млн євро та кількістю мешканців менше 5000 осіб.

3. *Пов'язані підприємства* (linked enterprises) – це підприємства, які мають один із таких видів відносин:

- підприємство має більшість виборчих прав акціонерів або членів на іншому підприємстві;
- підприємство має право призначити або знімати більшість членів адміністративного, керівного або наглядового органа іншого підприємства;

¹⁸⁷ Там само.

- підприємство має право здійснювати домінуючий вплив на інше підприємство відповідно до договору, укладеного з цим підприємством, або положення, що міститься в його статуті;
- підприємство, яке є акціонером або членом іншого підприємства, контролює самостійно, відповідно до угоди з іншими акціонерами чи членами відповідного підприємства, більшість виборчих прав акціонерів або членів відповідного підприємства.

Малі та середні підприємства (МСП) – основа європейської економіки. Частка МСП (Small and medium-sized enterprises, SMEs) становить 99 % (табл. 2.7) усіх підприємств у Євросоюзі. За останні п'ять років вони створили близько 85 % нових робочих місць і забезпечили дві третини загальної зайнятості у приватному секторі. Європейська комісія вважає МСП та підприємництво ключовими для забезпечення економічного зростання, інновацій, створення робочих місць і соціальної інтеграції в ЄС¹⁸⁸.

Визначення *поняття «малі та середні підприємства»* важливе в контексті доступу до фінансів і програм підтримки Євросоюзу, спрямованих саме на ці підприємства¹⁸⁹. Зокрема, у Рекомендації Комісії від 6 травня 2003 р.¹⁹⁰ зазначено, що основні чинники, які визначають, чи належить підприємство до категорії МСП, – такі: 1) чисельність працівників; 2) оборот, або загальний баланс. Проте дані межі (стелі) застосовуються лише для окремих фірм. Фірма, яка входить до складу групи компаній, може також потребувати включення даних про чисельність працівників/оборот/баланс відповідної групи¹⁹¹.

Так, суб'єкт мікропідприємництва – підприємство з кількістю працівників менше як 10 осіб, а річний оборот та/або загальний річний баланс такого підприємства не перевищує 2 млн євро. До

¹⁸⁸ Entrepreneurship and Small and medium-sized enterprises (SMEs). European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes_en

¹⁸⁹ What is an SME? European Commission : вебсайт. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

¹⁹⁰ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>

¹⁹¹ What is an SME? European Commission : вебсайт. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

категорії суб'єктів малого підприємництва належать підприємства, на яких працює менше як 50 осіб, а їхній річний оборот та/або загальний річний баланс не перевищує 10 млн євро.

Таблиця 2.7

Частка мікро-, малих, середніх і великих підприємств у загальній кількості підприємств країн-членів ЄС-28, 2018 р., %¹⁹²

	Категорія підприємств за розміром			
	Мікро МСП	Малі МСП	Середні МСП	Великі підприємства
ЄС-28	93,0	5,9	0,9	0,2
Німеччина	82,0	15,1	2,4	0,5
Австрія	87,1	10,9	1,6	0,3
Люксембург	87,5	10,1	1,9	0,5
Данія	88,2	9,6	1,9	0,3
Румунія	88,4	9,5	1,8	0,3
Великобританія	90,0	8,4	1,3	0,3
Хорватія	90,9	7,5	1,2	0,3
Фінляндія	90,9	7,5	1,3	0,3
Естонія	91,3	7,1	1,3	0,2
Латвія	91,6	7,0	1,3	0,2
Болгарія	91,8	6,8	1,2	0,2
Ірландія	91,9	6,7	1,2	0,2
Кіпр	92,9	6,1	0,9	0,1
Мальта	93,1	5,6	1,1	0,2
Литва	93,1	5,6	1,1	0,2
Угорщина	94,1	4,9	0,8	0,2
Швеція	94,6	4,5	0,8	0,1
Бельгія	94,6	4,6	0,7	0,2
Іспанія	94,7	4,7	0,6	0,1
Словенія	94,7	4,3	0,8	0,2
Італія	94,9	4,5	0,5	0,1
Португалія	95,4	3,9	0,6	0,1
Франція	95,5	3,8	0,6	0,1
Нідерланди	95,6	3,5	0,8	0,2
Чехія	96,0	3,2	0,7	0,2
Польща	96,1	2,9	0,8	0,2
Словаччина	97,2	2,2	0,5	0,1
Греція	97,4	2,3	0,3	0,0

¹⁹² Складено за: Annual report on European SMEs 2018/2019. Research & Development and Innovation by SMEs. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38365/attachments/2/translations/en/renditions/native>

До категорії суб'єктів середнього підприємництва зараховують підприємства із чисельністю працівників менше як 250 осіб і які мають річний оборот, що не перевищує 50 млн євро та/або загальний річний баланс, що не перевищує 43 млн євро¹⁹³.

Варто зазначити, що підприємство не може вважатися суб'єктом МСП, якщо 25 % і більше капіталу або виборчих прав безпосередньо або опосередковано, спільно або індивідуально контролює один або декілька державних органів¹⁹⁴.

Європейський Союз активно підтримує розвиток МСП:

1. *Створює сприятливе для бізнесу середовище.* Комісія у своїх діях щодо МСП керується положеннями Акта про малий бізнес ЄС¹⁹⁵.

2. *Сприяє підприємству.* Комісія сприяє розвитку підприємництва через План дій у сфері підприємництва¹⁹⁶, підтримує розвиток підприємницької освіти та надає інструменти підтримки, потрібні для підприємців.

Варто зазначити, що План дій «Підприємництво 2020» визначає три сфери, що вимагають негайного втручання: а) підприємницька освіта та навчання для підтримки зростання та створення бізнесу; б) усунення наявних адміністративних бар'єрів і підтримка підприємців на найважливіших етапах життєвого циклу бізнесу; в) відновлення культури підприємництва в Європі та виховання нового покоління підприємців.

3. *Покращує доступ до нових ринків й інтернаціоналізацію.* Пріоритет Комісії – гарантувати, що підприємства можуть покладатися на сприятливе для бізнесу середовище й отримувати максимальну користь від транскордонної діяльності і в межах єдиного ринку ЄС, і за межами Євросоюзу.

¹⁹³ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>

¹⁹⁴ Там само.

¹⁹⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Think Small First” – A “Small Business Act” for Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0394>

¹⁹⁶ Entrepreneurship 2020 Action plan. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0795>

4. *Полегшує доступ до фінансів.* Доступ до фінансів – найактуальніше питання для багатьох малих підприємств. Комісія працює над покращенням умов фінансування МСП і надає інформацію про фінансування. Директива ЄС стосовно протидії затримок платежів за комерційними угодами (The Late Payment Directive)¹⁹⁷ також посилює права підприємств на забезпечення відповідної своєчасної оплати.

5. *Підтримує конкурентоспроможність й інноваційність малого та середнього бізнесу.* Сприяння конкурентоспроможності й інноваційності – ключові аспекти політики ЄС стосовно промисловості та підприємницької діяльності, зокрема щодо розвитку малого та середнього бізнесу.

6. *Забезпечує ключові мережі підтримки та надає потрібну інформацію для малого та середнього бізнесу.* Бізнес-портал *Your Europe Business Portal*¹⁹⁸ – практичне керівництво щодо правил ведення бізнесу в усіх країнах-членах ЄС. Він надає підприємцям інформаційні й інтерактивні послуги, які допомагають їм розширити свій бізнес за кордоном, зокрема інформацію про старт і зростання, оподаткування, торгівлю між країнами, людські ресурси, вимоги до продукції, державні договори, екологічні запити.

Європейська мережа підприємств¹⁹⁹ допомагає МСП та підприємцям отримувати доступ до відомостей про ринок, долати юридичні перешкоди та знаходити потенційних ділових партнерів по всій Європі. Інтернет-ресурс SME Internationalisation support надає інформацію про зовнішні ринки та можливості інтернаціоналізації бізнесу. Єдиний портал для підтримки з фінансових питань (Portal on Access to Finance) допомагає малим і середнім підприємствам знаходити фінанси, які надає ЄС.

7. *Підтримує стартапи, зокрема розширює масштаби діяльності.* Ініціатива Комісії щодо стартапів і скейлапів (Start-up and scale-up initiative) має на меті надати багатьом інноваційним підприємцям Європи всі можливості стати провідними світовими

¹⁹⁷ Directive 2011/7/EU of The European Parliament and of The Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:048:0001:0010:EN:PDF>

¹⁹⁸ Your Europe. URL: https://europa.eu/youreurope/business/index_en.htm

¹⁹⁹ Enterprise Europe Network. URL: <https://een.ec.europa.eu/>

компаніями. Вона об'єднує всі наявні можливості, які пропонує ЄС, а також додає нові, зосереджуючись на інвестиціях у венчурний капітал, законі про неплатоспроможність, оподаткування тощо²⁰⁰.

Із початку 2000-х рр. Європейська комісія також активно підтримує розвиток соціальної відповідальності бізнесу, або ж корпоративної соціальної відповідальності (КСВ). КСВ була визначена у відповідній Стратегії як «відповідальність підприємств за їх вплив на суспільство». Для того, щоб компанії відповідали вимогам соціальної відповідальності, їм «потрібно запровадити процес інтеграції соціальних, екологічних, етичних прав людини та споживчих проблем у власні бізнес-операції й основну стратегію у тісній співпраці із зацікавленими сторонами для максимального створення спільної цінності для їх власників/акціонерів і громадянського суспільства загалом і виявлення, запобігання та пом'якшення можливих несприятливих наслідків»²⁰¹.

Комісія вважає, що КСВ має важливе значення для сталого розвитку, конкурентоспроможності й інноваційності і підприємств, і економіки Євросоюзу загалом: соціальна відповідальність бізнесу надає важливі переваги компаніям у сфері управління ризиками, економії витрат, доступу до капіталу, взаємодії з клієнтами, управління людськими ресурсами та їх здатності до інновацій; в інтересах економіки ЄС вона робить компанії значно стійкішими й інноваційними, що сприяє сталому розвитку економіки; в інтересах суспільства соціальна відповідальність бізнесу пропонує комплекс цінностей, дотримуючись яких можна побудувати згуртованіше суспільство та закласти основу переходу до функціонування сталої економічної системи. До керівних принципів й основних норм Стратегії соціальної відповідальності бізнесу, розробленої Європейською комісією, належать: Глобальний договір ООН; Керівні принципи ООН у сфері бізнесу та прав людини; Міжнародний стандарт ISO 26000:2010 «Керівництво із соціальної відповідальності»; Тристороння декларація принципів стосовно

²⁰⁰ Entrepreneurship and Small and medium-sized enterprises (SMEs). European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes_en

²⁰¹ Commission Staff Working document – Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu>

багатонаціональних підприємств та соціальної політики Міжнародної організації праці (МОП); Керівні принципи Організації економічного співробітництва й розвитку для багатонаціональних підприємств²⁰².

Правові засади здійснення підприємницької діяльності закріплені в низці статей ДФЄС, зокрема ст. 49, 173 та ін. Норми європейського права забороняють будь-які обмеження свободи ведення підприємницької діяльності громадянами держав-членів на території іншої держави-члена. Така заборона стосується також обмежень щодо створення агентств, філій чи дочірніх компаній громадянами іншої держави-члена на території, де здійснюється господарська діяльність. Причому компанії чи фірми, які створені відповідно до права держави-члена і мають власний зареєстрований офіс, керівний орган або головне місце ведення підприємницької діяльності в межах Союзу, мають такі ж права, як і особи держави-члена²⁰³.

Загалом законодавство ЄС щодо компаній охоплює значну кількість нормативно-правових актів, ухвалених Європейським парламентом, Радою ЄС або Європейською комісією²⁰⁴, що регулюють відповідні сфери підприємницької діяльності. Вагоме значення у цьому контексті має *Акт про малий бізнес ЄС* (далі – Акт)²⁰⁵. Це основа всебічної політики щодо МСП на рівні Євросоюзу та його країн-членів. Акт спрямований на покращення підходу до підприємництва в Європі, спрощення регуляторного та політичного середовища для малих і середніх підприємств й усунення бар'єрів, що залишаються на шляху їх розвитку. До головних пріоритетів Акта належать: сприяння підприємству, зменшення регуляторного навантаження, поліпшення доступу до фінансування та ринків й інтернаціоналізація. Цей Акт пропагує принцип: «Спершу думай про

²⁰² Corporate Social Responsibility & Responsible Business Conduct. European Commission. URL: http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility_en.

²⁰³ Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629%D0%B1-15>

²⁰⁴ Законодавство про компанії. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_45877

²⁰⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Think Small First” – A “Small Business Act” for Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0394>

мале» (“think small first”) та сприяє розвитку підприємництва серед європейських громадян²⁰⁶.

Законодавство ЄС також вимагає від великих компаній розкривати певну інформацію про те, у який спосіб вони здійснюють власну діяльність й управляють соціальними й екологічними викликами (Директива 2014/95/EU). Починаючи із 2018 р. компанії зобов’язані включати нефінансові показники у свої річні звіти. Крім того, у червні 2017 р. Комісія оприлюднила рекомендації C/2017/4234²⁰⁷, які охоплюють методологію звітності нефінансової інформації, щоб допомогти компаніям розкривати дані щодо екологічних і соціальних складників їхньої діяльності. Ці рекомендації необов’язкові. Компанії можуть на власний розсуд обирати, яких рекомендацій дотримуватися: міжнародних, Євросоюзу або ж національних, враховуючи власні характеристики й особливості бізнес-середовища²⁰⁸.

Ключова інституція ЄС, що здійснює і пряме, і опосередковане регулювання підприємницької діяльності, – Європейська комісія, зокрема *Генеральний директорат з питань внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва і МСП*. Безпосередню організацію програмної підтримки підприємництва у ЄС здійснює *Виконавче агентство з питань МСП*²⁰⁹.

Кошти в межах програм ЄС, як правило, не надають як пряме фінансування, а як підтримку через місцеві, регіональні чи національні органи влади або фінансових посередників, як-от: банки й організації венчурного капіталу, які здійснюють фінансування за допомогою фінансових інструментів. Фінансові інструменти Євросоюзу – це схеми розподілу ризиків. Наприклад, гарантії для фінансових посередників, які надають позики, здійснюють

²⁰⁶ The small business act for Europe. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en

²⁰⁷ Non-financial reporting. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en

²⁰⁸ Кицюк І. В. Вплив корпоративної соціальної відповідальності на інноваційність та конкурентоспроможність бізнесу. Маркетинг та менеджмент у фокусі викликів нової економіки : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Ужгород, 26–28 квіт. 2018 р. Ужгород, 2018. С. 383–386.

²⁰⁹ The Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME). URL: <https://ec.europa.eu/easme/en>

фінансування оренди або спільні інвестиції з фондами венчурного капіталу, підкріпленими фондами ЄС.

Остаточну підтримку надають авторитетні фінансові посередники, як-от: банки, лізингодавці, товариства взаємних гарантій, надавачі мікрофінансування та фонди венчурного капіталу. Вони «ближчі» до кінцевих бенефіціарів і, відповідно, більш кваліфіковані для оцінки їхніх потреб і ризиків. Рішення щодо надання позик, гарантій чи венчурного капіталу приймають місцеві фінансові установи. Від них залежать точні умови фінансування (як-от: сума, тривалість, відсоткова ставка та збори). Фінансові інструменти ЄС зорієнтовані на ринок; асигнування країн не передбачені, а доступність фінансування залежить від зацікавленості місцевих фінансових установ, які беруть участь у схемі. Зазвичай фінансові посередники створюють індивідуальні продукти, що відповідають потребам МСП на їхньому ринку.

Європейська комісія використовує фінансові інструменти та допомагає країнам ЄС поширювати добрі практики у таких напрямках політики: позики та гарантії; венчурний капітал; бізнес-ангели; зростання фондових ринків; краудфандинг; фінтех/блокчейн. Спільне опитування Комісії/ЄЦБ щодо доступу до фінансування підприємств (SAFE) відстежує зміни в доступі до фінансування малого бізнесу.

Основні фінансові ініціативи ЄС:

- повідомлення «План дій щодо поліпшення доступу до фінансування малих та середніх підприємств» передбачає, що економічний успіх Європи залежить від зростання МСП, але труднощі в отриманні фінансів – головна перешкода на шляху до цього зростання;
- програма ЄС «Конкурентоспроможність підприємств малого та середнього бізнесу на 2014–2020 роки» (COSME) покращує доступ до кредитів і фінансування власного капіталу для малого бізнесу;
- фінансові інструменти COSME діють спільно з інструментами Рамкової програми ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт 2020»: InnovFin – Фінанси ЄС для інноваторів;
- стартапи та малий бізнес, що базуються в країні-члені Євросоюзу або в асоційованій країні, можуть отримувати фінансування та підтримку ЄС для інноваційних проєктів із потенціалом

створення ринку в межах пілотного проєкту Європейської інноваційної ради (EIC)²¹⁰.

Щорічний звіт щодо діяльності європейських МСП – частина Огляду продуктивності МСП (SME Performance Review), одного з основних інструментів, який використовує Європейська комісія для моніторингу й оцінки прогресу країн у впровадженні Акту про малий бізнес ЄС на щорічній основі. Він надає короткий огляд розміру, структури та значення МСП для європейської економіки, а також минулих і прогнозованих показників діяльності малих і середніх підприємств, починаючи від 2008 р. Зокрема, останнє видання зосереджене на продуктивності МСП у сфері науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт й інноваціях²¹¹.

За даними звіту, 2018 р. в ЄС–28 налічувалося близько 25 млн малих і середніх підприємств, із яких 93 % припадає на частку мікропідприємств. Загалом частка МСП – 99,8 % усіх підприємств нефінансового бізнес-сектора ЄС–28 і генерує 56,4 % доданої вартості та 66,6 % зайнятості. Нефінансовий бізнес-сектор генерує 54,5 % ВВП ЄС–28 і 61,4 % від загальної кількості зайнятості.

Вага МСП в економіці держав-членів помітно відрізняється. Середній показник ЄС–28 у 2018 р. становив 58 малих і середніх підприємств на 1 тис. жителів, але в країнах-членах цей показник коливався від 29 у Румунії до 115 у Чехії. З усієї кількості МСП нефінансового бізнес-сектора ЄС–28 у 2018 р. 28,4 % були активними у наукоємних галузях, а 1,0 % – у високотехнологічних.

У звіті зазначено, що *МСП забезпечують значний приріст доданої вартості (60 %)*. Зокрема, мікропідприємства генерують 28,5 % приросту, тоді як частки, що припадають на малі та середні підприємства, становлять 16,9 % та 14,1 %, відповідно. МСП здійснили більший внесок у зростання доданої вартості упродовж останніх років (тобто з 2016 по 2018 рр.) порівняно з тривалішим періодом із 2013 по 2018 рр. Збільшення внеску МСП майже повністю стосується мікропідприємств.

²¹⁰ Access to finance for SMEs. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/access-to-finance_en

²¹¹ Annual report on European SMEs 2018/2019. Research & Development and Innovation by SMEs. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38365/attachments/2/translations/en/renditions/native>

Найбільше зростання доданої вартості та зайнятості МСП в ЄС–28 простежувалось у менш наукоємних галузях. Продуктивність праці покращилася головню завдяки зростанню доданої вартості. Окрім того, показники МСП ЄС щодо зайнятості та кількості підприємств були значно кращими, ніж відповідні показники МСП Японії та США. Додана вартість і зайнятість МСП зросли у 2018 р. в усіх державах-членах ЄС вперше за останні роки (додана вартість – на 4,1 %, а зайнятість – на 1,8 %).

Тенденції інноваційної діяльності МСП значно відрізняються між країнами-членами. Майже 50 % МСП ЄС здійснювали інноваційну діяльність упродовж 2014–2016 років. Серед них лише деякі розробили революційні інновації, а інші зосередили свою увагу на поетапних інноваціях. Участь МСП в інноваційній діяльності сильно різниться у межах ЄС. Наприклад, частка інноваційних МСП у загальній кількості МСП становить від 10 % у Румунії і до 66 % у Португалії. Для ЄС–28 частка інновацій була відносно стабільною упродовж 2004–2016 рр. Проте така стабільність маскує значні відмінності між державами-членами. Так, частка інноваційних МСП зросла в Австрії, Бельгії, Хорватії, Естонії, Греції, Франції, Угорщині, Литві, Латвії, Португалії та Великобританії, тоді як у Кіпрі, Мальті, Чехії, Німеччині, Фінляндії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії та Швеції – зменшилася. Розбіжності між державами-членами частково можна пояснити різними тенденціями в галузі.

Також варто зазначити, що *в ЄС – вісім із 30 найкращих стартап-екосистем у світі*. Хоча стартапи мають усі держави-члени, низка менших держав-членів (Кіпр, Естонія, Литва, Латвія та Мальта) виділяються найвищою інтенсивністю стартапів у ЄС. Нещодавно випущений Європейський стартап Монітор 2019 (European Startup Monitor 2019) надає докладну інформацію про кількість стартапів²¹².

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні категорії суб'єктів підприємництва у ЄС.
2. У чому полягає сутність категорії «підприємства-партнери»?
3. Які існують критерії визначення МСП в ЄС?

²¹² Там само.

4. Які основні напрями підтримки розвитку МСП в ЄС?
5. Як ЄС забезпечує ключові мережі підтримки та надає потрібну інформацію для малого та середнього бізнесу?
6. Які існують основні фінансові ініціативи ЄС у сфері МСП?
7. Які останні тенденції розвитку МСП в ЄС?

Тема 10

Оподаткування

Оподаткування – важливий складник державної політики, що забезпечує ефективне функціонування всього державного організму. Податкова політика – сфера діяльності ЄС, проте організація не відіграє прямої ролі в зборі податків або в установленні податкових ставок. Розмір податку, який сплачує кожен громадянин країни, що входить до складу Євросоюзу, та напрями витрат зібраних податків визначають національні уряди.

У ЄС стежать за національними податковими правилами в деяких сферах. Особливо це стосується ділової та споживчої політики Євросоюзу, щоб забезпечити такі *цїлі*:

- вільний обїг товарів, послуг і капіталу на єдиному ринку ЄС;
- підприємства в одній країні не мають несправедливої переваги перед конкурентами в іншій;
- податки не дискримінують споживачів, робітників чи підприємства інших країн ЄС²¹³.

Податкова політика в ЄС має *два складники*: пряме оподаткування, яке залишається відповідальністю держав-членів, і непряме оподаткування, що впливає на вільний рух товарів і свободу надання послуг на єдиному ринку.

Що стосується *прямого оподаткування*, то ЄС встановив деякі гармонізовані стандарти щодо оподаткування підприємств й особистого оподаткування, а країни-члени вжили спільних заходів щодо запобігання ухилення від сплати податків і подвійного оподаткування.

²¹³ Towards fair, efficient and growth-friendly taxes. URL: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_en

Що стосується *непрямого оподаткування*, то ЄС координує й узгоджує закон про податок на додану вартість (ПДВ) й акцизні збори. Це гарантує, що конкуренція на внутрішньому ринку не буде викривлена різницею ставок непрямого оподаткування та існуванням систем, що надають підприємствам однієї країни несправедливу перевагу перед іншими.

Для ефективної реалізації податкової політики в ЄС розроблено низку *правових актів*. Положенням щодо оподаткування присвячені ст. 110–113 ДФЄС. У ст. 110 зазначено, що «жодна держава-член прямо або опосередковано не накладає на продукцію інших держав-членів внутрішні податки будь-якого типу, що перевищують податки, прямо або опосередковано накладені на подібну продукцію національного виробництва». Ця та наступні статті створюють передумови для гармонізації податкових систем держав-членів виключно у контексті потреб формування спільного ринку ЄС.

Сплату прямих податків регулюють: *Рекомендація Комісії 2012/772/ЄС* від 6 грудня 2012 р. щодо агресивного податкового планування; Повідомлення Комісії до ЄП та Ради «План дій щодо посилення боротьби з податковими шахрайствами й ухиленням від сплати податків» від 6 грудня 2012 р.; *Директива № 2011/96/ЄС* про загальну систему оподаткування, що застосовується у випадку материнських і дочірніх компаній різних держав-членів від 25 листопада 2013 р. Остання спочатку була розроблена для того, щоб запобігати подвійному оподаткуванню доходів компаній однієї групи, що базуються в різних країнах Євросоюзу. Однак деякі компанії використовували положення директиви та невідповідність національних податкових норм, щоб уникнути оподаткування в будь-якій країні ЄС. Тому до неї неодноразово вносились зміни, спрямовані на усунення відповідних можливостей.

Основний документ, що регулює стягнення непрямих податків, – *Директива Ради № 2008/7/ЄС* від 12 лютого 2008 р. щодо непрямих податків на збір капіталу. Серед інших документів варто відзначити *Директиву № 1999/62/ЄС* ЄП та Ради від 17 червня 1999 р. про стягнення плати з важких вантажних автомобілів за користування певною інфраструктурою. Вона узгоджує умови, за яких національні органи можуть застосовувати податки, мита та збори користувачів на товари, що перевозяться автомобільним транспортом. *Директива*

№ 2003/96/ЄС встановлює мінімальний рівень оподаткування для всіх моторних палив.

Директива № 2007/74/ЄС передбачає звільнення від сплати податку на додану вартість й акцизного збору товарів, що ввозять особи, які подорожують із країн, що не входять в ЄС. *Директива № 2006/112/ЄС* щодо спільної системи податку на додану вартість узагальнює та уточнює чинне законодавство Євросоюзу щодо ПДВ. У *Директиві № 2008/9/ЄС* щодо правила повернення податку на додану вартість для платників податків, які не встановлені в країні відшкодування, але діють в іншій країні ЄС, докладно окреслено правила повернення податку на додану вартість (ПДВ), передбачені Директивою № 2006/112/ЄС.

Директива № 92/83/ЄЕС встановлює правила ЄС щодо податків на алкоголь й алкогольні напої. Європейська комісія публікує повний список акцизних ставок та митних зборів, що діють у країнах ЄС двічі на рік. *Директива Ради № 2011/64/ЄС* встановлює загальні принципи та мінімальні ставки акцизних зборів на тютюнові вироби на всій території ЄС. *Директива № 95/60/ЄС* спрямована на забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку та запобігання неправильному використанню певних нафтопродуктів, що підлягають акцизному оподаткуванню. *Директива № 2003/96/ЄС* встановлює правила ЄС щодо податків із електроенергії, усіх моторних палив і більшості палив для опалення.

Вагому роль для гармонізації і регулювання податкових процесів у ЄС відіграють директиви № 2009/55/ЄС, 83/182/ЄЕС, 2010/24/ЄС, регламенти № 389/2012 та 1286/2013 тощо.

Оскільки кожна країна проводить податкову політику відповідно до пріоритетів розвитку національних економік, у Європейському Союзі відмовилися від побудови наднаціональної податкової системи. Натомість обрано шлях адаптації законодавства кожної країни-учасниці для підпорядкування національних податкових систем спільним завданням загальноєвропейської інтеграції. Інтеграційні процеси в оподаткуванні у ЄС забезпечуються через гармонізацію податкових систем, тобто через координацію національних податкових політик, наближення рівня оподаткування й уніфікації його бази, переліку податкових пільг. Успішність податкової політики пов'язується з тим, що своєчасно було

розроблено та науково обґрунтовано концепцію податкової гармонізації з урахуванням потреб розвитку економіки країн-членів.

Інституційно реалізацію податкової політики ЄС забезпечують Рада ЄС і Європейська комісія (див. ст. 113 Договору про функціонування ЄС). Європарламент й Економіко-соціальний комітет виконують консультативну функцію у цьому процесі. Рішення ухвалює Рада за спеціальною законодавчою процедурою (одноголосно) та виключно у сфері непрямого оподаткування. У структурі Комісії відповідні функції покладені на *Генеральний директорат з питань оподаткування і митного союзу (DG TAXUD)*²¹⁴, що функціонує під координацією Комісара з економічних питань та у співпраці з його офісом²¹⁵.

При сплаті прямих податків деякі платники можуть використовувати складні, іноді штучні умови, щоб перенести свою податкову базу в інші юрисдикції в межах ЄС або за його межами. Роблячи це, вони використовують переваги невідповідностей у національному законодавстві, щоб гарантувати, що певні статті доходу залишаються неприкладеними ніде, або використовувати різниці в ставках податку. Цю проблему називають агресивним податковим плануванням²¹⁶.

Агресивне податкове планування має багато форм, а його наслідки – подвійні нарахування (податки відраховуються і в країні бази оподаткування, і в країні проживання платника) та подвійне неоподаткування (наприклад, дохід, який не оподатковується в країні, де він заробляється, і звільняється в країні проживання).

Комісія закликає країни ЄС забезпечити, щоб у конвенціях про подвійний податок, укладених із іншими країнами, було включено положення, розроблене для розв'язання питання подвійного неоподаткування. Рекомендовано використовувати загальні правила щодо зловживань у податковій сфері, щоб допомогти забезпечити послідовність й ефективність податкового регулювання.

²¹⁴ Taxation and Customs Union / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/taxation-and-customs-union_en

²¹⁵ Paolo Gentiloni's Team / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/gentiloni/team_en

²¹⁶ Aggressive tax planning. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:21_1

Непряме оподаткування включає непрямі податки на збір капіталу, податок на додану вартість (ПДВ), акцизні збори. Країни ЄС не можуть стягувати непрямий податок із залучення капіталу до компаній. Ці транзакції впливають, зокрема, на:

- внески капіталу;
- позики або послуги, що надаються як частина внесків капіталу;
- реєстрацію або інші формальності, потрібні перед початком бізнесу;
- зміну інструментів, які використовує компанія;
- операції з реструктуризації²¹⁷.

Також заборонено стягувати непрямі податки на випуск певних цінних паперів і боргових зобов'язань. Однак країни ЄС можуть стягувати певні митні збори, збори чи податок на додану вартість. Більшість країн Євросоюзу стягують непрямі податки за перевезення транспортних засобів, користування транспортною інфраструктурою, зокрема дорогами. ЄС запровадив *Євровіньєтку* для відновлення витрат на будівництво, обслуговування, ремонт і довілля, забезпечення чесної конкуренції та запобігання дискримінації²¹⁸.

ПДВ застосовується до всіх операцій, які здійснюються в ЄС для сплати податковою особою, тобто будь-якою фізичною особою чи органом, який постачає товари та послуги в процесі діяльності²¹⁹. Імпорт будь-якої особи також обкладається ПДВ. Оподатковувані операції включають поставки товарів чи послуг, придбання товарів у межах ЄС й імпорт товарів до Євросоюзу ззовні. Правила щодо місця оподаткування залежать від характеру операції, виду товару та залучення транспорту. ПДВ нараховується, коли товари чи послуги поставляють відповідно до угоди. Він може стягуватися за покупку всередині ЄС, коли завершено постачання товарів у відповідну країну. При імпорті ПДВ нараховується, коли товари доставлені.

Оподатковувана сума на поставку товарів і послуг, придбання товарів включає всі платежі постачальника. Там, де товари ввозяться,

²¹⁷ Indirect taxes on raising capital. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l25098>

²¹⁸ Charging of heavy goods vehicles: Eurovignette Directive. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l24045b>

²¹⁹ The EU's common system of value added tax (VAT). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l31057>

ця сума – їхня вартість для митних цілей. Податки й інші збори включені до податкової суми, але сам ПДВ, знижки на ціни та знижки, надані замовнику, не враховують.

Мінімальна стандартна ставка ПДВ у ЄС становить 15 %. Однак майже в усіх державах-членах вона вища та становить у середньому по ЄС-28 21,5 % (табл. 2.8). У низці випадків передбачено звільнення від сплати ПДВ або сплата його за зниженою ставкою²²⁰.

Таблиця 2.8

 Розмір ставки ПДВ у державах ЄС, %²²¹

Держава-член	Найбільш знижена ставка	Знижена ставка	Стандартна ставка	Паркувальна ставка ²²²
Бельгія	–	6/12	21	12
Болгарія	–	9	20	–
Чехія	–	10/15	21	–
Данія	–	–	25	–
Німеччина	–	7	19	–
Естонія	–	9	20	–
Ірландія	4,8	9/13,5	23	13,5
Греція	–	6/13	24	–
Іспанія	4	10	21	–
Франція	2,1	5,5/10	20	–
Хорватія	–	5/13	25	–
Італія	4	5/10	22	–
Кіпр	–	5/9	19	–
Латвія	–	5/12	21	–
Литва	–	5/9	21	–
Люксембург	3	8	17	14
Угорщина	–	5/18	27	–
Мальта	–	5/7	18	–
Нідерланди	–	9	21	–
Австрія	–	10/13	20	13

²²⁰ Exemption from VAT: final importation of goods. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l31013>

²²¹ Складено за: VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2020. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

²²² Знижена ставка ПДВ на деякі види товарів та послуг, що застосовувалась в окремих державах-членах станом на 1.01.1991 р. і залишається чинною сьогодні, але не нижча 12 %.

Продовження таблиці 2.8

Польща	–	5/8	23	–
Португалія	–	6/13	23	13
Румунія	–	5/9	19	–
Словенія	–	5/9,5	22	–
Словаччина	–	10	20	–
Фінляндія	–	10/14	24	–
Швеція	–	6/12	25	–
Великобританія	–	5	20	–

Країни Євросоюзу повинні надати звільнення від сплати ПДВ при остаточному ввезенні певних товарів на визначених умовах, щоб запобігти будь-якому викривленню конкуренції чи ухиленню від сплати податку. Може бути надано звільнення від сплати ПДВ при імпорті:

- особистого майна фізичних осіб, які змінюють звичайне місце проживання з країни, що не є членом ЄС, на країну Євросоюзу;
- товарів із нагоди шлюбу;
- особистого майна, отриманого у спадок;
- шкільного одягу, навчальних матеріалів тощо;
- незначної вартості (максимум 22 євро);
- основних товарів й обладнання для передачі діяльності;
- певної сільськогосподарської продукції або продукції, призначеної для сільськогосподарського використання;
- лікарських засобів, лабораторних тварин, лікувальних, біологічних чи хімічних речовин;
- товарів для використання благодійними організаціями;
- товарів, що імпортуються в контексті міжнародних відносин;
- товарів для сприяння торгівлі;
- товарів для експертизи, аналізу або тестування;
- виробів, які надсилають організаціям, що захищають авторські права або права на промисловий і комерційний патент;
- туристичної інформаційної літератури;
- допоміжних матеріалів для зберігання й охорони товарів під час їх перевезення;
- різних документів, призначених для офіційних органів;
- посліду, кормів для тварин під час їх транспортування;

- паливно-мастильних матеріалів, присутніх у наземних автотранспортних засобах і спеціальних контейнерах;
- товарів для будівництва та утримання меморіалів війни;
- трун, похоронних урн і декоративних похоронних виробів.

У Євросоюзі встановлено правила щодо податків на алкоголь (етиловий спирт або етанол, тобто форму алкоголю, що використовується в алкогольних напоях) й алкогольні напої, категорії алкоголю й алкогольних напоїв, що підлягають оподаткуванню і на які нараховується податок (мито). Енергопродукти й електроенергія, алкоголь й алкогольні напої, тютюн обкладають **акцизним збором**, якщо вони вироблені/видобуті у ЄС або їх ввозять у Євросоюз²²³.

Акцизні товари звільнені від сплати акцизного збору, якщо вони призначені для використання:

- в контексті дипломатичних чи консульських відносин;
- міжнародними організаціями;
- збройними силами країни ЄС;
- британськими збройними силами, що дислоковані на Кіпрі;
- відповідно до угоди, укладеної з країнами, які не є членами ЄС, або міжнародними організаціями.

Країни Євросоюзу можуть також звільнити від сплати акцизних податків товари, які поставляють магазини, що не обкладаються податками, перевозяться в особистому багажі подорожніх до країни, що не є членом ЄС.

Основний інструмент фінансування ініціатив у сфері податкового співробітництва – програма **Fiscalis–2020**. Податкова політика ЄС робить вагомий вклад у боротьбу з податковим шахрайством та забезпечує збір доходів для бюджетів Євросоюзу та держав-членів. Це ключовий елемент у зусиллях щодо зміцнення внутрішнього ринку ЄС. Співіснування національних податкових систем викликає питання подвійного оподаткування та порушення правил конкуренції. Програма Fiscalis–2020 допомагає податковим адміністраціям країн-учасниць знайти шляхи розв’язання цих проблем.

²²³ General arrangements for the holding and movement of products subject to excise duty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:fi0003>

Мета програми: поліпшити функціонування систем оподаткування на внутрішньому ринку через посилення співпраці між країнами-учасницями, їх податковими органами та посадовими особами. Конкретні цілі полягають у підтриманні боротьби проти податкового шахрайства, ухилення від сплати податків й агресивного податкового планування та впровадження законодавства Союзу в сфері оподаткування через:

- забезпечення обміну інформацією;
- підтримку адміністративного співробітництва;
- зменшення адміністративного навантаження на податкові органи та витрат на організацію податкового процесу.

Досягнення цих цілей вимірюється, зокрема, на основі наявності повного доступу до спільної мережі обміну інформацією у рамках Європейських інформаційних систем та відгуків країн-учасниць про результати дій за програмою.

Операційні цілі та пріоритети програми:

- впроваджувати, удосконалювати та підтримувати Європейські інформаційні системи у сфері оподаткування;
- закріплювати навички та компетентність податкових службовців;
- сприяти розумінню та застосуванню законодавства Союзу в сфері оподаткування;
- підтримувати вдосконалення адміністративних процедур й обмін найкращими адміністративними практиками.

Fiscalis–2020 дає змогу національним податковим адміністраціям обмінюватися інформацією та досвідом, спільно розробляти та керувати транс'європейськими базами даних податкової інформації, а також формувати мережі через об'єднання працівників національних податкових служб із усієї Європи. Бюджет Програми на період 2014–2020 рр. становить 223,4 млн євро²²⁴.

Фінансуванню в рамках Fiscalis–2020 підлягають:

- спільні дії податкових адміністрацій чи посадових осіб, як-от:
 - семінари та практикуми;

²²⁴ Supporting EU cooperation in fiscal affairs: Fiscalis 2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:2103_3

- проєктні групи, які зазвичай складаються з обмеженої кількості країн, функціонують упродовж певного періоду для досягнення визначеної мети з точно описаним результатом;
 - дво- або багатосторонній контроль й інші заходи, передбачені законодавством ЄС про адміністративне співробітництво й організовані двома або більше країнами-учасницями;
 - робочі візити, організовані країнами-учасницями або іншою країною, що дають держслужбовцям змогу здобути або розширити знання з питань податкової справи;
 - команди експертів, що створюються з метою забезпечити структуровану оперативну співпрацю між країнами-учасницями програми на довгостроковій основі;
 - активізація та підтримка державних заходів;
 - дослідження;
 - комунікаційні проєкти;
 - інша діяльність з підтримки загальних і конкретних цілей.
- розробка, обслуговування, експлуатація та контроль якості компонентів наявних і нових європейських інформаційних систем, створених відповідно до законодавства Союзу для ефективного зв'язку податкових органів.
 - спільні навчальні заходи для підтримки професійних навичок і знань, що стосуються оподаткування.

Європейська комісія відповідає за виконання програми. Їй допомагає Комітет Fiscalis–2020, який складається з делегатів від кожної держави-члена ЄС. Участь у програмі беруть держави-члени Євросоюзу, держави-кандидати та потенційні кандидати, які долучилися до програми (табл. 2.9).

Fiscalis–2020 реалізується відповідно до щорічних робочих програм, ухвалених Європейською комісією, а кошти виділяються у формі грантів, державних закупівель або відшкодування витрат зовнішніх експертів. Участь у програмі можуть брати посадові особи, які працюють у податкових адміністраціях країн-членів ЄС, країн-кандидатів і потенційних кандидатів, а також країн-партнерів у рамках європейської політики сусідства за певних умов.

**Держави-кандидати та потенційні кандидати,
що беруть участь у Fiscalis–2020**

Держава	Рік початку участі
Албанія	2015
Боснія та Герцеговина	2015
Республіка Північна Македонія	2014
Сербія	2015
Туреччина	2014
Чорногорія	2015

Кейси. Держави ЄС можуть запроваджувати нові податки на своїй території, якщо це не порушує правил добросовісності та рівності у веденні бізнесу щодо підприємств інших країн-членів. Так, із 2011 р. в Римі, Болоньї, Венеції, Флоренції й інших містах Італії запроваджені такі нововведення як сплата туристичних зборів. Туристи сплачують до бюджетів цих міст від 1 до 5 євро за добу за особу. Такі правила діють і в інших містах ЄС, як-от: Кельн (ФРН), Лісабон (Португалія). Проте представники індустрії туризму Італії вважають, що цей збір лише відштовхує туристів із середнім і низьким рівнем доходів. 2012 р. держслужбовці Венеції наводили дані про втрату близько 160 тисяч туристів за чотири місяці.

Водночас у ЄС туристичний збір – звична практика наповнення місцевих бюджетів. У Франції розмір туристичного податку коливається від 0,20 до 1,50 євро в день із однієї людини. Доходи від цього виду податку йдуть на покращення транспортної інфраструктури. У Бельгії туристичний збір вищий. Так, у Брюсселі його розмір становить від 2,15 до 8,75 євро на добу за номер у готелі. У Берліні (ФРН) туристичний збір стягують із 2014 р. Він становить 5 % від розміру плати за нічліг. Такий же розмір туристичного збору діє в Амстердамі (Нідерланди). Туристичний податок в іспанській Барселоні змінюється від 0,75 до 2,50 євро за добу з особи. В Угорщині туристичний збір сплачують усі туристи. Він закладений у ціну готельного номера та незначний. На литовському курорті Паланга теж уведено туристичний податок – 0,3 євро в день²²⁵.

²²⁵ Балак І. О. Роль туристичного збору в розвитку туризму. *Перспективи розвитку економіки України: методологія, практика* : матеріали XXII Міжнар. наук.-практ. конф. (24–25 трав. 2017 р.) / відп. ред. Л. Г. Ліпич. Луцьк : Вежа-Друк, 2017. С. 136–137.

Ще одна проблемна позиція в оподаткуванні на території країн ЄС – функціонування офшорних центрів. Це дає змогу використовувати недоліки національних податкових систем для уникнення або зменшення податкових виплат. Упродовж останніх років робилися спроби унеможливлення таких дій. Але торік низка країн ЄС (зокрема, Угорщина, Ірландія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Словенія, Чехія, Швеція й Естонія) заблокували нове правило, яке змусило б мультинаціональні компанії надати розголосу інформації про те, скільки вони заробляють і сплачують податків у кожній країні Євросоюзу. Доповнення до директиви ЄС розроблено, щоб зробити публічною звітність щодо кожної країни компаній із річним оборотом понад 750 млн євро, як-от: Apple, Facebook і Google. Опоненти наполягають на неготовності законодавчої бази²²⁶.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть складники податкової політики в ЄС.
2. Що таке агресивне податкове планування?
3. Що включає непряме оподаткування в ЄС?
4. Що таке Євровіньєтка та з якою метою її стягують?
5. Чи передбачено звільнення від сплати ПДВ у державах ЄС?
6. Які цілі програми Fiscalis–2020?

Тема 11

Митна діяльність

Європейський Союз виник на основі передачі державами-членами частини свого суверенітету наднаціональним структурам. Питання митного регулювання перейшли у юрисдикцію інтеграційного угруповання після створення 1968 р. митного союзу, тому стало можливим говорити про появу митної політики ЄС.

Митна політика ЄС – це система принципів і напрямів діяльності у сфері захисту митних інтересів і забезпечення економічної безпеки ЄС, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту

²²⁶ Світ про оподаткування. Вісник. Офіційно про податки. № 45–46 (1046). URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100015577-svit-pro-opodatkovannya-1>

єдиного ринку. Введення та розвиток митної політики Євросоюзу пов'язані зі створенням митного союзу ЄС, що передбачає ліквідацію митних бар'єрів між державами-членами та проведення спільної торговельної політики щодо третіх країн.

Митний союз – фундамент Європейського Союзу і важливий елемент функціонування єдиного ринку. ЄС – найбільший торговельний блок у світі, на який припадає близько 15 % світової торгівлі. 2018 р. вартість торгівлі ЄС з іншими країнами становила 3,9 трлн євро. Управляючи цим обсягом міжнародної торгівлі, майже 343 млн митних декларацій опрацювали понад 2000 митних органів ЄС, працюючи цілодобово упродовж 2018 р. Обсяг митних платежів, зібраних того ж року, досяг 25,3 млрд євро²²⁷.

Донедавна роль митниці полягала насамперед у зборі митних платежів й інших податків при імпорті/експорті. Численні події, зокрема розширення та розвиток електронної комерції, загроза терактів й інтернаціоналізація організованої злочинності, змінили середовище, в якому працюють митниці. Митні органи перебувають на передовій у боротьбі з шахрайством, тероризмом й організованою злочинністю, ефективно співпрацюючи з адміністраціями та відомствами, відповідальними за інші політики, зокрема прикордонної та внутрішньої безпеки.

Близько 90 тис. чиновників працюють цілодобово в аеропортах, прикордонних переходах, портах, внутрішніх митних органах чи митних лабораторіях для управління щоденними операціями митного союзу та запобігання в'їзду нелегальних та/або небезпечних вантажів до ЄС²²⁸.

Завдання митних органів ЄС:

- нагляд за міжнародною торгівлею Союзу, сприяючи чесній і відкритій торгівлі, захисту єдиного ринку, спільної торговельної політики й інших спільних політик ЄС;
- забезпечення економічної безпеки ЄС та безпеки його громадян;
- захист фінансових інтересів ЄС та його держав-членів;

²²⁷ EU Customs Union – unique in the world. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world_en

²²⁸ Customs sees what you don't... and protects you. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-sees-what-you-dont-protects-you_en

- підтримка легальної підприємницької діяльності;
- забезпечення охорони довкілля, де це доцільно, у тісній співпраці з іншими органами влади;
- підтримка належного балансу між митним контролем і полегшенням легальної торгівлі²²⁹.

Законодавчу базу митного співробітництва формують ст. 30–33 Договору про функціонування ЄС. Серед актів вторинного законодавства найбільше значення для формування митної політики ЄС мають *регламенти*. Тут варто виділити Регламент ЄП і Ради № 952/2013 від 9 жовтня 2013 р. щодо Митного кодексу Союзу. Це фундаментальний документ митної політики ЄС²³⁰. Вагому роль відіграють, наприклад, Рішення ЄП та Ради № 70/2008/ЄС від 15 січня 2008 р. про електронне середовище для митної справи та торгівлі²³¹.

До організації та реалізації митної політики ЄС мають пряме відношення такі *інституції*, як-от: Європейський парламент, Рада ЄС, Європейська комісія та Суд ЄС. Ухвалення рішень щодо митного співробітництва здійснюється за загальною законодавчою процедурою. Ставки Спільного митного тарифу встановлює Рада за пропозицією Комісії²³². Головні суб'єкти практичної реалізації митної політики у ЄС – *національні митні адміністрації*²³³ та *Генеральний директорат з питань оподаткування та митного союзу* Європейської комісії. При Європейській комісії функціонує декілька комітетів, які виконують дорадчу функцію в ухваленні нею рішень у цій сфері. Головні з них – Комітет з питань митного кодексу, Комітет з програми «Митниця 2020», Комітет з питань імпорту та експорту культурних товарів тощо. Вони здійснюють координацію діяльності

²²⁹ EU Customs strategy. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy_en

²³⁰ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0952>

²³¹ Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597818029456&uri=>

²³² Див. ст. 31 ДФЄС.

²³³ National customs administrations. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/national-customs-websites_en

національних митних адміністрацій і займають важливе місце в адміністративно-правовому регулюванні митною справою в ЄС.

Становлення та розвиток митної політики ЄС можна поділити на такі етапи:

1. Початок створення митного союзу.

Паризький договір 1951 р. про заснування ЄСВС історично став першим правовим актом, що встановив початок у митно-тарифному регулюванні країн-членів Співтовариства. Ст. 4 Договору визнавала імпорتنі й експортні мита або збори, що мають еквівалентний ефект, а також кількісні обмеження на рух товарів, несумісними зі спільним ринком вугілля та сталі, і, відповідно, скасовувала та забороняла їх у межах об'єднання. Встановлено мінімальні та максимальні ставки митних зборів на вугілля та сталь у торгівлі з третіми країнами. Держави-члени зобов'язувалися не встановлювати верхні та нижні межі цих мит.

2. Створення митного союзу.

Найважливіше місце серед «первинних» джерел митного права ЄС займає Римський договір 1957 р про заснування ЄЕС, який сформулював поняття та принципи митного союзу, запропонував затвердження спільного митного тарифу.

3. Початок стандартизації митних процедур у ЄС.

Єдиний європейський акт (ЄЄА) 1987 р. вніс істотні зміни в установчі договори Співтовариства. Зокрема, передбачалося поступове створення єдиного ринку як простору без внутрішніх кордонів, де забезпечений вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталів. Значення формулювання ЄЄА полягає в тому, що заходи зі створення спільного ринку доповнені ліквідацією технічних бар'єрів у торгівлі між країнами-членами та скасуванням прикордонних контрольних формальностей у межах Співтовариства. ЄЄА змінив форми національних митних декларацій. Створено спільну транзитну систему. Це стало початком стандартизації митних процедур у ЄС.

У вересні 1987 р. Співтовариство ратифікувало Міжнародну конвенцію про гармонізовану систему опису і кодування товарів, що дало змогу класифікувати однакові товари у тарифах усіх держав, що приєдналися до конвенції. Регламент № 2658/87 затвердив нову комбіновану номенклатуру, яка об'єднувала номенклатуру

гармонізованої системи підгрупи, встановлену для окремих товарів; на основі комбінованої номенклатури ухвалено інтегрований митний тариф Європейського співтовариства (TARIC)²³⁴.

4. Основний етап становлення митної політики ЄС.

1992 р. ухвалено Маастрихтський договір, який затвердив питання активізації митної співпраці, співробітництва в боротьбі з міжнародними злочинами, зокрема в митній сфері.

12 жовтня 1992 р. Регламентом Ради № 2913/92 ухвалено Митний кодекс ЄС (Community Customs Code), який набрав чинності 1 січня 1994 р. Це логічне завершення політики перших країн-членів ЄЕС, яка полягала в тому, що замість численних національних правових актів відносили у митній сфері повинні регулюватися актами ЄС, для чого має бути проведена велика програма із гармонізації митних правил й ухвалення наднаціональних документів. Митним кодексом визначено митну територію ЄС, характеристики основних термінів митного права Союзу, перелік прав й обов'язків сторін у митних правовідносинах, порядок оскарження рішень митних органів.

Регламентом ЄП і Ради № 952/2013 від 9 жовтня 2013 р. ухвалено новий Митний кодекс ЄС²³⁵. Його ухвалення зумовлене потребою створення для європейських суб'єктів економічної діяльності сприятливих умов використання сучасних можливостей реалізації зобов'язань у міжнародній торгівлі. Застарілі технології, процедури й інші норми митного законодавства, створені для паперової версії митних процедур, призводять до зловживань, завдають шкоди зовнішній економічній безпеці і послаблюють роль митних служб як головних суб'єктів, що здійснюють охорону та нагляд митних кордонів ЄС в процесах міжнародного товарообігу.

Регламентом № 1294/2013 ЄС та Ради ухвалено Програму дій для митниць у ЄС на 2014–2020 рр. – *Митниця 2020*²³⁶. Це програма

²³⁴ Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597835172692&uri=CELEX:31987R2658>

²³⁵ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. *OJ. L 269*, 10.10.2013. P. 1–101. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1461138537303&uri=CELEX:32013R0952>

²³⁶ Action programme for customs in the European Union for the period 2014–2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:12_1

співпраці Євросоюзу в сфері митної політики для підтримки функціонування та модернізації митного союзу через активізацію співробітництва країн-учасниць і їх митних органів. Бюджет становить 523 млн євро.

Оперативні цілі програми:

- розробка, вдосконалення, функціонування та підтримка європейських інформаційних систем для митниці;
- виявлення, розробка, обмін і застосування найкращих робочих практик й адміністративних процедур;
- посилення навичок і компетенцій митних службовців;
- удосконалення співпраці між митними органами ЄС та міжнародними організаціями, країнами, які не є членами ЄС, іншими урядовими органами, зокрема органами нагляду за ринком Євросоюзу та національними органами, а також бізнесом і їх представницькими організаціями.

2018 р. митний союз ЄС відзначав 50 років із моменту його створення (1968 р.). За цей час він розширився з початкових шести країн-членів до 28. Це єдина торгова зона, де всі товари вільно розповсюджуються, незалежно від того, вироблені вони в ЄС чи ввезені з-за його межі. Тобто на кордонах між країнами Євросоюзу немає мита. Мита на товари за межами ЄС зазвичай сплачуються під час їх першого в'їзду в Союз. Національні митні служби в усіх країнах ЄС працюють спільно, щоб керувати щоденними операціями митного союзу (рис. 2.4).

Співпраця між державами-членами поглиблюється, а особливо в прикордонних територіях у межах ЄС. Хороший приклад такої еволюції співробітництва – місто Торньо в найпівнічнішій частині Фінляндії на кордоні зі Швецією. Воно утворює міський комплекс-побратим разом із містом Хапаранда з іншого боку кордону. Митний союз ЄС зблизив два міста та ще більше розширив їхню співпрацю²³⁷.

Ухвалення оновленого Митного кодексу знаменувало новий *сучасний етап митної політики ЄС*, який характеризується подальшою модернізацією, спрощенням митних процедур й уніфікацією умов ведення бізнесу на єдиному ринку Союзу.

²³⁷ Там само.

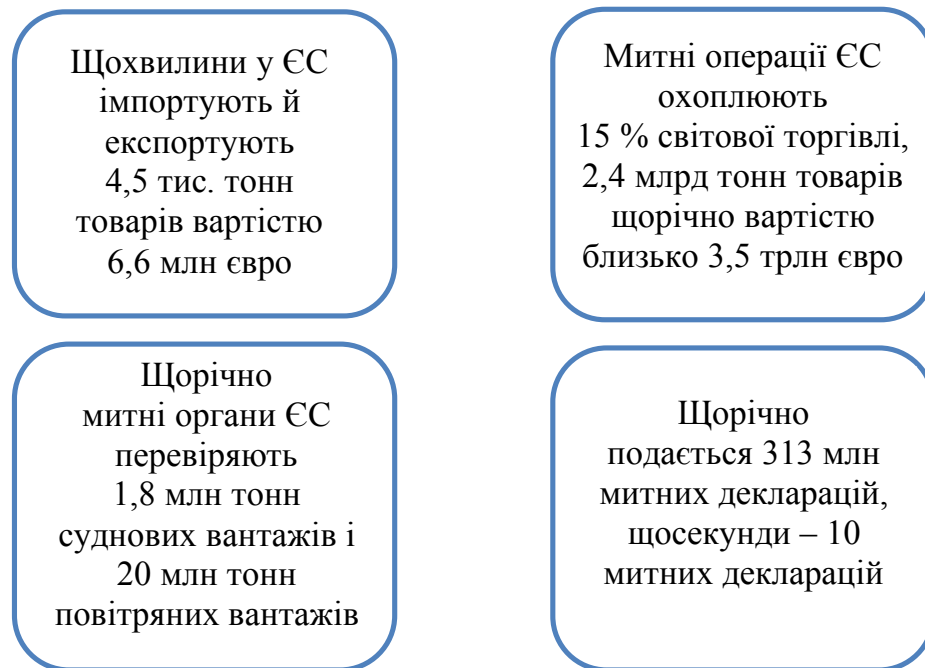


Рис. 2.4. Факти митних операцій у ЄС²³⁸

Одна із важливих умов, що сприяють якісній та ефективній реалізації цих напрямів, – ступінь інформаційного розвитку митних органів. Весь обмін інформацією між митними органами й економічними контрагентами, а також її зберігання, згідно з оновленим Митним кодексом, повинні здійснюватися з використанням засобів електронного опрацювання даних.

Спільний митний тариф (ССТ) – невід’ємна частина митної політики, головна підстава стягнення мита і застосовується до імпорту товарів через зовнішні кордони ЄС²³⁹. ССТ спільний для всіх членів Євросоюзу, але ставки мита відрізняються від різновиду товарів і країни походження. Ставки мита залежать від економічної чутливості продукції. Через тариф Союз застосовує принцип, згідно з яким виробники ЄС повинні мати змогу справедливо та добросовісно конкурувати на внутрішньому ринку з виробниками, що експортують із інших країн/територій.

Для застосування Спільного митного тарифу використовують товарну класифікацію. **Система класифікації товарів Європейського Союзу** складається з трьох основних компонентів:

²³⁸ Складено за: 50 years of the EU Customs Union. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/50-years-eu-customs-union_en

²³⁹ What is the Common Customs Tariff? URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en

1. *Гармонізована система опису та кодування товарів (HS)* – класифікація, розроблена Всесвітньою митною організацією 1988 р. Станом на 2020 р. її ухвалили понад 200 країн²⁴⁰. Класифікація складається з близько 5000 груп товарів, розташованих в ієрархічному порядку за розділами, групами, підгрупами.

2. *Комбінована номенклатура (CN)* – восьмизначна система кодування товарів ЄС, заснована на системі класифікації товарів HS і доповнена відповідними позначками (цифрами), які використовуються тільки на території ЄС (табл. 2.10). Застосування розширеної класифікації зумовлене особливостями митно-тарифних процедур країн-членів у межах інтеграційного об'єднання і поза ним, а також інтегрованими вимогами до експорту/імпорту продукції. Ця комбінована система класифікації також спрощує ведення торговельної статистики й управління квотами²⁴¹.

Таблиця 2.10

Структура CN-коду 18061015²⁴²

Розділ гармонізованої системи (HS)	2 цифри	18 Какао та какао-продукти
Група (HS)	4 цифри	1806 Шоколад й інші харчові продукти, що містять какао
Підгрупа (HS)	6 цифр	1806 10 Какао-порошок, що містить доданий цукор або підсолоджувачі
Підгрупа (CN)	8 цифр	1806 10 15 Не містить сахарози або менше як 5 %

3. *Інтегрований тариф ЄС (TARIC)*. Мета цієї класифікації – подання зведеної інформації про торговельні та тарифні заходи, які застосовуються до окремих груп товарів у ЄС²⁴³. TARIC-код

²⁴⁰ List of countries, territories or customs or economic unions applying the HS. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Nomenclature/Overview/HS%20Contracting%20Parties/List%20of%20Countries/Countries_applying_HS.ashx

²⁴¹ The Combined Nomenclature. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/combined-nomenclature_en

²⁴² Складено за: Combined-nomenclature. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/combined-nomenclature_en

²⁴³ EU Customs Tariff (TARIC). URL: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/eu-customs-tariff-taric>

складається з восьмизначного CN-коду та двох додаткових цифр (табл. 2.11). Наприклад, TARIC-код 0808108020 має гармонізовану номенклатуру HS **080810**, що позначає яблука; наступні дві цифри комбінованої номенклатури CN 080810 **80** вказують на яблука свіжі; останні дві цифри вже TARIC-коду 08081080 **20** позначають сорт яблук фуджі.

Таблиця 2.11

Дерево TARIC-коду 0808108020 станом на 19 серпня 2020²⁴⁴

Розділ II	Продукти рослинного походження
08 (HS)	Їстівні фрукти та горіхи
0808 (HS)	Яблука, груші, айва; свіжі
080810 (HS)	Яблука
080810 80 (CN)	Яблука свіжі
080810 80 20 (TARIC)	Сорт яблук фуджі

TARIC – це база даних, у яку інтегровані всі заходи, що стосуються розміру мита, кількісних обмежень й інших заходів митного регулювання ЄС щодо окремого виду товару.

Інший елемент, на підставі якого нараховуються мито й інші податки, – країна походження товарів. *Правила походження* (rules of origin) визначають, звідки походять товари, тобто не звідки вони відправлені, а де виготовлені чи перероблені. Тобто походження – це «економічна національність» товарів, що беруть участь у торгівлі. У митній політиці ЄС розрізняють непреференційне та преференційне походження. Зміст цього розмежування полягає у формулюванні критеріїв, що дають змогу поширити на певний товар пільгові (сприятливі) тарифні заходи²⁴⁵.

Наступний складник нарахування мита чи інших платежів – *митна оцінка товару* (customs value of goods). Митна оцінка товарів – це економічна вартість товарів, задекларованих до ввезення; тобто ціна, що була фактично сплачена або підлягає сплаті за товар при його продажу для експорту на митну територію ЄС. Митна оцінка –

²⁴⁴ Складено за: TARIC measure information. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?op=&MeasText=&Lang=en&StartPub=&Offset=0&Area=UA&GoodsText=&Taric=0808108020

²⁴⁵ Rules of Origin. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin_en

Докладніше про правила походження товару, що застосовуються в ЄС, – у наступній темі.

це усі платежі, які є умовою продажу імпортованих товарів, сплачені покупцем і продавцеві безпосередньо, і третій стороні²⁴⁶.

Митне регулювання передбачає оплату мит, податків і платежів, а також інших заходів, спрямованих на регулювання руху товарів через кордон. У ЄС зобов'язання з оплати митних платежів виникає або в момент увезення товарів на митну територію Євросоюзу, або при їх вивезенні за межі митної території. Підстава для стягнення таких платежів – норми митного законодавства ЄС. Митні платежі – джерело формування власних коштів (бюджету) Євросоюзу²⁴⁷.

Види митних платежів: мито (імпортне або експортне), встановлене Спільним митним тарифом ЄС; сільськогосподарські мита й інші платежі у межах спільної сільськогосподарської політики; антидемпінгові та компенсаційні мита; податки, що мають рівнозначний ефект; податок із обороту (на додану вартість); акцизи. Від митних платежів слід відрізнити платежі за митне оформлення й інші платежі, які оплачують при перетині митного кордону.

Ввезення товарів на митну територію ЄС може відбуватися тільки після надання митної декларації – офіційного документа з докладною інформацією про товари. Із юридичного погляду, митна декларація – це акт, згідно з яким особа вказує на бажання розмістити товари під певну митну процедуру. Митну декларацію може подати власник товару, особа, яка має контроль над товаром або яка діє від імені власника товару (митний представник). Декларація повинна бути подана до митниці в електронному вигляді, де товари є або будуть незабаром представлені, для виконання законних зобов'язань і розміщення товарів під митну процедуру²⁴⁸.

Із моменту ввезення товарів на митну територію ЄС вони підлягають митному нагляду, під яким вони перебувають до того часу, поки не буде визначено їх митний статус²⁴⁹. Митний статус товарів означає їх приналежність чи неприналежність до товарів ЄС.

²⁴⁶ What is Customs Valuation? URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-customs-valuation_en

²⁴⁷ Докладніше про систему бюджетних доходів ЄС див. у темі 16.

²⁴⁸ Customs declaration. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-declaration_en

²⁴⁹ Customs Status of Goods. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/07_taxud_ucc_customs_status_of_goods_quick_info_en.pdf

Задекларовані товари й усі супровідні документи підлягають перевірці. Після проведення усіх видів контролю товари звільнюються митними органами відповідно до обраного митного режиму. Звільнення товарів означає дію митних органів, яке робить можливим використання товарів згідно з обраним митним режимом. Звільнення надається після перевірки всіх даних, представлених у декларації та супровідних документах²⁵⁰.

В оновленому Митному кодексі відбулися зміни в митних режимах – замість 12 режимів і митних процедур попереднього кодексу в новому передбачені лише три *групи митних режимів*²⁵¹:

- а) допуск до вільного обігу (release for free circulation);
- б) спеціальні митні режими (special procedures);
- в) експорт (export).

Поділ митних режимів на три групи спростив норми митної політики щодо застосування кожного з видів митних режимів. Допуск до вільного обігу в ЄС можливий лише після застосування всіх тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі²⁵². Тарифні засоби передбачають стягнення мита за товари, що переміщуються через митний кордон Союзу. Незалежно від того, через яку з держав-членів переміщуються товари на митну територію ЄС, мито перераховується до бюджету ЄС.

Передбачені *випадки звільнення від сплати мита*: зворотне ввезення товарів на митну територію ЄС впродовж трьох років із дня вивезення, а також увезення продуктів морського рибальства незалежно від того, в якому морі вони здобуті, за умови, що таке рибальство здійснили судна, зареєстровані в Союзі, або продуктів переробки морського рибальства, якщо така переробка проведена на судні, зареєстрованому в ЄС.

Серед *спеціальних митних режимів* виділені чотири: транзит (зовнішній і внутрішній); складування (тимчасове, митний склад, вільні митні зони); особливі митні режими (тимчасове ввезення,

²⁵⁰ Import goods. URL: <https://www.gov.uk/import-goods-outside-eu>

²⁵¹ Customs procedures for import and export. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures_en

²⁵² Free circulation. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-circulation_en

режим остаточного призначення); переробка (внутрішня та зовнішня). Виділення їх в окрему групу дало змогу створити загальні виконавчі приписи для всіх чотирьох видів.

Порядок стягнення мита в Євросоюзі тісно пов'язаний із поняттям митного боргу (customs debt)²⁵³. *Митний борг* – це покладений на конкретну особу обов'язок сплати квоти нарахованих податків і мита за імпортом або експортом товарів, обчислених на підставі спільного митного законодавства.

В оновленому Митному кодексі ЄС розрізняють поняття митного представника й *уповноваженого суб'єкта економічної діяльності* (authorized economic operator, АЕО)²⁵⁴. Останній здійснює свою діяльність як суб'єкт підприємницької діяльності на підставі ліцензії, виданої митними органами, і в зв'язку з цим користується пільгами, які можуть надаватись у межах митного законодавства ЄС. Статус уповноваженого суб'єкта економічної діяльності – це міжнародно визнаний знак якості, який вказує на те, що роль компанії в міжнародному ланцюгу поставок безпечна, а митний контроль і процедури ефективні та відповідні. Наприкінці 2018 р. в ЄС було майже 17200 дійсних дозволів АЕО, які відіграють усе важливішу роль у ланцюзі поставок із погляду кількості декларованих товарів (рис. 2.5). При імпортних операціях участь уповноважених суб'єктів економічної діяльності становила 64 %, при експортних – 82 %.

Основна форма митного контролю – аналіз ризиків за допомогою системи електронної обробки даних для ідентифікації й оцінки ризику, а також застосування превентивних заходів на підставі критеріїв, визначених на національному, європейському й у відповідних випадках на міжнародному рівнях²⁵⁵. Крім аналізу ризиків як основної форми митного контролю, митна політика ЄС передбачає можливість проведення вибіркового перевірок товарів.

Оновленим кодексом запроваджено низку ІТ-систем для підтримки узгодженого виконання митних правил і зменшення

²⁵³ Customs debt. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-debt_en

²⁵⁴ Authorised Economic Operator. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/authorised-economic-operator-aeo_en

²⁵⁵ Customs Risk Management. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-risk-management_en

адміністративного навантаження на торгівлю²⁵⁶. Перехід на наднаціональну єдину митну систему здійснюватиметься поступово і триватиме до кінця 2025 р. Саме до цього часу повинен повністю закінчитися перехідний період і має бути створена ІТ-інфраструктура, яка включатиме єдині бази даних для обміну інформацією.

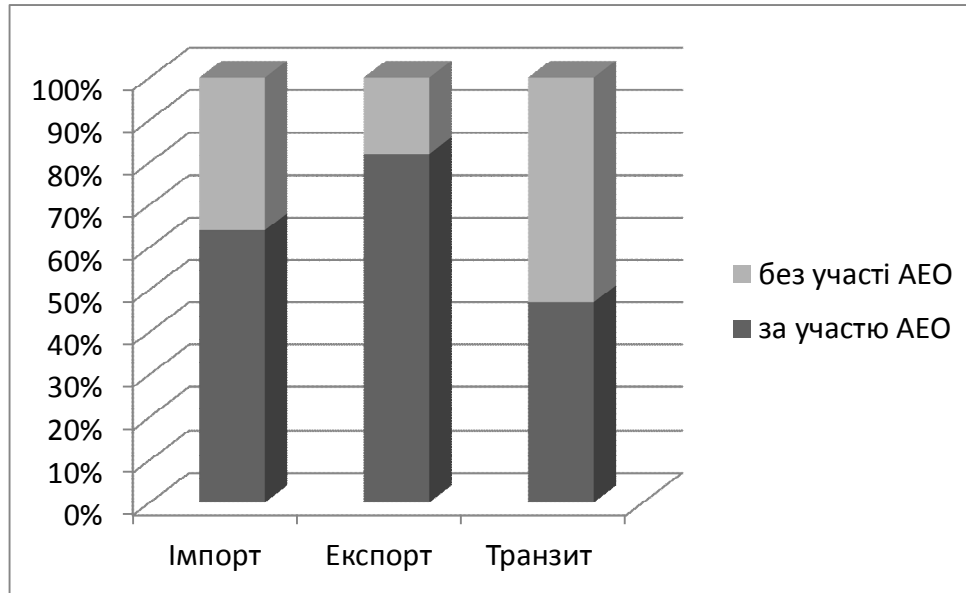


Рис. 2.5. Участь уповноважених суб'єктів економічної діяльності (АЕО) при митному оформленні товарів у ЄС²⁵⁷

Тобто митна політика ЄС – не лише основа об'єднання держав-членів; вона продовжує бути фундаментом перетворення Євросоюзу на міцне інтеграційне об'єднання. Співробітництво між країнами-членами у митній сфері все більше поглиблюється та сприяє посиленню конкурентоспроможності бізнесу ЄС.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність поняття «митна політика ЄС».
2. Які завдання митних органів Євросоюзу?

²⁵⁶ UCC Work Programme Progress Report. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/ucc-work-programme-progress-report_en

²⁵⁷ Складено за: Customs are business friendly. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-is-business-friendly_en

3. Схарактеризуйте нормативно-правову базу митної політики ЄС.
4. Які основні етапи формування та здійснення митної політики ЄС?
5. Назвіть основні складники Спільного митного тарифу ЄС.
6. Чим відрізняються товарні класифікації HS, CN і TARIC?
7. Які основні виклики сучасної митної політики ЄС?
8. Що означає статус уповноваженого суб'єкта економічної діяльності в ЄС?

Тема 12

Зовнішня торгівля

Поняття «спільна торговельна політика ЄС» (common commercial policy) з'явилося 1957 р. в Договорі про заснування ЄЕС. Він проголосив об'єднання країн-членів у митний союз на основі принципів й умов Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ). Це припускало не тільки ліквідацію митних кордонів між країнами-членами, але й створення єдиних правил торгівлі з третіми країнами.

Спільна торговельна політика – це політика ЄС в сфері регулювання зовнішньоторговельних відносин. Характерна її риса – високий рівень протекціонізму порівняно з ліберальною внутрішньою торговельною політикою²⁵⁸. Регулювання внутрішньої торгівлі між державами-членами зведене до усунень будь-яких обмежень у русі товарів, послуг, капіталу та робочої сили і належить до сфери права внутрішнього ринку ЄС. Єдина торговельна політика – зовнішній прояв процесу формування єдиного внутрішнього ринку. Якщо останній – як будівля, то єдина торговельна політика – це її фасад²⁵⁹.

Мета спільної торговельної політики ЄС проголошена у ст. 206 ДФЄС. Вона полягає у сприянні гармонійному розвитку світової торгівлі, поступовому скасуванню обмежень у сферах міжнародної торгівлі та прямих іноземних інвестицій, а також зниженню митних й інших торговельних бар'єрів. Торговельна

²⁵⁸ Луцишин П. В., Федонюк С. В. Європейські інтеграційні процеси: формування єдиного ринку : монографія. Луцьк : РВВ «Вежа», 2004. С. 78.

²⁵⁹ Dillon S. International trade and economic law and the European Union. Oxford-Portland, Oregon : Hart Publishing, 2002. P. 319.

політика покликана сприяти досягненню економічних і політичних інтересів Євросоюзу в таких сферах, як-от: торгівля товарами та послугами, інтелектуальна власність, інвестиції та конкуренція.

У ДФЄС та рішеннях Суду ЄС можна простежити деякі уніфіковані **принципи єдиної торговельної політики**. Так, виділяють принципи однорідності, асиміляції та недискримінації²⁶⁰. Перший означає ексклюзивне право (компетенції) Союзу в сфері торговельної політики, що приводить до формування єдиних однорідних правил торгівлі. Принцип асиміляції передбачає вільний оборот імпортованих в одну з країн-членів ЄС товарів на усьому внутрішньому ринку Євросоюзу. Принцип недискримінації трактують як один із принципів ГАТТ, що означає недопущення дискримінації щодо третіх країн – членів СОТ, заборону дискримінації щодо імпортованої продукції тощо.

І, звичайно, окремо варто виділити два класичні й асиметричні принципи міжнародної торговельної політики – *лібералізм* і *протекціонізм*. У Європейському Союзі простежуємо їх специфічне поєднання.

Торговельне право ЄС – сукупність правових норм, затверджених для реалізації спільної торговельної політики. Невдовзі після підписання установчих договорів Європейських співтовариств почалося ухвалення актів вторинного законодавства, покликаних створити повне та деталізоване підґрунтя для спільної торговельної політики. Вже 1969 р. Співтовариство затверджує Регламент про єдині заходи регулювання експорту (який зі змінами та доповненнями діє і сьогодні). Згодом набувають чинності численні правові акти (регламенти, директиви, рішення) у сфері тарифного регулювання, митних режимів і процедур, квотування та ліцензування, торгівлі окремими видами товарів. Стало можливим говорити про формування торговельного права ЄС.

Джерела торговельного права – установчі договори (передовсім ст. 206–207 ДФЄС), міжнародні торговельні договори ЄС, акти вторинного законодавства (регламенти, директиви та рішення) та рішення Суду Євросоюзу.

²⁶⁰ Eeckhout Piet. External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations. Oxford : Oxford University Press, 2004. P. 348–355.

Міжнародну договірну базу торговельного права ЄС становлять два взаємодоповнювальні види угод: багатосторонні та двосторонні. Багатосторонні угоди стосуються насамперед системи угод СОТ, підписаних і ратифікованих членами цієї організації в усьому світі. Двосторонні угоди охоплюють угоди, що врегульовують торговельні відносини між ЄС й окремими торговельними партнерами, включаючи і держави, і регіональні угруповання країн, які формують торговельний блок. Останні досить часто доповнюють або (та) повторюють перші. Прикладом двосторонніх угод можуть бути угоди про партнерство та співробітництво²⁶¹; про стабілізацію й асоціацію²⁶²; про асоціацію²⁶³; про митний союз²⁶⁴; про взаємне визнання з Японією, США, Канадою; Рамковий договір про торгівлю та співробітництво з Південною Кореєю тощо.

Регламентами Ради ЄС введені у дію Спільний митний тариф (Регламент № 960/68) і Комбінована номенклатура (Регламент № 2658/87); ухвалені єдині правила контролю за експортом (Регламент № 2603/69) й імпортом товарів (Регламент № 3285/94); закладені правові основи антидемпінгового й антисубсидійного регулювання (Регламенти № 384/96 і № 2026/97).

Директиви покликані гармонізувати механізми, за якими держави-члени ЄС регулюють свою експортну діяльність тощо. Наприклад, Директива Ради № 98/29/ЕС щодо гармонізації основних умов страхування експортних кредитів для середньо- та довгострокових операцій.

Як *рішення* Рада від імені ЄС схвалює міжнародні угоди; Комісія здійснює порушення процедур антидемпінгових й антисубсидійних розслідувань, запроваджує спеціальні умови імпорту щодо певних товарів із певних країн тощо. Наприклад, Рішення Ради № 94/800/ЕС про приєднання до угод, досягнутих під час Уругвайського раунду торговельних переговорів; Рішення Комісії № 96/2277/ECSC про захист від демпінгового імпорту з країн, що не є членами ЄСВС;

²⁶¹ Такі угоди були або є чинними з низкою республік колишнього СРСР.

²⁶² Діяла з Хорватією та Північною Македонією.

²⁶³ Чинні з Україною, Молдовою, Грузією, Алжиром, Єгиптом, Ізраїлем, Йорданом, Ліваном, Марокко, Тунісом, Палестинською автономією.

²⁶⁴ Угода про асоціацію з Туреччиною 1963 р., яка передбачає торговельні відносини з ЄС на умовах митного союзу. Угоди про митний союз укладені також із Андоррою та Сан-Марино.

Рішення Комісії № 2002/79/ЄС щодо арахісу та продуктів його переробки, що походять із КНР.

В ухваленні рішень щодо торговельної політики ЄС безпосередню участь беруть три *інституції*: Європейський парламент, Рада ЄС та Європейська комісія. За загальним правилом рішення затверджують як регламенти відповідно до звичайної законодавчої процедури, тобто їх схвалює Парламент і Рада за поданням Комісії (п. 2 ст. 207 ДФЄС). В окремих випадках (укладення угод про асоціацію, членство в ЄС тощо) застосовують спеціальну законодавчу процедуру, коли ЄП не може вносити зміни до відповідного акта і надає лише згоду на ухвалення його Радою. У більшості випадків Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю.

Європейська комісія забезпечує виконавчі функції. Основні повноваження щодо формування та забезпечення торговельної політики ЄС делеговані її спеціальному підрозділу – *Генеральному директорату з питань торгівлі*. Основні його завдання²⁶⁵:

- на основі високоякісного аналізу визначати торговельні інтереси Союзу з протекціоністських й інтервенційних засад;
- у випадках, коли цього вимагає торговельне право ЄС, вести двота багатосторонні переговори від імені Союзу на основі запропонованих Комісією та затверджених Радою директив;
- здійснювати моніторинг і забезпечувати виконання міжнародних договорів у сфері торгівлі через використання системи врегулювання суперечок у межах СОТ й інструментів захисту торгівлі, передбачених законодавством ЄС;
- брати участь у розробці та моніторингу внутрішніх і зовнішніх політик ЄС, які здійснюють вплив на торгівлю й інвестиції;
- забезпечувати сумісність між торговельною політикою Союзу та його зовнішньою політикою загалом, а також вагому роль ЄС в формуванні світового економічного клімату;
- забезпечувати громадськість, промисловість і професійні кола чіткою, зрозумілою, повною й актуальною інформацією щодо торговельної політики Євросоюзу та враховувати їхню думку при

²⁶⁵ Складено за даними web-порталу Генерального директорату з питань торгівлі: https://ec.europa.eu/info/departments/trade_en#responsibilities

формуванні торговельної політики.

Структура й організаційна схема роботи Генерального директорату з питань торгівлі подібні до структури та принципів діяльності інших головних підрозділів Комісії. Очолює його Генеральний директор, який має трьох заступників, головного радника та двох помічників²⁶⁶. Роботу Генерального директорату курує також один із Комісарів Комісії, який спеціалізується на питаннях торгівлі.

На Комісію також покладені основні виконавчі, дорадчі та технічні повноваження щодо укладення міжнародних торговельних договорів. Вона рекомендує Раді розпочати переговори з певною країною чи блоком і сама ж проводить переговори з доручення Ради. У таких випадках Комісія веде переговори від імені усіх держав-членів, проводячи постійні консультації зі спеціальним комітетом, відомим під назвою «Комітет статті 133»²⁶⁷, який складається з представників усіх країн-членів і Комісії.

Важливі та традиційні для себе функції відіграють судові органи ЄС, зокрема Суд правосуддя та Загальний суд ЄС. Суд ЄС здійснює тлумачення засновницьких договорів, забезпечує однакове застосування правових актів Євросоюзу в усіх державах-членах, вирішує суперечки між суб'єктами торговельного права. Загальний суд розглядає оскарження вжитих Комісією антидемпінгових й антисубсидійних заходів.

Регулювання зовнішньої торгівлі у ЄС відбувається на основі єдиних норм і правил. Умовно усі аспекти єдиної торговельної політики Євросоюзу можна розділити на кілька структурних блоків відповідно до основних методів регулювання зовнішньої торгівлі та їх цільового призначення:

- регулювання імпорту;
- регулювання експорту;
- антидемпінгове й антисубсидійне регулювання;
- система тарифних преференцій ЄС;
- правила походження товару, квотування та ліцензування.

²⁶⁶ Інформація з web-порталу Генерального директорату з питань торгівлі: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/tradoc_145610_2.pdf

²⁶⁷ Свою назву комітет отримав на честь статті ДФЄС, якою передбачено його створення. Після набуття чинності Лісабонським договором номер цієї статті – 207.

Загалом *регулювання імпорту* в ЄС відбувається митно-тарифними засобами²⁶⁸, а також, в окремих випадках, кількісними обмеженнями імпорту (квотування). Як засіб регулювання імпорту (експорту) часто розглядають технічні та санітарні норми і стандарти, вимоги щодо безпеки товару тощо. У сфері регулювання імпорту вирішальне значення сьогодні відіграє Регламент ЄП та Ради № 2015/478 про спільні правила імпорту.

Регулювання експорту спрямоване здебільшого на стимулювання й активізацію експортної діяльності виробників і підприємців країн-членів ЄС. Правову основу для такого стимулювання створює Регламент ЄП і Ради № 2015/479, який встановлює єдині правила експорту товарів із Євросоюзу.

До засобів захисту внутрішнього ринку ЄС від негативних зовнішньоторговельних впливів зараховують насамперед *антидемпінгове й антисубсидійне регулювання*. Їх суть полягає в обкладанні підвищеними митними ставками товарів, що постачаються у Союз за заниженими цінами. Антидемпінгове регулювання здійснюється на основі норм, прописаних у Регламенті ЄП і Ради № 2016/1036. Антисубсидійне регулювання базується на Регламенті ЄП і Ради № 2016/1037.

Правове визначення демпінгу в ЄС ґрунтується на ознаці цінової дискримінації на двох різних ринках, а не на ознаці заниження експортної ціни нижче собівартості товару²⁶⁹. Встановлення факту демпінгу полягає у порівнянні ціни продукту, що експортується у Співтовариство, та «нормальної вартості» аналогічного продукту. Так, щоб переконатись у наявності демпінгу, потрібно провести три основні розрахунки: розрахунок нормальної вартості, розрахунок експортної ціни та розрахунок їх різниці (демпінгової маржі). Методи, що використовують у Європейському Союзі для розрахунку нормальної вартості товарів, відрізняються залежно від наявності або відсутності у країни-експортера статусу країни з ринковою економікою.

Антидемпінгові й антисубсидійні розслідування в Євросоюзі проводить Європейська комісія, зокрема Генеральний директорат з

²⁶⁸ Принципи організації митно-тарифного регулювання в ЄС розкриті у темі 11.

²⁶⁹ Рішення Суду ЄС в справі 157/87, *Electroimpex v Council* [1990] ECRI-3021.

питань торгівлі. Ініціатором антидемпінгового розслідування можуть бути виробники Союзу, будь-яка фізична або юридична особа, а також асоціація виробників. На розслідування в межах антидемпінгової процедури відводять 1 рік. У будь-якому випадку з моменту початку розслідування до ухвалення рішення по ньому повинно минути не більше 15 місяців.

Якщо попереднє розслідування засвідчує наявність демпінгу, Комісія проводить консультації з державами-членами в межах консультативного комітету (комітету статті 133) і вводить попередні антидемпінгові мита. Якщо ж остаточно встановлено, що є демпінг і викликаний ним збиток, і що інтереси Союзу вимагають здійснення втручання, то вводяться остаточні антидемпінгові мита. Повноваження щодо введення остаточних антидемпінгових мит належать Раді ЄС. Найчастіше антидемпінгові мита виражаються у процентному відношенні до вартості товару (адвалорні мита). Проте можуть застосовуватися і фіксовані ставки мит на одиницю товару (специфічні мита). Остаточні мита звичайно діють протягом 5 років.

Антисубсидійне регулювання суттєво повторює організаційні та процедурні положення антидемпінгового регулювання, зокрема в питаннях щодо правил визначення збитків, положень про розгляд скарг, проведення розслідувань, процедури ухвалення рішень інституціями ЄС, тимчасових чи остаточних захисних заходів тощо. Основне призначення антисубсидійного регулювання в тому, що воно спрямоване на усунення несправедливої, з погляду світової торгівлі, практики прямого або непрямого субсидування виробництва, експорту або транспортування продуктів із третіх країн, при якому потрапляння таких продуктів у вільний обіг зумовлює збитки (загрозу) внутрішнім виробникам Союзу.

Завдання органів й інституцій ЄС полягає у виявленні факту субсидування певного виробництва в країні-експортері. Розв'язок цього питання включає дві основні операції: ідентифікація субсидії та розрахунок розміру субсидії. Субсидуванням вважають надання державними органами країни-експортера або країни походження фінансової допомоги виробнику (експортеру) товару.

Преференції (тарифні преференції) ЄС – пільгові ставки митних зборів, що вживаються відповідно до митно-тарифного законодавства Союзу відносно імпорту товарів із окремих країн, груп країн або

територій. Тарифні преференції можуть бути автономними (тобто ухваленими ЄС в односторонньому порядку) та договірними (заснованими на міжнародних угодах Союзу). Оскільки надання тарифних преференцій суперечить принципу режиму найбільшого сприяння ГАТТ, потрібне дотримання низки умов, норм і правил, що визначають походження товарів.

Підстава для застосування ЄС договірних тарифних заходів на сучасному етапі – преференційні угоди, укладені з понад 100 країнами світу. Один із яскравих прикладів автономного регулювання торговельної політики Євросоюзу – *загальна система преференцій ЄС*. Європейський Союз запровадив загальну систему преференцій, керуючись рекомендаціями, схваленими 1970 р. Генеральною Асамблеєю ООН. В її основі лежить бажання допомогти країнам, що розвиваються, у розв'язанні їхніх проблем. Загальна система преференцій ЄС розробляється як багаторічні схеми, які періодично коригуються та доповнюються регламентами. Нинішня схема преференцій затверджена Регламентом ЄП і Ради № 978/2012 і розрахована на 2014–2023 рр. Спеціальні умови для найменш розвинутих країн відображені у програмі ЄС «Все, крім зброї».

Одне з важливих питань єдиної торговельної політики Євросоюзу – встановлення *походження товару* та визначення межі, за якою товар із іноземними компонентами визнається товаром, виготовленим на території тієї чи тієї країни. Головна причина, яка робить це питання надзвичайно важливим, – те, що залежно від походження товару йому надають різні преференції. Тобто виробник (експортер) одного й того ж товару може отримувати досить різні прибутки залежно від того, де, на думку ЄС, вироблено цей товар.

Так, товар, що виготовлений у країні-члені, отримує безперешкодні можливості пересування на території усіх 27 країн-членів. Потрапляння ж на ринок ЄС товару, що походить із третіх країн, зумовлене договірною базою торгово-економічних відносин між цією країною та Союзом.

Найважливіше підґрунтя для трактування правил походження товару в ЄС дає ст. 60 Митного кодексу Євросоюзу²⁷⁰. Відповідно до неї товар, виробництво якого відбувалось у понад одній країні,

²⁷⁰ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. *OJ*. 2013 (10.10). L 269. P. 1–101.

походить із тієї країни, де він зазнав останньої суттєвої економічно виправданої обробки на спеціальному обладнанні, що привело до виробництва нового товару або стало вагомою стадією його виробництва.

Поряд із іншими загальними правилами СОТ (ГАТТ) діє положення, згідно з яким жодна держава не може в односторонньому порядку безпідставно встановлювати кількісні обмеження на імпорт (експорт) продукції з (до) інших країн²⁷¹. Проте для захисту торгівлі й у випадку, якщо міжнародні торговельні договори передбачають певні кількісні обмеження у взаємній торгівлі, ЄС може вдаватися до заходів квотування та ліцензування зовнішньоторговельних операцій. Правову основу системи квотування та ліцензування у Євросоюзі створює Регламент Ради № 717/2008 від 17 липня 2008 р.

Загальний порядок розподілу квот має такий вигляд²⁷²: Комісія публікує повідомлення про відкриття квоти в Офіційному віснику ЄС, вказуючи при цьому метод розподілу квоти, умови видачі ліцензій, терміни подачі заяв на видачу ліцензій, список уповноважених органів держав-членів, які розглядають заяви. Розподіл квот повинен бути проведений серед претендентів, що отримали ліцензії (ліцензіатів), у найкоротші терміни або одноразово, або поетапно (в порядку декількох траншів). Нерозподілені та невикористані квоти підлягають повторному розподілу Комісією.

До інших заходів регулювання зовнішньої торгівлі зараховують заходи захисту від торговельних бар'єрів, технічні бар'єри у торгівлі, добровільні обмеження експорту й ін. *Засоби захисту від торговельних бар'єрів* передбачають вживання захисних заходів у відповідь на затверджені третіми державами заходи, що обмежують експорт із ЄС і призводять до нанесення збитку європейським товаровиробникам або інших несприятливих наслідків із погляду міжнародної торгівлі. Нині чинний регламент у цій сфері – Регламент ЄП і Ради № 2015/1843 від 6 жовтня 2015 р.

Технічні бар'єри у торгівлі також можуть створювати перешкоди для експортерів продукції, збільшуючи вартість експортної продукції.

²⁷¹ Стаття XI Генеральної угоди з тарифів і торгівлі.

²⁷² Commission Regulation (EC) No 738/94 of 30 March 1994 laying down certain rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 520/94 establishing a Community procedure for administering quantitative quotas. *OJ*. 1994 (31.03). L 87. P. 1–101.

Це відбувається через встановлення країною-імпортером певних вимог до цього товару, яким він повинен відповідати для його допуску на ринок країни-імпортера. Ці вимоги стосуються здебільшого захисту здоров'я, безпеки та прав споживачів, дотримання екологічних нормативів. Дозвіл на продаж таких товарів надається лише після проходження потрібних процедур сертифікації. А ці процедури, очевидно, призводять до додаткових витрат і підвищують вартість продукції.

Якісні, екологічні, безпекові, естетичні й інші вимоги, які ставить Союз до продукції, що потрапляє на його ринок, одні з найвищих у світі. Символ відповідності виробу нормам, зазначеним у директивах ЄС, – маркування CE (фр. *Conformité Européenne*) (рис. 2.6). Його наявність на продукції (імпортній чи внутрішнього виробництва) означає, що виробник провів потрібну процедуру оцінки товару і може вільно реалізовувати його на ринку ЄС. Знак розміщують безпосередньо на виробі, упаковці чи на супровідній документації²⁷³.



Рис. 2.6. Маркування продукції про її відповідність технічним вимогам ЄС

У практиці ЄС застосовувався такий інструмент регулювання торговельних відносин із певними країнами чи групами країн, як *добровільне обмеження експорту* (*voluntary export restraints (VER)*). Угоди про обмеження експорту товарів із однієї країни в іншу найчастіше практикуються з країнами Південно-Східної Азії. Суть таких угод полягає в тому, що країна-експортер добровільно погоджується кількісно обмежити експорт певної продукції до обсягу, який не загрожує нормальному ринковому функціонуванню окремого сектора чи виробництва країни-імпортера.

Як приклад застосування такого інструменту можна навести випадок із імпортом до ЄС японських автомобілів. У міру зростання

²⁷³ Бояр А. О. Система технічних норм і стандартів ЄС в контексті європейської інтеграції України. *Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини.* 2008. № 6. С. 159–168.

обсягу їх імпорту у 1970-х рр. у ЄС з'явилися підстави говорити про загрозу автомобілебудуванню Співтовариства. Тому Італія, Іспанія та Португалія офіційно ввели квоти на імпорт легкових автомобілів із Японії для захисту національних виробників. Керуючись цією ж статтею, Франція також обмежила імпорт японських автомобілів до 3 % обсягів внутрішнього продажу й ускладнила процедуру сертифікації нових моделей. Асоціація виробників автомобілів Великобританії уклала неофіційну угоду з відповідною японською асоціацією, мета якої – обмеження частки японських автомобілів на британському ринку до 10 % через добровільне обмеження експорту.

У таких умовах 1988 р. Японія та Європейське співтовариство почали консультації з цього питання. 1991 р. сторони підписали Спільну декларацію. Наприкінці року вони оголосили, що прийшли до згоди щодо питання імпорту японських автомобілів у Співтовариство. Оскільки угода була неофіційною, її текст не був опублікований. У ній передбачено, що Співтовариство припинить квотування імпорту японських легкових автомобілів, а Японія добровільно регулюватиме свій експорт цієї продукції. Ця угода припинила діяти з 2000 р. як така, що суперечить нормам СОТ.

Розглядаючи *зовнішньоторговельний потенціал ЄС*, варто зауважити, що частка обсягів зовнішньої торгівлі товарами та послугами у 2018 р. становила близько 35 % його ВВП. Євросоюз посідає лідерські позиції у світі за часткою у загальному обсязі світової торгівлі товарами (понад 16 %) та послугами (близько 26 %). ЄС залишається головним торговельним партнером для близько 100 країн світу. Незважаючи на той факт, що обсяги торгівлі товарами з третіми країнами продовжували зростати, 2018 р. сальдо зовнішньої торгівлі товарами ЄС було негативним (–25 млрд євро).

США, Китай і Швейцарія залишалися основними напрямками експорту для товарів Євросоюзу. Промислові товари продовжували домінувати у структурі експорту ЄС (основні – продукція машинобудування та хімічної промисловості), проте їх частка поступово знизилася з 81,9 % у 2016 р. до 80,4 % у 2018 р. Сальдо зовнішньої торгівлі послугами позитивне і збільшувалося упродовж останніх років. Основними партнерами ЄС у торгівлі послугами були США, Швейцарія, а також Китай і Норвегія. Телекомунікаційні,

транспортні, туристичні, фінансові й інші професійні послуги – основні види послуг, якими торгує Євросоюз²⁷⁴.

Торговельний й інвестиційний режим ЄС загалом зорієнтований на відкриті ринки. Структура тарифних ставок майже не змінилася з 2017 р. Середня ставка ввізних мит, що застосовується ЄС, становить 6,3 %. Розміри ставок ввізних мит ідентичні або дорівнюють «зв'язаним» рівням, установленим згідно з міжнародними тарифними зобов'язаннями Євросоюзу в СОТ.

Питання для самоконтролю

1. Яка мета та принципи спільної торговельної політики ЄС?
2. Яке правове підґрунтя спільної торговельної політики ЄС?
3. Окресліть повноваження основних інституцій ЄС в сфері регулювання зовнішньої торгівлі.
4. Дайте характеристику основним напрямкам і методам регулювання зовнішньої торгівлі в Євросоюзі.
5. Які правила встановлення місця походження товару застосовують у ЄС? Чому їх можна називати одним із методів регулювання зовнішньої торгівлі?
6. Схарактеризуйте місце ЄС в світовій торгівлі.

Тема 13

Сільське господарство

Незалежно від політичного устрою держави та рівня її науково-технічного розвитку питання актуальності продовольчої безпеки було, є, і буде пріоритетним і для кожної окремо взятої країни, і для союзів держав. Тому недооцінити або переоцінити роль аграрного сектора вкрай важко. Крім того, агросектор забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей економіки та формує соціально-економічні основи розвитку сільських територій. Водночас сільське господарство постає і як невід'ємний складник сільського розвитку –

²⁷⁴ Огляд торговельної політики Європейського Союзу. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=5fd08371-8ecd-456d-a108-d4704072a19c&title=OgliadTorgovelnoiPolitikivropeiskogoSoiuzu>

джерело ресурсів і сфера реалізації трудового потенціалу. Тому й не дивно, що формування механізмів протидії економічним загрозам в агросекторі, розвиток виробничих процесів і зростання рівня самозабезпечення населення продуктами харчування – важливі напрями у формуванні національної політики. Прикладом цього може слугувати модель європейських країн і ЄС загалом.

Спільна сільськогосподарська політика (ССП) (Common Agricultural Policy) – це інтегрована система заходів, завдяки яким забезпечується підтримка цін на аграрну продукцію та субсидується виробництво сільськогосподарських товарів у країнах ЄС, що охоплює й елементи регуляторної, цінової, бюджетно-податкової, зовнішньоторговельної, структурної політик. Це одна з найважливіших і найвитратніших сфер діяльності ЄС (понад 40 % бюджету).

Правова основа ССП закладена в ст. 38–44 ДФЄС. Функціонування низки елементів ССП регламентують такі нормативно-правові документи:

- Регламент № 1307/2013 (правила прямих платежів фермерам);
- Регламент № ЄС 1308/2013 (спільна організація ринків сільськогосподарської продукції);
- Регламент № 1305/2013 (підтримка розвитку сільських територій);
- Регламент № 1306/2013 (фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики).

Основні цілі ССП сформульовані у ст. 39 ДФЄС:

- зростання продуктивності аграрного сектора через сприяння технічному прогресу;
- забезпечення прийнятних стандартів життя за рахунок збільшення доходів осіб, зайнятих у сільському господарстві;
- раціональний розвиток сільськогосподарського виробництва й оптимальне використання чинників виробництва;
- гарантування забезпечення населення країн-учасників ЄС якісним продовольством за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції за доступними цінами;
- стабілізація ринків сільськогосподарської продукції, захист виробників і споживачів від зовнішніх чинників.

Для досягнення цих цілей на конференції представників урядів, Єврокомісії та фермерів у Стрезі 1958 р. закріплено три основоположні *принципи функціонування ССП*:

- спільний ринок: вільна торгівля сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору та єдині ціни для однакових товарів;
- спільність переваг: європейська продукція має мати пріоритет над імпортною для захисту спільного ринку від дешевого імпорту та коливання цін на аграрну продукцію на світових ринках;
- фінансова солідарність: спільна фінансова відповідальність усіх держав-членів за ринкову та цінову політику через субсидування з фондів Європейського Співтовариства.

Основи проведення ССП залишаються незмінними з підписання Римського договору, за винятком правил, що стосуються процедури ухвалення рішень. Лісабонський договір 2007 р. визначив цей процес як «звичайну законодавчу процедуру»²⁷⁵.

Реалізація ССП відбувається через *низку інструментів*, які Європейська комісія групує у два «стовпи»:

1. *Перший «стовп»* – спільна організація ринків (експортні субсидії, підтримка ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф) і пряма підтримка фермерів (єдиний платіж на ферму та площу земель; платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва). ЄС гарантує підтримку в межах ССП усім фермерським домогосподарствам й агровиробникам, але за умов дотримання низки вимог: утримання земель у належному стані; підтримка екології та збереження довкілля.
2. *Другий «стовп»* ССП передбачає розвиток сільської місцевості (збереження сільських ландшафтів, зростання якості життя в сільській місцевості та диверсифікація сільської економіки).

Усе це в комплексі формує *стратегічну мету* ССП – гарантування закупівельних цін для виробників аграрної продукції та підтримка стабільного рівня доходів суб'єктів сільськогосподарського виробництва.

²⁷⁵ The common agricultural policy (CAP) and the Treaty. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/103/the-common-agricultural-policy-cap-and-the-treaty>

Спільна сільськогосподарська політика належить до виняткових повноважень Євросоюзу, а рішення щодо цієї політики ухвалює Рада ЄС і Європарламент за звичайною законодавчою процедурою. ДФЄС визнає, що компетенція щодо реалізації політики у галузі сільського господарства розподіляється між інституціями ЄС та державами-членами всупереч позиції юридичних служб Єврокомісії, які розглядали політику на ринках (перший стовп спільної сільськогосподарської політики) як виключну компетенцію ЄС. Національні парламенти можуть направляти президентам Європейського парламенту, Ради ЄС та Європейської комісії аргументовані думки про відповідність проекту законодавчого акта в аграрній сфері принципу субсидіарності.

Відповідальність за реалізацію ССП покладена на *Генеральний директорат Європейської комісії з питань сільського господарства та розвитку сільської місцевості*²⁷⁶. Основні завдання Генерального директорату:

- забезпечення конкурентоспроможності європейського сільського господарства без використання надмірно високого субсидування;
- захист довкілля, прав тварин, а також безпечність і якість агропродукції;
- збереження ландшафтів і розвиток сільської місцевості;
- просування європейського сільського господарства;
- чітка, прозора та ґрунтовна фінансова політика.

Європейська комісія регулярно проводить консультації із сільськогосподарськими комітетами та громадськими організаціями (наприклад, Комітетом професійних сільськогосподарських організацій (СОРА) та Генеральною конфедерацією сільськогосподарських кооперативів у ЄС (COGECA)) для формування сільськогосподарської політики. Крім того, в межах Комісії функціонують експертні групи (наприклад, робоча група з питань сільськогосподарського ринку щодо недобросовісної торгівлі). Також вона оцінює вплив спільної сільськогосподарської політики, вивчаючи потребу в діях і можливі наслідки ухвалених рішень.

²⁷⁶ Agriculture and rural development. URL: https://ec.europa.eu/agriculture/envir_en

Спільна сільськогосподарська політика реалізується за рахунок *видатків бюджету* ЄС. Ці фінансові ресурси розподілено між двома фондами, які є частиною загального бюджету ЄС:

1) Європейським фондом гарантій сільського господарства (ЄФГСГ), який проводить прямі виплати фермерам і заходи щодо державного регулювання сільськогосподарських ринків, як-от: інтервенційні закупівлі, допомога в приватному зберіганні;

2) Європейським фондом розвитку сільської місцевості (ЄФРСМ) для програм розвитку сільських територій держав-членів ЄС.

Із середини 1980-х рр. частка, а з 1990-х рр. обсяги бюджетних видатків ЄС на ССП усе скорочуються (рис. 2.7).

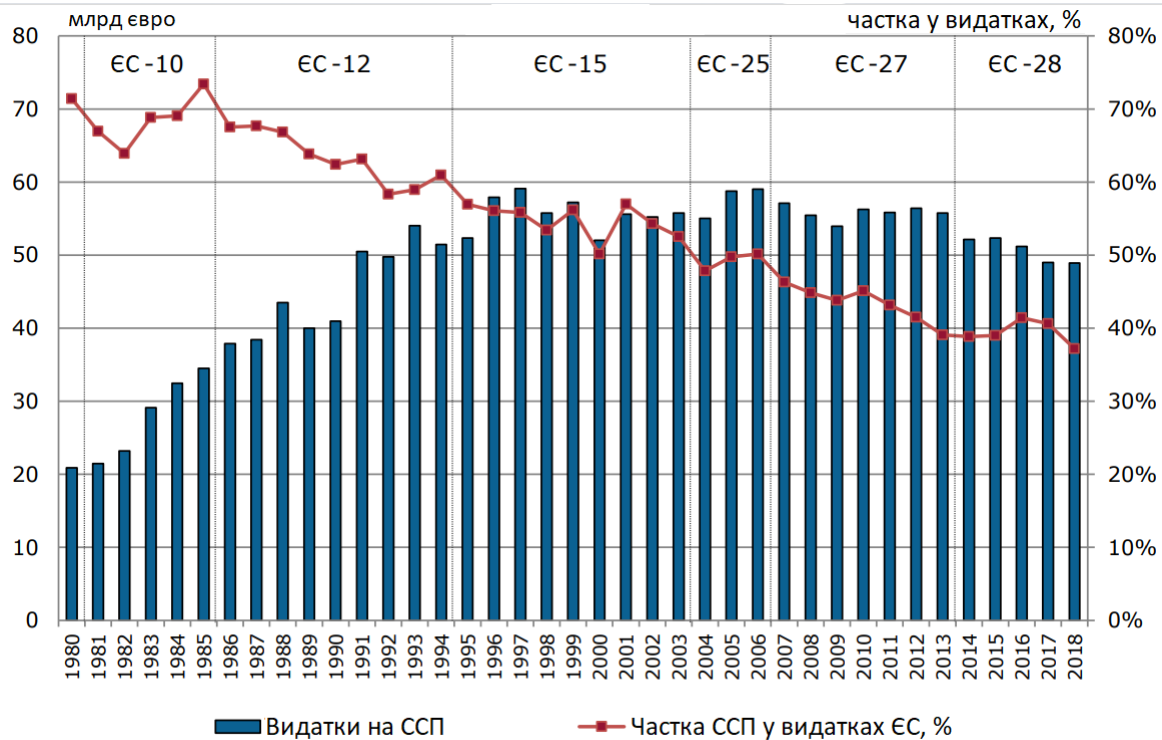


Рис. 2.7. Частка ССП у бюджетних видатках ЄС²⁷⁷

Найбільша частка в структурі сучасних видатків на ССП – прямі платежі (субсидії) фермерам (близько 70 %) (рис. 2.8). Сума підтримки для фермера залежить від загальної кількості площі господарства – зазвичай 267 євро на гектар. Вона не пов'язана з обсягом виробленої сільськогосподарської продукції, а головна умова для отримання таких платежів – дотримання правил щодо безпеки для здоров'я людей, тварин, рослин і захисту довкілля. У 2020 р.

²⁷⁷ CAP expenditure. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/financing/cap-expenditure_en

близько 7,3 млн фермерів у ЄС отримують прямі підтримувальні платежі. Контроль за використанням коштів, витрачених на сільське господарство, здійснює Європейська рахункова палата, а моніторинг ефективності сільськогосподарської політики проводиться згідно з такими нормативно-правовими документами:

- Регламент № 1306/2013 – про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики;
- Регламент № 1307/2013 – про підтримку доходів для фермерів за схемами в межах ССП;
- Регламент № 1308/2013 – про створення спільної організації ринків сільськогосподарської продукції;
- Регламент № 1305/2013 – підтримка розвитку сільських територій ЄФРСМ.

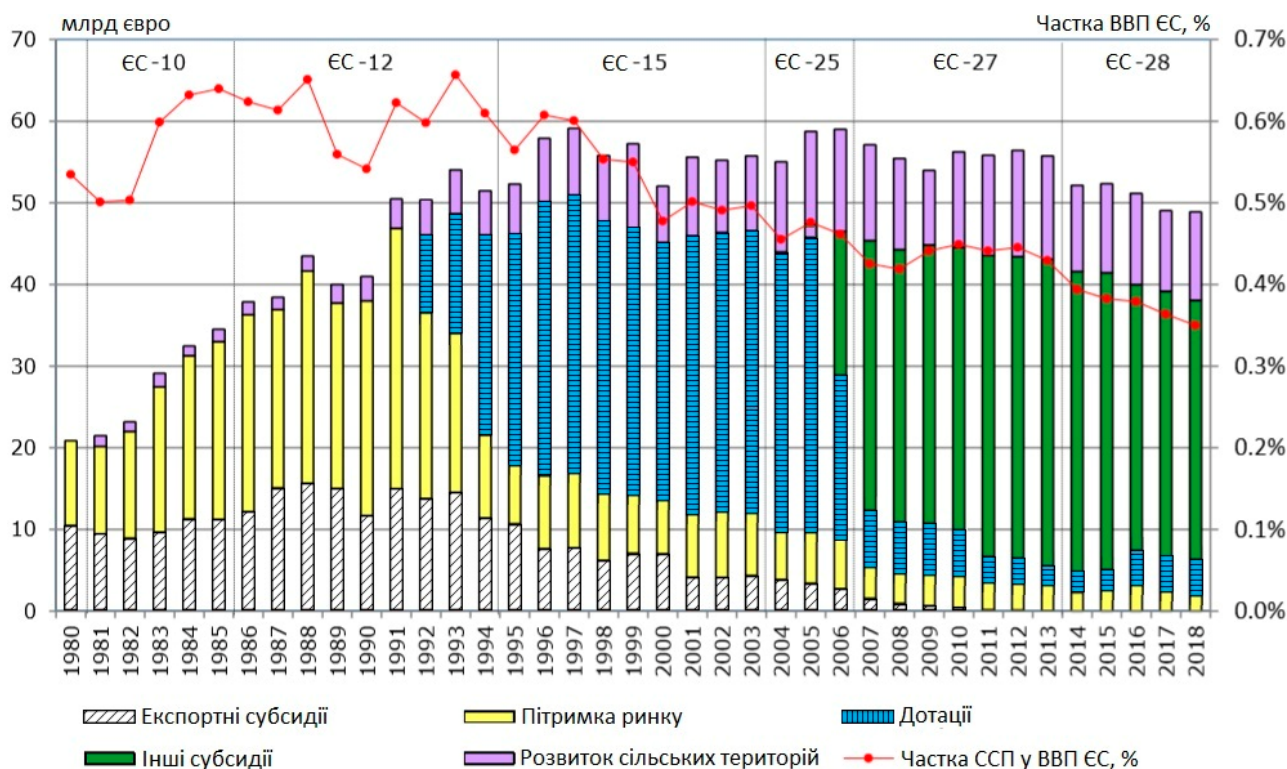


Рис. 2.8. *Зміна цільового призначення бюджетних видатків ССП відповідно до її реформування²⁷⁸*

Незважаючи на сталість мети, тактика проведення політики та її пріоритети коригувалися та модифікувалися відповідно до актуальних соціально-економічних питань, а також зміни економіч-

²⁷⁸ CAP expenditure. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/financing/cap-expenditure_en

них, технологічних, інституційних умов. Якщо на ранніх етапах реалізації ССП здійснювалося лише регулювання агропромислового комплексу та рибної промисловості, то на наступних етапах до пріоритетних напрямів увійшли розвиток сільських територій, безпека продовольчих продуктів й екологічний розвиток.

Можна виділити **6 основних етапів** функціонування цієї політики (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

Етапи реалізації ССП²⁷⁹

Етап	Період	Ключові ознаки етапу	Коротка характеристика
I	1962–1978	Потреба у забезпеченні продовольчими продуктами	Фіксація закупівельних цін; високі витрати на сільське господарство
II	1979–1992	Боротьба з наслідками перевиробництва сільськогосподарської продукції	Жорстке регулювання закупівельних цін; запровадження експортних субсидій
III	1993–2000	Скасування системи регулювання закупівельних цін і запровадження прямих виплат за гектар сільгоспугідь	Стимулювання виробників щодо раціонального використання матеріальних, фінансових і природних ресурсів; установлення вимог щодо обов'язкових сівозмін і відновлення родючості ґрунтів
IV	2001–2007	Реформування в межах «Agenda 2000»	Модернізації принципів ССС
V	2008–2013	Посилення конкурентоспроможності сільського господарства	Реструктуризація та модернізація аграрного сектора; акцентування на захисті довкілля та впровадженні енергозберігальних технологій
VI	2014–2020	Подальше реформування та зосередження уваги на наданні суспільних і приватних благ	Життєздатне виробництво харчових продуктів; стійке управління природними ресурсами та кліматом; дії зі збалансованого територіального розвитку

Перший етап реалізації ССП (1962–1978 рр.) спрямований на забезпечення потреб ЄС у продовольчих продуктах. Закупівельні ціни були зафіксовані на досить високому рівні, а обмеження імпорту відсутні. Суб'єкти сільського господарства одержували значні субсидії. Видатки бюджету ЄС на цю галузь перевищували 65 %. Це призвело до перевиробництва сільгосппродукції.

²⁷⁹ The history of the CAP. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm

Мета *другого етапу реалізації ССП (1979–1992 рр.)* – подолання наслідків першого етапу – перевиробництва агропродукції. Основними методами боротьби з перевиробництвом обрано жорстке регулювання закупівельних цін, експортні субсидії та квоти на виробництво певних видів продукції (особливо це стосувалося молока). Субсидії було прив'язано до фіксованих обсягів виробництва. Утілення згаданих вище методів створило сприятливі цінові умови для експорту агропродукції.

На *третьому етапі (1993–2000 рр.)* відбулося скасування системи регулювання закупівельних цін і запровадження прямих виплат за гектар сільськогосподарських угідь для стимулювання виробників раціонально використовувати ресурси. Вони отримали можливість самостійно формувати стратегію розвитку господарств. Також були запроваджені нові методи фінансової підтримки, серед яких варто відзначити надання допомоги господарствам у регіонах із несприятливим кліматом і субсидій для осіб, що передчасно йдуть на пенсію. На цьому етапі встановлено вимоги щодо обов'язкових сівозмін і нормативи щодо відновлення родючості ґрунтів (щорічно 10 % сільгоспугідь повинні були виділятися під пар).

Четвертий етап ССП (2001–2007 рр.), пов'язаний із реалізацією «Програми 2000» (Agenda 2000), був сконцентрований на лібералізації аграрного сектора ЄС. Головною метою визначено забезпечення сталого функціонування сільського господарства через фінансування розвитку сільської місцевості та посилення вимог щодо захисту довкілля та безпеки аграрної продукції. Ключовим напрямом етапу став розвиток сільської місцевості, зокрема забезпечення ширшої взаємодії з ціновою політикою на ринку. Нові принципи ССП – багатофункціональність і формування «європейської моделі сільськогосподарської діяльності», що полягає у посиленні конкурентоспроможності та життєздатності сільського господарства ЄС, особливо це стосувалось регіонів із гіршими умовами виробництва. Також спрощено правила регулювання сільськогосподарської діяльності, ліквідована значна кількість інструкцій, зокрема тих, що стосувалися виробництва зернових культур.

П'ятий етап ССП (2008–2013 рр.) відзначився реструктуризацією та модернізацією аграрного сектора. Головними

пріоритетами визначено посилення конкурентоспроможності сільського господарства, захист довкілля та поліпшення якості життя в сільській місцевості. Інструменти їх реалізації: підтримка інтеграційних і продовольчих зв'язків; забезпечення доступу до науково-технічних досягнень і підтримка їх упровадження; доступ до інформації та впровадження інформаційних технологій; підтримка кооперації виробників.

Державна підтримка була сконцентрована на таких напрямках:

- збереження природних ресурсів;
- упровадження енергозберігальних технологій;
- розвиток малого бізнесу в сільських регіонах;
- модернізація сільської інфраструктури;
- розвиток освіти для потреб сільської економіки;
- використання поновлюваних енергетичних джерел;
- розвиток туризму.

Крім того, було скасовано вимоги щодо залишання 10 % орних земель під пар і про ліквідацію молочних квот 2015 р.

Цей етап також відзначився великою кількістю протестів серед фермерів проти незадовільних умов виробництва. Зокрема, 2008 р. німецькі та нідерландські фермери припинили постачати свою продукцію на молочні фабрики та блокували низку молокозаводів. Чеські молочні фермери також висловили солідарність і зливали молоко у водостічні канами. Протестувальники вимагали підвищення закупівельних цін на свою продукцію. Наступного року в низці країн ЄС доведені до відчаю селяни виливали тонни молока на полях і вулицях міст. Французькі фермери під час кризи палили автомобільні шини та сіно в центрі Парижа. Тоді ж угорські фермери принесли до входу в будівлю міністерства землеробства відрубані коров'ячі голови, а біля супермаркетів розливали рідкий гній на знак протесту проти низьких закупівельних цін на молоко. 2011 р. в Брюсселі відбулася демонстрація, організована Європейським молочним союзом фермерів проти кризи надвиробництва в молочній галузі через затоварення ринку дешевою продукцією з Нової Зеландії, що призвело до падіння закупівельних цін на молокопродукти. Під час акції фермери з 14 країн ЄС вилили тисячі літрів молока на площу, що примикає до будівлі Європарламенту, а метою всієї демонстрації

було привернення уваги влади до проблеми виживання малих і середніх фермерських господарств в умовах кризи.

Пріоритети ССП на сучасному (шостому) етапі (2014–2020 рр.) визначені відповідно до Стратегії «Європа 2020», що встановлює три чинники зміцнення економіки: розумне зростання, сталий розвиток і всеосяжне зростання²⁸⁰. Цілі та заходи етапу сформульовані після обговорень, ініційованих Європейською комісією, з екологічними організаціями, спілками фермерів, організаціями захисту прав споживачів та тварин, ТНК. Крім того, Європейський парламент вперше став співавтором реформ, що стосуються ССП. Відповідно до Стратегії «Європа 2020» на 2014–2020 рр. на спільну сільськогосподарську політику виділено близько 400 млрд євро (приблизно 38 % бюджету ЄС) (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Загальний бюджет ССП країн ЄС на 2014–2020 рр.²⁸¹

Напрямок підтримки	Обсяг, млрд євро	%
Прямі та маркетингові витрати	281,8	72,8
Сільський розвиток	89,9	23,2
Наукові дослідження й інновації	4,5	1,2
Формування антикризових продовольчих резервів	3,5	0,9
Безпечність продуктів харчування	2,2	0,6
Продовольча допомога найбіднішим верствам населення	2,5	0,65
Фонд ЄС із адаптації до глобалізації	2,5	0,65
ВСЬОГО	386,9	100

Основні цілі шостого етапу:

- життєздатне виробництво харчових продуктів;
- сталі використання природних ресурсів і пом'якшення наслідків зміни клімату;
- збалансований територіальний розвиток.

Для досягнення поставлених цілей адаптовано методи ССП. Наприклад, для зростання конкурентоспроможності сільського господарства скасовано виробничі обмеження. Усі наявні квоти за обсягами виробництва на цукор, молочні продукти та вина

²⁸⁰ Європа–2020: ЄС розробляє нову економічну стратегію. *Євробюлетень*. 2010. № 3. С. 4–6.

²⁸¹ Overview of CAP Reform 2014–2020. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

ліквідовані в поточному періоді, що дасть фермерам змогу змінювати обсяги виробництва у відповідь на зростання світового попиту.

Наступний інструмент підвищення конкурентоспроможності в сучасній ССП – це допомога молодим фермерам, запроваджена у зв'язку зі старінням сільського населення в ЄС (тільки 14 % фермерів Євросоюзу – у віці до 40 р.).

У межах нової ССП створено кризовий фонд, який становить 400 млн євро на рік у цінах 2011 р., що наповнюється за рахунок відрахування від прямих виплат. Щодо інших інструментів управління ризиками, то основними вважають страхування для сільськогосподарських культур, тварин і рослин.

У сучасній ССП визначено низку ключових засад цільового розподілу грошових субсидій:

- забезпечення дохідності сільськогосподарського виробництва, зорієнтованої на стимулювання економічного зростання та збільшення зайнятості у сільській місцевості;
- екологізація;
- додаткове інвестування у дослідження й інноваційні розробки;
- полегшення відкриття для фермерів-початківців власного сільгосп підприємства;
- стимулювання зайнятості та підприємництва у сільських регіонах;
- урахування інтересів слаборозвинених регіонів.

Також принаймні 30 % бюджету кожної програми розвитку сільських районів зарезервовані на екологічні заходи, зокрема агрокліматичні, органічне землеробство тощо. Весь набір екологічних заходів супроводжується відповідними заходами навчання й іншої підтримки з боку консультативних інституцій²⁸². Ключові характеристики політики розвитку сільських районів ЄС залишаються фактично без змін. Як і на попередніх етапах, вона здійснюється в межах національних і регіональних програм розвитку сільських районів.

Оцінюючи *перспективи аграрної політики ЄС після 2020 р.*, варто зазначити, що 1 червня 2018 р. Європейська комісія

²⁸² The common agricultural policy at a glance. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

представила законодавчі пропозиції щодо майбутньої ССП, які вже традиційно є результатом суспільних обговорень щодо фермерства. Для розв'язання сільськогосподарських питань Комісія пропонує: скоротити фінансування ССП на 5 % за рахунок менших внесків 27 країн-членів; виділити 10 млрд євро з програми «Горизонт-Європа» на дослідження й інновації у харчовій промисловості, сільському господарстві та біоекономіці.

Цілі майбутньої ССП:

- забезпечення справедливого доходу фермерам;
- зростання конкурентоспроможності аграрного сектора;
- реагування на зміни клімату;
- охорона довкілля;
- збереження ландшафтів і біорізноманіття;
- підтримка молодих фермерів;
- охорона здоров'я та покращення якості продуктів харчування.

Єврокомісія планує заохочувати молодих осіб до створення малих і середніх фермерських господарств завдяки:

- вищому рівні доплати з гектара для малих і середніх господарств;
- обмеженню виплат у розмірі 100000 євро на ферму, щоб забезпечити справедливий розподіл платежів;
- спрямування щонайменше 2 % прямих виплат саме молодим фермерам;
- виділенню та доповненню для молодих фермерів фінансової підтримки в межах розвитку сільських територій;
- заходам, що сприяють доступу до землі та їх передачі.

Також Комісія наголошує на сприянні збільшенню інвестицій у наукові дослідження й інновації, що дасть фермерам і сільським громадам змогу отримати від них користь. Реалізація цієї ініціативи покладена на створення систем знань й інновацій у галузі сільського господарства (AKIS).

Стратегії AKIS охоплюють чотири основні групи дій:

- посилення потоків знань і зміцнення зв'язків між дослідженнями та практикою;
- зміцнення всіх дорадчих служб фермерських господарств і сприяння їх взаємозв'язку в межах AKIS;
- посилення міжтематичних і транскордонних інновацій;
- підтримка цифрових трансформацій у сільському господарстві.

Щодо подальшої екологізації ССП, Єврокомісія запропонувала нові обов'язкові вимоги, як-от:

- збереження багатих вуглецем ґрунтів (захист боліт і торфовищ);
- поліпшення якості води, зниження рівня аміаку та закису азоту;
- проведення сівозмін замість диверсифікації врожаю.

Тобто, незважаючи на деякі недоліки на своєму початку, спільна сільськогосподарська політика ЄС може слугувати яскравим прикладом свідомого, виваженого та відповідального підходу не лише у забезпеченні населення продовольством та створенні умов для зростання рівня зайнятості сільського населення, а й «оздоровленні» довкілля та соціокультурного середовища.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення спільної сільськогосподарської політики. Елементи яких політик вона включає?
2. Які нормативно-правові документи регламентують ССП?
3. Назвіть інституції ЄС, що беруть участь у формуванні, проведенні та контролі за виконанням ССП.
4. Назвіть основні джерела фінансування ССП.
5. Скільки етапів налічує генезис ССП? Порівняйте сучасні пріоритетні напрями політики з цілями початкового етапу.
6. На розв'язанні яких питань зосереджена ССП після 2020 р.?

Тема 14

Морські справи та рибальство

Сучасна морська економічна зона ЄС становить понад 25 млн кв. км та є найбільшою колективною водно-господарською територією у світі. Берегова лінія Євросоюзу всемеро довша від протяжності узбережжя США й учетверо перевищує протяжність морських кордонів Росії. За офіційною міжнародною статистикою, понад 200 млн європейських громадян проживають у 22 країнах уздовж морської берегової лінії, що тягнеться від Балтійського узбережжя, Північно-Східної Атлантики до Середземного та Чорного морів²⁸³.

²⁸³ World Bank : Statistic. URL: <http://databank.worldbank.org/data/databases.aspx>

Тому ці європейські прибережні країни несуть відповідальність за безпековий, економічно-господарський та екологічний контроль над береговою лінією двох океанів і чотирьох морів загальною протяжністю понад 90 тис. км.

Згідно з офіційною статистикою в сукупності ЄС має понад 1,2 тис. торгових портів, близько 8,5 тис. суден, які ходять під прапорами країн Союзу, понад 4,3 тис. зареєстрованих судноплавних компаній. Близько 90 % зовнішньої та 40 % внутрішньої торгівлі ЄС забезпечується морським транспортом. Окрім того, Євросоюз – третій за величиною імпортер і п'ятий за виробництвом продукції рибальства й аквакультури.

Потреба в реалізації узгодженої морської та рибної політики серед країн Європи проявилася після Другої світової війни, коли розвинені в промисловому аспекті держави почали розвідку й експлуатацію природних ресурсів континентального шельфу. Цей процес був пов'язаний також із активним освоєнням природних і мінеральних ресурсів вод Світового океану. Окрім того, об'єднавчі процеси серед країн Західної Європи, економічний і політичний реванш США та їх конкуренція з СРСР привели до потреби вжиття спільних заходів у питаннях врегулювання морських відносин і проблем господарчого, безпекового та транспортного використання морських просторів.

Тому 1957 р. Договором про заснування ЄЕС *започатковано спільну рибну політику* (common fisheries policy), яка була спрямована на проведення узгодженого рибальства й іншого морського промислу та використання морських ресурсів, а також стимулювала напрацювання та вжиття важливих заходів у сфері охорони морського довкілля тощо.

Сьогодні спільна політика рибальства реалізується в контексті морської політики ЄС. Вона ґрунтується на тому, що моря Європейського континенту – об'єкт правового регулювання, який відіграє важливу роль у забезпеченні національних інтересів кожної держави-учасниці ЄС²⁸⁴. *Сучасну морську і рибну політику ЄС розглядають як комплекс заходів щодо спільного транспортного та*

²⁸⁴ Овлащенко А. ЕС : Единая морская политика как императив. *Современная Европа*. 2008. № 1 (33). Январь–март. С. 42–52.

*господарського використання й збереження морського середовища, а також вжиття різноманітних політико-безпекових дій членів ЄС*²⁸⁵.

Морська політика держав тісно пов'язана з сучасним міжнародним морським правом. Будь-які правові та фізичні дії держав у сфері міжнародних морських відносин не можуть здійснюватись у відриві від наявного в Світовому океані міжнародного правопорядку.

Сьогодні ЄС проводить активну та гнучку морську політику, адже його територія оточена кількома морями. Він має унікальну морську географію, розташований у різних просторових широтах із чисельними півостровами й островами, що потребує напрацювання відповідної документально-правової бази для реалізації зовнішньої та внутрішньої морської політики, зокрема безпекових і природоохоронних заходів, а також розроблення багатьох політико-правових механізмів із урахуванням сучасної гнучко-динамічної політичної ситуації в регіоні та світі загалом. Така ситуація сприяє активізації його морської політики.

Спільна рибна політика ЄС проявляється на різних рівнях інтеграційної взаємодії, зокрема співпраці окремих регіонів, й охоплює такі види спільної діяльності:

- охорона та розумне використання рибних ресурсів;
- організація ринку для забезпечення відповідності попиту і пропозиції в інтересах виробника і споживача морепродуктів;
- структурно-політичні заходи з підтримки рибальства й аквакультури при адаптації їх оснащення та форм організації до вимог, що виникають унаслідок виснаження ресурсів і нової кон'юнктури ринку;
- спільне фінансування національних риболовецьких проєктів, що реалізується здебільшого як надання коштів для модернізації;
- взаємодія з третіми країнами та міжнародними організаціями для укладання торговельних угод у галузі рибальства;
- вжиття заходів щодо збереження запасів моря й океану²⁸⁶.

²⁸⁵ Ярошевич О., Осийский Е. Интегрированное управление водными ресурсами в странах ЕС и Водная рамочная директива ЕС. URL: <http://carpaty.net/?p=6927=ru>

²⁸⁶ The Common Fisheries Policy (CFP). URL: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/>

Під час декількох реформ початкові цілі спільної рибної політики були доповнені й охоплюють тепер, крім іншого: розумне використання ресурсів, захист довкілля, забезпечення високого рівня охорони здоров'я, а також економічне та соціальне згуртування.

Відповідно до положень Морської конвенції 1982 р. *комплексна морська політика ЄС* спрямована на водне просторове планування; ефективну екосистемну діяльність; комплексне управління прибережними зонами; морський моніторинг; океанічні наукові дослідження; виявлення змін клімату; охорону морського довкілля тощо. Сюди також варто зарахувати заходи ЄС, спрямовані на боротьбу з незаконним і нерегульованим рибним промислом, незадовільною судноплавною діяльністю, транспортування та незаконне перевезення заборонених речовин і нелегалів тощо.

Головні об'єкти реалізації комплексної морської політики ЄС – морський транспорт, морське рибальство, військовий і цивільний морський флот, портова економіка та портове господарство, морська екологія тощо. Перші три – найрозвинутіші галузі реалізації морської політики Євросоюзу. Морський транспорт дає 1/3 від усіх видів господарчої діяльності моря ЄС, тому його розвитку країни-учасниці надають велику увагу та намагаються ефективно використовувати його матеріально-технічний склад й інфраструктурні потужності.

Перед Євросоюзом на сучасному етапі його функціонування постають дві головні проблеми розвитку морського транспорту:

- перевантаження морських суден на світовому ринку, що призводить до потреби введення протекціоністських заходів, особливо щодо країн, які розвиваються;
- судновласники реєструють морські судна в третіх країнах (через жорстке регулювання та великі розміри плати за реєстрацію вибирають вигідніше законодавство інших держав)²⁸⁷.

Тому регулювання відносин у сфері морського транспорту має стати конкурентоспроможним і сприятливим для усіх учасників цього процесу.

Інституційно реалізацію спільної морської і рибної політики ЄС забезпечують Європейський парламент і Рада, які ухвалюють спільні

²⁸⁷ Europe's seas: A valuable asset that must be used sustainably. Published 21 Feb. 2014. URL: <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/marine-messages-briefing>

рішення в межах звичайної законодавчої процедури за поданням Європейської комісії. У структурі Комісії відповідні виконавчі повноваження покладені на *Генеральний директорат з питань морських справ і рибальства*²⁸⁸. Координує політику в сфері морських справ і рибальства комісар з питань навколишнього середовища, океанів і рибальства²⁸⁹. Головний фінансовий інструмент ЄС у цій сфері – *Європейський фонд морських справ і рибальства*. Його щорічний бюджет становить майже 1 млрд євро²⁹⁰.

Для координації переговорних позицій держав-членів була створена *Робоча група ЄС із морського права* – «СОМАР», яка складається з експертів морського права держав-членів, а також представників Європейської комісії та Генерального секретаріату Ради ЄС. Робоча група дає змогу скоординувати спільну політику ЄС щодо морського права через підготовку доповідей щодо способів розв'язання питань на різних багатосторонніх форумах, наприклад, нарадах держав-учасниць Конвенції. Завдяки діяльності групи підготовлено й ухвалено низку важливих міжнародних договорів, як-от: Конвенцію щодо врегулювання відносин у межах морського транспорту, Конвенцію ООН про кодекс поведінки лінійних конференцій, Міжнародну конвенцію про охорону людського життя на морі («SOLAS»).

Правову основу спільної морської і рибної політики ЄС становлять ст. 3, 4, 38–44 ДФЄС. Згідно з цими статтями ЄС реалізує цю політику спільно з державами-членами. Збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики в сфері рибальства відноситься до сфери виключних прав Союзу (ст. 3 ДФЄС). У ст. 38 зазначається, що посилення на спільну сільськогосподарську політику або на сільське господарство, а також вживання терміну «сільськогосподарський» необхідно розуміти як таке, що також стосується рибальства, беручи до уваги особливості цього сектору». Тобто політика рибальства реалізується за принципами та механізмами, притаманними сільськогосподарській політиці ЄС.

²⁸⁸ Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (DG MARE). URL: https://ec.europa.eu/info/departments/maritime-affairs-and-fisheries_en

²⁸⁹ Commissioner (2019–2024). Environment, Oceans and Fisheries. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius_en

²⁹⁰ European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). URL: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/>

Починаючи з 1970-х рр. інституції ЄС ухвалили низку актів вторинного законодавства, які регулюють сучасну морську, рибну та безпеково-морську політику (табл. 2.14). Наприклад, одне з перших рішень ЄС щодо спільної морської політики – *Директива Ради № 77/587*, яка ввела процедуру консультації у відносинах між державами-членами та третіми країнами з питань мореплавства. Її мета – введення співробітництва між державами-членами для вироблення спільної позиції в представленні своїх інтересів у відносинах із третіми країнами та міжнародними організаціями (наприклад, із Міжнародною морською організацією).

Таблиця 2.14

Основні акти вторинного законодавства, які регламентують сучасну морську та рибну політику ЄС

№	Назва документа (мовою оригіналу ²⁹¹)	Дата ухвалення	Основний зміст
1	Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora	21 травня 1992 р.	Охорона та збереження середовища поширення морських птахів, дикої фауни та флори
2	Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy	23 жовтня 2000 р.	Т. зв. «Рамкова водна директива», яка встановлює стандарти (загальні умови) для дій ЄС у сфері водної політики
3	Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC)	30 травня 2002 р.	Імплементация інтегрованого менеджменту прибережних морських зон у Європі
4	Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC	15 лютого 2006 р.	Менеджмент якості води, яка придатна для купання
5	Council Regulation (EC) № 708/2007 of 11 June 2007 concerning use of alien and locally absent species in aquaculture	11 червня 2007 р.	Використання чужорідних і локально відсутніх видів аквакультури
6	Directive of the European Parliament and of the Council 2008/56/EC of 17 June 2008 establishing a framework for Community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive)	17 червня 2008 р.	Стандарти (загальні умови) дій у сфері морської екологічної політики

²⁹¹ Усі акти доступні на порталі законодавства ЄС <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> за вказаними реквізитами.

Продовження таблиці 2.14

7	Directive of the European Parliament and of the Council 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of wild birds	30 листопада 2008 р.	Охорона диких птахів, зокрема морських, і мігруючих птахів через морські простори
8	Commission Decision of 1 September 2010 on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters	1 вересня 2010 р.	Критерії і методичні стандарти щодо хорошого екологічного стану морської води
9	Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council №1380/2013 of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy	11 грудня 2013 р.	Правила організації та реалізації спільної рибної політики
10	Directive of the European Parliament and of the Council 2014/89/EU of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning	23 липня 2014 р.	Стандарти (загальні умови) морського просторового планування

Наступним кроком реалізації спільної морської політики було ухвалення *Рішення Ради № 78/744* про діяльність певних третіх країн у сфері вантажних морських перевезень. Її мета – систематизування інформації щодо флотів третіх країн, які можуть завдати шкоди морському флоту Співтовариства. Згодом ухвалено спільне рішення щодо рекомендації всім державам-членам приєднатися до міжнародних морських конвенцій, щоб у своїх спільних й індивідуально-державних діях не суперечити міжнародному морському праву. Зрештою ЄС у контексті спільних рішень і взаємодії зі світовою спільнотою затверджує *Директиву Ради № 79/116* щодо мінімальних стандартів для певних танкерів, які заходять у порти Співтовариства та залишають їх, а також *Директиву Ради № 79/115* щодо пілотажу глибоководних суден на Північному морі та у Ла-Манші.

1986 р. ЄЕС ухвалює низку правових актів для реалізації морської політики, яка відображена в *Міжнародному морському меморандумі («Морський пакет 1986 р.»)*, де центральне місце зайняв *Регламент Ради № 4055/86*. Він установлював принцип свободи надання послуг із морських перевезень між державами-членами та третіми країнами. Його ухвалення сприяло наданню права громадянам держав-членів (або судноплавним компаніям, які не зареєстровані в ЄС, але використовують судна, що зареєстровані в державі-члені та які контролюють резиденти держав-членів) здійснювати перевезення пасажирів і вантажів морем між портами держав-членів або будь-якими портами офшорних зон інших держав-

членів або держави, яка не є членом Співтовариства²⁹². Двосторонні домовленості між державами ЄС та їх партнерами (не членами) мали бути ліквідовані або врегульовані відповідно до Регламенту.

Політика ЄС щодо морського довкілля – один із вагомих напрямів спільної діяльності. Вона ґрунтується на *Міжнародній конвенції з морського права* (1982 р.), яка має комплексний і гнучкий характер. Нею регулюються усі аспекти міжнародного морського водного простору (зокрема, делімітацію морських кордонів, екологічний контроль за поверхнею води, проведення різнопланових міжнародних морських досліджень, економічну та комерційну діяльність у водних просторах Світового океану й передачу морських технологій) і забезпечують врегулювання будь-яких міжнародних суперечок і конфліктів, які стосуються світового океанічного простору тощо. У контексті цієї конвенції 21 травня 1992 р. в ЄС ухвалена спеціальна *Директива № 92/43/ЕЕС* щодо охорони та збереження середовища поширення морських птахів, дикої фауни та флори в межах прибережної морської акваторії країн ЄС.

Директива № 2000/60/ЕС (т. зв. «*Рамкова водна директива*»), затверджена 23 жовтня 2000 р., встановлює стандарти для дій членів Євросоюзу в сфері водної політики, а також змушує усі країни дотримуватися єдиних принципів у сфері реалізації спільної морської внутрішньої та зовнішньої політики. Остання вимагає чіткого та строгого дотримання розроблених умов, що інколи суперечать економічним інтересам певних країн-учасниць. Тому в цьому аспекті національні інтереси окремих членів ЄС часто узгоджують із ширшими та глобальнішими інтересами й цілями Євросоюзу. Особливо багато назріло морських конфліктних непорозумінь у зв'язку з Брексітом і загостренням політичної ситуації у Середземномор'ї (Сирійська криза), а також у Чорноморському регіоні (військова активність Росії та Туреччини).

11 грудня 2013 р. затверджено *Регламент № 1380/2013* щодо загальної рибної політики. Він вносить зміни до регламентів № 1954/2003, № 1224/2009 і відміняє рішення Ради № 2371/2002, № 639/2004, № 2004/585/ЄС у галузі реалізації спільної рибної

²⁹² The marine strategy. Reports. URL: http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/marine-strategy-framework-directive/index_en.htm

політики. Цей регламент регулює усі процеси, що пов'язані з розведенням і виловом риби, а також із рибним промислом і розведенням іншої аквакультури загалом у межах морського простору ЄС. На сучасному етапі розвитку європейських інтеграційних процесів *цей документ – законодавча основа реалізації спільної рибної політики Євросоюзу.*

2013 р. ухвалено Регламент ЄП та Ради ЄС «Керівні принципи розвитку транс'європейських мереж», у якому виділена морська частина. Цей документ змінив концептуальні підходи Євросоюзу до розвитку транспортної інфраструктури та реалізації в межах ЄС комплексної програми модернізації транс'європейських мереж. Головна мета функціонування цього проєкту – перетворення наявних у розрізненому вигляді автомобільних доріг і залізниць, внутрішніх водних шляхів, аеропортів, річкових і морських портів, залізничних й автомобільних терміналів у єдину мережу, що охоплює всі держави-члени. Було включено заходи щодо вдосконалення морського складника транспортної галузі Євросоюзу (інфраструктури морського транспорту та морських портів).

За останні роки в ЄС розроблено низку нормативно-правових документів, які дають змогу регулювати просування морського просторового планування серед прибережних країн, а також заохочувати розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері у межах окремо взятих морських акваторій і впроваджувати єдині стандарти щодо вирощування аквакультури та морського будівництва. Основний документ, що встановлює вимоги інтеграційного об'єднання до держав, що входять до його складу, в галузі планування морської інфраструктури та стандартів морської аквакультури – *Директива № 2014/89 про створення основи для планування морських просторів.* За допомогою впровадження механізмів планування ЄС прагне регулювати економічні, соціальні й екологічні питання, а також окремі аспекти військової діяльності.

Морські інтереси Євросоюзу фундаментально пов'язані з благополуччям, процвітанням і безпекою її громадян²⁹³. В основних правових документах ЄС простежуємо думку про те, що відсутність захисту від морських загроз і безпекових ризиків може призвести до

²⁹³ Ярошевич О., Осийский Е. Интегрированное управление водными ресурсами в странах ЕС и Водная рамочная директива ЕС. URL: <http://carpaty.net/?p=6927=ru>

того, моря й океани будуть ареною міжнародних конфліктів, тероризму, організованої злочинності тощо. Тому сьогодні Євросоюз досить активно працює у цьому контексті.

Пріоритети морської політики ЄС, сформульовані в «Синій книзі», стосувалися п'яти основних сфер – економічної, наукової, соціальної, міжнародної й інформаційної. Головний функціональний зміст комплексної морської політики ЄС визначений Європейською комісією – забезпечення координації діяльності морських галузей на основі організації управління, побудованої на комплексному та міжсекторальному підходах на всіх рівнях просторової організації та колективної безпеки²⁹⁴.

2014 р. Євросоюз ухвалив спільне *Рішення щодо захисту морських інтересів ЄС*. Також підготовлено Спільне повідомлення Комісії та Верховного представника з питань ЗСПБ «*Задля відкритого та безпечного глобального морського домену: елементи стратегії морської безпеки ЄС*»²⁹⁵. У ньому передбачені потреби установа нових принципів зовнішньої політики на національному та рівні управління ЄС, які дають змогу упроваджувати подальшу узгоджувальну політику в галузі захисту морських інтересів і морської безпеки з урахуванням сучасних загроз і затяжних політико-економічних криз у світі. Нові принципи в реалізації спільної морської безпекової політики передбачають захист своїх стратегічних інтересів від різноманітних зовнішніх викликів і загроз та миттєву реакцію ЄС на непередбачувані зовнішні ризики.

Для досягнення стратегічних цілей морської безпекової політики сучасна морська політика Євросоюзу ґрунтується на принципах міжгалузевості, функціональної цілісності, морської багатогранності; управління правилами та принципами морської безпеки. У грудні 2014 р. Рада ЄС ухвалила «*План дій щодо морської безпекової політики*», що складається зі 130 заходів, які пов'язані з різними сферами міжнародного морського співробітництва: зовнішня морська взаємодія; морська безпекова обізнаність; усвідомленість і відповідальність за дії на морі; спостереження й обмін інформацією

²⁹⁴ European Commission to Consult on Future Maritime Policy for the Union. URL: <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/marine-messages-briefing>

²⁹⁵ JOIN/2014/09 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52014JC0009>

про ситуацію на морі; розвиток морського потенціалу та його нарощування; управління безпековими ризиками на морі; захист важливої водної інфраструктури та кризове реагування; дослідження інновацій у галузі безпеки на морі; спеціальне безпеково-морське навчання й освіта тощо²⁹⁶.

Мета морської безпекової політики ЄС – захистити морські політичні та економічні інтереси держав-учасниць від різноманітних загроз, ризиків і викликів. Вона визначає такі морські безпекові загрози:

- територіальні морські суперечки, акти агресії, збройні конфлікти між державами та використання водних просторів у цих протистояннях;
- поширення зброї масового знищення у морському середовищі та на приморських територіях;
- морське піратство та збройний розбій на морі;
- негативний вплив на довкілля через незаконні викиди у море шкідливих відходів й очисних стоків, а також наслідки непередбачуваних техногенних катастроф тощо²⁹⁷.

Ключові моменти морської безпекової політики ЄС – її стратегічні інтереси:

- попередження різноманітних конфліктів, які можуть розвиватись у морі або поширюватися на морські процеси; збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки через співробітництво із зовнішніми партнерами;
- захист ЄС (зокрема, основної морської інфраструктури – портів, терміналів, підводних трубопроводів, комунікацій тощо) від безпекових загроз на морі;
- ефективний контроль зовнішніх кордонів для недопущення незаконної діяльності у межах морського середовища Євросоюзу, а також попередження процесів контрабанди, торгівлі людьми, транзиту наркотиків і зброї морем тощо;
- свобода міжнародної навігації та каботажу;

²⁹⁶ Europe's seas: A valuable asset that must be used sustainably. Published 21 Feb 2014. URL: <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/marine-messages-briefing>

²⁹⁷ Official website of the European Union. URL: <https://europa.eu/european-union/indexen>

- право мирного курсування суден під прапорами країн ЄС;
- безпека тих, хто перебуває на борту європейських суден;
- попередження незаконного, неузгодженого та нерегульованого рибного промислу тощо²⁹⁸.

Стратегія морської безпеки ЄС («EUMSS») для глобального морського простору – це спільний план дій держав-учасниць щодо врегулювання безпекових викликів, що дає їм змогу оперативно реагувати на наявні морські загрози та попереджувати їх²⁹⁹. Це всеохопна концепція зовнішньополітичних дій щодо забезпечення безпеки на морі, яка супроводжується реалізацією спільної морської безпекової політики. Вагоме завдання «EUMSS» – захист морських інтересів у всьому світі. Завдяки його реалізації відбувається налагодження тісних зв'язків між морськими державами та міжнародними організаціями, які опікуються морськими перевезеннями та безпекою морського доквілля. Окрім того, «EUMSS» стимулює до тісної співпраці у межах ЄС та забезпечує інтеграцію його учасників у галузі зовнішньої політики, військового співробітництва та безпеки, а також втілення спільних стратегічних цілей завдяки використанню ресурсів морського простору.

«EUMSS» має кілька рівнів реалізації у просторовому та часовому вимірі. Наприклад, наявні короткострокові та довготривалі програми втілення спільної безпеково-морської політики й узгоджені плани дій, які можуть здійснюватися на локальному, регіональному та глобальному рівнях. Програмні документи ЄС дають змогу реалізувати спільну безпеково-морську політику незалежно від економічного розвитку держав-партнерів і їх сукупного морського потенціалу (протяжності морських кордонів і наявної морської інфраструктури та рівня освоєності морських ресурсів), шляхів і темпів використання водного простору.

Перспективний план безпекових морських дій Євросоюзу розрахований на найближче десятиліття й був ухвалений 2014 р. та переглянутий 2018 р. Ним переглянуто план спільних дій в умовах ускладнення зовнішньополітичної ситуації та координації дій ЄС у

²⁹⁸ European Commission to Consult on Future Maritime Policy for the Union. URL: <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/marine-messages-briefing>

²⁹⁹ Там само.

галузі трьох ініціатив Європейської спільної безпеки та оборони: скоординованого щорічного огляду оборони (CARD); постійного структурованого співробітництва (PESCO) та створення Європейського оборонного фонду. Перспективний план дій має горизонтальну частину (А), яка згрупована за п'ятьма ключовими галузями, що присвячені головним безпековим питанням, і нову регіональну частину (В), де передбачено, що ЄС братиме участь у розв'язанні глобальних морських безпекових проблем і морських конфліктів у гарячих точках планети (морський басейн Середземномор'я, Чорноморська акваторія, а також Гвінейська затока, Червоне море, моря Індійського, Тихого й Атлантичного океанів тощо).

Основними перспективами реалізації нової морської та безпекової політики, на думку експертів, повинні бути такі аспекти інтеграційного співробітництва:

- тісна співпраця щодо забезпечення безпеки у морській зоні ЄС та прибережних територіях Союзу загалом;
- створення спільних морських і прибережних економічних зон із спеціальним статусом і податковими умовами;
- створення нових робочих місць у прибережних і припортових територіях і збереження економічного балансу в державах, які мають вихід до моря;
- забезпечення морської доступності для країн ЄС, які не мають виходу до морів;
- тісніша взаємодія між системами національної безпеки країн-учасниць щодо безпеки та гарантії переміщення морського транспорту в регіоні та контролю над міграційними потоками нелегалів і біженців морем;
- недопущення конфліктних ситуацій і військових дій у межах морських кордонів ЄС;
- запровадження єдиних підходів і стандартів щодо морської політики за межами ЄС;
- організація спільних операцій для захисту безпекових й економічних інтересів за межами Євросоюзу (наприклад, місія ЄС «Атланта», яка була запроваджена у протистоянні з сомалійськими піратами);

- забезпечення колективної системи безпеки у регіоні за рахунок використання спільних військових й інших ресурсів у межах морських зон Євросоюзу;
- подальша інституалізація спільної оборонної та безпекової політики з урахуванням розв'язання морських проблем ЄС;
- консультативна та ділова співпраця політичного та військового керівництва на рівні ЄС щодо забезпечення морської безпеки та співробітництва у морській справі;
- організація спільних операцій і навчання військових підрозділів за участі керівництва флоту та сил берегової охорони країн ЄС.

Європейські політики вбачають у реалізації морської політики Союзу величезний потенціал зростання економічної та безпекової могутності Європи загалом. Адже завдяки відповідальному управлінню спільними морськими ресурсами та запровадженню єдиної морської безпекової політики ЄС може стати джерелом прибутків і процвітання її держав-учасниць у майбутньому. Тобто в такому контексті йдеться насамперед про освоєння перспективних морських природних ресурсів, зокрема вуглеводневих (нафти та газу), а також морських біологічних ресурсів.

Законодавство ЄС передбачає горизонтальні засоби планування, які перетинаються з пов'язаними з морем секторальними напрямами політики та сприяють спільному виробленню морської політики³⁰⁰. Держави-члени ЄС мають свій правовий досвід у питаннях використання морських просторів і регулювання морських відносин, які не виходять за межі міжнародного права, і водночас – власну регіональну специфіку та функціонують у межах загальноєвропейських інститутів і правових норм, що регулюють відносини держав у цьому регіоні.

Питання для самоконтролю

1. Що являє собою спільна морська та рибна політика ЄС?
2. Коли і чому країни Європи вперше почали співпрацювати у галузі морської та рибної політики?

³⁰⁰ The marine strategy. Reports. URL: http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/marine-strategy-framework-directive/index_en.htm

3. Схарактеризуйте інституційно-правові основи спільної політики ЄС в сфері морських справ і рибальства.
4. Які програмні документи ухвалив ЄС у галузі морської, рибної та безпеково-морської політики за період свого існування?
5. Коли затверджена Стратегія морської безпеки Євросоюзу (EUMSS)? Які її основні положення?
6. Які головні проблеми виникають під час реалізації сучасної морської, рибної та безпеково-морської політики Євросоюзу?

Тема 15

Захист прав споживачів

Еволюція політики захисту прав споживачів триває впродовж усієї майже 70-річної історії розвитку цього інтеграційного угруповання. Розроблення й імплементація в національне законодавче поле основних положень спільної політики захисту прав споживачів завжди вважалось важливим завданням усього ЄС і ґрунтувалось на фундаментальному твердженні (за Н. Мусисом³⁰¹) про те, що громадяни країн-учасниць можуть вільно вибирати товари та послуги найкращої якості та прийнятної вартості без урахування місця їх походження. Тобто виходило, що вже в процесі імплементації Договору про заснування ЄЕС (1957 р.) окремі питання спільної діяльності перетворилися у важливі тренди подальшого зближення національних і пан'європейських систем. Натомість головним наслідком такої конвергенції став захист прав споживачів, який набув поширення через упровадження заходів у межах спільної сільськогосподарської політики, рибальства, охорони довкілля, а також складних процесів гармонізації законодавств.

Упродовж наступної чверті століття політика захисту прав споживачів ЄС зазнавала багатьох змін, що були зумовлені імплементацією Єдиного європейського акта (1986 р.), Маастрихтського (1993 р.) й Амстердамського (1997 р.) договорів. Важливим наслідком стала поява в останньому спеціального XIV розділу «Захист споживача», 153 стаття якого чітко ідентифікувала законодавчу основу майбутньої спільної політики: «Для відстоюван-

³⁰¹ Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу. Київ : К. І. С., 2005. 465 с.

ня інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їхнього захисту Співтовариство робить свій внесок у захист здоров'я, безпеки й економічних інтересів споживачів, так само як і в забезпечення їхнього права на інформацію, освіту та самоорганізацію з метою захисту своїх інтересів». Така мета ув'язувалася із завершенням формування внутрішнього ринку та змінами у діяльності інституцій ЄС (Комісії, Ради ЄС, Економіко-соціального комітету).

Уже на початку ХХІ ст. виокремлені важливі нові сектори цієї політики:

- інформування споживачів (можливість порівнювати ціни та робити оптимальний вибір, маркування продукції);
- охорона здоров'я та фізична безпека (узагальнено нормативно-правову базу щодо гарантування фізичної безпеки споживачів товарів; почала застосовуватися заборона на використання небезпечних імітаторів харчових продуктів; запроваджені інструменти, скеровані на безпеку іграшок, загальну безпеку товарів, гігієну харчового виробництва; здійснено контроль за генетично модифікованими продуктами, в основі яких лежить регламент механізму простежування використання продуктів ГМО або з вмістом ГМО; в країнах-учасницях запроваджено принцип попередження);
- набув поширення процес захисту економічних і правових інтересів (захист від неправдивої реклами; запровадження уніфікованої регуляторної процедури щодо порівняльної реклами; введено відповідальність за неякісні продукти; розвиваються контрактні й агентські відносини, дистанційне управління фінансовими операціями; розроблено спільні правила щодо кредитування споживачів; комплексний туризм й організація відпусток і свят).

Своє логічне продовження спільна політика захисту прав споживачів знайшла в Лісабонському договорі (2007 р.), а також в розробленні й імплементації «Стратегії розвитку політики ЄС в сфері прав споживачів на 2007–2013 рр.», яка охоплювала низку фундаментальних положень, як-от: створення єдиної законодавчої бази; запровадження жорсткої системи вимог щодо компенсації за неякісні товари; модернізація законодавства щодо безпеки товарів;

заходи щодо покращення інформування споживачів. На реалізацію цієї стратегії скеровано 156,8 млн євро.

2010–2020 рр. характеризувалися появою великої кількості директив, які були скеровані, насамперед, на удосконалення системи регулювання в сфері захисту прав споживачів, зокрема щодо споживання харчових продуктів. Так, Директива ЄС № 1169/2011 від 25 жовтня 2011 р. «Про надання споживачам інформації про харчову продукцію» складалася з багатьох важливих організаційно-правових норм. Зокрема, йшлося про інформацію про продукти харчування, вимоги до виробника продукції, дані про країну та місце походження продукту. Ще раніше, 2005 р., набула чинності Директива № 2005/29 від 11 травня 2005 р. про недобросовісні комерційні практики. Звичайно, що це потребувало перебудови всієї правової системи ЄС, чому значною мірою сприяли такі директиви: щодо захисту споживачів за договорами, котрі укладені поза межами торговельних майданчиків (The Doorstep Selling Directive); щодо комплексних турів (The Package Travel Directive); про тимчасове користування нерухомим майном (The Timeshare Directive); про дистанційну торгівлю (The Distance Selling Directive); про реалізацію товарів споживачам (The Consumer Sales Directive); про несправедливі умови договору (The Unfair Contract Terms Directive); про судові заборони (The Injunction Directive); про зазначення ціни на продукцію, що пропонуються споживачам (The Price Indication Directive).

Варто зазначити, що частину з названих директив інкорпоровано до потужного Європейського документа – Директиви про права споживачів (The Consumer Rights Directive), реалізація якої здійснена в контексті гармонізації функціонування єдиного ринку ЄС. Тобто процес еволюції спільної політики захисту прав споживачів Євросоюзу можна ідентифікувати як ухвалення важливих правових й управлінських рішень, котрі охоплюють:

- 1) укладання Договору про заснування ЄЕС (1957 р.);
- 2) розроблення попередньої програми щодо захисту прав споживачів (1957 р.);
- 3) ухвалення першого законодавчого пакета щодо захисту інтересів споживачів (1985 р.);
- 4) Маастрихтський договір, ст. 159 (1993 р.);

- 5) створення у структурі Європейської комісії *Генерального директорату з питань охорони здоров'я і захисту прав споживачів* (1995 р.);
- 6) Лісабонський договір, ст. 169 (2009 р.);
- 7) Програма захисту прав споживачів на період 2007–2013 рр.;
- 8) Програма захисту прав споживачів на період 2014–2020 рр., бюджет якої становив 197 млн євро (близько 25 млн євро на рік).

Стрімкий розвиток глобалізаційних процесів привів до того, що умови існування ЄС в світовому бізнес-середовищі зазнали значних змін. Природно, що це спричинило зрушення й у поведінці споживачів, адже, як виявилось, їхні бажання, смаки, уподобання й інтереси змінилися і їхня поведінка нерідко ідентифікувалося як ірраціональна. Тому **Програма захисту прав споживачів на період 2014–2020 рр.** мала відповідати новим світовим викликам. Потреба модернізації була зумовлена такими причинами:

- посилення вимог до безпеки товарів, інформації, юридичного захисту, з огляду на запровадження контролю на всьому ланцюгу доданої вартості;
- ширше використання інституційного контролю, зокрема елементів самоорганізації;
- запровадження ефективного ринкового нагляду, що унеможливило численні перевірки та проходження низки бюрократичних процедур;
- розвиток системи технічних стандартів і правил ЄС;
- зростання вимог щодо експорту в ЄС товарів і послуг (самостійне визначення обов'язкових вимог, що передбачені для зазначеної продукції в ЄС, додаткових стандартів, яким повинна відповідати продукція; обрання органа щодо сертифікації продукції);
- врахування основних положень політики сталого розвитку щодо відповідальності виробника за вплив продукції, котру він виготовляє, на довкілля та суспільство загалом («сальмонела в яйцях», «пилوک амброзії у зерні», «антибіотики в меді та молочних продуктах»), а також гідна оплата праці робітників, викиди шкідливих речовин, утилізація відходів, протидія корупції, дотримання бізнес-етики;

- імплементація в законодавче поле ключового індикатора, котрий вказує на відповідність промислової продукції вимогам Євросоюзу (знак «CE» – *Conformité Européenne*) та внесення повної інформації про нього до бази даних Європейської комісії NANDO (New Approach Notified and Designated Organizations);
- зростаюче число кібершахраїв і запровадження нових правил захисту в мережі Інтернет (New Deal for Customers). У травні 2018 р. набули чинності норми загального захисту даних у ЄС (General Data Protection Regulation). Активізувала свою діяльність Європейська мережа споживчих центрів (ECC–Net), завданням якої стало забезпечення споживачів потрібною інформацією, розв’язання суперечок щодо транскордонних угод;
- посилення цифровізації економіки та життя окремого споживача.

Із огляду на сказане вище **метою** Програми захисту прав споживачів на період 2014–2020 рр. стало *забезпечення високого рівня захисту споживачів, розширення можливостей споживачів як центральної ланки внутрішнього ринку в межах загальної стратегії розумного, сталого й інклюзивного зростання*. Водночас зазначено, що цей документ має бути скерований на захист здоров’я, безпеку, а також на відстоювання економічних інтересів споживачів через надання їм доступу до актуальної інформації, освіти, можливостей самоорганізації, врахування їхніх інтересів й інтеграції усіх учасників ринку. Передбачено, що мета буде досягнена завдяки реалізації чотирьох **основних завдань**:

1. Безпека: консолідація та зростання безпеки продукції, що випускається, завдяки ефективному нагляду за ринком.
2. Інформація й освіта споживачів, підтримка організацій споживачів: покращення освіченості споживачів, надання їм інформації, забезпечення обізнаності у своїх правах, розроблення бази даних щодо споживачів, надання підтримки об’єднанням споживачів.
3. Правозастосування: стимулювання дотримання прав споживачів через укріплення співробітництва між національними правоохоронними органами держав-учасниць і надання консультацій.
4. Права та відшкодування: розвиток і підтримка прав споживачів, зокрема через розумні регуляторні дії та поліпшення доступу до

простих, доцільних і дешевих засобів правового захисту, що охоплює альтернативне розв'язання суперечок.

Надзвичайно важливими елементами реалізації Програми захисту прав споживачів на період 2014–2020 рр. стали фінансові механізми, які охоплювали: грошові внески до бюджету, конкурси пропозицій, а також конкурси заявок, що надходили від різних груп споживачів упродовж семи років фінансування програми.

Важлива передумова успішності будь-якої політики ЄС – без сумніву, моніторинг *індикаторів успішності політики захисту прав споживачів*, а також незалежна експертиза реалізації тих чи тих проєктів. Окрім цього, неабиякого значення набувають оцінювання думок споживачів, зокрема їхня сатисфакція в процесі розгляду того чи того питання, котре напряду пов'язане з юридичними та фінансовими аспектами спільної політики захисту їхніх прав, а також із ефективністю цієї політики (рис. 2.9).

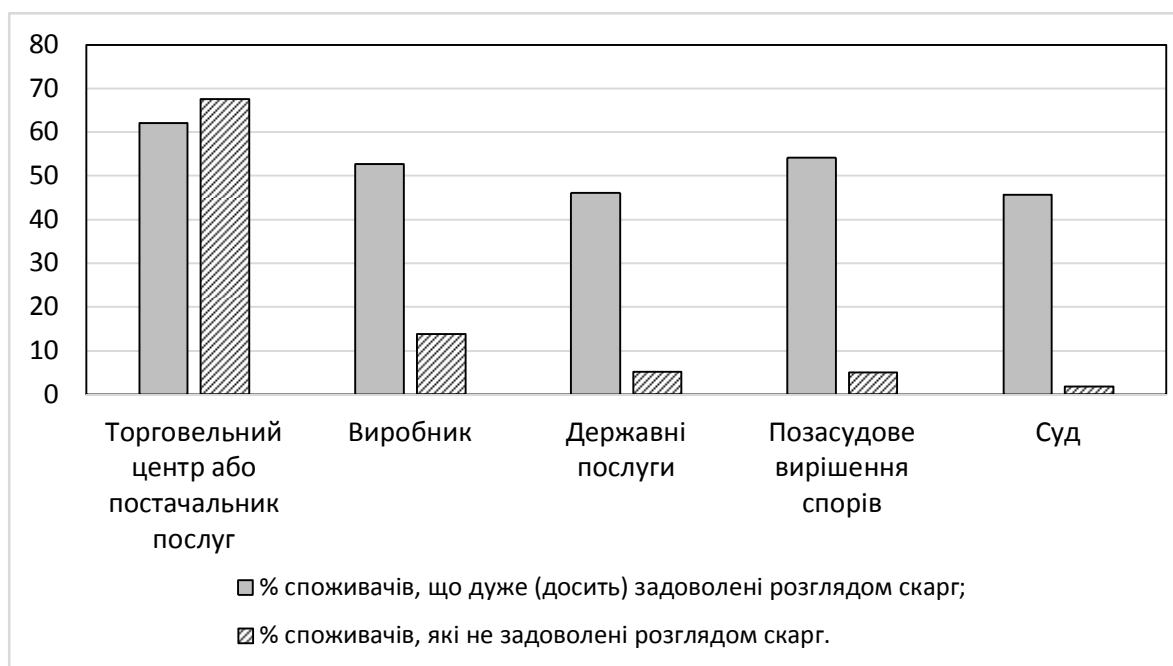


Рис. 2.9. Рівень задоволення від розгляду скарг споживачів у ЄС, 2018 р.³⁰²

Як добре видно з діаграми, найпроблемніша сфера – торговельні центри як постачальники послуг. Саме сюди скеровано більшість скарг. До складу цієї групи входять також постачальники послуг.

³⁰² Складено за: Consumer Conditions Scoreboard: Consumers at home in the Single Market, с. 10. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf

Громадяни ЄС значною мірою підтримують ідею позасудового розв'язання спорів, а багато хто має суттєві претензії до виробника.

Важливим у ЄС вважають також якість сформованого середовища для задоволення інтересів споживачів, що знайшла відображення інтегральному показнику – індексі споживчих умов (рис. 2.10).

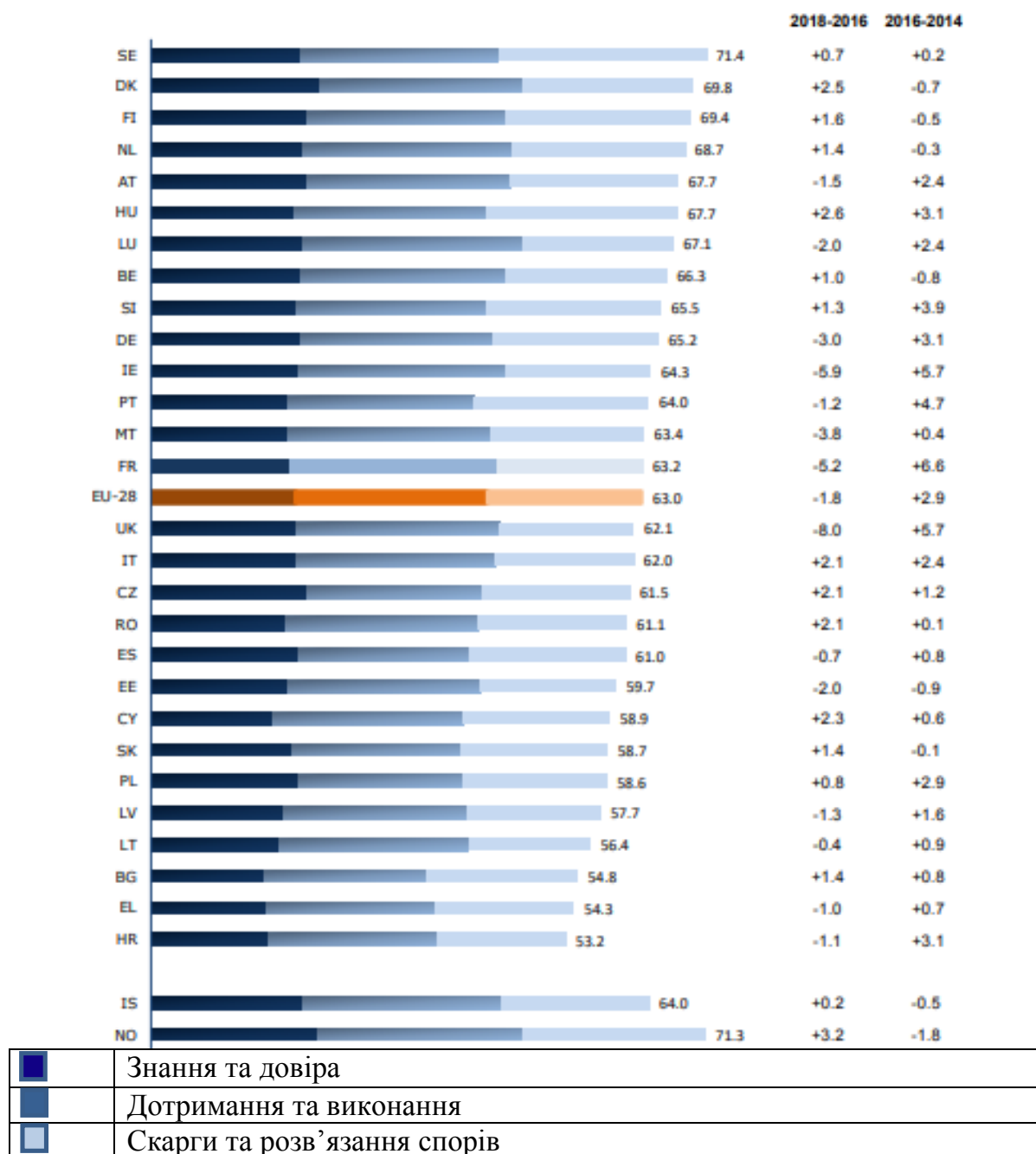
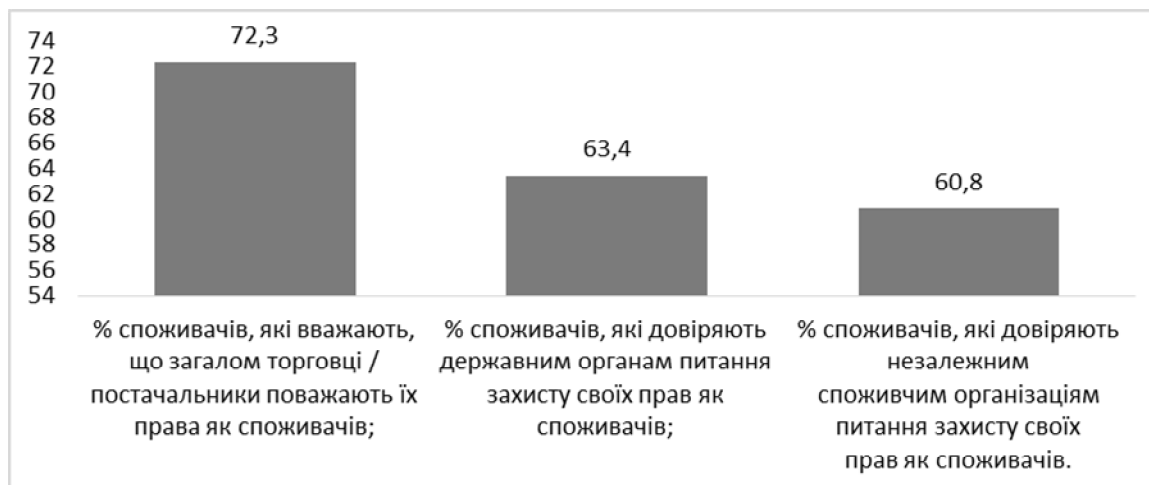


Рис. 2.10. Індекс споживчих умов за країнами ЄС (макс. знач – 100), 2018 р.³⁰³

³⁰³ Складено за: Consumer Conditions Scoreboard: Consumers at home in the Single Market, с. 20.
URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf

Як видно з рисунку, стійке лідерство за цим індикатором посідають країни Північної Європи: Швеція, Данія, Фінляндія та Норвегія (не входить до складу ЄС). Натомість країни з найменш сприятливим середовищем для задоволення інтересів і прав споживачів – Хорватія, Греція, Болгарія.

Звичайно, що оцінювання ефективності політики захисту прав споживачів у багатьох випадках повинно носити консолідований характер і віддзеркалювати відповідну динаміку (рис. 2.11).



2018–2016	-2,9	-5,4	-10,7
2016–2014	+5,7	+8,8	+10,0
2014–2012	+12,1	+2,5	-12,9
2012–2011	-6,5	-3,4	+2,1
2011–2010	-0,1	-0,2	+4,2
2010–2009	+7,0	+7,4	+4,6
2009–2008	-1,1	+1,1	0,0

Рис. 2.11. Довіра споживачів до організацій щодо захисту їхніх прав (ЄС–28), 2018 р.³⁰⁴

Проведене дослідження доволі переконливо демонструє успіхи ЄС в справі захисту прав споживачів. Майже три чверті респондентів довіряють товаровиробникові. Також великий відсоток тих, хто довіряє державним і незалежним організаціям питання захисту своїх прав споживачів, не дивлячись на деяке зниження цього показника у 2016–2018 рр.

Кейс «Споживач понад усе: чим відрізняється німецька модель захисту прав від української»³⁰⁵. Німеччина має потужну систему

³⁰⁴ Складено за: Consumer Conditions Scoreboard: Consumers at home in the Single Market, с. 26.
URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf

захисту прав споживачів (ЗПС) і на вертикальному, і на горизонтальному рівнях. Її унікальність полягає в плідному симбіозі державних органів і громадських організацій. Федеративний «центр» здебільшого формує споживчу політику та відповідне законодавство (хоча різні міністерства беруть участь у ЗПС). А головну «операційну» роль виконують недержавні організації. У Німеччині, де сформувалася розгалужена інституційна система з чітким розподілом повноважень між державними та громадськими «стейкхолдерами», федеративний устрій зумовив те, що найпотужніший ЗПС здійснюється саме на місцевому, земельному рівні.

У системі німецьких органів державної влади відсутня структура, яка б централізовано приймала скарги від споживачів і вони б не губилися у нетрях апаратної бюрократії. Так само в Німеччині (на відміну від нашої країни) немає єдиного закону про ЗПС, але ефективність тамтешньої системи в рази вища за українську. Водночас на центральні органи влади покладено здебільшого «глобальні» функції. Так, Федеральне міністерство продовольства і сільського господарства здійснює контроль за безпечністю харчових продуктів, маркуванням, опікується захистом здоров'я споживачів, продовольчою політикою й інформацією. Функції щодо формування споживчої політики та правових стандартів виконує Федеральне міністерство юстиції та захисту прав споживачів. Воно відіграє ключову роль у розробленні споживчого законодавства, здійсненні профільних досліджень і наданні інституційної підтримки організаціям «третього сектора» тощо.

Водночас у Німеччині майже кожне профільне міністерство відповідальне за захист економічних інтересів і прав споживачів: Федеральне міністерство транспорту та цифрової інфраструктури – за права пасажирів; Федеральне міністерство фінансів – за права споживачів фінансових послуг; Федеральне міністерство охорони здоров'я – за права пацієнтів і т. д. Споживач у разі порушення його прав може звернутися до відомства, відповідального за певну сферу.

Найважливіша риса німецької системи – те, що на первинному щаблі захист прав споживачів ефективно здійснює «громадський

³⁰⁵ Складено за: Тітамір О. Чому захист прав споживачів ефективно працює у Німеччині, а в Україні – ні. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/zahist-prav-spozhyvachiv-dosvid-ukrajini-ta-nimechchini-50034281.html>

сектор», який отримує переважне фінансування від держави, зокрема Федеральне об'єднання центрів захисту споживачів (VZBV), до складу якого входять 16 споживчих центрів у федеральних землях Німеччини. Його центри насамперед мають представництва в районах, громадах, незалежних містах. Ці структури безкоштовно або за вельми помірну ціну надають споживачам консультації з питань приватного споживання, видають і поширюють довідкову літературу, поповнюють спеціалізовані інфотеки, а головне – якщо це потрібно, представляють інтереси споживачів у судах.

Недержавним центрам ЗПС держава, спираючись на принцип субсидіарності, делегує частину своїх повноважень. Така форма захисту прав споживачів ефективніша ще й тому, що довіра до громадських організацій серед громадян – одна з найвищих порівняно навіть з «людиноцентричними» та сервісними державними органами. В Україні ж, щоб на такому рівні залучити недержавні організації до партнерства з державою, потрібно ухвалити не лише закон, а й багато нормативних документів (у цьому, до речі, теж величезна різниця з Німеччиною).

Надважлива функція, що її німецька держава так само делегує «третьому сектору», – інститути з медіації й альтернативного розв'язання споживчих спорів. Цей досудовий метод розв'язання конфліктів між споживачами та бізнесом у загальних рисах нагадує арбітражі при професійних асоціаціях, що діють у Польщі. Від такої медіації виграють всі: суди розвантажені, сторони суперечки уникають бюрократичних процедур і досягають оптимальних компромісів.

Як приклад ефективної діяльності можна навести досвід створеного 2011 р. на базі VZBV офісу громадського енергетичного омбудсмена, який розв'язує конфлікти між споживачами та підприємствами у житлово-комунальній сфері.

Питання до кейсу:

1. Поясніть, чим відрізняється німецька система захисту прав споживачів від української?
2. Як Ви думаєте, чи може система «третейських судів» в Україні відіграти у споживчих конфліктах аналогічну до Німеччини роль?
3. Визначте, яка саме практика німецької системи захисту прав споживачів може бути запозичена Україною?

Питання для самоконтролю

1. Виділіть основні віхи в еволюції спільної політики захисту прав споживачів ЄС.
2. Який із договорів Євросоюзу відіграв найважливішу роль для виокремлення політики захисту прав споживачів в окрему сферу?
3. Які актуальні проблеми сфери ставила за мету розв'язати Європейська комісія, розробляючи Програму захисту прав споживачів на 2014–2020 рр.?
4. Які показники використовують у ЄС для ідентифікації ситуації у сфері захисту прав споживачів у державах-членах?
5. Назвіть країни з найбільш (найменш) сприятливим середовищем для задоволення інтересів споживачів.

Тема 16

Бюджет

Бюджет ЄС у процесах європейської інтеграції відіграє одну з провідних ролей, оскільки є головним джерелом їх фінансування. Якщо інституції Європейського Союзу (і передусім Європейську комісію) часто порівнюють із двигуном європейської інтеграції, то бюджет ЄС – паливо до цього двигуна. Маючи у своєму розпорядженні відносно незначні фінансові ресурси (близько 1 % сукупного валового національного доходу (ВНД) держав-членів), більшість політик, що реалізує Союз, можна, без сумніву, назвати успішними.

Упродовж майже сімдесятирічної еволюції механізми фінансування євроінтеграційних процесів зазнали значних змін. Спочатку бюджетні надходження ЄС формувались як прості внески держав-членів, а згодом перетворились у складну систему нарахувань, що сплачують держави-члени в прив'язці до таких макроекономічних показників, як-от: ВНД, ПДВ, імпорт.

Суттєві зміни в структурі та механізмах формування видаткової частини бюджету відбувалися лише в перші десятиріччя розвитку бюджетної системи Європейського Союзу. Зокрема, частка видатків на підтримку сільськогосподарського виробництва – традиційно великої статті в бюджеті ЄС – постійно скорочувалась із розширенням сфер інтеграції. Її витіснили регіональна, екологічна,

соціальна, внутрішньоринкова політики й (пізніше) політики безпеки, співпраці у сферах внутрішніх і зовнішніх справ, юстиції тощо. Близька до сучасної структура бюджетних видатків ЄС сформувалася наприкінці 1980-х рр. Їх головні напрями – політика згуртування (регіональна політика та політика зайнятості), підтримка сільськогосподарських виробників, конкурентоспроможності економіки (інноваційна та науково-дослідна політики, формування транспортних, енергетичних й інформаційних мереж тощо), політики розвитку сільської місцевості, рибальства, зовнішня й екологічна політики. На практиці вони тісно переплетені та взаємодоповнюють одна одну.

Будь-які дії, спрямовані на формування, ухвалення, виконання та забезпечення правомірності виконання бюджету ЄС, ґрунтуються на чинних **законодавчих і нормативно-правових актах**, затверджених інституціями Євросоюзу відповідно до встановлених у цьому інтеграційному об'єднанні процедур. До таких актів традиційно зараховують угоди між інституціями ЄС (міжінституційні угоди), рішення Суду ЄС із бюджетно-фінансових питань, акти так званого первинного та вторинного законодавства, «м'якого права».

Серед *актів первинного законодавства* найбільше уваги питанням фінансування діяльності та політик ЄС надано в ДФЄС. Зокрема, ст. 310–325 ДФЄС присвячені фінансовим положенням і винесені в окремий розділ, що має відповідну назву. Усі положення цього розділу можна розділити на шість тематичних блоків: загальні правила та принципи функціонування бюджетної системи ЄС, джерела та порядок формування доходів (власних ресурсів), багаторічне фінансове планування, бюджетна процедура, повноваження та відповідальність інституцій і держав-членів, інші положення.

Договір про Європейський Союз також містить окремі положення щодо фінансування спільної зовнішньої та безпекової політик (ст. 41)³⁰⁶. Усі передбачені на ці цілі видатки розділяють на два види: 1) видатки на реалізацію заходів (операційні видатки); 2) пов'язані з ними адміністративні видатки. Адміністративні видатки автоматично включені до єдиного бюджету ЄС. Стосовно ж операційних видатків можливі різні сценарії. За загальним правилом

³⁰⁶ Consolidated version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union. 2016 (07.06). С 202. Р. 37. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj

їх здійснюють з бюджету ЄС, однак Рада Європейського Союзу може одноголосним рішенням зняти це фінансове зобов'язання з єдиного бюджету. У такому разі відповідні заходи фінансують держави-члени пропорційно до їх частки у ВВП ЄС або за іншим принципом, установленим, знову ж таки, одноголосним рішенням Ради.

Акти вторинного бюджетного законодавства покликані деталізувати та забезпечити виконання фінансових положень первинного законодавства Євросоюзу. За загальними правилами більшість із цих актів набувають чинності з дати їх публікації в Офіційному віснику ЄС або з пізнішої дати, зазначеної в самому акті³⁰⁷. У бюджетній сфері налічується сотні актів вторинного законодавства, які можна розділити на чотири тематичні групи: 1) фінансові правила; 2) акти щодо дохідної частини бюджету ЄС (системи власних ресурсів); 3) щорічні бюджети ЄС; 4) інші акти.

Фінансові правила ЄС затверджені відповідно до ст. 322 ДФЄС і формують принципи та процедури ухвалення і виконання річних бюджетів Євросоюзу. Повна назва чинного нині базового акта такого характеру – Регламент ЄП і Ради (ЄС, Євратом) № 2018/1046 від 18 липня 2018 р. щодо фінансових правил, що застосовуються до загального бюджету Союзу. Він складається з трьох частин, що охоплюють 282 статті. Базова й основна – перша частина документа, яка містить положення, що стосуються бюджетних принципів ЄС, ухвалення та структури бюджету, його виконання, державних закупівель, грантів, бухгалтерської звітності й зовнішнього аудиту та звільнення від бюджетних зобов'язань. Інші дві частини специфікують фінансові правила щодо окремих секторів Євросоюзу і містять перехідні та кінцеві положення.

Базові акти щодо дохідної частини бюджету³⁰⁸ – рішення Ради ЄС щодо системи власних ресурсів. Станом на 1 вересня 2020 р. чинні два рішення такого типу: 2007/436/ЕС і 2014/335/EU. Варто відзначити, що рішення щодо системи власних ресурсів ухвалюють за досить складною процедурою, яку можна прирівняти до порядку затвердження актів первинного законодавства. Ці документи регламентують джерела формування дохідної частини бюджету ЄС,

³⁰⁷ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 126.

³⁰⁸ Докладніше про дохідну частину бюджету ЄС йтиметься далі у параграфі.

їх обсяги та методики розрахунку, механізми поправок на користь окремих держав-членів, а також принципи і правила збору та використання власних ресурсів.

Щорічні бюджети – також частина вторинного законодавства Євросоюзу, оскільки їх ухвалюють інституції ЄС за встановленою процедурою й вони носять обов’язковий до виконання характер. Структурно бюджетний документ, наприклад, на 2020 р., складався з 11 частин. Перша з них містила докладний розпис бюджетних доходів усіх видів. Решту десять частин названо секціями (англ. – section). Вони відповідали бюджетам основних незалежних керівних і наглядових органів ЄС: Європейського парламенту, Ради ЄС (зокрема Європейської ради), Європейської комісії, Суду ЄС, Європейської рахункової палати, Економіко-соціального комітету, Комітету регіонів, Європейського омбудсмена, Європейського наглядача за захистом даних і Європейської служби зовнішньої діяльності³⁰⁹. Кожна із секцій також складалась із двох структурних частин – доходів і видатків. Найбільшою була секція Єврокомісії, яка включала й операційні, й адміністративні видатки на реалізацію всіх політик ЄС. Секції інших органів охоплювали лише доходи та видатки адміністративного характеру.

Увесь бюджетний документ подається у вигляді таблиць. У їх рядках прописують джерела доходів чи напрями видатків, а в стовпцях – дані для поточного року та двох попередніх років для порівняння. Доходи та видатки систематизують за чотириступінчастою ієрархічною шкалою на: розділи, підрозділи, статті та пункти (відповідно, title, chapter, article, item). Розділи відповідають сферам політики, підрозділи – видам діяльності, статті – характеру дій у межах окремих видів діяльності, а пункти – конкретним заходам. Не всі статті, однак, розбивають до рівня пунктів³¹⁰.

До інших актів вторинного законодавства у бюджетній сфері ЄС варто зарахувати акти щодо функціонування окремих фондів Євросоюзу, внесення поправок до фінансових перспектив,

³⁰⁹ Бюджет не згаданої тут інституції – Європейського центрального банку – не частина загального бюджету ЄС і формується автономно самим ЄЦБ за окремою системою внесків національних центральних банків держав-членів зони євро.

³¹⁰ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 130.

гармонізації правил бухгалтерської звітності тощо. Наприклад, 1994 р. Регламентом Ради № 2728/94 засновано Фонд гарантій, а 2003 р. Рішенням Парламенту і Ради були ухвалені поправки до фінансової перспективи, пов'язані з розширенням ЄС³¹¹.

Джерело бюджетного права ЄС – це також угоди, підписані інституціями ЄС, або *міжінституційні угоди* (Interinstitutional agreement). Цей вид правових актів був формалізований Лісабонським договором, який увів у текст ДФЄС ст. 295, що встановлює загальний механізм ухвалення та правовий статус міжінституційних угод. До цього такі акти мали неформальний статус, хоча й практикувалися майже з перших років заснування спільнот. Згідно із зазначеною статтею міжінституційні угоди укладають між Парламентом, Радою та Комісією для розвитку співпраці. Ці документи сприяють взаєморозумінню між інституціями переважно щодо бюджетно-фінансових питань і найчастіше стосуються фінансових перспектив на черговий багаторічний період і вдосконалення бюджетної процедури. Технічно структура міжінституційної угоди відрізняється від типової структури законодавчих актів ЄС, однак їх теж публікують в Офіційному віснику ЄС і вони носять обов'язковий до виконання характер. Як приклад можна навести міжінституційну угоду, якою була затверджена фінансова перспектива на 2007–2013 рр.³¹².

Рішення Суду ЄС із бюджетно-фінансових питань – це також частина бюджетного права Євросоюзу. Вони виконують подвійну функцію: урегульовують суперечки між учасниками бюджетного процесу (ухвалення та виконання бюджету ЄС) і вносять роз'яснення в тлумачення норм бюджетного законодавства. Як приклад таких рішень можна навести Рішення Суду ЄС від 18 жовтня 2007 р.³¹³, відповідно до якого Європейська комісія стягнула з Данії додаткові

³¹¹ Decision 2003/429/EC of the European Parliament and the Council of 19 May on the adjustment of the financial perspective for enlargement. *OJ*. 2003 (14.06). L 147. P. 25–30. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:147:0025:0030:EN:PDF>

³¹² Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. *OJ*. 2006 (14.06). C 139. P. 1–17. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:EN:PDF>

³¹³ Judgment of the Court (Third Chamber) of 18 October 2007 (Case C-19/05). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0019:EN:HTML>

кошти, які остання не сплатила до бюджету ЄС у межах статті дохідної частини бюджету ЄС «Власні ресурси – митні збори» через помилку митних органів цієї країни³¹⁴.

Нормативний характер носять також акти так званого м'якого права (Soft Law). До них належать повідомлення (Communication), рекомендації (Recommendation), висновки (Opinion), резолюції (Resolution), звіти (Report) тощо інституцій ЄС. Вони не мають зобов'язальної юридичної сили, але виконують важливу функцію міжінституційного обміну інформацією й забезпечення легітимності процедур ухвалення та виконання бюджету Євросоюзу.

Найпоширеніший у бюджетно-фінансовій сфері акт такого типу – повідомлення. Зокрема, як повідомлення Комісія розробляє та подає на розгляд Ради, Парламенту, а в разі потреби й інших органів ЄС проекти актів вторинного законодавства (рішень, регламентів чи директив) або здійснює декларацію намірів чи принципів. Наприклад, найперший проект фінансової перспективи на 2021–2027 рр. був ухвалений як Повідомлення Комісії до ЄП, Ради, Європейського економіко-соціального комітету і Комітету регіонів від 2 травня 2018 р. «Сучасний бюджет Союзу, що захищає, уповноважує і обороняє. Багаторічні фінансові рамки на 2021–2017 рр.»³¹⁵. Низку інших повідомлень, спрямованих на коригування фінансової перспективи у зв'язку з COVID-19, оприлюднено впродовж 2019 та 2020 рр. Повідомленнями Комісії також ухвалюють технічні бюджетні поправки, пов'язані з інфляційними процесами, зміною динаміки ВНД країн-членів тощо.

Інституційну основу функціонування бюджетної системи Європейського Союзу формують установи, які уповноважені затверджувати акти бюджетного права або беруть безпосередню участь у процесах формування, ухвалення та контролю за виконанням бюджету. До них належать п'ять інституцій ЄС (Європейський

³¹⁴ Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. С. 138.

³¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021–2027” [COM/2018/321 final]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0321&qid=1597413111673&from=EN>

парламент, Рада ЄС, Європейська комісія, Європейська рахункова палата (ЄРП) і Суд ЄС) й інші органи, засновані відповідно до положень договорів Євросоюзу.

Рада ЄС і Парламент формують т. зв. *спільне бюджетне керівництво* (joint budgetary authority), яке ухвалює законодавчі рішення щодо основних бюджетно-фінансових питань Союзу. Приблизно порівну розділені повноваження між цими інституціями і щодо затвердження щорічних бюджетів ЄС. Проєкт бюджету загалом розробляє та подає на розгляд бюджетному керівництву Європейська комісія. Законодавством ЄС (ДФЄС і фінансовими правилами) чітко встановлені часові межі для головних етапів процедури розгляду та затвердження бюджету. Бюджет вважається остаточно ухваленим із моменту його підписання Головою ЄП. Він набуває чинності після опублікування в Офіційному віснику ЄС.

Правові акти щодо системи власних ресурсів ЄС, багаторічні бюджети (фінансові перспективи), а також відхилення від традиційних принципів фінансування спільної зовнішньої та безпекової політик Рада ЄС ухвалює одностайно³¹⁶. Усі інші питання бюджетного характеру, зокрема фінансові правила, річні бюджети, акти бюджетної дисципліни, методи виконання дохідної та видаткової частин бюджету та, у разі одностайної згоди на це Європейської ради, фінансові перспективи затверджують кваліфікованою більшістю голосів³¹⁷.

Два комітети Європейського парламенту мають пряме відношення до бюджетно-фінансових справ Союзу: Комітет із бюджетних питань (BUDG) і Комітет із питань бюджетного контролю (CONT). На своїх засіданнях вони розглядають питання, що належать до їх компетенцій, і представляють позиції комітету з тих чи тих питань на парламентських сесіях при їх обговоренні та голосуванні. Рішення щодо бюджетних питань на пленарних сесіях парламентарі можуть ухвалювати простою більшістю всіх членів, простою більшістю голосів усіх членів і трьома п'ятими тих, хто брав участь у голосуванні³¹⁸.

³¹⁶ У межах т. зв. «спеціальної законодавчої процедури». Див., відповідно, ст. 311, 312 ДФЄС та ст. 41 ДЄС.

³¹⁷ Див., відповідно, ст. 312, 314, 322, 325 ДФЄС.

³¹⁸ Інформацію зібрано зі ст. 311–325 ДФЄС.

Серед членів Європейської комісії координацію бюджетних питань здійснює Комісар з питань бюджету та адміністрування. Структурний підрозділ, який забезпечує функціонування бюджетної системи ЄС, – *Генеральний директорат із питань бюджету (DG BUDG)*. Він виконує такі функції³¹⁹:

- ресурсне забезпечення політик ЄС і контроль за дотриманням бюджетної дисципліни інституціями Євросоюзу при ухваленні ними рішень, що ведуть до суттєвих бюджетних зобов'язань;
- управління системою бюджетного права ЄС через розробку нового та забезпечення виконання чинного законодавства спільноти щодо бюджету;
- виконання дохідної та видаткової частин бюджету через забезпечення надходження з держав-членів потрібних власних ресурсів спільноти та здійснення платежів за всіма видатками генеральних директоратів і служб Комісії;
- складання річних фінансових звітів Комісії та нагляд і координація фінансової звітності інших інституцій ЄС;
- налагодження та підтримка конструктивного діалогу між інституціями й іншими установами спільноти під час ухвалення, виконання та контролю за виконанням бюджету;
- налагодження надійного управління фінансами серед структурних підрозділів Комісії через підвищення кваліфікації службовців фінансового сектора, упровадження новітніх інформаційних технологій тощо;
- звітування щодо виконання бюджету та співпраця з ЄРП, ЄП і Радою в процедурі звільнення Комісії від бюджетних зобов'язань.

До складу DG BUDG входить шість директоратів, які, зі свого боку, складаються з 4–7 відділів. Генеральний директор має кількох заступників, помічників і радників. У складі цього підрозділу Комісії працює близько 400 службовців³²⁰.

Контроль за дотриманням законодавства ЄС при виконанні бюджету здійснюють підрозділи внутрішнього аудиту, що діють у

³¹⁹ Складено за: The mission of the Directorate-General for Budget. URL: http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm

³²⁰ Presentation of the Directorate-General. URL: http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm

структурі кожної з інституцій, низка спеціальних структур. Серед останніх можна виділити Управління із боротьби з шахрайством (фр. – Office de Lutte Antifraude, OLAF), що діє як генеральний директорат Європейської комісії. Основна його функція – проведення зовнішніх і внутрішніх розслідувань, спрямованих на боротьбу з шахрайством, корупцією й іншими фінансовими зловживаннями.

На особливу увагу заслуговує ЄРП – єдина інституція ЄС, повноваження якої стосуються лише бюджетної сфери. Цей орган забезпечує загальний контроль й аудит фінансової діяльності усіх фінансованих із бюджету Євросоюзу структур, фондів, проєктів тощо та виконує важливу роль у бюджетному процесі³²¹. Урегулювання бюджетних суперечок – функції Суду ЄС³²².

Два основні види *бюджетних доходів у ЄС* – власні ресурси й інші фінансові надходження, передбачені законодавством Союзу³²³. Так здійснюється поділ доходів і в щорічних бюджетах ЄС (табл. 2.15). Незважаючи на те, що власні ресурси складають лише один із восьми розділів бюджетних доходів, саме на них припадає найбільша частка (у 2020 р. – 98,7 %) дохідної частини бюджету Євросоюзу. Інші розділи відповідають таким категоріям доходів, як: надлишки та залишки з минулого року й поправки, внесені після затвердження бюджету; доходи, отримані від осіб, котрі працюють на інституції й інші органи ЄС; доходи, отримані від адміністративної діяльності інституцій; внески та відшкодування, що впливають із угод і програм ЄС; відсотки за несвоєчасними платежами й інші стягнення; доходи від отримання та надання позик; інші доходи.

Станом на 1 вересня 2020 р. Рішенням Ради № 2014/335³²⁴ *власні ресурси ЄС формуються за рахунок:*

1) традиційних власних ресурсів, що складаються з митних зборів й інших стягнень, запроваджених інституціями Союзу щодо торгівлі з країнами, які не є його членами, а також внесків і стягнень, передбачених положеннями про спільну організацію ринків цукру;

³²¹ Докладно функції та структура Європейської рахункової палати описані у параграфі 3.7.

³²² Діяльність цієї інституції розглянута у параграфі 3.5.

³²³ Див. ст. 311 ДФЄС.

³²⁴ Council Decision 2014/335/EU, Euratom of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union. *OJ*. 2014 (07.06). L 168. P. 105–111. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&qid=1597425877961&from=EN>

2) уніфікованої відсоткової ставки до гармонізованих баз податку на додану вартість (ПДВ) держав-членів, розрахованих відповідно до правил Союзу;

3) уніфікованої відсоткової ставки до суми валових національних доходів (ВНД) держав-членів, розрахованої згідно з правилами Союзу з урахуванням обсягу вже приписаних до бюджету ресурсів.

Таблиця 2.15

Структура надходжень до бюджету ЄС у 2018–2020 рр.³²⁵

№	Назва розділу	Бюджет 2020 р., млрд євро	Бюджет 2019 р., млрд євро	Бюджет 2018 р., млрд євро
1	Власні ресурси	151,638	144,795	142,330
2	Надлишки, залишки та поправки	3,218	1,803	0,581
3	Доходи, отримані від осіб, що працюють на інституції й інші органи Союзу	1,651	1,607	1,542
4	Доходи, отримані від адміністративної діяльності інституцій	0,015	0,025	0,563
5	Внески та відшкодування, що впливають із угод і програм Союзу	0,130	0,130	12,777
6	Відсотки за несвоєчасними платежами та стягнення	0,115	0,115	1,473
7	Доходи від отримання та надання позик	0,003	0,003	0,039
8	Інші доходи	0,015	0,015	0,013

Традиційні власні ресурси держави-члени сплачують до бюджету ЄС на 80 %, залишаючи решту 20 % у власному розпорядженні як компенсацію за операційні витрати, оскільки відповідні збори та платежі стягуються за рахунок ресурсів держав-членів. Друге та третє джерела власних ресурсів прийнято називати ПДВ-ресурсом і ВНД-ресурсом, відповідно. Ресурс ВНД ще називають залишковим, оскільки він забезпечує фінансування тієї частини бюджету Союзу, яку не покривають усі інші категорії бюджетних доходів ЄС. Частки традиційних ресурсів і ресурсу ПДВ у власних ресурсах ЄС

³²⁵ Складено за: Budget on line. “Line-by-line” 2020. P. 2. URL: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2020/en/GenRev.pdf>

становили у 2020 р., відповідно, 15 і 12 %. Частка ресурсу ВНД була 76,8 % (рис. 2.12).

За абсолютними показниками найбільші відрахування до бюджету ЄС за усіма категоріями власних ресурсів у 2020 р. здійснювали такі держави, як Німеччина (31,032 млрд євро), Франція (23,284 млрд), Великобританія³²⁶ (18,538 млрд), Італія (17,240 млрд), Іспанія (12,650 млрд), Нідерланди (8,025 млрд). Закономірно, це держави з найбільшим у Європейському Союзі ВНД. Однак за відносними показниками ситуація дещо інша. У розрахунку на душу населення найбільше до бюджету ЄС сплачували громадяни Люксембургу (635 євро), Бельгії (545), Данії (501), Нідерландів (468), Фінляндії (405), найменше – Болгарії (92 євро), Румунії (107), Хорватії (126), Польщі (144), Угорщини (148), Латвії (169).

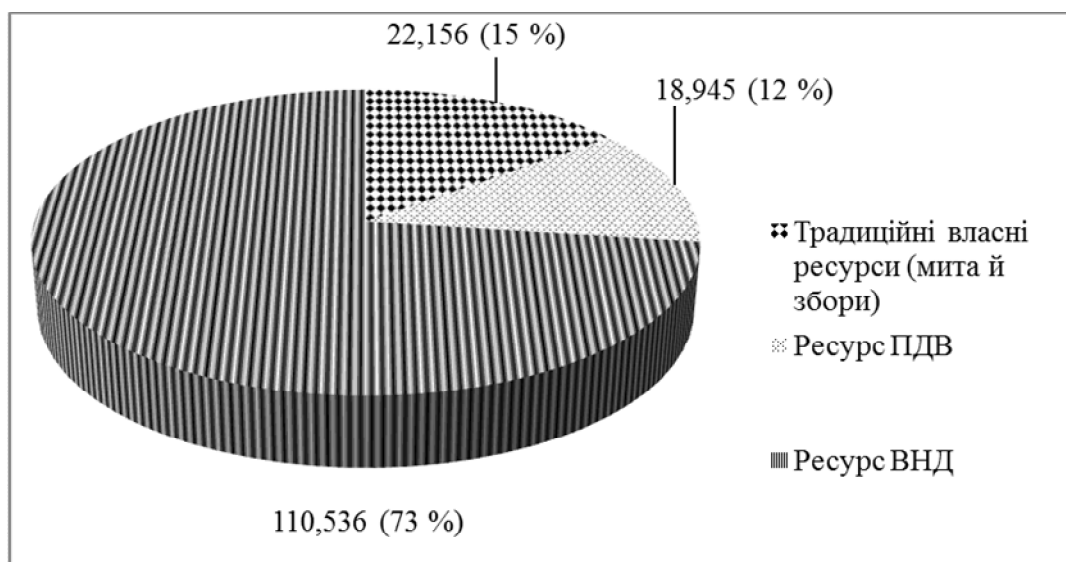


Рис. 2.12. Структура власних ресурсів Європейського Союзу у 2020 р., млрд євро (%)³²⁷

Бюджетні видатки Союзу структурують за напрямками у двох видах фінансово-правових документів: фінансовій перспективі, затвердженій регламентом Ради ЄС, і річному бюджеті Євросоюзу, ухваленому Парламентом та Радою за поданням Комісії відповідно до бюджетної процедури ЄС. У першому документі здійснюють групування видатків на декілька категорій і встановлюють

³²⁶ Незважаючи на те, що офіційна дата виходу Великої Британії з ЄС – 31 січня 2020 р., відповідна угода передбачає повноцінну сплату цією країною належних внесків до бюджету Європейського Союзу у 2020 р.

³²⁷ Складено за: Budget on line. “Line-by-line” 2020. P. 2. URL: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2020/en/GenRev.pdf>

максимальні обсяги можливих видатків за кожною з категорій на 7 років. У щорічних бюджетах – повну, точну та докладну класифікацію бюджетних видатків у межах фінансового року. Розглянемо структуру бюджетних видатків ЄС у 2020 р. за категоріями нині чинної фінансової перспективи, яка охоплює 2014–2020 рр., виділивши головні фонди та програми в межах кожної з них.

Бюджет ЄС на 2020 р.³²⁸ становив 153,566 млрд євро³²⁹. Найбільша частка у ньому (58 млрд, або 38 %) – видатки за категорією «Стале зростання: природні ресурси» (рис. 2.13). Ця категорія охоплює такі політики, як-от: сільсько-господарська, розвитку сільської місцевості, охорони довкілля, рибальства та морських справ. Головні фінансові інструменти реалізації цих політик – Європейський фонд гарантій сільського господарства, Європейський фонд розвитку сільської місцевості, Програма «Життя+», Європейський фонд морських справ і рибальства.



Рис. 2.13. Структура видаткової частини бюджету Європейського Союзу на 2020 р. за категоріями фінансової перспективи 2014–2020 рр.

³²⁸ Budget on line. General Budget, 2020 / General Revenue. P. 13. URL: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2020/en/GenRev.pdf>

³²⁹ Згідно із законодавством ЄС річний бюджет повністю збалансований, тобто доходи планують відповідно до запланованих видатків (вони повинні дорівнювати один одному).

33 % видатків у бюджеті на 2020 р. припадало на підкатегорію «Економічне, соціальне і територіальне згуртування». Ці кошти направляють на регіональну та структурну політики, які спрямовані на вирівнювання (конвергенцію) передумов для соціального й економічного розвитку регіонів ЄС. Головні інструменти у цій сфері – Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Фонд згуртування.

Підкатегорія «Конкурентоспроможність для зростання і зайнятості» (15 % видатків) охоплює транспортну, енергетичну, інноваційну та науково-технічну, інформаційно-комунікаційну, освітню, соціальну, митну, податкову політики, політики підтримки підприємництва та зайнятості. Найпотужніші фінансові інструменти у цьому блоці секторів – програма розвитку науки й інновацій «Горизонт 2020» із річним бюджетом близько 12 млрд євро й Інструмент об'єднання Європи (розвиток транс'європейських транспортних, енергетичних й інформаційних мереж) із бюджетом близько 4 млрд євро. Серед інших програм цієї підкатегорії варто виділити «Еразмус+», «Галілео» та «EGNOS» (розвиток систем супутникової навігації), «Копернікус» (спостереження за Землею), «Конкурентоспроможність МСП» (COSME), Програму щодо зайнятості та соціальних інновацій, «Митниця 2020», «Фіскаліс 2020» (співробітництво у податковій сфері).

Категорія видатків «Безпека і громадянство» становить найменшу частку в структурі видатків ЄС (близько 2 %) (див. рис. 2.13), однак її роль важко переоцінити, оскільки вона охоплює політики у сферах міграцій, безпеки (внутрішньої), правосуддя, прав людини та громадянства, боротьби зі злочинністю, цивільної оборони, безпеки харчування, охорони здоров'я, захисту прав споживачів і культури. Головні програми: «Європа для громадян», «Механізм цивільного захисту», «Творча Європа», «Фонд міграцій і притулку», «Фонд внутрішньої безпеки», «Правосуддя», «Права, рівність і громадянство», «Їжа і корми», «Здоров'я» та «Споживач».

Категорія «Глобальна Європа» з бюджетом у 9 млрд євро (6 %) включає Інструмент співпраці для розвитку, Інструмент передвступної підтримки, Європейський інструмент сусідства, Інструмент партнерства, Інструмент стабільності, Європейський інструмент для демократії та прав людини, Інструмент гуманітарної

допомоги, Інструмент співпраці з питань ядерної безпеки, спільну зовнішню та безпекову політики й ін.

Упродовж останнього десятиріччя перед ЄС постала низка нових викликів і завдань, як-от: кризові явища в економіці, зростання терористичної загрози, наплив іммігрантів, «Брексіт», загострення військово-політичної ситуації у сусідніх регіонах (Україна, Близький Схід), наслідки глобальних кліматичних змін, пандемія COVID-19 тощо. Це, безперечно, не може не відбитися на політичних пріоритетах і структурі бюджетних видатків ЄС у найближчому майбутньому, зокрема у *новій фінансовій перспективі на період 2021–2027 рр.*, проєкт якої вперше оприлюднено Європейською комісією у травні 2018 р. і суттєво модифіковано у травні 2020 р.

Головні нововведення у бюджетній системі ЄС ґрунтуватимуться на п'яти основних принципах: 1) зосередження на європейській доданій вартості (збільшення асигнувань на масштабні науково-дослідні й інноваційно-інвестиційні проєкти, програми інтеграції молоді та малого бізнесу в єдиний ринок і цифрову економіку ЄС, сталий розвиток, оборона та захист громадян від військових і терористичних загроз); 2) оптимізація та підвищення прозорості бюджету (чіткіша прив'язка структури бюджету до пріоритетних напрямів політики ЄС, скорочення на третину операційних програм Євросоюзу із одночасною оптимізацією фінансових інструментів тощо); 3) зменшення бюрократичного навантаження на бенефіціарів (розробка та запровадження єдиної збірки правил розпорядження коштами ЄС, спрощення й оптимізація процедур надання державної допомоги з національних бюджетів); 4) підвищення гнучкості та мобільності бюджету (посилення чинних інструментів кризового менеджменту, створення «Резерву Союзу» в сфері безпеки та міграцій, можливості гнучкіше розпоряджатися ресурсами і в межах програм, і між ними); 5) посилення дієвості бюджету (формування чіткіших цілей програм і проєктів, підвищення якості й зменшення кількості індикаторів виконання та результату)³³⁰.

³³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021–2027” [COM/2018/321 final]. P. 3–4. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0321&qid=1597413111673&from=EN>

Структура самої фінансової перспективи теж буде дещо модифікована. Кількість категорій видатків зростає до семи. З'являється категорія з назвою «Міграції та управління кордонами», а назва категорії видатків «Безпека і громадянство» змінена у «Стійкість, безпека та оборона». Термін «громадянство» трансформовано в «цінності», які стають інтегральною частиною політики згуртування. Кількість програм буде суттєво скорочена за рахунок укрупнення. Загалом видатки упродовж зазначеного періоду становитимуть близько 1,850 трлн євро (табл. 2.16).

Категорія видатків «Єдиний ринок, інновації та цифрова сфера» становитиме близько 11 % асигнувань. Вона охопить: дослідження та інновації, європейські стратегічні інвестиції, єдиний ринок і космос. Програма «Горизонт 2020» буде перейменована у «Горизонт Європа». Її бюджет суттєво зросте. Новими фінансовими інструментами у цій категорії стануть програми «Цифрова Європа» й «InvestEU». Цілями першої програми буде підвищення функціональності комп'ютерних мереж, розвиток цифрових навичок, розширення масштабів використання цифрових технологій, сфери штучного інтелекту та кібербезпеки. Друга програма об'єднає головні інструменти ЄС із гарантування та зниження інвестиційних ризиків.

На другу категорію видатків «Згуртування і цінності» припадатиме найбільша частка сукупних асигнувань 2021–2027 рр. – близько 53 %. Сюди зараховані програми та фонди трьох політичних кластерів: регіональний розвиток і згуртування, відновлення і стійкість, інвестиції у людський капітал, соціальне згуртування та цінності. Об'єднання під одним «дахом» програм такого спектру – новий підхід у середньостроковому бюджетному плануванні ЄС. Левова частка коштів припадає на три традиційні фонди Євросоюзу (ЄФРР, ЄСФ, Фонд згуртування) і новостворену програму «REACT EU». Остання покликана інтегрувати у регіональну політику ЄС модуль із боротьби з наслідками кризи, зумовленої COVID-19.

Категорія видатків «Природні ресурси і довкілля» – друга за обсягом фінансових ресурсів у новій фінансовій перспективі (22 %) і структурно залишається найменш видозміненою.

Видатки за категорією «Міграції й управління кордонами» становитимуть близько 2 %. Її головні фінансові інструменти – Фонд

притулку й міграції та Фонд інтегрованого управління кордонами, фінансування яких суттєво зросте (на 36 % і 200 %, відповідно)³³¹.

Таблиця 2.16

Структура бюджетних видатків ЄС відповідно до проекту фінансової перспективи на 2021–2027 рр.³³²

Категорії видатків і сфери політик	Зобов'язальні асигнування, млрд євро 2018 р.	
	усього	у межах «ЄС нової генерації»
1. Єдиний ринок, інновації та цифрова сфера	210,456	69,800
Дослідження та інновації (програма «Горизонт Європа» та ін.)	101,159	13,500
Європейські стратегічні інвестиції (фонд «InvestEU», Інструмент об'єднання Європи, «Цифрова Європа» та ін.)	87,100	56,300
Спільний ринок («COSME», «Фіскаліс», «Митниця» й ін.)	5,832	–
Європейська космічна програма	13,437	–
2. Згуртування та цінності	984,460	610,000
Регіональний розвиток і згуртування (ЄФРР, Фонд згуртування, програма «REACT EU»)	287,745	50,000
Відновлення і стійкість (Програма відновлення і стійкості, захист євро від фальсифікації та ін.)	578,247	560,000
Інвестуючи в людей, соціальне згуртування та цінності (ЄСФ, програми «Еразмус+», «Творча Європа», Європейський корпус солідарності й ін.)	116,367	–
3. Природні ресурси та довкілля	402,032	45,000
Сільськогосподарська та морська політики (ЄФГСГ, ЄФРСМ, Європейський фонд морських справ і рибальства)	355,182	15,000
Охорона довкілля і кліматична діяльність (програма «Життя+» та ін.)	45,338	30,000
4. Міграції й управління кордонами	31,122	–
Міграції (Фонд притулку та міграції й ін.)	12,084	–
Управління кордонами (Фонд інтегрованого управління кордонами й ін.)	17,675	–
5. Стійкість, безпека й оборона	29,123	9,700
Безпека (Фонд внутрішньої безпеки, ядерна безпека та ін.)	4,580	–
Оборона (Європейський оборонний фонд, програма «Військова мобільність»)	9,500	–
Стійкість і відповідь на кризу (Механізм цивільного захисту ЄС «RescEU», програма «Здоров'я» й ін.)	14,034	9,700
6. Сусідство й світ	118,205	15,500
Зовнішня діяльність (Інструмент сусідства, розвитку і співпраці, програма «Гуманітарна допомога», спільна зовнішня та безпекова політика й ін.)	104,672	15,500
Передвступна підтримка	12,865	–
7. Європейське публічне адміністрування	74,602	–
УСЬОГО	1850,000	750,000

³³¹ Там само, с. 14.

³³² Communication from the Commission “The EU budget powering the recovery plan for Europe” [COM(2020) 442 final]. P. 20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597604268585&uri=CELEX:52020DC0442>

Найбільшим фінансовим інструментом категорії «Стійкість, безпека й оборона», частка якої у бюджетних видатках ЄС 2021–2027 рр. теж становитиме близько 1,5 %, стане Європейський оборонний фонд. Його бюджет має зрости у двадцять разів³³³.

Шоста категорія видатків нової фінансової перспективи «Сусідство і світ» стосується зовнішньої політики та передвступної допомоги ЄС. Її частка у бюджеті становитиме близько 6,5 %. Заплановано створити єдиний Інструмент сусідства, розвитку і міжнародної співпраці, який об'єднає вісім розрізних програм ЄС, що діють у цій сфері упродовж 2014–2020 рр.

Європейське публічне адміністрування (адміністративні видатки інституцій, виплата пенсій службовцям ЄС й утримання європейських шкіл) фінансуватиметься в обсязі 74,6 млрд євро, що становить близько 4 % сукупних бюджетних асигнувань.

Варто зауважити, що *чинник «COVID-19»* справив надзвичайно великий вплив на обсяг і структуру бюджету ЄС упродовж 2021–2027 рр. Із ініціативи президента Європейської комісії Урсули фон дер Ляєн у травні 2020 р. було започатковано створення безпрецедентних наднаціональних фіскальних механізмів виходу з економічної кризи, зумовленої пандемією коронавірусу. Зокрема, розпочато формування **Європейського інструмента відновлення «ЄС нової генерації»** – бюджетного фонду у 750 млрд євро, який наповнюватиметься за рахунок позик, отриманих від випуску та продажу Європейською комісією облігацій на фінансових ринках. Для зменшення бюджетно-фінансового навантаження на держави-члени повернення запозичених коштів заплановано здійснювати тривалий період: із 2027 р. до, щонайпізніше, 2058 рр. Додатково варто очікувати внесення змін до системи формування дохідної частини бюджету ЄС (власних ресурсів) через запровадження нових джерел доходів і підняття ліміту на власні ресурси³³⁴ на 0,6 % ВНД³³⁵.

³³³ Там само, с. 16.

³³⁴ Практика обмеження дохідної частини бюджету ЄС відносно ВВП (пізніше – ВНД) започаткована наприкінці 1980-х рр. Сьогодні Регламентом Ради № 311/2013 встановлено загальний ліміт (англ. ceiling) на власні ресурси на рівні 1,23 % ВНД ЄС.

³³⁵ Communication from the Commission “The EU budget powering the recovery plan for Europe” [COM(2020) 442 final]. P. 14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597604268585&uri=CELEX:52020DC0442>

Реалізація цього пакета заходів дасть змогу збільшити обсяг бюджетних ресурсів, що закладають у фінансову перспективу на 2021–2027 рр., на понад 60 % – із 1,13 трлн євро до 1,85 трлн євро. Додаткові кошти спрямовуватимуться лише на ліквідацію наслідків зумовленої пандемією кризи через програми ЄС у формі грантів (500 млрд євро) і позик державам-членам на відповідні потреби упродовж 2021–2024 рр.³³⁶

Питання для самоконтролю

1. Які правові акти Європейського Союзу становлять основу функціонування його бюджетної системи?
2. Які органи ключові у наднаціональному бюджетному процесі в ЄС? Які функції вони виконують?
3. Що таке «власні ресурси» ЄС? Назвіть їх основні категорії та частки у структурі дохідної частини бюджету Євросоюзу.
4. Який розмір бюджету ЄС у 2020 р.?
5. Що таке «фінансова перспектива» Євросоюзу?
6. Назвіть 2–3 основні програми (фонди) в межах кожної з категорій бюджетних видатків ЄС у 2020 р.?
7. Які зміни очікують Європейський Союз у період нового семирічного бюджетного плану (2020–2027 рр.)?

Тема 17

Дослідження та інновації

ЄС – провідний світовий виробник наукових знань; найбільша відкрита дослідницька спільнота, яка активно залучає учених із усього світу та співпрацює з численними міжнародними партнерами. Однак часто стверджують, що в Європі дефіцит інновацій. Це не пов'язано з відсутністю нових ідей, а ймовірніше засвідчує не завжди успішну практику комерціалізації винаходів.

У період 2014–2020 рр. інвестиції в межах ЄФРР зосереджені на чотирьох ключових тематичних пріоритетах: інновації та

³³⁶ Там само.

дослідження; цифровий порядок денний; підтримка малих і середніх підприємств; низьковуглецева економіка. Сфера досліджень й інновацій – один з ключових компонентів політики згуртування, яка передбачає зменшення інноваційних відмінностей між регіонами ЄС.

Переваги від упровадження інновацій, беззаперечно, простежуємо в різних сферах економіки. Дослідження та нові розробки створюють інвестиційні можливості для виробництва нових удосконалених товарів і послуг, а отже, сприяють зростанню конкурентоспроможності та продуктивності праці; створенню робочих місць й ефективному використанню ресурсів; розв'язанню суспільних проблем, як-от: зміна клімату та чиста енергія, безпека, активне та здорове старіння. У Стратегії «Європа 2020» – документі, який визначає порядок денний ЄС на поточне десятиліття, дослідження й інновації визнано ключовими компонентами для досягнення стійкого та всеосяжного зростання. Однією з цілей Стратегії передбачено покращення умов для інновацій, досліджень і розробок, зокрема через збільшення до 2020 р. об'єднаних державних і приватних інвестицій у науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР) до 3 % ВВП³³⁷.

2015 р. Європейська комісія оприлюднила *три основні цілі* політики, спрямованої на стимулювання досліджень й інновацій:

- відкриті інновації: інноваційний процес повинен бути відкритий широкому колу осіб, які представляють не лише наукові школи та науку, а й мають досвід роботи в різних сферах; залучивши більше людей до інноваційного процесу, знання вільніше циркулюватимуть, що сприятиме створенню нових ринків на основі розробки удосконалених продуктів і послуг;
- відкрита наука: зміна способу спільного використання наукових досліджень через упровадження нового підходу, який передбачає перехід від стандартної практики оприлюднення результатів досліджень у наукових публікаціях після завершення дослідження та ґрунтується на поширенні знань й інформації за допомогою цифрових технологій щойно вони будуть доступні;

³³⁷ Europe 2020 indicators – background. EUROSTAT Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Europe_2020_indicators_-_background

- відкриті для світу: сприяння міжнародному співробітництву в науковому співтоваристві. Це дасть Європі змогу отримати доступ до найновіших знань у всьому світі, залучити найкращі таланти, розв'язати глобальні виклики та створити бізнес-можливості на ринках, що розвиваються.

Правова основа політики ЄС у сфері досліджень та інновацій – ст. 179–190 ДФЄС. Ст. 182 передбачає прийняття багаторічних рамкових програм ЄС у цій сфері. Саме вони, починаючи з моменту їх запуску 1984 р., відігравали провідну роль у реалізації багатопрофільних науково-дослідних проєктів. *Регламент ЄС № 1291/2013* впровадив програму «Горизонт–2020» – Рамкову програму досліджень та інновацій на 2014–2020 рр.³³⁸ Її мета полягає в тому, щоб Європа продукувала науку світового рівня, зменшувала бар'єри для інновацій і сприяла співпраці державного та приватного секторів у впровадженні інновацій. Семирічний бюджет «Горизонт–2020» становив майже 80 млрд євро. Програмою також передбачено залучення приватних інвестицій на дослідження та розробки.

Європейська комісія розпочала роботу над пропозицією продовження рамкової програми на основі «Горизонту–2020» в контексті наступної багаторічної фінансової перспективи, яка покриватиме бюджет ЄС на семирічний період із 2021 р. Політика відкритого доступу до публікацій у межах програми буде і надалі підтримуватися за умови дотримання принципу «відкриті наскільки можливо, закриті наскільки потрібно» (as open as possible, as closed as necessary)³³⁹.

У майбутньому в межах програми «Горизонт Європа» ЄС планує активізувати залучення громадян і громадянського суспільства до співпраці в сфері досліджень й інновацій. Співфінансування проєктів на суму близько 200 млн євро буде спрямоване на підтримку наукової діяльності громадян.

³³⁸ Regulation (EU) No 1291/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No 1982/2006/EC. *OJ*, 20.12.2013. 70 p. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1291&from=EN>

³³⁹ Open Science. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-open-science_2019.pdf

Одна з головних новацій нової програми «Горизонт Європа» на наступні 7 років – підхід, зорієнтований на розв’язання ключових суспільних проблем, важливий для широкого кола зацікавлених сторін і громадян. Реалізація нових ідей має бути підкріплена консолідацією положень із іншими пов’язаними політиками ЄС, а також із зацікавленими сторонами та громадянами. У межах програми виділяють п’ять ключових напрямів: адаптація до зміни клімату, зокрема трансформація суспільства; рак; здорові океани, моря, прибережні та внутрішні води; кліматично нейтральні та розумні міста; здорові ґрунти та продукти харчування.

Європейська рада з інновацій (European Innovation Council) – ще одна новація програми «Горизонт Європа» – інституція, яка акумулюватиме найперспективніші ідеї та проривні інновації для їх успішної трансформації від лабораторії до реального застосування, а також допоможе інноваційним стартапам і компаніям розширити масштаби своєї діяльності.

2014 р. Європейська комісія ухвалила Повідомлення «Дослідження та інновації як джерело оновленого зростання»³⁴⁰, у якому держав-членів ЄС закликають активно дотримуватися політики зростання через упровадження досліджень та інновацій. Це дасть змогу досягти максимум переваг від функціонування в межах ЄС найбільшого ринку в світі, діяльності провідних світових інноваційних підприємств і високоосвіченої робочої сили ЄС.

Європейський дослідницький простір (ERA)³⁴¹ – це єдина відкрита дослідницька платформа, основні пріоритети якої визначено в Дорожній карті на 2015–2020 рр.³⁴². Цей документ найбільше впливає на розвиток європейських дослідницьких та інноваційних систем і визначає такі основні пріоритети: 1) ефективніші національні науково-дослідні системи; 2) оптимальне транснаціональне співробітництво та конкуренція; 3) відкритий ринок праці для учених; 4) гендерна рівність й інтеграція гендерних питань у дослідження;

³⁴⁰ Communication from the Commission «Research and innovation as sources of renewed growth». COM/2014/0339 final. 12 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0339&from=EN>

³⁴¹ European research area. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/era_en

³⁴² ERAC Opinion on the European Research Area Roadmap 2015–2020. Brussels, 20.05.2015. 69 p. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1208-2015-INIT/en/pdf>

5) максимальний обіг, доступ і передача наукових знань;
6) міжнародне співробітництво. На рівні ЄС узгоджено національні плани дій і визначено комплекс 24 показників, які допоможуть оцінити прогрес у галузі розбудови ERA³⁴³.

*Пілотний проєкт Європейської інноваційної ради*³⁴⁴ розроблений для підтримки інноваторів, підприємців, малих компаній і вчених, які мають амбіції й ідеї розширення масштабів досліджень на міжнародному рівні. Проєкт об'єднує різні сфери програми «Горизонт–2020», щоб забезпечити фінансування, консультування та можливості створення інноваційних мереж і коучингу для окремих інноваційних проєктів. Зокрема, велику увагу приділяють проєктам, бюджет яких становить близько 2,7 млрд євро для швидкого впровадження проривних інновацій, високодохідних проєктів, проєктів із високим ступенем ризику впродовж 2018–2020 рр.³⁴⁵

Окремі законодавчі ініціативи ЄС розроблено для сприяння повторному використанню науково-дослідних даних, зокрема: Рекомендації Європейської комісії щодо доступу до наукової інформації та її збереження, Директива щодо інформації про громадський сектор та Директива щодо авторських прав ЄС³⁴⁶.

Загалом при розробці політики ЄС в сфері наукових досліджень основоположне дотримання інноваційного принципу, який гарантує, що при прийнятті регуляторних заходів буде повністю враховано їх можливий вплив на розвиток інновацій. У ЄС діє т. зв. механізм підтримки інноваційної політики, який допомагає удосконалити розробку, реалізацію, оцінку національної та регіональної політик у сфері досліджень й інновацій. Він відкритий для країн Євросоюзу та країн, які беруть участь у програмі «Горизонт–2020».

³⁴³ Research and innovation statistics at regional level. EUROSTAT Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Research_and_innovation_statistics_at_regional_level#Research_and_development_intensity

³⁴⁴ Enhanced European Innovation Council (EIC) pilot. URL: <https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm>

³⁴⁵ Research and innovation statistics at regional level. EUROSTAT Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Research_and_innovation_statistics_at_regional_level#Research_and_development_intensity

³⁴⁶ Open Science. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-open-science_2019.pdf

На глобальному рівні Євросоюз підтримує міжнародні органи та платформи (Альянс із досліджень даних (RDA), Комітет із даних Міжнародної наукової ради (CODATA)), а також зусилля Організації економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР), ООН та груп G20/G7/Карнегі, щоб прискорити перехід до швидкого відкритого доступу до наукових публікацій. Політика в сфері досліджень й інновацій ЄС лежить у площині реалізації на міжнародному рівні *Плану S*. Це ініціатива, яка вимагає, щоб із 2021 р. результати всіх досліджень, які фінансуються державними чи приватними грантами, були опубліковані в журналах із відкритим доступом або розміщені на відкритій платформі³⁴⁷.

У межах ЄС функціонує розвинена *мережа інституцій та установ*, діяльність яких спрямована на реалізацію задекларованих напрямів політики в сфері досліджень, розробок й інновацій. Законодавчі рішення приймаються в рамках звичайної законодавчої процедури (спільно Європейським парламентом і Радою після подання Комісії). Виконавчу функцію здійснює Генеральний директорат з питань досліджень та інновацій Європейської комісії³⁴⁸, Генеральний директорат «Спільний науково-дослідний центр»³⁴⁹ а також Виконавче агентство з досліджень³⁵⁰ і Виконавче агентство Європейської ради з досліджень³⁵¹.

*Європейська рада з досліджень (ERC)*³⁵² підтримує передові дослідження, міждисциплінарні проекти, новаторські ідеї та нетрадиційні підходи в нових сферах і галузях, що розвиваються. Місія ERC полягає в заохоченні у Європі досліджень найвищої якості, пропонуючи їм конкурентне фінансування та підтримку

³⁴⁷ Open Science. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-open-science_2019.pdf

³⁴⁸ Directorate-General for Research and Innovation (RTD). URL: https://ec.europa.eu/info/departments/research-and-innovation_en

³⁴⁹ Joint Research Centre. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_en

³⁵⁰ Research Executive Agency. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/research-executive-agency_en

³⁵¹ European Research Council Executive Agency. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/european-research-council_en

³⁵² European Research Council. *HORIZON 2020*. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/european-research-council>

інноваційних наукових досліджень у всіх галузях. Загальний бюджет у розмірі 13095 млн євро доступний для реалізації схем фінансування ERC у межах програми «Горизонт–2020».

*Європейський консорціум дослідницької інфраструктури (ERIC)*³⁵³ – це специфічна платформа, яка сприяє створенню, розвитку та функціонуванню об'єктів інфраструктури у сфері досліджень й інновацій. Учасником консорціуму може стати європейське спільне підприємство, діяльність якого передбачає виконання науково-дослідних проєктів, що представляє додаткову цінність у розвитку Європейського дослідницького простору (ERA) та сприяє суттєвим удосконаленням у відповідних галузях і зростанню мобільності знань і дослідників.

Важливе значення для активізації інноваційної та дослідницької діяльності в ЄС має низка ініціатив, спрямованих на розвиток інфраструктури в сфері досліджень і розширення доступу до неї. Така інфраструктура охоплює засоби, зокрема ресурси та послуги для науково-дослідної спільноти (дослідників, освітян, державних службовців), які застосовуються для проведення досліджень і сприяють інноваціям. Йдеться про наукове обладнання або набори інструментів для досліджень; архіви або наукові дані; обчислювальні системи та мережі зв'язку; будь-яку іншу дослідницьку й інноваційну інфраструктуру, відкриту для зовнішніх користувачів³⁵⁴.

Варто відзначити такі платформи для підтримки інноваторів і розширення доступу до дослідницької інфраструктури, як-от:

- Європейські інноваційні партнерства³⁵⁵, які передбачають об'єднання зусиль Європейського Союзу, національних і регіональних представників у галузі досліджень і розробок для досягнення ефективних результатів при розв'язанні викликів, пов'язаних із добробутом суспільства, модернізацією секторів і ринків;

³⁵³ The European Research Infrastructure Consortium (ERIC). URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/european-research-infrastructures/eric_en

³⁵⁴ The European Research Infrastructures. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/european-research-infrastructures_en

³⁵⁵ [European innovation partnerships](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/open-innovation-resources/european-innovation-partnerships-eips_en) (EIPs). URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/open-innovation-resources/european-innovation-partnerships-eips_en

- Спільнота знань й інновацій³⁵⁶ – партнерство між бізнесом, науково-дослідними центрами й університетами, які розробляють нові послуги та можуть запускати нові компанії.

Для розвитку «відкритої науки» у ЄС в межах Європейської цифрової програми (European Union's Digital Agenda, 2015 р.) створено *Європейську відкриту наукову хмару* (EOSC)³⁵⁷, мета якої – консолідація інституційних, національних і європейських ініціатив для розвитку відкритого, надійного, віртуального середовища для зберігання, обміну та повторного використання дослідницьких даних, наукових дисциплін і широкого набору супутніх послуг. Також діє *Відкритий монітор науки*³⁵⁸, у межах якого відбувається надання вільного доступу до наукових публікацій, тематичних досліджень, фактичних даних, отриманих під час досліджень, а також наукових проєктів для усіх зацікавлених громадян.

Експертна група з економічного та соціального впливу досліджень й інновацій (ESIR)³⁵⁹ – це група експертів високого рівня, яка уповноважена надавати Європейській комісії рекомендації щодо розробки й удосконалення політики з урахуванням перспектив і трансформацій у сфері досліджень й інновацій. ESIR створено 2017 р. До її складу входить 15 міжнародних визнаних експертів, які різносторонньо висвітлюють питання сталого розвитку. Діяльність групи має допомогти задовільнити суспільні потреби та розв'язати найактуальніші проблеми через надання інструкцій європейським і національним розробникам стратегічних рекомендацій щодо досліджень, інновацій і сталого розвитку. Група експертів також проводить просвітницьку діяльність для залучення зацікавлених сторін; здійснює відбір нових й ефективніших інструментів інноваційних політик держав; розробляє пропозиції щодо політичних ініціатив, зорієнтованих на вирішення важливих поточних проблем.

³⁵⁶ Knowledge and innovation communities. European Institute of Innovation and Technology. URL: <https://eit.europa.eu/our-communities/eit-innovation-communities>

³⁵⁷ European Open Science Cloud (EOSC). URL: <https://ec.europa.eu/research/openscience/index.cfm?pg=open-science-cloud>

³⁵⁸ Open Science Monitor. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/open-science/open-science-monitor_en

³⁵⁹ Expert group on the economic and societal impact of research and innovation (ESIR). URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/support-policy-making/support-eu-research-and-innovation-policy-making/esir_en

Функціонування таких установ і платформ сприяє дотриманню принципу «FAIR data» (Findable – дані можна знайти, Accessible – до даних можна отримати доступ, Interoperable – дані сумісні, Re-usable data – дані можна повторно використовувати). Практика надання безкоштовного онлайн-доступу до наукової інформації, пошуку, обміну та повторного використання публікацій, даних і програмного забезпечення активізує інновації, сприяє зростанню продуктивності досліджень і покращує процеси відтворюваності в науці.

Для забезпечення широкого доступу до фінансування інноваційних ідей і розробок у ЄС запущено пілотний проєкт Європейської інноваційної ради (EIC), який об'єднує комплекс схем фінансування інновацій, а також інструментів, які допоможуть обрати найефективнішу схему фінансування. Інформацію про перелік інструментів фінансування та консультаційні послуги інноватори також можуть отримати в межах схем InnovFIN (InnovFIN schemes) від групи Європейського інвестиційного банку (ЄІБ).

Можливості фінансування наукових досліджень й інновацій, а також дослідницької інфраструктури передбачено через:

- Програму Горизонт–2020³⁶⁰, зокрема схему фінансування InnovFin, яку підтримує група ЄІБ;
- Європейські структурні й інвестиційні фонди (ESIF)³⁶¹;
- Європейський фонд стратегічних інвестицій (EFSI)³⁶²;
- Європейський фонд регіонального розвитку;
- Фонд згуртування;
- Науково-дослідний фонд вугілля та сталі (RFCS)³⁶³.

Фінансування також можна отримати від Європейської науково-дослідної ради (ERC). Актуальні такі типи грантів від фонду ERC:

³⁶⁰ HORIZON 2020. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>

³⁶¹ European structural and investment funds (ESIF). URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

³⁶² European Fund for Strategic Investments (EFSI). URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi_en

³⁶³ The Research Fund for Coal and Steel (RFCS). URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/research-fund-coal-and-steel-rfcs_en

- Стартовий грант (ERC Starting Grant) для молодих дослідників (2–7 років після PhD) – до 1,5 млн євро упродовж 5 років;
- Грант консолідатор (ERC Consolidator Grant) для незалежних дослідників (7–12 років після PhD) – до 2 млн євро упродовж 5 років;
- Передовий грант (ERC Advanced Grant) для керівників наукових досліджень зі значними досягненнями за останні 10 років – до 2,5 млн євро за 5 років;
- Гранти на підтвердження концепції (ERC Proof of Concept Grants) для тих, хто вже отримав фінансування від ERC і хоче дослідити комерційний та/або інноваційний потенціал своєї розробки та результати досліджень у межах ERC-проектів – одноразова сума в 150000 євро за 18 місяців;
- Гранти синергії (ERC Synergy Grants) для дослідження амбітних дослідницьких питань, які можна розв'язати лише узгодженою роботою невеликої групи з 2–4 головних дослідників – до 10 млн євро упродовж 6 років.

Фінансування інновацій можливе також у межах таких програм, як-от: Програма загальноєвропейського фонду венчурного капіталу (Pan-European Venture Capital Fund-of-Funds programme), яка допомагає збільшити масштаби фондів венчурного капіталу в Європі та залучити приватних інвесторів; Програма ЄС з питань конкурентоспроможності підприємств малого та середнього бізнесу (COSME), яка підтримує доступ до фінансування та ринків збуту МСП.

Програма «Горизонт Європа» – це найбільша в Європі рамкова програма з розвитку НДДКР, бюджет якої на 2021–2027 рр. становитиме близько 100 млрд євро для максимального вкладення інвестицій у сфері досліджень й інновацій ЄС. Згідно з оцінками, програма має потенціал забезпечити до 11 євро валового внутрішнього продукту (ВВП) за кожен вкладений євро, створити до 320 000 нових висококваліфікованих робочих місць до 2040 р. та закріпити лідерство Європи в галузі досліджень й інновацій. Найважливіше, що «Горизонт Європа» розробляється для інвестування, а не як інструмент фінансування.

Упродовж 2021–2027 рр. діятиме *Фонд ІнвестЄС* (Invest EU Fund). Ресурси Фонду спрямовуватимуться у двох площинах: 1) сегменті науково-дослідних робіт (забезпечення доступності

фінансування упродовж інноваційного та корпоративного циклу розвитку). Проєкти повинні бути інклюзивними (фінансування інноваційних і науково-дослідних технологій усіх типів) і водночас повністю відповідати конкретним цілям і глобальним викликам); 2) сегменті малого та середнього бізнесу (фінансування стартапів, у виняткових випадках – невеликих середніх проєктів, які ще не здатні приносити дохід або не можуть залучити достатню кількість інвестицій для повного втілення своїх проєктів). Крім цього, деякі перспективні, але ризикові проєкти, які не відповідають критеріям InvestEU, можуть бути профінансовані інструментами Європейської інноваційної ради³⁶⁴.

Наскрізний характер досліджень й інновацій у межах «Горизонт Європа» сприятиме синергії з іншими програмами ЄС, зокрема Євратом, ЄФРР, Спільною сільськогосподарською політикою, InvestEU, Європейським оборонним фондом, Програмою цифрової Європи та Інструментом об'єднання Європи.

Інтенсивність досліджень й інновацій можна проаналізувати на основі *статистики* щодо валових внутрішніх витрат на НДДКР, тобто частки ВВП, призначеного на дослідження та розробки. Зазначимо, що 2000 р. на ЄС припадало 25 % загальносвітових витрат на НДДКР. Утім, частка ЄС знизилася до 20 % у 2015 р.³⁶⁵. За показником інтенсивності НДДКР Євросоюз дещо поступається від інших інноваційно прогресивних економік, як-от: США, Японія, Південна Корея та Китай.

Розвиток інновацій і досліджень у ЄС нерівномірний і різниться між країнами-членами. Витрати на НДДКР можуть варіюватися від 0,5 % до 3,4 % ВВП у 2017 р., що, відповідно, відображає відмінності в промислових структурах, інтенсивності знань секторів і науково-дослідних можливостях країн-членів. Упродовж 2008–2017 рр. інтенсивність науково-дослідних робіт зростала в більшості держав-членів. Утім, найвищі темпи зростання простежуємо в деяких країнах

³⁶⁴ Horizon Europe. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-horizon-europe_2019.pdf

³⁶⁵ Europe 2020 indicators – R&D and innovation. EUROSTAT Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_R%26D_and_innovation#General_overview

Східної та Південної Європи, зокрема в Словаччині, Греції та Польщі. Наближення показників цих країн до середнього рівня інтенсивності НДДКР у ЄС частково зумовлене розширенням використання європейських структурних й інвестиційних фондів для науково-дослідної та інноваційної діяльності. Утім, 2017 р. інтенсивність проведення досліджень й інновацій у цих країнах усе ще була майже вдвічі меншою, ніж загальна інтенсивність науково-дослідних робіт у Євросоюзі. З іншого боку, у країнах-лідерах із розвитку інновацій і досліджень (зокрема, Швеції та Фінляндії) можна простежити зниження витрат на НДДКР у 2017 р., що частково пояснюється внутрішніми труднощами в розвитку сектора інформаційно-комунікаційних технологій³⁶⁶.

Діяльність у галузі НДДКР здійснюють чотири основні інституційні сегменти: бізнес-підприємства, уряд, заклади вищої освіти та приватний некомерційний сектор. Аналіз розподілу витрат на НДДКР між цими чотирма секторами у 2008 та 2017 рр. дає змогу зробити такі узагальнення³⁶⁷:

- 1) із чотирьох секторів лише два основні – бізнес-підприємства та заклади вищої освіти – посилили інтенсивність науково-дослідних і наукових досліджень із 2004 р. До того ж, інтенсивність науково-дослідної діяльності бізнес-підприємства продовжувала зростати, а в інших секторах були незначні спади. Це зростання ще більше зміцнило позицію сектора бізнесу як найбільшого інвестора в НДДКР. Так, 2017 р. частка бізнесу становила близько 2/3 від загальних витрат ЄС на НДДКР;
- 2) 2017 р. державні витрати на НДДКР, які спрямовані на заклади вищої освіти та державний сектор, становили третину загальних витрат на НДДКР у Євросоюзі. Втім, державний сектор відіграє важливу роль у витратах на НДДКР, оскільки передбачає надання фінансової підтримки досліджень, «далеких від ринку» і які мають соціальне, екологічне та безпекове значення (наприклад, здоров'я, якість життя, довкілля й оборони). Він також частково компенсує витрати на НДДКР для підприємств під час економічних спадів;

³⁶⁶ Там само.

³⁶⁷ Там само.

3) порівнюючи витрати приватного та державного секторів на НДДКР, варто зазначити, що у найінтенсивніших науково-дослідних країнах основне джерело витрат на дослідження та розробки – приватний сектор (здебільшого бізнес-підприємства). Інша ситуація у деяких менш інноваційно-активних країнах, як-от: країни Балтії та деякі південні держави-члени, де державний сектор – заклади вищої освіти й уряд – витрачають більше коштів на НДДКР, ніж приватний сектор.

Варто додати, що визнаючи важливу роль дослідної й інноваційної діяльності бізнес-підприємств, уряди країн усе більше доповнюють пряме фінансування НДДКР непрямою підтримкою як податкові стимули для сприяння розвитку досліджень, стимулювання інновацій та економічного зростання. На рівні ЄС державна підтримка науково-дослідної діяльності зросла з 0,13 % до 0,19 % ВВП упродовж 2006–2015 рр. До того ж, податкові стимули становили 53 % усієї державної підтримки розвитку науково-дослідної діяльності бізнесу в 2015 р. Загалом у країнах ЄС податкові пільги – більшість усієї державної підтримки НДДКР. Найбільше це співвідношення у Нідерландах (87 %) й Ірландії (82 %). Однак не всі держави-члени з високою інтенсивністю досліджень, зокрема Німеччина та Фінляндія, використовують такі податкові пільги³⁶⁸.

Розподіл інтенсивності досліджень й інновацій за регіональною ознакою дає змогу виділити такі групи країн: країни з інтенсивністю понад 3,0 % – регіони Німеччини (10 регіонів), Австрії та Великобританії (по 5 регіонів), Швеції (4 регіони), Бельгії (3 регіони), Данії, Франції та Фінляндії (по одному регіону). Загалом географічна концентрація науково-дослідної та інноваційної діяльності – загальноприйняте явище.

Науково-дослідні кластери (наприклад, група дослідницьких регіонів, що пролягають від Фінляндії через південь Швеції до Данії, або група Великобританії через Бельгію до південної Німеччини й Австрії) часто розвиваються навколо академічних установ або високотехнологічних виробничих процесів і послуг, заснованих на знаннях. Регіони цих кластерів зазвичай залучають нові стартапи та висококваліфікований персонал, розвивають конкурентну перевагу у

³⁶⁸ Там само.

вузькоспеціалізованій сфері й отримують максимальний ефект від обміну знаннями та досвідом³⁶⁹.

Виділяють три регіони, які мають особливо високу інтенсивність досліджень і розробок: німецький регіон Брауншвейг (2015 р. витратив 10,4 % свого ВВП на НДДКР (це майже в п'ять разів перевищує середній показник по ЄС); бельгійська провінція Брабант Валлон і Штутгарт у Німеччині (видатки на НДДКР становили 6,43 % та 6,17 % ВВП, відповідно). Дослідження й інновації у цих регіонах сконцентровані в автомобільній промисловості у Німеччині та фармацевтичній галузі в Бельгії.

Зазвичай найвищий рівень інтенсивності наукових досліджень і розробок простежується в столичних регіонах країн-членів ЄС. Так, у 19 країнах інтенсивність досліджень столичного регіону перевищила середній показник по країні, хоча вона не обов'язково була найвищою в країні. Лише Бельгія, Нідерланди, Великобританія й Ірландія продемонстрували іншу тенденцію – інтенсивність досліджень і розробок столиць нижча за середній показник по країні. У Бельгії та Великобританії це можна пояснити вузькими адміністративними кордонами, а в Нідерландах – великими сільськими районами, що входять до столичного регіону. Регіональні розбіжності за рівнем інтенсивності досліджень у країнах вимірюються на основі коефіцієнту коливання між регіонами: Румунія, Польща, Німеччина та Бельгія характеризуються найвищим коефіцієнтом, найнижчий показник – у Словенії, Ірландії, Нідерландах й Італії.

Кейс 1. Наймасштабніша програма у сфері досліджень та інновацій ЄС впродовж 2014–2020 рр. – *Рамкова програма «Горизонт–2020»*. Її розмах і потенціал засвідчують статистичні дані щодо реалізації упродовж 2014–2016 рр. (табл. 2.17):

- було подано 115 235 заявок із запитом на виділення з боку ЄС фінансової підтримки у розмірі 182,4 млрд євро;
- укладено 13 903 грантових угод із внеском ЄС 24,8 млрд євро;
- близько 54 % учасників програми – нові установи й організації, які раніше не подавали заявок; до того ж, половина з них – МСП;
- загальний рівень успішності поданих проєктних заявок становить 12,6 %. За оцінками незалежних експертів, близько половини з

³⁶⁹ Там само.

поданих заявок мають високу якість. Однак із цих пропозицій лише кожен четвертий проєкт фінансується. Зазначимо, що в межах програми «Горизонт–2020» існує практика надання «печатки передового досвіду» (the Seal of excellence³⁷⁰) – це знак якості, який надають проєктним пропозиціям, які подані на «Горизонт–2020», позитивно оцінені, втім, не були профінансовані. Печатка створена для того, щоб підтвердити цінність проєктної пропозиції. Інші органи фінансування можуть скористатися процесом оцінки в межах програми, отже, ці проєкти мають високі шанси знайти альтернативне фінансування.

Таблиця 2.17

Вибірка статистичних даних щодо результатів реалізації програми «Горизонт–2020» за 2014–2016 рр.³⁷¹

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Усього
Загальна характеристика затверджених грантів				
Кількість затверджених грантів	4578	4731	4594	13903
Фінансовий внесок ЄС до затверджених грантів (млн євро)	8458,9	8016,9	8323,0	24800
Кількість учасників у затверджених грантах	19981	17373	21610	58964
Заявки на затверджені гранти за типом установи				
Заклади середньої та вищої освіти	47569	60644	45347	153560
Приватні компанії	42672	53989	47824	144485
Дослідницькі установи (крім освітніх закладів)	23770	27312	21699	72781
Державні органи (крім освітніх і дослідницьких установ)				4388
Інші установи				4284
Показник успішності пропозицій, поданих на «Горизонт–2020»				
Пропозиції, які не затверджені до фінансування (%)	86,3	89,2	86,2	87,4
Пропозиції, які затверджені до фінансування (%)	13,7	10,8	13,8	12,6

Кейс 2. На офіційному сайті «Горизонт–2020»³⁷² можна знайти актуальну інформацію щодо сутності проєктів і результати їх

³⁷⁰ Information for funding bodies. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/seal-excellence/information-funding-bodies_en#who-can-fund-seal-of-excellence-projects

³⁷¹ Складено за: HORIZON 2020 in Full Swing – Three Years On – Key facts and figures 2014–2016. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018. 68 p. URL: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020_threeyearson_a4_horizon2018_web.pdf

реалізації від часу створення програми. Наприклад, упродовж 2014–2016 рр. були профінансовані проєкти *DEEPEGS* і *CONQUER*³⁷³. У межах першого, використовуючи найсучаснішу технологію буріння, інженери викопали понад 4,5 км під земною поверхнею, намагаючись використати нескінченну геотермальну енергію нашої планети. Випробовуючи технології для стимулювання геотермальних систем у глибинних свердловинах, проєкт має на меті розробити нові інноваційні рішення для того, щоб доставити значний обсяг геотермальної енергії по всій Європі.

У межах проєкту *CONQUER* проаналізовано нові контрастні речовини, що використовуються в молекулярній томографії та підсилюють контраст між структурами або рідинами в організмі, щоб окреслити точніші характеристики можливих травм, інфекцій або захворювань у пацієнтів. Результати проєкту мають на меті забезпечити теоретичну основу для подальших досліджень, настанов й інструментарію для візуалізації, які закладуть основи для розробки нових й інноваційних технологій у цій галузі.

Питання для самоконтролю

1. Які основні завдання політики ЄС в сфері досліджень й інновацій?
2. Що таке Європейський дослідницький простір?
3. Які цілі діяльності Європейської ради з досліджень і Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури?
4. Які платформи створено для розвитку «відкритої науки» в ЄС?
5. Які ініціативи – головні джерела фінансування науково-дослідної роботи в ЄС?
6. Які типи грантів надає Європейська науково-дослідна рада?
7. Схарактеризуйте програму ЄС «Горизонт Європа»?
8. Яка динаміка та регіональна специфіка витрат на дослідження й інновації в ЄС?

³⁷² HORIZON 2020. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>

³⁷³ HORIZON 2020 in Full Swing – Three Years On – Key facts and figures 2014–2016. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2018. 68 p. URL: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020_threeyearson_a4_horizontal_2018_web.pdf

Тема 18

Цифрова економіка

Для досягнення своїх головних цілей Європейський Союз завжди орієнтувався на пошук шляхів підвищення конкурентоздатності економіки й ефективності суспільства. Найдинамічніші сектори економіки та лідерські напрями розвитку людського потенціалу в усьому світі – ті, що пов’язані з цифровою трансформацією. Сьогодні Європа відстає від деяких інших регіонів світу, коли йдеться про швидкі, надійні та зв’язані цифрові мережі, на яких ґрунтуються економіка, публічне та приватне життя. Під час комунікації в Європі громадяни часто стикаються з різними платами за користування, несумісними системами та нерегулярним підключенням по всьому континенту, що також негативно відображається на розвитку бізнесу й інновацій і протирічить базовим свободам руху осіб, товарів, послуг і капіталу. Ще існують мільйони тих, хто взагалі ніколи не користувався Інтернетом.

Запущена в травні 2010 р. цифрова програма для європейців мала на меті стимулювати економіку ЄС, забезпечуючи стійкі економічні та соціальні вигоди від ринку цифрових рішень. *Цифрова трансформація розглядається як один із наріжних каменів європейського успіху в міжнародній конкуренції.* ЄС повинен розкрити весь потенціал економіки даних, цифрових платформ, штучного інтелекту й інших нових технологій для досягнення стійкого економічного зростання, забезпечення високого рівня зайнятості та боротьби зі зміною клімату.

Для досягнення задекларованих у ст. 3 ДЄС цілей Євросоюз має на меті відкрити цифрові можливості для людей і підприємств, використовуючи в повній мірі потенціал цифрових даних для вигоди економіці та суспільству. ЄС прагне зберегти свій єдиний ринок функціональним в епоху цифрових технологій. Це означає усунення зайвих регуляторних бар’єрів і широкомасштабний розвиток цифрових технологій у всіх секторах економіки.

Інституційна основа для розвитку та реалізації цифрової політики в ЄС – Генеральний директорат з питань комунікаційних мереж, контенту і технологій (DG CONNECT) Європейської комісії, який співпрацює з інституційними та неінституційними

зацікавленими сторонами на національному, європейському та міжнародному рівнях – передовсім щодо реалізації Стратегії єдиного цифрового ринку³⁷⁴ та науково-дослідних програм. Робота Єврокомісії у цьому контексті полягає в забезпеченні основних політичних і законодавчих ініціатив ЄС в світлі динамічних технологічних і ринкових зрушень, що включає оцінку, перегляд і консолідацію чинного законодавства та пропонування нових правил.

У межах своєї загальної компетенції Генеральний директорат з питань комунікаційних мереж, контенту і технологій впроваджує науково-дослідну політику Союзу та підтримує розвиток Європейського дослідницького простору головно через Рамкову програму досліджень «Горизонт 2020» («Горизонт Європа» у 2021–2027 рр.). Він здійснює свою діяльність у тісній співпраці з чотирма виконавчими агентствами: Виконавчим агентством з досліджень (REA), Виконавчим агентством з інновацій та мереж (INEA), Виконавчим агентством для МСП (EASME) і Виконавчим агентством з питань освіти, аудіовізуалізації та культури (EACEA).

Також Єврокомісія координує діяльність таких структур у сфері цифрової політики як спільні підприємства «Електронні компоненти та системи європейського лідерства» (ECSEL) та «Європейський високоефективний обчислювальний сектор» (EuroHPC), спільна програма «Активний та асистований спосіб життя» (AAL), Агентство ЄС з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) й Орган європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC).

Один із шести пріоритетів діяльності Комісії на 2019–2024 рр.³⁷⁵ має назву «Європа для цифрової доби». Це стратегічний напрям, спрямований на те, щоб цифрова трансформація суспільства працювала для людей і підприємств, одночасно сприяючи досягненню мети кліматичної нейтральності до 2050 р. **Європейська цифрова стратегія** ґрунтується на трьох основних опорах³⁷⁶ для забезпечення громадянам, бізнесу й урядам контролю над цифровою трансформацією:

³⁷⁴ Докладно про Стратегію див. далі у параграфі.

³⁷⁵ 6 Commission priorities for 2019–24. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en

³⁷⁶ Shaping Europe's Digital Future / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

- 1) технології, що працюють для людей: інвестиції в цифрові компетенції для всіх європейців; захист людей від кіберзагроз; забезпечення розвитку штучного інтелекту; впровадження надшвидкої широкосмужової мережі для будинків, лікарень, шкіл; розширення суперкомп'ютерного потенціалу для розробки інноваційних рішень для медицини, транспорту та довкілля;
- 2) справедлива та конкурентна цифрова економіка: створення можливостей доступу до фінансів активному співтовариству інноваційних і швидко зростаючих стартапів і малих та середніх підприємств; посилення відповідальності онлайн-платформ й уточнення правил для онлайн-сервісів; узгодження правил ЄС з цілями цифрової економіки; забезпечення конкуренції в Європі на справедливих умовах; покращення доступу до високоякісних даних із одночасним забезпеченням захисту особистих і конфіденційних даних;
- 3) відкрите, демократичне та стійке суспільство: використання технологій на допомогу Європі стати кліматично нейтральною до 2050 р.; зменшення викидів вуглецю в цифровому секторі; розширення можливостей громадян для кращого контролю та захисту своїх даних; створення європейського простору даних про здоров'я для сприяння цілеспрямованим дослідженням, діагностиці та лікуванню; боротьба з дезінформацією в Інтернеті та сприяння різноманітному та надійному медіаконтенту.

Головні технологічні орієнтири за напрямом «*Технології, що працюють для людей*», – розробка та впровадження цифрових рішень, взаємодія в ключових цифрових інфраструктурах (наприклад, розгалужена мережа 5G (у майбутньому 6G)), забезпечення швидкісних підключень, що, зі свого боку, дасть змогу розширити співпрацю між людьми, де б вони не були, та підключити більшу кількість об'єктів до Інтернету. Європі потрібно інвестувати у підключення, новітні технології та людський капітал, а також у розумну енергетичну та транспортну інфраструктури. Тільки для цифрової інфраструктури та мереж ЄС потребує додаткових інвестицій у розмірі 65 млрд євро на рік³⁷⁷. Впровадження реформ й

³⁷⁷ Accelerating Europe's Transformation: the EIB Investment Report 2019/20. URL: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2019_en.pdf

активізація інвестицій у науково-технологічні дослідження та розробки у цій сфері може привести до 14 % сукупного додаткового зростання ВВП до 2030 р.³⁷⁸

У зв'язку зі збільшенням потоків даних і кількості підключень актуалізується питання кібербезпеки. Громадяни повинні мати змогу довіряти самій технології, а також способу її використання. Це особливо важливо, коли йдеться про штучний інтелект. У зв'язку з цим Європейська комісія представила Білу книгу про створення екосистем передового досвіду та довіри в сфері штучного інтелекту, засновану на європейських цінностях.

Ключова частина загального бачення цифрової трансформації в Європі – удосконалення освіти та навичок. Європейським компаніям потрібні кваліфіковані у цифровій сфері співробітники, щоб конкурувати на світовому ринку, зорієнтованому на технології. Працівники, зі свого боку, потребують цифрових компетенцій, щоб досягти успіху на все більш цифровізованому та динамічному ринку праці. Також виникають нові виклики щодо умов праці. Зростаюча кількість онлайн-платформ створила нові можливості для отримання доходу. Водночас виникли нові питання щодо правового захисту людей, які не мають статусу працівника.

Важлива мета Євросоюзу – зменшення надмірної залежності від цифрових рішень, створених в інших місцях. Також для розробки багатьох продуктів і послуг дані повинні бути широко й легко доступними та простими у використанні й обробці. Дані стали ключовим чинником виробництва. Цінність, яку вони створюють, важлива для усього суспільства, тому під гаслом «*Справедлива і конкурентна цифрова економіка*» поставлена мета побудувати справжній єдиний європейський ринок даних – європейський простір даних, заснований на європейських правилах і цінностях.

Багато європейських компаній, зокрема МСП, повільно ухвалюють цифрові рішення та втрачають можливості для зростання. У відповідь на цей виклик Комісія пропонує нову промислову стратегію ЄС, яка визначатиме заходи щодо переходу до цифрової, чистої, кругової та глобально конкурентоспроможної економіки.

³⁷⁸ Shaping the digital transformation. Study conducted for the European Commission, McKinsey Global Institute, 2020.

Серед ключових питань цифрового майбутнього Європи – доступ до даних, об'єднання й обмін ними, а також баланс між онлайн і офлайн-торгівлею. Головна проблема – забезпечення справедливості в цифровій економіці, оскільки невелика кількість компаній із найбільшою часткою на ринку отримує основну частину прибутку. Ці прибутки часто не оподатковуються там, де вони утворюються, внаслідок застарілих правил оподаткування корпоративним податком, що спотворює конкуренцію. Тому вже найближчим часом мають бути розв'язані податкові проблеми, що виникають після переходу до цифрової економіки.

До 2025 р. у ЄС-27 заплановано досягнути збільшення: глобального обсягу даних на 530 % – з 33 зетабайт у 2018 р. до 175 зетабайт; обсягу економіки даних із 301 млрд євро (2,4 % ВВП ЄС) у 2018 р. до 829 млрд євро; кількості спеціалістів з обробки даних із 5,7 млн у 2018 р. до 10,9 млн; відсотка населення з базовими цифровими навичками з 57 % у 2018 р. до 65 %³⁷⁹.

Для захисту європейських демократій і цінностей Комісія розробляє та впроваджує інноваційні й адекватні правила для *відкритого, демократичного та стійкого суспільства*. Базовий принцип – те, що люди мають право на технології, яким вони можуть довіряти. Те, що незаконно в режимі офлайн, також має бути незаконним в Інтернеті, тобто європейські цінності й етичні правила, соціальні й екологічні норми повинні застосовуватися і в цифровому просторі. А проблема продажу незаконних, небезпечних або підроблених товарів і розповсюдження незаконного контенту має розв'язуватися так само ефективно, як і в режимі офлайн.

Довіра до Інтернету також означає допомогти споживачам взяти під свій контроль і відповідальність власні дані й особистість. Люди повинні мати змогу контролювати свою ідентичність в Інтернет-просторі, коли для доступу до певних онлайн-сервісів потрібна автентифікація.

Важлива проблема, яку розв'язує ЄС, – протидія спробам маніпуляцій інформаційним простором, часто як цілеспрямованих і скоординованих дезінформаційних кампаній. Зважаючи на це,

³⁷⁹ Shaping Europe's Digital Future / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

Комісія розробляє Європейський план дій щодо демократії та План дій для медіа та аудіовізуального сектора.

Цифровий складник також стане ключовим у досягненні цілей Європейського зеленого курсу³⁸⁰ та сталого розвитку. Будучи потужними умовами переходу до сталого розвитку, цифрові рішення можуть сприяти круговій економіці, підтримувати декарбонізацію всіх секторів і зменшувати екологічний і соціальний вплив виробництва (у сільському господарстві, транспорті й енергетиці).

Цифрові рішення також забезпечують повністю інтегрований підхід до життєвого циклу товару, починаючи від проектування, надходження енергії, сировини й інших матеріалів до кінцевої продукції та завершальних стадій виробництва. Центри даних і телекомунікаційна інфраструктура повинні стати кліматично нейтральними до 2030 р.

Потужність даних важлива і в галузі охорони здоров'я. Оцифровані медичні записи, зібрані в європейському просторі даних про здоров'я, можуть забезпечити краще лікування, а також рівний доступ до якісних медичних послуг для всіх громадян.

Із геополітичного погляду ЄС планує використовувати свої регуляторні, виробничі та технологічні можливості, дипломатичні зусилля та зовнішні фінансові інструменти для просування європейського підходу й формування глобальної взаємодії, а також посилює цифрову присутність у політиці щодо розширення, сусідства та розвитку, сприяючи сталому розвитку та впровадженню зелених ІКТ у країнах-партнерах. Також у координації з Африканським Союзом ЄС декларує підтримку цифрової трансформації в Африці, зокрема створення єдиного африканського цифрового ринку.

Євросоюз активно просуває свою модель безпечного та відкритого глобального Інтернету. Уже багато країн у всьому світі узгодили своє законодавство з сильним режимом захисту даних ЄС. Торгові партнери підтримують Євросоюз щодо запровадження глобальних стандартів для 5G й Інтернету речей. Сьогодні Європа націлена на лідерство під час стандартизації нового покоління технологій: блокчейн, суперкомп'ютери, квантові технології, алгоритми й інструменти для обміну та використання даних.

³⁸⁰ Докладно про Європейський зелений курс йдеться у темі 23.

Європа займає чільне місце у розв'язанні питань щодо маніпулятивного втручання в її інформаційний простір, а ЄС розробляє важливі підходи й інструменти у співпраці з міжнародними партнерами, зокрема Великою сімкою, для пошуку спільних підходів для розробки міжнародних норм і стандартів.

Щодо *міжнародної співпраці*, Євросоюз розробляє такі заходи³⁸¹: Глобальна стратегія цифрового співробітництва; Біла книга про інструмент іноземних субсидій; Цифровий хаб розвитку; Стратегія стандартизації. Вони дадуть змогу розробляти спільні технології з дотриманням європейських правил, а також просувати європейський підхід й інтереси на світовій арені.

Для розширення переваги Єдиного цифрового ринку ЄС для східних країн-партнерів 2016 р. на міністерській зустрічі Східного партнерства³⁸² засновано ініціативу «EU4Digital». Тобто Євросоюз спрямовує підтримку на розвиток потенціалу цифрової економіки та суспільства для економічного зростання, створення нових робочих місць, поліпшення життя людей і допомоги бізнесу.

За допомогою «EU4Digital» ЄС підтримує країни Східного партнерства щодо зниження тарифів на роумінг, розвитку високошвидкісної широкопasmової мережі для стимулювання економіки та розширення електронних послуг, гармонізації цифрових меж у всьому суспільстві в сферах від логістики до охорони здоров'я, кібербезпеки, розвитку навичок і створення нових робочих місць у цифровій індустрії.

На період 2019–2022 затверджено підпрограму «EU4Digital: підтримка цифрової економіки та суспільства у Східному партнерстві», яку фінансує Євросоюз. Вона передбачає розширення переваг Єдиного цифрового ринку ЄС на країни Східного партнерства³⁸³. Інші пріоритетні проєкти в межах «EU4Digital» – «Мережі EU4Digital» й «EU4Digital – широкопasmові стратегії в регіоні Східного партнерства»³⁸⁴.

³⁸¹ Shaping Europe's Digital Future / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

³⁸² Докладно про програму ЄС «Східне партнерство» див. у темі 41.

³⁸³ About EU4Digital. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/eu4digital>

³⁸⁴ Ініціатива EU4Digital. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/the-eu4digital-initiative/>

У травні 2015 р. Єврокомісія оголосила *Стратегію єдиного цифрового ринку* (Digital Single Market Strategy (DSMS)) – політику, що охоплює цифровий маркетинг, електронну комерцію та телекомунікації на внутрішньому ринку ЄС. Підставою було те, що розвитку єдиного ринку цифрової діяльності перешкоджають транскордонні бар'єри та відмінності в національних системах телекомунікацій, охорони авторських прав і прав споживачів, електронної комерції, захисту даних. Стратегія єдиного цифрового ринку призначена подолати ці бар'єри. Відповідно до DSMS у єдиному цифровому ринку забезпечене вільне переміщення товарів, людей, послуг і капіталу; громадяни, приватні особи та бізнес можуть безперешкодно отримувати доступ і здійснювати онлайн-діяльність за умови добросовісної конкуренції; забезпечений належний рівень захисту даних споживачів і персональних даних, незалежно від їхньої національності та місця проживання³⁸⁵.

До головних положень стратегії належать:

- зменшення перешкод для споживачів, які бажають придбати цифровий вміст у будь-якій державі-членові й отримати доступ до цифрового вмісту, придбаного в їхній рідній країні, коли вони подорожують до інших країн ЄС;
- створення нового балансу в сфері авторського права для поліпшення транскордонного доступу до цифрового вмісту при збереженні прав творців вмісту;
- гармонізація правил по всьому ЄС щодо онлайн-покупок (потенційно охоплюють і фізичні товари, і цифровий вміст), а також набір основних договірних прав Союзу щодо онлайн-продажу товарів на внутрішньому та міжнародному рівнях (тобто гарантовані строки та засоби захисту прав споживачів).

Мета щодо покращення доступності цифрових товарів і послуг для споживачів та бізнесу по всій Європі у межах Стратегії єдиного цифрового ринку втілюється майже від початку реалізації програми. 2018 р. набули чинності два основні законодавчі акти, що безпосередньо приносять користь європейським споживачам: *Регламент ЄП і Ради № 2017/1128* про транскордонну портативність

³⁸⁵ A Digital Single Market Strategy for Europe (COM/2015/0192 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

сервісів онлайн-вмісту, який дає європейцям змогу подорожувати та користуватися онлайн-сервісами контенту через кордон, і *Регламент ЄП та Ради № 2018/302*, який зобов'язує компанії усунути геоблокування й інші види дискримінації споживачів на національній основі на внутрішньому ринку ЄС³⁸⁶.

Зняття обмежень щодо локалізації даних вважають найважливішим чинником для розкриття потенціалу економіки даних, яку оцінюють у 739 млрд євро станом на 2020 р., досягаючи 4 % ВВП. Крім того, усунення заходів щодо локалізації даних знизить витрати на послуги їх передачі, надасть компаніям гнучкість в організації управління даними й аналітики даних, водночас розширивши їх використання та вибір постачальників.

Відповідно до нової *Директиви ЄП і Ради № 2019/789* про онлайн-передачу та повторну передачу радіо- та телепрограм європейським мовникам буде полегшено доступ до певних програм в Інтернеті. Оператори повторної передачі зможуть пропонувати більше радіо- та телеканалів із різних країн-членів, а власники прав отримуватимуть належну винагороду, якщо їхні твори використовуються в програмах, що передаються через пряму трансляцію.

Заходи DSMS також пов'язані з цілями підпрограми MEDIA (призначена для підтримки європейської кіно- й аудіовізуальної галузі) та стосуються зміцнення потенціалу щодо використання переваг єдиного цифрового ринку через транскордонне співробітництво, обіг і доступ до аудіовізуальних матеріалів, еднаючи розрізнені національні ринки.

Завдяки реалізації цілей побудови цифрового суспільства ЄС буде забезпечено гнучкість для телерадіомовників щодо реклами, захисту неповнолітніх і протистояння мові ненависті в усьому аудіовізуальному контенті, що сприятиме розвитку європейської аудіовізуальної продукції та забезпечить незалежність аудіовізуальних регуляторів. Для цього 14 листопада 2018 р. ухвалено *Директиву ЄП і Ради № 2018/1808* про доповнення до Директиви про аудіовізуальні медіапослуги.

³⁸⁶ Регламенти доступні через пошукову систему бази законодавства ЄС (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>) за вказаними реквізитами.

Визначною подією в аспекті ліквідації бар'єрів на шляху руху осіб, товарів (послуг) і капіталу стало скасування з 15 червня 2017 р. доплати за роумінг для всіх подорожніх у ЄС, завдяки чому кінцеві споживачі отримали значні вигоди: трафік даних під час роумінгу в Європейський економічний простір у середньому збільшився в п'ять разів, а тривалість дзвінків – удвічі.

Союз вибудовує стійку систему протистояння кібернетичним загрозам, насамперед в аспекті функціонування єдиного цифрового ринку Євросоюзу. 2017 р. затверджено «пакет кібербезпеки» Комісії, на основі якого досягнуто політичної згоди щодо т. зв. *Закону про кібербезпеку*. Створене ще 2005 р. Агентство ЄС з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) матиме більше повноважень для надання допомоги державам-членам в ефективному реагуванні на кібератаки та співпраці та координації на рівні Союзу. Запроваджено нову європейську систему сертифікації кібербезпеки, яка пропонує можливість встановити кілька індивідуальних схем із зазначенням категорій товарів/послуг/процесів, критеріїв оцінювання та безпеки.

Особливе значення має інноваційний аспект Стратегії єдиного цифрового ринку. Поштовх для розвитку на рівних умовах отримали електронні мережі та послуги зв'язку, цифровий контент й інноваційні послуги. У квітні 2018 р. Комісія ухвалила *Повідомлення з питань штучного інтелекту для Європи*, представивши європейський підхід до використання можливостей, які пропонує штучний інтелект для розв'язання нових викликів, збільшення інвестицій тощо.

Перспективи розвитку інфраструктури цифрового суспільства стали чіткішими із затвердженням у грудні 2018 р. *Регламенту № 2018/1972* про Європейський кодекс електронних комунікацій і *Регламенту № 2018/1971* про заснування BEREC³⁸⁷. Ці нові правила покращать умови для інвестицій у дуже швидкісний зв'язок, сприятимуть розвитку нових послуг для бізнесу та користувачів.

Створення та початок діяльності *Спільного підприємства EuroHPC* у 2018 р. – головне досягнення з огляду на ще одну політичну ціль – увійти до трійки найбільших світових суперкомп'ютерних держав. Високопродуктивні обчислення (скороч.

³⁸⁷ Регламенти доступні через пошукову систему бази законодавства ЄС (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>) за вказаними реквізитами.

НРС) – це використання суперкомп'ютерів і паралельних технологій обробки для розв'язання складних обчислювальних задач. 24 держави-члени ЄС та Норвегія заснували Спільне підприємство, що передбачає залучення близько 1 млрд євро на виконання ним своїх функцій упродовж 2019 та 2020 рр., щоб забезпечити лідерську інфраструктуру та конкурентоспроможну європейську систему НРС.

Основа цифрового суспільства й економіки даних – створення високошвидкісних цифрових мереж й об'єктів цифрової інфраструктури. Ключовий інструмент фінансування ЄС цієї діяльності – *Інструмент об'єднання Європи* (Connecting Europe Facility). Окрім розбудови цифрових мереж ця програма фінансує проекти транс'європейських транспортних й енергетичних мереж. Більшу частину програмного фонду Інструмента об'єднання Європи виконує Виконавче агентство інновацій та мереж (INEA). На період 2014–2020 рр. кошторис цієї програми становив 30,4 млрд євро, зокрема 23,7 млрд інвестовано у транспортні мережі, 4,6 млрд – в енергетичні мережі, 0,5 млрд – у телекомунікації.

У межах чергового довгострокового бюджету ЄС на 2021–2027 рр. Комісія планує продовжити використання Інструмента об'єднання Європи для підтримки інвестицій у європейські цифрові інфраструктурні мережі. Ця програма підтримуватиме розбудову сучасної цифрової інфраструктури, зосереджуючи увагу на ключових стратегічних проектах, що мають високий вплив на єдиний цифровий ринок, як-от: 5G-трансграничні коридори уздовж основних транспортних шляхів, 5G та гігабітний зв'язок між ключовими операторами у сферах освіти й охорони здоров'я, магістральні мережі стратегічного значення (підводні кабелі або терабітні канали зв'язку до основних обчислювальних центрів).

ЄС сприяє покращенню доступу громадян до інтернет-мережі. Ініціатива «WiFi4EU» спрямована на надання вільного доступу до з'єднання Wi-Fi для громадян у громадських місцях, зокрема в парках, скверах, громадських будівлях, бібліотеках, медичних центрах і музеях у муніципалітетах по всьому Союзу. Вона надає органам місцевої влади змогу подати заявку на отримання ваучерів на суму 15 000 євро, які мають бути використані для встановлення обладнання Wi-Fi у громадських місцях, де ще немає безкоштовної точки доступу.

Цифрове фінансування – ще один важливий напрям політики ЄС у сфері цифрового суспільства. Цей термін описує вплив нових технологій на галузь фінансових послуг і стосується він різноманітних продуктів, додатків, процесів і бізнес-моделей, які трансформували традиційний спосіб надання банківських та фінансових послуг.

У фінансовій сфері усе ширше застосовують технології штучного інтелекту, соціальних мереж, машинного навчання, мобільних додатків, розподіленого реєстру, хмарних обчислень й аналізу великих даних. За допомогою *Плану дій «Fintech»*, ухваленого в березні 2018 р., Комісія висуває низку ініціатив, які сприятимуть ширшому та збалансованішому використанню технологічних інновацій у фінансовому секторі.

Серед цільових орієнтирів ЄС – сучасне, відкрите та плюралістичне суспільство, що ґрунтується на культурному різноманітті, творчості та повазі до прав творців, принципах демократії, свободи вираження поглядів і толерантності. У цьому контексті 1 березня 2018 р. Комісія видала *Рекомендації щодо заходів щодо ефективного подолання незаконного контенту в Інтернеті*, яка ґрунтується на Повідомленні 2017 р.³⁸⁸ Викладаючи правові вказівки, Комісія вказує, які типи платформ для процесів варто запровадити, щоб прискорити видалення незаконного вмісту й стримувати розповсюдження такого матеріалу. Інтернет-платформи повинні проявляти більшу відповідальність у сфері управління вмістом.

Із огляду на виклик, який дезінформація кидає сьогодні суспільству та його демократичному функціонуванню, 26 квітня 2018 р. Комісія ухвалила *Повідомлення щодо подолання дезінформації в Інтернеті: європейський підхід*³⁸⁹. Це повідомлення передбачає реалізацію комплексу заходів, які повинні вжити оператори соціальних медіа та рекламної індустрії, а також створення мережі для перевірок фактів у Європі та діяльність, спрямовану на посилення медіаграмотності. Воно доповнене *Кодексом практики*,

³⁸⁸ Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms (COM(2017) 555 final). URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-555-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

³⁸⁹ COM(2018) 236 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>

добровільними заходами саморегулювання, підписаним головними мережами соціальних медіа та представниками рекламної індустрії.

Багато європейських країн надають важливого значення розвитку туризму, і ЄС посилює підтримку туристичного сектора, що особливо актуально в умовах економічних труднощів, зумовлених COVID-19. Саме завдяки таким проєктам як «Europeana» широка громадськість має ще більше можливостей відкрити для себе багате різноманіття культури та природи Європи у своїй або в іншій країні Союзу в будь-який час. «Europeana» – цифрова платформа Комісії для збору й обміну інформацією щодо культурної спадщини, завдяки якій громадяни та культурні й творчі індустрії можуть отримати доступ до цієї бази даних. Запущена 20 листопада 2008 р., сьогодні вона складається з понад 58 млн оцифрованих записів культурної спадщини від понад 3600 установ й організацій.

Для реалізації мети стимулювання створення нових робочих місць і зростання інвестицій 2018 р. Комісія запропонувала створити першу в історії *Програму цифрової Європи (2021–2027 рр.)* з 9,2 млрд євро для підтримки цифрової трансформації європейських суспільств й економік, стимулюючи додаткові можливості й інвестиції в сфері, що мають стратегічне значення, як-от: високоефективні обчислення, штучний інтелект, кібербезпека та передові цифрові навички.

Нова рамкова програма ЄС з досліджень й інновацій «Горизонт Європа» буде особливо актуальною для подолання майбутніх цифрових викликів у Європі та сприятиме потрібним інвестиціям у дослідницькі й інноваційні стратегії основних цифрових технологій, які мають вирішальне значення для підготовки до цифрової та промислової трансформації суспільства й економіки.

2018 р. Комісія ухвалила *Повідомлення про сприяння цифровій трансформації охорони здоров'я на єдиному цифровому ринку*³⁹⁰. Мета – покращення безпечного доступу громадян до обміну даними про охорону здоров'я, зростання ефективності діагностики хвороб, профілактика захворювань і персоналізована охорона здоров'я, а також удосконалення цифрових інструментів для розширення можливостей догляду за людьми.

³⁹⁰ COM(2018) 233 final. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=51628

Тобто ЄС в останні десятиріччя докладає великих зусиль для того, щоб зайняти позицію світового лідера в галузі цифрової економіки, де європейські компанії можуть розвиватися в глобальному вимірі, спираючись на сильне цифрове підприємництво та стартапи, і де промисловість і державні служби підтримують цифрову трансформацію.

Питання для самоконтролю

1. Які цілі політики ЄС в сфері цифрової економіки та суспільства?
2. Які нормативно-правові й інституційні основи політики Союзу в сфері цифрової економіки та суспільства?
3. Які головні положення Стратегії єдиного цифрового ринку ЄС?
4. Схарактеризуйте основні напрями сучасної цифрової стратегії ЄС.
5. Які заходи реалізують у ЄС для розвитку конкурентної цифрової економіки?
6. Які заходи здійснюють для розширення переваг Єдиного цифрового ринку ЄС для східних країн-партнерів?

Тема 19

Аудіовізуальна та медіа політика

Роль Європейського Союзу в аудіовізуальній сфері – створити єдиний європейський ринок аудіовізуальних послуг. Аудіовізуальний сектор Євросоюзу, у якому зайнято понад 1 млн працівників, відіграє ключову соціально-культурну роль, адже телебачення залишається головним джерелом інформування та розваги у Європі, де пересічний європеєць дивиться телебачення 4 години щодня.

Перша спроба окреслити аудіовізуальну політику ЄС була започаткована завдяки розвитку супутникового телебачення: 1) 1984 р. Комісія запропонувала «Зелену книгу» з питань заснування спільного ринку телемовлення, зокрема супутникового та кабельного; 2) 1987 р. – «Зелену книгу» з питань розвитку спільного ринку телекомунікаційних послуг та обладнання. У книгах йшлося про регулятивні кроки встановлення конкурентоспроможного відкритого ринку інформації для «Європейського телебачення», втілення в життя

свобод, висвітлених у Римському договорі, та формування єдиного ринку в цьому секторі³⁹¹.

Ці документи та подальші обговорення й консультації заклали підґрунтя для Директиви «Телебачення без кордонів». Комісія представила законодавчі пропозиції 1986 р., які були ухвалені 1989 р. й удосконалені 1997 р. Мета Директиви «Телебачення без кордонів» – створити потрібні умови для вільного руху телевізійних послуг у межах Союзу. Очікувалося, що ця Директива відкриє двері для культурної та політичної інтеграції.

Комісія підтримала ідею Європейського союзу телерадіомовлення і після експерименту створення телевізійної програми Eurikon (1983 р.) 1985 р. запрацював консорціум п'яти європейських громадських мовників «Eurora TV» (Німеччина (ARD), Італія (RAI), Ірландія (RTE), Нідерланди (NOS), Португалія (RTP)), який через рік припинив своє мовлення, бо не приваблював ні глядачів, ні рекламодавців. Наступні дослідження, присвячені вивченню цієї проблеми, довели, що європейська аудиторія надає перевагу національним програмам, що ведуть мовлення національними мовами. Для подолання цієї проблеми 1993 р. запущено канал Euronews³⁹². Девіз Euronews: «Ми розмовляємо сімома мовами, але дивимося в одному напрямку» підкреслює важливість єднання європейців, бо в усіх спільні цілі та завдання. Ця концепція відображена в програмній моделі: програмний дайджест чітко структурований, більшість часу присвячена життю ЄС, яке розглядається на політичному, економічному та культурному рівнях.

Варто зауважити, що країни Євросоюзу зацікавлені у наданні послуг громадського мовлення – Амстердамський договір 1999 р. (Protocol on the system of public broadcasting in the Member States)³⁹³ визнав їх роль у забезпеченні демократичних, соціальних і культурних потреб, які не задовольняє ринок, і у запобіганні

³⁹¹ History of the audiovisual regulatory framework. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/index_en.htm

³⁹² Semetko H. A. Europeanized Politics – Europeanized Media? European Integration and Political Communication / Holli A. Semetko, Claes H. de Vreese, Jochen Peter. URL: http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-8_1_3.pdf

³⁹³ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

домінування одного чи кількох великих гравців у промисловості. Тобто державні субсидії громадським телекомпаніям звільнені від жорстких правил ЄС щодо державних субсидій, якщо фінансування використовується для досягнення цілей державної служби та не створює негативного впливу на приватних мовників.

Загалом **правова основа** для розвитку аудіовізуальної політики ЄС – ст. 167 ДФЄС, яка визначає такі сфери співробітництва: «вдосконалення і розповсюдження знань про культуру та історію європейських народів; збереження і захист культурної спадщини європейського значення; некомерційний культурний обмін; художня та літературна творчість, включно й в аудіовізуальному секторі». Крім того, правова основа політики – чинне законодавство ЄС у цій сфері, зорієнтоване на регулювання аудіовізуальних медіапослуг; захист неповнолітніх; кінематографію, кіноспадщину та кіноіндустрію; служби громадського мовлення.

Сьогодні аудіовізуальна та медіаполітика ЄС – сфера компетенції *Генерального директорату з комунікації (DG COMM)*³⁹⁴. Виконавче агентство з освіти, аудіовізуальних засобів і культури (EACEA) управляє фінансуванням освіти, культури, аудіовізуальних засобів, спорту, громадянства та волонтерства. Плануванню заходів у сфері культури та медіа сприяють Генеральний директорат з освіти, молоді, спорту і культури та Генеральний директорат з комунікаційних мереж, контенту й технологій.

Аудіовізуальна та медіаполітика втілюються у **чотирьох напрямках**³⁹⁵:

1. Регулятивні межі – здебільшого директива щодо аудіовізуальних медіапослуг (Audiovisual Media Services Directive), мета якої – створити ефективний єдиний Європейський ринок аудіовізуальних засобів і внесення поправок до директиви «Телебачення без кордонів»; рекомендації ЄС щодо захисту неповнолітніх у режимі онлайн та європейської кіноспадщини.
2. Фінансування програм, наприклад, MEDIA, Креативна Європа, що доповняють національні системи.

³⁹⁴ Докладніше про напрями діяльності Генерального директорату йдеться далі у параграфі.

³⁹⁵ Audiovisual and Media Policies. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/index_en.htm

3. Інші заходи, як-от: сприяння розповсюдженню контенту онлайн і медіаграмотності та медіаплюралізму.

4. Діяльність поза межами ЄС (особливо щодо захисту європейських культурних інтересів у СОТ).

*Директива з аудіовізуальних медіапослуг*³⁹⁶ охоплює усю сферу послуг аудіовізуальних засобів Євросоюзу (зокрема, послуги за запитом) в епоху цифрових технологій. Вона вносить поправки та перейменовує Директиву «Телебачення без кордонів», забезпечуючи менш детальне, проте гнучкіше регулювання; модернізує правила телереклами для кращого фінансування аудіовізуального контенту.

Директива з аудіовізуальних медіапослуг вимагає від країн ЄС координувати національне законодавство, щоб:

- створити рівні умови в усіх країнах для створення аудіовізуальних медіа;
- захистити дітей і споживачів;
- захистити плюралізм мас-медіа;
- боротися з расовою та релігійною ненавистю;
- зберегти культурну різноманітність;
- забезпечити незалежність національних медіарегуляторів.

Кожна країна повинна дотримуватися хоча б мінімальних стандартів, зокрема:

- уводять певні обмеження на рекламу деяких продуктів (наприклад, алкоголю, тютюну, ліків) і не більше як 12 хвилин реклами на годину;
- такі важливі події, як-от: Олімпіада чи чемпіонат світу з футболу, мають бути доступними для широкої аудиторії, а не лише на каналах платного телебачення;
- захист дітей: насильницькі або порнографічні програми повинні бути заплановані пізно ввечері або має бути уведений обмежений доступ через батьківський контроль;
- принаймні половина часу телевізійного мовлення повинна бути виділена європейським фільмам і телевізійним програмам для просування європейських фільмів й аудіовізуального змісту;

³⁹⁶ Audiovisual Media Services Directive. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm

послуги відеозапису за вимогою також повинні сприяти європейським творам;

- медіакомпанії повинні зробити свій аудіовізуальний контент доступним людям із порушеннями зору або слуху.

27 лютого 2008 р. Комісія ухвалила пропозицію нової *програми «Безпечніший Інтернет»*³⁹⁷, мета якої – сприяти безпечному використанню Інтернету та нових онлайн-технологій, зокрема дітьми, боротися з незаконним контентом і контентом, що вважається небажаним для кінцевого споживача. Ця програма започаткувала конкурси з вибору та фінансування проєктів, спрямованих на створення безпечнішого онлайн-середовища для молоді, а також підтримує два щорічні заходи – дні безпечного Інтернету та безпечного інтернет-форуму³⁹⁸. Реалізується Програма за допомогою щорічних робочих програм, які деталізують її цілі та пріоритети.

Європейський Союз вбачає одним зі своїх завдань заохочення країн-членів до співпраці у збереженні та *захисті культурної спадщини* європейського значення, зокрема кіно (ст. 151(2) ДФЄС). Рекомендації країнам-членам із питань кіноспадщини закликають регулярно збирати, заносити до каталогів, зберігати та відновлювати усе, що можна передати майбутнім поколінням; а також інформувати Комісію кожних два роки про свою діяльність у цій сфері³⁹⁹.

Для підтримки європейської аудіовізуальної промисловості реалізовувалася програма *MEDIA*⁴⁰⁰, яку втілювали в життя щорічні робочі програми з 1991 р. Вона зорієнтована на сприяння незалежним європейським кіновиробникам створювати нові фільми, знаходити партнерів і глядачів за кордоном. Програма надавала фінансову допомогу малим і середнім кіновиробникам та допомагала поширювати тисячі фільмів щороку, зокрема художні фільми,

³⁹⁷ Safer Internet. URL: http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm

³⁹⁸ Decision № 1351/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 Establishing a Multiannual Community Programme on Protecting Children Using the Internet and Other Communication Technologies. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D1351&from=EN>

³⁹⁹ Commission Staff Working Document on the challenges for European film heritage from the analogue and the digital era. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/report_3/swd_2012_431_en.pdf

⁴⁰⁰ MEDIA Programme. Overview. URL: http://ec.europa.eu/culture/media/about/index_en.htm

телепрограми, документальні фільми та нові медіа. Для співпраці з неєвропейськими кіновиробниками діяла програма *MEDIA Mundus*.

На зміну програмам MEDIA та MEDIA Mundus у 2014–2020 рр. прийшла «*Креативна Європа*»⁴⁰¹ з бюджетом € 1,46 млрд, зумовлена потребою більшого інвестування в культуру та креативний сектор, який суттєво сприяє економічному зростанню, зайнятості, інноваціям, соціальному згуртуванню, просуванню ідеї євроінтеграції. Передбачається, що ця програма надасть більше фінансування акторам і діячам культури для розвитку їхніх навичок і роботі закордоном, більше коштів транснаціональним культурним подіям у та поза межами ЄС; розвиватиме конкурентоспроможність європейської культури та кіно, захищаючи культурну та мовну різноманітність. Програма має надати фінансування 250 000 художникам і професіоналам у галузі культури, 2 000 кінотеатрам, 800 фільмам, 4 500 книжковим перекладам. Зокрема, запланована фінансова підтримка таких заходів: створення європейських фільмів, телевізійних програм й ігор, розповсюдження та просування європейських фільмів, фестивалів, мережі кінотеатрів, тренінгів для культурних і творчих фахівців/митців, літературні переклади, транскордонна співпраця.

Програма складається з двох підпрограм: «Культура» та «Медіа», що зумовлено складністю й неоднорідністю культурних і творчих секторів, які представлені державними, некомерційними та комерційними організаціями й підприємствами. Ось чому було обрано варіант рамкової програми, що складається з трьох напрямів: 1) міжгалузева стратегія, спрямована на всі культурні та творчі галузі (13 % бюджету); 2) культурний напрям, адресований культурно-творчим секторам (31 % бюджету); 3) напрям МЕДІА для аудіовізуального сектора (56 %).

У межах програми спеціальними винагородами відзначатимуть переможців у таких номінаціях: нові автори Європи у художній літературі; досконалість європейської архітектури; видатні приклади піклування про культурну спадщину; нові таланти в поп-, рок- і танцювальній музиці; кращі європейські фільми. Щороку 2–3 міста отримують статус «європейської столиці культури», щоб відзначити

⁴⁰¹ Creative Europe. URL: http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm

різноманітність і спільні риси культур у Європі та використовувати культуру як чинник їх соціально-економічного розвитку. Європейським знаком спадщини (European Heritage Label) нагороджено місця, які мають символічну історичну цінність для процесу європейської інтеграції.

Цифрова «дематеріалізація» контенту надає великі можливості для Європи, але й значну кількість викликів. По-перше, наявні певні перешкоди на шляху цифрового розподілу продуктів послуг сфери культури. По-друге, незаконне скачування може суттєво зашкодити розвитку економічно життєдайного єдиного ринку цифрового контенту. По-третє, наявна потреба сприяти іноземним пропозиціям у межах закону. 2008 р. після процесу консультацій упродовж 2006 р. Комісія ухвалила стратегічний документ про *креативний контент онлайн*, у якому визначено чотири основні сфери діяльності ЄС:

- наявність креативного контенту;
- ліцензування креативного контенту по всій території ЄС;
- система управління цифровими правами;
- піратство/несанкціоноване колективне використання файлів⁴⁰².

Для забезпечення демократичних, соціальних і культурних потреб конкретного суспільства та забезпечення мовної розмаїтості й культурного плюралізму національні громадські мовники потребують підтримки з боку держави щодо прямого фінансування чи ліцензійних зборів. Компетенцію ЄС та країн-членів у цій галузі встановлює «Протокол про систему громадського мовлення в державах-членах». Завдання Комісії полягає в тому, щоб перевіряти, чи дотримуються держави-члени положень ДФЄС та правил державної допомоги в цій галузі. Принципи цієї допомоги викладено в Повідомленні Комісії щодо застосування правил державної допомоги для громадського мовлення від 2001 р. і переглянуто в липні 2009 р. Оновлені правила зосереджують увагу на підзвітності й ефективному контролі на національному рівні, зокрема на прозорому оцінюванні впливу фінансованих державою нових медіапослуг⁴⁰³.

⁴⁰² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on creative content online in the Single Market {SEC(2007) 1710}. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0836:EN:NOT>

⁴⁰³ Європейські публічні комунікації: культура, політика, технології : [колект. монографія] / [А. Л. Шинкарук, В. М. Парфенюк, Е. Я. Кац]. Рівне, 2013. 416 с. С. 110.

Комісія визначає новий виклик для нового інформаційного суспільства – стати грамотним у сфері нових медіа. *Медіа-грамотність* тлумачиться як спроможність здійснювати доступ до медіа, розуміти та критично осмислювати різноманітні аспекти медіа та медіаконтенту і продукувати комунікацію у різноманітних контекстах⁴⁰⁴. Медіаграмотність стосується усіх медіа, зокрема телебачення, радіо, музичних записів, друкованих медіа, Інтернету й усіх інших нових цифрових комунікаційних технологій. Це основна компетентність не лише молодого покоління, але й дорослих, людей похилого віку, батьків, учителів, фахівців у сфері медіа. Комісія вважає медіаграмотність важливим чинником активного громадянства в теперішньому інформаційному суспільстві. 20 серпня 2009 р. Комісія рекомендувала, щоб усі країни ЄС та медіаіндустрія підвищили обізнаність населення у багатьох формах медіапослань (чи то реклама, кінофільми, чи онлайн-контент)⁴⁰⁵. 27 листопада 2009 р. Рада з питань освіти, молоді та культури затвердила висновки Комісії з питань медіаграмотності в цифровому середовищі. Для обговорення побудови інклюзивного суспільства знань 2011 р. Комісія створила експертну групу, яка вивчає медіаграмотність у школах.

*Медіаплюралізм*⁴⁰⁶ – поняття, яке охоплює низку ідей, як-от: різноманітність власності, джерел інформації та різноманітний контент, доступний у державах-членах. Свобода та плюралізм медіа – ключові елементи свободи вираження та суттєва умова збереження права на інформацію – основи демократичного процесу (ст. 11 Хартії основних прав, ст. 10 Європейської конвенції із захисту прав людини та основних прав).

У відповідь на тривалі обговорення щодо концентрації медіа та їх можливого впливу на плюралізм і свободу вираження 16 лютого 2007 р. Комісія запропонувала триступеневий підхід до просування дебатів із медіаплюралізму: 1) робочий документ Комісії з медіаплюралізму; 2) незалежні дослідження медіаплюралізму; 3) інформування Комісією про ознаки медіаплюралізму в країнах ЄС.

⁴⁰⁴ Media Literacy. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/index_en.htm

⁴⁰⁵ Commission Recommendation C(2009)6464.

⁴⁰⁶ Commission Staff Working Document. Media pluralism in the Member States of the European Union. URL: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf

Цей підхід охоплює доступ до різноманітної інформації, щоб громадяни могли сформувавши власну думку, не зазнаючи впливу одного домінуючого джерела.

У жовтні 2011 р. з ініціативи комісара Неллі Крус створено *Групу високого рівня з питань свободи мас-медіа та медіаплюралізму*, яка визнає наявність викликів, що можуть обмежувати свободу журналістів, зменшувати плюралізм думок; окрім цього, деякі журналісти власною поведінкою теж підривають довіру до аудіовізуального сектора.

У січні 2013 р. Група представила свої рекомендації країнам-членам й інституціям ЄС у сфері свободи та плюралізму мас-медіа⁴⁰⁷:

- ЄС повинен захищати свободу та плюралізм ЗМІ на державному рівні, щоб гарантувати права, надані громадянам ДЄС, зокрема права вільного пересування та представницької демократії;
- для покращення функціонування єдиного ринку потрібна подальша гармонізація законодавства ЄС, особливо у сфері захисту даних і відповідальності за поширення наклепу;
- варто захищати відкритий і недискримінаційний доступ до інформації для усіх громадян в онлайн-середовищі і, якщо потрібно, застосувати конкурентне право і/чи посилити принцип мережевого нейтралітету;
- на національному рівні варто проводити регулярну оцінку медіаоточення та визначати сфери потенційної загрози для плюралізму; на рівні ЄС для цього потрібно створити спеціалізовану агенцію;
- у старших класах варто викладати медіаграмотність;
- президенти інституцій ЄС повинні регулярно організовувати інтерв'ю для представників національних засобів масової інформації (ЗМІ), що дасть змогу транслювати чи надрукувати відповіді на питання, подані журналістами держав-членів ЄС;
- журналісти та медіаорганізації повинні затвердити власні кодекси поведінки та журналістські стандарти, щоб протидіяти новим викликам медіасередовища;

⁴⁰⁷ A free and pluralistic media to sustain European democracy. URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>

- свобода та плюралізм ЗМІ має бути передумовою вступу до ЄС;
- усі країни ЄС мають створити незалежні ради з питань мас-медіа з політично та культурно збалансованим і соціально різноманітним представництвом у них; вони повинні керуватися стандартами та цінностями ЄС і моніторитися Комісією;
- національне законодавство країн-членів має ґрунтуватися на принципі захисту журналістських джерел (недотримання якого можливе лише за розпорядженням суду).

Також Комісія ініціювала створення Центру для медіаплюралізму і медіасвободи в школі Р. Шумана при Інституті Європейського університету.

У квітні 2013 р. Комісія представила Зелену книгу «Підготовка до повністю конвергованого світу: зростання, створення, цінності», мета якої – розпочати широке публічне обговорення потенційних наслідків трансформацій аудіовізуального медійного ландшафту, який характеризується збільшенням конвергенції медіапослуг і способів як надання, так і споживання інформації (під конвергенцією розуміють злиття традиційних телевізійних послуг й Інтернету)⁴⁰⁸.

26 листопада 2013 р. Рада ЄС та представники держав-членів затвердили Резолюцію про свободу мас-медіа та медіаплюралізм у цифровому оточенні⁴⁰⁹, де наголошували, що мас-медіа – суттєвий стрижень демократії, бо відіграють важливу роль у гарантуванні прозорості та підзвітності, мають вагомий вплив на громадську думку щодо підготовки громадян до участі у процесах ухвалення рішень.

*Міжнародні аспекти аудіовізуальної політики*⁴¹⁰ охоплюють п'ять основних сфер:

- 1) розширення Євросоюзу (перед вступом до ЄС країни-кандидати повинні привести своє законодавство у відповідність до правових норм Союзу, зокрема законодавство в аудіовізуальній сфері);

⁴⁰⁸ Green Paper. Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:EN:PDF>

⁴⁰⁹ Council conclusions and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on media freedom and pluralism in the digital environment. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/139725.pdf

⁴¹⁰ The international dimension of audiovisual policy. URL: http://ec.europa.eu/avpolicy/ext/index_en.htm

- 2) Європейська політика сусідства (завдання – взаєморозуміння в аудіовізуальній сфері, спільне бачення аудіовізуальної політики, боротьба з проявами расизму та ксенофобії);
- 3) СОТ й ОЕСР (торгівля аудіовізуальними продуктами та послугами з дотриманням прав інтелектуальної власності);
- 4) сприяння культурній різноманітності (ЮНЕСКО) (захист європейської культурної різноманітності через присутність в аудіовізуальному просторі мовних меншин, зв'язок із національною та регіональною ідентичністю, матеріальна та нематеріальна природа традицій і культурної спадщини);
- 5) співпраця в аудіовізуальній політиці (поширення європейської культури та цінностей за кордоном, обмін досвідом із міжнародними фахівцями).

Велику увагу в ЄС приділяють *медіависвітленню політик Союзу на національному рівні*. Після того, як 2005 р. розпочався процес осмислення комунікації ЄС по-новому, однією з основних ініціатив стала структура «двостороннього потоку комунікації» із залученням місцевих журналістів і прес-офісів Європейського парламенту та різноманітних агенцій, які звертаються до Брюсселя та співпрацюють у напрямі визначення комунікаційних стратегій (наприклад, Європейський журналістський центр у Маастрихті чи наднаціональний медіапортал Euractiv)⁴¹¹.

Основне завдання наднаціональних акторів – визначати порядок денний і проєктувати специфічні дискурси з питань європейської інтеграції, адже вони мають прямі та налагоджені стосунки з наднаціональними інституціями і достатньо могутні, щоб визначати політику. Ця частина комунікантів публічної сфери – еліта, тобто складається з інтелектуалів, професіоналів, функціонерів, які мають особливу зацікавленість у питаннях ЄС.

Проблематичніше покращення управління вертикальною комунікацією, тобто стосунки та взаємодія між наднаціональним, національними та місцевим рівнями. Соціальні актори на нижньому рівні системи європейського керівництва – слабка частина публічної

⁴¹¹ Valentini Ch. Constructing public support: EU communication challenges for the process of integration. URL: http://www15.uta.fi/arkisto/tacs/papers0506/Valentini_Constructing_public_support.pdf

сфери, бо мають мало можливостей висловитися з формування європейських питань. Наприклад, актори громадянського суспільства, які працюють на локальному рівні держав-членів, повинні попросити експертів парасолькових організацій наднаціонального рівня, щоб ті представили їхні інтереси на інституційних зібраннях ЄС, якщо бажають включити європейський вимір до своєї діяльності.

Одна з труднощів спільного підходу до комунікації – «націоналізація» європейських питань державами-членами, бо спроможність ЄС здійснювати комунікацію суттєво залежить від політичної волі національних урядів сприяти такій комунікації, а не лише від зусиль Комісії. Окрім цього, успіх комунікації визначає і те, як різноманітні медіа висвітлюють питання Євросоюзу. Медіа подають політики та теми ЄС у своєму контексті через призму політичних, соціальних і культурних орієнтацій й окремих інтересів держав-членів у Європі, ставлячи під сумнів спроби Комісії розвивати транснаціональну публічну сферу⁴¹².

Національні медіа системо-інтегровані на макрорівні, надаючи змогу політичним, економічним і соціальним підсистемам держав-членів ЄС спостерігати та комунікувати. Навіть більше, національні публічні сфери, створені мас-медіа, – вертикально соціально інклюзивні у питання європейської інтеграції, надаючи політичним акторам й організаціям держав-членів роль спікерів⁴¹³. У горизонтальному вимірі новини про європейські політичні питання просувають соціальну інтеграцію в Європейському Союзі через: 1) надавання громадянам, принаймні, ролей споживачів у політичному процесі; 2) інформування їх про ЄС, його політики, держави-члени; 3) підтримку європейської інтеграції та відчуття політичної спільноти в межах Євросоюзу⁴¹⁴.

Зростаючий інтерес ЄС до національних медіа зумовлений двома чинниками: 1) зниження підтримки політик Євросоюзу у поєднанні зі

⁴¹² Там само.

⁴¹³ Scharkow M. Effects of Domestic Media Use on European Integration? / Michael Scharkow, Jens Vogelgesang. URL: http://underused.org/docs/scharkow_vogelgesang2007.pdf

⁴¹⁴ Fuchs D. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa. URL: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11299/ssoar-2002-fuchs-das_demokratiedefizit_der_europaischen_union.pdf?sequence=1

зростанням невдоволення роботою ЄС; 2) усвідомлення Комісією важливості комунікації з різною громадськістю щодо майбутнього Союзу. Огляди Євробарометра за 2003–2006 рр. засвідчили, що менше як 50 % усіх громадян мають позитивну думку щодо репутації та громадської підтримки Євросоюзу⁴¹⁵. Комісія вважає, що така ситуація зумовлена спотвореними знаннями громадян про справи ЄС і частково через ті відомості, які вони отримують із місцевих медіа, які втрачають нейтральність й інтерпретують інформацію відповідно до бажань політичних партій чи інших лідерів думок⁴¹⁶.

На думку Комісії, покращення каналів комунікації може сприяти зростанню обізнаності громадян Євросоюзу та підтримки євроінтеграційного процесу. Саме медіа відіграють важливу роль у процесі «європеїзації» і розвитку нової європейської ідентичності, бо не лише інформують, а й формують громадську думку та впливають на громадську підтримку інституцій ЄС. Більша прозорість у висвітленні діяльності Євросоюзу у медіа може скоротити дистанцію та ворожість громадян⁴¹⁷. Такий тип інформації частково зумовлений якістю даних, які надає прес-секретар ЄС, та частково відносинами з національними медіа. Насправді національні медіа мають повноваження відбирати не лише ті повідомлення, які вони вважають придатними для публікації, керуючись власними журналістськими правилами, а й те, що вони вважають цікавим і з надійних джерел.

Усі журналісти держав-членів Євросоюзу отримують більшість інформації про ЄС від прес-секретарів і речників Європейської комісії через офіси Національного представництва. Одна з основних функцій представництв – встановити тісніші та міцніші контакти з загальною громадськістю, урядами, медіа держав-членів.

Інші офіційні *джерела новин про ЄС*, з якими часто консультуються журналісти, – доповіді, статті, редакторські записки

⁴¹⁵ Eurobarometer 66: Public opinion in the European Union, Autumn 2006. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf

⁴¹⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions on an Information and communication strategy for the European Union, 2002. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0350en02.pdf

⁴¹⁷ Can EU hear me? How to get the EU's message out. Friends of Europe – October 2004. URL: http://www.mie.ro/fisiere_atasate/ro22_1143540624Can%20EU%20Hear%20Me%20oct%202004.pdf

«фабрик думок» й інших неприбуткових організацій: European voice, Euractiv, Центр європейських політичних студій, Agence Europe, асоціації журналістів та ресурсні центри, зокрема Міжнародна асоціація преси, Європейська федерація журналістів (EFJ), Міжнародний пресцентр, онлайн-публікації.

Загалом із журналістами прямо контактують прес-секретарі чи інформують напряду через електронну пошту та бюлетені з різноманітних аспектів порядку денного ЄС, спеціальних подій і політичних рішень. Акредитовані журналісти мають доступ до пресрелізів і бекграундових матеріалів, які розсилає Комісія через свою віртуальну прескімнату; можуть завантажувати аудіовізуальні матеріали та брати участь у зустрічах і семінарах. Їм надається можливість переглядати наживо щоденні брифінги на каналі Europe by Satellite, який також подає сесії Європейського парламенту та деякі пресконференції Ради ЄС. Хоча Комісія проводить тренінги для підвищення професійності журналістів, однак регіональні та місцеві газети можуть не мати достатньо ресурсів, щоб забезпечити своїм працівникам навчання у Брюсселі.

Більшість регіональних і місцевих журналістів інформують про ЄС лише тоді, коли питання стосується національного порядку денного. Вони отримують матеріали з непрямих джерел: із вебсторінок, матеріалів, отриманих Національним представництвом Комісії чи прес-службою уряду, національних пресагенцій. Їхні контакти з комісарами ЄС, речниками чи членами Європейського парламенту рідкісні.

Генеральний директорат з комунікації (DG COMM) вбачає свою місію у підтримці комунікації в усій Комісії, зокрема: «інформувати Комісію про еволюцію поглядів у державах-членах; координувати діяльність представництв; централізувати всі контакти з медіа; шукати забезпечення спільного підходу до комунікації та інформації в межах Комісії. Це передбачає контакти з генеральними директоратами та службами Комісії, які мають інформаційні підрозділи для секторної інформації»⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Directorate-General for Communication. URL: http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_en.htm

Генеральний директорат з комунікації – офіційний голос Європейської комісії у взаємодії з засобами масової інформації та, як правило, перший порт для журналістів, які висвітлюють питання, що стосуються Комісії. Основне завдання – відкрито, прозоро та якомога доступніше ознайомити з роботою Комісії. Роль прес-служби – інформувати Комісію про те, що говорить про них світова преса. Специфічні завдання DG COMM⁴¹⁹:

- доступність для журналістів, щоб пояснити й інформувати їх про політику ЄС й ініціативи Комісії;
- проведення щоденних брифінгів для преси в пресцентрі Комісії;
- організація пресконференцій для уповноважених, а також технічних брифінгів для посадових осіб високого рівня;
- надання та розповсюдження пресматеріалів (пресрелізи, довідкові матеріали) й аудіовізуальних матеріалів;
- проведення інтерв'ю та двосторонніх брифінгів для журналістів;
- організація інтерв'ю та брифінгів із уповноваженими або посадовими особами;
- акредитація для журналістів, телевізійників і фотографів;
- інформування національних і регіональних засобів масової інформації в державах-членах через представників Комісії;
- координація інтернет-інформації (вебсайт Еурога, кімната преси).

DG COMM керує аудіовізуальною агенцією новин «Europe by Satellite» та забезпечує аудіовізуальних журналістів усіма потрібними професійними та технічними умовами. З кінця 2005 р. започатковані регулярні «неформальні зустрічі» між лідерами ЄС, громадянським суспільством та теле-/радіожурналістами. Цю програму транслює «Europe by Satellite». Комісія намагається звертати особливу увагу на спеціальні потреби аудіовізуальних мовників під час організації новинарних подій.

Створення європейських новин розглядається як триступеневий процес, у якому європейські інституції надають інформацію іноземним кореспондентам у Брюсселі (1 крок), які, зі свого боку,

⁴¹⁹ Directorate-General for Communication. URL: http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_en.htm

відбирають і редагують новини та постачають їх ЗМІ у країнах (2 крок), які інформують громадян країн ЄС (3 крок)⁴²⁰.

Європейська комісія заохочує співпрацю з мас-медіа, гарантуючи редакторську незалежність. Окрім каналу Euronews Комісія підтримує радіомережу Euronet Plus, яка діє у 15 державах-членах ЄС і веде мовлення 15 мовами для 20 млн слухачів упродовж 1,200 годин на рік⁴²¹. 2009 р. розпочав роботу багатомовний новинарний портал Presseurop, профінансований Комісією. Місія Presseurop – представляти громадські дискусії з широкого кола питань щодо європейської інтеграції й «оживити» ЄС через призму висвітлення у новинах усіх країн-членів. З травня 2014 р. на волонтерській основі почав діяти портал VoxEurop.eu⁴²², щоб замінити Presseurop.

Вебпортал ЄС «Europa» (www.europa.eu) – найбільший публічний вебсайт світу, багате джерело інформації – відіграє ключову роль у комунікаційних зусиллях Комісії⁴²³. Сьогодні статистичні дані засвідчують 165 млн переглядів сторінок Еуропа щомісяця. Вебпортал пропонує широкий спектр інформації з європейської інтеграції щодо цілей ЄС, політик й інституційних заходів. Портал створений так, щоб надати якомога легший доступ для якомога більшої кількості користувачів, задовольнивши вимоги відкритості інституцій Євросоюзу. Наголошено на доступі до інформації не лише неповносправних людей, а й подачі даних якомога більшою кількістю мов ЄС.

DG COMM має пряму відповідальність за головні сторінки Еуропа, зокрема за домашню сторінку, сайти загальної інформації, на які можна прямо зайти з Еуропа, за домашню сторінку Комісії, загальну координацію сайтів генеральних директоратів та служб Комісії. Кожна інституція, генеральний директорат чи служба несуть власну відповідальність за індивідуальний стиль і контент своїх сайтів. На регулярній основі відбуваються інституційні зустрічі, на

⁴²⁰ Balčytienė A. Political Communication Culture with a European Touch: A View from Brussels / Aukšė Balčytienė, Aušra Vinciūnienė. Sociology. Thought and Action (Sociologija. Mintis ir Veiksmas). 2008. № 3. P. 71–85. URL: www.cceol.com

⁴²¹ Euronet Plus. URL: <http://euranetplus-inside.eu/euranetplus-network/>

⁴²² VoxEurop replaces Presseurop! URL: <http://www.friendsofpresseurop.eu/2014/05/voxeurop-replaces-presseurop.html>

⁴²³ EUROPA. URL: http://ec.europa.eu/ipg/basics/europa/index_en.htm

яких обговорюється розробка головних сторінок і присутність ЄС в інформаційному просторі.

План дій покращення комунікації ЄС 2005 р. запровадив посаду редактора вебсайту Eurora, щоб забезпечити вдалу структурованість сайту й уникнути співпадінь у текстах. Обов'язки редактора⁴²⁴: визначати зовнішній вигляд Eurora та вебсайтів Комісії; здійснювати щоденне оперативне управління Eurora та сайтами Комісії і сторінками, щоб гарантувати редакторську, лінгвістичну та графічну сумісність; розробляти стратегічне й оперативне планування; гарантувати сумісність і контроль якості; здійснювати комунікацію та сприяти інтернет-діяльності відповідно до розвитку європейської публічної сфери; бути посередником і гарантувати співпрацю між генеральними директоратами.

Увесь сайт організований за принципом «перевернутої піраміди»: головні сторінки просто та доступно пояснюють основні політики для непрофесіоналів, спеціалізована та докладна інформація подана на глибших рівнях. Домашня сторінка також надає швидкий лінк до інституцій й органів ЄС, контактну інформацію, новини.

Для реалізації завдань у сфері комунікації на рівні інституцій ЄС та для позиціювання Євросоюзу на міжнародній арені створено спільну інформаційну службу ЄС Europe Direct, яка здійснює інформування громадськості про політику Союзу, відповідає на запити та надає дані офіційними мовами ЄС. Представники служби працюють у всіх країнах Союзу в інформаційних центрах і Європейських центрах культури і документації⁴²⁵.

Комісія також розробляє послугу «а one stop-shop», коли громадяни можуть отримати усі потрібні для них відомості в одному місці – на порталі «Your Europe»⁴²⁶, який спрощує доступ до даних і надає допомогу з питань прав громадян Євросоюзу різними мовами. Громадяни також мають змогу робити запити про політики та діяльність ЄС у контактний центр (EDCC), який надає послуги усіма офіційними мовами Євросоюзу через телефон чи е-пошту.

⁴²⁴ EUROPA editor. URL: http://ec.europa.eu/ipg/basics/management/committees/europa_editor/index_en.htm

⁴²⁵ Europe Direct. URL: http://europa.eu/europedirect/index_en.htm

⁴²⁶ <https://europa.eu/youreurope/index.htm>

Інші е-послуги, зорієнтовані на інформування та дослуховування до громадян і їх залучення до комунікації про ЄС⁴²⁷:

*Портал EUR-Lex*⁴²⁸ – відкритий, багатомовний засіб доступу до законодавства ЄС. Основа проєкту – Офіційний вісник ЄС, міжнародні договори та чинне законодавство; серія документів Європейської комісії, судові рішення. Вона дає змогу легко отримати відповідні електронні документи, доступні на сайтах Комісії. Інформація, що зберігається в базі даних, охоплює період із 1976 р. й оновлюється щоденно.

*Твій голос у Європі*⁴²⁹ – портал, запущений у жовтні 2001 р. в межах Ініціативи з інтерактивної політики. Цей сайт зорієнтований і на бізнес, і на громадян (зокрема споживачів), показуючи їм, як вони можуть бути активно залучені в політику. Користувачі можуть висловити свою думку про нові ініціативи, обговорити майбутнє Європи, отримують зворотний зв'язок про те, як застосовуються чинні правила, і навіть подавати скарги.

*Your Europe – Citizens*⁴³⁰ – багатомовний портал суспільних інформаційних послуг для громадян і підприємств, які мають намір здійснювати транскордонну діяльність у межах ЄС. Портал надає відомості про права громадян у Європейському Союзі і на внутрішньому ринку, а також поради про те, як здійснювати ці права на практиці. Широкий спектр інформації доповнюється корисними посиланнями на зовнішні джерела, а також доступом до консультацій.

*Портал Joinup*⁴³¹ сприяє спільному використанню та поширенню програмних засобів із відкритим кодом (OSS), семантичних наборів тощо. Платформа призначена для забезпечення постійного зв'язку, надання даних і засобів спільної роботи для державних установ, політиків, розробників й експертів, що беруть участь у підготовці інтеграційності державних інформаційних систем.

⁴²⁷ Європейські публічні комунікації: культура, політика, технології : [колект. монографія] / [А. Л. Шинкарук, В. М. Парфенюк, Е. Я. Кац]. Рівне, 2013. 416 с. С. 209–210.

⁴²⁸ PreLex – EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html>

⁴²⁹ Your Voice in Europe. URL: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

⁴³⁰ Your Europe. URL: http://europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm

⁴³¹ Joinup. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/>

Мета *Ploteus-порталу*⁴³² про можливість навчання на всьому європейському просторі полягає в полегшенні доступу до відомостей про можливість навчання в ЄС, ЄАВТ і країнах-кандидатах і підтримку мобільності в Європі в галузі освіти та підготовки кадрів. Студенти, які шукають роботу, працівники, батьки, вчителі та консультанти можуть знайти інформацію про професійну освіту, можливість навчання в університеті і на європейському, національному та регіональному рівнях.

*Servic Europass*⁴³³ надається через мережу національних центрів й інтернет-портал і пропонує корисну інформацію й інтерактивний інструмент для створення резюме та мовного паспорта Europass за допомогою інтерактивних навчальних посібників і керівництв. Послуга доступна 27 мовами.

*The European e-Justice Portal*⁴³⁴ – Європейський портал електронного правосуддя, запущений 2010 р. Він став першим кроком у створенні точки багатомовного онлайн-доступу до правової інформації, яка полегшує життя громадянам, бізнесменам і практикам у Європі. Портал надає найновіші відомості, що стосується прав громадян у ЄС та вирішення спорів у суді та за його межами. Уся інформація запропонована 23 мовами Євросоюзу.

2011. р. Комісія ухвалила стратегію покращення комунікації про ЄС зі школами та молоддю. Для поширення інформації для дітей і вчителів створено сайт «Дитячий куточок» (Kid's Corner), де можна знайти ігри, загадки, конкурси та доступні для дітей відомості про Європу. Усі дані структуровані за віковими групами та доступні усіма офіційними мовами ЄС. Розроблено також «Куточок вчителя», де подані навчальні матеріали для педагогів.

Упродовж 2011 р. Генеральний директорат з комунікації заснував мережу соціальних медіа (SMN), щоб посилити політичну комунікацію, обмін знаннями та тренінг експертів-практиків соціальних комунікацій у всій Комісії. DG COMM керує акаунтами Комісії в Twitter та Facebook, допомагає працівникам використовувати соціальні медіа у професійній діяльності.

⁴³² The Portal on Learning Opportunities throughout Europe (PLOTEUS). URL: <http://euroguidance.eu/services/ploteus/>

⁴³³ Europass. URL: <https://europass.cedefop.europa.eu/en/documents/curriculum-vitae>

⁴³⁴ The European e-Justice Portal. URL: <http://e-justice.europa.eu>

2011 р. Європейський парламент і Eurobarometer уклали рамковий контракт, який уможлиблює швидкі опитування громадської думки через стаціонарні та мобільні телефони, Інтернет. Це дає змогу опитати цільові групи й ознайомити з результатами комітети ЄП, окремих посадовців⁴³⁵.

Питання для самоконтролю

1. Чому виникла потреба у спільній аудіовізуальній політиці ЄС?
2. Яке правове підґрунтя спільної аудіовізуальної політики Союзу?
3. Яка мета Директиви з аудіовізуальних медіапослуг?
4. Які цілі програми «Креативна Європа»?
5. Як у ЄС розуміють «медіаграмотність» і «медіаплюралізм»?
6. Які проблеми виникають у зв'язку з медіависвітленням політик ЄС на національному рівні?
7. Назвіть канали інформування про ЄС.

Тема 20

Транспорт

Транспорт – наріжний камінь європейської інтеграції та життєво важлива сфера для забезпечення трьох із чотирьох свобод спільного ринку, встановлених Римським договором 1957 р.: вільного переміщення людей, послуг і товарів. Транспортна політика – один з перших напрямів спільних політик сьогоdnішнього ЄС. Ефективна та стабільна транспортна система – ключовий чинник конкурентоспроможності Європи. Якісні транспортні послуги й інфраструктура – передумова економічного зростання в усіх регіонах ЄС (і центральних, і периферійних) та підтримки внутрішнього ринку, а також сприяння економічній і соціальній згуртованості⁴³⁶.

⁴³⁵ Communicating Europe to Citizens and media. European Union Commission Directorate-General Communication, 2012. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf

⁴³⁶ ACEA Position Paper European Transport Policy after 2020. URL: https://www.acea.be/uploads/publications/ACEA_Position_Paper-European_Transport_Policy_after_2020.pdf

Спільну *транспортну політику Євросоюзу* можна визначити як систему взаємоузгоджених дій на рівні країн-членів і ЄС загалом для забезпечення безперебійного, ефективного, безпечного та вільного переміщення людей і товарів по всій території Союзу за допомогою інтегрованих мереж із використанням усіх видів транспорту, а також збалансованого й узгодженого регулювання відносин на європейському транспортному ринку.

Спільна транспортна політика полягає у реформуванні національної політики держав-членів для формування нової спільної політики в ЄС. Кінцева *мета процесу* – створення спільного ринку у сфері транспортних послуг. *Транспортна політика ЄС спрямована на* утвердження ефективних, безпечних й екологічно чистих рішень для мобільності населення Європи та створення умов для конкурентоспроможної галузі, що забезпечує економічне зростання та нові робочі місця.

Компетенція Євросоюзу в сфері транспортної інтеграції досить обширна. Спільна транспортна політика ЄС охоплює і правове регулювання усіх видів транспорту: автомобільного, залізничного, водного, морського, повітряного, комбінованого, змішаного. Серед *кола питань*, що належать до сфери транспортної політики, варто також відзначити затвердження загальних правил міждержавних перевезень; формування умов надання послуг перевізниками-нерезидентами в країнах ЄС; визначення ліцензійного порядку надання транспортних послуг; запровадження заходів транспортної безпеки; розвиток транспортної мережі; аналіз кліматичних змін і їх впливу на галузь; дотримання прав пасажирів; контроль за чистотою пального; скорочення митної тяганини в портах тощо.

Формування внутрішнього ринку ЄС стало ключовим чинником у спільній транспортній політиці Євросоюзу, оскільки ліквідація кордонів й інші заходи лібералізації дали змогу задовольнити дедалі більший попит на транспортні перевезення і розв'язати такі проблеми, як затори та завантаженість доріг⁴³⁷. Наразі транспортна політика ЄС ґрунтується на принципах лібералізації та гармонізації. Вона передбачає недискримінаційне ставлення до перевізників з інших країн-членів ЄС. За допомогою встановлення єдиних правил в

⁴³⁷ Муравйов В. І. Європейське право : підручник у 3-х томах. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 2: Матеріальне право ЄС. С. 233.

межах спільного ринку ліквідуються перепони та розходження, наявні у транспортному законодавстві держав-членів.

Варто зазначити, що важливий стримувальний чинник розвитку транспортної системи ЄС – це також й екологічні проблеми, адже Євросоюз щороку декларує нові вимоги для стабілізації та покращення екологічної ситуації. Так, він задекларував потребу кардинального скорочення викидів парникових газів у світі, маючи на меті обмежити кліматичні зміни менше ніж на 2°C, що знайшло підтримку міжнародної спільноти. Загалом ЄС до 2050 р. потрібно скоротити викиди на 80–95 % нижче рівнів 1990 р., причому для досягнення цієї мети розвинуті країни повинні здійснювати скорочення як єдина група.

Аналіз Європейської комісії⁴³⁸ засвідчив, що хоча в інших секторах економіки можна досягти значніших скорочень, від транспортного сектора – значного й усе більшого джерела парникових газів, вимагається їх скорочення близько на 60 % порівняно з 1990 р. До 2030 р. транспорту поставлено мету скоротити викиди парникових газів приблизно на 20 % від рівня 2008 р. І все ж, зважаючи на значне зростання транспортних викидів за останні 20 років, вони однаково перевищуватимуть рівень 1990 р. на 8 %⁴³⁹.

Новий шлях до зниження транспортних викидів у ЄС – залучення прогресивних технологій для транспортних засобів й організація процесів перевезень. Затримки в упровадженні нових технологій можуть призвести до невідворотного занепаду транспортної галузі, адже транспорт ЄС стикається з усе більшою конкуренцією на світових транспортних ринках, що швидко розвиваються.

Інша проблема – перевантаженість шляхів сполучення, особливо на автомагістралях. Окрім цього, транспортна інфраструктура розвинена нерівномірно на сході та заході ЄС, а за планами впровадження єдиного європейського транспортного простору це має змінитися. Звідси усе більше навантаження на державні ресурси для інвестування в інфраструктуру та потреба у новому підході до фінансування та ціноутворення.

⁴³⁸ 2050 long-term strategy. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en

⁴³⁹ White Paper (COM/2011/0144 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0144>

Пріоритетом розвитку транспортної системи та мобільності стало впровадження інтегрованого тарифу й єдиного електронного квитка. У цьому напрямі показова ініціатива як CIVITAS⁴⁴⁰. Можна стверджувати, що така політика притаманна майже всім країнам ЄС. Результати вже можна бачити у великих містах країн Європи.

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що перед транспортною системою ЄС наразі виникає кілька *завдань*, які частково згадані у «Білій книзі» 2011 р.⁴⁴¹, як-от:

- скорочення наполовину використання автомобілів на традиційних видах пального у міському транспорті до 2030 р., поступова відмова від них у містах до 2050 р. та досягнення принципово вільної від вуглекислого газу міської логістики в основних міських центрах до 2030 р.;
- завершення формування європейської високошвидкісної залізничної системи до 2050 р. Потроєння довжини наявної високошвидкісної залізничної мережі до 2030 р. та її підтримка в усіх країнах-членах. На 2050 р. більшість пасажирських перевезень на середні відстані здійснюватиме залізниця;
- створення структури для європейської системи інформації, управління й оплати мультимодальних перевезень;
- до 2050 р. зробити поступ щодо досягнення нульового показника аварій зі смертельними наслідками на автомобільному транспорті. Забезпечити провідні позиції ЄС у сфері технічної та громадської безпеки перевезень на всіх видах транспорту тощо.

До середини ХХ ст. транспортні перевезення та розвиток інфраструктури в країнах-членах ЄС регулювалися лише на національному рівні. Питання транспортної політики вперше висвітлено в Римському договорі 1957 р., який слугує *правовим підґрунтям* для її здійснення. Питанням транспорту присвячені ст. 90–100 його сьогодишнього консолідованого тексту. У ст. 91 ДФЄС визначені такі цілі транспортної політики:

1. Формування єдиних правил транспортних перевезень до або з території країни-члена ЄС або транзитних перевезень.

⁴⁴⁰ CIVITAS. URL: <https://civitas.eu>

⁴⁴¹ White Paper (COM/2011/0144 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0144>

2. Регулювання умов діяльності транспортних компаній-нерезидентів на ринку транспортних послуг Євросоюзу.
3. Заходи щодо зростання безпеки транспортних перевезень.

Римський договір визначив потребу створення спільного ринку для вільного переміщення товарів, послуг, капіталу та праці, а також європейської мережі автошляхів, залізниць і каналів⁴⁴². Незважаючи на зазначене вище явне зобов'язання усунути бар'єри для конкуренції та підтримати вільний доступ до ринку, активних кроків у цьому напрямі з боку ЄЕС упродовж 1957–1985 рр. не було здійснено.

Транспортна політика продовжувала залишатися переважно національною. Рада міністрів транспорту за підтримки Європейської конференції міністрів транспорту використовувалася насамперед як форум для обміну ідеями. Незважаючи на те, що пропонувалось багато ініціатив, мало що було зроблено. До середини 1980-х рр. введено лише декілька нормативно-правових актів щодо транспорту. Давалося в знаки сильне зобов'язання держав-членів формувати власну транспортну політику та їх небажання передавати ці повноваження інституціям колишнього Співтовариства⁴⁴³.

Переломним моментом у розробці спільної транспортної політики стало опублікування 1985 р. «Білої книги» про створення внутрішнього ринку, яка визначила обмеження щодо надання транспортних послуг як серйозний бар'єр для відкритої торгівлі. Це підтвердило позицію Європейської комісії, опубліковану ще 1975 р. Цього ж року Суд ЄС визнав ці обмеження такими, що не відповідають Римському договору. Це дало поштовх до інтенсивного процесу розробки директив на європейському рівні щодо економічної діяльності та доступу до ринку, інвестицій в інфраструктуру та гармонізації соціальних і технічних стандартів. Упродовж 1985–1991 рр. Комісія ініціювала понад десяток актів, серед них такі важливі, як-от: Директива № 440/91 про розвиток залізниць Співтовариства, Регламент № 3820/85 про гармонізацію соціального

⁴⁴² М. Відякіна. Інституційні аспекти трансформації спільної транспортної політики ЄС. Збірник наукових праць ЧДТУ. Сер. Економічні науки. Вип. 44. Ч. I. С. 28.

⁴⁴³ Grzegorz Zajac Contemporary Aspects of European Transport Policy. Journal of International Trade, Logistics and Law. 2015. Vol. 1. Num. 1. P. 13 URL: https://media.proquest.com/media/hms/ORIG/1/FxFoB?_s=YSpXgUjcgzuzUxAebu76%2FIhhvRA%3D

законодавства у сфері автомобільного транспорту, а також три пакети лібералізаційних пакетних заходів у сфері повітряного транспорту⁴⁴⁴.

Процес лібералізації транспорту та початку імплементації правил спільної транспортної політики ЄС розпочався з 1992 р. Положення спільної транспортної політики вперше змінені, коли ЄЕС було перетворене на Європейське співтовариство, і було створено Європейський Союз на основі Маастрихтського договору. У документі затверджені політичні, інституційні та бюджетні основи політики, представлено концепцію «Транс'європейських мереж» – комплексного плану транспортної, енергетичної та телекомунікаційної інфраструктури на європейському рівні, що зробило можливим планування транспортної інфраструктури в усій Європі.

«Біла книга» про майбутній розвиток спільної транспортної політики 1992 р. стала наступною віхою в історії транспортної політики ЄС⁴⁴⁵. Вона розширила набір цілей, які мають бути досягнуті спільною транспортною політикою, зокрема сталість і соціальну згуртованість, водночас підкреслюючи важливість постійного зміцнення та належного функціонування внутрішнього ринку. У документі наголошено на потребі ухвалення «збалансованої політики» щодо розвитку інтегрованих транспортних систем і розвитку транспортної інфраструктури для посилення економічної та соціальної згуртованості для подолання розриву у розвитку між регіонами. Закцентовано на обмеженні викидів CO₂ транспортом. «Біла книга» здебільшого стосувалася питань лібералізації транспортного ринку, й упродовж десяти років ринок став майже повністю відкритим для конкуренції. Єдиним сектором, у якому не вдалося реалізувати повну лібералізацію, був залізничний.

Із розвитком спільної транспортної політики споживчі ціни знижувались, а якість послуг і кількість варіантів зростали. З іншого боку, політика не була повністю узгодженою та стабільною, і проблеми, як-от: затори на головних дорогах, аеропортах і головних залізничних коридорах, збитки для здоров'я та довкілля, нещасні випадки тощо, не могли бути усунені.

⁴⁴⁴ Liana Giorgi, Michael Schmidt European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. URL: www.epa-journal.eu/download/2.-european-transport-policy-a-historical-and-forward-looking-perspective.pdf

⁴⁴⁵ White Paper. URL: https://aei.pitt.edu/1116/1/future_transport_policy_wp_COM_92_494.pdf

1994 р. експертна група Крістоферсона, створена Комісією, визначила 14 пріоритетних проєктів, для яких стало б доступне європейське фінансування. Вони охоплювали «загублені ланки» або «вузькі місця» в європейській транспортній інфраструктурній мережі. Ці пріоритетні проєкти були затверджені того ж року Радою міністрів на їх засіданні в Ессені⁴⁴⁶.

Наступна «Біла книга» опублікована Комісією 2001 р.⁴⁴⁷. У її межах були розроблені пропозиції щодо встановлення кращої взаємодії між різними видами транспорту (інтермодальності), подолання «вузьких місць» та розв'язання обмежень щодо ресурсів. Основна її увага – ціноутворення на дорогах, зокрема на вантажній й особливо на важкій вантажній перевезення. Ціноутворення на дорогах вважається шляхом подальшого відновлення балансу між видами транспорту, зокрема автомобільним і залізничним. Очікується, що зростання значення залізничного транспорту сприятиме розв'язанню і перевантаженості, й екологічних проблем, із якими стикається сектор⁴⁴⁸.

Також ухвалене обов'язкове та гармонізоване законодавство щодо авіаційної безпеки; створені органи безпеки для залізничного, авіаційного та морського транспорту, прав пасажирів і соціального аспекту транспортної політики. Крім того, після подій 11 вересня 2001 р. запроваджені різні політики безпеки щодо різних видів транспорту та критичної інфраструктури.

2011 р. Європейська комісія ухвалила чергову «Білу книгу – дорожню карту переходу Єдиної європейської транспортної зони до конкурентної та енергоефективної транспортної системи»⁴⁴⁹, що містить положення про заходи, потрібні для переходу до

⁴⁴⁶ Liana Giorgi, Michael Schmidt. European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. URL: <https://www.epa-journal.eu/download/2.-european-transport-policy-a-historical-and-forward-looking-perspective.pdf>

⁴⁴⁷ White Paper “European transport policy for 2010: time to decide”. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf

⁴⁴⁸ Liana Giorgi, Michael Schmidt. European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. URL: <https://www.epa-journal.eu/download/2.-european-transport-policy-a-historical-and-forward-looking-perspective.pdf>

⁴⁴⁹ White Paper “Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system”. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0144>

конкурентної низьковуглецевої економіки до 2050 р. Увага тут зосереджена на покращенні умов і якості праці у сфері транспорту, безпеці транспорту, якості обслуговування та надійності, сталості транспортної системи, інтегрованій міській мобільності, смарт розвитку тощо. Політика майбутнього буде значною мірою ґрунтуватися на «Білій книзі» 2011 р., що складається з 40 ініціатив, спрямованих на створення нових робочих місць, зменшення залежності від імпортової нафти та скорочення викидів вуглецю в секторі на 60 % до 2050 р.

Основні елементи, викладені у «Білій книзі»: питання сталої транспортної системи в Європі; розвиток мультимодальних транспортних мереж; екологічні показники транспорту та зменшення викидів парникових газів; застосування інновацій і технологій у розвитку транспорту; зростання ефективності транспорту та використання інфраструктури за рахунок інформаційних систем і ринкових стимулів.

2016 р. Комісія опублікувала Повідомлення «Європейська стратегія мобільності з низькими викидами» (COM (2016) 0501), в якому запропонувала заходи щодо прискорення декарбонізації європейського транспорту. Стратегія спрямована на досягнення нульових викидів, як це було встановлено у «Білій книзі» 2011 р.

Інституційну основу реалізації транспортної політики в ЄС становлять Рада ЄС, Європейський парламент і Європейська комісія. Залежно від характеру питань, рішення ухвалюють згідно зі звичайною або спеціальною законодавчою процедурою після консультацій з Економіко-соціальним комітетом та/або Комітетом регіонів (див. ст. 95 та 100 ДФЄС). Реалізацію транспортних проєктів ЄС на практиці забезпечує Європейська комісія, зокрема Генеральний директорат з мобільності і транспорту⁴⁵⁰. Цей орган розробляє важливі стратегічні ініціативи і документи розвитку в сфері транспорту (білі книги, повідомлення тощо).

Варто відзначити й активну роль Європейського парламенту в реалізації спільної транспортної політики. Окрім надання підтримки транспортних ініціатив Комісії, Парламент продовжує наголошувати на потребі їх поєднання з всебічною гармонізацією соціального,

⁴⁵⁰ Directorate-General for Mobility and Transport. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/mobility-and-transport_en

податкового та технологічного середовища і стандартів безпеки. ЄП ухвалив дві резолюції після опублікування «Білої книги» 2011 р. У першій оцінено основні цілі, викладені у «Білій книзі», та надано часткове схвалення досягнутому прогресу⁴⁵¹. Парламент схвалив 10 цілей для конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи на 2030 та 2050 рр. У другій резолюції⁴⁵² Парламент оприлюднив низку рекомендацій, спрямованих на інтеграцію всіх видів транспорту для створення ефективнішої, стійкішої, конкурентоспроможної та зручнішої для користувачів транспортної системи.

Інша інституція, що опікується розвитком транспортної системи Європейського Союзу, – Європейський інвестиційний банк (ЄІБ). Зокрема, інформативна публікація «Сталий транспорт. Огляд 2020»⁴⁵³. У документі докладно описано діяльність банку в транспортному секторі та висвітлено ключові проекти. Історії, відеоролики та приклади показують, як фінансування та поради банку допомагають країнам, регіонам і містам.

Варто зазначити, що в транспортну систему ЄС залучено багато ініціатив, асоціацій та організацій, які разом із різними інституціями працюють над розвитком транспортної сфери країн-членів Євросоюзу. Серед таких значне місце займає Міжнародна асоціація громадського транспорту (UITP)⁴⁵⁴. У ЄС UITP об'єднує понад 450 міських, приміських і регіональних операторів громадського транспорту й органи влади всіх країн-членів і, отже, є ключовим парламентарем європейських установ і органів у сфері транспорту.

Інша глобальна мережа – це Місцеві уряди заради сталого розвитку (ICLEI)⁴⁵⁵. Вона нараховує понад 1750 органів місцевого та регіонального самоврядування, що розвивають концепцію сталого міського розвитку. ICLEI у Європі надає своїм членам платформу для зв'язку з колегами й інструменти для сприяння позитивним екологічним, економічним і соціальним змінам.

⁴⁵¹ Common transport policy: overview. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

⁴⁵² Там само.

⁴⁵³ European Investment Bank. Sustainable transport. Overview 2020. URL: <https://www.eib.org/en/publications/sustainable-transport-overview-2020>

⁴⁵⁴ UITP. URL: <https://www.uitp.org>

⁴⁵⁵ ICLEI. URL: <https://iclei-europe.org>

ЄС активно проводить політику *фінансування* в усіх сферах економіки, зокрема транспорті. Завдяки програмі «Транс'європейські транспортні мережі (TEN-T)»⁴⁵⁶, ЄС спрямовує зусилля на створення ефективної транспортної інфраструктури на всій своїй території. Мета TEN-T – розвиток загальноєвропейської мережі залізничних ліній, доріг, внутрішніх водних шляхів, морських судноплавних шляхів, портів, аеропортів і залізничних терміналів, а також усунення недоліків, технічних бар'єрів, зміцнення соціальної, економічної та територіальної згуртованості в Євросоюзі. За управління технічною та фінансовою реалізацією програми TEN-T відповідає Виконавче агентство з інновацій та мереж (INEA).

Із 2014 р. TEN-T – частина *Інструмента об'єднання Європи (CEF)*⁴⁵⁷ – фінансова підтримка стратегічних інвестицій у транспортну, енергетичну та цифрову інфраструктуру. Транспортні проекти фінансуються також із Європейського фонду стратегічних інвестицій (EFSI)⁴⁵⁸ – підтримка інвестицій у ключові сектори за допомогою фінансових гарантій. Програма «Горизонт 2020» забезпечує фінансування науково-дослідних проектів для передачі ідей із лабораторій на ринок. Європейські структурні та інвестиційні фонди (ESIF)⁴⁵⁹ – Фонд згуртування і ЄФРР, що спрямовані на економічну та соціальну конвергенцію регіонів ЄС.

У межах програми Інструмента об'єднання Європи було передбачено 23,2 млрд євро на гранти з бюджету ЄС на 2014–2020 рр. для співфінансування проектів TEN-T у державах-членах Євросоюзу. Із 2014-го, першого програмного року CEF, розпочато шість хвиль конкурсних пропозицій (щороку). Загалом наразі CEF підтримує 756 проектів на загальну суму 22,3 млрд євро в транспортному секторі⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Trans-European Transport Network (TEN-T). URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en

⁴⁵⁷ Connecting Europe Facility (CEF). URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/cef_en

⁴⁵⁸ The European Fund for Strategic Investments (EFSI). URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi_en

⁴⁵⁹ European structural and investment funds. URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

⁴⁶⁰ Infrastructure – TEN-T – Connecting Europe. URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2019-09-27-CEF_sustainable_transport_en

Потужний інвестор у сферу транспорту ЄС – Європейський інвестиційний банк (ЄІБ)⁴⁶¹. Ще з початку свого існування ЄІБ підтримує транспортні мережі Європи довгостроковими фінансовими вкладеннями, що безперечно допомагають процвітати і в економічному плані, і в соціальному. Наразі ЄІБ на шляху розробки нової політики кредитування транспортної сфери. Торік ЄІБ підписав угоди на загальну суму 10,5 млрд євро для 81 нових транспортних проєктів у межах ЄС⁴⁶². Найпрогресивніші сфери серед нових проєктів – ультрашвидкі станції зарядки транспорту, електричні міські шатли та таксі, морський, розумний транспорт тощо. Можна стверджувати, що ЄІБ відіграє провідну роль у розбудові транспортної інфраструктури та мереж майбутнього.

Показова *статистична інформація* щодо стану транспортної системи ЄС. У транспортному та складському секторах працює близько 11,7 млн осіб, що становить понад 5,3 % від загальної кількості зайнятості та майже 5 % ВВП⁴⁶³. Близько 52 % з них працювали у сфері сухопутного транспорту (автомобільний, залізничний і трубопровідний), 3 % – у сфері водного транспорту (морський і внутрішній водні шляхи), 4 % – у сфері повітряного транспорту, 27 % – у допоміжній і транспортній діяльності (наприклад, вантажоперевезення та зберігання), решта 15 % – у поштовій і кур'єрській діяльності⁴⁶⁴. Новий інвестиційний план ЄС, що стосується й транспортного сектора та буде описаний в оновленому виданні «Білої книги», передбачає амбітніший план зі збільшення працевлаштування у транспортному секторі. За підрахунками, новий план у транспортній сфері може створити до 10 млн робочих місць і збільшити ВВП ЄС на 1,8 % до 2030 р.⁴⁶⁵

⁴⁶¹ Див. параграф 4.4.

⁴⁶² European Investment Bank. Sustainable transport. OVERVIEW 2020. URL: https://www.eib.org/attachments/thematic/sustainable_transport_overview_2020_en.pdf

⁴⁶³ Eurostat Labour Force Survey, 2016 data, for NACE H: “Transportation and Storage”. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Transportation_and_storage_statistics_-_NACE_Rev._2

⁴⁶⁴ EU transport in figures. Statistical pocketbook 2019. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0f3e1b7-ee2b-11e9-a32c-01aa75ed71a1>

⁴⁶⁵ European Commission puts forward record €13.1 billion investment in transport infrastructure to boost jobs and growth. URL: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2015-06-29-cef_en.htm

Щодо пасажирських перевезень, то, за останніми статистичними даними Європейської комісії, 2017 р. загальна кількість пасажирських перевезень у країнах-членах ЄС будь-якими моторизованими засобами пересування оцінена у розмірі 6 913,3 млрд км на особу (або в середньому близько 13 505 км на особу). Такий показник охоплює повітряний і морський транспорт усередині Євросоюзу, але не транспортну діяльність між країнами ЄС й іншими країнами світу. Легкові автомобілі становили 70,9 % від загальної кількості, автобуси – 7,4 %, двоколісні моторизовані засоби пересування – 1,8 %, залізничні – 6,8 %, трамвайні та метро – 1,6 %. Повітряний і внутрішній морський транспорт у межах кордонів ЄС – 11,2 % та 0,4 %, відповідно⁴⁶⁶.

Важливим чинником для транспортного сектора ЄС завжди залишалася безпека. За останніми статистичними даними Комісії у дорожньо-транспортних пригодах, у 2017 р. загинуло 25 256 осіб, що на 1,5 % менше ніж у 2016 р. (де кількість загиблих становила 25 644 особи). Порівняно з 2001 р. кількість загиблих на дорогах зменшилася майже удвічі (54 %). У випадках, що стосуються залізничного транспорту, то у 2017 р. загинуло 15 пасажирів, але ця цифра не охоплює випадків серед працівників залізниці. Щодо повітряного транспорту, то 2018 р. загинула одна особа⁴⁶⁷.

Прикладом успішної реалізації проекту, що пов'язаний зі сталим і розумним розвитком транспортного сектора ЄС, можна назвати ініціативу CIVITAS. Проект створений Європейською комісією для виокремлення мережі міст, що зосереджені на розвитку екологічно чистого та загалом кращого транспорту в Євросоюзі. Із 2002 р. під егідою CIVITAS випробувано та впроваджено понад 800 заходів й інших проєктів у близько 80 містах країн-членів⁴⁶⁸. У проєкті CIVITAS працюють над багатьма складниками транспортного сектора, що пов'язані зі сталою мобільністю транспорту. До них, наприклад, можна зарахувати спосіб життя, незалежний від автомобілів, екопаливо та транспортні засоби, загальний пасажирський транспорт, стратегії управління попитом, інтегроване

⁴⁶⁶ EU transport in figures. Statistical pocketbook 2019. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0f3e1b7-ee2b-11e9-a32c-01aa75ed71a1>

⁴⁶⁷ Там само.

⁴⁶⁸ City VITALity and Sustainability. URL: <https://civitas.eu/about>

планування, управління мобільністю, залучення громадськості, безпека, міська інфраструктура тощо. Ініціатива впроваджує нові ринкові рішення та пропонує фінансування й обмін знаннями для створення та покращення сталих видів транспорту та транспортного сектора в загальній перспективі.

Не менш ефективна ініціатива *Eltis*. Вона спрямована на людей, які працюють у транспортній і суміжних сферах, охоплюючи містобудівний і регіональний розвиток, галузі охорони здоров'я, енергетики й екології. Також *Eltis* – головна обсерваторія Європи з питань міської мобільності.

Питання для самоконтролю

1. Чому виникла потреба у спільній транспортній політиці ЄС?
2. Яка мета та завдання транспортної політики Євросоюзу?
3. Які напрями реалізації транспортної політики?
4. Яке нормативно-правове підґрунтя реалізації спільної транспортної політики ЄС?
5. Коли ухвалена остання «Біла книга» у сфері транспорту? Які її ключові положення?
6. Які інституції забезпечують реалізацію транспортної політики ЄС?
7. Які основні інструменти фінансування транспортних проєктів ЄС?

Тема 21

Енергетика

Упродовж усього періоду формування ЄС, починаючи зі створення 1952 р. ЄСВС, і аж до сучасного інституційно-правового формату, зафіксованого в Лісабонському договорі 2007 р., енергетичний сектор відігравав фундаментальну роль у розвитку Союзу. Енергетична політика ЄС враховує низку трендів розвитку енергетичного сектора впродовж останньої чверті століття, як-от: зростання питомих обсягів виробництва енергії на 16 %, зниження рівня енергоємності ВВП на 10 % і суттєве скорочення шкідливих викидів парникових газів в атмосферу (на близько 25 %).

Сьогодні *структура енергетичного сектора ЄС* доволі диверсифікована: за даними Інституту Жака Делора, 2017 р.

структура споживання первинної енергії в ЄС мала такий вигляд: природний газ – 24 %; нафтопродукти – 35 %; тверде пальне – 14 %; атомна енергія – 13 %; відновні джерела – 14 % (рис. 2.14). Водночас варто зауважити, що важливим досягненням ЄС стало суттєве скорочення упродовж останніх 11 років (2006–2017 рр.) споживання енергоносіїв (із 1844 мтне до 1674 мтне, або на 10 %), тоді як питома вага відновних джерел енергії в структурі енергоспоживання подвоїлася, зрісши з 7 % до 14 %. Згідно з прогнозними даними до 2050 р. вона може сягнути 25 %, тоді як частка твердих видів палива скоротиться до 6 % в загальному енергобалансі ЄС (рис. 2.15).

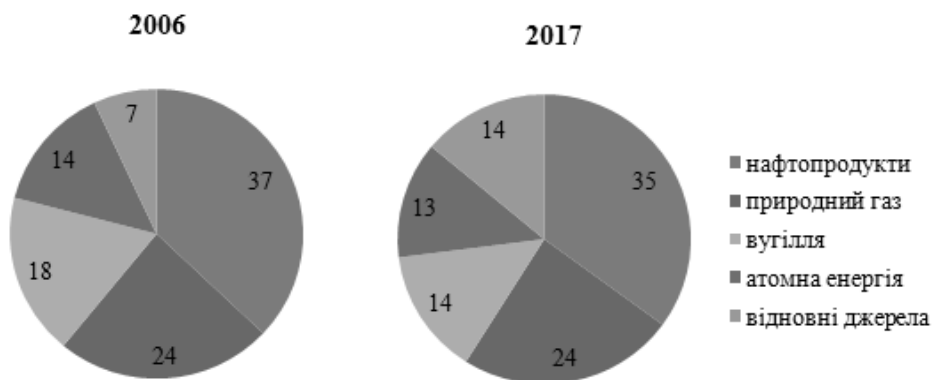


Рис. 2.14. Трансформація структури енергоспоживання в ЄС, % від загального обсягу споживання первинної енергії⁴⁶⁹

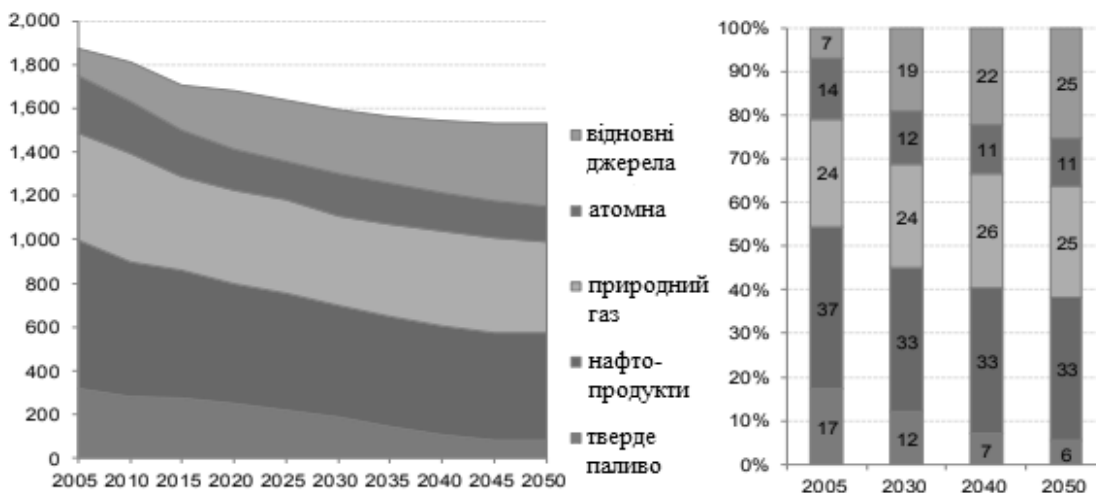


Рис. 2.15. Тенденції та прогноз обсягів і структури валового внутрішнього споживання енергоносіїв у ЄС⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Складено за: Pellerin-Carlin T., Magdalinski E., Vinois J.-A. New Beginnings. The European Green Deal starts with the energy transition. P. 3. URL: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/1-ENERGY-Pellerin-Carlin-EN-1.pdf>

⁴⁷⁰ Примітка: ліва шкала – млн тонн нафтового еквіваленту; права – % від загального обсягу.

Складність формування ефективної європейської енергетичної політики пов'язана з надвисокою залежністю ЄС від імпорту більшості типів традиційних енергоносіїв – нафти, газу та твердих видів палива (рис. 2.16).

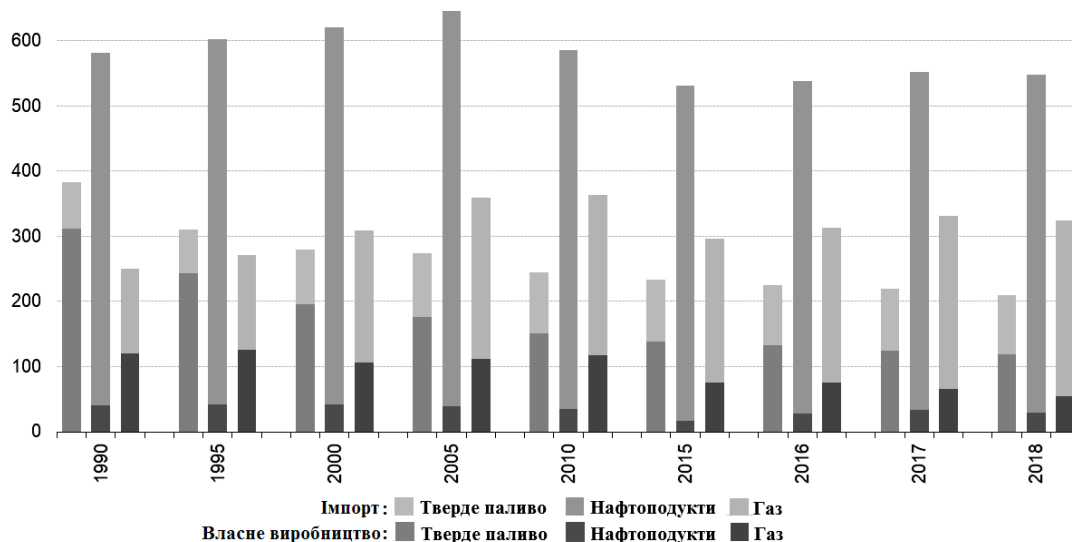


Рис. 2.16. Енергетична залежність ЄС за типами енергоресурсів упродовж 1990–2018 рр., млн тонн нафтового еквіваленту⁴⁷¹

Низка завдань енергетичної політики ЄС пов'язана з потребою подолання недостатньої інтегрованості внутрішнього енергетичного ринку, що засвідчує трикратна різниця цін на електроенергію (рис. 2.17) та майже чотирикратна різниця цін на природний газ для населення серед держав-учасниць (рис. 2.18).

Важливий факт – те, що попри тривалий шлях інтеграції в межах ЄС, зокрема формування спільного енергоринку, все ще зберігаються значні розбіжності цін на енергоносії. Водночас, якщо відмінності ставок оподаткування енергоносіїв і тарифів на утримання енергетичної інфраструктури зрозумілі й об'єктивні (в ЄС не передбачена тотальна гармонізація фіскальних систем країн-членів, а також суттєво відрізняється протяжність ліній електроенергетичних і газотранспортних мереж), то суттєву різницю в цінах на енергоносії

Складено за: Capros P., De Vita A., Tasios N., Papadopoulos D. et al. EU energy, transport and GHG emissions trends to 2050 Reference scenario 2013. P. 36–37. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20160712_Summary_Ref_scenario_MAIN_RESULTS%20%28%29-web.pdf

⁴⁷¹ Складено за: Energy statistics – an overview. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c1/Energy_dependency_by_fuel%2C_EU-27%2C_in_selected_years%2C_1990-2018_%28million_tonnes_of_oil_equivalent%29.png

між країнами-членами можна розглядати як недостатній рівень інтеграції ринку.

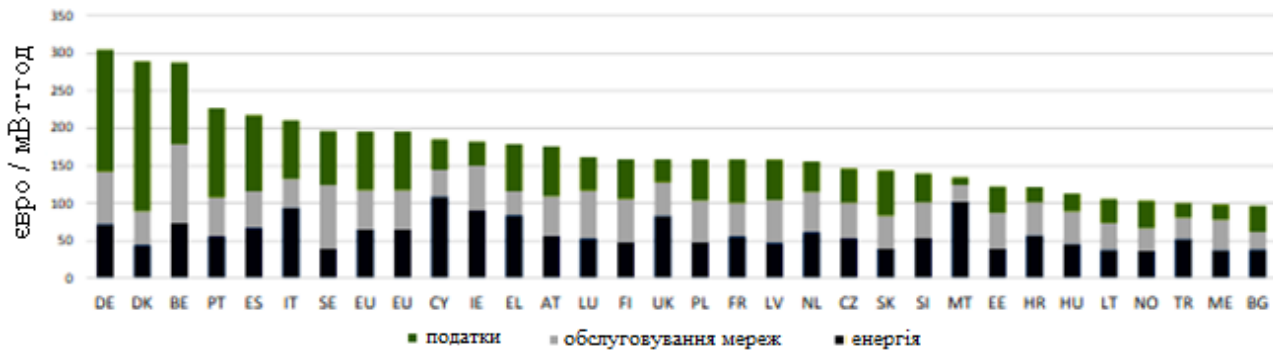


Рис. 2.17. Ціни на електроенергію для домогосподарств (репрезентативна група споживання), 2017 р., євро/мВт·год⁴⁷²

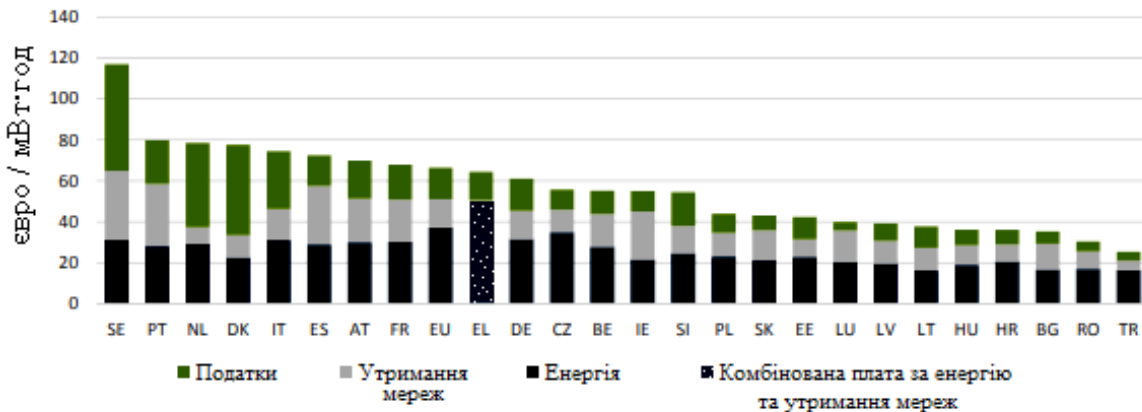


Рис. 2.18. Ціни на природний газ для домогосподарств (репрезентативна група споживання), 2017 р., євро/мВт·год⁴⁷³

Еволюцію енергетичної політики ЄС характеризує низка етапів. Процес інтеграції в Європі з самого початку був тісно пов'язаний із енергетичною сферою, зокрема з вугільною промисловістю та ядерною енергетикою.

Початкові принципи спільної європейської енергетичної політики закладені 1951 р. в Договорі про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (ст. 3 «Загальні цілі», ст. 57–64 «Виробництво та ціни») та 1957 р. в Договорі про заснування Євратому (ст. 40–76 «Інвестиції, спільні проєкти та постачання» та ст. 92–100 «Спільний ринок ядерної енергії»).

⁴⁷² Складено за: DG ENER inhouse data collection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=EN>

⁴⁷³ Там само.

Стале енергетичне забезпечення західноєвропейських країн упродовж кількох повоєнних десятиліть зумовлене наявністю достатніх покладів власного вугілля, швидким розвитком ядерної енергетики, а також доступністю для європейських нафтодобувних компаній дешевої нафти з родовищ країн Близького Сходу й Африки. Все це привело до доволі ліберального регулювання енергетичної сфери в період до першої нафтової кризи 1973 р., яка й ознаменувала початок нового етапу формування енергетичної політики ЄС.

1973 р. арабсько-ізраїльська війна спричинила першу світову нафтову кризу, під час якої упровадження арабськими країнами ембарго на експорт нафти до західноєвропейських країн й обмеження участі європейських нафтових компаній у видобуванні сирової нафти зумовили різке зростання ціни на нафту (з 2,90 дол. до 11,65 дол. за барель). Неочікуваний дефіцит нафтопродуктів на ринку ЄС продемонстрував його неготовність до таких викликів. Усвідомлення небезпеки монозалежності від джерел постачання енергоносіїв спричинило розробку на рівні інтеграційного співтовариства комплексу заходів із диверсифікації джерел енергопостачання.

Наступна нафтова криза сприяла подальшому удосконаленню енергетичної політики ЄС⁴⁷⁴: запроваджено інструменти та механізми в сфері енергозбереження, диверсифікації енергопостачання, освоєння поновлюваних джерел енергії, а також зростання ефективності використання енергетичних ресурсів. До важливих нормативно-правових актів Євросоюзу цього періоду варто зарахувати Директиву Ради № 73/238/ЄЕС від 24 червня 1973 р. «Про заходи щодо нівелювання труднощів із постачання сирової нафти та нафтопродуктів»⁴⁷⁵ і Рішення Ради № 77/706/ЄЕС від 7 листопада 1977 р. «Про встановлення мети Співтовариства щодо зменшення споживання первинних джерел енергії у випадку виникнення труднощів із постачання сирової нафти та нафтопродуктів»⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Водянніков О. Політика ЄС в сфері використання біологічного палива: напрями адаптації національного законодавства України до права ЄС. *Юридичний журнал*. 2004. № 4.

⁴⁷⁵ Директива Ради ЄС №73/238/ЄЕС від 24 червня 1973 року «Про заходи щодо нівелювання труднощів з постачання сирової нафти та нафтопродуктів». *Official Journal*. № L 228. 16.08.1973. С. 1.

⁴⁷⁶ Рішення Ради ЄС №77/706/ЄЕС від 7 листопада 1977 року «Про встановлення мети Спільноти щодо зменшення споживання первинних джерел енергії у випадку виникнення

Ще одним етапним документом на шляху до формування дієвої енергетичної політики ЄС стала «Зелена книга» щодо європейської стратегії безпеки поставок енергії⁴⁷⁷, у якій Європейська комісія під впливом значних цінових коливань на нафту й енергоносії упродовж 1999 р. вдалася до перегляду своєї енергетичної стратегії, надавши пріоритет забезпеченню сталого постачання енергоносіїв за прийнятними цінами та формуванню енергетичної самодостатності. Для цього у документі запропоновано низку стратегічних напрямів розвитку енергетичної політики співтовариства:

- переорієнтація енергетичної політики з впливу на чинники пропозиції енергоресурсів на регулювання чинників попиту на них;
- забезпечення контрольованого споживання енергоресурсів у контексті екологічних обмежень; розширення використання податкових заходів, що підвищують відповідальність за шкідливий вплив енергетики на довкілля;
- боротьба з глобальним потеплінням через розвиток нових і відновних джерел енергії.

Установлено стратегічний орієнтир щодо подвоєння частки відновних джерел у загальному обсязі пропозиції енергоресурсів із 6 % до 12 % до 2010 р., а також збільшення виробництва електроенергії з таких джерел із 14 % до 22 % за аналогічний період.

Для реалізації цієї стратегії Комісія розробила *комплекс правових інструментів*, подавши до Ради ЄС низку проєктів нормативних актів, зокрема директиви про виробництво електроенергії з відновних джерел (2001/77/ЄС), про енергозбереження у будівлях (^{2002/91/ЄС}), про сприяння використанню біологічного палива або інших видів відновного палива для транспорту (^{2003/30/ЄС}), про внесення змін до Директиви 92/81/ЄЕС щодо пільгового оподаткування біопалива⁴⁷⁸.

Енергетична стратегія ЄС отримала подальший розвиток 2001 р. після Гетеборзького саміту Європейської ради. Європейська комісія

труднощів з постачання сирової нафти та нафтопродуктів». *Official Journal*. № L 292. 16.11.1977. С. 9.

⁴⁷⁷ Green Paper “Towards a European strategy for the security of energy supply” (COM/2000/769 final).

⁴⁷⁸ Усі акти доступні на порталі <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> за вказаним шифром.

оприлюднила Повідомлення «Стратегія Європейського Союзу щодо сталого розвитку»⁴⁷⁹, яким передбачено, зокрема:

- зниження обсягів викидів парникових газів щорічно до 2020 р. на 1 % від рівня 1990 р. в контексті зобов'язань за Кіотським протоколом;
- оподаткування виробництва енергоносіїв для перенесення втрат від негативних екстерналій на відповідних виробників;
- зменшення державної підтримки виробництва твердого палива та його споживання до 2010 р.

Тому 1996 р. Рада ЄС ухвалила Регламент № 736/96, яким запроваджено вимогу щодо обов'язкового надання Комісії інформації про інвестиційні проєкти у нафтогазовому й електроенергетичному секторах, які стосуються виробництва, транспортування, зберігання та розподілу нафти, природного газу або електричної енергії, роботи з яких заплановано розпочати у перспективі 3–5 років.

Наступні етапи розвитку енергетичної політики Євросоюзу були пов'язані із запровадженням у проєкті Договору про конституцію ЄС (який не набув чинності) окремої статті про енергетичну сферу (липень 2003 р.), наданням високого пріоритету енергетичній політиці на саміті країн «Великої вісімки» (липень 2005 р.), а також із закликком глав держав й урядів країн Євросоюзу до формування спільної енергетичної політики й інтегрованого підходу в сфері енергетики (Integrated approach to energy) у грудні 2005 р.

Водночас сучасний етап формування енергетичної політики ЄС ознаменований укладенням Лісабонського договору 2007 р. (набув чинності у грудні 2009 р.), який юридично затвердив положення про солідарність країн-членів Євросоюзу в питаннях енергопостачання та щодо внесення змін до енергетичної політики в межах ЄС.

Основоположний нормативно-правовий акт у сфері енергетичної політики – відома Європейська енергетична хартія, підписана 17 грудня 1991 р. в Гаазі ЄС, США, Канадою та Японією. Водночас важливими інструментами енергетичної політики Євросоюзу стали багаторічні секторальні рамкові програми дій. Так, у межах Рамкової

⁴⁷⁹ Communication from the Commission “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission’s proposal to the Gothenburg European Council)” (COM/2001/0264 final).

програми дій в енергетичному секторі (1998–2002 рр.) сформовано пріоритетні завдання європейської енергетичної політики, серед яких провідним було зростання ефективності заходів в енергетичному комплексі ЄС й інтегрування механізмів енергетичної політики з іншими напрямками політики Союзу. Структурно у програмі ідентифіковано шість елементів, кожен із яких визначав пріоритети у відповідних підгалузях енергетичної політики:

- «CARNOT» – забезпечення ефективних й екологічно прийнятних форм використання твердих видів палива;
- «SAVE» – зростання ефективності використання енергії;
- «ETAP» – дослідження, аналіз і прогнозування розвитку енергетичного сектора ЄС;
- «SYNERGY» – розвиток міжнародної співпраці;
- «SURE» – інтенсифікація міжнародної співпраці в галузі атомної енергетики й удосконалення механізмів безпеки;
- «ALTENER» – ширше застосування відновних джерел енергії.

Провідним інструментом імплементації енергетичної політики та стратегії ЄС упродовж 2003–2006 рр. стала багаторічна програма дій у галузі енергетики «Європа інтелектуальної енергії»⁴⁸⁰, яка мала у своїй структурі чотири спеціальні підпрограми: раціональне використання енергії й управління попитом на енергію (програма «SAVE»); розвиток використання нових і відновлюваних джерел енергії (програма «ALTENER»); енергетичні аспекти транспорту (програма «STEER»); міжнародна кооперація в сфері відновних джерел енергії й енергоефективності (програма «COOPENER»). Кожна з підпрограм реалізується за допомогою низки інструментів, як-от: створення фінансових і ринкових структур; розвиток інформаційної й освітньої інфраструктури енергетичного комплексу; моніторинг й оцінка впливу зазначених інструментів тощо.

Дедалі більшого поширення в ЄС набувають офіційні енергетичні стандарти та добровільні угоди про наміри, які запроваджують мінімальні рівні енергоефективності обладнання й енергоспоживання. Гармонізацію стандартів досягають завдяки таким нормативним

⁴⁸⁰ European Commission. Intelligent Energy – Europe. URL: <https://ec.europa.eu/easme/en/section/energy/intelligent-energy-europe>

актам: Директива № 2005/32 «Про встановлення вимог щодо екодизайну для електротоварів», Директива № 80/1268 «Про уніфікацію законодавства в сфері регулювання споживання пального транспортними засобами», Директива № 2002/91 «Про енергоефективність будівель», Директива № 92/42 «Про стандартизацію вимог щодо ефективності нових бойлерів, які працюють на газу або рідкому паливі», Директива № 92/75, яка дає споживачам змогу обирати енергоощадні побутові електроприлади, завдяки їх маркуванню з нанесенням інформації про споживання енергії та інших ресурсів, Директива № 96/57 «Про вимоги щодо енергоефективності для побутових холодильників, морозильників та їх комбінацій». У цьому контексті Комісія ухвалила Директиву № 94/2 стосовно енергетичного маркування холодильників і морозильників (зі змінами та доповненнями Директиви № 2003/66); Директиву № 97/17 щодо побутових посудомийних машин (зі змінами та доповненнями Директиви № 2006/80); Директиву № 98/11 стосовно побутових електроламп⁴⁸¹.

Наступна багаторічна рамкова програма розвитку енергетики інтегрована до Рамкової програми конкурентоспроможності та інновацій (2007–2013 рр.) як субпрограма під назвою «Європа інтелектуальної енергії», бюджет якої сягнув 730 млн євро. Водночас спеціальні пріоритети зберегли певну спадковість від попередніх рамкових програм: ініціатива «SAVE» була зорієнтована на енергоефективність і раціональне використання ресурсів, пропонувала спеціальні заходи у промисловості, будівництві; програма «ALTENER» надавала підтримку інтеграції в енергетичний комплекс ЄС нових і відновних джерел енергії; програма «STEER» підтримувала проекти енергоефективності та диверсифікації джерел енергії у транспорті.

Третій енергетичний пакет, який становить законодавчу базу ЄС в сфері інтеграції ринків газу й електроенергії, ухвалений Парламентом і Радою 2009 р. у відповідь на ініціативи формування внутрішнього ринку електроенергії та газу згідно з Директивою № 90/377/ЄЕС від 29 червня 1990 р. «Про процедури Співтовариства щодо підвищення прозорості ціноутворення на газ та електроенергію,

⁴⁸¹ Усі акти доступні на порталі <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> за вказаним шифром.

що стягуються з промислових кінцевих споживачів», Директивою № 90/547/ЄЕС від 29 жовтня 1990 р. «Про транзит електроенергії через електромережі» та Директивою № 91/226/ЄЕС від 31 травня 1991 р. «Про транзит природного газу через газотранспортні мережі». Загалом цим законодавчим пакетом встановлено загальні цілі, методи та механізми зростання ефективності енергетичного сектора в країнах-членах Євросоюзу⁴⁸².

Житлові та комерційні будинки визначені провідними споживачами кінцевої енергії в ЄС. Окрім того, на цей сектор припадає близько 40 % від загального обсягу споживання викопного палива. Дві основні директиви встановлюють вимоги щодо енергоефективності в будівлях: Директива № 2010/31/ЄС про енергетичні характеристики будівель (пізніше переглянута Директивою 2018/844/ЄС) та Директива 2012/27/ЄС про енергоефективність (зі змінами, внесеними 11 грудня 2018 р.). Директива № 2018/844 встановлює широкий спектр норм і правил щодо зростання енергоефективності будівель і покращення будівельного фонду держав-членів:

- запровадження довгострокового планування енергетичного розвитку – довгострокові стратегії оновлення житлового фонду (LTRS – Long term renovation strategies), спрямованого на декарбонізацію будівельного фонду до 2050 р.; встановлення орієнтовних етапів на 2030, 2040 та 2050 рр. з відповідними показниками досягнутого прогресу й адекватними джерелами фінансових асигнувань. Довгострокові стратегії розглядають разом із національними планами розвитку енергетики та запобігання кліматичним змінам (NECP). Держави-члени були зобов'язані завершити процес ухвалення LTRS до 10 березня 2020 р., а NECP – до 31 грудня 2019 року;
- розробка систем розумних індикаторів готовності й оцінювання енергоефективності оновлених будівель;
- гармонізація національних норм і стандартів енергоефективності;
- подальша популяризація сучасних розумних технологій, як-от: системи чи пристрої автоматизації й управління будинком;
- покращення добробуту користувачів будівель;

⁴⁸² BIMCERT. EU energy policy overview. URL: https://energybimcert.eu/?page_id=2445

- розширення питомої ваги енергетично нейтральних будівель;
- запровадження енергетичної сертифікації;
- встановлення економічно обґрунтованих вимог до будівель;
- складання переліку національних фінансових заходів із покращення енергоефективності будівель.

Починаючи з 2015 р. фундаментальним елементом енергетичної політики ЄС стала **стратегія Енергетичного союзу** (Energy Union) – проєкт Європейської комісії, зорієнтований на координування та трансформацію енергопостачання в Європейському Союзі для забезпечення безпечної, стійкої, конкурентоспроможної та доступної енергії⁴⁸³. У березні 2015 р. Європейська рада дійшла висновку про потребу створення Енергетичного союзу з урахуванням загрози кліматичних змін на основі нової рамкової стратегії з *п'ятьма пріоритетами*:

- забезпечення енергетичної безпеки та солідарності;
- інтеграція європейського ринку енергії;
- забезпечення енергоефективності та помірності попиту на енергоспоживання;
- декарбонізація економіки;
- розвиток наукових досліджень, інновацій і забезпечення конкурентоспроможності енергетичного сектора ЄС⁴⁸⁴.

Стратегія Енергетичного союзу передбачала забезпечення взаємного обміну електроенергією між країнами-членами Європейського Союзу на рівні щонайменше 10 % від сукупного виробництва електроенергії до 2020 р., що дало б змогу стабілізувати ціни на електроенергію; зменшити потребу в будівництві нових електростанцій; знизити ризики відключення від електроенергії; підвищити надійність постачання відновлюваної енергії; сприяло б подальшій інтеграції енергетичного ринку (адже, як засвідчує

⁴⁸³ Energy Union package (COM(2015) 81 final). URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0003.03/DOC_1&format=PDF

⁴⁸⁴ European Council Conclusions on the Energy Union (19 March 2015). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-energy-european-council-march-2015>

наведена вище статистика, наявна значна розбіжність цін на енергоносії серед держав-членів)⁴⁸⁵.

Важливим кроком на шляху імплементації стратегії Енергетичного союзу стало погодження державами-членами інвестиційного пакета в розмірі 873 млн євро у розбудову інфраструктури екологічно чистої енергетики⁴⁸⁶ за допомогою Інструмента об'єднання Європи⁴⁸⁷:

- 578 млн євро виділено на будівництво сполучення між Францією й Іспанією через Біскайську затоку, що збільшить обсяги обміну електроенергією між країнами з 2,8 ГВт до 5 ГВт;
- 70 млн євро – на проєкт SüdOstLink – спорудження підземної лінії електропередач протяжністю 580 км, що дасть змогу постачати енергію вітру з північних регіонів Німеччини до провідних центрів її споживання на півдні країни;
- 101 млн євро – на проєкт SurgusGas2EU для забезпечення постачання природного газу на Кіпр.

Новим етапом реалізації ухваленої в ЄС 2015 р. стратегії Енергетичного союзу та для виконання зобов'язань, зафіксованих у Паризькій угоді 2015 р. про скорочення викидів парникових газів, стало ухвалення 2019 р. *пакета правил із питань енергетики «Чиста енергія для всіх європейців»*⁴⁸⁸, яким запроваджене комплексне оновлення принципів енергетичної політики у контексті переходу від використання викопних видів палива до чистіших джерел енергії.

Пакет «Чиста енергія для всіх європейців» складається з восьми законодавчих актів, що формують правове поле для переходу на екологічно чисту енергію через: запровадження показників енергоспоживання в будівлях (Директива № 2018/844); розвиток відновлювальної енергетики (Директива № 2018/2001/EU); зростання енергоефективності (Директива № 2018/844); удосконалення

⁴⁸⁵ Achieving the 10% electricity interconnection target. Making Europe's electricity grid fit for 2020 (COM(2015) 82 final). URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5bfdc21-bdd7-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF

⁴⁸⁶ More growth and jobs: EU invests €873 million in clean energy infrastructure. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_383ю

⁴⁸⁷ Connecting Europe Facility. URL: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

⁴⁸⁸ Clean energy for all Europeans package. URL: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_еню

регулювання Енергетичного союзу та запобігання кліматичним змінам (Регламент № 2018/1999); підвищення готовності до ризиків в електроенергетичному секторі (Регламент № 2019/941); заснування Агентства ЄС з кооперації енергетичних регуляторів (Регламент № 2019/942); внутрішній ринок електроенергії (Регламент № 2019/943); загальні правила для внутрішнього ринку електроенергії (Директива № 2019/944)⁴⁸⁹. Після набуття Пакетом чинності (2018 р.) держави-члени ЄС були зобов'язані впровадити положення нових директив у національне законодавство упродовж 1–2 років.

Сучасні пріоритети європейської енергетичної політики, що впливають зі стратегії Енергетичного союзу, пакета «Чиста енергія для всіх європейців» й інших норм ЄС включають:

- скорочення викидів парникових газів на 20 % до 2020 р. та на 40 % до 2030 р. порівняно з рівнем 1990 р.;
- розвиток відновної енергетики на рівні 20 % попиту на енергію в ЄС до 2020 р. та 32 % до 2030 р.;
- зростання енергоефективності на 20 % до 2020 р. та на 32,5 % до 2030 р. порівняно з рівнем 1990 р.⁴⁹⁰;
- розширення прав споживачів у сфері виробництва, зберігання та торгівлі енергією власного виробництва, а також збільшення гнучкості споживчого вибору послуг енергопостачання;
- удосконалення управління Енергетичним союзом через запровадження державами-членами ЄС національних планів із питань розвитку енергетики та запобігання кліматичним змінам на період із 2021 по 2030 рр., в яких деталізовано механізми й інструменти досягнення цілей стратегії Енергетичного союзу, зокрема на 2030 р. у сфері забезпечення енергоефективності та розвитку поновлюваних джерел енергії;
- удосконалення ринку електроенергії через зростання безпеки енергопостачання, сприяння розвитку відновних джерел енергії, управління ризиками та розширення транскордонної співпраці.

⁴⁸⁹ Усі акти доступні на порталі <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> за вказаним шифром.

⁴⁹⁰ European parliament votes for stronger climate targets The Guardian 05.02.2014. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2014/feb/05/european-parliament-votes-renewables-targets>

Узагальнено сучасний інструментарій енергетичної політики ЄС представлено на рис. 2.19.

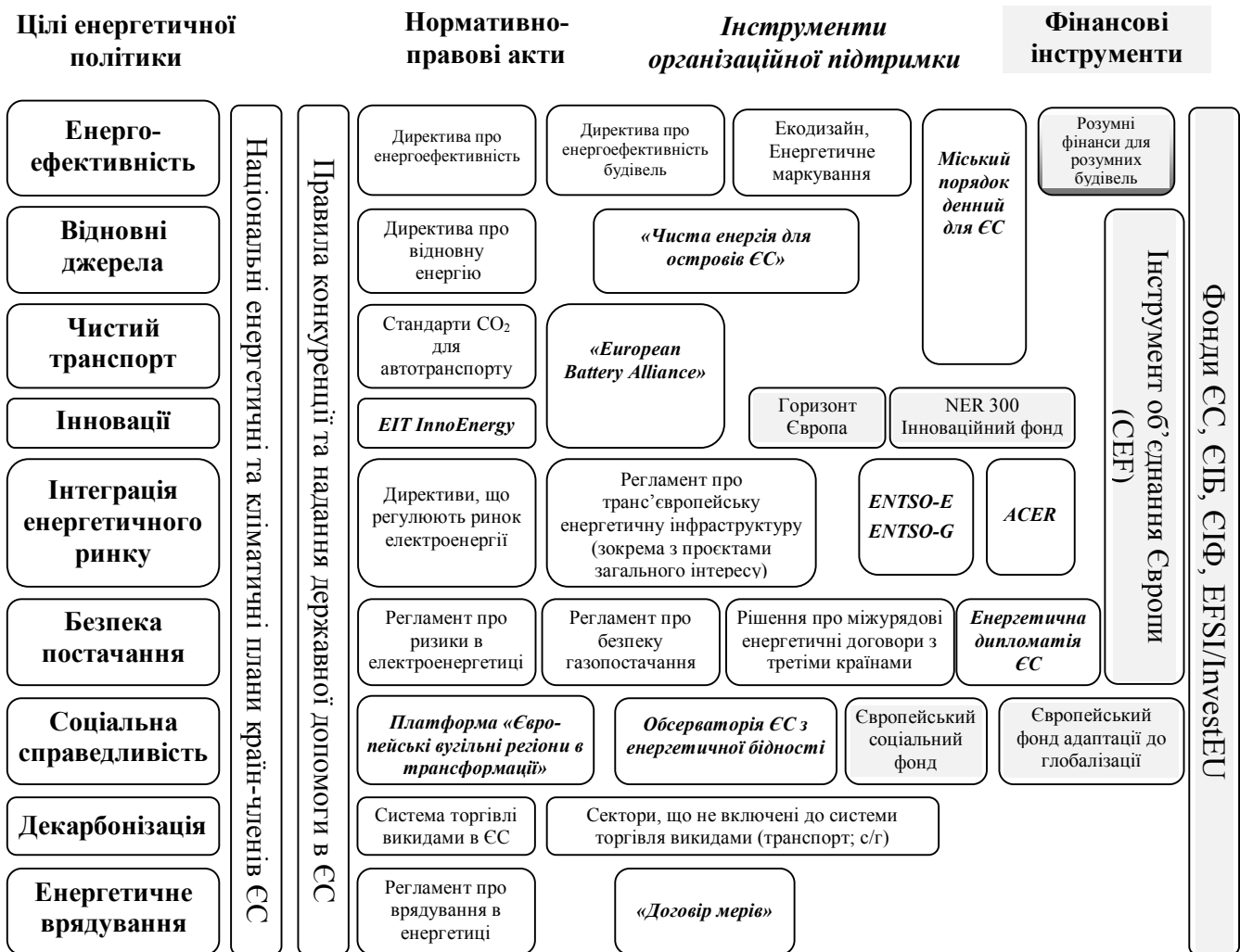


Рис. 2.19. Сучасний інструментарій енергетичної політики ЄС⁴⁹¹

На рисунку відповідно до стратегічних цілей європейської енергетичної політики (енергоефективність, розвиток відновних джерел, чистий транспорт, інтеграція енергетичного ринку тощо) встановлено три типи інструментів її реалізації:

- нормативно-правові акти (директиви про енергоефективність, відновну енергетику, енергоефективність будівель; регламенти про безпеку газопостачання, ризики в електроенергетиці, транс'європейську енергетичну інфраструктуру тощо);

⁴⁹¹ Pellerin-Carlin T., Magdalinski E., Vinois J.-A. New Beginnings. The European Green Deal starts with the energy transition. P. 4. URL: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/1-ENERGY-Pellerin-Carlin-EN-1.pdf>

- інструменти організаційної підтримки (ініціативи «Чиста енергія для островів ЄС», «European Battery Alliance», платформа «Європейські вугільні регіони в трансформації», Обсерваторія ЄС з енергетичної бідності);
- фінансові інструменти (структурні фонди ЄС, ЄІБ, ЄІФ, Європейський фонд стратегічних інвестицій (EFSI), програма InvestEU, Інструмент об'єднання Європи (CEF), програма «Розумні фінанси для розумних будівель» тощо).

Підсумовуючи все наведене вище, зазначимо, що у процесі своєї еволюції енергетична політика ЄС здобула статус обов'язкової сфери регулювання офіційних наднаціональних інституцій Євросоюзу, сформувався широко диверсифікований інструментарій її імплементації, а також утворилася збалансована система багаторівневого врядування в європейському енергетичному секторі, в якій ініціативи регіонального та національного рівнів доречно доповнені наднаціональними інструментами регулювання та потрібними фінансовими асигнуваннями.

Питання для самоконтролю

1. Оцініть зрушення у структурі споживання енергоносіїв у ЄС.
2. Виділіть основні етапи еволюції енергетичної політики ЄС.
3. Проаналізуйте найважливіші нормативні акти ЄС в сфері забезпечення енергоефективності.
4. Поясніть чим зумовлена підвищена увага ЄС до оптимізації енергоспоживання житлових будинків? Які Ви знаєте нормативні акти в сфері забезпечення енергоефективності будівель у ЄС?
5. Розкрийте зміст і структуру стратегії Енергетичного союзу ЄС.
6. Визначте роль законодавчого пакета «Чиста енергія для всіх європейців» в енергетичній політиці ЄС та розкрийте його зміст.
7. Проаналізуйте сучасний інструментарій енергетичної політики ЄС.

Тема 22

Навколишнє середовище

Забруднення довкілля, зміна клімату, вирубка лісів, вичерпання природних ресурсів на сучасному етапі належать до глобальних екологічних проблем, пов'язаних із процесами економічного розвитку. Зі свого боку, значне навантаження на довкілля здійснюють транснаціональні корпорації й інші суб'єкти господарювання унаслідок нарощення виробничого потенціалу, збільшення обсягів інвестиційної діяльності, а також інтенсивних розробок у науково-технічній сфері.

Європа належить до числа регіонів світу з високим рівнем концентрації промисловості, сільського господарства, транспорту, густоти населення й урбанізації. Господарська діяльність у будь-якій країні Європи позначається на екологічних умовах інших країн, національні екологічні проблеми безпосередньо переростають у загальноєвропейські. На європейському континенті вимоги до інтенсивності співробітництва між країнами особливо важливі, оскільки Європа виступає як єдиний континентальний комплекс, складники якого (окремі природно-географічні пояси та зони, природно-господарські територіальні комплекси) об'єднані системою природно-екологічних зв'язків. Цілісність природного середовища Європи вирішальною мірою залежить від наявності та ступеня ефективності співробітництва між країнами, проведення ними загальної узгодженої екологічної політики, відповідної єдності й спільності їхніх природних умов⁴⁹².

ЄС – активний учасник розробки та впровадження багатосторонніх екологічних угод і переговорів, особливо в межах ООН (Політичний форум високого рівня з питань сталого розвитку, Асамблея ООН з навколишнього середовища). Країни Євросоюзу підтримують і сприяють сталому розвитку, який сьогодні – одна з найважливіших цілей.

Після конференції ООН з питань сталого розвитку, або «Ріо+20», що відбулася в Ріо-де-Жанейро в червні 2012 року, ЄС активно бере

⁴⁹² Загорський В. С. Екологічна політика ЄС і проблеми формування системи екологічного управління в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 3. С. 210–220.

участь у реформуванні інституцій ООН, відповідальних за сталий розвиток (ЕКОСОП і Політичний форум високого рівня) та довілля (ЮНЕП). Євросоюз також зробив свій внесок у розробку 17 цілей сталого розвитку, які відіграватимуть важливу роль у новій глобальній програмі сталого розвитку. У відповідь на Порядок денний до 2030 р. ЄС ухвалив пакет сталого розвитку⁴⁹³.

Основні цілі Євросоюзу щодо довілля, енергетики та кліматичних змін на 2030 р.:

- скорочення викидів парникових газів на 40 % (із рівня 1990 р.);
- збільшення частки відновлюваної енергії до 32 % загальної енергетичної потужності;
- покращення енергоефективності на 32,5 %⁴⁹⁴.

Формування відповідної системи управління в межах ЄС сприятиме ефективному й узгодженому виконанню кліматичних та енергетичних цілей на 2030 р. За цією системою держави-члени повинні розробити національні довгострокові стратегії, узгоджені з завданнями Союзу. Це дасть змогу забезпечити безпеку енергопостачання; зменшити залежність від імпорту енергії; створити нові робочі місця; зменшити забруднення повітря.

У межах Енергетичного союзу ЄС⁴⁹⁵ працює над інтеграцією енергетичних ринків Європи, забезпеченням енергетичної безпеки, зростанням енергоефективності, декарбонізацією економіки.

У довгостроковій стратегії Євросоюзу до 2050 р. щодо кліматичних дій передбачено *формування економіки з нульовим рівнем викидів парникових газів*. Ця ціль лежить в основі Європейського зеленого курсу⁴⁹⁶ та відповідає зобов'язанням ЄС щодо глобальних кліматичних дій відповідно до Паризької угоди. Також серед цілей довгострокової стратегії – утримання глобального рівня підвищення температури значно нижче 2°C⁴⁹⁷.

⁴⁹³ The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs. URL: https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/implementation/index_en.htm

⁴⁹⁴ EU policy, strategy and legislation for 2030 environmental, energy and climate targets. URL: https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/2030-targets_en

⁴⁹⁵ Докладніше про стратегію Енергетичного союзу див. у попередній темі.

⁴⁹⁶ Докладніше про Європейський зелений курс йдеться у наступній темі.

⁴⁹⁷ 2050 long-term strategy. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en

Упродовж останніх десятиліть на рівні ЄС суттєво вдосконалено екологічне законодавство. Унаслідок значно зменшилося забруднення повітря, води та ґрунту; обмежено використання багатьох токсичних і небезпечних речовин; покращилася якість води; збільшилася площа природоохоронних територій. Однак потрібно розв'язати ще багато екологічних проблем.

Особливої актуальності в найближчій перспективі набуває запровадження економіки замкненого циклу (*циркулярної або кругової економіки*⁴⁹⁸), яка ґрунтується на відновленні та раціональному споживанні ресурсів і характеризується створенням нових альтернативних економічних підходів, завдання яких – мінімізація негативного людського впливу на довкілля. Серед основних принципів економіки замкненого циклу виділяють відновлення природних ресурсів; переробку вторинної сировини; перехід від викопного палива до відновлюваних джерел енергії.

Низьковуглецеве зростання економік країн ЄС в межах безпечного та сталого розвитку визначає три основні цілі:

- захист, збереження та відтворення природних ресурсів;
- формування ресурсоефективної, зеленої та конкурентоспроможної економіки з низьким вмістом вуглецю;
- зменшення рівня забруднення довкілля, що, зі свого боку, зменшить рівень захворюваності населення⁴⁹⁹.

У ХХ ст. економічне зростання європейських країн значною мірою залежало від використання природних ресурсів. Це призвело до «ресурсної кризи», дефіциту ресурсів і зростання цін на них. Сьогодні пріоритетні різні економічні моделі, де багатство можна створити не завдаючи шкоди довкіллю. Саме модель «зеленої» економіки, яка ґрунтується на засадах «зеленого» зростання, була й залишається одним із головних пріоритетів Стратегії розвитку Європейського Союзу «Європа–2020».

За визначенням Департаменту з економічних і соціальних питань ООН, *«зелена» економіка* – це економіка, яка сприяє поліпшенню добробуту людини та скороченню нерівності, водночас не піддаючи

⁴⁹⁸ Англ. – Circular Economy.

⁴⁹⁹ Environment Action Programme to 2020. URL: <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

майбутні покоління значним екологічним ризикам. Вона прагне принести довгострокові соціальні вигоди для короткострокових заходів, спрямованих на пом'якшення екологічних ризиків. «Зелена» економіка – сприятливий компонент загальної мети сталого розвитку⁵⁰⁰. На конференції «Ріо+20» зазначено, що «зелену» економіку можна розглядати як лінзи для фокусування на можливостях для просування економічних і водночас екологічних цілей⁵⁰¹. Пріоритетними напрямками для забезпечення трансформації європейської економіки на «зелених» засадах визначені збалансована мобільність й ефективність використання енергії та матеріалів.

У січні 2018 р. Європейська комісія ухвалила План дій, який складається з 9 пунктів і направлений на зростання ефективності управління екологічною діяльністю у ЄС (рис. 2.20). Він реалізується за участі країн ЄС та європейських мереж екологічних агентств, інспекторів, аудиторів, поліції, прокурорів і суддів. Відповідні дії спрямовані на допомогу інспекторам і правоохоронцям у боротьбі з екологічними правопорушеннями, використання супутникових знімків для їх виявлення, зокрема незаконних захоронень відходів.

Нині захист довкілля – ключове питання на національному, регіональному та міжнародному рівнях. ЄС став платформою для розв'язання глобальних проблем, які постають перед людством, як-от: становлення правових засад єдиної екологічної стратегії; розробка загальноєвропейських принципів і національних систем законодавства про охорону довкілля; становлення та впровадження екологічних стандартів виробництва.

Захист довкілля – одна з основних цілей, напрямів і принципів діяльності ЄС. Європейське співтовариство проводить різноманітні заходи в галузі екології; створено значний *масив правових норм* у цій галузі (директиви, регламенти, рішення Суду ЄС тощо). Окрім того, у Європейському Союзі відбувається становлення механізму охорони екологічних прав громадян, зокрема їхніх прав на екологічну

⁵⁰⁰ Allen C., Clouth S. A guidebook to the Green Economy. Issue 1. New York : UNDESA, Division for Sustainable Development. 2012. 65 p.

⁵⁰¹ Chaturvedi P. Challenges of Sustainability and Opportunities at Rio +20. URL: <http://www.iodonline.com/Articles/Challenges%20of%20Sustainability%20and%20Opportunities%20at%20Rio.pdf>

інформацію, на участь в ухваленні екологічних рішень, на доступ до правосуддя у справах екологічного характеру⁵⁰².

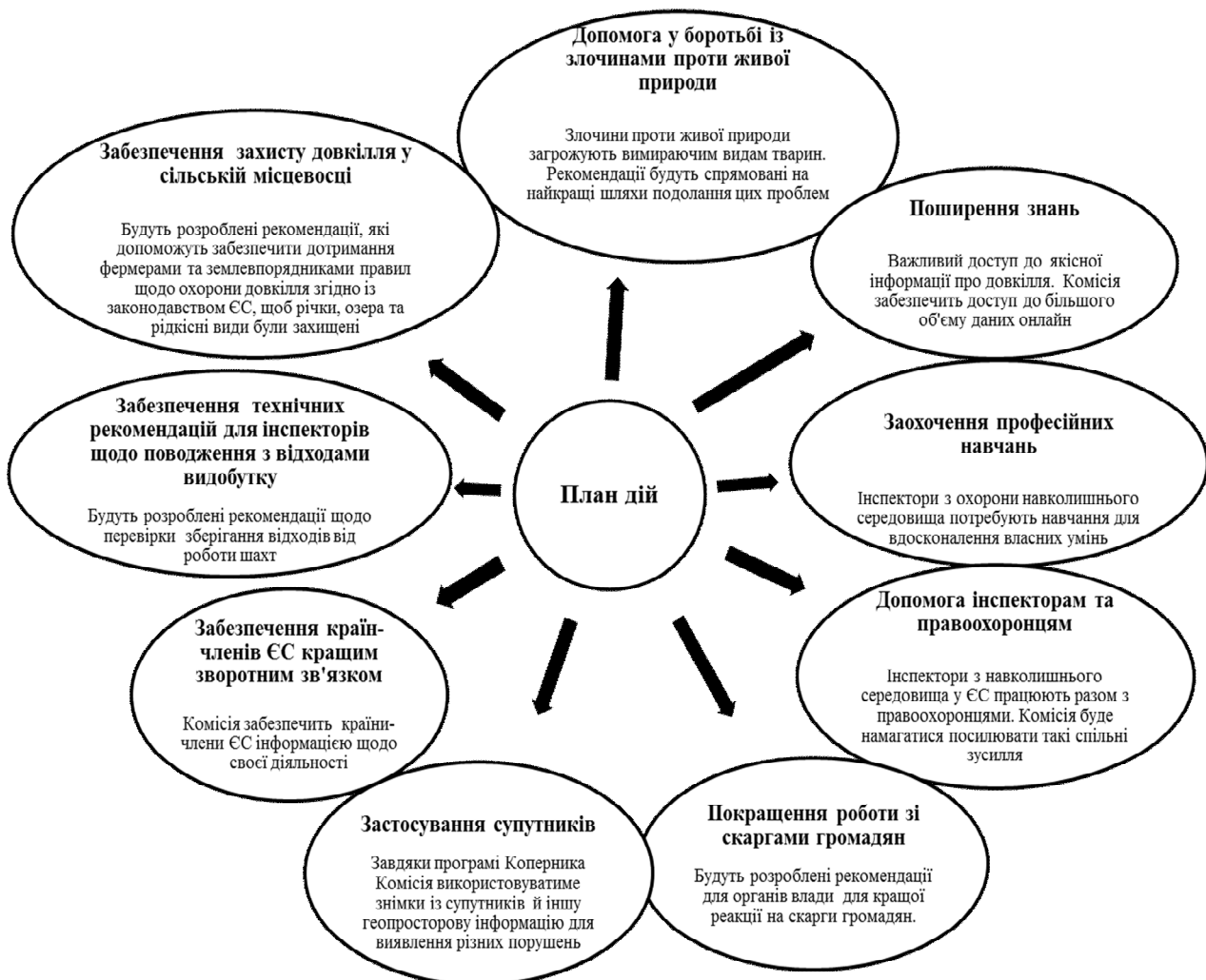


Рис. 2.20. План дій щодо підвищення ефективності управління екологічною діяльністю в ЄС⁵⁰³

Природоохоронне законодавство ЄС складається із понад 200 актів й охоплює широкий спектр питань, як-от: товарно-зорієнтовані природоохоронні стандарти; регулювання забруднення землі, води та повітря; питання генетично модифікованих організмів; охорона природи.

За останні 30 років ЄС ухвалив суттєвий і різноманітний спектр екологічних заходів, спрямованих на поліпшення якості довкілля для

⁵⁰² Мірошниченко О. П. Порівняльно-правовий аналіз екологічної політики Європейського Союзу та України. URL: http://comparativelaw.org.ua/dopovidi/4_5.doc

⁵⁰³ Складено за: Environmental Compliance Assurance. URL: https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm

європейських громадян і забезпечення їм високої якості життя. Реалізацію екологічного законодавства Союзу забезпечують насамперед держави-члени, які здійснюють моніторинг і надають звіти Європейській комісії, яка виконує роль «опікуна Договору». Регіональні та місцеві органи влади – також ключові учасники. Співпраці з Європейським комітетом регіонів сприяє Технічна платформа для співробітництва з навколишнього середовища.

Для підтримки імплементації екологічного законодавства ЄС ухвалено *Директиву № 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність*⁵⁰⁴, яка передбачає мінімальні критерії екологічних інспекцій, і *Директиву № 2008/99/ЄС щодо охорони навколишнього природного середовища за допомогою кримінального законодавства*⁵⁰⁵.

Незалежно від використовуваних засобів, загальна мета Комісії – забезпечення повноцінного, правильного та своєчасного виконання законодавства ЄС щодо охорони довкілля. Це важливо, оскільки законодавство, яке не застосовується або неправильно застосовується, не досягне бажаного впливу на довкілля. Огляд екологічної імплементації допоможе розв'язати цю проблему⁵⁰⁶.

Ухвалена 35 років тому *Директива № 85/337/ЄЕС про оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС)*, доповнена Директивою № 20/92/ЄС, повинна бути адаптована до відображення набутого досвіду, а також змін у законодавстві та політиці ЄС та практиці Суду ЄС. Директива щодо ОВНС була визначена як потенційний інструмент для майбутніх процедур спрощення.

Екологічна оцінка може проводитися для окремих проєктів – дамби, автомагістралі, аеропорти або заводи – на підставі *Директиви № 2011/92/ЄС* або для планів чи програм на основі *Директиви № 2001/42/ЄС* (відома як *Директива про стратегічну екологічну оцінку* – Директива про СЕО). Загальний принцип обох директив – забезпечення того, що плани, програми та проєкти проходять оцінку впливу на довкілля до погодження або затвердження. Консультації з

⁵⁰⁴ Environmental Liability. URL: <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

⁵⁰⁵ Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law. URL: <https://ec.europa.eu/environment/legal/crime/index.htm>

⁵⁰⁶ Implementation of Community environmental legislation. URL: https://ec.europa.eu/environment/legal/implementation_en.htm

громадськістю – одна з ключових особливостей процедур екологічної оцінки⁵⁰⁷.

2014 р. набула чинності змінена Директива щодо оцінки впливу на навколишнє середовище (2014/52/ЄС), яка передбачала спрощення правил оцінки потенційного впливу проєктів на довкілля. Більше уваги почали приділяти таким напрямам, як-от: ефективність використання ресурсів, зміна клімату та запобігання стихійним лихам, які тепер краще відображаються під час оцінки.

У ЄС правове регулювання у сфері виробництва екологічних товарів і послуг здійснюють відповідно до *Директиви Ради № 834/2007 та Директиви Комісії № 889/2008*, що набули чинності з 1 січня 2009 р., які ухвалені на заміну Директиви № 2092/91. Директива Комісії деталізує правила органічного виробництва Директиви Ради. У преамбулі до Директиви № 834/2007 зазначено, що її затвердження зумовлене зростаючим попитом споживачів на сільськогосподарську та харчову продукцію, одержану із застосуванням методів органічного виробництва.

У Директиві Ради № 834/2007 і, зокрема, у розділах II–IV, викладені основні вимоги щодо процесу виробництва, перероблення та виготовлення харчових продуктів, маркування та контролю органічної продукції у секторі рослинництва та тваринництва. У розділі V – правила передачі інформації Комісії, перехідні та заключні положення. Окрім того, включено два додаткові розділи: А, де описано основні дозволені харчові добавки, та Б, де вказані дозволені технологічні добавки⁵⁰⁸.

Директивою № 834/2007 передбачено такі специфічні принципи:

- зростання рівня біологічної активності ґрунтів, їхньої природної родючості, стабільності та біологічного розмаїття, попередження та боротьба з ущільненням й ерозією ґрунтів;
- зведення до мінімуму використання невідновних ресурсів, що не відновлюються, і продуктів несільськогосподарського походження;

⁵⁰⁷ Оцінка впливу на довкілля й участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. Львів : ЕПЛ, 2013. 96 с.

⁵⁰⁸ The EU eco-industry in the world. URL: <http://ec.europa.eu/environment/enveco>

- утилізація відходів і побічних продуктів рослинного походження під час виробництва рослинної продукції;
- підтримання здоров'я рослин профілактичними заходами – вибір відповідних видів і різновидів стійких до шкідників і хвороб, відповідна сівозміна, механічні та фізичні методи і захист природних ворогів шкідників.

При порівнянні вимог Директиви Ради № 834/2007 і Директиви Комісії № 889/2008 з міжнародними вимогами стандартів IFOAM і САС/FAO/WHO встановлено, що вони здебільшого збігаються, хоч за деякими показниками і жорсткіші. Особливої важливості набуває маркування Ecolabel EU, засноване Європейською комісією, що має правове підґрунтя.

Координаційну роль ЄС у сфері природоохоронної діяльності забезпечують численні інституції, функціонування яких торкається окремої екологічної проблематики. Питаннями охорони довкілля на рівні ЄС займаються Європейська комісія (Генеральний директорат з навколишнього середовища (DG ENV)), Європейський парламент, Рада ЄС та Європейське агентство з довкілля (ЄАЗД), створене 1990 р. Регламентом про заснування ЄАЗД та Європейської мережі екологічної інформації та спостережень (ЄМЕІС) передбачено, що мета цих організацій – забезпечення ЄС і держав-учасників, а також країн, що не є членами Союзу, об'єктивною та достовірною інформацією; здійснення заходів для захисту довкілля; належне інформування громадськості. У діяльності ЄАЗД і ЄМЕІС беруть активну участь Європейський інвестиційний банк, Комітет регіонів й Економіко-соціальний комітет.

Із розвитком екологічної політики розширився перелік наявних засобів охорони довкілля. Водночас із ухваленням рамкового законодавства для забезпечення високого рівня охорони довкілля Союз впровадив низку інструментів: програма «Життя» – фінансовий інструмент природоохоронної діяльності; угоди про охорону довкілля; екологічні мита та податки; програми підтримки неурядових організацій, що діють у галузі охорони довкілля; інтегрована виробнича політика; Європейське агентство з питань довкілля; еко-маркування продукції; система екологічного менеджменту й екологічного аудиту (EMAS); оцінка впливу на довкілля державних і приватних проєктів; оцінка екологічних

наслідків упровадження планів і програм; екологічні перевірки; Європейський реєстр викидів і перенесення забруднювальних речовин (PRTR)⁵⁰⁹.

Питаннями захисту та поліпшення стану довкілля опікується Європейське агентство з питань довкілля, що здійснює моніторинг, збір й аналіз інформації про довкілля для оцінки ступеня екологічної небезпеки, створення умов для розробки законодавства та реалізації програм збереження довкілля⁵¹⁰.

Європейська комісія отримує інформацію про законодавчі чи адміністративні наміри держав-членів. Вона відстежує якість впровадження державами-членами норм законодавства ЄС в національне законодавство й ініціює процедури проти держав, які або не імплементують положення щодо довкілля цілком і точно, або не повідомляють про національні заходи у цій сфері.

Мережа ЄС з питань імплементації та виконання природоохоронного законодавства (IMPEL) – це мережа органів охорони навколишнього природного середовища країн-членів ЄС. Вона забезпечує основу для розробників політики, екологічних інспекторів і працівників правоохоронних органів для обміну ідеями та заохочує розвиток структур правоохоронних органів⁵¹¹. Поряд із адміністративними органами судді в державах-членах ЄС мають теж відігравати дуже важливу роль. Форум суддів з питань навколишнього середовища ЄС сприяє дотриманню національного, європейського та міжнародного права щодо довкілля, поглиблюючи знання судьями екологічного права.

Політику ЄС у сфері охорони довкілля *фінансують* переважно держави-члени. Найбільші видатки на ці цілі здійснюють найбільші економіки Союзу: Німеччина, Франція, Італія, Нідерланди, Іспанія. Причому і в ЄС, і в інших державах Європи загальний тренд цих видатків з 2009 р. висхідний (табл. 2.18).

⁵⁰⁹ Загорський В. С. Екологічна політика ЄС і проблеми формування системи екологічного управління в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 3. С. 210–220.

⁵¹⁰ European Environment Agency. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eea_en

⁵¹¹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. URL: <https://www.impel.eu/>

Таблиця 2.18

Витрати країн Європи на охорону довкілля, млн євро⁵¹²

Країна	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ЄС (28)	255,7	261,3	266,1	270,3	267,9	277,1	283,1	278,3	294,0	300,9
Бельгія						13,5	13,3	13,5	14,3	
Болгарія						1,0	1,0	0,7	0,8	
Чехія						4,3	4,6	4,7	5,1	
Данія	5,2	5,4	5,4	5,6	5,8	5,6	6,2	6,2	6,2	
Німеччина	52,1	54,9	57,0	58,9	63,2	64,4	64,3	67,1	70,4	
Естонія						0,5	0,5	0,4	0,5	
Греція						2,5	2,5	2,2	2,3	
Ірландія	2,7	2,3	2,0	1,9	1,7	1,3	1,2	1,4		
Іспанія		18,6	17,7	16,2	16,1	16,1	17,2	17,6	18,2	18,7
Франція	37,9	39,2	40,6	41,7	42,4	42,2	41,9	42,1	44,6	
Хорватія						0,9	0,9	0,9	1,2	
Італія	29,4	30,5	30,2	30,7	30,4	30,8	32,5	32,5	29,8	
Кіпр		0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Латвія	0,2	0,3	0,4	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	
Литва		0,8	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	
Люксембург	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	
Мальта						0,1	0,2	0,2	0,2	
Нідерланди					16,9	18,3	18,2	17,2	18,3	
Австрія						10,6	10,8	11,4	11,7	
Польща		7,6	8,3	8,4	7,6	8,2	7,9	8,7	8,8	
Португалія						2,5	2,4	2,3	2,7	
Словаччина	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	1,6	1,9	1,6	1,6	
Угорщина						2,5	2,8	2,1	2,4	
Фінляндія						3,6	3,8	3,8	3,7	
Швеція	5,9	6,8	7,8	8,1	8,1	8,1	8,4	8,7	8,8	
Велика Британія				24,8	25,5	27,8	33,3	29,0	31,9	
Норвегія					4,9	4,9	4,9	5,1	5,1	5,5
Швейцарія	7,2	7,8	8,8	8,8	9,3	9,3	10,8	11,3	11,2	10,7
Туреччина					8,4	8,4	8,4	8,3	8,3	6,7

ЄС здійснює фінансування загальноєвропейських природоохоронних ініціатив у випадках, якщо вони потребують непропорційно високих витрат, порівняно з можливостями органів влади держави-члена. Види діяльності, які Союз здійснює чи має намір здійснювати для захисту та збереження природи і в Європі, і в усьому світі, стають дедалі дорожчими; отже, їх варто планувати на

⁵¹² Складено за: Eurostat. National expenditure on environmental protection by institutional sector. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/env_ac_epneis

довгострокову перспективу. Усвідомлення цих реалій надало потужний імпульс створенню фінансових програм.

Європейська комісія надає фінансування масштабним проєктам й ініціативам, які просувають політичні пріоритети ЄС. Головний фінансовий інструмент підтримки природоохоронних проєктів – програма «Життя» (LIFE). Із 1992 р. у її межах профінансовано близько 4000 проєктів. Поточна програма «Життя» створена Регламентом, який встановлює підпрограми щодо довкілля та клімату на період фінансування – 2014–2020 рр. Бюджет Програми на цей період у поточних цінах становив 3,4 млрд євро. Загалом на проєкти з охорони довкілля виділено 1243,81 млн євро. Крім того, 413,25 млн євро спрямовано на збереження кліматичних умов⁵¹³.

Завдання програми «Життя»: сприяння розвитку низьковуглецевої економіки, поліпшенню якості довкілля та зменшенню втрат біорізноманіття; розробка та реалізація екологічної та кліматичної політики; забезпечення ефективного управління довкіллям і кліматом на всіх рівнях, зокрема зростання участі населення та громадських організацій; підтримання виконання VII Плану дій щодо захисту довкілля.

Окрім того, «Життя» надає гранти для неурядових організацій, які працюють у галузі навколишнього середовища, оскільки вони ключові учасники розробки та реалізації екологічної політики, важливі канали інформації щодо проблем довкілля, а також сприяють зростанню обізнаності громадян щодо екологічних питань і політики.

Два пілотні фінансові інструменти – зокрема, Фонд фінансування природного капіталу (NCFF) та Приватні фінанси для енергоефективності (PF4EE) – надають інвестиції для впровадження заходів із ресурсозбереження й енергоефективності в державах-членах ЄС через фінансових посередників⁵¹⁴.

Вагому роль в екологічній політиці відіграє Європейський інвестиційний банк (ЄІБ). Він підтримує екологічні проєкти у понад 160 країнах світу. ЄІБ – найбільший у світі емітент «зелених

⁵¹³ Funding opportunities. Environment. European commission. URL: https://ec.europa.eu/environment/funding/intro_en.htm

⁵¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://ec.europa.eu/environment/archives/life/news/newsarchive2017/documents/com_2017_642_F1_report_from_commission.pdf

облігацій». 2018 р. він виділив 15,15 млрд євро на екологічні проєкти⁵¹⁵.

Розгалужена система суб'єктів фінансування екологічної політики ЄС дає змогу здійснювати ефективне управління у сфері довкілля, яке постійно оновлюється, закріплюється на практиці та вдосконалюється.

Кейс «Переробка відходів хлібопекарської промисловості у пакувальну плівку в Іспанії». Упродовж 2011–2014 рр. в Іспанії був успішно реалізований проєкт переробки відходів хлібопекарських виробів у пакувальну плівку, який мав назву BREAD4PLA. Цей проєкт засвідчив, що пекарні можуть стати частиною економіки замкненого циклу (кругової економіки), співпрацюючи з пакувальною промисловістю, оскільки плівку можна використовувати як упаковку для хлібобулочних виробів, зокрема різних видів печива та нарізного хліба. Загальний бюджет проєкту становив 1 117 тис. євро, внесок LIFE – 489 тис. євро.

У межах реалізації проєкту BREAD4PLA запропоновано нове використання відходів хлібопекарської промисловості як джерела біополімерів. Завдяки проєкту вдалося розв'язати проблеми щодо використання сільськогосподарських земель для вирощування культур, призначених для виготовлення пластмас, що біорозкладаються. Ці землі почали використовувати сертифіковані органічні господарства для вирощування екологічно чистої продукції.

Проєкт реалізовувався під керівництвом AIMPLAS – науково-дослідного та технологічного центру вивчення пластмас. Команда створила експериментальний завод для переробки відходів хлібопекарських виробів у полімолочну кислоту (PLA). Згодом було завершено життєвий цикл продукту, створивши пакувальну плівку для хлібобулочних виробів, яка повністю біологічно розкладається.

Під час реалізації проєкту здійснено оцінку властивостей і продуктивності упаковки, виробленої пілотним заводом BREAD4PLA. Експерти-тестувальники провели низку випробувань хліба, печива та коржів, які упаковували у стандартну упаковку та мішки, виготовлені з відходів хлібобулочних виробів. Виявилось, що

⁵¹⁵ European Investment Bank. Priorities: Climate and Environment. URL: <https://www.eib.org/en/projects/priorities/climate-and-environment/environment/index.htm>

нові упаковки ефективніші, особливо для коржів і виробів із пісочного тіста. Вони можуть зберігатися до 12 місяців, як і традиційні поліпропіленові упаковки. Перевагою було й те, що продукція в упаковці PLA краще зберігає свої властивості, аромат і текстуру порівняно з продукцією в комерційній поліпропіленовій упаковці. Результатом стала економічна вигода для виробників харчових продуктів, оскільки це дало їм змогу зменшити використання антиоксидантів, які зазвичай додають до десертів.

Для забезпечення масового пакувального виробництва потрібно:

- 1) достатня кількість відходів від хлібопекарських виробів;
- 2) щоб постачання сировини було постійним, а не сезонним;
- 3) зменшити кількість постачальників відходів хлібопекарських виробів на одне виробництво, щоб спростити логістику, мінімізувати транспортні витрати та забезпечити відповідний рівень якості сировини.

Спочатку на пілотному заводі досягнуто результативність 48 %, а згодом вона збільшилася до 77 %. Окрім того, вартість використання відходів хлібобулочних виробів значно нижча, ніж вартість використання інших сировинних продуктів, наприклад, кукурудзи.

Аналіз діяльності великих пекарень Іспанії та Великобританії засвідчив, що вони можуть постачати до 25 % своїх харчових відходів для виготовлення упаковки (інші 75 % використовують як корм для тварин). Ця кількість відходів (близько 4000 т/рік) перетворюється на 680 т/рік PLA з однієї великої пекарні, економічно ефективно замінивши еквівалентну кількість поліпропіленових упаковок.

Оскільки Німеччина та Великобританія – лідери за обсягом утворення хлібобулочних відходів у ЄС, то в цих країнах доцільніше будувати такі заводи. Також можна виготовляти упаковку, що біологічно розкладається, з фруктових й овочевих відходів.

Тобто результати проєкту засвідчили, що за рахунок використання харчових відходів здійснюється формування політики циркулярної економіки ЄС. Це сприяє виконанню Рамкової директиви про відходи (WFD) й іншого європейського законодавства, що стосується відходів і їх переробки. Завдяки цьому проєкту успішно розроблена нова упаковка, що повністю біологічно розкладається та компостується, виготовлена з полімолочної кислоти.

Цю упаковку використовують для хлібобулочних виробів. Під час її виробництва як сировину використовують хлібобулочні та кондитерські відходи⁵¹⁶.

Питання для самоконтролю

1. Схарактеризуйте основні цілі ЄС щодо довкілля, енергетики та кліматичних змін.
2. Визначте основні принципи екологічної політики ЄС.
3. Схарактеризуйте Директиву про оцінку впливу на навколишнє середовище.
4. Як здійснюється правове регулювання в сфері виробництва екологічних товарів і послуг?
5. Визначте інституції, які займаються охороною довкілля в ЄС.
6. Назвіть фінансові інструменти ЄС в сфері охорони довкілля.
7. Наведіть приклади реалізації виробничих проєктів у сфері кругової економіки в ЄС.

Тема 23

Кліматична політика

Науковці зазначають, що останнім часом розуміння проблеми зміни клімату пройшло шлях від ідеї, до якої переважало скептично-зневажливе ставлення, до її усвідомлення як одного з впливових векторів формування державної та світової політики, що значною мірою має визначити майбутнє людської цивілізації. Вони стверджують, що у цьому контексті *Європейський Союз відігравав і продовжує відігравати одну з найважливіших ролей*. Він «із цією роллю впорався і продовжує й надалі тримати “високу планку”, встановлюючи орієнтир не лише для себе, але й для інших держав, лідери яких не завжди усвідомлюють рівень критичності викликів, із якими сьогодні стикається людство»⁵¹⁷.

⁵¹⁶ Spain: Turning bakery waste into packaging. Best LIFE Environment projects 2015. URL: <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/bestenv15.pdf>

⁵¹⁷ Шатоха В. І. Лідерство Європейського Союзу у запобіганні зміни клімату : монографія. Дніпро : Акцент ПП, 2017. 144 с.

У доповіді 2007 р. Всесвітнього фонду дикої природи (World Wildlife Fund, WWF) наведено певну інформацію щодо значимості *кліматичної політики ЄС*. Тут наявне узгоджене законодавство в сфері енергетики та викидів парникових газів; значний потенціал для більших зусиль для збереження клімату; ухвалено рішення щодо обмеження рівня викидів парникових газів практично на 30 % до 2020 р. при одночасному збільшенні виробництва енергії від поновлюваних джерел до 20 %; із ЄС виходить багато технічних інновацій світового рівня; великі можливості для внутрішніх і зовнішніх інвестицій, здатних впливати на майбутній розвиток; ЄС – найбільший імпортер товарів, виробництво яких істотно впливає на зміну клімату. Це споживчі товари, деревина та продовольство⁵¹⁸.

Водночас за рахунок використання потужних політичних інструментів ЄС (деяким державам-членам у деяких секторах) уже вдалося зайняти лідерські позиції у створенні основ беземісійного майбутнього. Як приклади у доповіді названі такі факти: ухвалено рішення відмовитися від нафти до 2020 р. за рахунок підвищення ефективності транспорту та застосування біопалива у Швеції; вітроенергетика в Європі отримує 80 % усіх глобальних інвестицій у цей ресурс; Німеччина й Іспанія застосовують вигідні тарифи для виробників енергії від відновлюваних джерел; потужні зусилля для розвитку сонячної енергетики впроваджено в Іспанії, Австрії та Німеччині; запроваджено обігрів за рахунок застосування біомаси у країнах Скандинавії й Австрії; розширено використання спільного виробництва електроенергії та тепла (когенерацію) в Данії та Нідерландах; Франція взяла на себе зобов'язання скоротити емісію на 75 % до 2050 р.; почалося політичне й інвестиційне просування технологій уловлювання та зв'язування CO₂ в різних країнах зацікавленими організаціями; широке й обнадійливе громадське обговорення глобальних кліматичних проблем у країнах ЄС⁵¹⁹.

Індекс ефективності зміни клімату (Climate Change Performance Index – CCPI) – це інструмент, що покликаний підвищити прозорість міжнародної кліматичної політики. Його мета полягає в тому, щоб

⁵¹⁸ Climate Solutions: The WWF Vision for 2050. Paper by K. Mallon, G. Bourne, R. Mott. Switzerland, WWF International, 2007. 102 p. URL: <https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/climatesolutionweb.pdf>

⁵¹⁹ Там само.

здійснити політичний і соціальний тиск на ті країни, які до цього часу не змогли затвердити амбіційні заходи щодо захисту клімату, а також виявити ті країни, які мають найкращі показники кліматичної політики. На основі стандартизованих критеріїв індекс оцінює та порівнює показники захисту клімату 56 країн і ЄС, які разом здійснюють понад 90 % світових викидів парникових газів⁵²⁰.

2018 р. були підбиті загальні підсумки, що ілюструють основні регіональні відмінності в захисті клімату та продуктивності в досліджуваних країнах і Євросоюзу (усі країни загалом). Незважаючи на зменшення темпів зростання викидів парникових газів, поки що жодна країна не досягла рейтингу «дуже високо», тому три найвищі позиції залишилися відкритими. Цього ж року список очолює Швеція; за нею – Литва та Марокко; Саудівська Аравія, Іран, Республіка Корея, Австралія та США – на нижніх п'яти позиціях з «низьким» або «дуже низьким» рейтингом майже в усіх категоріях⁵²¹.

Європейський Союз – єдине наднаціональне об'єднання в рейтингу на 21 місці, хоча тут наявні великі відмінності в показниках окремих членів ЄС. Експерти підкреслюють конструктивну роль у цьому процесі *міжнародної кліматичної дипломатії*⁵²². Кліматична дипломатія ЄС стосується насамперед дій, що здійснює Європейська комісія, Рада ЄС та Європейська служба зовнішньої діяльності для формування міжнародної співпраці з питань зміни клімату⁵²³.

У Глобальній стратегії Євросоюзу 2016 р. стверджено, що управління ризиками зміни клімату важливе для безпеки та процвітання Європи, а зміна клімату розглянута як «множник загрози, який каталізує дефіцит води та їжі, пандемії та міграцію»⁵²⁴.

⁵²⁰ The Climate Change Performance Index 2018. URL: <https://www.climate-change-performance-index.org/the-climate-change-performance-index-2018>

⁵²¹ Там само.

⁵²² Results 2018 / J. Burck, F. Marten, C. Bals, N. Höhne. URL: https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/the_climate_change_performance_index_2018.pdf

⁵²³ Bremberg N. European Union steps up its efforts to become the global leader on addressing climate-related security risks. URL: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/european-union-steps-its-efforts-become-global-leader-addressing-climate-related-security-risks>

⁵²⁴ Shared Vision, Common Action: A Stronger EuropeA Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

Оскільки ЄС прагне формувати насамперед відповіді на ризики, пов'язані з кліматичною безпекою, *кліматичну дипломатію він фокусує на трьох основних пріоритетах*: 1) інтерпретація кліматичних змін як стратегічного пріоритету в дипломатичних діалогах, публічній дипломатії та зовнішньополітичних інструментах; 2) сприяння впровадженню Паризької угоди⁵²⁵ в умовах стійкого розвитку та низького рівня викидів; 3) збільшення зусиль, спрямованих на розв'язання зв'язку між кліматом, природними ресурсами, процвітанням, стабільністю та міграцією. Дипломатія повинна відігравати активну роль у цих зусиллях, а також використовувати всі наявні інструменти⁵²⁶.

Механізми реалізації кліматичної дипломатії в ЄС передбачають конкретні заходи з кожного напрямку, як-от: використання двосторонніх і багатосторонніх зустрічей (зокрема зустрічі Великої сімки, Великої двадцятки й ООН) для забезпечення поступу в кліматичній політиці, недопущення будь-якого відступу чи відхилення від цього курсу; розробка плану дій за цими напрямами, що сприятиме інтеграції питань довкілля у зовнішні відносини; створення мережі посадових осіб, які займаються міжнародними екологічними проблемами та проблемами сталого розвитку в міністерствах закордонних справ ЄС та дипломатичних місіях, зокрема Європейської служби зовнішньої діяльності та представництва Євросоюзу; просунення питань зміни клімату в інші політики (Рада ЄС ухвалила кліматичну й енергетичну політику до 2030 р., яка визначила нові підходи зі зменшення викидів парникових газів, зростання енергоефективності та використання відновлюваних видів енергії)⁵²⁷.

Особливе місце в системі заходів кліматичної дипломатії в Євросоюзі займають *інформаційно-комунікаційні інструменти*:

⁵²⁵ Паризька угода – угода в межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (UNFCCC) щодо регулювання заходів зі зменшення викидів діоксиду вуглецю з 2020 р. Текст угоди ухвалений консенсусом у Парижі 12 грудня 2015. Паризька угода має прийти на зміну Кіотському протоколу.

⁵²⁶ European climate diplomacy after COP21 (Council conclusions (15 February 2016). URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/en/pdf>

⁵²⁷ Довкілля і клімат: інформаційно-аналітичний огляд екологічної та кліматичної політики і права ЄС за липень–серпень 2017 року. URL: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/368/files/eupdatesaugust2017.pdf>

спільні інформаційні кампанії на рівні представництв ЄС та посольств держав-членів, спрямовані на ключових осіб, що ухвалюють рішення, й агентів змін, включаючи не лише уряди, але також і парламентаріїв, неурядові організації, зелені галузі промисловості та громадянське суспільство в широкому розумінні; посилення колективної публічної дипломатії; участь делегацій ЄС та посольств держав-членів у спільній організації днів кліматичної дипломатії; спільна робота Євросоюзу та держав-членів із партнерами для формування уявлення про зміст кліматичної політики; підтримка партнерів у розробці планів упровадження та встановлення зв'язків із відповідними структурами фінансової та технічної підтримки; участь дипломатичної служби ЄС в заохоченні своєчасної ратифікації ухвалених кліматичних угод⁵²⁸.

Для посилення кліматичної дипломатії у документах Євросоюзу передбачено забезпечення кращого потоку інформації, зокрема від делегацій і посольств до Брюсселя; покращення обміну даними між делегаціями країн-партнерів і посольствами країн-членів ЄС для підвищення ефективності розповсюдження інформації про зміни клімату через формалізовані місцеві зустрічі, координаційні центри з питань зміни клімату посольств країн-членів Союзу; вивчення потреб делегацій у навчанні та задоволення їх через різноманіття заходів різного інформаційного формату; інтеграція кліматичної політики у ширші діалоги та наради (наприклад, щорічне проведення зустрічей або регіональних конференцій делегацій); підготовка доступних для різних цільових аудиторій матеріалів про зміни клімату (прескомплекти, інфографіки, кейси, списки експертів тощо)⁵²⁹.

Останні в низці висновків щодо кліматичної дипломатії – висновки Ради ЄС, ухвалені в лютому 2018 р. Ключовою сферою діяльності Євросоюзу в галузі кліматичної дипломатії тут названа проблема ризиків безпеки, спричинених зміною клімату. На відміну від заяви президента США Дональда Трампа про відмову від Паризької угоди Рада ЄС виконуватиме свої зобов'язання щодо неї та

⁵²⁸ Кліматична дипломатія в ЄС: висновки та рекомендації для України. Аналітичний документ. Експертно-дорадчий центр «Правова аналітика». 2017. URL: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/371/files/climate-diplomacy.pdf>

⁵²⁹ European climate diplomacy after COP21 (Council conclusions (15 February 2016)). URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/en/pdf>

допомагатиме країнам-партнерам у забезпеченні її реалізації, тим самим підкреслюючи потребу забезпечення принципу багатосторонності. Висновки Ради також вказують на необхідність інтеграції ефективних заходів щодо загрози безпеці клімату в усі галузі політики ЄС. Євросоюз також має розглянути питання про те, як зміцнити співпрацю з іншими регіональними організаціями та місцевими партнерами, оскільки більшість відповідної роботи з оцінки та зменшення ризику, безумовно, здійснюватиметься на регіональному або місцевому рівні⁵³⁰.

Правову основу для реалізації кліматичної політики формують ст. 191–193 ДФЄС. Для досягнення взятих згідно з Паризькою угодою завдань ЄС зміцнює власну нормативно-правову базу в сфері клімату й енергії. Ухвалені *Пакет законодавчих пропозицій «Чиста енергія для всіх європейців»*⁵³¹, законодавча пропозиція реформування системи торгівлі викидами в ЄС⁵³², проєкт Регламенту *«Про зниження викидів парникових газів»*⁵³³ тощо.

2000 р. Європейська комісія створила *Європейську програму зміни клімату* (ЕССР), щоб допомогти визначити екологічні й економічно ефективні політики та заходи, які можна вжити на європейському рівні для скорочення викидів парникових газів. Програма узгоджена з Шостою програмою ЄС щодо навколишнього середовища (2002–2012 рр.) та Стратегією сталого розвитку. У ній вивчено широкий спектр секторів й інструментів політики, що потенційно дають змогу скоротити викиди парникових газів. Кожна робоча група в межах цієї програми визначила варіанти та потенціал для скорочення викидів на основі економічної ефективності, а також впливу на інші сфери політики та можливі спільні вигоди, наприклад, щодо енергетичної безпеки та якості повітря. Одні з найважливіших

⁵³⁰ Bremberg N. European Union steps up its efforts to become the global leader on addressing climate-related security risks. URL: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/european-union-steps-its-efforts-become-global-leader-addressing-climate-related-security-risks>

⁵³¹ Clean energy for all Europeans. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-860-F1-EN-MAIN.PDF>

⁵³² Achieving global leadership in renewable energies (2016). URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3987

⁵³³ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0482>

й інноваційних ініціатив, яка виникла внаслідок першої ЕССР, – система торгівлі викидами в ЄС.

Друга Європейська програма зміни клімату, розпочата 2005 р., вивчала подальші економічно ефективні варіанти скорочення викидів парникових газів у поєднанні з Лісабонською стратегією щодо економічного зростання та створення нових робочих місць. Досліджені додаткові можливості інтеграції кліматичних завдань у сільськогосподарську та лісогосподарську політики. Також розроблено низку конкретних заходів, обґрунтованих під час першого етапу (наприклад, схема аудиту й управління енергією E2MAS, ініціатива Motor Challenge, запровадження відновлюваних джерел енергії в опалювальних системах)⁵³⁴.

В основі сучасної кліматичної політики ЄС – *Європейський зелений курс* (European Green Deal) – амбітний пакет заходів, починаючи від скорочення викидів парникових газів до інвестицій у передові дослідження й інновації та збереження природного довкілля Європи.

Перші ініціативи щодо боротьби зі змінами клімату в межах Зеленого курсу охоплюють:

- Європейський закон про клімат для закріплення у праві ЄС мети нейтрального до клімату господарства до 2050 р.;
- Європейський кліматичний пакт для залучення громадян і всіх верств суспільства до збереження клімату⁵³⁵.

У Європейському зеленому курсі наявний план дій щодо сприяння ефективному використанню ресурсів через перехід до чистої, кругової економіки та відновлення біорізноманіття та зниження забруднення. План визначає потрібні інвестиції та наявні інструменти фінансування, створюючи передумови для того, щоб ЄС до 2050 р. став кліматично нейтральним.

Структурні елементи Європейського зеленого курсу:

- (1) зміна клімату;
- (2) енергетика;

⁵³⁴ European Climate Change Program. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_en

⁵³⁵ EU climate action and the European Green Deal. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en

- (3) промислова стратегія для циркулярної економіки;
- (4) стала та розумна мобільність;
- (5) збереження біорізноманіття;
- (6) нульове забруднення;
- (7) зелена сільськогосподарська політика;
- (8) фінанси;
- (9) ЄС як глобальний лідер⁵³⁶.

Серед новітніх документів Євросоюзу в цьому контексті – «Пакет клімату та енергетики на 2020 р.»⁵³⁷, «Кліматичні та енергетичні рамки до 2030 р.»⁵³⁸, «Довгострокова стратегія до 2050 р.»⁵³⁹.

«Пакет клімату та енергетики на 2020 р.» – це сукупність обов’язкових законодавчих актів для забезпечення виконання ЄС своїх кліматичних й енергетичних цілей. Він встановлює три ключові цілі: 20 % скорочення викидів парникових газів (від рівнів 1990 р.); 20 % енергії ЄС від відновлюваних джерел енергії; 20 % поліпшення енергоефективності. Ці цілі встановлені лідерами ЄС 2007 р. й ухвалені у законодавстві 2009 р. Це також головні цілі «Стратегії Європи–2020»⁵⁴⁰ для розумного, сталого й інклюзивного зростання.

Для досягнення цих цілей ЄС вживає заходів у кількох сферах:

1. Система торгівлі викидами (СТВ) – ключовим інструментом для скорочення викидів парникових газів від великомасштабних об’єктів в енергетичному та промисловому секторах, а також у секторі авіації; СТВ охоплює близько 45 % викидів парникових газів у ЄС. 2020 р. викиди цих секторів повинні бути на 21 % меншими, ніж 2005 р.

⁵³⁶ 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. The European Green Deal. COM (2019) 640 final.

⁵³⁷ Climate Action. 2020 climate & energy package. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en

⁵³⁸ Climate Action. 2030 climate and energy policy framework. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf

⁵³⁹ Resolution on climate change – a European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy in accordance with the Paris Agreement. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0217_EN.html

⁵⁴⁰ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

2. Національні цілі скорочення викидів охоплюють сектори, що не входять до СТВ і становлять близько 55 % загального обсягу викидів у ЄС – житло, сільське господарство, відходи, транспорт (крім авіації). Країни Євросоюзу взяли на себе обов'язкові щорічні цілі до 2020 р. для скорочення викидів у цих секторах (порівняно з 2005 р.). Цілі відрізняються відповідно до рівнів економічного розвитку: від скорочення на 20 % для найбагатших країн до максимального збільшення на 20 % для найменш забезпечених (хоча вони, як і раніше, повинні були докласти зусиль для обмеження викидів). Комісія щорічно контролює прогрес; кожна країна зобов'язана повідомляти про свої викиди.

3. Відновлювана енергія – національні цілі: країни-члени ЄС також взяли на себе обов'язкові національні цілі щодо підвищення частки відновлюваних джерел енергії в їх енергоспоживанні до 2020 р. відповідно до Директиви про відновлювану енергію. Ці цілі також змінюються з урахуванням різних відправних точок країн для виробництва відновлюваних джерел енергії та можливості подальшого його збільшення – з 10 % на Мальті до 49 % у Швеції. Загальний ефект дає ЄС змогу загалом досягти значень цього цільового показника на рівні 20 % до 2020 р. (що удвічі більше, ніж рівень 2010 р.) у промисловому секторі та 10 % – у транспортному.

4. Інновації та фінансування – ЄС підтримує розвиток низьковуглецевих технологій у межах, наприклад, Програми NER300⁵⁴¹ для технологій відновлюваних джерел енергії та вилучення і зв'язування вуглецю та Програми «Горизонт–2020».

5. Енергоефективність – заходи щодо підвищення енергоефективності, викладені в Плані енергоефективності⁵⁴² та Директиві про енергоефективність⁵⁴³. Автори вважають, що досягнення цілей «Пакет клімату та енергетики на 2020 р.» має допомогти зростанню енергетичної безпеки ЄС, зокрема зменшити залежність від імпортованої енергії та сприяти досягненню цілей Енергетичного

⁵⁴¹ Shortall R., Uihlein A. Geothermal Energy Technology Development Report. 2018. URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118299/jrc118299_1.pdf

⁵⁴² Energy efficiency plan. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:EN:PDF>

⁵⁴³ The Energy Efficiency Directive. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive>

союзу⁵⁴⁴, створенню робочих місць, просуванню зеленого зростання тощо.

У реалізації кліматичної політики Євросоюзу безпосередню участь беруть такі *інституції*, як-от: Європейський парламент, Рада ЄС та Європейська комісія. Згідно зі ст. 192 ДФЄС Європейський парламент і Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою та після проведення консультацій із Економічно-соціальним комітетом і Комітетом регіонів, ухвалюють рішення щодо заходів із боротьби зі зміною клімату.

У структурі Європейської комісії головні функції у боротьбі зі змінами клімату на рівні ЄС та на міжнародному рівні покладені на *Генеральний директорат з боротьби зі змінами клімату* (DG CLIMA). У його штаті працює близько 220 осіб. Створений 2010 р. До цього змінами клімату займався Генеральний директорат з питань навколишнього середовища.

Місія DG CLIMA – формулювання та реалізація кліматичної політики та стратегій. Ця структура бере на себе провідну роль у міжнародних переговорах щодо клімату: впроваджує систему торгівлі викидами ЄС; контролює національні викиди в країнах-членах Союзу; пропагує низьковуглецеві технології та заходи адаптації; впроваджує економічно ефективну політику ЄС для досягнення своїх кліматичних цілей на 2020, 2030 рр. та далі, особливо щодо викидів парникових газів і збереження озонового шару Землі. DG CLIMA також стежить за тим, щоб зміни клімату були враховані в усіх інших політиках ЄС, та забезпечує участь Євросоюзу в міжнародних переговорах щодо зміни клімату та речовин, що руйнують озон⁵⁴⁵.

ЄС фінансує кліматичну діяльність через низку бюджетних програм. Це здійснюється через інтеграцію кліматичних дій у різні програми витрат Союзу та реалізацією кліматичного складника спеціалізованої природоохоронної програми «Життя» (LIFE). Також Генеральний директорат з боротьби зі змінами клімату керує програмою NER 300 для низьковуглецевих технологій⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ Докладніше про стратегію Енергетичного союзу див. у темі 21.

⁵⁴⁵ European Commission Directorate-General Climate Action (DG CLIMA). URL: <https://www.devex.com/organizations/european-commission-directorate-general-climate-action-dg-clima-69368>

⁵⁴⁶ Funding for climate action. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/budget_en

Програма «Життя»⁵⁴⁷ для довкілля та зміни клімату упродовж 2014–2020 рр. була розділена на дві підпрограми: довкілля та кліматичні дії (перша становить 75 % загальної фінансової суми, друга – 25 %). Кліматичний складник «Життя» підтримує проекти з розробки інноваційних способів відповіді на зміни клімату в Європі.

Підпрограма «Кліматичні дії» забезпечувала співфінансування на кліматичні проекти упродовж 2014–2020 рр. на 864 млн євро. Основні її завдання: 1) сприяння переходу до економіки з низьким рівнем вуглецю та стійкою до клімату; 2) поліпшення розробки, імплементації й упровадження політики та законодавства ЄС щодо зміни клімату; 3) підтримка кращого управління екологічними та кліматичними змінами на всіх рівнях; 4) підтримка виконання 7-ї Програми дій з навколишнього середовища (табл. 2.19).

Таблиця 2.19

Пріоритетні напрями підпрограми «Кліматичні дії»

Пріоритетна сфера	Фокус
Пом'якшення зміни клімату	Скорочення викидів парникових газів
Адаптація до зміни клімату	Підвищення стійкості до змін клімату
Управління й інформація щодо зміни клімату	Зростання обізнаності, спілкування, співпраці та розповсюдження інформації щодо пом'якшення зміни клімату

Підпрограма «Кліматичні дії» підтримувала державні органи влади, неурядові організації та приватні суб'єкти, особливо малі та середні підприємства, в упровадженні низьковуглецевих й адаптаційних технологій і нових методів та підходів. Фінансування надавалося через гранти на традиційні, інтегровані та підготовчі проекти та через фінансові інструменти позик і гарантій приватним відомствам й організаціям.

У документах ЄС підкреслено, що кліматична дипломатія повинна не лише заохочувати проекти управління ризиками, політичне й економічне співробітництво для протидії зміні клімату, сприяти економіці з низьким вмістом вуглецю, але й моделювати громадську думку.

⁵⁴⁷ LIFE Climate Action. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/life_en

Вивчення ставлення громадян до проблем, що стоять перед світом у 2011–2019 рр., дало змогу зробити висновок про те, що більше однієї чверті опитаних вважають бідність, голод і брак питної води найсерйознішою проблемою, тоді як майже чверть згадують зміни клімату (табл. 2.20).

Таблиця 2.20

Які з наступних Ви вважаєте найсерйознішими проблемами, що стоять перед світом загалом?

(макс. 4 відповіді) (% респондентів ЄС–28)⁵⁴⁸

	Роки	2019	2017	2015	2013	2011
1	Бідність, голод і відсутність питної води	27	28	30	35	28
2	Зміна клімату	23	12	15	16	20
3	Міжнародний тероризм	15	24	19	8	11
4	Економічна ситуація	12	9	16	24	16
5	Збройні конфлікти	8	9	9	4	4
6	Зростання світового населення	7	6	4	5	5
7	Розповсюдження ядерної зброї	4	6	2	3	3
8	Поширення інфекційних захворювань	3	3	3	3	4

Під час опитувань респондентам запропонували оцінити за шкалою від одного до десяти серйозність проблеми зміни клімату сьогодні (табл. 2.21).

Таблиця 2.21

Наскільки сьогодні серйозна проблема зміна клімату?

(% респондентів ЄС–28)⁵⁴⁹

	Роки	2019	2017	2015	2013	2011
1	Несерйозна проблема	6	6	8	9	9
2	Досить серйозна проблема	14	18	22	21	21
3	Дуже серйозна проблема	79	74	69	69	68
4	Не знаю	1	2	1	1	2

Відповідальність у боротьбі зі зміною клімату громадськість покладає на національні уряди, бізнес і промисловість. Більшість респондентів вважають, що національні уряди або бізнес і

⁵⁴⁸ Складено автором за: Climate Change. Report. P. 21. URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2019_en.pdf

⁵⁴⁹ Там само, с. 24.

промисловість відповідальні за боротьбу зі зміною клімату; майже половина згадувала Європейський Союз. Більше третини вважають, що вони особисто відповідальні; 33 % впевнені, що відповідальні регіональні та місцеві органи влади. Більше однієї чверті (28 %) стверджують, що відповідальні екологічні групи. Майже кожен десятий каже, що боротьба зі зміною клімату – це відповідальність усіх перерахованих суб'єктів (табл. 2.22).

Таблиця 2.22

**На Вашу думку, хто в ЄС відповідає за подолання кліматичних змін? (можливі кілька варіантів відповідей)
(% респондентів ЄС–28)⁵⁵⁰**

	Роки	2019	2017	2015	2013	2011
1	Національні уряди	55	43	42	48	41
2	Бізнес і промисловість	51	38	35	41	35
3	Європейський Союз	49	39	35	39	35
4	Ви особисто	36	22	19	25	21
5	Регіональні та місцеві органи влади	33	22	16	19	17
6	Екологічні групи	28	21	14	19	-
7	Інші	2	1	2	1	1
8	Усі вони	11	20	16	10	23

2019 р. ЄС завершив усебічне оновлення своєї енергетичної політики, щоб сприяти переходу від викопних палив до чистішої енергії та виконувати зобов'язання Паризької угоди щодо скорочення викидів парникових газів. Нові правила принесуть значну користь і з погляду споживача, і з екологічного й економічного погляду. Координація цих змін на законодавчому рівні в ЄС також підкреслює лідерство Союзу в боротьбі з глобальним потеплінням. Євросоюз тісно співпрацює з іншими країнами та регіонами з питань зміни клімату. Кліматичні дії – невід'ємна частина його програми зовнішньої політики.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні напрями кліматичної політики ЄС.
2. Які зовнішні та внутрішні чинники зумовили появу в структурі політик Євросоюзу кліматичної політики?

⁵⁵⁰ Там само, с. 31.

3. Які правові акти – основа кліматичної політики ЄС?
4. Які функції виконують ключові інституції Євросоюзу в реалізації кліматичної політики?
5. Яке значення має міжнародне співробітництво в сфері боротьби зі змінами клімату? Які основні завдання кліматичної дипломатії ЄС?
6. Назвіть основні програми, у межах яких здійснюється фінансування кліматичної політики Євросоюзу.

Тема 24

Регіональна політика

Регіональна політика – важливий елемент структурної політики Європейського Союзу. Її *мета* – скорочення структурних диспропорцій між регіонами ЄС, сприяння збалансованому розвитку на всій його території та заохочення рівних можливостей для всіх. На підставі концепції солідарності й економічної та соціальної єдності такі цілі на практиці досягаються за допомогою різних фінансових інструментів, головно – структурних фондів і Фонду згуртування. Упродовж 2014–2020 рр. регіональна політика – другий за величиною пункт (34 %) у бюджеті ЄС з обсягом 371 млрд євро (напрямок «Економічне, соціальне і територіальне згуртування»). У 2021–2027 рр. на ті ж цілі зорієнтовано близько 374,5 млрд євро, що є найбільшою часткою в проєкті нової Фінансової перспективи⁵⁵¹.

У євроінтеграційному контексті регіональну політику найчастіше трактують як *сукупність заходів держави стосовно свідомого впливу на соціально-господарський розвиток регіонів країни*. У преамбулі Римського договору (ЄЕС) порушено питання про потребу зменшення різниці між окремими регіонами, а також ліквідації запізнення в розвитку менш розвинених регіонів. Римський договір не започатковує регіональної політики, але передбачає механізми солідарності як два структурні фонди: Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Європейський фонд орієнтації та гарантій сільського господарства.

⁵⁵¹ Visualising the proposed European Union 2021–2027 multiannual financial framework and the recovery instrument (Next Generation EU). URL: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/mff2021-2027/index.html>

Після набуття чинності Маастрихтською угодою (1993 р.) регіональну політику зараховано до установчих договорів і формально визнано як одну з важливих частин зміцнення економіки.

Регіональний напрям займає важливе місце в гроні політик ЄС. Проте на початку формування спільного ринку регіональна політика передбачалася лише як перспективна концепція, що задекларовано в преамбулі Римського договору про заснування ЄЕС. Регіональна політика ЄСВС зводилася до реконверсії в кризових регіонах вугільної промисловості й металургії та реадaptaції робочої сили. Формально це зафіксовано ще в установчому Паризькому договорі (1951 р.), а 1960 р. підведено під ці дії фінансову основу. Засоби на регіональний розвиток почали формуватися в операційному бюджеті Європейських співтовариств.

Формально *регіональну політику ЄС започатковано* після першого розширення Співтовариства (1973 р.⁵⁵²) зі створенням у 1975 р. *Європейського фонду регіонального розвитку* (ЄФРР), який, проте, упродовж тривалого часу мав у розпорядженні досить скромні ресурси, що обмежувало його можливості. До 1975 р. ЄЕС обмежувалось підтримкою окремих заходів регіональної політики, які здійснювали деякі країни-члени. Ця діяльність не мала програмного характеру, не було єдиної концепції та системного підходу.

Потрібно зауважити, що поняття регіональної політики ЄС змінювалося з часом і надалі еволюціонує. До середини 1970-х рр. вона проявлялась у національному вимірі (окремих держав) – як ціль і продукт насамперед національних органів влади. Після утворення ЄФРР значно зростає ефективність і значення власне загальносоюзного масштабу регіональної політики. Новостворений фонд мав допомагати у розв'язанні найбільших регіональних диспропорцій у Співтоваристві; розвитку низькорозвинутих і реконверсії занепадаючих промислових регіонів. Але в перші роки своєї діяльності його сприймали як інструмент упорядкування наслідків першого розширення.

Разом із ЄФРР також створено Комітет регіональної політики, який повинен був аналізувати проблеми регіонального розвитку та формувати пропозиції щодо їх розв'язання та засобів реалізації. До

⁵⁵² Про процеси та політику розширення ЄС йдеться у темі 36.

складу комітету увійшли по два представники від кожної країни-члена, а також представники Єврокомісії.

У перші роки діяльність ЄФРР полягала у фінансуванні державних регіональних програм – головно на розвиток інфраструктури, а також на фінансування підприємств, виділених за внутрішньонаціональними критеріями. Зовсім не були охоплені приватні інвестори. Упродовж перших десяти років діяльності ЄФРР понад 90 % його засобів отримали п'ять країн – насамперед Італія та Великобританія. Щодо, власне, регіонів, то найбільшу допомогу спрямовано на італійський південь, провінційні регіони Греції й Ірландії, у Північну Ірландію та Гренландію.

1984 р. здійснено реформу ЄФРР, пов'язану з потребою конкретизації критеріїв визначення регіонів для допомоги та формування системи однорідних статистичних даних. Ухвалено засаду поступового заміщення субвенційованих інвестиційних проєктів дофінансуванням проєктів. До 1987 р. передбачалося охопити цими програмами щонайменше 20 % засобів фонду. Також були офіційно зараховані до програми ЄФРР згадані вище інтегровані програми розвитку, суть яких полягала в концентрації всіх можливих засобів (фондів Співтовариств, засобів національного та самоврядного рівнів, приватних інвестицій) на внутрішньорегіональних цілях, скоординованій інтервенції різних суб'єктів у різних галузях. На таких умовах 1985 р. започатковано інтегровані середземноморські програми.

Справжній перелом у регіональній політиці стався у зв'язку з реалізацією положень Єдиного європейського акта (ЄСА) (1987 р.) та, не в останню чергу, зі вступом до ЄЕС нових членів – Греції, Іспанії та Португалії. Ідеться насамперед про розробку нових підходів у фінансуванні структурної політики, підстави яких окреслено в межах «Першого пакета Делора». Ці зміни полягали в подвоєнні засобів структурних фондів упродовж шести років (до 1993 р.) та, що найголовніше, у договірному санкціонуванні регіональної політики Співтовариства. Завдяки ЄСА її було включено до Римського договору як новий розділ XIV (тепер XVIII), присвячений «економічній і соціальній згуртованості». У цьому розділі три структурні фонди (ЄФРР, ЄСФ, Європейський фонд орієнтації і гарантій сільського господарства) окреслені як інструменти

регіональної політики. ЄФРР відведено роль коригування головних просторових диспропорцій у Співтоваристві через підтримку структурних перетворень у відсталих і старих промислових регіонах.

Безпосередньою причиною реформування європейської регіональної політики була перспектива виникнення єдиного ринку та пов'язані з нею побоювання щодо посилення міжрегіональної нерівномірності у зв'язку з прогнозованим зростанням конкуренції.

Під час реформування регіональної політики ліквідовано утворений 1975 р. Комітет регіональної політики й утворено натомість Комітет розвитку й реконверсії регіонів як консультативний орган Комісії з питань управління засобами ЄФРР.

Після підписання Маастрихтського договору надійшла черга наступної широкомасштабної реформи структурних фондів. У привілейованому становищі знову виявилися найменш заможні країни, на користь яких збільшено фінансові квоти (ці країни, насамперед Іспанія, поставили у залежність від подвоєння засобів у межах структурного фінансування свою підтримку Економічного і валютного союзу). Важливу роль у реалізації фінансових інструментів регіональної політики відведено Європейському інвестиційному банку. Новий етап регіональної політики цілком залежав від реалізації «II пакета Делора» – тогочасного плану розвитку ЄС. У Маастрихті зніщено діяльність із розбудови транспортної інфраструктури при одночасному дотриманні високих норм щодо збереження природного середовища. Для цього засновано *Фонд згуртування* (Cohesion Fund). Його завданням також було полегшити приготування до економічного та валютного союзу країнам із показником ВВП на мешканця до 90 % від середнього значення цього показника в ЄС.

Період із 1986 р. (від входження до Співтовариства Іспанії та Португалії) до 1996 р. став важливим етапом розвитку регіональної політики й успіхів у згуртуванні та вирівнюванні рівнів розвитку регіонів. Прикладом радикального порушення регіональної рівноваги середини 1990-х рр. стає приєднання до Співтовариства нових держав зі своїми, звісно, регіонами. Фактично визріло підґрунтя для редефініції ролі регіональної політики ЄС загалом. Остаточного вигляду набула концепція регіональної політики Союзу, яка

передбачає координацію союзного та національного рівнів, засновану на засадах партнерства у функціонуванні структурних фондів.

На основі загальних керівних принципів Комісії, викладених у «Порядку денному 2000» (липень 1997 р.), затверджено нову реформу структурних фондів (Регламент Ради № 1260/99). Вона була спрямована на подальшу концентрацію допомоги, спрощення та децентралізацію управління у фондах, підвищення їх ефективності за рахунок поліпшення оцінки та моніторингу, зміцнення принципу доповнюваності (компліментарності).

Водночас у Берліні Європейська рада затвердила розподіл 213 млрд євро для структурних заходів на 2000–2006 рр., зокрема 7 млрд євро на новий Інструмент структурної політики для підготовки до вступу (ISPA), призначений для допомоги кандидатам із Центральної та Східної Європи для адаптації до вимог вступу.

Договір, підписаний у Лісабоні 13 грудня 2007 р., впроваджує такі зміни (як це відображено в консолідованій версії ДЄС і ДФЄС):

- уведення поняття територіальної єдності та визнання цього як мети Союзу (ст. 1–3(3) ДЄС);
- зарахування територіальної єдності до комунітарної відповідальності Союзу (ст. 1–4(2в) ДФЄС);
- заміна процедури згоди на звичайну законодавчу процедуру⁵⁵³ при голосуванні щодо питань регіональної політики (ст. 177 ДФЄС);
- визнання, згідно з Хартією основних прав ЄС, національної самобутності держав-членів й організації їх органів державної влади на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- застосування принципу субсидіарності не тільки у визначенні відносин між європейськими інституціями та країнами-членами, а також із місцевими та регіональними владами (ст. 1–5(3) ДЄС);
- уведення положення, що стосуються дій у зв'язку з порушенням принципу субсидіарності, згідно з яким Комітет регіонів може подавати позови щодо законодавчих актів, ухвалених без його дорадчої участі (ст. 8 Протоколу № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності);

⁵⁵³ Про процедури ухвалення рішень у ЄС йдеться у параграфі 3.3.

- зміцнення положення щодо віддалених регіонів (ст. 107(3а) ДФЄС) з урахуванням їх структурної, економічної та соціальної ситуації.

Первинна *законодавча база ЄС* щодо регіональної політики – п'ять статей розділу XVIII «Економічна, соціальна та територіальна згуртованість» (ст. 174–178) ДФЄС. Ст. 174 передбачає, що для посилення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості Союз має на меті зменшити диспропорції між рівнями розвитку різних регіонів і відсталість регіонів із найменш сприятливими умовами розвитку чи островів. Особливу увагу варто приділити сільським районам, районам, що постраждали від промислового переходу, та регіонам, які страждають від серйозних і постійних природних чи демографічних проблем.

ЄС прагне створити більше робочих місць, покращити їх та забезпечити соціально-інклюзивний розвиток суспільства. Ці цілі також лежать в основі стратегії Європа 2020, яка встановлює політичну основу розвитку Євросоюзу на період 2014–2020 рр.

Інституційна основа регіональної політики, як описано вище, – відповідний генеральний директорат – DG REGIO, який сьогодні має назву «Регіональна та міська політика». Він відповідає за досягнення цілей регіональної політики, зокрема за допомогою заходів, що фінансуються з ЄФРР та Фонду згуртування, які разом із іншими європейськими структурними й інвестиційними фондами – головні інструменти ЄС для інвестицій у цій сфері. Крім того, DG REGIO також бере участь в управлінні Інструментом передвступної допомоги (ІРА) – засобом, за допомогою якого Союз підтримує реформи в країнах-кандидатах і потенційних кандидатах на вступ до ЄС (табл. 2.23). DG REGIO бере участь у переговорах про приєднання до Союзу та керує програмами Interreg-ІРА з країнами-кандидатами.

Цей Генеральний директорат також координує діяльність Фонду солідарності ЄС, створеного 2002 р. для надання фінансової допомоги державам-членам і країнам, що ведуть переговори про приєднання до Євросоюзу, головно на випадок великих національних чи регіональних стихійних лих.

Сучасна регіональна політика ЄС здійснюється за допомогою трьох основних фондів: ЄФРР, Фонду згуртування та ЄСФ. Разом із Європейським фондом розвитку сільської місцевості (ЄФРСМ) та

Європейським фондом рибальства і морських справ вони становлять європейські структурні й інвестиційні фонди (ЄСІФ)⁵⁵⁴. Політика спрямована на зменшення економічних, соціальних і територіальних диспропорцій між регіонами ЄС через підтримку створення робочих місць, конкурентоспроможності, економічного зростання, поліпшення якості життя та сталого розвитку регіонів. На ці цілі упродовж 2014–2020 рр. Євросоюз інвестує 325 млрд.

Таблиця 2.23

**Загальний обсяг асигнувань через фонди під управлінням
DG REGIO у 2014–2020 рр., млрд євро⁵⁵⁵**

Роки	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Усього
ЄФРР	17,082	33,207	26,861	28,494	29,362	30,25	31,098	196,355
Фонд згуртування	6,109	10,173	8,738	9,081	9,420	9,781	10,092	63,397
ІРА	–	0,061	0,051	0,094	0,096	0,098	0,1	0,5
Усього	23,192	43,386	35,605	37,586	38,792	40,041	41,201	259,802

До 2020 р. підтримується інвестування в усі регіони для досягнення цілей Стратегії «Європа 2020» для розумного, стійкого й інклюзивного зростання. Серед *пріоритетів* – концентрація ресурсів на найбільш бідніших регіонах для збільшення потенціалу для створення робочих місць і зростання та підтримки розвитку єдиного ринку, що також сприяє включенню менш розвинених регіонів у торговельні контакти з рештою Європи. Важливий наслідок регіональної політики – підтримка інноваційних рішень у галузях досліджень і розробок, зміни клімату, енергетики, довкілля та транспорту через розробку стратегій, фінансових інструментів, спеціальних платформ підтримки й обміну досвідом.

Регіональна політика забезпечує зв'язок між цілями європейської політики та національними й субнаціональними суб'єктами через механізми спільного управління та партнерства й забезпечує конкретну підтримку структурних реформ за допомогою Спеціальних рекомендацій для країн (Country Specific Recommendations (CSRs)) у

⁵⁵⁴ European Structural and Investment Fund. URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

⁵⁵⁵ Складено за: Strategic Plan 2016-2020. DG Regional and Urban Policy. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf

межах Європейського семестру⁵⁵⁶. Хоча загалом політика встановлюється на рівні ЄС, повсякденне управління коштами – співвідповідальність Європейської комісії з національними, регіональними та місцевими органами влади.

2014 р. Президент Комісії Жан-Клод Юнкер оголосив про такі *5 основних напрямів регіональної політики ЄС*⁵⁵⁷:

- 1) новий поштовх до робочих місць, зростання й інвестицій;
- 2) об'єднаний єдиний цифровий ринок;
- 3) стійкий енергетичний союз із перспективною політикою щодо зміни клімату;
- 4) поглиблений і справедливий внутрішній ринок із посиленою промисловою базою;
- 5) на шляху до нової політики щодо міграції.

За першим напрямом на програмний період 2014–2020 рр. ЄФРР і Фонду згуртування планувалося виділити 190,7 млрд євро, а враховуючи національне співфінансування, яке становить близько 65,5 млрд євро, загальний обсяг інвестицій досягає 256,2 млрд євро.

У межах цього пріоритету ключовий елемент регіональної політики – підтримка структурних реформ, зокрема через упровадження Спеціальних рекомендацій для країн (CSRs). Важлива мета – покращення інвестиційних умов, що вимагає наявності регуляторних і політичних меж і достатньої адміністративної спроможності до здійснення інвестицій, що покращує ефективність і результативність інвестицій у таких сферах, як-от: дослідження й інновації, широкосмуговий зв'язок, МСП, вода та транспорт, активна соціальна інтеграція, охорона здоров'я, професійна освіта й навчання.

Діяльність Єврокомісії щодо реалізації завдань регіональної політики полягає також у постійній допомозі керівникам програм й іншим зацікавленим сторонам у впровадженні стратегій інтелектуальної спеціалізації, що забезпечують виявлення й

⁵⁵⁶ Європейський семестр (ES) започатковано 2010 р. для забезпечення кращої координації між країнами-членами ЄС щодо їх фіскальної й економічної політики. Це багаторічний обмін й обговорення між Європейською комісією та державами-членами для досягнення в Євросоюзі цілей із огляду на Стратегію «Європа 2020» та Пакт стабільності і зростання.

⁵⁵⁷ A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change President Juncker's Political Guidelines. URL: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

охоплення конкурентних переваг кожного регіону. Унаслідок реалізації програм, охоплених стратегією регіональної політики на 2014–2020 рр., у масштабі ЄС очікується приріст ВВП до 0,2 % та збільшення приватних інвестицій приблизно на 0,6 % до 2023 р., а також зменшення дисперсії ВВП на душу населення⁵⁵⁸.

У сфері досліджень й інновацій близько 130 000 фірм отримують підтримку науково-дослідних робіт, а майже 72 000 дослідників – користь від удосконалених дослідницьких установ, що підтримує ЄФРР. В аспекті підтримки зростання МСП Європи лише за ЄФРР підтримано 5 % усіх МСП та 8 % усіх нових підприємств. ЄФРР підтримує близько 1 100 000 підприємств, зокрема 129 460 отримують змогу збільшити свої наукові й інноваційні можливості.

У сфері захисту довкілля, кругової економіки й ефективності використання ресурсів ЄФРР підтримує програми щодо управління відходами на близько 5,5 млрд євро в регіонах, де це особливо потрібно, що спричиняє збільшення потужності з переробки відходів на 2,5 млн тонн.

Розвиток транспортної інфраструктури передбачає будівництво та реконструкцію або модернізацію 7 515 км залізничних ліній (5 200 км належать до програми «TEN-T»). Будується 3 100 км нових доріг, зокрема 2 020 км – TEN-T; реконструйовано 10 270 км доріг (798 км – TEN-T). Також будується або вдосконалюється 748 км трамвайних колій або метрополітенів. Передбачено 977 км нових або вдосконалених внутрішніх водних шляхів.

Результат регіональної політики – сприяння безпосередньому створенню 423 100 нових робочих місць, 29 500 – зайнято у межах дослідницьких заходів ЄФРР. Набагато більше робочих місць створено опосередковано.

Завдяки втручанню з боку ЄФРР, понад 40 млн людей отримують користь від удосконалених медичних послуг. А підтримана внаслідок фінансованих заходів інфраструктура догляду за дітьми чи освіти покращить свою спроможність майже на 7 млн.

Результатами посилення адміністративної спроможності буде те, що держави-члени інвестують 4,2 млрд євро у розвиток

⁵⁵⁸ Strategic Plan 2016–2020. DG Regional and Urban Policy. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf

інституційного потенціалу відповідно до своїх індивідуальних потреб. Загальна сума технічної допомоги ЄФРР та Фонду згуртування встановлена на рівні 7,5 млрд євро. А для створення або консолідації структур співпраці за програмою Interreg передбачено ще 0,8 млрд євро фінансування з ЄФРР.

За другим напрямом (об'єднаний єдиний цифровий ринок (ЄЦР)) регіональна політика упродовж 2014–2020 рр. була скерована на такі цілі: збільшення покриття широкосмуговим доступом – удосконалення широкосмугової інфраструктури, для створення належних умов для процвітання цифрових мереж і послуг, надаючи споживачам і бізнесу кращий доступ до цифрових товарів і послуг по всій Європі, зокрема в сільській місцевості; покращення онлайн-доступу до цифрових продуктів і послуг; покращення пропозиції та використання послуг е-урядування; ширше залучення ІКТ в сфері МСП; підтримка європейського ІКТ-сектора, зокрема стартапів.

Досягнення пріоритетів, визначених Комісією, здійснюється так:

- залучення інвестицій в ІКТ для досягнення цілей єдиного цифрового ринку – загалом за програмний період 2014–2020 рр. з ЄФРР спрямовано близько 21,4 млрд євро на інвестиції в ІКТ;
- сприяння формуванню та впровадженню цифрових стратегій за допомогою двох спеціальних попередніх умов, що зумовить перехід від класичного підходу до сектора ІКТ до всеосяжного місцевого (регіонального, національного) «цифрового порядку денного», вимагаючи від регіонів визначити інвестиційні пріоритети ІКТ, що стосуються їх території. Для того, щоб оптимізувати вплив інвестицій в ІКТ у межах фондів ЄС, держави-члени та регіони були зобов'язані розробити дві стратегії перед здійсненням будь-яких цифрових інвестицій із використанням фондів – стратегічну політичну базу для цифрового зростання (на 2014–2020 рр.) та План мереж наступного покоління, який визначав, де потрібне державне втручання для надання широкосмугового доступу;
- розвиток адміністративного потенціалу для ефективного застосування законодавства про єдиний цифровий ринок і залучення національного державного та приватного фінансування для посилення та пришвидшення позитивного впливу ЄЦР на всі регіони. Серед інших ініціатив у країнах-членах створена мережа

центрів компетенції з широкосмугового зв'язку, що надаватиме інформаційно-консультаційну підтримку потенційному суб'єктові проєкту, який цікавиться питаннями фінансування широкосмугового зв'язку, що, як очікується, сприятиме поліпшенню цифрових показників регіонів і держав-членів.

У підсумку заходів щодо підтримки ЄЦР з боку DG REGIO та ЄСІФ (зокрема, ЄФРР), упродовж 2014–2020 рр. доступом до телекомунікаційних мереж великої ємності – ключового чинника конкурентоспроможності й економічного зростання – охоплено додатково понад 14 млн населення, особливо у менш розвинених регіонах. Також близько 77 500 компаній отримують підтримку з боку ЄФРР для активізації використання якісних ІКТ-послуг і розвитку ІКТ-продуктів, а понад 3 600 підприємств – підтримку в упровадженні нових продуктів на ринок або інновацій у галузі ІКТ⁵⁵⁹.

За третім стратегічним напрямом (стійкий енергетичний союз із перспективною політикою щодо зміни клімату) Єврокомісія спрямовувала регіональну політику за чотирма напрямками.

По-перше, забезпечення цільового фінансування енергоефективності, відновлюваних джерел енергії, інтелектуальної енергетичної інфраструктури та сталого транспорту – пом'якшення наслідків зміни клімату й адаптація до них отримують підтримку з ЄСІФ на суму понад 114 млрд євро (дії, пов'язані зі зміною клімату, мають становити щонайменше 20 % загального бюджету ЄС у період із 2014 по 2020 р.). Фонди ЄСІ скеровують найбільші асигнування з бюджету Євросоюзу саме на низьковуглецеві інвестиції – в енергоефективність, особливо енергоефективність будівель і МСП. Також здійснюється фінансова підтримка проєктів відновлюваної енергії й інтелектуальних розподільчих мереж, інтелектуальної інфраструктури передачі та зберігання енергії й енергоефективного, декарбонізованого транспорту, адаптації до кліматичних змін і запобігання ризикам, а також спектр заходів щодо запобігання повеням, екосистемні дії, наприклад, щодо зеленої інфраструктури.

По-друге, забезпечення передумов для ефективності та результативності інвестицій, зокрема завдяки попереднім умовам щодо розумних систем розподілу, зберігання та передачі енергії; енергоефективності; когенерації та поновлюваних джерел енергії.

⁵⁵⁹ European Structural and Investment Funds. Data. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

По-третє, зміцнення адміністративного потенціалу та надання технічної допомоги державам-членам у розробці та реалізації високоякісних проєктів для енергетичних інвестицій. Це такі ініціативи, як-от: Мережа енергетики та органів управління, Інтелектуальна спеціалізована платформа з питань енергетики, Європейська мережа розвитку сільських районів, Європейське інноваційне партнерство, а також Європейський інвестиційний консультативний центр і Платформа fi-compass для дорадчих послуг щодо фінансових інструментів.

По-четверте, зменшення інвестиційного розриву в низьковуглецевій економіці. Значна частина фінансових ресурсів, виділених через фінансові інструменти ЄФРР та Фонд згуртування у період 2014–2020 рр., спрямовується на енергоефективність і відновлювану енергію, а також на інвестиції в інші сектори, пов'язані з низьким рівнем вуглецю.

Загалом прогнозовано, що упродовж 2014–2020 рр. 4,9 млрд євро, інвестовані у відновлювану енергетику й інтелектуальну енергетичну інфраструктуру, сприятимуть приросту близько 7 670 МВт додаткових потужностей у виробництві відновлюваної енергії. 3,4 млрд євро отримують компанії на підтримку енергоефективності; 13,3 млрд євро інвестується в енергоефективність у громадських і житлових будівлях; 1,7 млн євро вкладається в підтримку високоефективної когенерації; 1,1 млрд євро – на інвестиції в розумні розподільні мережі; 2,3 млрд євро – в інфраструктуру для розумних систем зберігання та передачі електроенергії та газу, головно у менш розвинених регіонах у шести державах-членах. Низьковуглецевий транспорт отримує 16,0 млрд євро на покращення мультимодальних сполучень, інтелектуальні транспортні системи, пішохідні доріжки, велодоріжки, а також чисту міську транспортну інфраструктуру, зокрема громадський транспорт, екологічно чисті транспортні засоби й альтернативні види палива. 23,7 млрд євро спрямовують на інвестиції, що підтримують перехід до енергоефективного та декарбонізованого транспортного сектора⁵⁶⁰.

Допомогу на покращення енергоефективності отримують 57 000 компаній, здебільшого МСП; близько 1 млн домогосподарств матимуть менші рахунки за енергію; з'явиться 3,3 млн додаткових користувачів, підключених до розумних мереж; міста і регіони

⁵⁶⁰ European Structural and Investment Funds. Data. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

отримають понад 748 км нових або вдосконалених трамвайних ліній і ліній метро, а також 7 515 км нових або модернізованих залізничних ліній і 977 км нових або вдосконалених внутрішніх водних шляхів.

За четвертим напрямом (поглиблений і справедливий внутрішній ринок із посиленою промисловою базою) цілі досягаються через реалізацію чотирьох головних комплексів заходів:

1) підтримка розвитку єдиного ринку, зміцнення європейської промислової бази та менш розвинених держав-членів:

- допомога у зростанні МСП та новоствореним компаніям; заохочення модернізації й інновацій; підтримка наукових досліджень; національні та регіональні стратегії смарт-спеціалізації для створення конкурентних переваг регіонів і держав-членів, розвитку власних можливостей у сферах досліджень й інновацій, нових можливостей і розвитку ринку; сприяння економічним перетворенням, заснованим на знаннях (покращення конкурентних позицій регіону в міжнародних ланцюгах створення вартості, зміцнення європейської промислової бази);
- фінансування ефективних великомасштабних інфраструктурних проєктів – близько 70 млрд євро Фонду згуртування інвестуються на користь розумнішого, безпечнішого, чистішого та мультимодального транспорту, зокрема на підтримку Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T);
- посилення культури дотримання правил єдиного ринку та сприяння ефективним інвестиціям, а також розвиток адміністративного потенціалу, транскордонної співпраці, найвіддаленіших регіонів;

2) активний внесок у зменшення транскордонних бар'єрів. Європейське територіальне співробітництво – друга мета політики згуртованості, що забезпечує основу для спільних дій між державами-членами для пошуку спільних рішень спільних проблем. Співпраця здійснюється через 79 програм, організованих у трьох напрямках: транскордонний, транснаціональний і міжрегіональний. Ресурси Interreg становлять 10 млрд євро – близько 3 % від ресурсів ЄФРР, ЄСФ та Фонду згуртування. Завдяки їм підтримуються створення робочих місць, зростання й інвестиції через допомогу бізнесу та

науково-дослідній діяльності у транскордонному вимірі. Ефектом регіональної політики має бути також ліквідація перешкод адміністративного або формально-правового характеру, з якими ще можуть стикатися громадяни, адміністрації й організації при взаємодії через внутрішні кордони ЄС;

3) підготовка майбутньої інтеграції країн-кандидатів до внутрішнього ринку через Інструмент передвступної допомоги (ІРА). Країни-кандидати та потенційні кандидати готуються до майбутнього членства в ЄС, створюючи інституції та спроможності (наприклад, для управління фондами Союзу після вступу або прийняття *acquis* і стандартів ЄС), які надзвичайно важливі для їх майбутньої інтеграції у внутрішній ринок;

4) внесок в ефективну інтеграцію периферійних регіонів у внутрішній ринок. 2012 р. ухвалено стратегію для найвіддаленіших регіонів ЄС, спрямовану на покращення їх доступності, підвищення конкурентоспроможності, підтримку їх регіонального включення, посилення зайнятості та соціальних заходів і боротьбу з наслідками кліматичних змін, які на них особливо впливають.

За п'ятим стратегічним напрямом «На шляху до нової політики щодо міграції» з Європейського фонду регіонального розвитку фінансуються проекти і заходи в соціальній і житловій сферах, охороні здоров'я, освіті, щодо догляду за дітьми; регенерації депресивних міських територій; дії щодо зменшення просторової й освітньої ізоляції мігрантів; започаткування бізнесу.

Європейські структурні й інвестиційні фонди за виняткових обставин доповнюють фінансові спроможності Фонду притулку, міграції та інтеграції (Asylum, Migration and Integration Fund) із бюджетом понад 3 млрд євро, який спрямований на задоволення короткотермінових потреб.

Із 2015 р. розпочато конкурси інноваційних заходів у цій сфері для міст, які загалом до кінця 2020 р. зорієнтовані на можливість фінансування на суму до 370 млн євро.

Забезпечення включення біженців і мігрантів – одна з пріоритетних тем Європейського міського порядку денного (European Urban Agenda), який ґрунтується не на комунітарному підході, а скерований до, власне, громад і має на меті залучення міст до

розробки стратегій ЄС (національної політики) та мобілізацію міст до реалізації політики Союзу та національної політики.

Питання для самоконтролю

1. Які головні віхи історії регіональної політики ЄС?
2. Які основні цілі сучасної регіональної політики Євросоюзу?
3. Які нормативно-правові основи регіональної політики ЄС?
4. Які інституції і як здійснюють координацію регіональної політики Союзу?
5. Які комунітарні джерела фінансування розвитку регіонів ЄС?
6. Які головні пріоритетні напрями регіональної політики Євросоюзу на період 2014–2020 рр.?
7. Розкрийте суть головних принципів регіональної політики ЄС.

Тема 25

Громадянство

Поява громадянства Євросоюзу викликана потребою глибокої інтеграції держав-членів ЄС та реалізації конкретних економічних і політичних програм. Як і національне громадянство, громадянство Союзу покликане визначати зв'язок між громадянином і ЄС, що знаходить вираження у правах громадян, їхніх обов'язках й участі у політичному житті. **Мета** цього – зменшення розриву між усе більшим впливом заходів Союзу на його громадян і забезпеченням прав й обов'язків, а також участь у демократичному процесі, що залишається лише внутрішньою компетенцією держав. Усе це робиться для того, щоб підвищити у людей почуття приналежності до ЄС та підвищувати політичну свідомість.

Уведення громадянства ЄС було сміливим кроком. Найголовніший принцип правового статусу громадян ЄС – рівність (недискримінація) за національною приналежністю. Як зазначено у ст. 17 за редакцією згідно з Амстердамським договором, громадянство – один із важливих атрибутів державності, виражений у взаємних правах й обов'язках людини та держави. Громадянство Союзу визначається досить коректно. Зазначено, що *кожна особа, яка має громадянство держави-члена, – громадянин Союзу*. Тим

самим державний суверенітет стосовно прав регулювання громадянства країни-члени не втратили.

Кожен громадянин ЄС повинен користуватися одними і тими ж основними правами, заснованими на цінностях рівності, недискримінації, інтеграції, людської гідності та демократії. Кожен також має відчувати себе в безпеці у власному будинку. Ці цінності зміцнює та захищає верховенство права, викладене у договорах ЄС та Хартії основних прав.

Європейське громадянство дає багато свобод і можливостей, як-от: право на вільне пересування в ЄС, право голосу і бути обраним як кандидат на муніципальних і Європейських парламентських виборах у будь-якій країні ЄС. Ефективне забезпечення прав громадян Євросоюзу на практиці – важливий пріоритет для Європейської комісії.

Європейське *громадянство діє в таких напрямках:*

- недискримінація за національною ознакою;
- переїзд і життя у ЄС (громадянин Євросоюзу має право жити та пересуватися по території Союзу без дискримінації за ознакою національності; може облаштувати будинок у будь-якій країні ЄС, якщо відповідає певним умовам – залежно від того, чи працює, чи вчиться);
- участь у політичному житті (кожен громадянин ЄС має право голосувати та виставляти свою кандидатуру на місцевих і європейських виборах у тій країні Союзу, в якій він живе, на тих же умовах, що і громадяни цієї країни);
- петиції та скарги (громадянин може звернутися до Європейського парламенту з проханням розглянути деякі персональні потреби, або скаргу, або питання громадського інтересу. Предмет повинен входити в сферу компетенції ЄС, тобто він не повинен розв'язуватися на місцевому або національному рівнях, і має стосуватися громадянина безпосередньо. Громадянин може поскаржитися Європейському омбудсмену на неправомірні дії з боку інституції чи органу Євросоюзу. Також безпосередньо зв'язатися з інституціями та консультативними органами ЄС й отримати право на відповідь на будь-якій із 24 офіційних мов Європейського Союзу;

- консульський захист (якщо громадянин перебуває у країні, яка не є членом ЄС, і йому потрібна допомога, він має право на консульський захист від посольства або консульства будь-якої іншої країни-члена Євросоюзу, якщо його власна країна не має посольства або консульства в цій країні. Громадянин може звернутися за допомогою в ситуаціях, пов'язаних, наприклад, зі смертю, нещасним випадком або хворобою, арештом або затриманням, ставши жертвою злочинів чи репатріації);
- доступ до документів Європейського парламенту, Європейської комісії та Ради за певних умов.

Інститут громадянства ЄС має достатньо сформовану **правову основу**. Ідея встановлення єдиного громадянства була предметом тривалих дискусій ще під час підготовки Римських договорів 1957 р., де в установчих документах проголошувалися наміри створити в Європі «союз європейських народів». Ця ідея реалізована в ст. 8 ДЄС, підписаного 1992 р. в Маастрихті. З набуттям чинності ДЄС громадяни країн-членів отримали можливість стати громадянами ЄС. У їхніх закордонних паспортах тепер на темно-червоній (кольору бургунді) обкладинці документа написана не тільки назва своєї країни, а ще й «Європейський Союз». Цим засвідчено, що особа, яка володіє таким паспортом, – громадянин ЄС.

Після підписання Лісабонського договору про реформу Євросоюзу, який набув чинності 1 грудня 2009 р., громадяни ЄС отримали право виступати з пропозицією до Європарламенту або Ради ЄС про зміну законодавства Союзу. Для цього потрібно заручитися підтримкою цієї ініціативи з боку мільйона громадян. Проте Комісія зберігає за собою право вирішувати, чи варто вживати заходів для задоволення цього запиту.

У Лісабонському договорі також надана окрема увага громадянам ЄС. У змінній *ст. 8 ДЄС* зазначено, що «у своїй діяльності Союз повинен дотримуватися принципу рівності його громадян, які отримують однакову увагу від його інституцій, органів, посадових осіб й агенцій». Згідно з ч. 3 ст. 8а ДЄС кожному громадянину надане право участі в демократичному житті ЄС. Рішення повинні ухвалюватися відкрито і ближче до громадянина. Закріплено обов'язок інституцій надавати громадянам та їхнім об'єднанням

можливості висловлювати свої погляди щодо будь-якої діяльності ЄС і публічно обмінюватися ними.

У ДФЄС питанням громадянства присвячена частина II «Недискримінація й громадянство Союзу» (ст. 18–25). Отримали підтвердження такі правові положення, як-от: право вільного пересування та вибору місця проживання на території держав-членів; право голосу та право висувати свою кандидатуру на виборах до Європейського парламенту та муніципальних виборах держав-членів на тих самих умовах, що й громадяни цих держав-членів; право на території третьої країни, яка не має дипломатичних зв'язків із їхньою державою, користуватися захистом дипломатичних і консульських установ будь-якої іншої держави-члена на тих самих умовах, що і її громадяни; право петиції до Європейського парламенту, право звернення до Європейського омбудсмена, інституцій та органів Союзу на будь-якій із мов ЄС й отримання відповіді тією самою мовою.

З ухваленням Лісабонського договору зроблено конкретні кроки для реалізації давно обговорюваної ідеї про приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини.

Інституції ЄС, що відповідають за функціонування інституту громадянства в ЄС, – Європейський парламент (ЄП), Європейська комісія та Європейський омбудсмен. Основні функції *Європейського парламенту*, що стосуються громадянства ЄС, – розгляд клопотань громадян і постановка запитів і нагляд за виборами. Якщо особа хоче попросити ЄП ухвалити рішення з певного питання, вона може подати петицію (поштою або через Інтернет). Петиції можуть охоплювати будь-яку тему, яка входить у компетенцію ЄС. Щоб подати петицію, особа повинна бути громадянином держави-члена або резидентом Євросоюзу. Інші способи зв'язатися з Парламентом – контакт із місцевим депутатом Європарламенту або Інформаційним бюро ЄП у країні громадянина.

Європейська комісія захищає інтереси Євросоюзу та його громадян, які не можуть бути ефективно розв'язані на національному рівні; зміцнює право громадян ЄС без особливих зусиль перетинати кордони Союзу, а також жити, працювати, вчитись і вступати у шлюб в інших країнах ЄС; захищає персональні дані громадян і дає їм права споживача; допомагає забезпечити безпеку громадян ЄС, усуваючи

інформаційні прогалини та простір, у якому працюють терористи – онлайн й офлайн.

До функцій Єврокомісії, пов'язаних з інститутом громадянства, належать:

- союз безпеки – співпраця з державами-членами й установами ЄС, наприклад, із Європолем, для вироблення ефективних заходів із протидії тероризму та радикалізації, організованої злочинності й кіберзагрозам;
- судове співробітництво – боротьба з такими злочинами, як-от: торгівля людьми, контрабанда та корупція в ЄС; створення європейського простору правосуддя через об'єднання різних національних правових систем у Євросоюзі;
- основні права – боротьба з дискримінацією та сприяння гендерній рівності, зокрема через захист правопорядку й основних прав; завершення приєднання ЄС до Європейської конвенції про права людини і забезпечення відповідності всіх пропозицій Комісії Європейській хартії прав людини;
- захист даних – реформування правил захисту даних, щоб люди могли контролювати свої особисті дані та допомагати компаніям дотримуватися їх; забезпечення того, щоб країни, що не входять у ЄС, також захищали особисті дані громадян Євросоюзу;
- захист споживача – захист і розширення прав і можливостей споживачів через підвищення безпеки товарів, послуг і продуктів харчування; краще інформування споживачів; забезпечення відповідності споживчих правил ЄС й адаптація законодавства про споживачів до цифрових розробок.

Якщо громадянин хоче висловити свою думку про політику ЄС або запропонувати зміни чи нову політику, є кілька варіантів:

- відправити запит до комісії з суспільних консультацій щодо питання, яке хвилює;
- почати європейську громадську ініціативу;
- подати офіційну скаргу, якщо громадянин вважає, що законодавство ЄС не застосовується належним чином⁵⁶¹.

⁵⁶¹ European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/balanced-and-progressive-trade-policy-harness-globalisation_en

Комісія також надає консультаційні й інформаційні послуги, які допоможуть із бізнесом, навчанням, юридичними питаннями, а також переміщенням і роботою у Європі.

*Європейський омбудсмен*⁵⁶² розслідує скарги на погане управління з боку інституцій або інших органів ЄС. Вони можуть бути подані громадянами або резидентами країн Євросоюзу чи асоціаціями або підприємствами, що базуються в ЄС. Омбудсмен розслідує різні види неналежного управління, наприклад, несправедливе поводження, дискримінацію, зловживання силою, відсутність інформації або відмову її надати, непотрібні затримки, неправильні процедури.

Омбудсмен може розв'язати проблему громадянина, просто повідомивши про це до відповідної установи. Якщо потрібно більше, робить усе, щоб знайти дружнє рішення, яке виправить ситуацію. У разі невдачі омбудсмен може дати рекомендації установі. Якщо вони не будуть ухвалені, він складе спеціальний звіт до Європейського парламенту, який повинен вжити відповідні заходи.

Якщо громадянин незадоволений діями установи, органу, офісу або агентства ЄС, він повинен спочатку дати йому можливість виправити становище. Якщо це не допомогло – подати скаргу омбудсмену. Громадянин повинен подати скаргу упродовж 2 років із дати, коли йому стало відомо про проблему. Можна попросити залишити скаргу конфіденційною⁵⁶³.

У березні 2017 р. Європейська комісія опублікувала *статистику* Євробарометра⁵⁶⁴ про громадянство Євросоюзу та виборчі права, які супроводжують його. Опитування засвідчило, що більшість європейців (87 %) ознайомлені зі своїм статусом громадян ЄС.

Громадяни найбільше обізнані про права на свободу пересування та подавати скарги у Європейський парламент, Комісію та Європейському омбудсмену. Більшість європейців у всіх

⁵⁶² Докладніше про цю установу ЄС див. у параграфі 4.5.

⁵⁶³ European Ombudsman. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en

⁵⁶⁴ Євробарометр – міжнародний проект регулярних опитувань громадської думки, що здійснюється під егідою Європейської комісії. У Європейському Союзі опитування у межах Євробарометра проводять із 1973 р..

28 державах-членах позитивно ставляться до вільного пересування громадян.

Але опитування засвідчили, що все ще наявний потенціал для подальшого підвищення усвідомленості та знань громадян про їхні права в ЄС, а також для сприяння участі в політичному житті:

- більшість респондентів (84 %) кажуть, що найкраща інформація про те, як Євросоюз впливає на повсякденне життя громадян, спонукала б більше людей голосувати на європейських виборах;
- 80 % опитаних вважають, що отримання листів, які пояснюють, як зареєструватись і проголосувати, полегшить голосування на виборах у ЄС та національних виборах;
- європейці, які проживають за кордоном, переконані, що було б легше проголосувати в країні їхнього походження, якби вони могли голосувати в посольстві або консульстві (74 %) або за допомогою електронних чи онлайн-виборів (71 %);
- лише близько чверті європейців (26 %) кажуть, що відчують себе поінформованими про те, як діяти, якщо вони вважають, що їхніх прав на громадянство в ЄС не дотримуються.

Європейська комісія зобов'язана забезпечити, щоб права на громадянство Євросоюзу перетворилися на конкретну додану вартість для європейських громадян. У межах Звіту про громадянство ЄС за 2016 р. Комісія і Європейський парламент організували 15 березня 2016 р. слухання про громадянство ЄС «Наші спільні цінності, права та демократична участь».

У лютому 2018 р. Європейська комісія опублікувала свій третій Звіт про право громадян ЄС голосувати і бути кандидатами на муніципальних виборах, коли вони проживають в іншій державі-члені Євросоюзу, підбиваючи підсумки того, як такі «мобільні» громадяни користуються цими правами з 2012 р., і вказівку щодо поліпшення знань про їхню демократичному участь, інформування та зростання обізнаності про це право серед громадян, полегшення голосування як процесу та взаємодію із зацікавленими сторонами для досягнення цієї мети.

Громадяни ЄС все частіше переміщуються та проживають в інших державах-членах. Із часу появи двох попередніх звітів Комісії кількість мобільних громадян Євросоюзу збільшилася вдвічі – до

14 млн осіб у 2016 р., проте рівні реєстрації їх як виборців на муніципальних виборах залишаються низькими. Викликає занепокоєння дуже низька явка мобільних громадян, оскільки наявна реальна небезпека того, що вони не реалізують виборчі права і в своїй країні, і в країні, що їх приймає. Це повністю виключає їх із будь-якої демократичної участі.

Крім усунення бар'єрів і полегшення голосування, варто поліпшити збір даних, щоб допомогти зацікавленим сторонам зрозуміти шляхи удосконалення процесу. Залучення мобільних громадян ЄС до участі в муніципальних виборах і ширшої участі в європейському політичному житті – завдання, що вимагає спільних зусиль держав-членів, зокрема місцевої та регіональної влади, інституцій Євросоюзу, громадянського суспільства та політичних партій. Це важливо для забезпечення залучення мобільних громадян ЄС в соціальне та політичне життя спільнот, що їх приймають.

Звіт Євробарометра у вересні 2018 р. засвідчує, що більшість респондентів (сім із десяти – 70 %) задоволені вільними та чесними виборами і свободою слова в Євросоюзі, 19 % – «дуже задоволені». Майже стільки ж (69 %) задоволені свободою слова, 20 % – «дуже задоволені» цим аспектом. Це єдиний випадок, коли принаймні один із п'яти респондентів «дуже задоволений». Більше шести з десяти (65 %) також задоволені повагою до основних прав або можливостей для окремих громадян брати участь у політичному житті (63 %). У кожній із цих трьох сфер більше однієї особи з десяти сказали, що вони «дуже задоволені». Більшість опитаних задоволені різноманітністю засобів масової інформації (58 %), можливостями для громадянського суспільства відігравати роль у сприянні та захисті демократії (57 %) та верховенстві права (57 %). У кожному випадку принаймні кожен десятий «дуже задоволений».

Лише меншість задоволена діяльністю політичних партій щодо урахування інтересів людей (44 %), боротьбою з дезінформацією у ЗМІ (40 %) або з корупцією (36 %). У кожному з цих аспектів менше одного з десяти заявили, що вони «дуже задоволені».

У всіх, крім однієї держави-члена, більшість респондентів відповіли, що вони задоволені вільними та чесними виборами в ЄС, хоча пропорції варіюються від 83 % в Ірландії, Данії, Німеччині та

Нідерландах до 49 % у Хорватії (де 48 % незадоволені). Виняток – Болгарія (38 % задоволені, 52 % незадоволені).

Більшість респондентів у кожній країні відповіли, що задоволені свободою слова в Європейському Союзі. Пропорції коливаються від 86 % у Данії, 84 % у Португалії та 81 % в Ірландії до 56 % у Румунії та Болгарії, 59 % у Хорватії й Угорщині.

У всіх, крім однієї країни, більшість респондентів відповіли, що задоволені рівнем поваги до основних прав у ЄС: у Данії – 81 %, в Ірландії – 80 %, у Нідерландах – 77 %. Виняток – Хорватія (47 % задоволені, 50 % незадоволені). Також у Болгарії лише 47 % задоволені, в Румунії – 48 %.

У всіх 28 державах-членах більшість респондентів відповіли, що задоволені можливістю окремих громадян брати участь у політичному житті. Особливо це стосується Данії (78 %), Ірландії (76 %) та Польщі (74 %). На іншому кінці шкали – Болгарія (45 %), Румунія (47 %) і Хорватія (53 %).

У всіх країнах, окрім однієї, більшість респондентів сказали, що вони задоволені різноманітністю ЗМІ у ЄС. Це, зокрема, стосується Португалії (82 %), Естонії (78 %), Кіпру та Литви (по 75 %). Виняток – Франція, де респонденти частіше незадоволені (48 %), ніж задоволені (42 %). Менше половини задоволених в Італії (48 %) і Сполученому Королівстві (49 %).

Найбільше задоволених верховенством права у ЄС в Ірландії (77 %), Данії (76 %), Австрії та Бельгії (по 72 %), найменше – у Болгарії (32 %), Словенії (34 %) та Хорватії (40 %). Найбільше респондентів, незадоволених верховенством права у ЄС, у Словенії (62 %), Болгарії (58 %), Хорватії (57 %), Греції, Словаччині (49 %) і Румунії (47 %).

Найбільше опитаних, які висловили задоволення можливостями громадянського суспільства відігравати роль у просуванні та захисті демократії у Євросоюзі, у Данії й Ірландії (75 %), Польщі та Бельгії (68 %); найменше задоволених респондентів – у Болгарії (39 %), Греції (46 %) і Румунії (47 %).

Опитані загалом менше задоволені політичними партіями з урахуванням інтересів їхніх представників. Щонайменше шість із десяти респондентів у Данії (67 %), Швеції (63 %), Ірландії та

Нідерландах (60 %) задоволені цим аспектом демократії ЄС, порівняно з 23 % – у Греції, 24 % – у Литві та 32 % – у Болгарії та Франції.

Більшість опитаних задоволені боротьбою з дезінформацією в ЗМІ Європейського Союзу в шести країнах: Ірландії, Польщі (58 %), Португалії (57 %), Данії (54 %), Бельгії (53 %) й Австрії (49 % задоволені, 46 % незадоволені). З іншого боку, менш ніж третина задоволені цим аспектом демократії ЄС у Греції (29 %), Словенії (31 %) і Франції (32 %).

Більшість респондентів задоволені боротьбою з корупцією в Ірландії (59 %), Польщі (55 %) та Данії (54 %). У Бельгії, наприклад, 49 % задоволені, 49 % незадоволені. Це порівняно з 20 % респондентів у Греції та Словенії та 21 % у Хорватії та Литві.

Ширший огляд отриманих результатів засвідчує, що в Ірландії та Данії більшість задоволена кожним аспектом демократії в ЄС. З іншого боку, респонденти в Болгарії, Румунії та Хорватії, як правило, найменш задоволені.

Соціально-демографічний аналіз ілюструє такі відмінності:

- чоловіки висловили більше задоволення можливостями для громадянського суспільства відігравати роль у просуванні та захисті демократії (60 % порівняно з 55 % жінок);
- молодші респонденти, як правило, більше задоволені, ніж старші. Особливо це стосується поваги до основних прав, принципу верховенства права, можливостей громадянського суспільства відігравати свою роль у сприянні та захисті демократії, політичних партій із урахуванням інтересів їхніх представників, боротьби з корупцією. Наприклад, 41 % осіб віком 18–24 роки задоволені боротьбою проти корупції, порівняно з 32 % осіб у віці 55 років;
- чим довше респондент залишався в освіті, тим більше він задоволений майже кожним аспектом. Наприклад, 75 % тих, хто закінчив освіту у віці до 20 і більше років, задоволені вільними та чесними виборами, порівняно з 62 % тих, хто закінчив школу в 15 або менше років. Виняток – різноманітність ЗМІ, боротьба з дезінформацією в ЗМІ та з корупцією, де не було суттєвих розбіжностей;

- чим менше труднощів респондент мав із оплатою рахунків, тим більше він задоволений кожним аспектом демократії. Наприклад, 60 % задоволені верховенством права; 41 % опитаних здебільшого відчували труднощі з оплатою рахунків;
- респонденти, які позиціонують себе вище у соціальному масштабі, зазвичай частіше задоволені кожним аспектом, особливо порівняно з тими, хто зараховує себе до робочого класу.

Не дивно, що опитані з позитивним баченням іміджу ЄС більше задоволені кожним аспектом. Наприклад, 77 % задоволені повагою до основних прав порівняно з 61 % респондентів, які були нейтральними, та 43 %, які негативно оцінюють імідж ЄС. Те ж стосується й опитаних, які думають, що їхня країна або ЄС розвивається в правильному напрямі, і довіряють політичним партіям. Вони більше задоволені кожним аспектом порівняно з респондентами, які вважають, що їхня країна або Європейський Союз розвивається в неправильному напрямі, і не довіряють політичним партіям⁵⁶⁵.

Незважаючи на політичні зусилля та відданість подальшому просуванню порядку денного у сфері гендерної рівності, велика кількість даних засвідчує, що за останні роки досягнуто лише незначного прогресу.

Комісар з питань юстиції, споживачів і гендерної рівності (2014–2019 рр.) Вора Юрова зазначала: «Гендерна рівність стосується не тільки жінок. Це стосується нашого суспільства, нашої економіки та нашої демографії. Ми хочемо гарантувати, що жінки дійсно рівні чоловікам перед законом. Ми також продовжимо роботу з розширення прав і можливостей жінок, щоб вони могли робити свій вибір, коли йдеться про їхню кар'єру і сім'ю»⁵⁶⁶.

Звіт Єврокомісії засвідчує, що жінки, як і раніше, стикаються з проблемами в різних сферах. Тоді як європейські жінки мають вищий рівень освіти ніж чоловіки (2016 р. 44 % жінок у віці 30–34 років порівняно з 34 % чоловіків отримали вищу освіту), вони залишаються

⁵⁶⁵ Special Eurobarometer 477 Report. Democracy and elections. URL: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84538>

⁵⁶⁶ EU citizenship and free movement, Gender equality. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=615287

недостатньо представленими на керівних посадах у компаніях і, як і раніше, заробляють на 16 % менше ніж чоловіки загалом у ЄС.

Жінки також недостатньо представлені в політиці. У шести країнах (Греція, Хорватія, Кіпр, Латвія, Угорщина та Мальта) лише 20 % жінок – члени парламенту.

Гендерний розрив у сфері зайнятості за останні кілька років не змінився і становить близько 11 %. Між низько- та високоефективними державами-членами не було помітного надолуження.

44 % європейців переконані, що жінки повинні дбати про свої будинки та сім'ї. В одній третині країн-членів ЄС так вважають не менше як 70 % європейців.

Насильство все ще дуже поширене: кожна третя жінка в Європі з 15 років піддається фізичному та/або сексуальному насильству. Крім того, 55 % жінок у ЄС зазнали сексуальних домагань.

Результати засвідчують високу задоволеність демократією в Євросоюзі. Більшість задоволена такими ключовими принципами, як: вільні та чесні вибори, свобода слова та повага основних прав.

Отже, громадянство ЄС – унікальний для міжнародного та конституційного права інститут і неординарне явище, оскільки власне громадянство наділяє Євросоюз рисами й ознаками державності. Незважаючи на відсутність чіткості в трактуванні прав й обов'язків громадян Союзу та наявність певних труднощів під час реалізації положень про громадянство, усе ж таки наявні підстави стверджувати про перспективи подальшого розвитку цього інституту в законодавстві ЄС. Набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права й обов'язки, надані їй як громадянині конкретної держави-члена Євросоюзу, і водночас гарантує отримання комплексу нових прав і свобод. Громадянство Європейського Союзу нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між ЄС і громадянами держав-членів, створюючи умови для втілення в життя ідеї розбудови Євросоюзу не лише як високоінтегрованої організації держав-членів, а і як союзу народів.

Кейс 1. Громадяни можуть брати участь у формуванні європейської політики завдяки Європейській громадянській

ініціативі, яка є унікальним та інноваційним способом для громадян допомогти сформуванню Європу, попросивши Європейську комісію підготувати законопроект. Петицію повинні підписати не менше як 1 млн осіб не менше ніж із чверті країн ЄС (сьогодні – не менше як 7 країн)⁵⁶⁷.

Кейс 2. Активна участь у демократичному житті Євросоюзу здійснюється через програму «Європа для громадян» (2014–2020 рр.), яка направлена на покращення розуміння людьми ЄС, його історії та різноманіття, зростання обізнаності про права, які надає європейське громадянство, і розширення демократичної участі на рівні Європейського Союзу.

Комісія регулярно проводить публічні консультації із запланованих ініціатив, у яких можуть брати участь усі громадяни ЄС. Це дає кожному європейцеві змогу висловити свою думку з певних питань. Особа може прокоментувати об'єм, пріоритети та додаткову вартість нових ініціатив ЄС й оцінити чинне законодавство та політику⁵⁶⁸.

«Громадські діалоги» відбуваються в усіх містах Євросоюзу, щоб вислухати думки людей та обговорити проблеми, які їх хвилюють. Це дискусії між Комісією й організаціями громадянського суспільства, які спеціалізуються на різноманітних темах. У ЄС діалоги відбуваються в межах зустрічей мерії.

Мета програми «Європа для громадян» - дати громадянам краще розуміння ЄС, його історії та різноманітності; просувати європейське громадянство та створювати кращі умови для демократичного громадянства на рівні Євросоюзу.

Ця програма надає фінансову підтримку проектам у двох тематичних сферах:

1. «Європейська пам'ять» – зосереджує увагу на Європі як на мирному проекті. Європейці повинні зберігати спогади про минуле, поки будують майбутнє. Програма підтримує ініціативи, що відображають причини тоталітарних режимів, які затьмарюють

⁵⁶⁷ Die Europäische Bürgerinitiative. URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>

⁵⁶⁸ The «Europe for Citizens» funding programme for the period 2014–2020 is officially adopted! URL: http://ec.europa.eu/citizenship/news-events/news/15042014_en.htm

сучасну історію Європи, вивчають інші визначальні моменти й орієнтири, а також різні історичні перспективи. Спогад про уроки минулого – передумова для побудови світлого майбутнього. Тривалість проекту – максимум 18 місяців, фінансова допомога – щонайбільше 100 тис. євро. Пріоритети на 2016–2020 рр.:

- події, які відзначають важливі історичні поворотні моменти в новітній європейській історії;
- громадянське суспільство та громадська участь при тоталітарних режимах;
- виключення та втрата громадянства в тоталітарних режимах: уроки для сучасності;
- демократичні зміни та вступ до ЄС.

2. «Демократична участь і громадянська участь» – спрямована на зміцнення розуміння широкої громадськості щодо формування політики ЄС сьогодні. Вона також сприяє тісному залученню громадянського суспільства до формування європейської політики. Громадські організації можуть використовувати фінансування для заохочення та розвитку відповідальної, демократичної участі громадськості в процесах європейської інтеграції.

Проекти у цьому напрямі:

- місто-побратим – проекти об’єднують громадян із міст-побратимів для обговорення питань політики ЄС. Мета – розширити можливості для залучення спільноти та волонтерства на рівні Євросоюзу. Тривалість проекту – максимум 21 день. Фінансова допомога – щонайбільше 25 тис. євро за проект;
- мережі міст-побратимів – міста повинні співпрацювати один із одним упродовж тривалого часу, щоб вивчати конкретні аспекти або теми, ділитися ресурсами або інтересами, отримувати вплив або розв’язувати спільні проблеми. Тривалість проекту – максимум 24 місяці на проект і щонайбільше 21 день на захід. Фінансова допомога – від 10 тис. до 150 тис. євро;
- проекти громадянського суспільства – громадяни мають змогу безпосередньо брати участь у розробці політики ЄС. Дебати прагнуть знайти практичні рішення за допомогою співробітництва на європейському рівні. Тривалість проекту –

максимум 18 місяців. Фінансова допомога – щонайбільше 150 тис. євро⁵⁶⁹.

Комісія також підтримує європейські громадські дослідні інститути, що займаються політичними питаннями (аналітичні центри), й організації громадянського суспільства, що працюють на Європу.

Питання для самоконтролю

1. Вкажіть мету та визначте завдання введення громадянства у Європейському Союзі.
2. Які переваги від цього отримують громадяни країн-членів Союзу?
3. Які документи ЄС містять положення про громадянство?
4. Назвіть інституції Євросоюзу, які відповідають за функціонування інституту громадянства. Які функції у цій сфері вони здійснюють?
5. Які особливості в усвідомленні громадянами Євросоюзу їхніх громадянських прав засвідчує європейська статистика?
6. Назвіть програми й ініціативи, в межах яких громадяни ЄС можуть проявляти свою громадянську позицію?

Тема 26

Зайнятість і соціальні справи

Одна з цілей ЄС – підвищити рівень і якість життя своїх громадян, зокрема завдяки високоякісним робочим місцям, високому рівню соціального захисту й охорони здоров'я, а також захисту інтересів споживачів. *Політика в сфері зайнятості і соціальних справ спрямована на захист прав громадян, забезпечуючи рівні можливості та доступ до ринку праці, справедливі умови праці та соціальний захист і соціальну інклюзію*⁵⁷⁰.

ЄС визначає *соціальну інклюзію* як процес, що забезпечує тих, у кого наявний ризик бідності та соціального відторгнення,

⁵⁶⁹ Programm «Europa für Bürgerinnen und Bürger». URL: http://ec.europa.eu/citizenship/europe-for-citizens-programme/index_de.htm

⁵⁷⁰ Employment and social policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/employment_and_social_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=17

можливостями та ресурсами, потрібними для участі в економічному, соціальному та культурному житті повною мірою, досягнення рівня життя та добробуту, що відповідають нормальним стандартам у суспільстві, в якому вони живуть. Фактично, соціальна інклюзія – це процес змін у політичній, економічній, соціальній сферах, спрямований на утвердження соціальної рівності. Тобто інклюзія, інклюзивність означає участь усіх без винятку громадян у житті суспільства.

Відповідно до ст. 145 Договору про функціонування ЄС держави-члени повинні спільно працювати над розробкою скоординованої стратегії із зайнятості та сприяння кваліфікованій, підготовленій та адаптованій робочій силі, що реагує на зміни на ринках праці. Це здійснюється, головню, за допомогою *Європейської стратегії зайнятості* (European employment strategy, EES). Вона сприяє співпраці між країнами, координації національних політик, участі місцевих органів влади, профспілок й організацій роботодавців тощо.

EES бере початок із 1997 р., коли держави-члени ЄС взяли на себе зобов'язання визначити перелік загальних цілей і завдань політики зайнятості. Головна мета стратегії – *створення якісніших робочих місць по всій території Євросоюзу*. Нині вона частина стратегії зростання «Європа–2020» і реалізується через Європейський семестр – механізм щорічної координації політики між державами-членами й інституціями ЄС⁵⁷¹.

Один із основних принципів єдиного ринку Євросоюзу відповідно до ст. 45 ДФЄС – *вільне переміщення працівників*. Громадяни Європейського Союзу мають право шукати роботу в іншій країні ЄС, працювати там без потреби отримання дозволу на роботу, проживати та залишатися там навіть після закінчення роботи, а також користуватися рівними можливостями у доступі до зайнятості, умов праці й усіх інших соціальних і податкових пільг. Цією свободою можуть скористатися:

- громадяни ЄС, які перебувають у пошуку роботи, тобто ті, хто переїжджає до іншої країни Євросоюзу для працевлаштування;
- громадяни ЄС, які працюють в іншій країні ЄС;

⁵⁷¹ Про Європейський семестр більше йдеться у темах 6 і 24.

- громадяни ЄС, які повертаються в країну походження після роботи за кордоном;
- члени сім'ї зазначених вище громадян.

Обмеження свободи вільного переміщення і працевлаштування осіб можуть допускатися лише у виняткових ситуаціях з міркувань громадської безпеки, державної політики, охорони здоров'я та зайнятості в державному секторі.

Вільне переміщення робітників також поширюється на країни Європейського економічного простору (Ісландія, Ліхтенштейн і Норвегія) та Великобританію⁵⁷².

Європейська комісія забезпечує **фінансування проєктів**, пов'язаних із зайнятістю, соціальними справами й інклюзією, за допомогою таких програм:

- 1) Європейський соціальний фонд;
- 2) Європейський фонд адаптації до глобалізації (European Globalisation Adjustment Fund, EGF);
- 3) Програма ЄС з питань зайнятості та соціальних інновацій (EU Programme for Employment and Social Innovation, EaSI);
- 4) Фонд європейської допомоги найбіднішим (Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD)⁵⁷³.

Головний фінансовий інструмент, що спрямований на підтримку зайнятості через допомогу в пошуку роботи (кращої роботи), забезпечення справедливих можливостей працевлаштування для всіх громадян ЄС й інтеграцію в суспільство осіб із неблагополучних сімей – *Європейський соціальний фонд* (ЄСФ). Це один із європейських структурних й інвестиційних фондів. Він співфінансує національні або регіональні оперативні програми, які виконуються упродовж семирічного періоду, що пропонують держави-члени та затверджуються рішенням Комісії⁵⁷⁴.

Цілі ЄСФ:

- сприяти високому рівню зайнятості та якості робочих місць, покращувати доступ до ринку праці, підтримувати географічну та

⁵⁷² Free movement – EU nationals. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en>

⁵⁷³ Funding. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=en>

⁵⁷⁴ What is the ESF? URL: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>

професійну мобільність працівників і сприяти їхній адаптації до виробничих змін;

- заохочувати високий рівень освіти та навчання для всіх, підтримувати молодь у працевлаштуванні;
- боротьба з бідністю, посилення соціальної інклюзії та сприяння гендерній рівності, недискримінації та рівним можливостям тощо⁵⁷⁵.

Діяльність *Європейського фонду адаптації до глобалізації* (EGF) спрямована на підтримку держав-членів, у яких унаслідок глобалізаційних викликів відбуваються несподівані події реструктуризації, як-от: зміни у світовій торгівлі, торгові суперечки, фінансові чи економічні кризи або перехід до низьковуглецевої економіки тощо. Зазвичай ресурси фонду використовують у випадках звільнення з однієї компанії більш як 500 працівників. Фонд може фінансувати до 60 % вартості проєктів, розроблених, щоб допомогти звільненим працівникам знайти іншу роботу або організувати власний бізнес.

EGF, зокрема, співфінансує такі проєкти: допомога у пошуку роботи; професійна орієнтація; навчання, підготовка та перепідготовка; наставництво та коучинг; створення підприємства та бізнесу тощо. Він не співфінансує заходи соціального захисту – пенсії або допомогу по безробіттю.

Структурні й інвестиційні фонди ЄС, зокрема Європейський соціальний фонд, мають стратегічну довгострокову перспективу в сфері управління соціальними наслідками криз за допомогою таких заходів як навчання упродовж життя. Водночас EGF надає працівникам одноразову індивідуальну підтримку, яка обмежена у часі⁵⁷⁶.

На наступний семирічний бюджет ЄС Європейська комісія пропонує подальше зміцнення соціального виміру Союзу за допомогою оновленого ЄСФ+ та посиленого й ефективнішого EGF. Упродовж 2021–2027 рр. бюджет ЄСФ+ становитиме 101,2 млрд

⁵⁷⁵ Social and employment policy. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600416/IPOL_PERI\(2017\)600416_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600416/IPOL_PERI(2017)600416_EN.pdf)

⁵⁷⁶ European Globalisation Adjustment Fund (EGF). URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=326>

євро, а EGF – 1,6 млрд євро. Обидва фонди мають на меті інвестувати в людей, гарантуючи, що вони забезпечені належними навичками, потрібними для розв’язання викликів і змін на ринку праці⁵⁷⁷.

ЄСФ+, як і чинний Європейський соціальний фонд на 2014–2020 рр., буде основним фінансовим інструментом ЄС для покращення мобільності та зайнятості працівників і зміцнення соціальної згуртованості, покращення соціальної справедливості та підвищення конкурентоспроможності європейської економіки.

Бюджет ЄСФ+ становитиме близько 27 % бюджету політики згуртування. Фонд повинен об’єднати ЄСФ, Молодіжну ініціативу з працевлаштування (YEI), Фонд європейської допомоги найбіднішим (FEAD), Програму зайнятості та соціальних інновацій (EASI) та Програму охорони здоров’я ЄС⁵⁷⁸.

Бюджет ЄСФ+ на 2021–2027 рр. складатиметься так:

- ЄСФ+ матиме загальний бюджет у розмірі 101 млрд євро; кошти будуть використовуватись шляхом спільного фінансового менеджменту Комісією та державами-членами;
- сфери зайнятості та соціальних інновацій (761 млн євро) й охорони здоров’я (413 млн євро) матимуть 1,2 млрд євро і реалізовуватимуться під безпосереднім управлінням Комісії⁵⁷⁹.

EGF буде переглянутий для ефективнішої підтримки працівників, що втратили роботу. Наразі звільнені працівники можуть отримати підтримку від фонду лише тоді, коли їх звільнення пов’язані з наслідками фінансово-економічної кризи. Згідно з новими правилами працівники, які були звільнені з інших причин: автоматизація, цифровізація тощо, матимуть право на підтримку, враховуючи наявність нових проблем на ринку праці. Нові правила також знизять поріг звільнених робітників. Якщо раніше ресурси фонду використовували у випадках звільнення з однієї компанії понад 500 працівників, то відповідно до нових правил ця кількість становитиме

⁵⁷⁷ EU budget: a new Social Fund and Globalisation Adjustment Fund. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9114&furtherNews=yes>

⁵⁷⁸ European Social Fund Plus (ESF+) 2021–2027. URL: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282018%29625154&utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook

⁵⁷⁹ A New, Stronger European Social Fund Plus. URL: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>

250 осіб, що дасть змогу більшій кількості звільнених працівників отримати допомогу⁵⁸⁰.

Програма ЄС з питань зайнятості та соціальних інновацій (EaSI) – інструмент фінансування на рівні Євросоюзу для забезпечення високого рівня якісної та сталої зайнятості, гарантування адекватного та гідного соціального захисту, боротьби з соціальною ізоляцією і бідністю та покращення умов праці. Цілі Програми: посилити координацію дій на рівні ЄС та національному рівні у сфері зайнятості, соціальних питань й інклюзії; підтримка розвитку адекватних систем соціального захисту та політики на ринку праці; модернізувати законодавство ЄС та забезпечити його ефективне застосування; сприяти географічній мобільності та збільшувати можливості для зайнятості через розвиток відкритого ринку праці; збільшити доступність до мікрофінансування для вразливих груп і мікропідприємств, а також до фінансування для соціальних підприємств⁵⁸¹.

Фонд європейської допомоги найбіднішим (FEAD) підтримує країни ЄС у наданні продуктів та/або основної матеріальної допомоги найбіднішим (продукти харчування, одяг й інші потрібні для особистого користування предмети, наприклад, взуття, мило, шампунь тощо).

У наступній багаторічній фінансовій програмі (2021–2027 рр.) FEAD буде об'єднаний із ЄСФ. Це злиття дасть змогу краще поєднувати надання продовольчої або матеріальної допомоги з заходами соціальної інклюзії. Комісія запропонувала державам-членам виділити щонайменше 2 % своїх ресурсів ЄСФ для подолання матеріальних нестатків. На рівні ЄС запропонована ціль становить 4 %⁵⁸².

У межах пакета екстреної допомоги для подолання економічного впливу кризи COVID-19 2 квітня 2020 р. Єврокомісія висунула пропозицію про створення європейського інструмента під назвою

⁵⁸⁰ EU budget: a new Social Fund and Globalisation Adjustment Fund. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9114&furtherNews=yes>

⁵⁸¹ EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI). URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=en>

⁵⁸² Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD): Key facts and figures (2020). URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>

SURE (Support mitigating Unemployment Risks in Emergency) – *Підтримка ризиків, пов'язаних із безробіттям у надзвичайних ситуаціях*, що допомагатиме працівникам зберегти роботу під час кризи. Мета SURE – надати фінансову підтримку як позику на пільгових умовах державам-членам, які потребують мобілізації значних ресурсів для зменшення соціально-економічного впливу пандемії.

Інструмент тимчасовий і пристосований до реагування на пандемію. Він буде доступний для всіх країн-членів ЄС для фінансування заходів, що сприяють захисту робочих місць; доповнюватиме національні заходи, а також іншу підтримку, яку Євросоюз надає у цій галузі за рахунок грантів у межах ЄСФ. Великобританія не братиме участі у SURE упродовж перехідного періоду, враховуючи угоду про вихід із ЄС⁵⁸³.

SURE надаватиме позички до 100 млрд євро на вигідних умовах для країн-членів Євросоюзу. Цей інструмент буде діяти до 31 грудня 2022 р.⁵⁸⁴.

У табл. 2.24 наведена хронологічна схема ключових дат і подій, які, на нашу думку, важливі у розвитку соціальної сфери ЄС. У становленні соціальної політики ЄС можна виділити **п'ять етапів**. Особливість *першого етапу* (1950 – початок 1970 рр.) – відсутність належної уваги до питань формування спільної соціальної політики, захисту прав людини в Співтоваристві. Ці питання не мали зв'язку з економічною інтеграцією, проте в основних документах, ухвалених у цей період, зазначалося, що держави-члени повинні сприяти покращенню життя й умов праці, зростанню рівня зайнятості тощо.

На практиці до реальної роботи в соціальній сфері приступили лише після Паризької конференції 1972 р. (*другий етап*, 1970 – кінець 1980 рр.), яка поставила за мету активізувати діяльність у соціальній сфері, оскільки це один із найважливіших складників економічного та

⁵⁸³ Temporary Support To Mitigate Unemployment Risks In An Emergency (SURE). URL: <https://ethinktank.eu/2020/04/16/temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/>

⁵⁸⁴ COVID-19: Council reaches political agreement on temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE). URL: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure-eu-council-press/>

валютного союзу⁵⁸⁵. Цей етап характеризують зміною підходів до реалізації соціальної політики ЄС. Зокрема, розширилися її функції та завдання, удосконалилися методи її реалізації. Крім того, на цьому етапі вперше було визнано, що соціальна політика – важливий самостійний напрям інтеграції.

Таблиця 2.24

Хронологічна схема розвитку соціальної сфери ЄС⁵⁸⁶

Рік	Назва
1951	Паризький договір про створення Європейського співтовариства з вугілля і сталі
1957	Договір про створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС, European Economic Community – ЕЕС), підписаний у Римі (Договір про функціонування ЄС (ДФЄС))
1961	Європейська соціальна хартія
1972	Паризький саміт
1974	Перша Програма соціальних дій
1986	Єдиний європейський акт (ЄЄА, Single European Act – SEA)
1989	Хартія основних соціальних прав працівників
1989	Друга Програма соціальних дій 1989–2000 рр.
1992	Маастрихтський договір, Договір про Європейський Союз (ДЄС)
1993	«Біла книга про зростання конкурентоспроможності та зайнятості: виклики та шляхи для вступу в ХХ століття»
1993	Зелена книга «Європейська соціальна політика: роздуми для Союзу»
1994	Біла книга «Європейська соціальна політика: шлях для Союзу»
1996	Переглянута Європейська соціальна хартія
1997	Амстердамський договір
1997	Європейська стратегія зайнятості
2000	Лісабонська стратегія (2000–2010 рр.)
2000	Європейська соціальна програма (2000–2005 рр.)
2000	Саміт у Ніцці
2000	Хартія основних прав ЄС
2005	Новий Порядок денний соціальної політики (2006–2010 рр.)
2007	Лісабонський договір
2010	Нова стратегія «Європа 2020»
2017	Соціальний саміт у м. Гетеборг
2017	Європейський стовп соціальних прав
2017	Біла книга про майбутнє Європи
2019	Новий стратегічний порядок денний на 2019–2024 рр.

⁵⁸⁵ Доренко К. С. Современная социальная политика стран Европейского Союза: проблемы и перспективы развития. *Юридическая наука*. 2017. № 3. С. 168. URL: <https://dlib.eastview.com/browse/doc/50480543>

⁵⁸⁶ Складено автором.

Підписання Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу (1992 р.) відкрило нові можливості для дій у соціальній сфері й ознаменувало початок *третього етапу* в розвитку соціальної політики ЄС (1990 – початок 2000 рр.). Договір і його додатки передбачали певні зміни інституціонального характеру та визначали поле діяльності Союзу в соціальній сфері. Чільне місце відведене соціальному діалогу між підприємцями та трудящими як одному з важливих інструментів соціальної політики⁵⁸⁷. Амстердамський договір 1997 р. посилив компетенції та відповідальність ЄС у таких сферах, як-от: зайнятість, соціальна політика, рівність між чоловіками та жінками, недискримінація тощо⁵⁸⁸.

Новим етапом (*четвертий*, 2000-ні – 2010 рр.) та проривом у становленні спільної соціальної політики Євросоюзу стала ухвалена Європейською радою Лісабонська стратегія (2000 р.), відповідно до якої до 2010 р. передбачалося перетворити ЄС на «найбільш конкурентоспроможну та динамічну економіку, засновану на знаннях, здатну до стійкого економічного зростання, що супроводжується створенням нових і кращих робочих місць та більшою соціальною згуртованістю»⁵⁸⁹.

Цього ж року 7–9 грудня відбувся саміт у Ніцці, на якому Європейська рада затвердила Європейську соціальну програму (2000–2005 рр.), яка визначала конкретні пріоритетні дії на наступні п'ять років. Ще одне досягнення цього саміту – Хартія основних прав ЄС (2000 р.), зокрема положення щодо захисту соціальних прав громадян Євросоюзу⁵⁹⁰. 2005 р. ухвалено новий Порядок денний соціальної політики на 2006–2010 рр., основна мета якого – «соціальна Європа в світовій економіці: робочі місця та можливості для всіх».

⁵⁸⁷ Ярова Л. Соціальна політика Європейського Союзу: етапи розвитку і правова база. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2010. Вип. 21. С. 257–267.

⁵⁸⁸ Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/1997/amsterdam-treaty-brings-small-advances-for-employment-and-social-policy>

⁵⁸⁹ Claire Finn and Barry Vaughan. Perspectives on the Evolution of European Social Policy. URL: http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/NESC_122f_bg_papers_4.pdf

⁵⁹⁰ Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk

На цьому етапі надзвичайно важливим питанням було створення справжнього європейського ринку праці. Досягти подальшого прогресу в зміцненні соціального виміру європейської інтеграції дав змогу Лісабонський договір (2007 р.), відповідно до якого увага зосереджувалася на соціальних цілях ЄС, зокрема на повній зайнятості та солідарності між поколіннями⁵⁹¹.

Новий етап у становленні соціальної політики ЄС (*п'ятий*, 2010 рр. – до сьогодні) розпочався з ухвалення стратегії «Європа 2020». Її мета – сприяння розвитку економіки з високою зайнятістю, яка забезпечує соціальну та територіальну згуртованість. Стратегія передбачила п'ять цілей. До сфери соціальної політики та зайнятості належать такі:

- ринок праці (до 2020 р. збільшити участь людей у віці від 20 до 64 на ринку праці до 75 %);
- соціальна інклюзія та боротьба з бідністю (вивести щонайменше 20 млн осіб із ризику бідності та відчуження);
- поліпшення якості й ефективності систем освіти та навчання (зменшити частку осіб, які достроково припиняють шкільне навчання, до 10 % (із 15 %) та збільшити частку 30–34-річних, які закінчили вищу або еквівалентну освіту, щонайменше до 40 % (замість 31 %))⁵⁹².

У листопаді 2017 р. відбувся соціальний саміт ЄС в м. Гетеборг (Швеція), під час якого проголошено *Європейський стовп соціальних прав* (European Pillar of Social Rights). У ньому визначено основні принципи для підтримки оновленого процесу наближення до кращих умов життя та праці, зокрема: навчання упродовж життя; гендерна рівність; рівні можливості; активна підтримка зайнятості; безпечні й адаптовані до потенційних можливостей робітників умови працевлаштування; справедлива заробітна плата; інформація про умови працевлаштування та захист у разі звільнення; соціальний діалог і залучення працівників; баланс між роботою й особистим

⁵⁹¹ Social and employment policy: general principles. URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/52/social-and-employment-policy-general-principles>

⁵⁹² Europe 2020 strategy. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

життям; здорове, безпечне та добре адаптоване робоче середовище та захист персональних даних; догляд за дітьми та підтримка; соціальний захист; пільги по безробіттю; мінімальний дохід; доходи людей похилого віку та пенсії; охорона здоров'я; інклюзивність людей із інвалідністю; житло та допомога бездомним; доступ до основних послуг (зокрема, до води, енергії, транспорту, фінансових послуг і цифрового зв'язку)⁵⁹³. Ці основні принципи структуровані навколо трьох категорій: рівні можливості та доступ до ринку праці; справедливі умови праці; соціальний захист та інклюзивність⁵⁹⁴.

Дискусія про соціальний вимір Європи – частина ширшої дискусії навколо *Білої книги Комісії про майбутнє Європи*⁵⁹⁵. Біла книга пропонує *п'ять сценаріїв* розвитку Союзу до 2025 р., залежно від вибору, який зробить Європа:

1. «Продовжуємо визначений шлях». 27 країн-членів зосереджені на виконанні порядку денного реформ у дусі програми, запропонованої президентом Єврокомісії Ж. К. Юнкером у 2014 р. та на засадах Братиславської декларації лідерів від вересня 2016 р.
2. «Єдиний ринок – передусім». Це найбільш песимістичний сценарій, який означає, що 27 країн поступово відновлюють централізацію навколо єдиного ринку на тлі неможливості знайти спільні позиції у зростаючій кількості сфер політики.
3. «Хто хоче більшого – робить більше». 27 країн діють, як визначено сьогодні, але даючи країнам-членам, які бажають, змогу глибше співпрацювати у визначених сферах, зокрема з питань оборони, внутрішньої безпеки та соціальної політики. Відтак можуть виникнути одна або декілька «коаліцій доброї волі» у різних сферах політики.
4. «Робимо менше, але ефективніше». ЄС–27 концентрують зусилля на імплементації визначених політичних сфер, але зменшують

⁵⁹³ The European Pillar of Social Rights in 20 principles. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

⁵⁹⁴ European Pillar of Social Rights. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁵⁹⁵ White paper on the future of Europe. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe_en

рівень взаємодії у питаннях, які не приносять прогресу. Це сприятиме ефективнішому використанню обмежених ресурсів у визначених сферах.

5. «Робимо значно більше і разом». Держави-члени передають більше влади, ресурсів і повноважень в ухваленні рішень визначеному органу. Це забезпечує швидке затвердження рішень на загальноєвропейському рівні⁵⁹⁶.

Отже, якщо ЄС зупиниться на 1, 3 чи 5-му сценарії, то це означає продовження інтеграції, 2 та 4-й сценарії – дезінтеграція.

У листопаді 2020 р. заплановано проведення Європейського саміту з питань соціальної економіки (#EUSES2020) – спільно організованої конференції Європейської комісії та м. Мангейм (Німеччина). Його мета – зміцнення соціальної економіки в Європі та використання її внеску в економічний розвиток і соціальну інклюзію. Дискусія буде зосереджена на трьох аспектах: цифровізація соціальної економіки, соціальні інновації, міждержавна та міжгалузева співпраця.

Окрім згаданих вище документів, за весь період формування соціальної політики у ЄС ухвалено чимало директив у цій сфері. Так, наприклад, упродовж 1975–1980 рр. затверджено 10 директив у межах Програми соціальних дій: 3 – щодо захисту робочих місць; 3 – щодо рівності незалежно від статі; 4 – щодо безпечних і здорових умов праці⁵⁹⁷.

Органи ЄС, які мають безпосереднє відношення до реалізації політики у сфері зайнятості і соціальних справ – Європейський парламент, Рада ЄС, Європейська комісія, Економіко-соціальний комітет, Комітет регіонів, Комітет з питань зайнятості, передбачений ст. 150 ДФЄС, та Комітет з питань соціального захисту, передбачений ст. 160 ДФЄС. Останні чотири виконують дорадчу функцію при прийнятті законодавчих рішень у цих сферах. Рада і Парламент приймають рішення за спеціальною (при затвердженні керівних

⁵⁹⁶ Юнкер представив «Білу книгу» майбутнього Європи до 2025 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2185445-unker-predstaviv-bilu-knigu-majbutnogo-evropi-do-2025-roku.html>

⁵⁹⁷ Діденко Н. Г. Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоц. д-рів наук з держ. упр. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 2. С. 132.

принципів політики зайнятості) або за загальною законодавчою процедурою (при затвердженні стимулюючих заходів у сфері політики зайнятості, ухваленні рішень щодо соціальної рівності та низці інших соціальних питань) за поданням Комісії. Правову основу прийняття рішень складають ст. 145–150 (політика зайнятості) та ст. 151–161 (соціальна політика) ДФЄС.

Рада ЄС діє у форматі міністрів, відповідальних за зайнятість, соціальні питання, охорону здоров'я та споживчу політику (*Рада з питань зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та захисту прав споживачів (EPSCO)*)⁵⁹⁸. Відповідні європейські комісари також беруть участь у засіданнях. Щороку зазвичай відбувається чотири засідання з питань EPSCO. Два з них присвячені лише темам сфери зайнятості та соціальної політики.

Рада відповідає за розробку щорічних рекомендацій щодо зайнятості, які держави-члени враховують у своїй національній політиці. Вона також ухвалює разом із Європейським парламентом законодавчу базу, спрямовану на покращення умов праці, соціальної інтеграції та гендерної рівності.

Генеральний директорат з питань зайнятості, соціальних справ та інклюзії (DG EMPL) в Європейській комісії виступає з політичними та законодавчими ініціативами щодо створення висококонкурентної соціальної ринкової економіки в ЄС. У контексті Стратегії «Європа–2020» він спрямовує свою діяльність на створення більшої кількості робочих місць; підвищення кваліфікації та підприємництва; поліпшення функціонування ринків праці; боротьбу з бідністю та соціальною ізоляцією; модернізацію систем соціального захисту, зокрема пенсійних систем; охорону здоров'я та довгострокове лікування; сприяння вільному переміщенню працівників, їхнім правам, безпеці праці; захист прав людей із інвалідністю тощо⁵⁹⁹.

DG EMPL складається з таких директоратів⁶⁰⁰: А – Зайнятість та соціальне управління; В – Зайнятість; С – Соціальні справи; D –

⁵⁹⁸ Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council configuration (EPSCO). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/epsco/>

⁵⁹⁹ Mission statement. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mission_statement_2.pdf

⁶⁰⁰ Employment, Social Affairs and Inclusion. URL: <https://ec.europa.eu/info/departments/employment-social-affairs-and-inclusion>

Трудова мобільність; Е – Навички; F – Інвестиції; G – Аудит, оцінка та комунікації.

Статистичні дані засвідчують, що фінансово-економічна криза (відома як Велика рецесія) 2008 р. вплинула на те, що зростання ВВП у ЄС сильно уповільнилося з 2,9 % у 2007 р. до 0,9 % у 2008 р.⁶⁰¹. Цього ж року почали поступово з'являтися ознаки погіршення ситуації на ринку праці. Проте повний ефект від кризи на зайнятість і безробіття простежуємо лише у 2009 р. (рис. 2.21 та 2.22).

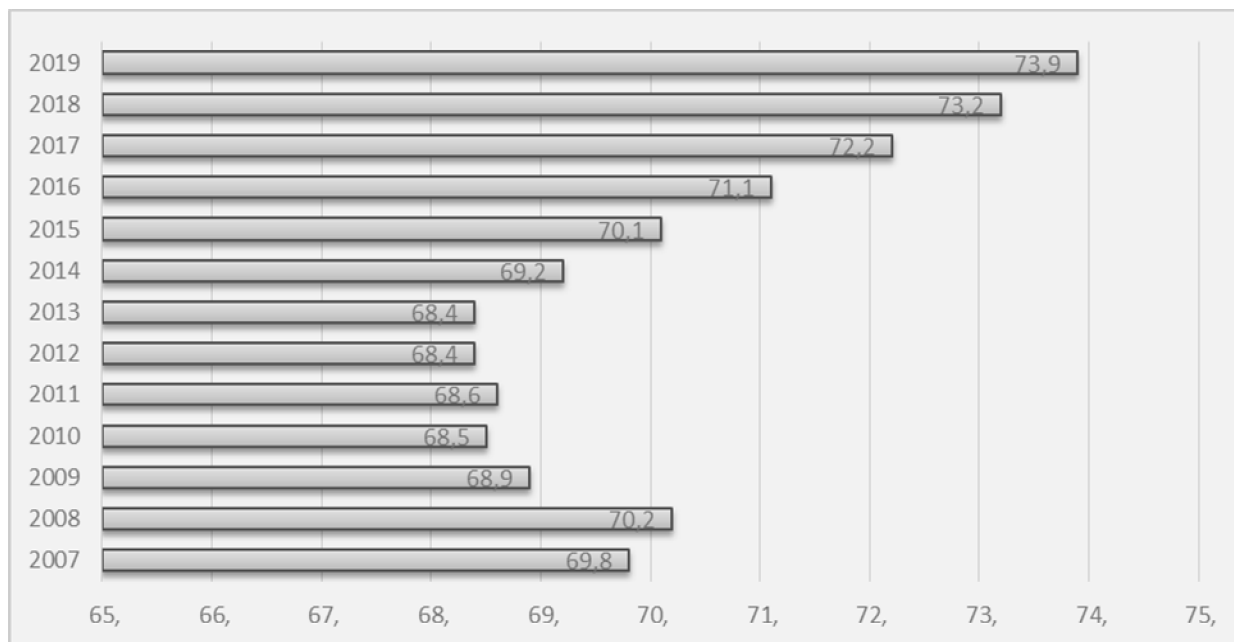


Рис. 2.21. Динаміка зайнятості в ЄС–28, 2007–2019 рр., %⁶⁰²

Проаналізовані дані Європейської комісії засвідчують, що не відразу після закінчення кризи простежуємо поліпшення умов на ринку праці в ЄС. Так, упродовж 2011–2013 рр. рівень безробіття стабільно зростає, досягнувши рекордного рівня 10,9 %. Важливу роль відіграли демографічні чинники, що пов'язані зі старінням населення та зовнішньою мобільністю молоді. Починаючи з 2014 р. рівень почав знижуватися, що зумовлено зростанням ВВП, динамічним приватним споживанням, покращенням очікувань учасників ринку та створенням сприятливих умов праці, а також структурними реформами.

⁶⁰¹ Labour market and wage developments in 2008. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication16040_en.pdf

⁶⁰² Employment rate by sex, age group 20–64. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10&lang=en

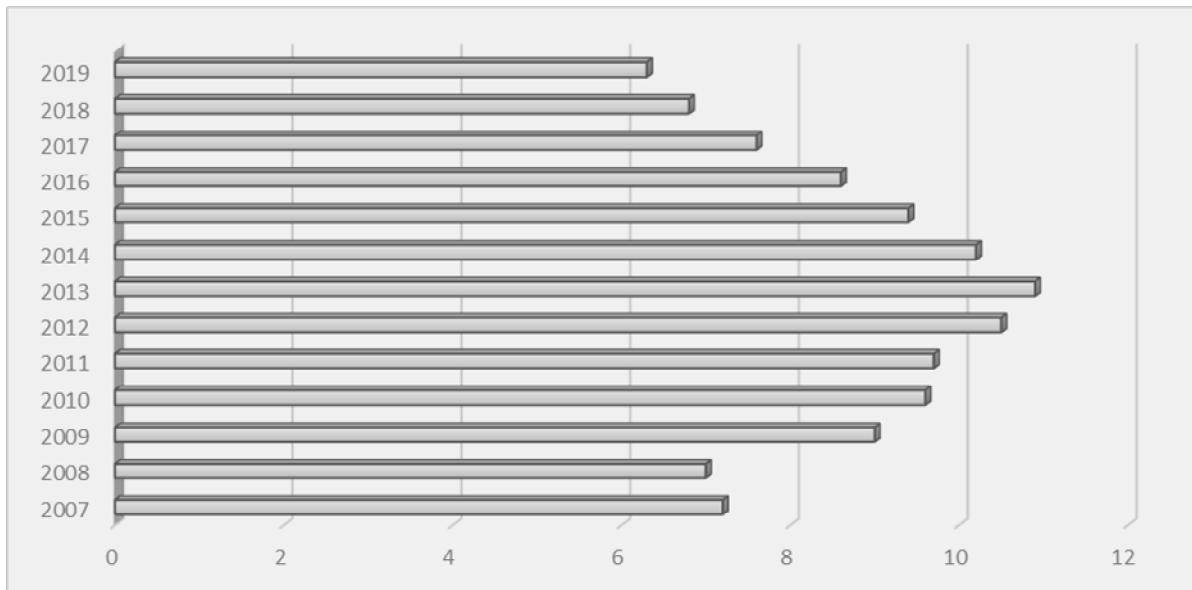


Рис. 2.22. Динаміка безробіття в ЄС–28, 2007–2019 рр., %⁶⁰³

Швидкі темпи відновлення економічного зростання у ЄС упродовж 2017–2018 рр. позитивно вплинули на умови на ринку праці, які теж продовжували покращуватись у цей період.

Однією з головних цілей стратегії «Європа–2020» р. було зростання зайнятості населення в ЄС до 75 % у 2020 р. і Союз рухається у цьому напрямі. Так, у 2019 р. рівень зайнятості в ЄС–28 становив 73,9 % – це найвищий середньорічний показник за всю історію Євросоюзу. Проте наявні відмінності між країнами. Так, наприклад, цей показник лише у п'яти країнах ЄС перевищив 80 % – у Швеції (82,1 %), Німеччині (80,6 %), Чехії (80,3 %), Естонії (80,2 %) та Нідерландах (80,1 %). Ще у 13 державах-членах Євросоюзу показник зайнятості становив 75 % або вище.

З іншого боку, рівень зайнятості був далеким від мети ЄС, тобто нижче 70 %, у Румунії (70,9 %), Бельгії (70,5 %), Іспанії (68 %), Хорватії (66,7 %), Італії (63,5 %). Найнижчий показник у Греції – 61,2 %⁶⁰⁴.

У вересні 2019 р. рівень безробіття впав до найнижчого рівня з початку 2000-х – 6,3 % та 7,5 % у ЄС та єврозоні, відповідно. Рівень безробіття продовжував зменшуватися майже в усіх державах-членах. Проте найвищий показник торік зафіксовано у Греції (17,3 %) й

⁶⁰³ Total unemployment rate, %. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00203>

⁶⁰⁴ Employment rate by sex, age group 20–64. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10&lang=en

Іспанії (14,1 %). З іншого боку, найнижчий рівень безробіття простежуємо в Чехії (2 %), Німеччині (3,2 %) та Польщі (3,3 %). Торік цей показник у ЄС знизився до 6,3 %, що менше, ніж докризовий рівень 2008 р. (7 %) ⁶⁰⁵.

Утім виклики європейській економіці зберігаються, особливо у державах-членах, що найбільше постраждали від кризи, де зберігаються великі відмінності в ефективності ринку праці.

Ще одним викликом для ЄС стала пандемія COVID-19. За підрахунками Євростату, у березні 2020 р. 14,141 млн. осіб у ЄС–27, зокрема 12,156 млн – у євроні, були безробітними. Порівняно з лютим 2020 р. кількість безробітних збільшилася на 241 тис. в ЄС та 197 тис. у євроні.

У березні 2020 р., коли держави-члени євроні почали широко впроваджувати стримувальні заходи проти COVID-19, рівень безробіття становив 7,4 % порівняно з 7,3 % у лютому 2020 р.; тоді як цей показник загалом по ЄС–27 у березні 2020 р. становив 6,6 % порівняно з 6,5 % у лютому 2020 р.

Нинішня економічна криза нівелювала значну частину прогресу, досягнутого в Європі з 2000 р. Очікується, що безробіття в усьому ЄС зросте цього року до 9 % внаслідок пандемії коронавірусу та карантинних заходів, застосованих національними урядами. Передбачається, що серед європейських країн найвищий рівень безробіття буде у Греції – 19,9 %, Іспанії – 18,9 %, тоді як у Німеччині – найнижчий (4 %) ⁶⁰⁶.

Відповідно до оцінок консалтингової фірми McKinsey рівень безробіття у ЄС–27 у 2020 р. досягне максимального рівня – 7,6 %, а у 2021 р. – рівня 11,2 % (за найгіршим сценарієм). Відновлення до рівня 2019 р. відбудеться 2024 р. ⁶⁰⁷.

Кейс 1. Для молоді у віці від 16 до 29 років у Шотландії в Східному Ейрширі знайти роботу стало легше завдяки Ініціативі з

⁶⁰⁵ Total unemployment rate, %. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00203>

⁶⁰⁶ Unemployment rate forecasts in Europe 2020–2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/1115276/coronavirus-european-unemployment/>

⁶⁰⁷ McKinsey predicts near doubling of unemployment in Europe. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-jobs/mckinsey-predicts-near-doubling-of-unemployment-in-europe-idUSKBN2210UZ>

працевлаштування молоді Східного Ейрширу. Проєкт реалізований упродовж 2015–2018 рр. Загальний бюджет становив 3,2 млн євро. Внесок Європейського соціального фонду – 2,1 млн євро. Проєкт надавав різноманітну підтримку молоді, як-от: субсидування заробітної плати, підготовка до працевлаштування, перехідна зайнятість й акредитоване професійне навчання. Мета проєкту – щоб молодь отримала хорошу пропозицію щодо працевлаштування, освіти, навчання або стажування. Приклад успіху – вісімнадцятирічний Рейган Келлі, який отримав індивідуальну допомогу з пошуку роботи від тренера, що провів двотижневий курс із працевлаштування. Сьогодні юнак завдяки субсидуванню заробітної плати проєктом працює підмайстром і далі навчається для нової кар’єри.

Кейс 2. Тисячі людей отримали допомогу в пошуку роботи в Ломбардії (Італія) завдяки схемі, що надає безробітним ваучери, які вони можуть використовувати для оплати послуг на ринку праці. Назва проєкту – «Єдиний ваучер зайнятості». Він тривав із жовтня 2013 по грудень 2015 рр. Загальний бюджет – 62 млн євро. Внесок Європейського соціального фонду – 26,5 млн євро. Проєкт дав змогу вибрати варіанти, які найкраще підходять для конкретної ситуації, зокрема навчання, стажування та програми підприємництва. Після досягнутих позитивних результатів він визнаний як модель політики зайнятості та навчання в Ломбардії, що призначена для підтримки громадян упродовж їхнього активного життя. Тобто ініціатива продовжена на новій фазі з новим співфінансуванням від ЄСФ.

Кейс 3. Упродовж 2016–2021 рр. ЄСФ фінансує проєкт «Один планшет на дитину (One Tablet per Child)» на Мальті, щоб допомогти країні досягти орієнтирів ЄС у галузі освіти. Він дає змогу дітям ефективно продовжувати навчання під час пандемії. Як впливає з назви, проєкт допоміг Міністерству освіти та зайнятості Мальти забезпечити кожного студента 4, 5 та 6 років навчання планшетним комп’ютером. Це також створило стійку, надійну основу для цифрового викладання та навчання, яке виявилось життєво важливим в останні місяці. Проєкт також надав школам потрібне програмне забезпечення для управління аудиторією, освітні програми, а також провів повну підготовку персоналу: майже 2 000 вчителів по всій країні змогли підвищити кваліфікацію та перекваліфікуватися, щоб

максимально використовувати нову технологію. З моменту початку проєкту розповсюджено 11 479 планшетів.

Кейс 4. Понад 150 безробітних на північному заході Польщі проходять навчання, отримують професійну консультацію або фінансову підтримку для розвитку власного бізнесу завдяки безкоштовній допомозі від проєкту «Активізація безробітних віком від 30 років на ринку праці Бялогардського повіту (Białogard powiat)». Бюро праці у Бялогарді створило «Професійну активізацію безробітних» за допомогою фінансування ЄСФ для підтримки безробітних людей старше 30 років. Проєкт особливо був зорієнтований на людей із найбільш важкодоступних груп: старше 50 років, тривалих безробітних, із інвалідністю та низько кваліфікованих працівників. Після того, як кожна людина отримала безкоштовну індивідуальну підтримку, яка допоможе їм спланувати свою кар'єру, їм запропоновано вибір декількох варіантів, залежно від ситуації: профорієнтацію, працевлаштування або стажування, професійну підготовку, кошти для початку нового бізнесу або на придбання обладнання чи модернізацію робочого місця тощо. Рената була лише однією з багатьох людей, яким допомагав проєкт. Вона скористалася запропонованим фінансуванням для розширення власного бізнесу, що сьогодні процвітає. Проєкт на 85 % співфінансується з ЄСФ у межах Регіональної оперативної програми Західнопоморського воєводства на 2014–2020 рр.

Питання для самоконтролю

1. Як ЄС визначає соціальну інклюзію?
2. Як у Договорі про функціонування ЄС формулюються цілі у сферах зайнятості і соціальної політики?
3. Який механізм сприяє щорічній координації політики між державами-членами й інституціями ЄС?
4. Чи мають право громадяни Євросоюзу працювати в іншій країні ЄС без потреби отримання дозволу на роботу, проживати та залишатися там навіть після закінчення роботи?
5. Які фонди Європейського Союзу мають на меті інвестувати в людей, гарантуючи, що вони забезпечені належними навичками, потрібними для розв'язання викликів і змін на ринку праці?

6. Навколо яких трьох категорій структурований Європейський стовп соціальних прав?
7. Який рекордний рівень безробіття в ЄС та коли він був досягнутий?

Тема 27

Освіта, навчання, молодь

Освіта суттєво визначає рівень життя. *У європейців із закінченими 9 класами школи втричі більша вірогідність жити в бідності та соціальній ізоляції, ніж у людей із вищою освітою.* До такого висновку прийшли автори дослідження Єврокомісії «Освіта та навчання: моніторинг за 2017 р.». Освіта – четверта найбільша стаття видатків у країнах ЄС після соціального захисту, охорони здоров'я та надання державних послуг. Інтерес Євросоюзу до галузі освіти (на відміну від освітніх програм) почав розвиватися після саміту в Лісабоні в березні 2000 р., на якому глави держав ЄС та Європейська рада закликали міністрів освіти Євросоюзу замислитися над «конкретними цілями» системи освіти для її вдосконалення.

В ЄС за освіту відповідальні держави-члени. Інституції Євросоюзу відіграють допоміжну роль в освітніх процесах. Відповідно до ст. 165 Договору про функціонування ЄС Союз *«сприятиме розвитку якісної освіти шляхом заохочення співпраці між державами-членами, проведення заходів, які мають на меті збільшення рівня мобільності громадян, розробки спільних освітніх програм, обміну інформацією і вивчення мов Європейського Союзу. Договір також містить зобов'язання сприяти безперервному навчанню всіх громадян Союзу».*

Завдання освіти в європейському контексті – сприяння розвитку громадянської свідомості, що ґрунтується на таких цінностях, як-от: солідарність, демократія, рівноправність і взаємоповага. Важливі елементи освіти – повага до культурної й етнічної ідентичності і, водночас, боротьба з різними формами шовінізму та ксенофобії. Саме тому базовий елемент освітньої політики – вивчення іноземних мов й отримання знань про інші країни.

2001 р. Єврокомісія ухвалила Меморандум про навчання впродовж усього життя, яким розпочала процес консультацій по всій

Європі для визначення когерентних стратегій і практичних шляхів стимулювання навчання для всіх упродовж життя. Результати консультацій покладено в основу плану дій, опублікованого 21 листопада 2001 р. під назвою «Повідомлення з реалізації європейського простору довготривалого навчання». Ухвалення цього документа сприяє втіленню визначеної Лісабонською конвенцією стратегічної мети, щоб Європа стала найбільш конкурентоспроможним і динамічним (таким, що ґрунтується на знаннях) суспільством у світі.

14 лютого 2002 р. освітня рада обговорювала можливість створення європейського простору довготривалого навчання. «План розвитку європейської освіти», ухвалений у лютому 2002 р. на зібранні освітньої ради, передбачає поліпшення якості й ефективності системи освіти, полегшення доступу до освіти для кожного та створення освітньої бази для зовнішнього світу. Його головні завдання: країни ЄС повинні мати найвищий показник у світі у сфері освіти та навчання; система освіти та навчання має бути взаємопов'язана так, щоб давати змогу громадянам вільно пересуватися й отримувати кращу освіту, зробити можливим застосування освіти будь-де в ЄС, незалежно від того, де її отримано; європейці будь-якого віку повинні мати доступ до тривалого навчання.

ЄС підтримує держави-члени в їхніх зусиллях забезпечити найкращу освіту та навчання для своїх громадян. Він також сприяє багатомовності в Європі, допомагаючи викладанню та вивченню мов, заохочуючи мобільність студентів, слухачів, викладачів і молоді й обмін інформацією та досвідом.

ЄС встановлює межі для країн-членів для обміну найкращими практиками та навчання один в одного, щоб: зробити життя та мобільність упродовж життя реальністю; підвищити якість й ефективність освіти та навчання; сприяти справедливості, соціальній згуртованості й активному громадянству; посилити творчість, інноваційність і підприємництво.

Для досягнення цілей, визначених у сфері освіти та навчання, ЄС здійснює політику у таких галузях, як-от: виховання та догляд змалку, школи, професійне навчання, освіта та навчання дорослих.

Завдяки програмі Erasmus+ Євросоюз також забезпечує фінансування, інструменти та ресурси для людей, організацій і

реформування політики в таких сферах, як-от: освіта, навчання та розвиток для студентів, слухачів й освітян за кордоном, можливості за кордоном для молоді та молодіжних працівників; можливості організацій розвивати партнерські відносини для інновацій у сфері освіти, навчання та молоді; обмін знаннями та реформа політики для підтримки зростання, робочих місць, справедливості та соціального включення в межах Європи.

Правова основа політики ЄС у сферах освіти та молоді – ст. 165–166 ДФЄС та низка актів вторинного законодавства (регламентів та рішень), рекомендацій. Наприклад, Регламент № 1288/2013 Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2013 р. щодо заснування Еразмус+ – програми Союзу з освіти, навчання, молоді і спорту⁶⁰⁸ створив правову основу реалізації програми Еразмус+ у 2014–2020 рр.

Інституційно реалізацію цих політик забезпечують Європейський парламент і Рада, які затверджують законодавчі акти в межах звичайної законодавчої процедури (п. 4 ст. 166 ДФЄС), та Європейська комісія, у структурі якої відповідні функції покладені на Генеральний директорат з освіти, молоді, спорту і культури (DG EAC)⁶⁰⁹. Упродовж 2019–2024 рр. ці питання курує Марія Габріель – Комісар з інновацій, досліджень, культури, освіти й молоді. Безпосередню реалізацію програм у сфері освіти та молоді забезпечує Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури (EACEA)⁶¹⁰.

Загалом **рівні освіти в ЄС** організовані відповідно до Міжнародного стандарту освіти ЮНЕСКО (International Standard Classification of Education) 2011 р.

ISCED 0: освіта в ранньому віці (Early childhood education). Програми на цьому рівні зазвичай запроваджують для дітей організоване навчання поза сімейним контекстом. Вони розроблені з

⁶⁰⁸ Regulation (EU) No 1288/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing ‘Erasmus+’: the Union programme for education, training, youth and sport. *OJ. L* 347. P. 50–73. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1288&qid=1395671967554>

⁶⁰⁹ Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/education-youth-sport-and-culture_en

⁶¹⁰ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA). URL: https://ec.europa.eu/info/departments/education-audiovisual-and-culture_en

цілісним підходом до ранньої підтримки пізнавального, фізичного, соціального й емоційного розвитку дітей. ISCED рівень 0 належить до програм раннього дитинства.

Загалом систему організації дошкільного навчання можна поділити на *два типи*⁶¹¹: 1) розділення на програми для дітей молодшого віку (до 2 років) та 2) дошкільне навчання (від 3 років). Ця система діє в більшості країн ЄС. Лише в Німеччині, Фінляндії, Італії, Латвії, Люксембурзі, Швеції, Словенії – єдина система для всіх дітей дошкільного віку. Зазвичай нею управляє єдиний державний орган – міністерство освіти. Також наявні єдині вимоги до кваліфікації вчителів, наприклад, вища освіта. Дошкільна освіта обов'язкова у більшості країн ЄС, крім Ірландії, Італії, Словаччини.

ISCED 1: початкова освіта (Primary education). Програми на цьому рівні зазвичай розроблені, щоб надати учням фундаментальні навички в галузі читання, письма та математики (тобто грамотності й освіченості) й створити міцну основу для вивчення та розуміння основних напрямів знань, особистісного та соціального розвитку, підготовки до нижчої середньої освіти. Вік, як правило, – єдина вимога для вступу на цьому рівні: не менше як 5 років або не старше 7 років. Зазвичай початкова освіта триває 6 років, хоча може бути від чотирьох до семи років.

ISCED 2: нижча середня освіта (Lower secondary education). Програми на цьому рівні зазвичай розроблені з урахуванням результатів навчання ISCED рівень 1. Учні вступають до рівня ISCED 2, як правило, у віці 10–13 років (звичайний – 12 років).

ISCED 3: вища середня освіта (Upper secondary education). Програми на цьому рівні зазвичай розроблені для завершення середньої освіти під час підготовки до вищої освіти або надання навичок, що стосуються зайнятості. Учні виходять на цей рівень у віці 14–16 років.

ISCED 4: профільна/професійна освіта (Post-secondary non-tertiary education) забезпечує досвід навчання, заснований на середній освіті, підготовку до виходу на ринок праці, а також до вищої освіти.

⁶¹¹ Освіта впливає на рівень життя: Як вона змінюється в країнах ЄС? URL: <https://medium.com/@euukrainecoop/education-in-eu-countries-6f0b332592e1>

Завершення програми рівня 3 ISCED потрібне для вступу до програм рівня 4 ISCED.

ISCED 5: вища освіта короткого циклу (Short-cycle tertiary education). Програми на цьому рівні часто призначені для надання студентам професійних знань, навичок і компетентностей. Зазвичай вони практично зорієнтовані. Вступ до програм ISCED рівня 5 вимагає успішного завершення ISCED 3 або 4 рівня з доступом до вищої освіти.

ISCED 6: бакалаврський або еквівалентний йому рівень (Bachelors' or equivalent level). Програми на цьому рівні часто призначені для того, щоб забезпечити учасників проміжними академічними та/або професійними знаннями, вміннями та навичками, що ведуть до першого ступеня кваліфікації або еквівалентного йому. Вступ до цих програм зазвичай вимагає успішного завершення програми ISCED рівня 3 або 4 з доступом до вищої освіти. Крім того, може бути вимога успішно скласти вступні іспити. Іноді можливий вступ або перехід на рівень 6 ISCED після успішного завершення ISCED 5.

ISCED 7: рівень магістра або еквівалентний рівень (Master's or equivalent level). Зазвичай програми на цьому рівні мають теоретичну основу, але можуть охоплювати практичні складники. Вони інформуються про стан найсучасніших досліджень та/або найкращу професійну практику. Їх традиційно пропонують університети й інші заклади вищої освіти.

Рівень доктора філософії (Doctorate/PhD). Більшість докторантур у Європі триває близько 3 або 4 років. Для отримання цього рівня варто спочатку мати ступені бакалавра та магістра. Для заявки зазвичай потрібно подати науково-дослідну пропозицію, в якій окреслено досягнення.

Також можна отримати багато інших кваліфікацій вищої освіти, наприклад, професійні дипломи тощо.

Надзвичайно велику увагу в країнах ЄС приділяють **вивченню мов у школах**. Учні мають досягти рівня «незалежного користувача» у своїй першій іноземній мові до закінчення школи. У навчальних програмах майже всіх країн усі чотири навички спілкування (слухати, говорити, читати та писати) вважають однаково важливими після закінчення обов'язкової освіти. Крім того, більшість країн

встановлюють однаковий рівень досягнень для кожної з чотирьох навичок спілкування.

Більшість країн ЄС вимагають рівня А2 з першої іноземної мови наприкінці нижчого рівня середньої освіти та В2 наприкінці вищого рівня середньої освіти. Мінімальні вимоги до другої іноземної мови у більшості країн – А1–А2 наприкінці нижчого рівня середньої освіти і В1 наприкінці вищого рівня середньої освіти.

Більшість європейських країн надають мовну підтримку новоприбулим учням-мігрантам, які визначають тип освітньої підтримки. Мова навчання для таких студентів існує приблизно в третині європейських країн. У Греції, Латвії, Швеції, Норвегії та Кіпрі усі новоприбулі учні проходять оцінку мовою шкільного навчання (принаймні на деяких рівнях освіти). Деякі інші системи освіти (Бельгія (Фламандська спільнота), Хорватія та Австрія) оцінюють рівень володіння мовою навчання всіх учнів на конкретних етапах, щоб визначити, чи потрібна підтримка. У решті Європи прийом новоприбулих учнів – це здебільшого питання автономії школи, а установи вільні встановлювати власні процедури оцінки.

У більшості країн початковий вік першої іноземної мови як обов'язкового предмета коливається від 6 до 8 років на першому році початкової освіти. У Бельгії (німецькомовна спільнота) всі діти, які навчаються до дошкільної освіти, починають вивчати французьку вже з 3 років. В Іспанії ранній початок відбувається також у чотирьох автономних громадах (Кантабрія, Кастилія-ЛаМанча, Кастилія і Леон і Комунідад Валенсія). На іншому кінці шкали було Сполучене Королівство (Уельс і Північна Ірландія), де школи зобов'язані пропонувати іноземні мови, але учні не зобов'язані вивчати їх. Однак нова політика, яка повинна повністю реалізуватися до 2021 р., означає, що всі почнуть вивчати іноземну мову з 5 років.

Обов'язкова іноземна мова встановлена у половині європейських освітніх систем. Конкретна обов'язкова іноземна мова визначена як певна іноземна мова, яку повинні вивчати усі учні незалежно від їхнього освітнього шляху чи типу школи. Англійська мова обов'язкова у більшості освітніх систем.

Формування європейського освітнього простору визнано основним завдання діяльності ЄС в освітній сфері. 25 травня 1998 р. міністри освіти Франції, Італії, Великої Британії та Німеччини

підписали Сорбонську декларацію «Про гармонізацію європейської системи вищої освіти», завдання якої – створення відкритого європейського простору вищої освіти, який має стати конкурентоспроможним на світовому ринку освітніх послуг. Основна ідея цих документів – двоступенева структура вищої освіти, використання системи накопичення та трансферу кредитів (ECTS), міжнародне визнання бакалавра фахівцем із вищою освітою, що надає особі кваліфікацію та право продовжувати навчання за програмами магістра.

19 червня 1999 р. міністри освіти 29 європейських країн підписали *Болонську декларацію*, яка започаткувала т. зв. «Болонський процес», який сьогодні охопив майже всю Європу. Його головна мета полягає у консолідації зусиль наукової й освітянської громадськості та урядів країн Європи для істотного підвищення конкурентоспроможності європейської системи науки та вищої освіти у світовому вимірі (наприклад, упродовж останніх 15–20 років вона значно поступається американській системі), а також для підвищення ролі цієї системи в суспільних перетвореннях. Особливу увагу надано саме системі вищої освіти, яка відіграє ключову роль у розвитку сучасного суспільства, сприяючи соціальному, культурному, політичному й економічному розвитку, популяризації загальноєвропейських етичних і культурних цінностей та підготовці лідерів майбутнього.

Болонський процес – загальноєвропейська стратегія реформування вищої освіти, яка зосереджена на трьох елементах: 1) переході європейських закладів вищої освіти на триступеневу структуру (бакалавр – магістр – доктор); 2) забезпеченні якості вищої освіти, зокрема створенні незалежних агенцій, що стежать за якістю вищої освіти в країнах-учасницях, і 3) визнанні кваліфікацій та періодів навчання, здобутих студентами в різних закладах вищої освіти Європи.

Розроблена в межах Болонського процесу Європейська система накопичення та трансферу кредитів (ECTS) для забезпечення мобільності студентів спрощує розуміння та порівняння навчальних програм і досягнень студентів. Системою запроваджено єдину міждержавну процедуру виміру та порівняння результатів навчання студентів, їх академічного визнання між закладами вищої освіти.

У межах *програм зовнішньої допомоги в сфері освіти* Європейська комісія здійснює низку заходів, які доповнюють внутрішні програми ЄС і мають таку мету: надання підтримки країнам-партнерам у сфері реформування систем вищої освіти; популяризація спільних цінностей і глибше порозуміння між людьми та культурами; сприяння розвитку Євросоюзу як світового центру вдосконалення освіти та підготовки, що забезпечить процвітання Європи й економічне зростання; поліпшення якості послуг і людських ресурсів у ЄС через спільне навчання й обмін досвідом.

*Програма Темпус*⁶¹² (Транс'європейська програма мобільності для навчання в університетах, заснована 1990 р.) – освітня програма, яка підтримує модернізацію системи вищої освіти і створює простір для співпраці в країнах-партнерах Європейського Союзу. Темпус фінансує міжуніверситетське співробітництво у таких сферах, як-от: розробка навчальних програм, управління вишами, взаємодія науковців і громадянського суспільства, партнерство освіти та бізнесу, а також структурні реформи в системі вищої освіти.

В основу програми покладено усвідомлення важливої ролі закладів вищої освіти у процесі соціального, економічного та культурного розвитку. Саме вони джерела спеціальних знань, людських ресурсів і центри підготовки нової генерації політичних лідерів. Програма надає країнам-партнерам змогу обирати для себе пріоритетні напрями реформування та заохочує всіх зацікавлених виявляти ініціативу, шукати інноваційні підходи, створювати новітні освітні продукти та послуги.

Темпус реалізується через проекти, які зініційовані, розроблені та втілені на основі партнерства. Партнерство реалізується через консорціуми організацій-бенефеціарів, серед яких – заклади вищої освіти, науково-дослідні інституції, міністерства, незалежні агенції із забезпечення якості освіти, державні, приватні й громадські організації, професійні мережі, асоціації ректорів, викладачів, студентів, працедавців й інші організації, які працюють у сфері вищої освіти країн-членів ЄС і країн-партнерів.

⁶¹² Інформацію підготовлено за даними сайту «Національний Темпус/Еразмус+ офіс в Україні». URL: <https://www.templus.org.ua/uk/templus/what-is-templus/159-programa-templus-detalnij-opis.html>

Вимоги до партнерства відповідно до спрямування проєктів: для національних проєктів – мінімум 6 закладів вищої освіти (ЗВО): три університети з трьох різних країн-членів Європейського Союзу і три – з країни-партнера (наприклад, України); для багатонаціональних проєктів – мінімум 7 закладів вищої освіти: три виші з трьох різних країн-членів Європейського Союзу і по два – з двох країн-партнерів.

*Програма Еразмус Мундус*⁶¹³ – освітня програма Європейського Союзу, спрямована на активізацію міжнародної співпраці та підвищення мобільності студентів, викладачів, науковців європейських університетів і закладів вищої освіти третіх країн на всіх континентах. Намагаючись перетворити Європейський Союз на світового лідера в освіті, а європейські виші – на основні осередки знань й інновацій, програма Еразмус Мундус також ставить за мету сприяння взаєморозумінню між людьми, активізацію міжкультурного та міжособистісного діалогу.

Еразмус Мундус започаткована Європейським Союзом 2004 р. для країн, які не входять до ЄС. Студенти старших курсів і науковці з різних країн, зокрема і з України, мають змогу отримувати стипендії від Євросоюзу для продовження навчання або проведення наукових досліджень у країнах ЄС. Програму Еразмус Мундус названо так на честь видатного голландського вченого XV століття, гуманіста і теолога Еразма Роттердамського (1465–1536 рр.), який багато мандрував Європою, навчався та працював у різних університетах і ще тоді, майже пів тисячоліття тому, зрозумів переваги мобільності та міжнародної співпраці в освіті та навчанні. Латинське слово «mundus» означає «світ» і відображає глобальну та міжкультурну зорієнтованість програми.

Усі заходи, передбачені Еразмус Мундус, здійснює Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури (EACEA) під керівництвом Генерального директорату Європейської комісії з освіти, молоді, спорту і культури (DG EAC) і Бюро співпраці EuropeAid (Генеральний директорат Європейської комісії з питань зовнішньої допомоги (DG AIDCO)).

⁶¹³ Інформацію підготовлено за даними сайту «Національний Темпус/Еразмус+ офіс в Україні». URL: <https://www.tempus.org.ua/uk/osvitni-programy-es-dlja-universytetiv-ta-studentiv/erazmus-mundus-2009-2013/91--2009-2013.html>

Напрями (компоненти) програми Еразмус Мундус:

Компонент 1 – спільні курси та програми: спільні, розроблені за участю консорціуму університетів, магістерські (1a) та докторські (1b) програми; стипендії для тих студентів, які обирають ці програми; стипендії для підготовки та викладання спільних програм і проведення досліджень у межах навчання.

Участь у цьому компоненті програми можуть брати:

1) студенти або випускники, які вже здобули вищу освіту (ступінь бакалавра, магістра або їх еквіваленти), аспіранти, докторанти, молоді науковці. Охочим навчатися за програмою Еразмус Мундус потрібно обрати програму зі списку і подати заявку, дотримуючись інструкцій і рекомендацій розробників курсу;

2) науковці та викладачі на запрошення своїх колег із європейських університетів теж можуть долучитися до розробки курсів і програм Еразмус Мундус (за чинними умовами, треті країни, зокрема Україна, не можуть бути заявниками на створення консорціуму та розробку курсів і програм Еразмус Мундус).

Вимоги до претендентів на стипендію програми Еразмус Мундус поділяють на дві групи: загальні вимоги до потенційних учасників (студенти повинні мати високу мотивацію і високий рейтинг у навчанні та вільно володіти іноземними мовами, що підтверджено відповідними сертифікатами; правильно заповнити і своєчасно надіслати аплікаційну форму, надати всі потрібні документи); специфічні вимоги, які розробляють члени консорціуму, який готував обрану претендентом навчальну програму та веде викладання за нею.

Компонент 2 – партнерство Еразмус Мундус (колишній напрям Еразмус Мундус «Вікно зовнішньої співпраці»): налагодження партнерства між університетами ЄС і третіх країн для обміну студентами (бакалаврський, магістерський, докторський рівні) та науково-педагогічними кадрами; стипендії для студентів, викладачів, учених із європейських закладів вищої освіти та третіх країн.

За цим компонентом програми з конкретною метою утворюється партнерство між європейськими університетами та ЗВО третьої країни або групи країн. Передбачено двосторонній обмін, тож у межах утвореного партнерства в українських вишах можуть викладати зарубіжні викладачі і навчатися студенти-іноземці.

Участь у цьому компоненті програми можуть брати: 1) заклади вищої освіти та науково-дослідні інституції з країн ЄС і третіх країн, але вони не можуть самостійно подавати заявки на участь від імені цілого консорціуму, партнерства або мережі – заявку подає один із ЗВО Євросоюзу, учасник Хартії Еразмус Мундус; 2) студенти, аспіранти, докторанти, науковці та викладачі закладів вищої освіти країн-членів ЄС і третіх країн. Максимальна кількість учасників партнерства – 20 ЗВО (не менше п'яти із трьох різних країн-членів).

Компонент 3 – проєкти з пропагування освіти загалом і міжнародної співпраці в освіті зокрема. В епоху економіки знань додану вартість й економічне зростання досягають за рахунок освіти й інновацій. Відповідно, університети перетворюються на центри, де акумулюються знання та народжуються інновації. Проєкти в межах цього компонента спрямовані на підвищення привабливості вищої освіти в ЄС, її пропагування в третіх країнах, посилення міжкультурної співпраці, поширення та поглиблення міжкультурного діалогу.

Участь у цьому компоненті програми можуть брати: 1) заклади вищої освіти та науково-дослідні інституції з країн-членів Євросоюзу і третіх країн; 2) інші організації освітньої галузі, зорієнтовані на підтримку розвитку сфери вищої освіти. Мінімальний склад партнерства – мінімум три інституції країн ЄС та дві – з інших країн, які можуть брати участь у програмі Еразмус Мундус.

Програма Жана Моне (Jean Monnet Programme) – це одна з освітніх програм Європейського Союзу, мета якої полягає у підвищенні рівня знань і поінформованості суспільства в ЄС і за його межами про європейську інтеграцію через заохочення викладацької та дослідницької діяльності з цього питання, зокрема в сфері відносин Євросоюзу з іншими країнами та міжлюдського і міжкультурного діалогу. Починаючи з 2007 р. вона інтегрована в загальнішу Програму навчання впродовж життя (Lifelong Learning Programme) нарівні з такими освітніми програмами, як Еразмус Мундус. У межах програми Жана Моне Європейська комісія виділяє кошти університетам на започаткування викладання дисциплін, пов'язаних із тематикою європейської інтеграції та розвитку наукової діяльності в цій сфері. Предмети загалом стосуються розбудови ЄС, європейського права, європейської економіки та політики, історії

європейської інтеграції тощо. Програму Жана Моне названо на честь Жана Моне (Jean Monnet) – одного з «батьків-засновників» Європейського Союзу, першого президента Вищого органа Європейського співтовариства з вугілля і сталі.

Основні напрями програми Жана Моне:

Модулі Жана Моне: короткотермінові курси з питань європейської інтеграції, зокрема щодо відносин ЄС з іншими країнами світу (обсягом не менше як 40 навчальних годин на рік). Фінансується розробка та викладання короткотермінових курсів, спеціально призначених для певних категорій громадян: студентів університетів, у навчальній програмі яких немає європейських студій; учителів загальноосвітніх шкіл, які відчують брак знань про ЄС, його устрій, систему управління, історію тощо; дорослого населення, представників громадянського суспільства, які не мали змоги дізнатися про європейську інтеграцію більше.

Професор/кафедра програми Жана Моне (Jean Monnet Chairs): створення спеціальних викладацьких посад/кафедр для викладачів, які спеціалізуються на питаннях європейської інтеграції (розробляють і викладають нові курси, керують науково-дослідницькою роботою). Такі викладачі мають вести дисципліни з європейської інтеграції принаймні 90 годин на один академічний рік.

Професор програми Жана Моне Ad Personam: гранти, що надають: 1) визнаним професорам, які мають доведений досвід викладання та публікації (до того ж досвід має бути бодай частково набутим в інших країнах) та/або 2) досвідченим професорам, які тривалий час працюють у сфері європейської інтеграції, підтвердили свою репутацію науково-дослідними проєктами, публікаціями, а також виступали організаторами заходів із поширення інформації про Європейський Союз і пропагування європейських студій на постійних засадах (конференції, дебати, форуми тощо).

Європейські центри вдосконалення програми Жана Моне (Centers of Excellence): підтримка діяльності центрів, утворених на базі університетів, асоціацій, мереж; заохочення до об'єднання людських й інформаційних ресурсів для проведення міждисциплінарних досліджень із питань європейської інтеграції й оприлюднення їх результатів через різні медіаресурси та комунікативно-інформаційні

заходи. Кожен такий центр має працювати під керівництвом професора програми Жана Моне.

Підтримка асоціацій професорів і вчених, які спеціалізуються на питаннях європейської інтеграції: фінансування асоціацій і мереж (юридичних осіб), які беруть участь у європейських студіях, заохочення їх до популяризації результатів своїх досліджень, залучення до мережі нових членів, налагодження постійного діалогу з громадянським суспільством.

Підтримка інформаційної та дослідницької діяльності, пов'язаної з європейською інтеграцією: фінансування заходів, спрямованих на проведення міждисциплінарних досліджень і поширення знань, стимулювання академічної полеміки, активізацію діалогу з громадянським суспільством через конференції, семінари, круглі столи, літні школи тощо.

Багатосторонні дослідницькі групи Жана Моне: підтримка міжнаціональних дослідницьких колективів (мінімум три професори програми Жана Моне з трьох різних країн) і дослідницьких продуктів, мета яких полягає у створенні інтегрованої академічної мережі зі спільним планом проведення досліджень і багатодисциплінарної взаємодії навчальних дисциплін, пов'язаних із європейською інтеграцією, а також популяризація результатів міждисциплінарних досліджень через медіа та комунікативні заходи.

Програму Жана Моне розроблено для закладів вищої освіти (університетів). Щоб взяти участь у програмі, виш повинен мати офіційне визнання й акредитацію у своїй країні. Крім того, у програмі можуть брати участь асоціації викладачів і дослідників із питань європейської інтеграції (залежно від типу гранту). Заявник обов'язково має бути юридичною особою.

Заявки на участь у конкурсах подають заклади вищої освіти країн-учасниць безпосередньо до Виконавчого агентства з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури через заповнення стандартної аплікаційної форми. Відбір університетів для участі у програмі Жана Моне здійснюється централізовано у Брюсселі, що дає змогу застосовувати єдині критерії до відбору кандидатів із усіх країн.

Лісабонська стратегія визнає, що знання, які ведуть до розвитку інновацій, – найбільша цінність Європейського Союзу, надто в

умовах глобалізації та зростання конкуренції в усіх галузях економіки. Високоякісні початкова, середня, професійна та вища освіта ще ніколи не були такими важливими, але в сучасному світі самої лише базової освіти недостатньо. Знання й уміння працівників потребують постійного вдосконалення, щоб належним чином відповідати на всі виклики суспільства, яке постійно розвивається. Сьогодні особливої ваги набуває термін **«навчання впродовж життя»**. Саме таке навчання – передумова для ефективної роботи й особистого розвитку. Воно дає кожній людині змогу повною мірою брати участь у житті суспільства.

Проте процес формування європейського освітнього простору ще триває. ЄС надає значну увагу «навчанню впродовж життя», здатному допомогти європейцям покращувати або змінювати кваліфікацію упродовж усього життя і, відповідно, краще інтегруватися на динамічному ринку праці Європи. «Навчання впродовж життя», згідно з європейською настановою, потрібно починати вже у дошкільному віці, приблизно з 3-х років. Якщо сьогодні в середньому 85 % маленьких європейців мають доступ до дошкільної освіти (із великими розбіжностями між країнами), то лише 78 % 20–24-річних громадян ЄС здобули повну середню освіту, тоді як решта залишає школу раніше. Окрім того, загалом у ЄС близько 17 % 15-річних дівчат і близько 30 % хлопців мають дуже низький рівень елементарних навичок читання та письма. Водночас, згідно з європейськими орієнтирами, принаймні 85 % школярів повинні отримувати повну середню освіту, а відсоток підлітків зі слабкими навичками читання та письма має зменшитися вдвічі. Для досягнення цієї мети школи зобов'язані запропонувати індивідуалізований підхід до кожного з учнів, а діти, що залишають школу раніше, повинні мати «другий шанс» у професійному навчанні.

Програма «Навчання впродовж життя» (Lifelong Learning Program), запроваджена 2007 р., визначила такі *базові компетенції*:

1. *Спілкування рідною мовою*: вміння висловлювати й інтерпретувати поняття, думки, почуття, факти і усно, і письмово.
2. *Спілкування іноземною мовою*: узагальнення, перефразовування, тлумачення чи переклад і міжкультурне розуміння.
3. *Математична, наукова та технологічна компетентність*: добре володіння численням, розуміння природного світу й уміння

застосовувати знання та технології для людських потреб (як-от: медицина, транспорт чи спілкування).

4. *Цифрова компетентність*: упевнене та критичне використання інформаційно-комунікаційних технологій для роботи, дозвілля та спілкування.
5. *Навчання вчитися*: вміння ефективно керувати власним навчанням, окремо або в групах.
6. *Соціальні та громадянські компетенції*: здатність ефективно та конструктивно брати участь у соціальному та робочому житті й активну та демократичну участь, особливо в усе різноманітніших суспільствах.
7. *Почуття ініціативності та підприємництва*: вміння перетворювати ідеї на дію завдяки творчості, інноваціям і ризику, а також планувати та керувати проєктами.
8. *Культурна обізнаність і вираження*: здатність оцінювати творчу важливість ідей, переживань й емоцій у різних засобах масової інформації, як-от: музика, література, візуальне та виконавське мистецтво.

Окремі *підпрограми* в межах «Навчання впродовж життя»:

- раннє навчання та шкільна освіта – програма Comenius: націлена на підтримку високого рівня мобільності в сфері освіти. Comenius створює умови для мобільності працівників середніх шкіл; зосереджує увагу на спільних проєктах занять у різних країнах. Програма виходить з того, що запровадження іноземних мов у ранньому віці може сприяти швидшому вивченню мов, покращенню мовних навичок рідної мови та кращій активності в інших сферах;
- професійна освіта – програма Leonardo: підтримує інновації та підвищення рівня професійної освіти (пілотні проєкти, проєкти стажування й обміну досвідом, розробки оглядів й аналізів, які стосуються професійної освіти, фахового консультування, однакових умов навчання, інноваційної підготовки відповідно до технологічних змін у системі професійної освіти), процеси співпраці між вишами та підприємствами, які спрямовані на переймання технологічних інновацій і вдосконалення мовних знань;

- вища освіта – програма Erasmus – міжнародна програма співпраці та мобільності у сфері вищої освіти, яку ініціювала та фінансує Європейська комісія (див. вище);
- освіта для дорослих – програма Grundtvig: Європейська комісія допомагає дорослим людям покращити свою компетентність, зокрема мовні навички, для адаптації до змін на ринку праці та в суспільстві.

У межах *молодіжної політики ЄС* упродовж 2017–2018 рр. розроблено 11 молодіжних цілей, які впливають на життя молоді та визначають виклики, зокрема: 1) зв'язок ЄС з молоддю; 2) рівність статей; 3) інклюзивне суспільство; 4) інформаційний і конструктивний діалог; 5) психічне здоров'я та добробут; 6) розвиток сільської молоді; 7) якісна зайнятість для всіх; 8) якісне навчання; 9) простір й участь для всіх; 10) зелена Європа сталого розвитку; 11) молодіжні організації та європейські програми.

Зважаючи на ці рекомендації, у листопаді 2018 р. Резолюція Ради ЄС затвердила Молодіжну стратегію Європейського Союзу в межах співпраці у молодіжній політиці, яка сприяє участі молоді в демократичному житті; підтримує її залучення в соціальних і громадських заходах; гарантує наявність у молоді відповідних ресурсів, щоб брати участь у житті суспільства.

Резолюція визнає, що молодь прагне контролювати своє життя, до того ж вона проходить кілька типових «переходів»: від освіти – до роботи, самостійного проживання, взаємодії та підтримки інших. Глобалізація, зміни клімату, технологічні зміни, популізм, дискримінація, соціальне виключення, фейки тощо провокують у молоді відчуття невпевненості у власному майбутньому.

Зважаючи на це, *Молодіжна стратегія ЄС на 2019–2027 рр.*, беручи за основу міжнародну систему прав людини, визначає такі принципи, яких варто дотримуватися у розробці будь-яких політик, що стосуються молоді: 1) рівність і недискримінація: боротьба з усіма формами дискримінації та просування гендерної рівності; 2) інклюзія: визнання того, що молодь ЄС має різне походження, потреби, життєві обставини, інтереси, тому потрібно розвивати діяльність, заходи та політики, щоб уся молодь, навіть із інвалідністю, могла брати участь; 3) участь: молодь – це ресурс суспільства, тому варто підтримувати й

заохочувати її право брати участь у розробці й утіленні політик, які впливають на неї; 4) глобальні, європейські, національні, регіональні та локальні виміри: при розробці й упровадженні політик ЄС потрібно брати до уваги особливості регіонального та місцевого рівнів; 5) дуальний підхід: політика з покращення життя молоді не повинна зосереджуватися лише на молодіжному середовищі; варто також брати до уваги й питання, які опосередковано стосуються молодих людей.

В основі стратегії – три ключові дії: 1) «залучити»: молодь слабо представлена в політичних структурах, але будь-яке рішення, яке ухвалюють сьогодні, у майбутньому матиме тривалий вплив на сучасне покоління молодих людей. Отже, варто залучати молодь до розробки, втілення й оцінки політик, які їх стосуються; застосовувати нові й альтернативні форми участі; 2) «поєднати»: відносини, обмін досвідом, зв'язок між людьми – основа солідарності та розвитку ЄС, цьому суттєво сприяє мобільність. Програми обміну та проєкти в межах Erasmus+, the European Solidarity Corps й інші програми не лише надають нові можливості для молоді, вони також посилюють обізнаність про її прагнення (це знання допомагає в розробці політик); 3) «надати повноваження»: заохочувати молодь брати відповідальність за своє життя; робота, зайнятість цьому сприяють. Варто покращити працевлаштування молоді, пропонувати тренінги з підвищення обізнаності, кваліфікації, заохочувати навчання у будь-яких формах.

Отже, у ЄС визнають величезну роль освіти для розбудови суспільства сталого розвитку та розробляють низку ініціатив, програм, проєктів, які націлені на допомогу в інтелектуальному та професійному розвитку не лише молоді, а й людей будь-якого віку.

Питання для самоконтролю

1. Хто відповідає за реалізацію освітньої політики в ЄС?
2. Які завдання освіти в європейському контексті?
3. Які рівні освіти впроваджено в ЄС?
4. Яка мета Болонського процесу?
5. У чому важливість програми «Навчання впродовж життя»?
6. Як ЄС розуміє роль молоді у розбудові Союзу?

Тема 28

Охорона здоров'я

Система охорони здоров'я в 27 державах-членах ЄС доволі різноманітна. Однак, незважаючи на організаційні та фінансові відмінності, вона побудована на загальних цінностях, як це визнано Радою Міністрів охорони здоров'я 2006 р.⁶¹⁴: універсальність, доступ до якісної допомоги, справедливість і солідарність. Охорона здоров'я – один із пріоритетних завдань у Європейському Союзі.

Оскільки дії ЄС в сфері охорони здоров'я здебільшого пов'язані зі стимулами та заходами співробітництва, саме Європейська комісія відіграє важливу підтримувальну роль, надаючи настанови й інструменти для сприяння співпраці, допомагаючи національним системам працювати ефективніше, а також визначаючи напрями діяльності та стратегічні плани в сфері охорони здоров'я.

Основні завдання в сфері охорони здоров'я:

- захист і покращення здоров'я громадян ЄС;
- підтримка модернізації інфраструктури охорони здоров'я;
- зростання ефективності систем охорони здоров'я європейського стандарту та рівня.

Стратегічні питання охорони здоров'я обговорюють представники національних органів влади та Європейської комісії в робочій групі з питань охорони здоров'я на високому рівні⁶¹⁵. Інституції ЄС, уряди держав-членів, регіональні, місцеві органи влади й інші зацікавлені групи сприяють реалізації стратегії охорони здоров'я Євросоюзу.

Комісія виділила пріоритетні напрями в сфері охорони здоров'я на 2016–2020 рр., ґрунтуючись на *викликах і потребах* сучасного світу: досягнення більшої економічної ефективності; конкурентоспроможність у взаємодії з безпекою; усунення глобальних загроз, спричинених мікроорганізмами; зменшення чинників ризику незаразних захворювань і сприяння вакцинації.

⁶¹⁴ Council Conclusions on Common values and principles in European Union Health Systems. *OJ*. C 146. 22.06.2006.

⁶¹⁵ Investing in health. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/policies/docs/swd_investing_in_health.pdf

ЄС впливає на національну політику охорони здоров'я через стимулювання перегляду національних систем фінансування медичних послуг, які в більшості західноєвропейських країн ґрунтуються на соціальному страхуванні, що передбачає перерозподіл т. зв. соціальних ризиків між поколіннями та людьми з різним рівнем доходів. ЄС також прагне забезпечити своїм громадянам доступ до медичних послуг у різних країнах Союзу, створити загальний механізм відшкодування збитків за медичне обслуговування, надане за межами країни постійного проживання, та запровадити «вільний рух медичних послуг».

У сучасному світі збільшуються ризики захворювань, що виникають і поширюються через особисті контакти. Цьому сприяють поява та поширення нових збудників, глобалізація подорожей, підвищення стійкості збудників хвороб до медикаментів, біотероризм. У зв'язку з цим ЄС дотримується у своїй діяльності таких **принципів**:

- прагне до узгодженості внутрішньої та зовнішньої політики. Комплексна глобальна політика в галузі охорони здоров'я вимагає інтегрованого залучення інших сфер (торгівля, фінансування, допомога в розвитку, міграція, безпека, зміна клімату тощо). Це також передбачає роботу та партнерство з усіма зацікавленими сторонами;
- пропагує цінності солідарності щодо справедливого й універсального покриття якісними медичними послугами;
- прагне відігравати провідну роль у протистоянні глобальним викликам у сфері охорони здоров'я, зокрема й для сталого розвитку;
- сприяє ефективному та пропорційному фінансуванню проєктів, що приносять користь для здоров'я усіх громадян, зокрема щодо розробки ефективних, доступних і зручних інноваційних медичних препаратів.

У травні 2020 р. Україну включили до складу Комітету з охорони здоров'я Європейського Союзу як спостерігача. На засіданнях комітету розглядаються питання про реакцію різних країн на виклики, які стоять перед світом через пандемію коронавірусу.

За допомогою ініціативи EU4Digital Європейський Союз підтримує розробку гармонізованих національних рамок для **електронної охорони здоров'я** і між країнами Східного партнерства⁶¹⁶, і в спільних з ними проєктах. На підтримку цих цілей у межах підпрограми «EU4Digital: підтримка цифрової економіки і суспільства в регіоні Східного партнерства» здійснюється: розробка керівних принципів і стандартів гармонізації електронної охорони здоров'я для регіону; створення транскордонної платформи електронної охорони здоров'я; залучення регіону у відповідні проєкти, програми та ініціативи ЄС⁶¹⁷.

Програма підтримує створення мережі електронної охорони здоров'я EU4Digital, основні завдання якої⁶¹⁸:

- створення платформи для обміну інформацією та досвідом у сфері електронної охорони здоров'я;
- нарощення потенціалу установ, спільнот і фахівців у сфері електронної охорони здоров'я в країнах Східного партнерства;
- розробка рекомендацій щодо гармонізації політики електронної охорони здоров'я;
- пілотна транскордонна електронна охорона здоров'я між країнами-партнерами та державами-членами ЄС⁶¹⁹.

Євросоюз формує **законодавство про охорону здоров'я** відповідно до Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), зокрема його ст. 168 (охорона громадського здоров'я), ст. 114 (наближення законодавства) та ст. 153 (соціальна політика). У ст. 168 зазначено, що діяльність Союзу, що доповнює національні політики, спрямована на поліпшення охорони громадського здоров'я, запобігання фізичним і психічним розладам та захворюванням й усунення джерел небезпеки фізичному та психічному здоров'ю. Така діяльність охоплює боротьбу проти тяжких хвороб, сприяючи дослідженню їхніх причин, шляхів поширення та методів запобігання, а також інформаційну й освітню роботу в питаннях

⁶¹⁶ Докладно про програму ЄС «Східне партнерство» див. у темі 41.

⁶¹⁷ Електронна охорона здоров'я. URL: <https://eufordigital.eu/uk/thematic-area/ehealth>

⁶¹⁸ Там само.

⁶¹⁹ Там само.

охорони здоров'я та моніторингу, раннього виявлення та боротьби проти серйозних транскордонних загроз здоров'ю.

Показово, що повноваження, надані Союзу для досягнення цілей у сфері охорони здоров'я, дуже обмежені. Zobov'язальні правові акти можна ухвалювати лише щодо (п. 4. ст. 168 ДФЄС):

- заходів, що встановлюють високі стандарти якості та захисту органів і речовин людського походження, крові та похідних крові. Ці заходи не перешкоджають будь-якій державі-членові зберігати або впроваджувати суворіші захисні заходи;
- заходів у сферах ветеринарії та фітосанітарії, безпосереднє завдання яких – захист громадського здоров'я;
- заходів, що встановлюють високі стандарти якості та безпеки лікарських засобів й устаткування медичного призначення.

Трапляються й деякі додаткові та незвичні інструменти, передбачені ст. 168 ДФЄС. Один із них – повноваження Ради ЄС затверджувати рекомендації на підтримку цілей статті, хоча вони необов'язкові для виконання. Держави-члени також уповноважені координувати власну політику в сфері охорони здоров'я через ухвалення ініціатив, спрямованих на запровадження керівних принципів і показників, організацію обміну найкращим досвідом і підготовку потрібних елементів періодичного моніторингу й оцінювання. Цей тип «незаконодавчої» співпраці здебільшого застосовують у сфері соціальної політики. Лісабонським договором він перенесений і на сферу охорони здоров'я.

Інституції в сфері охорони здоров'я в ЄС мають спільну мету – зробити інформацію, експертизу та кращі практики в сфері охорони здоров'я легкодоступними для розробників політики в цій сфері й усіх, хто допомагає її формувати⁶²⁰. Головна інституція, відповідальна за політику охорони здоров'я в ЄС, – Європейська комісія в особі команди Комісара з питань здоров'я та безпеки харчування і *Генерального директорату з питань здоров'я та безпеки харчування* (DG SANTE⁶²¹). Безпосередню організацію

⁶²⁰ The EU Role in Global Health. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur=COM:2010:0128:FIN:EN:PDF>

⁶²¹ Directorate-General for Health and Food Safety. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/health-and-food-safety_en

програмно-проектної діяльності забезпечує Виконавче агентство з питань споживачів, здоров'я, сільського господарства та продовольства⁶²². Основна мета цих структур – підсилення ефективності систем охорони здоров'я, надання ще більшої доступності до медичного захисту усім громадянам ЄС, забезпечення стабільності систем охорони здоров'я⁶²³.

Європейська комісія підтримує діалог і реалізує спільні дії з ключовими світовими гравцями та зацікавленими сторонами, зокрема структурами ООН (ВООЗ), Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Європейською обсерваторією з питань систем охорони здоров'я та політики, міжнародними фінансовими установами, регіональними організаціями, регіональними мережами охорони здоров'я й окремими державами для встановлення синергії та координації дій, спільного додержання зобов'язань й уникнення дублювання функцій.

Європейська комісія бере постійну й активну участь у дискусіях про глобальне здоров'я населення Землі, удосконалення національних і міжнародних систем охорони здоров'я, зростаючу стійкість мікроорганізмів до антибіотиків тощо у межах Великої двадцятки (G20), Міжнародного форуму для урядів і керівників центральних банків, Великої сімки (G7).

Для підтримки своєї глобальної політики Комісія проводить Форум глобальної політики у сфері охорони здоров'я (з 2010 р.), який об'єднує представників міжнародних організацій і національних відомств відповідного профілю. ЄС підтримує діяльність ВООЗ, а також Ради ООН з прав людини, Ініціативу з неінфекційних захворювань, Цілі розвитку тисячоліття, пов'язані зі здоров'ям, Рамкову конвенцію щодо контролю тютюну тощо.

Вагому роль також відіграють такі організації й об'єднання: Європейське об'єднання з безпеки харчових продуктів (EFSA); Європейське агентство з лікарських засобів (EMA), що відповідає за захист здоров'я населення та тварин у ЄС, забезпечення населення медичними препаратами та ліками; Європейський центр

⁶²² Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/consumers-health-agriculture-and-food_en

⁶²³ COM(2011)637, Brussels 13 October 2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=EN>

профілактики та контролю захворювань (ECDC), який оцінює ризик, пов'язаний із інфекціями в Європі, загрози захворювання та надає варіанти реагування; Європейське агентство з хімічних речовин (ECHA); Ініціативне об'єднання інноваційної медицини в ЄС – найбільше державно-приватне партнерство в світі, що працює над покращенням здоров'я, прискоренням розвитку та доступу пацієнтів до ліків, зокрема у районах, де наявні особливі медичні чи соціальні потреби⁶²⁴. ECDC та ЕМА мають активні міжнародні програми.

Новітній Інструмент екстреної підтримки (Emergency Support Instrument) надає підтримку державам-членам у їхніх зусиллях щодо подолання пандемії COVID-19. Забезпечується широкий набір інструментів ЄС для реагування на потреби, які найкраще розв'язати стратегічно та скоординовано на європейському рівні. Як фінансовий складник Спільної європейської дорожньої карти щодо посилення заходів стримування COVID-19, Інструмент допомагає пом'якшити наслідки пандемії та забезпечити потреби її подолання⁶²⁵.

Програма «Здоров'я» – це головний інструмент фінансування співпраці між країнами ЄС в сфері охорони здоров'я з визначеним терміном на 2014–2020 рр. та семирічним бюджетом у майже 450 млн євро. Вона спирається на загальну стратегію «Європа–2020», яка спрямована на те, щоб зробити економіку стійкою та всеосяжною, що сприятиме покращенню сфери охорони здоров'я. Програма ґрунтується на основних пріоритетних напрямках ЄС, як-от: робота, зростання й інвестиції (здоров'я населення та медичні послуги як чинник для зростання зайнятості); внутрішній ринок (для фармацевтичних препаратів, медичних виробів, транскордонна охорона здоров'я); єдиний цифровий ринок (на прикладі цифрової системи eHealth); справедливість й основні права (вирівнювання можливостей отримання медичного захисту); міграційна політика; безпека (готовність й управління серйозними транскордонними загрозами здоров'ю)⁶²⁶.

⁶²⁴ Commission Communication “Global Health” COM(2010)128 Brussels, 31 March 2010 and Council conclusions on the EU role in Global Health 3011th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 10 May 2010. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/114352.pdf

⁶²⁵ Emergency Support Instrument. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en

⁶²⁶ EU Health Programme. URL: https://ec.europa.eu/health/funding/programme_en

Програма виконує такі *цілі*:

- сприяння здоров'ю;
- запобігання захворюванням;
- підтримка здорового способу життя;
- сприяння інноваційним, ефективним і стійким системам охорони здоров'я;
- захист громадян ЄС від серйозних загроз здоров'ю;
- сприяння доступу до високоякісної, безпечної медичної допомоги для громадян ЄС.

Згідно з пропозицією Комісії програма «Здоров'я» має бути оновлена і на період нової фінансової перспективи – 2021–2027 рр.

Наявні два основні механізми фінансування (зокрема, в сфері охорони здоров'я): гранти та тендери. Тип фінансування для кожного виду діяльності визначається законодавчо на момент затвердження програми і деталізується щороку в робочому плані. Основний принцип – співфінансування, тобто гранти Комісії покривають певний відсоток від загальних витрат.

Інструмент додаткового фінансування в сфері охорони здоров'я – дослідницька програма «Горизонт 2020», яка підтримує проєкти у таких сферах, як біотехнологія та медичні технології⁶²⁷.

За останнє десятиліття система охорони здоров'я в ЄС стикається з різноманітними **проблемами**: збільшення фінансових витрат на охорону здоров'я; старіння населення, пов'язане зі зростанням хронічних захворювань, що призводить до більшого попиту на послуги в сфері охорони здоров'я, нестачі та нерівномірного розподілу медичних працівників, нерівності у доступі до медичної допомоги. За останні роки обмежилися наявні фінансові ресурси та посилилися труднощі країн ЄС в забезпеченні стабільності їхніх систем охорони здоров'я.

Особливе місце в модерному політичному дискурсі Євросоюзу посіли питання біотероризму. До діяльності ЄС в царині охорони здоров'я належать рішення щодо протидії тютюнопалінню – заборона реклами алкогольних і тютюнових виробів, паління в публічних

⁶²⁷ Horizon 2020. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>

місцях тощо. Важливу роль відіграє європейське бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), яке ухвалило завдання політики охорони здоров'я для регіону, впроваджує програми у конкретних сферах⁶²⁸.

На основі статистичних даних Європейської комісії й Організації економічного співробітництва і розвитку можна зробити такі висновки щодо основних проблем охорони здоров'я у ЄС⁶²⁹: у деяких державах-членах (Угорщині, Латвії та Литві) рівень передбачуваної смертності удвічі більший за середній рівень по ЄС. Одна з причин цього полягає у зростанні попиту на медичну допомогу через старіння населення, подальше зростання хронічних захворювань серед населення, а також обмежені ресурси країн на охорону здоров'я. В Італії й Іспанії відсоток передбачуваної смертності найменший.

Вакцинація – невід'ємна частина системи охорони здоров'я. Щороку в світі вона запобігає близько 2,5 млн смертей, зменшуючи потреби у витратах на лікування у випадку захворювання. 2018 р. лише п'ять країн (Угорщина, Португалія, Словаччина, Швеція та Мальта) повідомили про щонайменше 95 % вакцинації дітей проти низки поширених хвороб.

2019 р. жодна з 27 країн-членів ЄС не досягла цілі ВООЗ у 75 % щодо охоплення вакцинацією проти грипу серед людей похилого віку. Середній показник покриття в Євросоюзі становить лише 43 %. Останніми роками в декількох країнах простежуємо суттєвий спад: Бельгія – від 64 % у 2004 та 2010 рр. до 58 % у 2019 р.⁶³⁰ Рівень охоплення вакциною суттєво варіюється в різних країнах-членах. У Болгарії й Естонії він найнижчий у ЄС: 2 % та 5 % у 2014 та 2019 рр., відповідно. У Фінляндії 95 % дітей у віці одного року щеплені, проте в інших країнах відсоток вакцинованих однорічних дітей становить нижче ніж 85 %.

Тривалість життя в Австрії за останнє десятиліття зросла та залишається вищою ніж середній рівень у ЄС. Близько 70 % населення країни не скаржиться на стан здоров'я щороку. Це можна

⁶²⁸ The EU's activities in health at a glance. *European Public Health*. URL: www.epha.org

⁶²⁹ Country Health Profiles 2019. URL: <https://www.oecd.org/health/country-health-profiles-eu.htm>

⁶³⁰ State of Health in the EU. URL: https://ec.europa.eu/health/state/country_profiles_en

пояснити високоякісними медичними послугами та забезпеченням якісною та вчасною профілактикою здоров'я з боку держави. Проте австрійська система охорони здоров'я дороговартісна.

Бельгія також відзначається високоякісною медичною допомогою та захистом населення. Вона витрачає високу частку ВВП на охорону здоров'я (10,3 % у 2017 р.). За даними Євростату, такий «тиск» на національні бюджети більшості країн-членів у майбутньому посилюватиметься, оскільки очікується зростання потреби в довготривалій медичній допомозі через старіння населення, що створює потенційний ризик для бюджетної стійкості країни.

Кіпр відзначається одним із найвищих рівнів тривалості життя в ЄС. Основні причини смерті: хвороби серця, інсульт і діабет. Завдяки законопроектам уряду смертність знизилася більше ніж на 20 % за останні два десятиліття; однак рівень смертності від діабету найвищий у ЄС, що спонукало уряд ухвалити національну стратегію боротьби з діабетом у 2016 р.⁶³¹

Доступність постійної медичної допомоги в Данії висока. Мешканці широко користуються відкритим доступом до комплексного пакета медичних послуг на території усієї держави. Витрати Данії на охорону здоров'я 2017 р. становили 10,1 % ВВП. Це вищий показник, ніж загалом у ЄС.

Витрати на охорону здоров'я на одну особу у Фінляндії дещо вищі за середній показник по ЄС, але дещо нижчі за часткою у ВВП (9,2 % порівняно з 9,8 % у середньому по ЄС у 2017 р.) та значно нижчі ніж у Швеції, Норвегії та Данії. У цій країні держава покриває 75 % витрат на охорону здоров'я, що нижче ніж середній рівень по ЄС (79 %) й інших країнах Північної Європи (усі вище 83 %). Решту вартості медичного обслуговування населення оплачує самостійно.

Тривалість життя у Франції залишається однією з найвищих у ЄС, але прогрес сповільнився останніми роками. Залишаються великі розбіжності за тривалістю життя людей із різним соціально-економічним статусом. У межах Національної стратегії охорони здоров'я на 2018–2022 рр. уряд виділив 400 млн євро на профілактику здоров'я населення.

⁶³¹ Health at a Glance: Europe 2016. State of Health in the EU Cycle. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/health_glance_2016_rep_en.pdf

Латвія – одна з небагатьох країн ЄС, яка збільшила частку витрат на амбулаторну допомогу майже на 20 % щороку, починаючи з 2010 р. Проте пакет виплат, що фінансує держава, порівняно обмежений, а населення Латвії недостатньо захищене від суттєвих витрат у разі потреби в лікуванні. Нерівномірний розподіл медичних послуг по всій країні – ще одна перешкода для рівного доступу до системи охорони здоров'я. Частка населення Латвії, яка повідомляє про незадоволені медичні потреби, – одна з найвищих у Європі. Одна з основних перешкод доступу – рівень самостійних виплат населення, який становить 41,8 % від загальних витрат на охорону здоров'я (третій за рівнем у ЄС і здебільшого визначений витратами на ліки).

Кейс. За підтримки Європейської комісії створено загальноєвропейську систему, що дає європейцям змогу подорожувати з додатком на мобільному телефоні у межах ЄС та бути попередженим, якщо вони могли піддаватися дії COVID-19 через тривалу близькість або тісний контакт із інфікованим⁶³². Це може допомогти зменшити поширення вірусу COVID-19 через інформування громадян про перебування у безпосередній близькості від заражених вірусом (понад 15 хвилин на відстані менше як 2 м), щоб вони могли вжити заходів для захисту себе й оточення, наприклад, через самоізоляцію та тестування. Тобто передача інфекції може бути швидко перервана. При цьому заражена коронавірусом особа завжди залишатиметься анонімною. Програму відстеження контактів добровільно встановлюють громадяни. Вона ґрунтується на технології близькості Bluetooth, яка не дає змогу відстежувати місцезнаходження людей. Утім, і та дані користувачів додатків повинні бути захищені. Національна влада деактивує додатки наприкінці пандемії, і користувачі можуть видалити їх у будь-який момент.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні цілі політики ЄС в сфері охорони здоров'я.
2. Які пріоритетні напрями в сфері охорони здоров'я у Євросоюзі у 2016–2020 рр.?
3. Яким законодавством оперує ЄС у політиці охорони здоров'я?

⁶³² eHealth and COVID-19. URL: https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_en

4. Які інституції Євросоюзу відіграють ключову роль у реалізації спільної політики охорони здоров'я?
5. Назвіть основні інструменти фінансування політики ЄС в сфері охорони здоров'я.
6. Перелічіть основні проблеми в сфері охорони здоров'я у Євросоюзі.
7. Схарактеризуйте ситуацію з вакцинацією населення у ЄС.
8. Які цифрові технології використовують у ЄС для боротьби з COVID-19?

Тема 29

Гуманітарна допомога та цивільний захист

Європейський Союз – провідний донор гуманітарної допомоги у світі. Фінансування, надання товарів чи послуг або технічної підтримки спрямовані на те, щоб допомогти подолати труднощі або кризові явища, які серйозно впливають на населення в/поза межами ЄС. Ця допомога становить 1 % загального річного бюджету Євросоюзу – близько €4 на громадянина ЄС.

Гуманітарна діяльність ЄС ґрунтується на фундаментальних принципах міжнародного гуманітарного права, як-от: *гуманності, нейтральності, неупередженості та незалежності*. Вона охоплює три елементи: допомогу в надзвичайних ситуаціях, біженцям і переміщеним особам і продовольчу допомогу. Допомога спрямовується через 200+ міжнародних і місцевих партнерських організацій та агентств і її підтримують тисячі європейських волонтерів.

Генеральний директорат Європейської комісії з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги (DG ECHO⁶³³) координує цю діяльність і співпрацює з партнерами на місцях, зокрема з ООН і неурядовими організаціями. DG ECHO – це структурний підрозділ Європейської комісії, який відповідає за надання допомоги в усіх регіонах світу. Його засновано 1992 р. як

⁶³³ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/humanitarian-aid-and-civil-protection_en

Гуманітарний офіс Європейського співтовариства (European Community Humanitarian Office – ЕСНО); 2004 р. його трансформовано в Генеральний директорат з гуманітарної допомоги; 2010 р. до компетенції DG ЕСНО додано цивільний захист.

Головна місія Генерального директорату з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги – запобігання та полегшення людських страждань, збереження життя, честі та гідності населення, яке постраждало від стихійних лих і техногенних криз. Штаб-квартира розташовується в Брюсселі з глобальною мережею відділень на місцях, DG ЕСНО забезпечує швидке й ефективне надання допомоги Європейським Союзом.

Генеральний директорат з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги координується комісаром з питань гуманітарної допомоги та менеджменту криз. Його обов'язки:

- забезпечити постійну готовність Центру координації реагування на надзвичайні ситуації (Emergency Response Coordination Centre), щоб допомогти країнам ЄС, які цього потребують;
- надати органам влади Європи змогу ефективно боротися з природними та техногенними катастрофами через сприяння співпраці та спільним діям;
- розбудовувати тісні відносини з ООН, неурядовими організаціями та громадянським суспільством, щоб посилити ефективність спільної гуманітарної роботи;
- забезпечити спроможність ЄС фінансувати всі зобов'язання, покладені на гуманітарну роботу, та дотримуватися правил бюджету⁶³⁴.

Через *Механізм цивільного захисту* (2001 р.) (EU Civil Protection Mechanism⁶³⁵) ЄС разом із низкою інших європейських країн відіграє ключову роль у координації реагування на кризи в Європі та світі. Наявні та потенційні кризи контролюються цілодобово, країни-учасниці також співпрацюють у сфері оцінки ризиків, готовності до попередження катастроф і планування. Надзвичайна і гуманітарна

⁶³⁴ Commissioner (2014–2019). Christos Stylianides. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/stylianides_en

⁶³⁵ EU Civil Protection Mechanism. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

допомога може набувати *таких форм*: продовольство, притулок, медична допомога та психосоціальна підтримка, водопостачання та водовідведення, аварійний ремонт інфраструктури, розбирання зруйнованої інфраструктури, надання освітніх послуг, обладнання, розгортання спеціально обладнаних команд, оцінка та координація експертами, відправленими на місце. Команди допомоги, експерти й обладнання країн-учасниць залишаються у стані готовності для забезпечення швидкого реагування Європейського Союзу по всьому світу.

Гуманітарна діяльність Європейського Союзу базується на його *законодавстві*. Вона втілює принцип солідарності, закладений у ДФЄС, який зазначає, що ЄС надаватиме сприяння, допомогу та захист жертвам природних і техногенних катастроф (ст. 214) і підтримуватиме та координуватиме системи цивільного захисту своїх держав-членів (ст. 196).

Основоположна ст. 3 Договору про Європейський Союз визначає, що мета Союзу – сприяння миру, його цінностям і добробуту своїх народів. Союз формує своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя без внутрішніх кордонів, у якому забезпечене вільне пересування осіб, разом із відповідними заходами стосовно зовнішнього прикордонного контролю, притулку, імміграції та запобігання й боротьби зі злочинами. У своїх відносинах зі світом Європейський Союз підтримує та пропагує власні цінності й інтереси та сприяє захисту своїх громадян, миру, безпеці, сталому розвитку Землі, солідарності та взаємній повазі між народами, вільній і справедливій торгівлі, викорінюванню бідності та захисту прав людини, зокрема прав дитини, а також суворому дотриманню та розвитку міжнародного права та дотриманню принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй.

20 червня 1996 р. ухвалено *Регламент Ради про гуманітарну допомогу*, де окреслено цілі такої допомоги⁶³⁶:

- а) гарантувати і зберегти життя під час надзвичайних ситуацій, їх негайних наслідків і природних катастроф, які спричинили великі

⁶³⁶ Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R1257:20090420:EN:PDF>

втрати життя, фізичні, психологічні або соціальні страждання чи матеріальні збитки;

- б) надати потрібну допомогу та сприяння людям, які постраждали від довготривалих криз, що виникають від бойових дій чи війни, що призводять до тих самих наслідків, як описані в підпункті (а), особливо там, де їхні власні уряди виявилися неспроможними допомогти або наявний вакуум влади;
- в) сприяти фінансуванню доставки допомоги всіма доступними логістичними засобами, а також захисту гуманітарних товарів і персоналу, але виключаючи операції з оборонними наслідками;
- г) здійснювати короткострокові роботи з відновлення та реконструкції інфраструктури в тісному зв'язку з місцевими органами, щоб сприяти прибуттю допомоги, запобігати погіршенню наслідків кризи та допомагати постраждалим відновити мінімальний рівень самодостатності, враховуючи (де можливо) довгострокові цілі розвитку;
- д) боротися з наслідками переселення населення (біженців, переселенців і репатріантів), викликаних природними та техногенними стихійними лихами, і сприяти репатріації в країну походження та переселення, коли встановлені умови чинних міжнародних угод;
- е) забезпечити готовність до ризиків стихійних лих або подібних виняткових обставин і використовувати відповідне швидке раннє попередження та систему втручання;
- ж) підтримувати цивільні операції для захисту жертв бойових дій або подібних надзвичайних ситуацій відповідно до чинних міжнародних угод.

У згаданому Регламенті наголошено, що допомога ЄС повинна здійснюватися:

- на основі реальних потреб;
- спрямована на людей, які зазнали лиха, незалежно від національності, релігії, статі, віку, етнічного походження або політичної приналежності;
- на основі міжнародних гуманітарних принципів і Європейського консенсусу щодо гуманітарної допомоги.

Європейський консенсус щодо гуманітарної допомоги (2007 р.) (European Consensus on Humanitarian Aid⁶³⁷) визначає, що Європейський Союз і країни ЄС зобов'язані координувати свої дії на основі спільних цілей і принципів їх гуманітарної допомоги. Європейський консенсус щодо гуманітарної допомоги встановлює стратегічні межі, які спрямовують дії Євросоюзу та країн ЄС у забезпеченні ефективної, якісної та скоординованої гуманітарної допомоги у випадках надзвичайних ситуацій на основі потреб, для збереження життя та запобігання і полегшення людських страждань у кризових ситуаціях, що є наслідком техногенних і природних катастроф.

Відповідно до консенсусу гуманітарна допомога Євросоюзу надається через партнерів-виконавців – систему Організації Об'єднаних Націй, Червоного Хреста/Півмісяця та неурядових організацій.

ЄС зобов'язаний дотримуватися принципів міжнародного права, зокрема міжнародного гуманітарного права, прав людини та біженців (базових принципів гуманності, нейтралітету, неупередженості та незалежності). Гуманітарна допомога Євросоюзу також має узгоджуватися з іншими політиками, щоб забезпечити плавний перехід після кризи та врахувати гендерні аспекти й різноманітні потреби місцевого населення.

Операції з надання допомоги ЄС повинні ґрунтуватися на таких додаткових принципах:

- координації, узгодженості та взаємодоповнюваності між задіяними учасниками, обміні інформацією, найкращою практикою та досвідом і зміцненні обмінів на рівні політики, зокрема на міжнародному рівні, який координує ООН;
- якості, ефективності й підзвітності;
- різноманітних партнерських відносин, щоб забезпечити широку відповідь на кризові ситуації.

Гуманітарна допомога ЄС має розподілятися прозоро на основі визначених потреб й уразливості людей. Консенсус встановлює, коли

⁶³⁷ European Consensus on Humanitarian Aid, 2007. URL: https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en

і як може бути використаний цивільний захист і, як виняток, військові засоби та можливості для гуманітарної допомоги. Паралельно з надзвичайними операціями, ініційованими при виникненні кризи, ЄС бере на себе зобов'язання щодо зменшення ризиків й уразливості та підготовки людей до стихійних лих на місцевому, регіональному та національному рівнях, що ґрунтуються на Хіюзькій рамковій програмі дій (Hyogo framework for action) (замінена у березні 2015 р. на Сендайську рамкову програму скорочення ризику катастроф (Sendai framework for disaster risk reduction) на 2015–2030 рр.). Євросоюз також підтримує перехідний період, раннє відновлення та розвиток, зокрема через краще поєднання допомоги, реабілітацію та розвиток (linking relief, rehabilitation and development – LRRD).

Уся діяльність ЄС та країн-членів у сфері надання гуманітарної допомоги здійснюється відповідно до норм міжнародного гуманітарного права. Ухвалені 2009 р. *Настанови Європейського Союзу щодо сприяння дотриманню міжнародного гуманітарного права*⁶³⁸ встановлюють оперативні інструменти ЄС для сприяння дотриманню міжнародного гуманітарного права через відносини з рештою світу для обмеження впливу збройних конфліктів на цивільних осіб й ув'язнених. Настанови доповнюють керівні принципи й інші спільні позиції Євросоюзу щодо прав людини (наприклад, про катування та смертну кару).

ЄС прагне до ефективного впровадження міжнародного гуманітарного права. Зокрема, суб'єкти гуманітарної діяльності повинні зібрати докладну інформацію про конфлікти та скласти звіти, оцінки й рекомендації щодо дій. Це, зокрема, стосується:

- європейських інституцій, зокрема робочих груп Ради, які співпрацюють із відповідними міжнародними організаціями: Міжнародним комітетом Червоного Хреста, Організацією Об'єднаних Націй і Міжнародною гуманітарною комісією;
- керівників місій ЄС та відповідних представників Євросоюзу (керівників цивільних операцій ЄС, командувачів військових операцій ЄС та спеціальних представників ЄС), які повинні

⁶³⁸ EU guidelines on the promotion of compliance with international humanitarian law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:ah0004>

встановлювати випадки серйозного порушення міжнародного гуманітарного права;

- робочих груп Ради з міжнародного публічного права і з гуманітарної та продовольчої допомоги.

ЄС має у своєму розпорядженні такий *інструментарій діяльності* щодо дотримання міжнародного гуманітарного права:

- політичний діалог із країнами, що не є членами ЄС, і під час конфлікту, і в часи миру;
- загальні публічні заяви, за якими Євросоюз виступає за дотримання гуманітарного права;
- ініціативи та публічні заяви, через які ЄС засуджує ситуації або конкретні дії;
- обмежувальні заходи та санкції відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, що можуть застосовуватися до держав або осіб, які беруть участь у конфлікті;
- співпраця з міжнародними структурами;
- операції з врегулювання криз, зокрема місії для збору інформації, корисної для Міжнародного кримінального суду або для розслідування військових злочинів;
- переслідування осіб, відповідальних за порушення міжнародного гуманітарного права;
- навчання й освіта населення, військовослужбовців і працівників правоохоронних органів;
- контроль продажів озброєнь (експортні ліцензії повинні гарантувати дотримання прав людини країнами-імпортерами).

Повідомлення Комісії 2012 р. «Підхід ЄС до стійкості: вчимося на уроках кризи продовольчої безпеки»⁶³⁹ прагне використати досвід країн, що розвиваються, зокрема Африки, для підвищення ефективності внеску Євросоюзу в зменшення вразливості в країнах, які схильні до стихійних лих.

Після продовольчої кризи в Африці ЄС, на додаток до рятувальних заходів, сприяв процесу відновлення країн: надавав

⁶³⁹ Commission Communication COM(2012) 586 final: The EU Approach to Resilience: Learning from food security crises. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/eu-approach-resilience-learning-food-security-crises-com2012-586_en

наслідки й інструменти, а також допомагав поліпшити управління водними ресурсами.

Ініціативи SHARE (Supporting the Horn of Africa's Resilience) й AGIR (Global Alliance for Resilience) сприяють покращенню взаємодії між гуманітарною допомогою та розвитком. Заходи спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки та подолання продовольчої кризи в Африці на південь від Сахари. Однак цей підхід застосовують і до інших регіонів, яким загрожують повені, циклони, землетруси, посуха, шторми та цунамі, зміна клімату, зростання цін на продукти харчування.

У повідомленні наведено план на 10 пунктів щодо підвищення стійкості, зокрема сприяння діалогу щодо стійкості з країнами, що не входять до ЄС, через наявні канали, як-от: ООН і форуми Великої вісімки (G8) і Великої двадцятки (G20). Положення згаданого підходу були розширені в Плані дій на 2013–2020 рр. щодо стійкості в країнах, що схильні до кризи⁶⁴⁰. План дій закликає країни ЄС:

- підтримувати AGIR, SHARE й інші ініціативи стійкості в різних контекстах і регіонах;
- вносити управління ризиками стихійних лих до порядку денного міжнародного та регіонального обговорення;
- сприяти інтегрованим підходам до адаптації до зміни клімату, зменшенню ризику стихійних лих і посилення стійкості;
- посилити механізми надання допомоги уразливим групам населення, підтримати розвиток національних підходів до соціального захисту;
- розширити підтримку рішень щодо фінансування проєктів зменшення ризиків на національному та місцевому рівнях, зокрема страхування;
- підтримати ініціативи місцевих організацій, розвиток місцевого приватного сектора, можливості для зростання та довгострокові рішення для зміцнення стійкості вразливих груп населення;
- розробити спільні підходи з адвокації;

⁶⁴⁰ Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013–2020. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf

- використовувати вдосконалені методики й інструменти для оцінки ризиків, управління ризиками та вимірювання стійкості;
- застосовувати та розробляти гнучкі фінансові інструменти тощо.

Дослідження, проведене «Євробарометром» 2015 р., засвідчило громадську підтримку гуманітарної діяльності ЄС: дев'ять із десяти громадян визнають важливість продовження фінансування гуманітарної допомоги ЄС, а вісім із десяти сказали, що спільний підхід до цивільного захисту ефективніший, ніж коли країни діють самостійно⁶⁴¹.

Цивільний захист і гуманітарна допомога доповнюють один одного. У разі надання гуманітарної допомоги Генеральний директорат з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги ділиться компетенцією з країнами-членами ЄС, і разом вони – один із провідних світових гуманітарних донорів. Коли йдеться про цивільний захист, Євросоюз бере на себе роль підтримки, координуючи добровільні внески допомоги в натуральній формі від країн-учасниць Механізму цивільного захисту ЄС. Щорічний гуманітарний бюджет ЄС становить понад € 1 млрд. Щорічно допомогу отримують більше як 120 млн людей⁶⁴².

Кейси. Залежно від обставин і специфіки кризи фінансована ЄС гуманітарна допомога надається в різних формах:

- продовольча та харчова допомога може складатися з раціонів для переміщених осіб, зокрема спеціального харчування для дітей із гострою недостатністю харчування; в умовах посухи – насіння та добрива для фермерів. Якщо продовольства в магазинах і на ринках недостатньо, ЄС допомагає вразливим людям отримати доступ до продовольства, надаючи їм готівку або ваучери. Союз також підтримує гідність місцевого населення та просування місцевих ринків, які, зі свого боку, сприяють розвитку місцевого сільського господарства та системи продовольства;
- медична допомога – кампанії вакцинації, запобігання епідемії, лікування травм і створення первинних медичних клінік; надання

⁶⁴¹ Special Eurobarometer 434. Humanitarian aid. Report, May 2015. URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_434_en.pdf

⁶⁴² About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. URL: https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en

лікв, лікарняного обладнання, навчання персоналу й організація доступу до базової медичної допомоги, з акцентом на таких уразливих категоріях, як вагітні жінки та діти;

- доступ до чистої води та санітарії – буріння свердловин, встановлення насосних станцій, туалетів, прокладання водопроводів, очищення стічних вод і навчання гігієні;
- надання укриття: постраждалі отримують намети, пластикові покриття або інші види укриття; здійснюється ремонт інфраструктури, психосоціальна підтримка й освіта (підготовка місцевих жителів до стихійних лих, щоб зменшити потенційно руйнівний вплив лиха на них);
- доступ до багатьох криз на суші або на воді може бути складним, а подекуди й неможливим через відсутність надійних доріг, портів й іншої інфраструктури. Тому ЄС фінансує гуманітарні повітряні перевезення, які часто є єдиним способом дістатися до віддалених районів і до людей, які потребують допомоги.

Програма DIPECHO (Disaster Preparedness Programme – DIPECHO programme⁶⁴³), розпочата 1996 р., зорієнтована на посилення готовності до стихійних лих у всьому світі, особливо там, де неможливо передбачити небезпеки. Її мета – зменшити вплив стихійних лих через посилення місцевих фізичних і людських ресурсів у зонах підвищеного ризику. Через пілотні проекти програма демонструє, як прості та недорогі підготовчі заходи можуть зберегти життя і засоби до існування на рівні громади. Водночас вона підвищує обізнаність серед осіб, які ухвалюють рішення, щодо потреби інтеграції для скорочення ризику стихійних лих, щоб забезпечити довгострокову політику розвитку.

У межах DIPECHO діяльність охоплює:

- компоненти управління місцевими катастрофами: ранні системи оповіщення, оцифрування карт і даних, розвиток місцевого потенціалу, навчання;
- інституційні зв'язки: адвокація, сприяння координації, інституційне зміцнення;

⁶⁴³ Disaster Preparedness Programme. URL: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/presentations/programme_overview_11_07_en.pdf

- інформацію, освіту, комунікацію, зокрема підвищення обізнаності громадськості;
- малу інфраструктуру та послуги.

Проекти DІРЕСНО впроваджують на базі ЄС неурядові організації, агенції ООН, товариства Червоного Хреста та міжнародні організації, які мають досвід зменшення ризику стихійних лих і добре обізнані з країною, де вони діють. Ці партнерські організації, зі свого боку, тісно співпрацюють із місцевими агентствами. Середня тривалість проєктів – 15 місяців. Частка співфінансування – щонайменше 15 % від агенції, яка здійснює гуманітарну діяльність.

DІРЕСНО охоплює вісім схильних до катастроф регіонів: Карибський басейн, Центральна Америка, Південна Америка, Центральна Азія, Південна Азія, Південно-Східна Азія, Південно-Східна Африка і захід Індійського океану й Тихоокеанського регіону.

Тихоокеанський регіон – один із найбільш схильних до повторюваних катастроф із тяжкими наслідками. Він страждає від високих впливів циклонів, землетрусів, цунамі, повеней, зсувів, лісових пожеж і виверження вулканів, а також епідемій. На тихоокеанському архіпелазі Вануату розташована одна з найменш розвинених країн світу, де зміна клімату зробила загрозу стихійних лих важчою. У березні 2015 р., коли циклон Пам ударив по Вануату, Європейська комісія була серед перших міжнародних донорів, пообіцявши початковий € 1 млн для негайної допомоги вразливим сім'ям; експертів негайно відправлено для оцінки потреб. ЄС допомагає місцевим громадам боротися з наслідками стихійних лих і покращити їхню готовність до таких подій, наприклад, за допомогою оцінки потенційних загроз, планування на випадок надзвичайних ситуацій і будівництва укриттів від циклонів.

Євросоюз надавав допомогу потерпілим після численних катастроф по всьому світу, зокрема:

- війна у колишній Югославії зробила сотні тисяч людей переміщеними, голодними та травмованими. ЄС надав допомогу, зокрема 300 000 тон їжі, ковдр, матраців і засобів гігієни;
- жертви, що втекли з домівок після руандійського геноциду 1994 р., отримали допомогу Євросоюзу, зокрема медичну: комплекти регідrataції та щеплення для дітей. Ті, що

повернулися до зруйнованих сіл, отримали комплекти переселенця;

- 2004 р. внаслідок цунамі в Індійському океані загинуло понад 230 000 осіб. Відповідь ЄС була спрямована на забезпечення виживання жертв катастрофи: реалізовано довгострокові проєкти з будівництва таборів для людей, що втратили житло, фінансування працівників охорони здоров'я та придбання риболовних суден для відновлення засобів до існування;
- із початку громадянської війни в Південному Судані 2013 р. понад 2 млн людей залишили свої будинки і понад пів мільйона з них шукали притулку в сусідніх країнах. ЄС поки що надав близько третини всього гуманітарного фінансування Південному Судану та разом зі своїми партнерами забезпечив більше як 2 млн людей продовольством, медикаментами, водопостачанням і санітарією, притулком і захистом;
- після катастрофічних паводків на Балканах 2014 р. 23 держави-члени ЄС розгорнули допомогу, задіяли рятувальні й евакуаційні вертольоти, моторні човни, генератори, мішки з піском, намети, ковдри та комплекти гуманітарної допомоги;
- з початку війни на сході України у квітні 2014 р. Євросоюз надіслав понад € 223 млн гуманітарної та донорської допомоги для 1,3 млн внутрішньо переміщених осіб. Проєкти включають: допомогу продуктами харчування, програму ваучерів, лікарські засоби, мобільні клініки, притулок, захист, матеріал для допомоги у відбудові житла, одяг і вода. За підсумками 21 саміту «Україна – ЄС» Європейський Союз також збільшує гуманітарне фінансування в Україні для допомоги тим, хто найбільше її потребує, з додатковими € 17,7 млн. Допомога охоплює такі напрями: охорона здоров'я, ремонт житла, вода, грошові перекази та проєкти з освіти у надзвичайних ситуаціях. Уся гуманітарна допомога ЄС неупереджена та незалежна і буде забезпечуватися уздовж лінії конфлікту й у непідконтрольних уряду районах. Загальна гуманітарна підтримка Євросоюзу на сході України становить € 133,8 млн⁶⁴⁴;

⁶⁴⁴ EU-Ukraine Summit: EU provides additional €17.7 million in humanitarian funding along the line of conflict. URL: https://ec.europa.eu/echo/news/eu-ukraine-summit-eu-provides-additional-177-million-humanitarian-funding-along-line-conflict_en

- сирійський конфлікт спровокував найбільшу в світі гуманітарну кризу з часів Другої світової війни. Гуманітарні потреби продовжують зростати, переміщення населення триває, діти зазнають руйнівного та небезпечного впливу війни й насильства, позбавлені основних послуг, освіти та захисту. ЄС мобілізував понад € 4,2 млрд для надання допомоги сирійським біженцям і громадам, які їх приймають, у Лівані, Йорданії, Іраку, Туреччині та Єгипті;
- ЄС швидко відгукнувся на епідемію Ебола й мобілізував усі наявні політичні, фінансові та наукові ресурси, щоб допомогти утримувати, контролювати, лікувати і перемогти Еболу. Він надав фінансову допомогу (понад € 1,8 млрд), щоб стримати спалах захворювання в Західній Африці.

У грудні 2012 р. Європейський Союз отримав *Нобелівську премію миру* і, натхненний цією нагородою, розробив ініціативу «Діти миру ЄС» (EU Children of Peace initiative⁶⁴⁵), витративши увесь призовий фонд. Проєкти, що фінансує ЄС у цій сфері, надають дітям доступ до шкіл, де вони можуть навчатись у безпечному середовищі й отримувати психологічну підтримку для боротьби з особистим травматичним досвідом війни.

Питання для самоконтролю

1. Яка основна місія Генерального директорату Європейської комісії з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги?
2. Яке нормативно-правове підґрунтя гуманітарної діяльності ЄС?
3. Як гуманітарна діяльність Європейського Союзу узгоджується з міжнародним гуманітарним правом?
4. Які форми гуманітарної допомоги та захисту практикує Європейський Союз?
5. Які мета й пріоритети програми DIPESHO?
6. На які гуманітарні виклики реагував ЄС?

⁶⁴⁵ EU Children of Peace initiative. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/children-of-peace_en

Тема 30

Права людини

Повага та захист прав людини – одні з керівних напрямів діяльності Євросоюзу відповідно до цілей і принципів цієї організації, закріплених в установчих договорах. ЄС розглядає права людини як недоторкані й активно захищає їх і в самому Союзі, і в усьому світі. Країни, які прагнуть до членства в організації, повинні поважати права людини, як і країни, які укладають торгові й інші угоди з ЄС. У Європі та низці країн, що розвиваються, зокрема в Азії, Африці та на Близькому Сході, докладають активні зусилля для їх пропаганди та захисту. Політика ЄС в сфері прав людини зосереджена на захисті громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. Євросоюз приділяє особливу увагу заходам щодо захисту прав жінок, дітей, меншостей і переміщених осіб.

ЄС зобов'язаний підтримувати демократію та права людини у своїх зовнішніх відносинах відповідно до власних основоположних принципів свободи, демократії, поваги до прав людини та верховенства права. Він прагне враховувати проблеми прав людини в усіх стратегіях і програмах і має різні інструменти політики в галузі прав людини для конкретних дій, зокрема фінансування конкретних проєктів за допомогою спеціальних інструментів⁶⁴⁶.

У Європейському Союзі наявні два основних напрями політики та дій у сфері прав людини. Один із них – захист основних прав людини для громадян ЄС, а інший – просування прав людини в усьому світі. Основний документ, що визначає права та свободи людини і громадянина в Євросоюзі, – Хартія основних прав, яка встановлює права, обов'язкові для дотримання інституціями й органами ЄС.

Політика Євросоюзу в сфері прав людини охоплює діяльність, спрямовану на:

- заохочення реалізації та дотримання прав жінок, дітей, меншин і переміщених осіб;
- захист громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав;

⁶⁴⁶ Human rights. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights>

- захист прав людини за допомогою активного партнерства з країнами-партнерами, міжнародними та регіональними організаціями, а також групами й асоціаціями на всіх рівнях суспільства;
- включення положень про права людини в усі угоди про торгівлю або співробітництво з країнами, що не входять у ЄС⁶⁴⁷.

Окрім того, Євросоюз виступає проти смертної кари, тортур, торгівлі людьми та дискримінації.

2012 р. Рада ухвалила Стратегічну рамку з прав людини та демократії, що супроводжувалася планом дій щодо її реалізації. Вона визначає принципи, цілі та пріоритети для зростання ефективності та послідовності політики ЄС упродовж наступних 10 років. **Керівні принципи Євросоюзу щодо прав людини**, ухвалені Радою ЄС, дають практичні вказівки представництвам ЄС в усьому світі щодо: дій проти смертної кари, тортур й іншого жорстокого поводження; діалогів із прав людини; прав дитини; захисту дітей у збройних конфліктах, правозахисників, прав лесбійок, геїв, бісексуалів, трансгендерів й інтерсексуалів (ЛГБТІ); дотримання міжнародного гуманітарного права; боротьби з насильством над жінками та дівчатами; сприяння свободі віросповідання та віри, вираження поглядів і в Інтернеті, і в режимі офлайн⁶⁴⁸.

ЄС регулярно включає права людини у політичні діалоги, що відбуваються з третіми країнами або регіональними організаціями. Він також проводить діалоги та консультації, спеціально присвячені правам людини, із понад 40 країнами. Дипломатичні демарші та декларації щодо політики в сфері прав людини та конкретних порушень прав у третіх країнах – важливий засіб здійснення дипломатичного тиску в міжнародних відносинах.

Двосторонні торговельні угоди, різні угоди про асоціацію та співробітництво між ЄС і третіми країнами чи регіональними організаціями містять положення про права людини, що визначають повагу до прав людини як важливого елемента двосторонніх

⁶⁴⁷ Human rights and democracy URL: https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en

⁶⁴⁸ Права людини та демократія: прагнучи гідності та рівності у всьому світі. URL: <https://zpravda.info/2020/03/26/prava-liudyny-ta-demokratiia-prahnuchy-hidnosti-ta-rivnosti-u-vsomu-sviti/>

відносин. Для розв'язання випадків невідповідності можуть застосовуватися різні заходи: зниження або призупинення співпраці.

Стратегії ЄС щодо прав людини та демократії ґрунтуються на підході знизу вгору, мета якого – інтегрування керівних принципів і пріоритетів Союзу в галузі прав людини в єдиний цілісний політичний документ, адаптований до конкретної країни, з конкретними цілями, встановленими упродовж певного періоду.

ЄС просуває права людини завдяки участі у багатосторонніх форумах, як-от: Третій комітет Генеральної Асамблеї ООН, Рада ООН з прав людини, Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Рада Європи. Він також активно просуває міжнародне правосуддя, наприклад, через Міжнародний кримінальний суд.

Незважаючи на зміни на геополітичній арені, ЄС залишається стійким захисником прав людини та демократії. *План дій із прав людини та демократії на 2020–2024 рр.* визначає амбіції та пріоритети на наступні п'ять років у цій сфері зовнішніх відносин. Він забезпечить стратегічну спрямованість навколо п'яти взаємопов'язаних і взаємозміцнювальних напрямів дій: захист й уповноваження осіб; створення стійких, інклюзивних і демократичних суспільств; сприяння глобальній системі прав людини та демократії; нові технології: використання можливостей і розв'язання проблем; спільні досягнення. Оперативні заходи здійснюватимуться на національному, регіональному та багатосторонньому рівнях із урахуванням місцевих обставин й особливостей⁶⁴⁹.

Боротьба з катуваннями та скасування смертної кари – один із довготривалих політичних пріоритетів ЄС і має важливе значення для підвищення гідності людини. Євросоюз – провідний інституційний актор і донор у цих сферах. Запобігання та викорінення всіх форм катувань і жорстокого поводження в усьому світі – одна з головних цілей політики в сфері прав людини у ЄС.

Право на свободу думки, совісті, віросповідання чи віри – основні права кожної людини. Відповідно до міжнародного права свобода віросповідання чи вірування має два складники: свобода

⁶⁴⁹ Human rights. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/human-rights_en

мати або не мати (що включає право на зміну) релігію чи віру на власний вибір; свобода проявляти свою релігію чи переконання, окремо або спільно з іншими.

У правовій системі ЄС права людини сприймаються як нерозривно пов'язані з іншими стержневими для суспільства постулатами – верховенства права та плюралістичної демократії. Зорієнтованість на повагу прав людини закріплена як імператив усіх гілок влади.

Сьогодні основоположний характер прав людини для права ЄС, а також функціонування всіх його органів, інституцій й установ чітко зафіксований в *актах первинного законодавства*. П. 1 ст. 6 ДЄС встановлює: «Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав ЄС від 7 грудня 2000 р.». У ст. 2 зазначено, що Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства та прав людини, зокрема прав осіб, що належать до меншин. Ці цінності спільні для усіх держав-членів у суспільстві, де домінують плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між жінками та чоловіками.

Згідно зі ст. 3 ДЄС ЄС бореться проти соціального вилучення та дискримінації, підтримує соціальну справедливість і захист, рівність жінок і чоловіків, зв'язок між поколіннями, захист прав дитини.

Договір про функціонування ЄС (ДФЄС) містить ч. 2 «Громадянство Союзу». У ній закріплені такі права та свободи громадян Євросоюзу: право на вільне пересування та постійне проживання на території держав-членів; право брати участь у голосуванні та балотуватися в кандидати на муніципальних виборах держави-члена та виборах Європарламенту; право на дипломатичний і консульський захист; право на звернення до інститутів чи органів Євросоюзу. Ч. 3 ДФЄС закріплює свободу пересування працівників і свободу на заснування, принцип рівності в оплаті праці чоловіків і жінок. Документ також закріплює гарантії захисту прав і свобод людини: компенсації збитків особі, завданих діяльністю ЄС і його посадовими особами⁶⁵⁰.

⁶⁵⁰ Віденська конвенція про право міжнародних договорів. *Міжнародне право в документах* / за ред. М. В. Буруменського. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутріш. справ, 2003.

Крім закріплення фундаментальних прав і свобод особлива увага приділена правам біженців й емігрантів, а також боротьбі з расизмом, ксенофобією й іншими видами дискримінації щодо меншостей. Ст. 6 ДЄС посилається на *Європейську конвенцію про захист прав людини й основних свобод*, ст. 14 якої говорить, що «користування правами й свободами, визнаними в дійсній конвенції, повинне бути забезпечене без якої б то не було дискримінації по ознаці статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, приналежності до національних меншостей, майнового положення, народження або по будь-яким іншим ознакам».

Основний документ, що визначає права та свободи людини і громадянина в ЄС, – *Хартія основних прав*, яка офіційно проголошена на саміті в Ніцці 7 грудня 2000 р. Вона створена на основі таких важливих джерел, як-от: Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод; загальні конституційні традиції й інструменти міжнародного права. Хартія підтвердила та підкреслила значимість і важливість дотримання основних свобод для громадян ЄС. Вона містить громадянські, політичні, економічні та соціальні права, розділені на глави: гідність, свобода, рівність, солідарність, права громадян, правосуддя тощо. Преамбула встановлює, що володіння правами накладає відповідальність й обов'язки перед іншими особами, людським суспільством і майбутнім поколінням; що ЄС усвідомлює свою духовну та моральну спадщину, яка ґрунтується на людському достоїнстві, свободі, рівноправності, єдиних основних цінностях солідарності⁶⁵¹.

Призначення Хартії – звести воєдино, підтвердити та систематизувати основні права. Її особливість – унікальний спосіб класифікації основних прав і свобод. Підстава класифікації Хартії – особисті цінності, на захист яких вони спрямовані: людська гідність, свобода, рівність, солідарність⁶⁵².

У Хартії затверджені права, які впливають із загальних державно-правових правил, міжнародних обов'язків держав-

⁶⁵¹ Основні права, свободи та обов'язки людини та громадянина у Європейському Союзі.
URL: <https://studfile.net/preview/5129580>

⁶⁵² Шишкова Н. Хартія основних прав Європейського Союзу і проблеми її конституційного розвитку. *Юридичний журнал*. 2007. № 4.

учасниць, договору ЄС, установчих договорів об'єднань, конвенції із захисту прав людини й основних свобод, із ухвалених Європейським Союзом і Європейською радою соціальних хартій, а також із практики Суду ЄС та Європейського суду з прав людини.

Варто зазначити, що Хартія складається з 54 статей і семи глав. Права, зокрема, такі: право на особисту недоторканість; свобода від рабства та примусового стану; право на повагу приватного та сімейного життя; право на захист особистих даних; право на вступ до шлюбу та право створювати родину; право на свободу висловлення думки та свободу інформації; право на свободу зібрання й асоціацій; право на освіту; право на свободу підприємницької діяльності; право власності.

У розділі III закріплено, що всі люди рівні в своїх правах. Ст. 21 містить заборону на будь-яку дискримінацію. Також у ст. 39–40 Хартії гарантовано політичні права громадянина Європейського Союзу зокрема право вибирати та бути обраним на виборах до Європейського парламенту та на участь у місцевих виборах у країні постійного перебування⁶⁵³.

Хартія основних прав Європейського Союзу стала унікальним у світовій практиці захисту прав людини документом, оскільки вона, по-перше, поєднала в собі усі види прав людини без винятку, по-друге, поширила свою дію на сферу міжнародного та конституційного права.

Із набранням чинності Лісабонського договору 2009 р. права, свободи та принципи, деталізовані у Хартії, стали юридично обов'язковими для ЄС та держав-членів під час імплементації права Євросоюзу. Лісабонський договір встановлює зобов'язання: поважати основні права в межах ЄС; сприяти та консолідувати права людини у зовнішніх діях Союзу⁶⁵⁴.

Характерна риса *інституційного механізму* ЄС – те, що кожен елемент цього інституту тією чи тією мірою приділяє увагу питанням захисту прав людини.

⁶⁵³ Хартія ЄС про основні права і її значення. URL: <http://studies.in.ua/idpzk-shporu/3778-hartya-yes-pro-osnovn-prava-yiyi-znachennya.html>

⁶⁵⁴ Protection and promotion of human rights. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/human-rights/>

Рада Євросоюзу – головний інститут ЄС, на який покладено ухвалення рішень, зокрема в сфері прав людини. Так, вона затвердила низку документів із окремих аспектів європейського громадянства, заснування певних специфічних органів у сфері прав людини. Рада Європейського Союзу має повноваження вживати заходів проти держави-члена, що порушує принцип поваги прав людини. Вона, ухвалюючи рішення, в майбутньому має змогу внести зміни до застосованих інструментів впливу, а також може їх скасувати для оцінки у разі зміни ситуації, яка вимагала застосованих заходів. Загалом такий інструмент захисту прав особи досить ефективний. Він містить функції дізнання, ухвалення рішення та притягнення до відповідальності⁶⁵⁵.

Європарламент бере участь у розробці, імплементації та наданні оцінки ефективності заходів ЄС в сфері прав людини через затвердження резолюцій, підготовку доповідей, направлення місій до третіх держав, участь у заходах, присвячених правам людини. У його межах діє Підкомітет із прав людини, який є центром обговорення широкого кола питань прав людини в Європейському парламенті. Підкомітет ухвалює парламентські ініціативи в цій сфері та запроваджує постійний форум для дискусій із іншими інституціями Євросоюзу.

Європарламент на час його повноважень після кожних виборів призначає *Європейського омбудсмена*⁶⁵⁶ – посадову особу, яка уповноважена приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів ЄС на адміністративні порушення, що відбулися в інституціях й установах цього об'єднання⁶⁵⁷.

*Європейський інспектор із захисту даних*⁶⁵⁸ – незалежний орган ЄС із захисту даних. Він має забезпечувати право громадян на таємницю приватних даних, якими оперують інституції й установи Союзу. Інспектора із захисту даних і його помічника призначають

⁶⁵⁵ ЄС на захисті прав людини. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/es-na-zahisti-prav-lyudini.html>

⁶⁵⁶ Докладно про інститут Європейського омбудсмена див. у параграфі 4.5.

⁶⁵⁷ Інституційний механізм Євросоюзу у сфері захисту прав людини. URL: https://pidruchniki.com/1065091348583/pravo/institutsiyiny_mehanizm_yevrosoyuzu_sferi_zahistu_prav_lyudini

⁶⁵⁸ Докладно про цю структуру ЄС див. у параграфі 4.6.

Європейський парламент і Рада ЄС на п'ять років із правом продовження мандата.

У березні 2007 р. розпочало роботу незалежне *Агентство Європейського Союзу з основних прав*, яке займається питаннями дотримання прав людини в ЄС та державах-членах. Мета його діяльності – надання органам Євросоюзу та державам-членам допомоги, експертизи з питань основних прав людини, коли вони виконують положення права ЄС у межах своєї компетенції за повного дотримання принципу поваги прав людини. Агентство ЄС з основних прав уповноважене:

- збирати, аналізувати та поширювати об'єктивну і надійну інформацію; розробляти підходи для покращення об'єктивності та надійності даних на європейському рівні; проводити та заохочувати наукові дослідження й опитування;
- готувати й опубліковувати висновки та позиції для інститутів Союзу та держав-членів під час виконання права ЄС чи то з власної ініціативи, чи то за дорученням Європарламенту, Ради або Комісії;
- опубліковувати щорічні доповіді з питань дотримання основних прав людини у сферах діяльності Агентства, зосереджуючи значну увагу на досягнутих результатах;
- за результатами проведеного дослідження публікувати тематичні доповіді;
- розробляти комунікаційні стратегії та сприяти діалогу в громадянському суспільстві для зростання інформованості громадськості щодо проблематики основних прав людини й активно поширювати інформацію про свою роботу⁶⁵⁹.

Консультативний комітет із питань рівних можливостей розв'язує завдання забезпечення нагляду й оцінки законодавчих ініціатив та урядової діяльності з погляду рівних можливостей; розробляє заходи щодо включення питань рівності в усі напрями законодавчої й урядової діяльності. Комітет допомагає Європейській комісії у формуванні та здійсненні заходів Союзу, спрямованих на сприяння рівним можливостям жінок і чоловіків, постійному обміну

⁶⁵⁹ Там само.

відповідного досвіду, політиці та практиці між державами-членами та різними залученими сторонами⁶⁶⁰.

Європейський інститут із гендерної рівності – автономний орган ЄС, створений для сприяння та поширення ідеї та принципів гендерної рівності, зокрема для організації та гармонізації гендерного підходу в політиках усіх європейських країн; боротьби проти дискримінації, що ґрунтується на основі статі; а також для зростання обізнаності громадян Союзу щодо гендерної рівності. Завдання Європейського інституту із гендерної рівності – зібрати, проаналізувати та поширити дані про рівність між жінками та чоловіками. Організація враховує національні завдання та напрями політики, а також європейські – за принципом гендерної інтеграції. Збір репрезентативних даних покликаний зменшити гендерний розрив і збалансувати гендерну нерівність⁶⁶¹.

ЄС виділяє близько 1,3 млрд євро (упродовж 2014–2020 рр.) на підтримку демократії та прав людини. Для підтримки проєктів із захисту прав людини в усьому світі ЄС **фінансує** Європейську ініціативу для демократії й прав людини (European Initiative for Democracy and Human Rights), яка головно підтримує та захищає суб'єктів громадянського суспільства, які просувають права людини та демократію. Програма спрямована на розвиток демократії та поваги прав людини і підтримує проєкти в чотирьох основних сферах: зміцнення демократії, правильного управління та верховенства закону (розвиток політичного плюралізму, вільних засобів масової інформації та якісної судової системи); скасування страти в тих країнах, де вона ще існує; боротьба із застосуванням катувань за допомогою превентивних (наприклад, навчання працівників поліції) та репресивних заходів (створення міжнародних трибуналів і карних судів); боротьба з расизмом і дискримінацією за допомогою виховання поваги до політичних і громадянських прав.

Програма фінансує проєкти, пов'язані з рівноправ'ям статей і захистом дітей; підтримує спільні проєкти між ЄС й іншими

⁶⁶⁰ Activity of Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men. URL: <https://eige.europa.eu/men-and-gender-equality/methods-and-tools/european-union/activity-advisory-committee-equal-opportunities-women-and-men>

⁶⁶¹ Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European Institute for Gender Equality. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1922>

організаціями, що займаються захистом прав людини, зокрема з ООН, Міжнародним комітетом Червоного Хреста, Радою Європи, Організацією із безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)⁶⁶².

Інші інструменти фінансування, що стосуються прав людини: Інструмент співробітництва з питань розвитку (DCI), Інструмент сприяння стабільності та миру (IcSP), Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENI) та Європейський фонд розвитку (EDF). Бюджет на 2014–2020 рр. у розмірі 2,3 млрд євро для спільної зовнішньої політики та політики безпеки охоплює деякі заходи щодо прав людини, зокрема цивільне управління кризовими ситуаціями⁶⁶³.

Інструмент співробітництва з питань розвитку (DCI) – головний фінансовий інструмент у бюджеті ЄС для фінансування допомоги країнам, що розвиваються. Його основна мета – це зменшення бідності. Проте ця ініціатива також сприяє іншим міжнародним пріоритетам ЄС, зокрема сталому економічному, соціальному й екологічному розвитку; демократії, верховенству закону, належному управлінню та повазі до прав людини⁶⁶⁴.

Європейський інструмент сусідства та партнерства – це фінансова гілка європейської політики сусідства, зовнішньої політики ЄС щодо сусідів на Сході та Півдні. Бюджет становить 15,4 млрд євро та забезпечує основну частину фінансування за допомогою низки програм. Головні цілі Європейського інструменту сусідства та партнерства – просування прав людини й основних свобод, верховенства закону, рівності, стійкої демократії, сумлінного управління та процвітаючого громадянського суспільства; досягнення поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС та розширення співпраці; створення умов для ефективного управління мобільністю людей і просування контактів між ними; заохочення розвитку; скорочення бідності; сприяння внутрішній економічній, соціальній і територіальній згуртованості; розвиток сільських районів; боротьба зі зміною клімату та реагування в надзвичайних ситуаціях; сприяння зміцненню довіри й інші заходи, що дають змогу запобігати та

⁶⁶² The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/human-rights_en

⁶⁶³ Human rights. URL : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights>

⁶⁶⁴ Development Cooperation Instrument. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608764](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608764)

розв'язувати конфлікти; активізація субрегіонального, регіонального співробітництва та співпраці в межах регіону сусідства загалом, а також транскордонного співробітництва⁶⁶⁵.

Завдяки бюджету в розмірі 2,3 млрд євро на 2014–2020 рр. *Інструмент сприяння стабільності та миру* – один із ключових інструментів зовнішньої допомоги, що дає ЄС змогу підтримувати проєкти, спрямовані на запобігання та реагування на фактичні чи виникаючі кризи в усьому світі⁶⁶⁶.

Європейський фонд розвитку – головний фінансовий інструмент, за допомогою якого Євросоюз сприяє розвитку країн Африки та Карибського і Тихоокеанського басейнів, а також заморських країн і територій. Це не частина бюджету ЄС. Фонд наповнюється коштом держав-членів, керується власними фінансовими правилами; ним управляє спеціальний комітет⁶⁶⁷.

Аналізуючи статистику діяльності *Європейського суду з прав людини*, бачимо, що кількість поданих до нього останніми роками заяв дещо скоротилася (рис. 2.23).

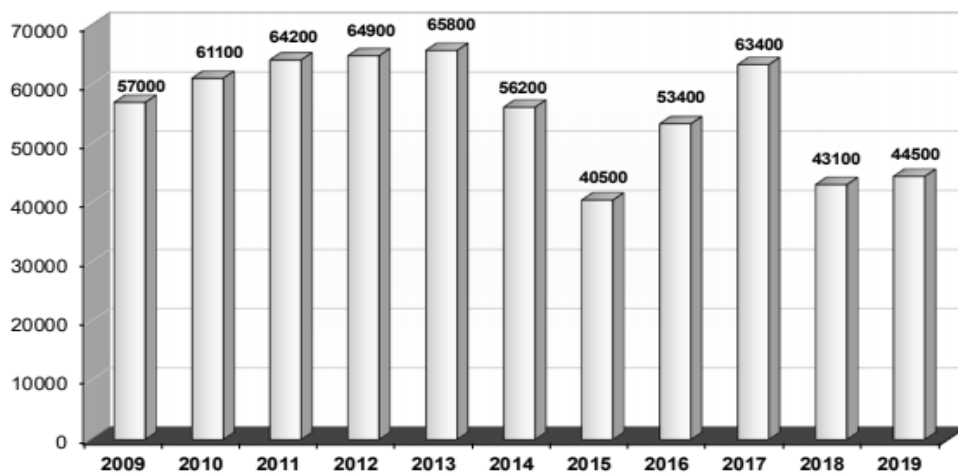


Рис. 2.23. Кількість заяв про порушення прав людини, поданих до Європейського суду з прав людини (2009–2019 рр.)⁶⁶⁸

⁶⁶⁵ The European Neighbourhood Instrument (ENI). URL: <https://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighbourhood-instrument-eni>

⁶⁶⁶ The EU's Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) interactive map. Insight on Conflict. URL: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Links/The-EU-s-Instrument-contributing-to-Stability-and-Peace-IcSP-interactive-map-Insight-on-Conflict>

⁶⁶⁷ European Development Fund. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/documents/european-development-fund_en

⁶⁶⁸ Overview 1959–2019 ECHR. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf

Порушення, які найчастіше виявляє Суд із прав людини, стосуються ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основних свобод (право на справедливе слухання), особливо щодо надмірної тривалості судового розгляду. 2019 р. майже чверть усіх порушень, виявлених Судом, пов'язані з цим положенням. Однак упродовж кількох років все частіше трапляються інші порушення Конвенції. 2019 р. це особливо стосувалося заборони катувань, нелюдського чи принизливого поводження (ст. 3) та права на свободу і безпеку (ст. 5)⁶⁶⁹.

Отже, Європейський Союз позиціонує себе як активний захисник прав людини на довгостроковій основі. Загалом безпосередня роль ЄС в захисті прав людини обмежена; це питання відійшло на периферію порядку денного. Однак із підписанням Лісабонського договору захист прав меншин став обов'язковим принципом права ЄС. Це надало додатковий важіль впливу в сфері зовнішніх відносин, політики сусідства та розширення, де захист прав національних меншин – один із найважливіших критеріїв співпраці з Євросоюзу та потенційного вступу до нього.

Питання для самоконтролю

1. Вкажіть завдання та напрями політики захисту прав людини у ЄС.
2. Назвіть основні нормативно-правові акти в сфері захисту прав людини у Євросоюзі.
3. Схарактеризуйте інституції ЄС щодо захисту прав людини.
4. Які можливі шляхи розв'язання найпоширеніших порушень, що стосуються посягань на права, свободу та безпеку людини?

Тема 31

Культура

Культура – вагомий чинник розвитку інтеграційних процесів у Європі. Це не лише галузь обслуговування населення. Вона відображає систему духовних і матеріальних цінностей суспільства загалом. Тобто культура – одна з форм суспільної свідомості

⁶⁶⁹ Там само.

людства, спільний матеріально-духовний досвід й історична спадщина населення конкретних територій. Вона покликана сприяти інтеграційним процесам у Європі й бути тим містком, який об'єднує різні форми культурного співробітництва й етнічного розмаїття сучасного європейського соціуму.

Попри мовні, релігійні та культурні відмінності, країни Європи об'єдналися після Другої світової війни в торговельно-економічний союз, щоб спільно розв'язувати економічні завдання та важливі безпекові проблеми. Кожна з держав, яка підписала *Маастрихтський договір* (1992 р.), погодилася, що під час набуття спільних політико-правових, економічних і соціально-культурних ознак вони зберігатимуть свою етнічну та культурно-історичну самобутність і рівноправ'я⁶⁷⁰. Хоча ЄС неодноразово акцентував на об'єднанні європейських народів на основі культурних чинників, проте на першому плані його функціонування стоять геоекономічні та політичні цілі, а не культурні⁶⁷¹.

Усі політико-культурні дії Євросоюзу ґрунтуються на гаслі «єдність – у різноманітті»⁶⁷². Згідно з установчими договорами *мета культурної діяльності ЄС* – сприяти розвитку національних культур і не допускати втручання інституцій Союзу в національну політику в галузі культури. Тобто під час інтеграції не повинна відбутися європейська чи світова культурна уніфікація. Економічна інтеграція стимулювала держави-учасниці до запровадження узгодженої культурної політики, яка проголошена в Урочистій декларації про Європейський Союз (1983 р.), а згодом ухвалена Європейською радою. Остання рекомендувала проводити спільні культурні заходи щодо збереження історичного європейського надбання, а також пропонувала визначити ті сфери культури, де Співтовариство могло б здійснювати спільну культурну діяльність.

За час свого створення Євросоюз проводить довготривалу та складну *культурну політику*, яка спрямована насамперед на захист

⁶⁷⁰ Європейський Союз. Консолідовані договори / за ред. В. Муравйова. Київ : Port-Royal, 1999. 206 с.

⁶⁷¹ Право Європейського Союзу. Загальна частина / за ред. В. Ф. Опришка, А. В. Омельченка, А. С. Фастовеця. Київ : КНЕУ, 2002. 460 с.

⁶⁷² Афонін Е. А. Об'єднана Європа: соціокультурні кордони / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов // Велика розтока. Глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз. Київ : Вища шк., 2002. С. 161–167.

традиційних європейських цінностей і видатної культурної спадщини, а також забезпечення гармонійного культурного розвитку населення. Унаслідок підписання багатьох спільних документів ухвалено важливе рішення про формування *Європейського культурного простору*.

Сучасна культурна політика ЄС реалізується через: програми підтримки культури та творчої діяльності; різноманітні фонди; спільне фінансування науково-дослідних і культурних проєктів; підтримку співпраці з партнерами всередині ЄС і за його межами; міжнародні організації з питань культури та збереження культурної спадщини тощо.

Основні *органи й інституції ЄС*, які реалізують культурну політику: Комітет з культури та освіти Європейського парламенту; Рада ЄС (у форматі міністрів освіти, молоді, культури та спорту); Генеральний директорат з питань освіти, молоді, спорту і культури Європейської комісії; Виконавче агентство з освіти, аудіовізуальних засобів і культури.

Європейське культурне право – регіональна нормативна база ЄС, яка складається з двох частин: публічного та приватного культурного права. Європейські держави мають *власне культурне законодавство* (т. зв. *перший правовий сегмент культурної політики ЄС*). Європейські міжурядові організації в культурно-правовій сфері утворили *міждержавний публічно-правовий сегмент* Європейського культурного права: культурне право Ради Європи (РЕ) та законодавство про культуру Європейського Союзу.

Культурна політика була повністю включена у сферу діяльності ЄС завдяки Маастрихтському договору. Сьогоднішня ст. 167 ДФЄС стверджує, що Євросоюз сприяє розквіту культур держав-членів, поважаючи їхню національну та регіональну різноманітність і одночасно віддаючи пріоритет спільній культурній спадщині. Діяльність ЄС у галузі культури, згідно з п. 2 ст. 167 ДФЄС, спрямована на: поглиблення та поширення знань про культуру й історію країн Європи; збереження й охорону культурної спадщини європейського значення; некомерційні культурні обміни; розвиток літератури та мистецтва, зокрема аудіовізуального сектора. Ці завдання виконують так: співпраця між країнами-членами ЄС; співробітництво Євросоюзу та його країн-членів із третіми країнами

та компетентними міжнародними організаціями; гармонізація законів і норм країн-членів ЄС на основі одноголосного ухвалення рішень Радою ЄС після консультацій із Комітетом регіонів.

Важливе значення виконують сотні актів вторинного законодавства в сфері культури. Це, зокрема, Директива ЄП і Ради 2019/790 від 17 квітня 2019 р. щодо авторського права і суміжних прав, Регламент ЄП і Ради № 1295/2013 від 11 грудня 2013 р. щодо заснування програми «Креативна Європа», Висновки Ради ЄС від 15 грудня 2015 р.⁶⁷³ тощо.

Спільні культурні проєкти значно активізувалися з середини 1990-х рр. після набуття чинності Маастрихтським й Амстердамським договорами та створення надійних джерел фінансування культурної політики Євросоюзу. Головною їх метою було розвивати спільний культурний простір за допомогою і культурних відмінностей, і спільної культурної спадщини. Перші діяльнісні акції – постійне фінансування проєктів збереження Парфенона в Афінах, кафедрального собору Аїкс-ла-Капелла та форуму Романум у Римі.

Із 1990-х рр. у ЄС реалізовано низку значних культурних проєктів; відбуваються культурні заходи в масштабах усього Євросоюзу. Наприклад, 1997 р. ухвалена комплексна культурна програма «*Arian*» (1997–1999 рр.), яка спрямована на підтримку книговидання та виконання перекладів і проєктів, спрямованих на поліпшення доступу широкої громадськості до читання книг.

Мета програми «*Калейдоскоп*» (KALEIDOSCOPE) (1996–1999 рр.) – сприяти розвитку музичної освіти, починаючи з самого раннього віку; створення та виконання музики; застосування новітніх технічних засобів і підвищення рівня професійної майстерності музикантів. Вона підтримувала фінансування європейського художнього мистецтва та культури, а також відомих культурних подій та обмінів й інші проєкти; низку високопрофесійних колективів, наприклад, молодіжний оркестр й оркестр «Бароко» Євросоюзу.

Програма «*Телебачення без кордонів*» (1989–1997 рр.)

⁶⁷³ Council Conclusions on culture in the EU's external relations with a focus on culture in development cooperation. *Official Journal of the European Union*. 2015 (15.12). С 417. Р. 41–43. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015XG1215_04

забезпечила конкурентоспроможність європейської аудіовізуальної продукції, а також підтримала проведення кінематографічних фестивалів. Її основною частиною було сприяння професійній підготовці спеціалістів для аудіовізуальної промисловості.

Програма «Рафаель» (RAPHAEL) затверджена 1997 р. Її мета – збереження європейської культурної спадщини; розвиток міжнародної співпраці діячів європейської культури; покращення доступу до культурних й історичних пам'яток; збереження, охорона та розвиток європейської рухомої та нерухомої археологічної, підводної й архітектурної спадщини, стоянок і місцеперебування давніх груп людей тощо.

Особливо масштабною була програма ЄС «Культура–2000». На її реалізацію виділено 236 млн євро. Вона була розрахована на 5 років (2000–2004 рр.) й мала такі цілі: культурний діалог і взаємне вивчення культури й історії європейських народів; творча діяльність і міждержавне поширення культури, а також вільний доступ до творів сучасних художників, митців, літераторів тощо; допомога в організації загальноєвропейських культурних заходів; співпраця з творчими колективами (особливо молодіжними) та професіоналами в галузі культури; сприяння забезпеченню культурного розмаїття та прояву нових форм культури; участь у збереженні культурної спадщини загальноєвропейського значення та її просування на міжнародний рівень; налагодження культурного діалогу за межами ЄС; розвиток культури як чинника економічної та соціальної інтеграції в Євросоюзі й одного із засобів для отримання громадянства; доступ до культурних цінностей і залучення до цього процесу максимальної кількості громадян ЄС.

Наприклад, 2004 р. в межах програми «Культура–2000» розроблено 209 проєктів. 186 направлені на: збереження культурної спадщини (89 проєктів); вивчення культурної спадщини у третіх країнах (6 проєктів); переклад європейських книг (68 проєктів, перекладено понад 400 книг); розвиток мистецтва (13 проєктів); видавнича справа (9 проєктів); лабораторія дослідження культурної спадщини (1 будівничий проєкт).

Програма сприяла створенню спільного європейського культурного простору. Її учасниками були не тільки держави-члени ЄС, але й інші країни Європи (Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн,

Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Македонія, Сербія, Туреччина), а також представники з інших регіонів світу (2012 р. – Південно-Африканська Республіка, 2013 р. – Австралія та Канада тощо). Загалом у цій програмі взяло участь 37 країн світу.

Упродовж 2014–2020 рр. запущена широкомасштабна спеціалізована програма «Креативна Європа» (Creative Europe), яка спрямована на підтримку культурного, креативного й аудіовізуального секторів. Головним її завданням було підтримати новітні творчі європейські проекти, що дають змогу подорожувати територією Європи й ознайомлюватися з її культурними надбаннями, а також охоплювати та залучати до цього процесу нові аудиторії учасників, забезпечувати обмін практичними культурними навичками та вдосконалюватися. На реалізацію цієї програми ЄС виділив 1,46 млрд євро⁶⁷⁴. На підпрограму «Медіа» припадало 56 % бюджету програми, близько 31 % виділено на підпрограму «Культура», а 13 % – на міжсекторальну взаємодію⁶⁷⁵. Ця програма діяла до 2020 р., однак має бути продовжена до 2027 р.

Основні пріоритети програми «Креативна Європа» – міжнародна мобільність, розширення цільової аудиторії, нові бізнес-моделі, перехід до використання цифрових технологій, тренінги й освіта тощо. Україна приєдналася 1 січня 2016 р.

2004 р. започатковано проєкт ЄС *EUROCULT-21*, спрямований на досягнення таких завдань: сприяти обговоренню, кращому обміну методами та знаннями ролі культури в місцевому врядуванні (формування політики, створення програм, стратегічне планування чи державно-приватне партнерство); дослідити потребу в фінансових ресурсах на цілі місцевої культурної політики; формувати творчі культурні стратегії у співпраці з іншими європейськими містами й університетськими центрами; підготувати рекомендації щодо культурної політики для європейських культурних установ і держав-членів.

Унаслідок реалізації цього проєкту Рада ЄС підготувала важливий документ – «Резюме культурної політики і тенденцій в Європі», в розробці якого взяли участь понад 20 країн Євросоюзу.

⁶⁷⁴ Офіційний ресурс сайту «Креативна Європа». URL: <http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe>

⁶⁷⁵ Програма «Креативна Європа». URL: <https://ucf.in.ua/creative-europe>

У ньому відзначено, що ЄС важливу увагу приділяє збереженню мовного розмаїття Європи, адже культурно-лінгвістична різноманітність – демократичний і культурний наріжний камінь Союзу, як зазначено в ст. 22 Хартії фундаментальних прав ЄС. Окрім того, Європейський Союз заохочує знання, збереження та розповсюдження європейських мов так само, як мов третіх країн, із якими він співпрацює.

1991 р. ЄС започаткував щорічну акцію «*Європейські дні культурної спадщини*», які відбуваються у межах країн-учасниць і їх культурних партнерів (понад 50 міжнародних учасників). Мета заходу – ознайомлення населення з культурною спадщиною тієї чи тієї країни, а також іноземних глядачів із місцевими традиціями.

В об'єднаній Європі сьогодні значно посилилась увага до міжнародного діалогу культур. Важливий чинник цього процесу – конкурс «*Євробачення*», який започаткований ще 1956 р. і вперше відбувся у Лугано (Швейцарія). Із 1965 р. його транслювали по телебаченню для широкого загалу. Виникнення конкурсу можна розглядати як своєрідну суто «європейську ідею», що була спрямована на підтримання європейської музики, яка мала б протистояти американізації культури.

Великого значення Європа надає розвитку мистецтва. Найвідоміша мистецька акція в ЄС – Венеційське «*Бієнале*» – мистецький фестиваль, який заснований в Італії (м. Венеція) ще 1895 р., щоб привабити до цього міста якнайбільше туристів. Пізніше до виставки візуального мистецтва додалися кіно (знаменитий *Венеційський кінофестиваль*), музика, театр, танець й архітектура.

Інша вагома мистецька акція ЄС – виставка «*Documenta*», що відбувається кожні п'ять років у невеличкому німецькому містечку Кассель. Вагоме місце в сучасному європейському культурному житті посідає *пересувний фестиваль сучасного мистецтва «Manifesta»*. Він проводиться з 1996 р. Фестиваль підтримує Міжнародний фонд «*Manifesta*» з центральним офісом в Амстердамі.

Не менш важлива культурна акція ЄС – *програма творчого міста*. Її мета – вибір міста, яке б узяло на себе розвиток бізнесових творчих індустрій. Це своєрідні проєктні підтримки малого бізнесу в сфері культури, продукт якого пов'язаний із застосуванням творчих сил артистів, художників і музикантів. У число культурних індустрій

зараховані види виробничо-культурної діяльності, які мають творчу природу: від традиційних мистецтв, ремесел, музики та театру до дизайну, моди, відео-, аудіо- та мультимедійної продукції.

2000 р. Рада ЄС ухвалила *Програму підтримки європейського кіно* з бюджетом у понад 400 млн євро. Її мета – підвищити міжнародну конкурентоспроможність європейського кіно та створити умови, за яких європейські фільми могли б потіснити іноземну кінопродукцію. Європарламент також періодично присуджує кіномистецькі премії. У межах ЄС велике значення надано створенню механізму координації національних програм цифрової культурної спадщини.

2007 р. Європейська комісія запропонувала першу в історії Євросоюзу *Європейську культурну стратегію* («Європейський план дій щодо культури у глобалізованому світі»). 2018 р. затверджена нова Стратегія⁶⁷⁶, відповідно до якої пріоритетними на 2020–2030 рр. визнано такі сфери: покращення мобільності художників й інших професійних митців; сприяння доступу до культури, популяризуючи культурний спадок, культурний туризм, багатомовність, оцифрування, поєднання зусиль із освітою (особливо це стосується мистецької освіти), збільшення мобільності колекцій; розвиток бази даних, статистики та методології статистики в культурному секторі та збільшення порівняльних можливостей; максимізація потенціалу культурних і креативних індустрій тощо.

Із ініціативи ЄС останніми роками почали відбуватися «європейські тижні», «місяці європейської культури»; запроваджена серія «європейських років», присвячених розкриттю певних тем, пов'язаних із культурою Союзу, зокрема Європейський рік кіно. Офіційним культурним святом для ЄС став День Європи – 9 травня. Популярності набула ініціатива «Європейська культурна столиця».

У ЄС запроваджено низку *премій і нагород у галузі культури*. Основні нагороди в галузі культури: премія «За різноманіття. Проти дискримінації» (нею нагороджують журналістів, що зробили значний внесок у висвітлення культурно-мистецької проблематики); нагорода в галузі сучасної архітектури (премія імені Міс ван дер Роє); нагорода в галузі культурної спадщини («Europa Nostra»); нагорода в галузі

⁶⁷⁶ The New European Agenda for Culture. URL: https://ec.europa.eu/culture/sites/default/files/2020-08/swd-2018-167-new-european-agenda-for-culture_en.pdf

сучасної музики («The European Border Breakers Awards»); європейська літературна премія «Аристеїон» (діяла до 1999 р.); премія за переклад європейських творів іноземними мовами й ін.

Великого значення країни ЄС надають *співпраці з іншими країнами в галузі культури*⁶⁷⁷. Для посилення цього виду міжнародної діяльності ухвалені різні культурні проєкти у всесвітньому масштабі, які покликані розвивати культурне співробітництво між народами. Так, 1995 р. затверджено Декларацію Барселони, що заснувала Європейсько-Середземноморське співтовариство (Марокко, Алжир, Туніс, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Палестина, Ліван, Сирія та Туреччина). На цій підставі розпочато програму «Європейсько-Середземноморська спадщина», яка підтримує культурні проєкти, що націлені просувати та зберігати Середземноморську культурну спадщину та сприяти розвитку телебачення та кінематографу в цьому регіоні.

ЄС фінансує інші культурні акції на міжнародному рівні. Наприклад, економічне та політичне співробітництво між Євросоюзом і Латинською Америкою започатковане ще в 60-х рр. минулого століття. На зустрічі на вищому рівні в Ріо-де-Жанейро у червні 1999 р. ЄС підписав угоди про фінансування проєктів у різних сферах співпраці з країнами регіону, зокрема щодо культури (збереження спадщини, архітектура тощо)⁶⁷⁸.

На Бангкокській зустрічі на вищому рівні 1996 р. Євросоюз підписав угоду про культурну співпрацю для посилення відносин між Європою й Азією. Особливий інтерес ЄС був спрямований на різноманітні культурні програми з такими країнами, як-от: Бруней, Китай, Індонезія, Японія, Південна Корея, Малайзія, Філіппіни, Сінгапур, Таїланд і В'єтнам. Відповідно до цієї угоди 1997 р. створено міжурядову некомерційну організацію Фонд «Азія–Європа» (ASEF), яка просуває європейсько-азіатські культурні обміни. Вона організовує зустрічі, семінари та фестивалі, що стосуються галузей промисловості, пов'язаних із культурою (книги, музика, аудіовізуальна інформація тощо), захистом культурної спадщини⁶⁷⁹.

⁶⁷⁷ The EU's external strategy for culture. URL: <https://ec.europa.eu/culture/policies/international-cultural-relations>

⁶⁷⁸ Європейські культурні проєкти. URL: http://europa.eu/pol/cult/index_en.htm

⁶⁷⁹ ASEF. URL: www.asef.org

Культурне співробітництво ЄС з Україною та деякими іншими державами колишнього СРСР ґрунтуються на комплексних програмах культурних обмінів і має великі перспективи. Першою формою такої співпраці була комплексна культурно-технічна програма «TACIS», створена 1991 р. Вона забезпечувала технічну допомогу 13 країнам у Східній Європі та Центральній Азії й надавала підтримку програмам розвитку культурної інфраструктури на теренах пострадянського простору. Починаючи з 2014 р., ЄС засудив анексію Криму та військові дії на Сході України з боку Росії, обмеживши її участь у європейських культурних проєктах і вживши до неї різноманітні економічні санкції.

Отже, ЄС активно сприяє розширенню культурної діяльності в Європі та культурного співробітництва в світі загалом. Його інституції підтримують культурні заходи, призначені для широкої аудиторії, молоді, соціально й економічно незахищених верств населення: фестивалі, майстер-класи, виставки, тури, конкурси, переклади та конференції для художників, діячів культури. ЄС відіграє вагомую роль у регіоні та на планеті, реалізуючи культурну політику, яка відповідає принципам гуманізму та християнським традиціям, що історично склались у Європі. Він намагається розвивати спільну діяльність у сфері культури і надалі. Пропонована культурна програма ЄС на 2020–2030 рр. покликана розвивати міжнародний діалог культур в умовах глобальних викликів, зокрема Covid-19, де простежуємо вимушене стримання мобільності іноземних туристів й активних обмінів європейських працівників у галузі культури, а також потрібно налагоджувати нові форми регіонального та світового культурного співробітництва, представлення інтелектуальної та мистецької продукції Євросоюзу засобами онлайн.

Питання для самоконтролю

1. Що таке культурна політика та спільна політика в галузі культури?
2. У чому полягає основний зміст спільної культурної політики Європейського Союзу?
3. Які правові й інституційні передумови реалізації спільної культурної політики Євросоюзу?

4. Коли країни Європи вперше почали взаємодіяти в галузі культурної політики? Що стало причиною цього?
5. Які спільні культурні проєкти розроблені в ЄС? Які їх наслідки?
6. Проаналізуйте програму ЄС «Креативна Європа».
7. Які головні проблеми наявні в процесі реалізації сучасної культурної політики ЄС?

Тема 32

Мультилінгвізм

Мова – основний чинник культурної ідентичності, що об'єднує народи у нації та зміцнює державу. Європейський Союз заснований на принципах різноманітності культур, звичаїв і вірувань, а це все включає й мови. Девіз Євросоюзу – «Єдність у різноманітності» («Unity in diversity») – відображає багатомовність як основу ЄС. В епоху глобалізації лінгвістична різноманітність стала очевиднішою через зростання контактів із іноземцями (обмін студентами, переселення чи бізнес у Європі, туризм тощо): люди змушені спілкуватися не рідними мовами.

Ст. 22 Хартії ЄС про основні права, ухвалена 2000 р., вимагає поваги до лінгвістичної різноманітності, а ст. 21 забороняє дискримінацію, що ґрунтується на мові⁶⁸⁰. Ці основні положення, а також повага до особи, відкритість культур, терпимість до інших – ключові цінності Європейського Союзу. Принцип поваги стосується не лише 24 офіційних мов ЄС, але й багатьох регіональних мов і мов меншин. Усе це робить Євросоюз не «плавильним котлом», як Сполучені Штати Америки, а місцем, де мовна різноманітність вважається цінністю.

Згідно з Лісабонським договором, підписаним главами урядів держав-членів ЄС у грудні 2007 р., *Європейський Союз поважає багату культурну та мовну різноманітність* і гарантує захист й збільшення культурної спадщини Європи⁶⁸¹.

⁶⁸⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁶⁸¹ Treaty of Lisbon. URL: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

Мови – основа для європейців, що хочуть працювати разом. Наявна потреба навчати та пропагувати мовну спадщину держав-членів, але й потрібно розуміти один одного, сусідів, партнерів ЄС. Володіння багатьма мовами робить бізнес і громадян конкурентоспроможними та мобільними. Завдання Європейської комісії – ознайомлювати громадян ЄС зі своїми результатами, а для цього вона повинна спілкуватися мовами, які вони розуміють. Сприяння багатомовності – чудовий спосіб об'єднати європейців. Під **багатомовністю (мультилінгвізмом)** у ЄС розуміють «спроможність спільнот, груп й окремих осіб застосовувати на постійній основі більше як одну мову у своїй повсякденній діяльності»⁶⁸².

У сфері мовної політики роль Європейської комісії – координувати з національними урядами досягнення мети мультилінгвізму та цілей мовної стратегії⁶⁸³. Політика багатомовності ЄС має два аспекти: 1) прагнення захистити багату мовну різноманітність Європи; 2) сприяння вивченню мови. Мови не повинні стати перешкодою участі в суспільстві, а маргіналізовані мовні групи повинні бути визначені, представлені та включені у суспільство.

Мультилінгвізм – сфера компетенції *чотирьох генеральних директоратів Європейської комісії*: Генерального директорату з питань освіти, молоді, спорту і культури (DG EAC) та Генерального директорату з питань зайнятості, соціальних справ та інклюзії (DGEMPL), а в практичному аспекті – Генерального директорату з письмового перекладу (translation) (DG DGT) і Генерального директорату з усного перекладу (interpretation) (DG SCIC). У цій галузі такі пріоритети⁶⁸⁴:

- гарантувати наявність інформації усіма офіційними мовами ЄС;
- гарантувати включеність регіональних мов і мов меншин;
- гарантувати включеність мов глухонімих;

⁶⁸² High Level Group on Multilingualism. Final Report. URL: <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>

⁶⁸³ Language Policy. URL: http://ec.europa.eu/languages/policy/language-policy/index_en.htm

⁶⁸⁴ Directorate-General for Education and Culture (DG EAC). URL: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.htm

- сприяти ранньому навчанню мовам;
- сприяти двомовній освіті.

ЄС сприяє лінгвістичній і культурній різноманітності громадян через підтримку викладання та вивчення своїх мов. Мета Європейського Союзу – дати їм змогу вільно розмовляти двома мовами, окрім рідної. Інституції ЄС працюють 24 офіційними мовами, що гарантує усім громадянам Євросоюзу, незалежно від того, чи розмовляють вони основною європейською мовою, чи менш відомою, рівний доступ до політики та законодавства ЄС.

Кожен із членів Європейського Союзу, вступаючи до ЄС, визначає, яку мову чи мови хоче задекларувати як офіційну мову Євросоюзу. Отож не ЄС обирає єдину мову для офіційного використання, а національні уряди держав-членів. Політика Європейського Союзу в сфері багатомовності унікальна, бо ЄС вбачає використання усіх мов своїх громадян як один із чинників, що сприяють прозорості, легітимності, ефективності й інтеграції до ЄС. І на рівні культури, і на рівні підвищення якості життя Євросоюз активно працює над сприянням поширенню ширших знань і використання офіційних мов у всьому Союзі.

Умовно мовну політику ЄС розділяють на інституційну та позаінституційну за суб'єктами й об'єктами реалізації, на наднаціональну, національну та регіональну за рівнями реалізації. З огляду на її багаторівневість і багатоаспектність мовна політика Євросоюзу розвивається з різною швидкістю та в різних напрямках⁶⁸⁵.

Інституційна мовна політика визначає використання мов усередині або між інституціями ЄС, в комунікації з країнами-членами, громадянами та поза Європейським Союзом. Вперше термін «офіційна мова» запропоновано 15 квітня 1958 р. у першому розпорядженні Європейського Економічного Співтовариства, за яким статус офіційних отримали нідерландська, французька, німецька й італійська як мови тогочасних держав-членів.

Наявність статусу «*офіційна та робоча*» означає, що документи, запити та відповіді можуть надсилатися до та від інституцій Євросоюзу будь-якою з цих мов; розпорядження ЄС та будь-які

⁶⁸⁵ Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу.
URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/23.htm>

законодавчі документи, як і Офіційний вісник, публікують усіма цими мовами.

Проте через часові та бюджетні обмеження лише невелику кількість документів перекладають усіма мовами ЄС. Європейська комісія застосовує англійську, французьку та німецьку як загальні процедурні мови, а Європейський парламент надає переклад різними мовами залежно від потреб держав-членів⁶⁸⁶.

ЄС нараховує 24 офіційні та робочі мови (деякі з держав-членів мають спільні мови), як-от: болгарська, чеська, датська, голландська, англійська, естонська, фінська, французька, німецька, грецька, угорська, ірландська, італійська, латвійська, литовська, мальтійська, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, іспанська, шведська, хорватська. До 13 червня 2005 р. ірландська мова не мала статусу офіційної мови ЄС, хоча є першою офіційною мовою Ірландської Республіки та мовою меншості Північної Ірландії. З часу вступу Ірландської Республіки до Європейського Економічного Співтовариства (1973 р.) усі угоди ЄС публікують ірландською мовою, цією ж мовою можна зробити будь-який запит. 13 червня 2005 р. міністри закордонних справ Євросоюзу ухвалили одностороннє рішення зробити ірландську офіційною мовою ЄС. Законопроекти, схвалені Європейським парламентом і Радою ЄС, перекладають ірландською, здійснюють переклади ірландською й під час пленарних сесій Європарламенту. Цей регламент набув чинності 1 січня 2007 р. Усі офіційні мови країн-членів ЄС представляють три мовні сім'ї: індоєвропейську, фіно-угорську та семітську.

У Європейському Союзі проживає близько 40 мільйонів людей, які розмовляють понад 60 регіональними мовами або мовами меншин корінного населення. Деякими *регіональними мовами* можуть послуговуватися при перекладі. Наприклад, хоча каталонсько-валенсійська, гальська та баскська – не широко уживані на національному рівні мови Іспанії, однак другі офіційні мови на певній території країни, тому можуть бути офіційно застосовані при перекладах у ЄС. Уряд Іспанії підтримав таку пропозицію. Статус каталонської, якою розмовляє кілька мільйонів людей, – предмет окремих дискусій. Щодо уельської та шотландської мов, то уряд

⁶⁸⁶ EU Language Policy. URL: http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_en.htm

Великобританії не має планів пропонувати їх упровадження як офіційних мов ЄС. Окрім мов Іспанії й Об'єднаного Королівства існують інші регіональні мови, які офіційно не визнані ЄС, хоча мають певний офіційний статус у своїх країнах, як-от: мова есперанто, ідіш, регіональні мови Франції, фризійська, ретороманська, лімбургійська, нижньонімецька, люксембурзька, російська, вендська, мови меншин Швеції, мови Італії, Об'єднаного Королівства (гальська, уольстерська, шотландська, уельська, корнуольська), валонська.

Хоча саме національні уряди визначають правовий статус цих мов і рівень їх підтримки, Європейська комісія заохочує відкритий діалог і мовне розмаїття. Для цього ЄС проводить політику захисту та сприяння регіональним мовам і мовам меншин. Ще 1992 р. Європейська комісія ініціювала дослідження мов меншин Євросоюзу – «Euromosaic»⁶⁸⁷. Упродовж 2004–2005 рр. Комісія впроваджувала проєкт ADUM, мета якого – надавати інформацію про програми ЄС щодо фінансування проєктів сприяння мовам меншин⁶⁸⁸. Інший проєкт – CRAMLAP (Celtic, Regional and Minority Languages Abroad Project – Закордонний проєкт кельтської, регіональних мов та мов меншин) здійснював перевірку й оцінку забезпечення закладів вищої освіти кельтською та регіональними мовами чи мовами меншин у Європі⁶⁸⁹.

Мережа сприяння мовній різноманітності (Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD))⁶⁹⁰ – європейська широка мережа у сфері мовної політики та планування для конституціональних, регіональних мов і мов малих держав у всій Європі. Члени NPLD – уряди, неурядові організації, університети й асоціації. Основна мета мережі – посилити обізнаність на європейському рівні щодо важливості лінгвістичної різноманітності.

Важлива частина європейської мовної різноманітності – *мова жестів*. Австрія, Чеська Республіка, Фінляндія, Португалія та Словаччина визнають національну мову жестів на конституційному

⁶⁸⁷ Euromosaic. URL: http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc145_en.htm

⁶⁸⁸ ADUM. URL: http://www.adum.info/app/adum/web/01_presentation/index.jsp

⁶⁸⁹ CRAMLAP. URL: <http://www.cramlap.org/>

⁶⁹⁰ Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD). URL: <http://www.npld.eu/about-us/>

рівні. Інші держави-члени застосовують інші заходи чи закони для надання мові жестів офіційного статусу. Ці заходи підтримує Європарламент, який 1988 р. ухвалив Резолюцію про мови жестів, яка закликає Європейську комісію та держави-члени сприяти мові жестів і гарантувати людям із вадами слуху можливість працювати та навчатися мовою, якій вони надають перевагу⁶⁹¹.

Мета проєкту Dicta-Sign⁶⁹² – полегшити онлайн-комунікацію користувачів із вадами слуху. Річ у тім, що технології Web 2.0, які полегшили спілкування звичайним людям, не прийнятні для тих, хто користується лише мовою глухонімих, бо ці технології ґрунтуються на письмовій мові. Метою проєкту було розробити потрібні технології, які б зробили Web 2.0 доступним для глухонімих: користувач передає знакове повідомлення перед вебкамерою, комп'ютер розпізнає знакові сигнали, перетворює їх у внутрішню репрезентацію кінетичної мови і через анімаційні зображення передає користувачеві.

Проєкт SignSpeak⁶⁹³ теж зорієнтований на допомогу користувачам із вадами слуху в їхній інтеграції в освіту, соціальне життя, зайнятість. Його мета – розробити технології, які ґрунтуються на образах, для перекладу тривалої кінетичної мови в текст, щоб надати нові електронні послуги спільноті глухонімих людей і покращити їхні комунікації з тими, хто не має проблем зі слухом.

У межах інституційної мовної політики доцільно розглядати *політику ЄС в сфері перекладів*.

Основна вимога демократичного права Євросоюзу – надання можливості кожному за столом переговорів висловитися власною мовою. Правові акти впливають на життя звичайних людей, тому не повинно бути жодних перешкод на шляху до порозуміння. ЄС можна розглядати як довгу щоденну конференцію тривалістю уже майже 70 років. Саме Генеральний директорат із письмових перекладів (Directorate-General for Translation) забезпечує письмовий переклад документації та матеріалів, продукованих інституціями Європейського Союзу та країнами-членами для співробітництва.

⁶⁹¹ Regional and Minority Language Products. URL: http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc147_en.htm

⁶⁹² What is Dicta-Sign? URL: <http://www.dictasign.eu/>

⁶⁹³ SignSpeak. URL: <http://www.signspeak.eu/en/index.html>

Генеральний директорат із усних перекладів (Directorate-General for Interpretation) гарантує чіткий і правильний переклад промов, а отже – й інформування громадян ЄС. Його завдання – забезпечення якісними перекладацькими послугами; допомога Комісії щодо впровадження в життя стратегії багатомовності; надання ефективних послуг із організації конференцій, зокрема технічної підтримки⁶⁹⁴.

1994 р. створено Центр перекладів (Translation Centre), завдання якого – задовольнити потреби в перекладах інших децентралізованих агенцій Союзу⁶⁹⁵.

Єврокомісія не залишає поза увагою і потреби в перекладі пересічних громадян ЄС, як і загалом у доступності документів. Вона зробила доступною спеціальну версію програми-перекладача, що перекладає тексти на будь-яку з 24 мов Європейського Союзу. В її базі даних налічується понад 1 млн слів і сталих виразів. За допомогою цієї програми-перекладача всі жителі Європи можуть читати та перекладати документи ЄС будь-якою зручною для себе мовою, зокрема такою рідкісною, як ірландська.

Із 2005 р. як окремий напрям мовної політики Євросоюзу можна виділити навчання висококваліфікованих перекладачів, які б спеціалізувалися саме в проблематиці ЄС. Із жовтня 2006 р. Генеральний директорат з письмового перекладу провів у Брюсселі низку конференцій, на яких були обговорені перспективи створення уніфікованого університетського навчального плану щодо підготовки перекладачів для роботи в інституціях ЄС і в межах його проблематики. До процесу залучено близько 1000 європейських вишів й інших організацій, що пов'язані з навчанням і використанням праці перекладачів. Це, зокрема, представники міжнародних організацій ООН, НАТО та професійних об'єднань перекладачів. Були обговорені проблеми навчання перекладу в ЄС та створення стандартної європейської магістерської програми з перекладу відповідно до пропозицій Генерального директорату з письмового перекладу. Навесні 2009 р. Єврокомісія запросила європейські університети, які навчають професійних перекладачів, приєднатися

⁶⁹⁴ Directorate-General for Interpretation. URL: http://ec.europa.eu/dgs/scic/index_en.htm

⁶⁹⁵ Translation Centre. URL: http://www.cdt.europa.eu/cdt/ewcm.nsf/_/8F422D256807CD0DC1256E9000364EC6?OpenDocument

до створеної в ЄС «Мережі європейських магістратур з перекладу» (European Master's in Translation network)⁶⁹⁶.

Ще 1993 р., з часів заснування Єдиного ринку, багатомовність стала суттєвим чинником для громадян і підприємств, бо знання мов ключове для працевлаштування, мобільності й успіху в бізнесі. 14 лютого 2002 р. Рада ЄС ухвалила Резолюцію про сприяння лінгвістичній різноманітності та вивченню мов. У ній наголошено, що знання мов – одна з базових навичок, які потрібні усім громадянам, щоб брати активну участь у європейському суспільстві знань і сприяти інтеграції у суспільство та суспільній згуртованості.

15–16 березня 2002 р. на зустрічі в Барселоні Рада ЄС ухвалила рішення, яке закликала до подальшого покращення базових навичок, зокрема через викладання іноземних мов із раннього віку. На своєму засіданні Рада поставила ціль: «Рідна мова плюс дві (іноземні мови) для кожного громадянина» (mother tongue plus two) та запровадила «індикатор лінгвістичної компетентності» (linguistic competence indicator). Він передбачає вивчення щонайменше двох іноземних мов із найраннішого віку та спрямований на «посилення індивідуальної багатомовності». Це, зі свого боку, сприяє активній політиці забезпечення навчання та викладання мов через різноманітні європейські освітні та навчальні програми⁶⁹⁷.

Враховуючи успіх Європейського року мов 2001 р., 2003 р. Комісія ухвалила План дій «Сприяння вивченню мов та мовній різноманітності» на 2004–2006 рр. (Promoting Language Learning and Linguistic Diversity), який став відповіддю Єврокомісії на заклик Європейської ради та Європейського парламенту. Він включив у себе результати консультацій, що проводили інституції ЄС та країни-члени упродовж 2002–2003 рр. Співробітництво було розвинене між країнами-членами Євросоюзу у межах Робочої групи з мов, яка зібрала разом вищих посадовців, відповідальних за мовну політику в країнах-членах. Вони запропонували три види заходів щодо вивчення мов: 1) від дошкільного до похилого віку; 2) якість навчання мов; 3) створення сприятливого середовища для навчання.

⁶⁹⁶ Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/23.htm>

⁶⁹⁷ Barcelona European Council. URL: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

Четверта частина плану спрямована на розвиток мовної політики і на рівні Європейського Союзу, і на національних рівнях⁶⁹⁸.

Загалом упродовж реалізації цього напрямку Плану дій здійснено такі заходи:

- перебудовано вебсторінки, присвячені вивченню іноземних мов на порталі Євросоюзу⁶⁹⁹;
- проведено 13 загальноєвропейських досліджень, спрямованих на визначення проблемних сфер у вивченні та викладанні іноземних мов, як-от: «Можливості навчання вчителів іноземних мов у Європі», «Особливі освітні потреби в Європі – викладання та вивчення іноземних мов», «Linguo – 50 способів мотивувати тих, хто вивчає іноземну мову», «Вплив на європейську економіку та виробництво низького рівня володіння іноземними мовами»⁷⁰⁰. Було ухвалено рішення про виділення коштів на проведення інформаційної кампанії, спрямованої на популяризацію вивчення іноземних мов у межах програми «Навчання впродовж життя»;
- проведено загальноєвропейські конференції та семінари з мовних проблем; організовано заходи, спрямовані на сприяння вивченню іноземних мов у межах європейських програм Socrates, Leonardo da Vinci, Town-Twinning, e-Learning, Culture, Youth та Рамкових науково-дослідних програм ЄС; реалізовано 39 проєктів щодо популяризації вивчення іноземних мов тощо;
- продовжено запровадження мовної політики ЄС на національних рівнях. Саме План дій став імпульсом для здійснення конкретних кроків у напрямі реформ освітніх систем і переорієнтації національних освітніх політик для запровадження оголошеного на Барселонському саміті принципу організації навчального процесу «Рідна мова плюс дві іноземні». Тією чи іншою мірою його почали запроваджувати в освітніх системах країн-членів.

⁶⁹⁸ Report on the implementation of the Action Plan “Promoting language learning and linguistic diversity”. Commission Working Document. URL: http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/com554_en.pdf

⁶⁹⁹ Європа. URL: <http://europa.eu/languages/en/home>

⁷⁰⁰ Report on the implementation of the Action Plan “Promoting language learning and linguistic diversity”. Commission Working Document. URL: http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/com554_en.pdf

Незважаючи на те, що не в усіх країнах відповідні заходи впроваджували з однаковою інтенсивністю, реформи здійснювали в таких основних сферах:

- перегляд структури освітньої системи щодо потреби впровадження навчання іноземним мовам упродовж життя;
- впровадження вивчення іноземних мов у початковій школі або в дошкільних закладах;
- реалізація у навчальних планах принципу CLIL (content and language integrated learning), який означає викладання одного предмета різними мовами, надаючи увагу і розвитку професійних знань, і рівню володіння мовою;
- збільшення витрат на навчання вчителів іноземних мов;
- перегляд навчальних планів, іспитів і сертифікатів для приєднання до Загальноєвропейської системи оцінок рівнів володіння іноземними мовами (Common European Framework of Reference for Languages – CEFR), запровадженої Радою Європи;
- використання європейських програм і заходів, що реалізує Європейська комісія, для огляду національних освітніх систем, розробки потрібних для вивчення іноземних мов матеріалів і тестів, сприяння навчанню вчителів іноземних мов за кордоном і європейському співробітництву між школами.

2008 р. був проголошений Європейським роком *міжкультурного діалогу* (European Year of Intercultural Dialogue). Ще один аспект багатомовності постав у центрі уваги – *мови як інструмент покращення взаємного порозуміння й інтеграції*. Виділено три основні напрями мовної політики ЄС в освітній сфері: 1) заохочення вивчення мов і сприяння мовній різноманітності в суспільстві; 2) сприяння здоровій багатомовній структурі; 3) сприяння соціальній інтеграції через удосконалення знань і визнання мов.

Європейський мовний знак (European Language Label) – винагорода за нові методи викладання мов, поширення знань про їх існування та сприяння хорошій практиці⁷⁰¹. Мережа проєктних груп Lingua Connections пропонує стратегічні вказівки та корисні методи

⁷⁰¹ European Language Label. URL: <http://ec.europa.eu/education/language/label/index.cfm>

усім, хто шукає нові ідеї сприяння вивченню мов на місцевому та європейському рівнях⁷⁰².

Проєкт ЄС E-CLIL⁷⁰³ передбачає розробку та створення ресурсів і віртуального ресурсного центру для використання контенту й інтегрованого вивчення мов. У центрі уваги – вивчення мов, мовні стратегії, мультилінгвізм і мультикультурність. Місія E-CLIL – покращити якість викладання іноземних мов через використання ресурсів E-CLIL (спеціальних матеріалів, рекомендацій), щоб спонукати європейців розмовляти «рідною плюс дві іноземні мови». Передбачається розробка інтерактивних видів діяльності, завдань, ігор у межах центральної сюжетної лінії, які будуть перекладені мовами країн-учасниць проєкту.

Варто наголосити, що мультилінгвізм був частиною політики ЄС, його законодавства та практик ще з часу Римського договору. Спершу він повністю асоціювався з мовним режимом європейських інституцій, їх контактів з владою та громадянами Євросоюзу. 15 квітня 1958 р. Рада Європейського Економічного Співтовариства схвалила перший регламент, який підтверджував рівність офіційних державних мов країн-членів і їх статус як офіційних і робочих мов європейських інституцій. Відтоді цей принцип може бути змінений лише одностайним голосуванням Ради.

Після Маастрихтської угоди 1992 р. сприяння вивченню мов й індивідуальному мультилінгвізму в поєднанні з лінгвістичною різноманітністю стало наріжним каменем освітньої політики ЄС. Якщо у 90-х рр. минулого століття підтримка зосереджувалася на вивченні офіційних мов, то у першому десятилітті ХХІ ст. зацентровано на інклюзивній мовній освітній політиці, зорієнтованій на вивчення усіх мов, зокрема регіональних, мов меншин, мігрантів й основних світових мов.

Упродовж багатьох років ЄС не прагнув встановити обов'язкові межі для багатьох політик, практик чи ініціатив, що стосувалися мультилінгвізму. Зробити мультилінгвізм частиною портфоліо одного з членів Комісії було рішенням президента Комісії Жозе Баррозо. 1 січня 2007 р. комісар Леонард Орбан почав відповідати за

⁷⁰² Lingua Connections. URL: http://www.linguaconnections.eu/Lingua_Connections.htm

⁷⁰³ E-CLIL. URL: <http://www.uam.es/proyectosinv/eclil/index.html>

мультилінгвізм в освіті, культурі, перекладах і публікаціях. Цей факт засвідчив посилене усвідомлення Комісією зростаючої ваги мультилінгвізму для проєкту ЄС, що було спровоковане такими викликами, як-от: розширення Євросоюзу та спільного ринку; збільшення мобільності в межах ЄС; відродження регіонів; швидкий поступ суспільства знань; міграція до ЄС та глобалізація. Річ у тім, що майже всі держави-члени Євросоюзу стали багатомовними та багатокультурними і потребують стратегій місцевого, регіонального рівнів і рівня держав-членів для покращення комунікації, що долає мовні та культурні кордони, адже сьогодні близько 450 мов використовуються на території держав-членів ЄС.

20 вересня 2006 р. рішенням Європейської комісії створено *Групу високого рівня з мультилінгвізму*, яка мала розглядати питання надання підтримки та порад щодо розвитку ініціатив, ідей для розроблення підходу до мультилінгвізму в ЄС, а також розробляти рекомендації для Комісії в царині мультилінгвізму. Порядок денний групи за часів комісара Л. Орбана формувався навколо трьох цілей: 1) економічна конкурентоспроможність, зростання та кращі робочі місця; 2) навчання впродовж життя та міжкультурний діалог; 3) створення простору для європейського політичного діалогу та комунікації з громадянами.

У грудні 2006 р. рекомендації Європейського парламенту та Ради визначили «комунікацію іноземними мовами» як одну з восьми ключових компетенцій (інші – спілкування рідною мовою, цифрова, математична компетентність і базова компетентність у науках і технологіях, вміння навчатися, соціальна та громадська компетентність, ініціативність і підприємливість, культурна обізнаність і вираження), потрібних для особистої реалізації, активного громадянства, соціальної згуртованості та працевлаштування у суспільстві знань⁷⁰⁴. Група високого рівня з мультилінгвізму звернула увагу на міжкультурну цінність і когнітивні переваги вивчення мов, що сприяє увазі, сприйняттю, пам'яті, концентрації, критичному мисленню, розв'язанню проблем, спроможності працювати в команді і як наслідок – зростанню добробуту окремого громадянина.

⁷⁰⁴ Key competences for lifelong learning. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm

У своїй доповіді Група високого рівня з мультилінгвізму так визначила поняття багатомовності: співіснування різних мовних спільнот усередині однієї географічної чи геополітичної зони або політичної спільноти; здатність суспільств, інститутів, груп й індивідів регулярно спілкуватися більше як однією мовою⁷⁰⁵.

Мотивація – ключ до успішного вивчення мов. Роль шкіл і вчителів у посиленні мотивації визначальна. Група вважає, що:

- вивчення мов повинно стати частиною дозвілля, зокрема спорту;
- для дітей і молоді вивчення іноземних мов має бути основою позаурочної діяльності, наприклад, через організацію мовних вікендів; водночас кількість мов повинна зростати;
- варто докладати зусиль до залучення дорослих, особливо дідусів і бабусь, які часто є вагомим чинником мотивації дітей до вивчення мов;
- ЗМІ можуть мотивувати людей вивчати мови через телепрограми та серіали, які знайомлять із іншими культурами; Інтернет спроможний забезпечити підтримку вивчення мов через вебсайти з матеріалами для вивчення, вікторини, освітні портали тощо;
- варто заохочувати телекомпанії використовувати титри іноземною мовою, що теж – суттєва мотивація до вивчення мов.

Зважаючи на це Група висловила такі рекомендації для Європейської комісії⁷⁰⁶:

1. Потрібно надалі розвивати такі програми, як-от: «Молодь у дії», «Європа для громадян», «Культура» та програми обміну в межах програми «Навчання впродовж життя».
2. Комісія має заохочувати створення у державах-членах місцевих/регіональних мереж вивчення мов і підтримувати їх співпрацю на європейському рівні.
3. Комісії варто підтримувати проєкти, зорієнтовані на використання інноваційних стратегій для підтримання мотивації до вивчення мов.

⁷⁰⁵ High Level Group on Multilingualism. Final Report. Brief version. URL: <http://ec.europa.eu/languages/>

⁷⁰⁶ Там само.

4. Держави-члени та Комісія повинні дослідити можливість створення телепрограм у форматі «edutainment»⁷⁰⁷ для зацікавлення аудиторії іноземними мовами та культурами.

Вивчення іноземних мов має міжкультурну цінність, бо сприяє відкритості культур і стимулює та посилює спроможність до комунікації та співпраці з іншими людьми, не зважаючи на кордони. Як наслідок іммігранти позбавляються власних стереотипів і вивчають мову країни, що їх прийняла, а резиденти вчаться цінувати культуру іммігрантської спільноти й у них виникає мотивація до вивчення іноземної мови. Усі навчальні заклади повинні надавати спеціальні можливості для вивчення мов, бо досить часто іммігранти другого чи третього покоління володіють хорошими навичками усного мовлення, але не вміють читати та писати. Група високого рівня з мультилінгвізму вважає, що таке навчання – досить хороша інвестиція у майбутнє, бо ці люди могли б допомогти встановити економічні контакти з країною їхнього походження та відіграти активну роль у програмах допомоги новоприбулим іммігрантам.

Рекомендації Групи щодо міжкультурного діалогу⁷⁰⁸:

1. Європейські проєкти, зорієнтовані на міжкультурний діалог, повинні надавати суттєву увагу мультилінгвізму.
2. Європейська комісія має заохочувати європейські проєкти спільної розробки освітніх програм із правового/судового перекладу.
3. Комісія повинна узгоджувати свою діяльність із Радою Європи, яка зробила інтеграцію іммігрантів пріоритетною діяльністю.
4. Комісія має встановити нагороду за досягнення в перекладі художніх і нехудожніх творів.
5. Доречно підтримувати обмін досвідом країн-членів ЄС з успішної інтеграції та міжкультурного діалогу і вивчення мов іммігрантів жителями країн, що приймають.

Вивчення іноземних мов як шлях до мультилінгвізму повинне стати підґрунтям для створення європейського простору політичного діалогу та комунікації з громадянами. Пріоритетні напрями у цьому

⁷⁰⁷ Із англ. – освіта у формі розваг.

⁷⁰⁸ High Level Group on Multilingualism. Final Report. Brief version. URL: <http://ec.europa.eu/languages/>

контексті – переклад законодавства ЄС усіма офіційними мовами; залучення експертів із мультилінгвізму для забезпечення ефективної комунікації; розвиток нових технологічних засобів забезпечення перекладу; посилення якості перекладу через збільшення кількості офіційних мов. Закцентовуючи на важливості спільного розроблення освітніх програм із навчання перекладу, Група високого рівня з мультилінгвізму виступає з ініціативою розробити проєкт ступеня європейського магістра з перекладу.

У Резолюції від 21 листопада 2008 р. про європейську стратегію багатомовності Рада ЄС закликає держави-члени та Комісію⁷⁰⁹:

1. Сприяти мультилінгвізму для посилення соціальної згуртованості, міжкультурного діалогу та будівництва Європи, зокрема забезпечувати викладання іммігрантам (особливо молоді) мови країни перебування для їхньої інтеграції та працевлаштування, водночас поважаючи їх рідну мову.
2. Посилувати навчання упродовж усього життя: сприяти молодим людям під час навчання у різних видах навчальних закладів оволодіти принаймні двома іноземними мовами; заохочувати використання цифрових комунікаційних технологій і дистанційного навчання для викладання іноземних мов; надавати особливу увагу подальшому тренінгу вчителів, які могли б забезпечити викладання нелінгвістичних предметів іноземними мовами; сприяти мобільності, за якою вчителі могли б проживати деякий час у країні, мову якої вони викладають.
3. Сприяти мультилінгвізму як чиннику європейської економічної конкурентоспроможності та мобільності і працевлаштування населення: вивчення іноземних мов допомагає підприємствам розширити виходи на світові ринки; мовні навички сприяють розвитку працівників у малому та середньому бізнесі; мовні професійно-орієнтовані курси потрібно створювати для професійного навчання й освіти дорослих.
4. Сприяти лінгвістичній різноманітності та міжкультурному діалогу через заохочення перекладів для поширення знань й ідей у Європі та усьому світі: інформувати громадськість, зокрема європейських професіоналів, про європейські програми сприяння

⁷⁰⁹ Там само.

перекладу художніх, наукових і технічних текстів, створення субтитрів для аудіовізуальних робіт і фільмів; розвивати можливості для тренінгів у перекладі; сприяти розвитку мовних технологій, зокрема у сфері перекладу, забезпечуючи взаємодію між Європейською комісією, державами-членами, місцевою владою, науково-дослідними інституціями та промисловими підприємствами.

5. Сприяти мовам ЄС в усьому світі: посилити співпрацю між державами-членами, їх культурними інституціями чи представницькими органами в третіх країнах; сприяти мовному та культурному діалогу з третіми країнами; посилити співпрацю з національними та міжнародними організаціями, зокрема з Радою Європи та ЮНЕСКО у сфері мовної та культурної різноманітності.

У своїй Резолюції від 24 березня 2009 р.⁷¹⁰ Європейський парламент схвалює та підтримує велику увагу, яку Комісія надає питанню мультилінгвізму і:

- закликає визнавати паритет між усіма офіційними мовами ЄС в усіх аспектах публічної діяльності;
- наголошує на неможливості обмеження єдиною мовою у Союзі, бо лінгвістична різноманітність – основне культурне багатство;
- закликає до застосування мультилінгвістичного підходу не лише в економічній і соціальній сферах, але й у сферах культури, науки, освіти;
- наголошує на важливості створення програм підтримки перекладу та мультилінгвальної термінологічної бази;
- стверджує, що інформаційно-комунікаційні технології варто використовувати для сприяння мультилінгвізму;
- зацентровує на потребі захисту мультилінгвізму в країнах і регіонах, де співіснує кілька офіційних мов;
- заохочує вивчення другої іноземної мови службовцями, які підтримують контакти з громадянами інших держав ЄС;

⁷¹⁰ Резолюція Європейського парламенту з мультилінгвізму від 24 березня 2009 р. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0162+0+DOC+XML+V0//en>

- пропонує, щоб адекватний рівень мультилінгвізму забезпечували масмедіа й інтернет-контент;
- підкреслює право громадян отримувати інформацію про продукти у місці проживання офіційною мовою/мовами своєї країни.

Поза офіційною мовною політикою мультилінгвізму, на рівні мовної практики, європейці мовною поведінкою голосують за появу *lingua franca*. Нею поступово стає **англійська мова**; саме англійська еволюціонувала в мову спілкування між країнами-членами. Парадокс у тому, що чим більше мов стає в Європейському Союзі, тим більше зростає роль англійської.

У континентальній Європі англійська мова все менше і менше стає «іноземною», бо її вивчають не тільки для використання за кордоном. У країнах-членах ЄС англійська мова виконує такі внутрішні функції:

- вона або обов'язковий, або основний предмет вивчення у школі;
- володіння англійською мовою – необхідна умова набуття вищої освіти та подальшого підвищення професійного рівня. У демографічно невеликих європейських країнах підручники англійською мовою широко використовують у вищій освіті майже з усіх предметів;
- володіння англійською в багатьох випадках – обов'язкова умова працевлаштування;
- англійська мова надзвичайно вживана у медіа, попкультурі, суспільному та приватному житті.

Перспектива домінування англійської мови в комунікативному полі ЄС вже сьогодні змусила європейських інтелектуалів засвідчити потребу заохочення європейських громадян вивчати другу мову, яка не є мовою міжнародного спілкування. Вони запропонували концепцію *personal adaptive language*, суть якої полягає в тому, щоб кожна людина вивчила легку для засвоєння іноземну мову. Ця друга мова має бути близькою до її рідної. Фактично запроваджується концепція другої рідної мови (*second mother tongue*), вивчення якої має розпочинатись у школі та тривати у закладі вищої освіти. Вивчення цієї мови повинне супроводжуватися вивченням історії,

культури та мистецтва, звичаїв і традицій, літератури народу, який нею говорить⁷¹¹.

Спеціальний огляд Євробарометра за лютий – березень 2012 р.⁷¹² засвідчив, що:

- 9 із 10 європейців (88 %) вважають, що іноземні мови важливі для особистого розвитку;
- 67 % вважають англійську мову другою після рідної, найважливішою мовою;
- 84 % наголошують на потребі знати хоча б одну іноземну мову;
- хоча більшість європейців наголошують на необхідності використання спільної мови (зокрема й інституції Євросоюзу), проте не можуть надати переважні права якійсь одній мові;
- 81 % (8 із 10 опитаних) вважають, що усі мови ЄС повинні бути рівнозначними;
- 54 % європейців можуть розмовляти однією, а 25 % – принаймні двома іноземними мовами. Водночас 46 % володіють лише рідною мовою;
- двома іноземними мовами спілкуються молоді люди 15–24-річного віку, випускники закладів вищої освіти, представники управлінських професій, активні інтернет-користувачі, ті, для кого не проблема оплатити рахунки за комунальні послуги, та, ті, хто перебуває високо у соціальній ієрархії.

Сьогодні Європейська комісія розробляє 30 дослідницьких й інноваційних проєктів мовних технологій, мета яких – допомогти інтернет-користувачам отримати доступ до інформації їхніми рідними мовами. Так, проєкт iTRANSLATE4⁷¹³ розробляє перший Інтернет-портал, який надає доступ до безкоштовного онлайн-перекладу понад 50 європейськими та світовими мовами, а також дає змогу водночас порівняти результати різних перекладів за допомогою найуживаніших інструментів (Google, Bing, Systran, Trident,

⁷¹¹ Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli2009/23.htm>

⁷¹² Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 386. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf

⁷¹³ iTranslate4: Internet Translators for all European Languages. URL: http://ec.europa.eu/information_society/apps/projects/factsheet/index.cfm?project_ref=250405

Linguatec). Вартість проєкту – € 2 млн. Подальші успіхи в розробці мовних технологій потребують співпраці та постійного діалогу між промисловістю, дослідниками, публічним сектором і громадянами.

Проєкт META-NET (Multilingual Europe Technology Alliance – Багатомовний європейський технологічний альянс), заснований 2010 р., вартістю € 6 млн, створює технологічний альянс (уже понад 200 членів) для багатомовної Європи. Девіз проєкту: «Багатий і лінгвістично різноманітний спадок Європи повинен стати різнобарвною тканиною, з якої зіткана павутина, і не перешкоджати вільному потоку знань і думок»⁷¹⁴.

У межах проєкту META-NET розроблено Стратегічний дослідницький порядок денний для багатомовної Європи 2020 (Strategic Research Agenda for Multilingual Europe 2020), який окреслює такі пріоритетні теми розробок і співпраці⁷¹⁵:

- *Тема 1. Транслінгвальна хмара: мета – багатомовне європейське суспільство, в якому всі громадяни можуть використовувати будь-які послуги, мати доступ до знань, насолоджуватися усіма медіа та контролювати будь-яку технологію рідною мовою, бо не існує мовних бар'єрів завдяки високоякісному перекладу.* Громадяни, фахівці у різних галузях, організації та програмне забезпечення міжмовної комунікації будуть використовувати єдину, просту точку доступу спрямування тексту чи промови через шлюз, який миттєво надсилає переклад мовою запиту й у бажаній формі та форматі.
- *Тема 2. Соціальні інтелектуальні системи й електронна участь: мета – використати інформаційну технологію та цифровий вебконтент для покращення дієвості й ефективності ухвалення рішень у бізнесі та суспільстві.* Якість, швидкість і прийнятність індивідуальних та колективних рішень – єдиний чинник успіху підприємств, громадських служб, спільнот, держав і наднаціональних організацій. ІТ надають широкий спектр інструментів для інтелектуальних систем (intelligence applications). Інтелектуальні системи для бізнесу, військової

⁷¹⁴ Introducing META-NET. URL: <http://www.meta-net.eu/>

⁷¹⁵ Strategic Research Agenda for Multilingual Europe 2020. URL: http://www.meta-net.eu/vision/reports/meta-net-sra-version_1.0.pdf

сфери чи системи безпеки збирають і попередньо обробляють релевантну інформацію для прийняття рішень. Програми логічного аналізу шукають дані для такої інформації, а системи підтримки рішень оцінюють і сортують інформацію та застосовують правила ухвалення рішень стосовно кожної проблеми. Процеси прийняття рішень можуть структуруватися, моніторитися, документуватися та візуалізуватися, щоб приєднання до них і користь від них стала легшою. У ЄС до ухвалення колективних рішень долучаються учасники з багатьох країн, тому їй потрібна підтримка міжмовної участі держав і підприємств Союзу.

- *Тема 3. Соціально усвідомлені інтерактивні помічники* – конversaційні агенти, соціально усвідомлена поведінка яких – результат поєднання аналітичних методів для мовлення, невербальних і семантичних сигналів. Такі багатомовні помічники допомагатимуть людям взаємодіяти з середовищем, включаючи взаємодію «людина – комп'ютер», «людина – штучний агент (робот)», «комп'ютерно опосередкована взаємодія людина – людина». Ці помічники повинні пристосовуватися до потреб користувачів і спроможні забезпечувати взаємодію у фізичному просторі (і в конференц-залах, офісах і домівках, і на вулицях, дорогах, у транспорті) та віртуальному просторі (веб, віртуальний світ, ігри).

Отже, якщо у 90-х рр. минулого століття підтримка Євроспільноти зосереджувалася на вивченні офіційних мов, то у перше десятиліття XXI ст. зацентровано на інклюзивній мовній освітній політиці, зорієнтованій на вивчення усіх мов, зокрема регіональних, мов меншин, мігрантів й основних світових мов. Комісія переконана, що сприяння багатомовності – чудовий спосіб об'єднати європейців. Зростаюча увага до мультилінгвізму була спровокована такими викликами, як-от: розширення Європейського Союзу та спільного ринку; зростання мобільності в межах ЄС; відродження регіонів; швидкий поступ суспільства знань; міграція до Євросоюзу та глобалізація. Реалізуючи принцип «єдність у різноманітності», ЄС докладася максимум зусиль для посилення включеності усіх громадян у діяльність і політику Союзу. Для цього пропагується і підтримується розвиток усіх мов; заохочується вивчення принаймні двох іноземних мов; через посилення

ефективності перекладів уможлиблюється доступ громадян до інформації про ЄС. Окрім цього, великий наголос робиться на інклюзії людей із вадами слуху та мовній адаптації іммігрантів.

Питання для самоконтролю

1. Що розуміють під поняттям «мультилінгвізм»? Які завдання ЄС у цій царині?
2. Яке нормативно-правове підґрунтя мультилінгвізму ЄС?
3. Яка мета діяльності Генеральних директоратів із перекладу?
4. Як мультилінгвізм сприяє інтеграції та міжкультурному діалогу?
5. Які проекти ЄС сприяють інклюзії громадян із вадами слуху та зору?
6. Як ЄС намагається подолати домінування англійської мови у своєму інформаційному просторі?

Тема 33

Інформаційна безпека

Агентство Європейського Союзу з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) визначає кібербезпеку як сукупність інструментів, політики, концепцій безпеки, гарантій безпеки, керівних принципів, підходів до управління ризиками, дії, навчання, кращі практики, гарантії та технології, які можуть бути використані для захисту кіберсередовища й організації та активів користувачів⁷¹⁶. До організаційних і користувальницьких активів належать підключені обчислювальні пристрої, персонал, інфраструктура, програми, послуги, телекомунікаційні системи, а також сукупність переданої та/або збереженої інформації в кіберсередовищі.

Нормативно-правову базу розробляють Європейський парламент, Рада, Європейська комісія. Вагоме місце серед актів вторинного законодавства займає *Регламент № 45/2001* про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних установами

⁷¹⁶ Definition of Cybersecurity – Gaps and overlaps in standardization, December 2015. URL: <https://www.enisa.europa.eu/publications/definition-of-cybersecurity>

та органами Співтовариства та про вільний рух таких даних⁷¹⁷. Регламент передбачає, що установам й органам ЄС дозволено збирати тільки ті персональні дані, які слугують визначеним, чітким і законним цілям. Зібрані дані повинні бути адекватними, релевантними та не надмірними, точними й актуальними, а також відповідати цілям. Інституції й установи ЄС можуть обробляти особисті дані тільки тоді, коли суб'єкт даних дає свою згоду.

Розглядаючи і фізичні, й електронні операції з обробки даних, Рада та Європейський парламент визначили чотири операції, які вони вважають особливими проблемами щодо захисту приватності суб'єктів даних: 1) обробка даних, пов'язаних зі здоров'ям, підозрами у правопорушеннях, правопорушеннями, засудженням у кримінальному порядку чи заходами безпеки; 2) обробка даних, що стосуються професійних або особистих якостей суб'єкта, зокрема його кваліфікації, ефективності та поведінки; 3) операції з обробки, які не відповідають законодавству держави-члена або ЄС, що дають змогу встановлювати зв'язки між набором даних; 4) операції з обробки для виключення осіб із надання прав, пільг чи угод.

Регламент № 1049/2001 Європейського парламенту й Ради від 30 травня 2001 р. стосовно публічного доступу до документів Європейського парламенту, Ради й Комісії⁷¹⁸ визначає принципи, умови й обмеження права доступу до документів згаданих інституцій ЄС. Документ передбачає, що документи Євросоюзу повинні бути доступними для громадськості в електронному вигляді або через реєстр. Цей Регламент застосовується, зокрема, до законодавчих документів, які складені або отримані під час ухвалення юридично зобов'язальних актів. Проте він обмежує доступ до документів, розкриття яких негативно вплине на: суспільні інтереси стосовно громадської безпеки, оборони або міжнародних відносин, а також фінансової, грошової чи економічної політики Євросоюзу чи держави-члена; конфіденційність особи; її комерційні інтереси;

⁷¹⁷ Regulation (EC) No 45/2001 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data by the Community Institutions and Bodies and on the Free Movement of Such Data. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0045&from=EN>

⁷¹⁸ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

судові процеси та юридичні консультації; цілі перевірок, розслідувань й аудиту.

*Рішення Комісії від 16 серпня 2006 р. щодо безпеки інформаційних систем, які використовує Європейська комісія*⁷¹⁹ – основний рамковий документ щодо заходів безпеки й організаційних рекомендацій стосовно захисту інформаційних систем Комісії й інформації, що обробляється в ній. Проте заходи безпеки й організаційні рекомендації, визначені у Рішенні, застосовні до широкого кола установ й агенцій ЄС, як-от: усіх Генеральних директоратів і служб Європейської комісії; Спільного дослідницького центру; Представництв ЄС у третіх країнах; офісів із адміністративними зв'язками з Комісією; всіх виконавчих органів, які використовують інформаційні системи Комісії; осіб, які підписали контракт із Комісією, та субпідрядників, які мають доступ до інформаційних систем Комісії й використовують їх.

*Стандарт безпеки Європейської комісії з реєстрації (логінгу) й моніторингу*⁷²⁰ (2010) доповнює згадане вище Рішення Комісії. Ґрунтуючись на трьох міжнародних нормах, а саме: ISO / IEC 27001 (друге видання від 15.06.2005 р.), ISO/IEC 17799 (друге видання від 15.06.2005 р.) й NIST SP 800-92 «Керівництво з комп'ютерної безпеки з управління логінгом», Стандарт надає обов'язкові інструкції для процедур реєстрації входження у систему (логінгу) та моніторингу всіх ІКТ-систем, здатних генерувати усі операції, пов'язані з інформаційною безпекою під час реєстрації (не обмежуючись): сервери, робочі станції, портативні ПК, інші портативні обчислювальні пристрої, як-от: мобільні телефони та кишеньковий персональний комп'ютер, пристрої зберігання даних, мережеве обладнання. Документ надає повний перелік потрібних методів уведення логінгу з урахуванням окремих типів пристроїв.

Директива з боротьби проти сексуальної експлуатації дітей в Інтернеті та дитячої порнографії (2011 р.) розглядає нові розробки

⁷¹⁹ Commission Decision of 16 August 2006 C (2006) 3602 concerning the security of information systems used by the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/docs/decision_3602_2006_en.pdf

⁷²⁰ European Commission Information System Security Policy C(2006) 3602. Standard on Logging and Monitoring. URL: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/21209/7--Annex-2---logging_monitoring_standard.pdf

в онлайн-середовищі, зокрема грумінг (порушники видають себе за дітей, щоб привабити неповнолітніх для сексуального насильства)⁷²¹.

Рішення Ради № 2013/488/ЄС про правила безпеки для захисту секретної інформації ЄС⁷²² встановлює основні принципи та мінімальні стандарти захисту секретної інформації Євросоюзу (EU Classified Information – EUCI), зокрема положення про обробку такої інформації за допомогою ІКТ. Рішення поширюється на використання секретної інформації широким колом інституційних суб'єктів ЄС, як-от: Радою, Секретаріатом Ради, Комісією, агенціями й органами Європейської служби зовнішньої діяльності, спеціальними представниками Євросоюзу і персоналом ЄС з управління кризовими ситуаціями, Європолем і Євроюстом, Європарламентом.

Рада ЄС вважає, що інформаційне забезпечення повинно відповідати таким вимогам до інформації: 1) автентичність, тобто гарантія того, що інформація справжня і від надійних джерел; 2) доступність – властивість бути доступною та корисною за запитом уповноваженої організації; 3) конфіденційність (інформацію не розголошують стороннім особам, організаціям або процесам); 4) цілісність, тобто збереження точності та повноти інформації й засобів; 5) неможливість відмови – здатність довести дію або подію, яка відбулася, щоб було неможливо згодом заперечити цю дію чи подію.

Мета Ради ЄС – удосконалити технічні та нетехнічні заходи безпеки: стримування, тобто відмову від будь-якого супротивного планування атаки на ІКТ; запобігання атаки на ІКТ; виявлення нападу на ІКТ; стійкість, тобто обмеження негативних наслідків атаки на інформацію або засоби ІКТ та запобігання подальшому пошкодженню; відновлення безпечної ситуації для ІКТ. Криптографічні продукти, що захищають секретну інформацію ЄС і які класифікують як «секретні» та «надзвичайно секретні», потребують остаточного схвалення Радою, перш ніж вони можуть

⁷²¹ EU cybersecurity initiatives: working towards a more secure online environment, January 2017. URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-

⁷²² Council Decision 2013/488/EU on the Security Rules for Protecting EU Classified Information. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d43001e3-356d-11e3-806a-01aa75ed71a1/language-en>

бути використані в установах й агентствах Євросоюзу та/або державах-членах⁷²³.

Мета *Директиви про атаки проти інформаційних систем*⁷²⁴ (2013 р.) – узгодити кримінальне законодавство держав-членів у сфері нападів на інформаційні системи через встановлення мінімальних правил щодо визначення кримінальних правопорушень та відповідних санкцій і поліпшення співпраці між компетентними органами, зокрема поліцією й іншими спеціалізованими правоохоронними службами держав-членів, а також компетентними спеціалізованими агенціями й органами Союзу, як-от: Євроюст, Європол і його Європейський центр кіберзлочинності, Європейське агентство мережевої та інформаційної безпеки.

У грудні 2015 р. затверджено два нові законодавчі акти ЄС: *Загальний регламент про захист даних і Директиву про мережеву й інформаційну безпеку* (набули чинності 2016 р.). Перший із них⁷²⁵ демонструє глибоку реформу нормативного акта про захист даних у Європі, переносячи баланс сил від організацій, які збирають, аналізують і використовують дані, на громадянина, якому належать особисті дані. Внесені зміни стосуються таких положень:

- про порушення даних варто повідомляти якомога швидше (якщо можливо, не пізніше ніж через 72 години після його виявлення);
- персональні дані тепер поширюються на місцезнаходження, IP-адресу, радіочастотні ідентифікатори (RFID), а також нові види медичних даних, зокрема генетичну інформацію;
- «право бути забутим» дає людям змогу вимагати від пошукових систем видаляти посилання на сумнівні дані;
- Регламент застосовується до компаній зі штаб-квартирою за межами Європи, якщо вони працюють у Європі;

⁷²³ Robinson N., Gaspers J. Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies, 2014. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html

⁷²⁴ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0040&from=EN>

⁷²⁵ New European cyber laws GDPR and NISD. URL: <https://www.cgi-group.co.uk/systems-integration-services/cyber-security/nisdandgdpr>

- уведено жорсткіші вимоги щодо згоди на використання особистих даних;
- запроваджено нові вимоги щодо проведення оцінки впливу на конфіденційність для гарантування достатнього захисту особистих даних і для збереження приватності особи.

Директиву про мережеву та інформаційну безпеку⁷²⁶ можна розглядати як додаткову до Загального регламенту про захист даних; вона акцентує на захисті ІТ-систем у європейській важливій національній інфраструктурі. Директива спирається на три стовпи:

- забезпечення готовності держав-членів, які повинні бути належно оснащені, наприклад, через Команду реагування на інциденти з комп'ютерної безпеки та компетентний національний орган мережевої й інформаційної безпеки;
- забезпечення співпраці між усіма державами-членами через створення Групи співробітництва для підтримки та сприяння стратегічному співробітництву й обміну інформацією між державами-членами та мережею Команд реагування на інциденти з комп'ютерної безпеки, щоб допомагати швидкому й ефективному оперативному співробітництву щодо конкретних кібербезпекових інцидентів й обміну інформацією про ризики;
- забезпечення культури безпеки в секторах, які життєво важливі для економіки та суспільства ЄС, значною мірою покладене на ІКТ. Підприємства, що відіграють важливу роль для суспільства й економіки, які визначені державами-членами як оператори основних послуг, повинні вжити потрібних заходів безпеки та повідомити про серйозні інциденти відповідному національному органу. Ці сектори охоплюють енергетику, транспорт, водопостачання, банківську діяльність, інфраструктури фінансових ринків, охорону здоров'я та цифрову інфраструктуру. Також ключові постачальники цифрових послуг (пошукові системи, сервіси хмарних обчислень й онлайн-ринки) повинні відповідати вимогам безпеки та сповіщення щодо нової Директиви. Такі вимоги вже застосовані до операторів

⁷²⁶ EU cybersecurity initiatives: working towards a more secure online environment, January 2017. URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-

телекомунікацій та Інтернет-провайдерів через регуляторну базу ЄС у сфері телекомунікацій.

За даними Європейської комісії, незважаючи на зростаючу загрозу, поінформованість і знання про кібербезпеку залишаються недостатніми: 51 % європейських громадян не знають про кіберзагрози; 69 % компаній мають базове розуміння або зовсім не усвідомлюють кіберризиків. Окрім цього, за оцінками, кібератаки щорічно наносять збитків світовій економіці у розмірі € 400 млрд⁷²⁷.

Зважаючи на це, 18 жовтня 2018 р. Європейська рада закликала до заходів для зміцнення кібербезпеки в Європейському Союзі. Лідери ЄС особливо наголосили на потребі ввести обмежувальні заходи, здатні реагувати та стримувати кібератаки. Визначено, що ця реформа має ґрунтуватися на положеннях, розроблених у Стратегії з кібербезпеки, та принципах, викладених у Директиві про мережеву й інформаційну безпеку. Визначено такі нові ініціативи: 1) створення потужнішого агентства ЄС з кібербезпеки; 2) запровадження загальноєвропейської схеми сертифікації кібербезпеки; 3) оперативна імплементація Директиви про мережеву та інформаційну безпеку.

Пропозиція Європейської комісії щодо зміцнення кібербезпеки ЄС складається з додаткових ініціатив: 1) розроблення плану реагування на масштабні кібератаки; 2) створення Європейського центру досліджень і компетенцій у сфері кібербезпеки, до якого приєднається мережа таких центрів на рівні держав-членів; 3) ефективніша відповідь кримінального права на кіберзлочинність через нову директиву щодо боротьби з шахрайством і підробкою безготівкових платежів; 4) зміцнення глобальної стабільності через міжнародне співробітництво⁷²⁸.

Окрім нормативної бази ЄС розроблено та реалізовано низку *стратегічних ініціатив у сфері кібербезпеки*. Ініціатива «Електронна Комісія 2012–2015» походить із Ініціативи «Електронна Комісія 2006–2010» (яка визначає, як Європейська комісія прагне реалізувати цілі, визначені в «Плані дій е-уряду») та «Цифрового порядку денного 2009». Ця ініціатива встановлює низку заходів

⁷²⁷ Reform of cybersecurity in Europe. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cyber-security/#>

⁷²⁸ Там само.

згідно з принципами спільного бачення стосовно забезпечення ефективних, дієвих і прозорих цифрових послуг й IT-рішень, спрямованих на підтримку і політики Євросоюзу, і внутрішньої адміністрації Комісії.

У Повідомленні, що стосується безпеки, викладені конкретні дії: захист корпоративної інфраструктури (розширення системи управління доступом й ідентифікацією); запровадження рамкової політики безпеки інформаційних технологій; посилення безперервного бізнес-управління важливими послугами та системами Європейської комісії; система корпоративної автентифікації користувачів як обов'язковий будівельний блок для всіх інформаційних систем Комісії⁷²⁹.

«Стратегія ЄС з кібербезпеки» (2013 р.), розпочата Комісією і Європейською службою зовнішньої діяльності, визначає п'ять пріоритетів: 1) підвищення кіберстійкості; 2) різке скорочення кіберзлочинності; 3) розвиток політики та можливостей ЄС в сфері кіберзахисту, пов'язаних зі спільною політикою безпеки й оборони; 4) розвиток промислових і технологічних ресурсів для кібербезпеки; 5) встановлення послідовної міжнародної політики в сфері кіберпростору для ЄС та просування основних цінностей Євросоюзу⁷³⁰.

Ефективніша боротьба з кіберзлочинністю – один із трьох пріоритетів у межах нової «Європейської програми безпеки 2015–2020»⁷³¹. Підкреслюючи, що кіберзлочинність вимагає скоординованої відповіді на європейському рівні, у програмі визначено такі дії:

- посилене впровадження чинної політики щодо кібербезпеки, атак на інформаційні системи та боротьби з сексуальною експлуатацією дітей;

⁷²⁹ Robinson N., Gaspers J. Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies, 2014. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html

⁷³⁰ EU cybersecurity initiatives: working towards a more secure online environment, January 2017. URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-3/factsheet_cybersecurity_update_january_2017_41543.pdf

⁷³¹ European Agenda on Security 2015–2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en

- перегляд і, можливо, розширення законодавства про боротьбу з шахрайством і підrobкою безготівкових платежів із урахуванням нових форм злочинності та підrobки у фінансових документах;
- розгляд перешкод для кримінальних розслідувань у сфері кіберзлочинності, зокрема щодо питань компетентної юрисдикції та правил доступу до доказів й інформації;
- посилення дій із забезпечення кібернетичного потенціалу за допомогою інструментів зовнішньої допомоги.

Довіра та безпека мають важливе значення для отримання переваг цифрової економіки. Зважаючи на це, «*Стратегія єдиного цифрового ринку*», представлена в травні 2015 р., включає державно-приватне партнерство щодо кібербезпеки. Партнерство, створене 5 липня 2016 р. Комісією та Європейською організацією з кібербезпеки (European Cyber Security Organization, ECSO), – асоціація, зорієнтована на промисловість, яка охоплює широкий спектр зацікавлених сторін, зокрема: великі компанії, малі та середні підприємства й нові підприємства, дослідницькі центри, університети, кінцеві користувачі, оператори, кластери й асоціації, а також державні органи.

Мета цього партнерства – стимулювання європейської конкурентоспроможності та допомога у подоланні фрагментації ринку кібербезпеки через інновації, зміцнення довіри між державами-членами та промисловими суб'єктами, а також сприяння узгодженню секторів попиту та пропозиції для продуктів і рішень у сфері кібербезпеки. Партнерство допомагає:

- 1) збирати промислові та державні ресурси для впровадження інновацій відповідно до спільно узгодженої стратегічної програми досліджень й інновацій;
- 2) зосередитися на цільових технічних пріоритетах, визначених спільно з промисловістю;
- 3) максимізувати вплив наявних коштів;
- 4) забезпечити прозорість європейських досліджень й інновацій у сфері кібербезпеки⁷³².

⁷³² EU cybersecurity initiatives: working towards a more secure online environment, January 2017. URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-

У липні 2016 р. Комісія ухвалила «Повідомлення: зміцнення системи кіберстійкості в Європі та розвиток конкурентоспроможної інноваційної індустрії кібербезпеки»⁷³³. Воно спрямоване на:

- активізацію співпраці по всій Європі: Комісія заохочує держави-члени отримати максимальну користь від механізмів співпраці відповідно до «Директиви про мережеву й інформаційну безпеку» та вдосконалювати способи спільної підготовки до масштабного кіберінциденту (навчання та тренінги з кібербезпеки);
- підтримку формування єдиного ринку продуктів і послуг у сфері кібербезпеки в ЄС. Наприклад, Комісія вивчить можливість створення основи для сертифікації відповідних продуктів і послуг ІКТ, доповнених добровільною та легкою схемою маркування для безпеки ІКТ-продуктів і послуг; Комісія пропонує також можливі заходи, спрямовані на розширення інвестицій у сфері кібербезпеки в Європі та на підтримку малих і середніх підприємств, що працюють на ринку;
- створення договірною державно-приватного партнерства з промисловістю, що сприятиме розвитку промислового потенціалу кібербезпеки й інновацій у ЄС.

Проблематика інформаційної (кібер) безпеки перебуває у компетенції таких *структурних підрозділів* Комісії, як Генеральний директорат з інформатики (DG DIGIT) й Генеральний директорат з комунікаційних мереж, контенту й технологій (DG CONNECT)); запроваджено посаду офіцера із захисту даних (Data Protection Officer).

Генеральний директорат з інформатики вбачає своєю місією надати Європейській комісії можливість ефективно й продуктивно використовувати ІКТ у досягненні її організаційних і політичних цілей. DG DIGIT відповідає за:

- визначення ІТ-стратегії Європейської комісії;
- підтримку послуг і телекомунікаційних засобів Комісії й інших інституцій і агенцій ЄС;

⁷³³ Communication: Strengthening Europe's Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-strengthening-europes-cyber-resilience-system-and-fostering-competitive-and>

- надання IT-інфраструктурних рішень й електронних послуг;
- надання інформаційних систем для корпоративних бізнес-процесів Комісії;
- сприяння та забезпечення послуг загальноєвропейського електронного уряду для громадян і підприємств. По-перше, DG DIGIT надає Комісії, а також іншим європейським інституціям й установам безпечну та надійну високопродуктивну інфраструктуру ІКТ. По-друге, DG DIGIT відповідає за придбання інструментів ІКТ, що використовуються в межах Комісії, управління життєвим циклом компонентів ІКТ і надання послуг із підтримки та навчання, пов'язаних із використанням ІКТ-обладнання⁷³⁴.

Із 2011 р. у DG DIGIT діє постійна команда комп'ютерного реагування на надзвичайні ситуації (Computer Emergency Response Team – CERT-EU), яку контролює Генеральний директор DG DIGIT і якою керує група під головуванням Ради. Завданням CERT-EU – підтримка інституцій та установ ЄС у боротьбі з кіберзагрозами. Для цього CERT-EU бере участь в обміні інформацією, оцінці загроз і просвітницькій діяльності⁷³⁵.

Центром безпеки операцій DG DIGIT (Security Operations Centre – SOC) керує місцевий посадовець із інформаційної безпеки (LISO), який також виконує функції радника Координаційного комітету з інформаційної безпеки. LISO аналізує вимоги безпеки систем ІКТ Генерального директорату і пропонує політику, що регулює системи ІКТ відповідно до потреб останніх⁷³⁶.

2010 р. Генеральний секретаріат Ради ЄС запустив Центр захисту мережі (Network Defence Centre – NDC)⁷³⁷. Його мета – посилення

⁷³⁴ Robinson N., Gaspers J. Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies, 2014. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html

⁷³⁵ CERT – EU. URL: <https://www.enisa.europa.eu/topics/csirts-in-europe/capacity-building/european-initiatives/cert-eu>

⁷³⁶ Robinson N., Gaspers J. Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies, 2014. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html

⁷³⁷ Network Defence Operational Centre of the General Secretariat of the Council of the European Union. URL: <https://www.trusted-introducer.org/directory/teams/gsc-ndc-oc.html>

захисту вразливих і секретних систем зв'язку й інформаційних систем ЄС проти всіх форм технічних атак і сучасних тривалих загроз через розробку механізмів виявлення та реагування на безпекові інциденти.

Європейське агентство з оперативного управління великомасштабними інформаційними системами (European Agency for the operational management of large-scale IT systems) повністю зафункціонувало 1 грудня 2012 р. і відтоді відповідає за оперативне управління ІТ-системами у сфері внутрішніх справ ЄС. Основне завдання агентства – забезпечення безперервного обміну даними між національними органами влади. Однак воно також відповідає за ухвалення й упровадження планів безпеки для запобігання несанкціонованому читанню, копіюванню, модифікації або видаленню персональних даних під час передачі персональних даних або транспортування носіїв даних. Агентство забезпечує, щоб жодна операційна інформація, пов'язана з системою, не циркулювала в комунікаційній інфраструктурі без шифрування⁷³⁸.

У січні 2004 р. створено орган *Європейського інспектора із захисту даних*⁷³⁹. Місія цього органу полягає в забезпеченні дотримання інституціями й агентствами ЄС основних прав і свобод громадян, зокрема їхнього права на приватність, при обробці персональних даних або розробці нових політик⁷⁴⁰.

Офіцер із захисту даних (Data Protection Officer – DPO) гарантує, що Європейська комісія правильно застосовує закон, який захищає особисті дані громадян. DPO веде публічний реєстр, що пояснює всі операції, які проводить Комісія, зокрема обробку персональних даних. Його функції передбачають:

- інформувати структурні підрозділи Комісії про збір персональних даних й осіб, чиї дані збирають, про свої права й обов'язки відповідно до Регламенту № 45/2001 про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних;
- забезпечити дотримання законодавства підрозділами Комісії під час обробки персональних даних;

⁷³⁸ Robinson N., Gaspers J. Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies, 2014. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html

⁷³⁹ Докладно про цей орган див. у параграфі 4.6.

⁷⁴⁰ Там само.

- розслідувати справи, пов’язані з захистом даних;
- вести реєстр операцій із обробки персональних даних департаментами Комісії;
- співпрацювати з Європейським інспектором із питань захисту даних⁷⁴¹.

У кожному генеральному директораті чи службі Комісія визначає координатора з захисту даних. Це рішення було обґрунтовано розміром інституцій ЄС і потребою мати уповноважених осіб в різних структурних підрозділах. Є також спеціальний офіцер із захисту даних у Європейському управлінні із боротьби з шахрайством (OLAF).

Агентство Європейського Союзу з мережевої та інформаційної безпеки (European Union Agency for Network and Information Security – ENISA) створено 2004 р., щоб посприяти загальній меті забезпечення високого рівня мережевої й інформаційної безпеки в ЄС. ENISA допомагає Комісії, державам-членам і бізнес-спільноті вирішувати, реагувати й особливо запобігати проблемам мережевої й інформаційної безпеки. Основні напрями діяльності ENISA:

- збір й аналіз даних щодо безпекових інцидентів у Європі та нових ризиків;
- заохочення оцінки ризиків й управління ризиками для покращення можливостей боротьби з загрозами інформаційній безпеці;
- проведення загальноєвропейських кібертренувань;
- підтримка співробітництва команд із реагування на надзвичайні ситуації (CERT) у державах-членах;
- підвищення обізнаності та співпраці між різними суб’єктами у сфері інформаційної безпеки⁷⁴².

Для зростання загального рівня онлайн-безпеки в Європі щорічно в жовтні Агентство організовує кампанію з підвищення обізнаності – «Місяць кібербезпеки» за підтримки контактних пунктів мережевої й інформаційної безпеки в усіх державах-членах.

⁷⁴¹ Data Protection Officer. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/data-protection-officer_en

⁷⁴² European Union Agency for Network and Information Security (ENISA). URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_en

Варто зазначити, що 2007 р. за підтримки ENISA в Україні створена Урядова команда реагування на комп'ютерні надзвичайні ситуації «CERT-UA», яка відповідає за накопичення й аналіз даних про кіберінциденти, ведення державного реєстру кіберінцидентів; надання власникам об'єктів кіберзахисту практичної допомоги у запобіганні, виявленні й усуненні наслідків кіберінцидентів на цих об'єктах; організацію та проведення практичних семінарів з питань кіберзахисту для суб'єктів національної системи кібербезпеки та власників об'єктів кіберзахисту; підготовку та публікацію на офіційному сайті рекомендацій щодо протидії сучасним видам кібератак і кіберзагроз; взаємодію з правоохоронними органами, забезпечення своєчасного інформування про кібератаки тощо⁷⁴³.

Європейський центр боротьби з кіберзлочинами (European Cybercrime Centre – EC3) був створений 2013 р. як невід'ємна частина Європолу і став координаційним центром у боротьбі з транскордонними кіберзлочинами. Його повноваження⁷⁴⁴:

- функціонувати як центральний хаб для кримінальної інформації та розвідки;
- підтримувати діяльність і розслідування держав-членів через оперативний аналіз, координацію й експертизу;
- надавати продукти стратегічного аналізу;
- звертатися до правоохоронних служб, пов'язаних із розслідуванням кіберзлочинів, приватного сектора, наукових кіл й інших партнерів, що не є правоохоронцями (наприклад, компаній із безпеки в Інтернеті, фінансового сектора, команд комп'ютерного реагування на надзвичайні ситуації) для посилення співпраці між ними;
- підтримувати навчання та нарощувати потенціал держав-членів;
- представляти правоохоронні органи ЄС у сферах, що становлять спільний інтерес (вимоги до науково-дослідницької діяльності, управління Інтернетом, розробка політики);

⁷⁴³ CERT – EU. URL: <https://www.enisa.europa.eu/topics/csirts-in-europe/capacity-building/european-initiatives/cert-eu>

⁷⁴⁴ European Cybercrime Centre. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3>

- надавати високоспеціалізовану технічну та цифрову допомогу в судовій експертизі для розслідувань й операцій.

Отже, Європейський Союз створив потужну базу для протидії загрозам і викликам, які були спровоковані широким використанням ІКТ у всіх сферах життя суспільства. Інформаційні технології покращуються, негативні впливи також стають складнішими, але ЄС постійно вдосконалює свою регуляторну базу, створюючи нові структури для протидії інформаційним загрозам, намагаючись не тільки усунути небезпеки, але й запобігти їм.

Питання для самоконтролю

1. Яке правове підґрунтя обробки персональних даних у ЄС?
2. Яке правове підґрунтя публічного доступу до документів інституцій Євросоюзу?
3. Які вимоги висуває Рада ЄС до інформаційного забезпечення?
4. Які завдання Директиви про мережеву й інформаційну безпеку?
5. Які ініціативи у сфері кібербезпеки упроваджено у ЄС?
6. Яка місія та завдання Генерального директорату з інформатики Європейської комісії?
7. Які напрями діяльності Агентства ЄС з мережевої та інформаційної безпеки?

Тема 34

Правосуддя та внутрішні справи

Правосуддя та внутрішні справи (Justice and Home Affairs) справедливо вважають фундаментальною сферою діяльності ЄС, бо вона становить одну з «трьох опор» Європейського Союзу.

У 1950-х рр. у Європі було сформовано три інтеграційні угруповання: Європейське співтовариство вугілля та сталі, Європейське Економічне Співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії (Євроатом). Це результат втілення в життя ідеї об'єднаної Європи, яка виникла під впливом геополітичних викликів періоду завершення Другої світової війни, коли розгромлена Європа опинилась у невтішній ситуації: з одного

боку, втратила свій політичний вплив на міжнародній арені на противагу США, а з іншого – побоювалася стрімкої експансії соціалізму на європейському континенті та впевнено зростаючого військового потенціалу Радянського Союзу. Такі інтеграційні кроки давали змогу відновити лідерські геополітичні позиції європейських країн і наростити їх економічний потенціал через тісну співпрацю в різних сферах економіки, створення єдиного внутрішнього ринку.

Після підписання Шенгенської угоди 14 червня 1985 р. та вступу в дію Єдиного європейського акта 1 липня 1987 р., який передбачав посилення формування єдиного внутрішнього ринку, постало питання запровадження єдиного механізму захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз та єдиних правових норм. Так, відповідно до ст. 13 акта «Співтовариство повинно здійснити необхідні заходи для створення внутрішнього ринку до 31 грудня 1992 р. Внутрішній ринок має являти собою простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечуватиметься вільних рух товарів, послуг, людей і капіталу». Ліквідація бар'єрної функції кордону всередині інтеграційного угруповання спричинила розширення компетенцій Співтовариства щодо ухвалення спільних рішень.

Тому Маастрихтський договір 1992 р. (розділ VI) визначив сферу правосуддя та внутрішніх справ як одну з «трьох опор» Європейського Союзу, що передбачає такі *напрями співпраці*:

- притулок;
- правила перетину зовнішнього кордону особами;
- імміграційна політика і політика щодо громадян третіх країн;
- боротьба з наркотиками;
- боротьба з шахрайством на міжнародному рівні;
- судова співпраця у цивільних справах;
- судове співробітництво у кримінальних справах;
- співпраця митниць;
- поліцейна співпраця;
- боротьба з тероризмом й організованою злочинністю.

Тобто утворилися т. зв. «три опори» Європейського Союзу, зображені на рис. 2.24: перша – Європейські співтовариства; друга – спільна зовнішня та безпекова політика; третя – співробітництво у сфері правосуддя та внутрішніх справ.



Рис. 2.24. «Три опори» Європейського Союзу

У процесі еволюції ЄС, поглиблення інтеграції та конвергенції всередині угруповання співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ набуває свого практичного втілення як формування простору свободи, безпеки та правосуддя у Союзі (Area of freedom, security and justice). До такого результату спричинило ухвалення свого часу низки **нормативно-правових документів**.

Розпочалося формування простору свободи, безпеки та правосуддя Європейського Союзу в межах співпраці у сфері правосуддя та внутрішніх справ для гармонізації загальноєвропейських інтересів і національних інтересів суверенних держав-членів із набуттям чинності *Амстердамського договору 1999 р.* Такий простір створювався для забезпечення вільного пересування людей і високого рівня захисту громадян; охоплював сфери політики, які варіюються від управління зовнішніми кордонами ЄС до судової співпраці у цивільних і кримінальних справах та співробітництва поліції.

Для подальшого розвитку простору свободи, безпеки та правосуддя й забезпечення функціонування єдиного ринку Європейський Союз реалізував програму Тампере. У жовтні 1999 р. в м. Тампере, що на півдні Фінляндії, відбувся Саміт глав держав-

членів й урядів, на якому затвердили перелік заходів на п'ять років для посилення співпраці у сфері правосуддя та внутрішніх справ у межах ЄС. Як зазначено у висновках Саміту, «мета програми – створення відкритого та безпечного Європейського Союзу, що діє згідно із зобов'язаннями, окресленими в Женевській конвенції про статус біженців, й інших відповідних нормативних актах, що стосуються прав людини, а також можливістю реагувати на гуманітарні потреби на основі солідарності. Потрібно розробити спільний підхід до забезпечення інтеграції в єдину європейську спільноту громадян третіх країн, які законно проживають у Союзі»⁷⁴⁵.

2004 р. в продовження реалізації попередніх програм Європейська рада в Брюсселі ухвалила Гаазьку програму, яка декларувала завдання держав-членів ЄС в правоохоронній сфері на 2005–2010 рр. Відповідно до цього документа до кінця 2005 р. було заплановано підготувати Стратегію зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та правосуддя Євросоюзу для гарантування зовнішньої регіональної безпеки угруповання (на фоні трагічних подій 11 вересня 2001 р. в США), забезпечення стабільності всередині Євросоюзу та досягнення зовнішньополітичних цілей у співробітництві з третіми країнами.

Гаазька програма, відзначивши результати, досягнуті упродовж періоду функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС (закладення основи для запровадження єдиної політики Євросоюзу в сфері міграції та притулку; поліпшення співробітництва поліції; підготовка до запровадження принципу взаємного визнання судових рішень тощо), проголосила своєю метою «удосконалення спільної спроможності» Союзу та його держав-членів гарантувати фундаментальні права та доступ до правосуддя; регулювати міграційні потоки та контролювати зовнішні кордони ЄС; боротися з організованою транскордонною злочинністю, а також забезпечувати взаємне визнання судових рішень у цивільних і сімейних справах, що мають транскордонний характер»⁷⁴⁶.

⁷⁴⁵ Tampere Council Conclusions, 15–16 October 1999. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/tampere-council-conclusions-1999_en

⁷⁴⁶ Макаруха З. М. Правовий аналіз «внутрішнього виміру» простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 320–329.

Із набранням чинності *Лісабонського договору* 2009 р. функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС зазнало кардинальних змін, оскільки згідно з документом відбулася ліквідація «трьох опор» Євросоюзу та зарахування цього питання до розділу V Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Відповідно до ст. 4 ДФЄС сфера простору свободи, безпеки та правосуддя належить до спільної компетенції ЄС та його членів⁷⁴⁷.

Крім того, Лісабонський договір розширив повноваження інтеграційного угруповання у таких сферах⁷⁴⁸:

- прикордонного контролю, політичного притулку та захисту біженців;
- судового співробітництва у кримінальних і цивільних справах;
- співпраці правоохоронних органів.

Із Лісабонським договором набула юридичної чинності й Хартія основних прав ЄС, проголошена ще 2000 р. на засіданні Європейської ради в Німці для забезпечення головних політичних, соціальних й економічних прав Союзу. Відповідно до ст. 51, п. 1 документа «положення Хартії адресуються інституціям й органам ЄС при дотриманні принципу субсидіарності, а також до країн-членів виключно у випадках застосування ними права ЄС». У п. 2 ст. 51 зазначено: «Ця Хартія не створює нових повноважень, не ставить нових завдань перед ЄС і не змінює його повноваження та завдання, визначені в договорах». Тобто Європейський Союз не зможе вжити законодавчі заходи для захисту прав, зазначених у Хартії, якщо цього не встановлено установчими договорами ЄС. Крім того, громадянин зможе захистити в суді права, прописані у Хартії, тільки якщо в національному законодавстві країни є аналогічні походження⁷⁴⁹.

Кожен громадянин ЄС має однакові основні права, засновані на принципах рівності, недискримінації, людської гідності, свободи та демократії. Ці цінності укріплені та захищені верховенством права,

⁷⁴⁷ Treaty of Lisbon Amending the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C306/01). *Official Journal of the European Union*. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

⁷⁴⁸ Area of freedom, security and justice. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:aioo22>

⁷⁴⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

прописаним у договорах Євросоюзу та Хартії основних прав. Громадяни ЄС мають право жити, працювати, вчитися й одружуватися в інших країнах Союзу, який гарантує захист персональних даних європейців і надає їм повноваження як споживачів. Громадяни мають правовий захист у будь-якій країні ЄС, а злочинців можна переслідувати через кордони та репатріювати завдяки європейському ордеру на арешт. Судові органи співпрацюють через Підрозділ судового співробітництва Європейського Союзу (Євроюст), щоб забезпечити визнання та виконання юридичних рішень, ухвалених в одній країні ЄС, іншими країнами Євросоюзу⁷⁵⁰.

2009 р. на зустрічі міністрів внутрішніх справ і міністрів юстиції країн ЄС затверджено Стокгольмську програму, яка передбачала розбудову локальних і глобальних систем спостереження, а також посилення контролю за електронною інформацією. Загалом амбіції програми можна звести до таких напрямів⁷⁵¹:

1. Європа прав. Цей напрям співпраці передбачає наявність усередині ЄС єдиного правового простору, в якому гарантовано забезпечувалися б основні права та свободи громадян, культивувалися б демократичні цінності.
2. Європа правосуддя. Тобто посилення співпраці судових органів, взаємне визнання судових рішень, а також правова конвергенція, яка полягає у зближенні норм цивільного та кримінального законодавства країн-членів ЄС.
3. Європа-захисниця. Передбачає єдність у підходах до забезпечення внутрішньої безпеки в ЄС для підвищення якості захисту громадян і посилення боротьби зі злочинністю та тероризмом.
4. Доступна Європа. Йдеться про консолідацію навколо питань управління зовнішніми кордонами ЄС та єдину візову політику для створення сприятливих умов для легальних мігрантів із третіх країн, гарантуючи при цьому безпеку власних громадян.

⁷⁵⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

⁷⁵¹ Грицаєнко Л. Становлення простору свободи, безпеки та правопорядку в Європейському Союзі. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 2. С. 93–96.

5. Європа солідарності. Передбачає реалізацію спільної міграційної політики та єдиного підходу до розв'язання питання гарантування притулку для біженців відповідно до інтересів країн-членів ЄС та стратегічних пріоритетів угруповання.
6. Європа та глобалізація. Цей напрям, насамперед, зацентровує на потребі функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Союзу в контексті забезпечення геоекономічних інтересів ЄС через створення сприятливих умов для подальшого розширення угруповання.

Функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС реалізують компетентні *керівні органи* (інституції, установи й агентства), які наділені відповідними повноваженнями для ухвалення різних видів актів.

Європейська рада відповідає за визначення стратегічних орієнтирів щодо підготовки програм для забезпечення ефективного функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС.

Рада ЄС ухвалює заходи стосовно встановлення порядку оцінки державами-членами Союзу разом із Європейською комісією ефективності реалізації політики ЄС у сфері правосуддя та внутрішніх справ; вживає заходи щодо забезпечення адміністративної співпраці компетентних служб держав-членів у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя, а також цих служб із Комісією. Також Рада разом із Європарламентом ухвалюють акти, які визначають правові основи боротьби з фінансуванням терористичної діяльності.

Європейський парламент виконує законодавчі та контрольні повноваження. Держави-члени повинні інформувати його, а також національні парламенти про результати оцінки ефективності реалізації політики ЄС у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя.

Суд Європейського Союзу забезпечує, щоб законодавство застосовувалось однаково в усіх країнах ЄС, а також врегульовувало юридичні суперечки між національними урядами й інститутами Союзу.

Крім основних інституцій, у ЄС діє низка органів й агенцій, діяльність яких полягає у забезпеченні та підтримці правопорядку.

Одним із перших створено *Європол* (Європейське поліцейське відомство). Його основна функція – боротьба зі злочинністю, яка зачіпає інтереси двох або більше держав-членів ЄС (торгівля людьми, незаконна торгівля наркотиками, нелегальна міграція, тероризм, підробка та відмивання грошей тощо).

Євроюст (Європейське агентство із судового співробітництва) (Eurojust) доповнює функції Європолу та розслідує злочини у сфері високих інформаційних технологій, шахрайства, корупції, фінансові й екологічні злочини. Тобто громадяни Союзу мають правовий захист у будь-якій країні ЄС; злочинців можна переслідувати, незважаючи на кордони, та репатріювати завдяки європейському ордеру на арешт; судові органи співпрацюють через Євроюст, щоб забезпечити визнання та виконання юридичних рішень, ухвалених в одній країні-члені Євросоюзу іншими.

*Європейське агентство управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX)*⁷⁵² створене для підтримання безпеки на зовнішніх кордонах ЄС, а також для боротьби з незаконною міграцією.

Крім того, для ефективного функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС в процесі задоволення нагальних потреб Союзу створено низку спеціалізованих допоміжних органів, як-от: Європейський моніторинговий центр з наркотиків та наркотичної залежності, Постійний комітет з питань оперативного співробітництва у сфері внутрішньої безпеки, Група експертів з питань торгівлі людьми, Європейська мережа попередження злочинності, Європейське бюро підтримки з питань притулку, Європейське управління із боротьби з шахрайством⁷⁵³.

Тобто сьогодні співпраця держав-членів ЄС у сфері правосуддя та внутрішніх справ передбачає створення безпечних умов для проживання громадян Союзу, регулювання міграції, гармонізацію цивільного та кримінального законодавства, співробітництво з третіми країнами та міжнародними організаціями у цій сфері, що, зі

⁷⁵² Докладно про Агентство див. у темі 37.

⁷⁵³ Грицаєнко Л. Органи Європейського Союзу з боротьби зі злочинністю та правові засади їх співробітництва з Україною. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 91–95.

свого боку, вимагає відповідного **фінансування** діяльності компетентних керівних органів і спеціальних програм із бюджету ЄС.

Так, відповідно до домовленостей між Європарламентом і Радою ЄС у березні 2019 р. щодо створення постійних корпусів прикордонників у кількості 10 тис. осіб до 2027 р., на діяльність агентства FRONTEX виділено у 2020 р. 420,6 млн євро, що майже на 35 % більше ніж у 2019 р.⁷⁵⁴.

156,2 млн євро з бюджету ЄС виділено на нову програму rescEU (модернізація наявного механізму цивільного захисту) для кращого реагування на землетруси, пожежі й інші катастрофи, що допоможе вдосконалити механізм реагування на лісові пожежі та надання невідкладної медичної допомоги на рівні ЄС⁷⁵⁵.

Крім того, бюджет ЄС 2020 р. передбачає 560 млн євро на потреби біженців і громад, що їх приймають; продовжує підтримувати розвиток системи для посилення прикордонного контролю «В'їзд–Виїзд», Європейської системи авторизації туристичної інформації, Шенгенської інформаційної системи та Європейського фонду сталого розвитку для посилення процесу конвергенції інформаційних систем для забезпечення ефективного захисту громадян ЄС⁷⁵⁶.

Європол фінансують країни, що входять до нього пропорційно величині валового національного продукту (річний бюджет близько 80 млн євро).

Сьогодні Європейський Союз змушений протистояти новим викликам у сфері правосуддя та внутрішніх справ під впливом актуальних тенденцій розвитку міжнародних економічних відносин й інтеграційних амбіцій угруповання.

Усі труднощі щодо функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Європейського Союзу доречно розглядати на двох рівнях: внутрішньому (співробітництво між державами-членами) та

⁷⁵⁴ 2020 Draft EU Budget. Continuity and transition. For jobs, growth and security. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/draftbudget-factsheet-en-2.0.pdf

⁷⁵⁵ EU budget 2020: Commission focuses its proposal on jobs? Growth and security. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2809

⁷⁵⁶ Там само.

зовнішньому (співпраця з третіми країнами та міжнародними організаціями).

Так, на *внутрішньому рівні* функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС наявна проблема невідповідності національного законодавства держав-членів із нормами загальноєвропейського права у сфері правосуддя та внутрішніх справ. Актуальний приклад такої правової дисгармонії – судова реформа в Польщі, яку реалізує провладна партія «Право і справедливість». Багаторічні суперечки точаться навколо змін до законів про загальні суди та Верховний суд. У липні 2017 р. Сейм проголосував за скорочення каденції тих суддів Верховного суду, що досягли 65 років, об'єднання посад генерального прокурора та міністра юстиції, посилення ролі парламентської більшості в обранні членів Державної ради судочинства, котра має вирішальний вплив на обрання членів Верховного суду та голів загальних судів.

Суд ЄС у листопаді 2019 р. у відповідь постановив, що польський закон порушує правила Європейського Союзу, оскільки може дозволити міністру юстиції Польщі довільно відстороняти суддів від роботи. Трибунал визнав, що організація судової системи належить до компетенції країн-членів Євросоюзу, але країни мають дотримуватися законів Європейського Союзу, зокрема принципу верховенства права та незалежності судової влади від виконавчої та законодавчої⁷⁵⁷.

Натомість на *зовнішньому рівні* функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Європейського Союзу основними нерозв'язаними питаннями на порядку денному діяльності лишаються проблема біженців із третіх країн і загроза тероризму.

Так, несподіваний тиск на європейські кордони біженців із охоплених війнами країн Африки та Близького Сходу яскраво продемонстрував складність миттєвого колективного реагування на зовнішні загрози, оскільки виникла проблема у досягненні консенсусу щодо розв'язання цього питання. Федеральний канцлер Німеччини Ангела Меркель закликала країни Євросоюзу спільно долучитися до проблеми біженців. Німеччина та Франція, яка також сильно потерпає від їх значної кількості, виступають за квоти в

⁷⁵⁷ Бабакова О. Polexit після Brexit? Як судова реформа ставить під загрозу членство Польщі в ЄС. *Українська призма*. URL: <https://prismua.org>

розподілі мігрантів. Проти цього – менші країни, особливо часто Угорщина й інші східноєвропейські держави⁷⁵⁸.

Зі свого боку, нівелювання бар'єрної функції кордону всередині масштабного інтеграційного угруповання загострює загрозу тероризму, що є неабияким випробовуванням віри держав-членів ЄС у колективні цінності й іспитом зі зміцнення єдності навколо забезпечення колективної безпеки.

Тобто функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Євросоюзу відбувається водночас із процесами європейської інтеграції та конвергенції, становить основу для ефективного розвитку інших сфер діяльності Союзу, а також забезпечує права громадян ЄС жити у вільному, правовому середовищі, захищеному ефективними діями державних органів й інститутів.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягала суть концепції «трьох опор» у реалізації процесу інтеграції в межах ЄС?
2. Які напрями співпраці передбачає сфера правосуддя та внутрішніх справ ЄС?
3. Що таке простір свободи, безпеки та правосуддя Євросоюзу?
4. Які нормативно-правові документи лежать в основі формування простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС?
5. Назвіть керівні органи ЄС у сфері правосуддя та внутрішніх справ.
6. Схарактеризуйте актуальні проблеми функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Євросоюзу.

Тема 35

Зовнішня та безпекова політика

Перші спроби запровадити європейську зовнішню політику й політику безпеки в межах європейського інтеграційного процесу зроблено на початку 50-х рр. ХХ ст. з ухваленням плану Плевена,

⁷⁵⁸ Корольчук Л. В. Сучасні виклики для розвитку світових інтеграційних процесів. *Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Сер. Економічна теорія та економічна історія.* Луцьк, 2019. Вип. 16(64). С. 47–56.

який стосувався створення Європейської наднаціональної армії як частини Європейського оборонного співтовариства (ЄОС)⁷⁵⁹. Договір про ЄОС підписано в травні 1952 р., проте не ратифіковано головним його ініціатором – Францією.

Формування узгодженої зовнішньої політики країн Європейського співтовариства започатковано на межі 70-х рр. ХХ ст. як консультативний механізм «європейське політичне співробітництво»⁷⁶⁰. Першою інституцією, яка займалася розробкою проєктів спільного реагування на міжнародні події, був Комітет директорів політичних департаментів МЗС держав-членів Європейського Економічного Співтовариства.

1973 р. запропоновано застосувати принцип обов'язковості попередніх консультацій держав-членів ЄЕС із партнерами щодо ухвалення принципових зовнішньополітичних рішень⁷⁶¹. Ішлося не про вироблення спільних позицій Співтовариства, а про узгодження зовнішньополітичних курсів певних держав. Для цього започатковано зустрічі глав держав й урядів, які після 1974 р. поступово набули формату регулярних засідань Європейської ради. У жовтні 1981 р. в Лондоні затверджено декларацію, в якій зазначено, що⁷⁶²:

- керівництво «десятки» консультуватиметься одне з одним, перш ніж ухвалити будь-які зовнішньополітичні акції;
- предметом європейського політичного співробітництва будуть і політичні аспекти безпеки;
- між країнами здійснюватиметься перехід від консультацій до спільних дій.

1983 р. на засіданні Європейської ради в Штутгарті глави держав й урядів затвердили декларацію, мета якої – підвищити ефективність європейського політичного співробітництва через ухвалення «спільних позицій» у проведенні «спільних акцій», а також

⁷⁵⁹ Мінгазутдінов І. О. Європейська оборонна спільнота. Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський та ін. Київ, 2004. Т. 1. С. 459.

⁷⁶⁰ Толстов С. Європейське співробітництво в сфері зовнішньої політики та політики безпеки. Інституційні реформи в ЄС. Б. М., 2003. Вип. 4. С. 41–51.

⁷⁶¹ Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.

⁷⁶² Шемнятенков В. Г. Європейська інтеграція : учеб. пособ. М. : Междунар. отношения, 2003. 400 с.

координації позицій держав-членів ЄЕС із політичних й економічних аспектів безпеки. Однак справа далі декларацій не пішла.

Попереднє обговорення та визначення спільних позицій щодо міжнародних подій відбувалися на європейських міжнародних конференціях. Тіснішій координації зовнішньополітичних курсів країн Співтовариства сприяли створення «Єврогрупи» в межах НАТО й активізація (1984–1987 рр.) діяльності Західноєвропейського Союзу (ЗЄС)⁷⁶³. Попри це в 1980-ті рр. спроби ЄЕС приступити до розробки на постійній основі спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) були невдалими через розходження позицій щодо відносин Схід–Захід, близькосхідної кризи й інших міжнародних проблем.

На початок 1990-х рр. процес формування СЗППБ значно прискорився. У Договорі про ЄС, підписаному в Маастрихті 7 лютого 1993 р., зафіксовано, що Євросоюз починає проводити спільну зовнішню політику та політику безпеки, які визнані «дугою опорою» ЄС⁷⁶⁴. СЗППБ дає змогу застосовувати спільні дії у зовнішній політиці.

Амстердамський договір, ухвалений на засіданні Європейської ради в Амстердамі 16–17 червня 1997 р. (набрав чинності 1 травня 1999 р.), запровадив посаду Верховного представника з питань СЗППБ; надав у розпорядження ЄС новий інструмент СЗППБ – спільну стратегію; дозволив, за певних умов, використання голосування кваліфікованою більшістю; вдосконалив процедуру ухвалення рішень у межах спільної оборонної та безпекової політики⁷⁶⁵.

Ніццький договір, ухвалений у грудні 2000 р. на засіданні Європейської ради в Ніцці (набрав чинності 1 лютого 2003 р.), зі свого боку, дав змогу, за певних умов, удаватися до тіснішої співпраці в СЗППБ для здійснення спільних дій і позицій, але не для

⁷⁶³ Міжнародна організація і військовий альянс, створений 1954 р. на основі Західного союзу, заснованого 1948 р. Засновниками альянсу були Бельгія, Велика Британія, Франція, Нідерланди та Люксембург, а пізніше до нього доєдналося ще 4 країни Західної Європи. Із 2011 р. ЗЄС припинив своє існування через фактичну передачу його функцій Європейському Союзу.

⁷⁶⁴ The Treaty of Maastricht (1992). URL: <http://www.historiasiglo20.org/europe/maastricht.htm>

⁷⁶⁵ Мінгазутдінов І. О. Амстердамський договір 1997. Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004 . Т. 1 . С. 53.

військових чи оборонних операцій⁷⁶⁶.

Лісабонський договір, підписаний 13 грудня 2007 р. (набрав чинності 1 грудня 2009 р.), визначив СЗППБ як самостійну сферу діяльності ЄС, у межах якої він здійснює заходи щодо забезпечення зовнішньополітичних, безпекових й оборонних завдань Євросоюзу, а спільну політику безпеки і оборони (СПБО) – як юридично автономний напрям діяльності ЄС⁷⁶⁷. Цей договір запровадив постійну посаду Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки.

СЗППБ Європейського Союзу *спрямована на*: збереження миру; зміцнення міжнародної безпеки; сприяння міжнародному співробітництву; розвиток і зміцнення демократії, верховенства права та поваги до прав людини й основних свобод. Вона ґрунтується на дипломатії та повазі до міжнародного права. ЄС підтримує партнерські відносини з багатьма державами світу і робить усе, щоб вони були засновані на взаємних інтересах і вигодах.

Вперше цілі СЗППБ сформульовано у ст. 11 Договору про ЄС⁷⁶⁸. Розділ V (ст. 11–28) ДЄС визначав не тільки цілі та завдання СЗППБ, а й специфічні юридичні інструменти їх реалізації – сумісні дії та спільні позиції.

Після ухвалення Лісабонського договору цілі СЗППБ ЄС включено до загальних цілей міжнародних відносин і визначено так (ст. 21 ДЄС):

- захист своїх цінностей, основоположних інтересів, незалежності та цілісності;
- консолідація та підтримка демократії, правової держави, прав людини та принципів міжнародного права;
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, а також принципів

⁷⁶⁶ Копійка В. В. Ніцци договір 2000. Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. Київ: Знання України, 2004. Т. II. С. 189.

⁷⁶⁷ Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01). Official Journal of the European Union. Series C. 2007. Vol. 50. № 306. 271 p. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

⁷⁶⁸ Common Foreign Security Policy. Overview. URL: <http://turopa.eu.int/>

заключного Акта Гельсінкі та цілей Паризької хартії, зокрема тих, які належать до зовнішніх кордонів;

- підтримка стійкого розвитку в економічному, соціальному й екологічному аспекті країн, що розвиваються, ставлячи основною метою викорінення бідності;
- заохочення інтеграції всіх країн до світової економіки, зокрема за рахунок поступового скасування перешкод у міжнародній торгівлі;
- сприяння виробленню міжнародних заходів зі збереження й поліпшення якості довкілля та надійного управління світовими природними ресурсами для того, щоб забезпечити сталий розвиток;
- надання допомоги населенню, країнам і регіонам, які зіткнулися з катастрофами, викликаними природними чинниками або людиною;
- розвиток міжнародної системи, заснованої на посиленій багатосторонній співпраці та належному глобальному врядуванні.

Згідно зі ст. 25 ДЄС ЄС досягає поставлених цілей через ухвалення загальних орієнтирів і рішень; закріплення угод для виконання цих рішень; систематичну співпрацю для забезпечення політики. Загальні орієнтири СЗППБ Євросоюзу закріплені у висновках Європейської ради, затверджених нею за підсумками кожного саміту. На зміну попереднім спільним стратегіям і позиціям ЄС повинен ухвалити спільні рішення, які мають юридично обов'язкову силу. Вони будуть правовою формою всіх заходів Союзу з питань СЗППБ (ст. 25 ДЄС).

Спільні дії ухвалюють у ситуаціях, що вимагають оперативної реакції з боку ЄС. Водночас визначають їхні цілі, тривалість і засоби, які повинні бути надані Союзу державами-членами. Спільні позиції розробляє Європейська рада⁷⁶⁹. Вони визначають позицію Союзу до конкретних питань географічного чи тематичного характеру. Рішення в цих межах ухвалює Рада ЄС. Держави-члени забезпечують відповідність своєї національної політики спільним позиціям. Мета

⁷⁶⁹ Татам А. Право Європейського Союзу : підручник. Київ, 1998. 247 с.

систематичного співробітництва між країнами-учасницями – взаємний обмін інформацією та консультації з усіх питань СЗППБ, які становлять для них спільний інтерес.

Ст. 37 ДЄС передбачає можливість укладання угоди між Євросоюзом й однією чи кількома країнами або міжнародними організаціями. Наявні додатково встановлені механізми для регулярного політичного діалогу з широким діапазоном третіх країн. Це зазвичай зустріч «трійки» на різних рівнях – міністерському, високих посадових осіб і робочих груп, нарад у формі самітів.

Для того, щоб Європейський Союз міг повністю взяти на себе відповідальність за управління кризовими ситуаціями та діяти як суб'єкт глобальної безпеки, держави-члени ЄС вирішили створити постійні політичні, військові та цивільні структури.

Умовно виділяють три групи *європейських структур (інституцій)*, що задіяні в процесі розробки та реалізації СЗППБ⁷⁷⁰:

1. Органи, повноваженнями яких передбачене обговорення й ухвалення політичних рішень.
2. Структури, відповідальні за виконання рішень, затверджених у межах ЄС, та поточних довготермінових завдань і подання консультацій органам, уповноваженим ухвалити рішення.
3. Експертні та спостережно-наглядові інституції.

Європейська рада окреслює стратегічні інтереси Союзу та визначає цілі й загальні настанови щодо спільної зовнішньої та безпекової політики, охоплюючи питання, пов'язані з обороною; визначає принципи та загальні рекомендації щодо здійснення СЗППБ, зокрема формулювання зональної стратегії; затверджує спільні стратегії в тих регіонах, де держави-члени мають спільні інтереси.

Рада ЄС – інститут, який формує спільну зовнішню та безпекову політику й ухвалює рішення, потрібні для її визначення та реалізації; визначає спільні позиції в галузі зовнішньої політики.

Європейський парламент отримує інформацію та проводить слухання консультативно-наглядового характеру стосовно широкого кола питань і рішень керівних органів щодо зовнішньої політики ЄС.

⁷⁷⁰ Ковальова О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України : монографія. Київ : Ін-т держави і права України, 2003. 340 с.

Європейська комісія відповідає за поточну діяльність у сфері зовнішньої політики, безпеки й оборони; виконує бюджет СЗППБ у межах загального бюджету ЄС; несе виняткову відповідальність за низку зовнішніх напрямів діяльності, як-от: торгівля, гуманітарна сфера, допомога розвитку, реабілітація та відновлення, урегулювання санкцій.

Комітет з питань політики та безпеки забезпечує зв'язок між двома суміжними ланками – СЗППБ і СПБО; відстежує міжнародну ситуацію та допомагає у визначенні позиції щодо реагування ЄС на міжнародні кризи; готує цілісну відповідь Євросоюзу на кризу та здійснює свій політичний контроль. Він засідає на рівні послів як підготовчий орган Ради ЄС.

Військовий комітет ЄС відповідальний за надання Комітету з питань політики та безпеки порад і рекомендацій військового характеру з усіх проблем, що стосуються Союзу. До його складу входять керівники оборони держав-членів, які мають власних постійних військових представників.

Військово-політична група виконує експертні функції та досліджує військово-політичні аспекти всіх пропозицій у межах СЗППБ ЄС. Вона проводить підготовчу роботу в галузі СЗППБ для Комітету з питань політики та безпеки, готує висновки Ради, надає рекомендації для Комітету та контролює їх ефективне виконання. Це сприяє розробці (горизонтальної) політики й обміну інформацією. Група несе особливу відповідальність щодо партнерських відносин із третіми державами та міжнародними організаціями (НАТО, ООН).

Комітет із цивільних аспектів кризового регулювання – консультативна структура, яка дає поради Комітету з питань політики та безпеки з політичних аспектів невійськового кризового регулювання, відвернення та попередження конфліктів.

Європейська служба зовнішньої діяльності (ЄСЗД) – орган Європейського Союзу, який допомагає Верховному представникові ЄС із закордонних справ та політики безпеки узгоджувати спільну зовнішньополітичну діяльність на міжнародній арені. Виконує обов'язки Міністерства закордонних справ і дипломатичного корпусу на рівні Євросоюзу та співпрацює з Європейською комісією з питань, які належать до їх спільної компетенції. У реалізації своєї діяльності ЄСЗД принципово залежить від процедури ухвалення взаємно

узгоджених рішень усіма трьома головними інституціями Союзу.

Верховний представник із питань закордонних справ і політики безпеки очолює ЄСЗД і також є віцепрезидентом Європейської комісії. Він представляє зовнішню політику та політику безпеки ЄС в усьому світі; координує роботу Європейської комісії з питань зовнішніх зв'язків ЄС й очолює зустрічі міністрів закордонних справ, оборони та розвитку Євросоюзу; сприяє своїми пропозиціями в підготовці СЗППБ та забезпечує виконання рішень, схвалених Європейською радою й Радою; допомагає Раді в різних питаннях щодо СЗППБ; може вести від імені Ради «політичний діалог із третіми країнами».

Політичні рішення щодо будь-яких подій міжнародного життя ухвалюють із застосуванням таких основних принципів⁷⁷¹:

- 1) одноголосність щодо спільних зовнішньополітичних заходів. Водночас третина держав-членів має право утриматися від голосування (без блокування ухваленого рішення);
- 2) кваліфікована більшість політичних стратегій ЄС за умови, що незгода навіть однієї держави-члена – привід для призупинення обговорення з подальшим розглядом Європейською радою;
- 3) одноголосність щодо оборони без надання можливості державам-членам утриматися від голосування.

Сьогодні першочергові завдання СЗППБ Євросоюзу – боротьба з тероризмом, поширенням зброї масового знищення, нелегальною міграцією, кіберзлочинністю, змінами клімату, корупцією тощо.

Отже, СЗППБ зберігає за собою статус особливого напряму зовнішньополітичної діяльності Союзу, регульованого його базовим документом – Договором про Європейський Союз. Розширюючи зовнішньополітичні напрями діяльності, ЄС стає привабливішим для потенційних держав-членів і сьогоднішніх країн-учасниць, які усвідомлюють реальність вагомості Союзу на міжнародній арені.

Спільна політика безпеки й оборони (СПБО) – ядро СЗППБ ЄС. У Маастрихтському договорі зазначено, що країни-члени Євросоюзу домовилися розвивати спільну зовнішню політику та політику

⁷⁷¹ Ковальова О. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: до і після розширення. *Стратегічна панорама*. 2004. № 2. С. 44–51.

безпеки, зокрема «формувати спільну оборонну політику, яка з часом може привести до створення спільної оборони»⁷⁷².

Неофіційним початком реалізації СПБО були засідання міністрів оборони країн ЄС у м. Пйортшах (Австрія) 1998 р. і британсько-французька зустріч у Сент-Мало (грудень 1999 р.), на якій досягнуто згоди щодо потреби створення європейських військових сил для повної реалізації СЗППБ⁷⁷³.

Кроком до посилення зовнішньополітичних й оборонних позицій Євросоюзу стало перетворення ЗЄС у військовий складник (оборонний комплекс) ЄС за умовами Декларації № 30 Маастрихтської міжурядової конференції країн Союзу від 7 лютого 1992 р.⁷⁷⁴. У Петерберзькій декларації країн-членів ЗЄС від 19 червня 1992 р. зазначено, що ЗЄС стає невід'ємним чинником процесу розбудови ЄС, а також на нього покладені конкретні функції розвитку європейської системи в галузі безпеки й оборони всередині НАТО. ЗЄС розробив ухвалений керівними органами Євросоюзу документ «Попередні узагальнення по формуванню спільної європейської оборонної політики», у якому спробував визначити її цілі, форми та засоби⁷⁷⁵.

У червні 1999 р. в м. Кельні затверджено Декларацію про зміцнення спільної політики безпеки й оборони, в якій члени Євросоюзу вперше взяли на себе зобов'язання щодо вироблення СПБО, що включало також питання про створення європейських оборонних формувань для реагування на міжнародні кризи незалежно від позиції НАТО⁷⁷⁶.

На Кельнському саміті реалізовано інституційні нововведення Амстердамського договору 1997 р.: на посаду Верховного

⁷⁷² Белашов В. Революція в європейських військових справах. *Політика і час*. 2001. № 5. С. 24–34.

⁷⁷³ Терещенко В. Політичні проблеми військової промисловості країн ЄС і спільна європейська безпекова та оборонна політик. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Київ, 2002. Вип. 32. Ч. II. С. 86–91.

⁷⁷⁴ Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.

⁷⁷⁵ Храбан І. У рамках євроатлантичного партнерства. *Політика і час*. 2003. № 1. С. 64–72.

⁷⁷⁶ EU, Cologne European Council Presidency Conclusions. Declaration on strengthening the common European policy on security and defense. Annex., 1999. 3–4 June.

представника з питань закордонних справ і політики безпеки призначено Хав'єра Солана, який обіймав пост Генерального секретаря НАТО. Водночас він очолив ЗЄС. Саміт залишив нерозв'язаним питання про взаємодію між силами ЄС та НАТО.

У грудні 1999 р. на засіданні Європейської ради в м. Гельсінкі ухвалено рішення, які конкретизували кельнські положення у сфері СПБО, та визначено *основні цілі Євросоюзу щодо розвитку СПБО*, а також невійськового кризового менеджменту в межах СЗППБ⁷⁷⁷:

- створення власних військових можливостей (до 2003 р. створити багатонаціональні військові сили швидкого реагування (чисельністю 50–60 тис.), які можуть бути розгорнуті упродовж 60 днів й утримуватися рік у зоні конфлікту для виконання місій відповідно до Петерсберзьких завдань);
- створення необхідних військово-політичних органів у межах ЄС;
- оформлення можливостей, за повної поваги до автономії Євросоюзу, участі країн НАТО й інших зацікавлених держав у кризовому менеджменті ЄС;
- створення механізму невійськового кризового менеджменту.

На німецько-французькому саміті в Тулузі 1999 р. Єврокорпус перетворено на європейські сили швидкого реагування. Для реалізації СПБО створено нові органи: Постійний комітет із політики та безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб при Раді ЄС⁷⁷⁸. Вони дали Євросоюзу змогу здійснювати політичне та стратегічне управління цими операціями. Постійні органи, передбачені рішеннями Гельсінського саміту, створено на саміті в Ніцці⁷⁷⁹.

*Європейська оборона складається з трьох компонентів*⁷⁸⁰:

- спільна оборонна політика;

⁷⁷⁷ Терещенко В. Політичні проблеми військової промисловості країн ЄС і спільна європейська безпекова та оборонна політика. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Київ, 2002. Вип. 32. Ч. II. С. 87.

⁷⁷⁸ Дипломатія, оборона та внутрішні справи. Урядування в об'єднаній Європі / пер. з італ. К. Тищенка. Київ : К.І.С., 2003. С. 163.

⁷⁷⁹ Ніццький договір та розширення ЄС / за ред. С. Шевчука. Київ : Мін. юст. України, 2001. С. 160.

⁷⁸⁰ Терещенко В. Політичні проблеми військової промисловості країн ЄС і спільна європейська безпекова та оборонна політика. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Київ, 2002. Вип. 32. Ч. II. С. 86–91.

- військові засоби та можливості;
- економічні аспекти спільної європейської оборони, співробітництво у сфері військово-промислового комплексу.

Упродовж 2001–2002 рр. ЗЄС повністю інкорпоровано до системи органів й інституцій ЄС. За підсумками Марсельського саміту Євросоюзу, який відбувся восени 2000 р., ЗЄС формально залишився військово-політичним договором, у межах якого діє зобов'язання військової взаємодопомоги членів у разі нападу на одного з них, тобто системою колективної оборони європейських країн. Європейську політику оборони та безпеки почали здебільшого розглядати не як регіональну проєкцію НАТО, а як військове та військово-політичне продовження СЗППБ.

На саміті ЄС у м. Лаекені (Бельгія) у грудні 2001 р. країни ЄС заявили про готовність до застосування механізмів СПБО, що має посилити вагомість Євросоюзу та сприяти заходам, які здійснюються у межах СЗППБ.

У травні 2003 р. на засіданні Ради міністрів закордонних справ ЄС (за участі країн-кандидатів) ухвалено рішення про розробку єдиної європейської стратегії безпеки, а в грудні 2003 р. вона вже була затверджена⁷⁸¹. Цей документ визначив *стратегічні цілі Євросоюзу в сфері політики безпеки й оборони*:

- запобігання довготривалим загрозам, передусім зовнішнім;
- сприяння безпеці сусідів ЄС через інтеграцію окремих країн, а також розвиток співпраці зі США, Росією, НАТО, країнами Середземномор'я, Балкан, Кавказу;
- зміцнення наявних систем міжнародної безпеки, зокрема в межах ООН, НАТО, Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), Ради Європи, а також Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародного кримінального суду.

22 листопада 2004 р. відбулася конференція Євросоюзу, під час якої обговорено питання формування його військового потенціалу. Зокрема, ухвалено рішення про створення до 2007 р. 13-ти

⁷⁸¹ European Security Strategy. URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=66&lang=EN>

європейських «бойових груп» чисельністю 1500 осіб кожна⁷⁸². Ініціатори створення таких груп – Франція, Італія та Великобританія, які зобов'язалися надати їх уже у 2005 р. Ці групи повинні бути готовими до розгортання в 10-денний термін і проведення (за мандатом ООН) двох військових операцій одночасно упродовж від одного до чотирьох місяців.

Міністри оборони країн ЄС у листопаді 2004 р. ухвалили рішення про те, що військовий потенціал Євросоюзу потрібно доповнити цивільним, передусім поліцейським. Цивільний потенціал СПБО буде створено як воєнізовані європейські сили жандармерії, мета діяльності яких – забезпечення законності та порядку після закінчення військової фази миротворчих операцій, а також виконання в цих межах завдань боротьби з організованою злочинністю.

Лісабонський договір 2007 р. перетворив СПБО на невід'ємну частину СЗППБ ЄС (ст. 42 ДЄС). СПБО забезпечує Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби, які він може використовувати в місцях поза межами ЄС, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам і зміцнювати міжнародну безпеку згідно з принципами Статуту ООН. Спільна безпекова й оборонна політика охоплює поступове формування спільної оборонної політики Союзу.

За рішенням керівництва ЗЄС у червні 2011 р. ця організація офіційно припинила своє існування, оскільки її функції стали частиною політик ЄС. Для генерування національних інвестицій у наукові дослідження в сфері оборони та покращення взаємодії між національними збройними силами у 2017 р. створено *Європейський оборонний фонд*, що стало ще одним вагомим кроком до інституціалізації СПБО ЄС. За пропозицією Європейської комісії бюджет фонду в 2020–2027 рр. становитиме близько 13 млрд євро.

Держави-члени надають у розпорядження ЄС цивільні та військові ресурси для здійснення спільної безпекової й оборонної політики і так сприяють досягненню цілей, визначених Радою. Ті держави-члени, що разом створюють багатонаціональні сили, також можуть надавати їх у розпорядження СПБО.

⁷⁸² Європейський Союз: факти и комментарии. 2005. Вып. 38, февраль. URL: <http://www.aes.org.ru>

Для реалізації цілей Європейської стратегії безпеки в липні 2004 р. створено *Європейське оборонне агентство* (ЄОА). Основна мета діяльності ЄОА – «надати підтримку зусиллям країн-членів ЄС, спрямованим на вдосконалення європейської оборонної спроможності у сфері врегулювання кризових ситуацій і підтримування СПБО на її нинішньому рівні та розвитку в майбутньому»⁷⁸³.

Агентство має чотири головні функції: розвиток оборонної спроможності; співпраця в галузі озброєнь; розвиток технологічно-промислової бази європейської оборони та ринку оборонного устаткування; науково-дослідна співпраця. У роботі агентства беруть участь усі країни-члени ЄС за винятком Данії, яка не учасник СПБО.

Основні завдання ЄОА (ст. 45 ДЄС):

- сприяти визначенню завдань у сфері військового потенціалу держав-членів й оцінювати дотримання зобов'язань, узятих державами-членами;
- допомагати гармонізації оперативних потреб і запровадженню ефективних і сумісних методів постачання;
- пропонувати багатосторонні проекти, спрямовані на досягнення цілей у сфері військового потенціалу;
- забезпечувати координацію програм, які здійснюють держави-члени, та керувати окремими програмами співпраці;
- підтримувати дослідження оборонних технологій, координувати та планувати спільну дослідницьку діяльність і вивчення технічних рішень, що задовольняють оперативні потреби;
- допомагати визначати й, у разі потреби, виконувати будь-які доцільні заходи, щоб зміцнити промислову та технологічну базу сектора та підвищити ефективність військових витрат.

Рішення, що стосуються СПБО, відповідно до ст. 42 ДЄС ухвалює одноголосно Рада на підставі пропозиції Верховного представника з питань закордонних справ і політики безпеки або з ініціативи держави-члена. Верховний представник разом із Комісією, якщо потрібно, може пропонувати використовувати і національні

⁷⁸³ Європейський підхід до розвитку оборонної спроможності. URL: http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/ukrainian/interview_b.html

засоби, й інструменти Союзу. Рада може довірити групі держав-членів виконання місії в межах ЄС для захисту його цінностей і служіння його інтересам. Виконання таких місій регулює ст. 44 ДЄС.

В установчих документах ЄС у редакції Лісабонського договору вперше зафіксовано *принцип колективної самооборони держав-членів*. У ст. 42 п. 7 ДЄС зазначено: «Якщо держава-член зазнає збройної агресії на своїй території, інші держави-члени мають щодо неї обов'язок усіма можливими засобами допомагати їй і підтримувати її згідно зі ст. 51 Статуту ООН». Однак зобов'язання та співпраця у цій сфері повинні відповідати зобов'язанням у межах НАТО, який лишається основою колективної безпеки та форумом її виконання для держав-членів.

У червні 2016 р. Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки Федеріка Могеріні представила Глобальну стратегію Євросоюзу щодо зовнішньої політики і політики безпеки «Спільне бачення, єдиний підхід: сильна Європа»⁷⁸⁴. У ній наголошено, що ЄС повинен підвищувати ефективність у сфері безпеки й оборони. Основними безпековими пріоритетами визначені: оборона, боротьба з тероризмом, кібербезпека, енергетика та стратегічні комунікації.

До *основних завдань Європейського Союзу в галузі безпеки й оборони* зараховано: поступову синхронізацію та взаємну адаптацію циклів національного оборонного планування; використання фондів ЄС для підтримки оборонних досліджень, технологій і багатонаціонального співробітництва; задіяння всього потенціалу Європейського оборонного агентства; розвиток європейської оборонної промисловості.

14 листопада 2016 р. на засіданні Ради ЄС представлено *План реалізації Глобальної стратегії у сфері безпеки й оборони*⁷⁸⁵. Він передбачає тісніше співробітництво між державами ЄС в оборонній сфері і визначає такі основні завдання: ефективна діяльність у відповідь на зовнішні конфлікти та кризи; нарощування оборонного потенціалу країн-членів; захист Євросоюзу та його громадян.

⁷⁸⁴ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

⁷⁸⁵ Implementation Plan on Security and Defence. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.15

У листопаді 2016 р. Європейська комісія затвердила *План дій у сфері європейської оборони*, що передбачає конкретні дії, які покликані сприяти країнам-членам в активізації досліджень й ефективнішому витрачанні коштів на спільну оборону⁷⁸⁶. У документі зазначено, що хоча ЄС і посідає друге місце у світі за військовими витратами після США, він відчуває на собі неефективність витрат у зв'язку з дублюванням, відсутністю взаємосумісності та технологічними прогалинами. Тенденція до скорочення оборонних бюджетів, яку простежуємо упродовж останніх років, посилюється через їх неефективне використання, а це не сприяє активізації співпраці в оборонній сфері.

2017 р. Президент Єврокомісії Жан-Клод Юнкер оголосив про початок реформи в оборонній сфері Європейського Союзу і створення до 2025 р. повноцінного оборонного союзу, що існуватиме паралельно з НАТО.

У грудні 2017 р. Рада Євросоюзу ухвалила рішення про запуск програми *Постійної структурованої співпраці у сфері оборони країн-членів ЄС* (Permanent Structured Cooperation, PESCO)⁷⁸⁷. Мета створення PESCO – поглиблення та розширення співробітництва в сфері безпеки й оборони. Програма дасть змогу підсилити обороноздатність ЄС та створить можливості для ефективного відвернення зовнішніх загроз для європейської системи безпеки. Країни розвиватимуть спільний оборонний потенціал, інвестуватимуть у спільні проєкти, покращуватимуть бойову оперативність власних збройних сил⁷⁸⁸.

PESCO має дворівневу структуру:

1. Рада PESCO. Вона відповідальна за загальний напрям політики й ухвалення рішень; дає оцінку діяльності країн-членів і визначає, чи вони виконують свої зобов'язання. Рішення ухвалюють одноголосно або кваліфікованою більшістю (щодо призупинення

⁷⁸⁶ European Defence Action Plan. URL: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>

⁷⁸⁷ Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>

⁷⁸⁸ Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/10&from=EN>

членства та вступу нових членів). Голосують тільки члени PESCO.

2. Проекти PESCO. Ними керують ті держави-члени, які беруть участь у проєкті, під наглядом Ради. Для структуризації роботи Рада ухвалила рішення про загальні правила управління проєктами.

Участь у PESCO добровільна для всіх держав-членів Євросоюзу. 25 із 27 країн-членів приєдналися до цієї програми. До нового об'єднання не увійшли Данія та Мальта. У межах PESCO розроблено 47 проєктів у таких сферах, як-от: навчання, наземні, морські, повітряні, кібер- і спільні проєкти⁷⁸⁹. Початковий перелік 17 проєктів ухвалений Радою Європейського Союзу 6 березня 2018 р., наступні 17–19 листопада 2018 р., ще 13 додаткових – 12 листопада 2019 р.

Кожен із проєктів розробляє та реалізує різна група держав-членів PESCO (учасники проєкту) та координує одна або декілька країн-учасниць PESCO (координатори проєкту). Учасники проєкту можуть домовитися між собою, щоб дати іншим державам-членам змогу приєднатись як учасники або спостерігачі.

Реалізація проєктів PESCO підвищить спроможність ЄС як міжнародного суб'єкта безпеки, сприятиме захисту громадян Євросоюзу та покращить ефективність оборонних витрат. Країни-учасниці співпрацюватимуть для підвищення оборонних можливостей, доступних ЄС для проведення національних і багатонаціональних (НАТО, ООН тощо) місій чи операцій.

2018 р. започатковано ще один спільний проєкт у сфері безпеки та оборони – *Європейська ініціатива втручання*. 5 червня 2018 р. дев'ять країн Європи (Велика Британія, Франція, Німеччина, Бельгія, Данія, Нідерланди, Естонія, Іспанія, Португалія) підписали домовленість про створення військової бригади сил швидкого реагування, яка буде спроможна в найкоротші строки розгорнутися на кордонах Європейського Союзу та за його межами. Згодом до цієї ініціативи приєдналися Норвегія, Швеція, Фінляндія, Румунія, Італія⁷⁹⁰.

⁷⁸⁹ PROJECTS PESCO. URL: <https://pesco.europa.eu/>

⁷⁹⁰ European Intervention Initiative. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/European_Intervention_Initiative

Отже, спільна політика безпеки й оборони дає ЄС змогу взяти на себе провідну роль у миротворчих операціях, запобіганні конфліктів і зміцненні міжнародної безпеки. Це невід’ємна частина комплексного підходу ЄС до управління кризовими ситуаціями, спираючись на цивільні та військові активи.

У межах своєї *зовнішньополітичної діяльності* ЄС підтримує дипломатичні відносини з понад 140 державами світу. Він співпрацює з партнерами для просування стратегічних інтересів Союзу та розв’язання глобальних проблем. Ст. 21 ДЄС нагадує, що багатосторонність – основа міжнародної діяльності ЄС. Лісабонський договір передбачає, що на міжнародній арені Євросоюз має керуватися принципами, які лежать в основі його створення і які він прагне просувати в усьому світі: демократія; верховенство права; універсальність і неподільність прав людини й основних свобод; повага до людської гідності; принципи рівності та солідарності; повага до Статуту ООН та міжнародного права.

Важливе завдання зовнішньої політики ЄС, згідно зі Стратегією щодо зовнішньої політики і безпеки 2016 р., – багатостороння співпраця, заснована на універсальних правилах і цінностях, яка сприятиме успішному реагуванню на глобальні кризи, загрози та виклики міжнародному співтовариству⁷⁹¹. Ключовий партнер Євросоюзу для розв’язання глобальних проблем – ООН. У вересні 2018 р. ЄС й ООН підтвердили поглиблення свого партнерства у таких сферах: роззброєння та контроль над озброєнням; протидія тероризму; кібербезпека; боротьба з корупцією та злочинністю; зміни клімату. Рівень внесків 27 держав-членів ЄС становить майже 30 % від бюджету ООН та понад 31 % бюджету ООН на підтримку миру⁷⁹².

Окрім ООН, ЄС також дуже тісно співпрацює з безліччю інших міжнародних організацій: Світовою організацією торгівлі, Міжнародним валютним фондом і Світовим банком – у галузі економіки та торгівлі; Організацією Північноатлантичного договору й Організацією з безпеки та співробітництва в Європі – у сфері безпеки; Радою Європи, Міжнародною організацією праці,

⁷⁹¹ A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

⁷⁹² Там само.

Міжнародною організацією з міграції, Всесвітньою організацією з охорони здоров'я – у соціальній галузі.

Для ЄС важлива співпраця з регіональними організаціями, наприклад, із Африканським Союзом, АСЕАН, МЕРКОСУР, АТЕС тощо. Це співробітництво спрямоване на реалізацію інтересів і Євросоюзу (торгівля, безпека), і на розв'язання регіональних проблем (нелегальна міграція, врегулювання конфліктів, криз, протидія тероризму, кібератакам, екологічні питання тощо).

ЄС співпрацює зі своїми південними та східними сусідами для сприяння стабілізації, безпеці та процвітання через *Європейську політику сусідства* (ЄПС), започатковану 2004 р.⁷⁹³ і переглянута в листопаді 2015 р. відповідно до Глобальної стратегії зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу.

Учасники ЄПС – 16 країн: Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, Сирія, Палестина, Туніс, Україна⁷⁹⁴. ЄС надає свою підтримку партнерам ЄПС головню через Європейський інструмент сусідства (ENI). У бюджеті ЄС на 2014–2020 рр. виділено понад 15 млрд євро на реалізацію ЄПС. Регламент № 232/2014 ЄП та Ради від 11 березня 2014 р. визначає пріоритети Європейської політики сусідства на рівні двосторонніх відносин, у багатосторонньому форматі й у межах програм прикордонного співробітництва⁷⁹⁵.

У травні 2009 р. під час саміту в Празі започатковано *Східне партнерство* (СхП) як складник ЄПС. Його основна мета – створення відповідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і східними сусідами: Україною, Молдовою, Білоруссю, Грузією, Вірменією, Азербайджаном. Ризький саміт Східного партнерства 2015 р. став черговим етапом у процесі перегляду Європейської політики сусідства. Під час саміту ухвалено підсумкову декларацію, в якій

⁷⁹³ Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>

⁷⁹⁴ European Neighbourhood Policy. URL: https://eeas.europa.eu/topics/eu-enlargement-and-neighbourhood-relations/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

⁷⁹⁵ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014–2020. Regional East Strategy Paper (2014–2020) and Multiannual Indicative Programme (2014–2017). URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-heenp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en_pdf

наголошено, що масштаби та глибина співробітництва визначені ЄС й амбіціями, потребами, а також темпами реформ партнерів. Головним пріоритетом для ЄС та країн-партнерів у реалізації ЄПС буде підписання й імплементація Угод про асоціацію та поглиблених і всеосяжних зон вільної торгівлі⁷⁹⁶.

Зовнішньополітична діяльність Євросоюзу пов'язана з міжнародними місіями. Рішення щодо розгортання й управління місією ухвалюють країни-члени ЄС під час засідання Ради з закордонних справ. Перша спільна європейська операція в межах СЗППБ – поліційна місія Євросоюзу, яка стартувала в січні 2003 р. в Боснії та Герцеговині⁷⁹⁷. Вона стала наступницею спеціальних міжнародних поліційних сил ООН і мала на меті допомогти органам влади в Боснії та Герцеговині створити власні внутрішні сили, які б відповідали найвищим європейським і міжнародним стандартам.

Сьогодні такі місії ЄС присутні в Сомалі, Іраку, Центральноафриканській Республіці, Лівії, Палестинській автономії, Грузії, Україні й інших країнах⁷⁹⁸. Найбільше таких місій зосереджено в Африці та на Близькому Сході. Наприклад, із 2017 р. в Іраку працює Консультативна місія ЄС щодо підтримки реформи сектора безпеки (EUAM Ірак). Рада продовжила мандат цієї місії до 30 квітня 2022 р.⁷⁹⁹.

Така ж консультативна місія ЄС з підтримки реформи внутрішніх сил безпеки (EUAM RCA) з грудня 2019 р. діє в Центральноафриканській Республіці⁸⁰⁰. Її основна мета – надання стратегічних консультацій Міністерству внутрішніх справ і безпеки країни та Силам внутрішньої безпеки. Тут продовжує роботу ще одна військова

⁷⁹⁶ Joint Declaration of the Eastern Partnership summit (Riga, 21–22 May 2015). URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/>

⁷⁹⁷ Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС зрушила з мертвої точки. *Євробюлетень*. 2003. Січ. С. 6.

⁷⁹⁸ Military and civilian missions and operations. URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

⁷⁹⁹ Iraq: EU extends advisory mission on security sector reform. URL: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/77209/iraq-eu-extends-advisory-mission-security-sector-reform_en

⁸⁰⁰ Central African Republic and Common Security and Defence Policy: EU launches civilian advisory mission and extends the mandate of military training mission. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/central-african-republic-and-common-security-and-defence-policy-eu-launches-civilian-advisory-m>

навчальна місія ЄС (EUTM RCA), започаткована 2016 р. для надання стратегічних консультацій політичним і військовим органам Центральноафриканської Республіки та навчання і підготовки її збройних сил. Мандат цієї місії продовжено до 19 вересня 2022 р.⁸⁰¹.

Рада продовжила мандати до 30 червня 2021 р. ще трьох цивільних місій Спільної політики безпеки та оборони⁸⁰²: місії ЄС з питань прикордонної допомоги в Лівії (EUBAM Libya), яка діє з 22 травня 2013 р.; місії Євросоюзу з питань прикордонної допомоги в пункті пропуску в Рафі (EUBAM Рафа), яка діє з 25 листопада 2005 р.; поліцейській місії ЄС на палестинських територіях (EUROL COPPS), яка діє з 1 січня 2006 р.

2016 р. Євросоюз розпочав роботу цивільної місії в Сомалі (EUCAP), яка сприяє створенню та розбудові потенціалу морських правоохоронних органів у Сомалі, зокрема в Сомаліленді. Попередньо (з липня 2012 р.) цю цивільну місію називали EUCAP Nestor. Вона допомагала країнам Африканського Рогу забезпечувати морську безпеку.

Із квітня 2014 р. працює цивільна місія ЄС в Малі (EUCAP), яка консультує внутрішні сили безпеки країни та допомагає у реформуванні сектора безпеки. Мандат місії продовжено до 2021 р.⁸⁰³.

Цивільні місії Євросоюзу працюють і в країнах Східного партнерства – Грузії й Україні. Цивільна місія з моніторингу ЄС в Грузії була розміщена у вересні 2008 р., після війни з Росією. Її мета – не допустити деескалації конфлікту в країні та сприяти відновленню безпечного і нормального життя місцевих громад, які живуть по обидва боки адміністративних прикордонних ліній із Абхазією та Південною Осетією.

Із 1 грудня 2014 р. Цивільна місія ЄС працює в Україні. Мета її діяльності – реформування цивільного сектора безпеки, який буде

⁸⁰¹ Там само.

⁸⁰² Council extends the mandates of EU CSDP civilian missions for one more year. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/30/council-extends-the-mandates-of-eu-csdp-civilian-missions-for-one-more-year/>

⁸⁰³ EUCAP Sahel Mali: mission prolongée jusqu'au 14 janvier 2021, budget de € 67 million adopté. URL: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/02/21/eucap-sahel-mali-mission-extended-until-14-january-2021-budget-of-67-million-adopted/>

ефективним, підзвітним і користуватиметься довірою громадськості. На території України працює ще одна місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові й Україні (EUBAM). Мандат місії діє з 2005 р. і до 30 листопада 2020 р. EUBAM сприяє впровадженню прикордонних і митних норм і практики, які відповідають стандартам ЄС і задовольняють потреби двох країн-партнерів.

Один із засобів реалізації співпраці ЄС з країнами світу – *Інструмент партнерства (ІП)*. 11 березня 2014 р. Європейський парламент і Рада ухвалили Регламент про створення інструмента партнерства для співпраці з третіми країнами⁸⁰⁴. Він має чотири основні завдання: політична підтримка та реагування на глобальні виклики; проектування міжнародного виміру Європи–2020; розширення доступу до ринку та збільшення торговельних, інвестиційних і бізнес-можливостей для компаній ЄС; сприяння публічній дипломатії й академічній співпраці.

ІП фінансує зовнішньополітичну діяльність ЄС з країнами-партнерами, перетворюючи політичні зобов'язання на конкретні заходи. Це один із декількох інструментів, що входять до бюджету Євросоюзу на 2014–2020 рр. як засіб фінансування зовнішніх дій ЄС.

Бюджет Інструмента партнерства на цей період становив 954,8 млн євро⁸⁰⁵. Він може фінансувати діяльність у будь-якій державі, що не є членом Євросоюзу, з акцентом на країни-партнери, що мають стратегічний інтерес для ЄС. ІП фінансує діяльність у низці галузей, пріоритетних для ЄС: конкурентоспроможність, наукові дослідження й інновації, міграція, енергетична безпека, зміна клімату та захист довкілля.

Ще один інструмент фінансування зовнішньої діяльності Євросоюзу – *Інструмент, що сприяє стабільності та миру (ІсSP)*. ІсSP забезпечує фінансування коротко- та середньострокових заходів щодо запобігання конфліктам, реагування на кризи та побудову миру в усьому світі, а також довгострокову допомогу проектам, які

⁸⁰⁴ Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0077:0084:EN:PDF>

⁸⁰⁵ The Partnership Instrument. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/425/partnership-instrument_en

пов'язані з глобальними та регіональними загрозами⁸⁰⁶. Маючи бюджет у розмірі 2,3 млрд євро (на 2014–2020 рр.), IcSP реалізує майже 200 проєктів у понад 75 країнах світу.

Один із інструментів ЄС для просування цілей спільної зовнішньої політики та політики безпеки – *обмежувальні заходи або санкції*. Санкції вводять для: забезпечення охорони цінностей Євросоюзу, його основних інтересів і безпеки; консолідації та підтримки демократії, верховенства права, прав людини та принципів міжнародного права; збереження миру; запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки.

Санкції ЄС не спрямовані на країну чи населення, але завжди – на певну політику чи діяльність, засоби їх проведення й осіб, відповідальних за них. Вони завжди – частина ширшого політичного підходу, що передбачає політичний діалог і взаємодоповнювальні зусилля. ЄС регулярно переглядає санкції. Рада вирішує, чи варто їх поновити, змінити чи скасувати. Усі правові акти, пов'язані з санкціями, публікують в Офіційному віснику ЄС.

Обмежувальні заходи (санкції), запроваджені ЄС, можуть стосуватися урядів третіх країн або недержавних структур (наприклад, компаній) та осіб (наприклад, терористичних груп і терористів). Вони охоплюють: заморожування активів; заборону подорожей до ЄС; обмеження імпорту, експорту та банківських послуг; ембарго на озброєння тощо.

У ЄС існує три *типи режимів санкцій*⁸⁰⁷:

- санкції, введені ООН, які Євросоюз включає у своє законодавство (наприклад, щодо Ірану);
- санкції ООН, які ЄС посилює, застосовуючи жорсткіші та додаткові заходи (наприклад, щодо КНДР);
- автономні санкції ЄС (наприклад, проти Сирії, Венесуели, Росії).

Один із видів зовнішньополітичної діяльності ЄС – *спостереження за виборами* в різних країнах світу. Це сприяє побудові миру та стабільності у світі, зміцненню демократичних

⁸⁰⁶ Instrument contributing to Stability and Peace. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/422/instrument-contributing-stability-and-peace-icspen>

⁸⁰⁷ European Union sanctions. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/european-union-sanctions_en

інститутів, утвердженню довіри громадськості до виборчих процесів, допомагає стримувати шахрайство, залякування та насильство. Спостереження за виборами дає змогу оцінити виборчий процес відповідно до міжнародних стандартів. Починаючи з 2000 р. понад 120 місій ЄС зі спостереження за виборами були розміщені на всіх континентах (за винятком регіону ОБСЄ). Наприклад, цьогоріч такі місії працювали в Болівії, Шрі-Ланці, Гайані, Перу, а торік – у Косово, Тунісі, Мозамбіку, Малаві, Сенегалі, Сальвадорі, Нігерії⁸⁰⁸.

Мета місій ЄС зі спостереження за виборами – допомогти країнам-партнерам у проведенні виборів за високими міжнародними стандартами без порушень. Основні цілі діяльності таких місій: легітимізація виборчого процесу, де це доречно; підвищення довіри громадськості до виборчого процесу для стримування фальсифікацій; посилення поваги до прав людини та сприяння розв'язанню конфлікту. Місії зі спостереження за виборами не втручаються у виборчі процеси. Вони мають право лише збирати та перевіряти інформацію, що стосується виборчого процесу, аналізувати її, спостерігати за виборами, а потім публікувати свої висновки. Зазвичай місії ЄС зі спостереження за виборами діють у країні на основі запрошення уряду, що приймає.

Євросоюз – найбільший у світі донор *гуманітарної допомоги*⁸⁰⁹. Насамперед її надають конфліктогенним країнам і тим, що стикаються з кризами. ЄС підтримує жертв техногенних і природних катастроф у всьому світі. Щороку гуманітарну допомогу надають понад 120 млн людей⁸¹⁰. Її розподіляють без будь-яких політичних міркувань і незалежно від національності, віросповідання, статі, етнічної чи політичної приналежності тих, хто її потребує.

Європейська комісія створила *Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації* для надання допомоги країнам, що постраждали від катастроф⁸¹¹. Він може допомогти будь-якій країні і

⁸⁰⁸ Election observation missions. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/421/election-observation-missions-eueoms_en

⁸⁰⁹ Див. тему 29.

⁸¹⁰ Common Foreign and Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/420/common-foreign-and-security-policy-cfsp_en

⁸¹¹ Emergency Response Coordination Centre. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

всередині ЄС, і за його межами. Наприклад, Євросоюз надавав гуманітарну допомогу Греції, Сирії, Південному Судану, Кот-д'Івуару, Центральноафриканській Республіці, Україні й ін.

Отже, ЄС – один із глобальних гравців на міжнародній арені. Його співпраця з країнами світу відбувається відповідно до інтересів організації та з дотриманням норм міжнародного права. ЄС робить вагомий внесок у забезпечення міжнародної безпеки, сприяє поширенню демократії та верховенства права і забезпеченню прав людини у світі, надає фінансову та гуманітарну допомогу країнам, які її потребують.

Питання для самоконтролю

1. Коли започатковано формування узгодженої зовнішньої політики країн ЄС?
2. Які цілі СЗППБ сформульовано в Договорі про Євросоюз?
3. Яким договором запроваджено посаду Верховного представника з питань закордонних справ і політики безпеки?
4. Які зміни щодо СЗППБ передбачені Лісабонським договором?
5. Які інституції ЄС беруть участь у формуванні спільної зовнішньої політики та політики безпеки?
6. Назвіть основні цілі спільної політики безпеки й оборони Європейського Союзу.
7. Коли почала діяти Європейська служба зовнішньої діяльності?
8. Схарактеризуйте діяльність Європейського оборонного агентства.
9. Коли ухвалено Глобальну стратегію ЄС щодо зовнішньої політики та політики безпеки?
10. Що таке PESCO?
11. У чому суть Європейської політики сусідства?
12. Схарактеризуйте діяльність цивільних і військових місій Євросоюзу.
13. Що таке Інструмент партнерства ЄС?

Тема 36

Розширення

Розширення Європейського Союзу – це процес прийняття до ЄС нових країн-членів. Політика розширення стосується країн, які прагнуть стати членами Євросоюзу: Албанії, Північної Македонії, Чорногорії, Сербії, Туреччини. Вступ нових членів зумовив динамічний розвиток інституційної структури ЄС.

Процес розширення складний і тривалий і для держав-кандидатів, і для самого ЄС. Кожна країна, яка хоче приєднатися до Євросоюзу, повинна бути «європейською», дотримуватися принципів свободи, демократії, поваги до прав людини та фундаментальних свобод, верховенства права та відповідати Копенгагенським критеріям вступу. Кожне розширення впливає на функціонування інституцій і бюджет ЄС. Процедура розширення прописана в ст. 49 Договору про Європейський Союз.

За увесь період свого існування Євросоюз приймав нові держави сім разів. Кількість членів зросла з 6 (країни-засновниці) до 28. Однак цьогогоріч із Союзу вийшла Велика Британія. Процес виходу з ЄС вперше був передбачений Лісабонським договором (ст. 50), який набрав чинності 1 листопада 2009 р. У ст. 50 Договору про функціонування Європейського Союзу зазначено, що «будь-яка держава-член може ухвалити рішення про вихід із Союзу згідно зі своїми конституційними вимогами».

У березні 2017 р. Велика Британія повідомила про намір вийти з Європейського Союзу, а 24 січня 2020 р. підписано Угоду про вихід Великої Британії з ЄС, якою передбачено запровадження перехідного періоду для виходу до 31 грудня 2020 р. На час перехідного періоду Велика Британія залишатиметься учасником Митного союзу⁸¹².

Країнам-кандидатам, які хочуть приєднатися, ЄС надає суттєву фінансову допомогу для здійснення реформ. Це відбувається через *Інструмент передвступної допомоги* (Instrument for Pre-accession Assistance) (ІРА). Упродовж 2007–2013 рр. фонд ІРА I надав

⁸¹² Великобританія покине Європейський Союз 31 січня 2020 року. URL: <https://www.unian.ua/politics/10852742-vihid-britaniji-z-yes-yak-ce-vpline-na-ukrajinu-ta-uevropu.html>

допомоги на майже 11,5 млрд євро, а упродовж 2014–2020 рр. фонд ІРА ІІ планує надати допомогу на 11,7 млрд євро⁸¹³.

Особливість ІРА ІІ – його стратегічна спрямованість на реформи в межах заздальгідь визначених секторів. Ці сектори охоплюють сфери, тісно пов'язані зі стратегією розширення: демократія й управління, верховенство закону, конкурентоспроможність. Цей галузевий підхід сприяє структурній реформі, яка допоможе трансформувати цей сектор і наблизити його до стандартів ЄС. Це дає змогу перейти до цілеспрямованої допомоги, забезпечуючи ефективність, стійкість і зорієнтованість на результати.

ІРА допомагає бенефіціарам (Албанії, Північній Македонії, Чорногорії, Сербії, Туреччині) проводити політичні й економічні реформи, потрібні для досягнення критеріїв членства у ЄС. Фонди ІРА також допомагають Євросоюзу досягти власних цілей щодо сталого відновлення економіки, енергопостачання, транспорту, довкілля та зміни клімату тощо.

У жовтні 2019 р. глави держав й урядів країн-членів ЄС не змогли досягти єдності в питанні початку переговорів про приєднання до Союзу Албанії та Північної Македонії. Проти початку переговорного процесу з цими державами виступив президент Франції Еммануель Макрон, який вважає, що балканські країни не ведуть потрібної боротьби з корупцією й організованою злочинністю, а також Нідерланди та Данія⁸¹⁴.

Ця ситуація зумовила *реформування процесу розширення ЄС*. 5 лютого 2020 р. Європейська комісія оприлюднила повідомлення щодо реформування процесу розширення ЄС⁸¹⁵. Нова пропозиція вимагає приділити більше уваги реформам верховенства права, боротьбі з корупцією, функціонуванню демократичних інститутів. Передбачено, що Союз може призупинити переговори з країнами-кандидатами, обмежити фінансування або повторно відкрити попередні завершені етапи переговорів у випадку затримки прогресу.

⁸¹³ Instrument for Pre-accession Assistance. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

⁸¹⁴ Євросоюз вирішив відкласти переговори про вступ Албанії та Північної Македонії. URL: https://lb.ua/world/2019/06/18/429909_evrosoyuz_reshil_otlozhit_peregovori.html

⁸¹⁵ Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

Державам-членам також буде запропоновано робити більший внесок у процес приєднання, який раніше був під компетенцією Комісії до остаточного голосування за членство. Для вирішення пропозиції Макрона про впровадження нових етапів для переговорів Комісія також порадила просто згрупувати глави законодавства Європейського Союзу (*acquis*) у «тематичні кластери».

Новий підхід надає країнам-членам ЄС більше можливостей контролювати прогрес держав-кандидатів, а також передбачає, що ЄС збільшить або зменшить фінансові внески залежно від результатів й етапів переговорів про вступ, що будуть відкриватися і закриватися групами по шість, а не кожен окремо, як це працює сьогодні. Цей процес охоплює 33–35 окремих розділів-галузей, у яких кандидати на вступ до ЄС повинні запроваджувати європейські закони у своєму внутрішньому законодавстві.

До сьогодні ЄС пройшов *сім етапів (хвиль) розширення*. Першими учасниками європейської інтеграції були шість держав Західної Європи: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, ФРН, Франція. За пів століття свого існування Європейське співтовариство, а потім ЄС розширилися з шести до двадцяти восьми членів (табл. 2.25).

Таблиця 2.25

Основні етапи розширення Європейського співтовариства та Європейського Союзу

<i>Етапи розширення</i>	<i>Країна</i>	<i>Рік</i>
Перший	Велика Британія*, Данія, Ірландія	1973
Другий	Греція	1981
Третій	Іспанія, Португалія	1986
Четвертий	Австрія, Швеція, Фінляндія	1995
П'ятий	Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Мальта, Кіпр	2004
Шостий	Болгарія, Румунія	2007
Сьомий	Хорватія	2013

* 2020 р. Велика Британія вийшла з ЄС

Перше розширення Європейського співтовариства відбулося на початку 70-х рр. ХХ ст., коли до нього приєдналися Велика Британія, Данія й Ірландія. Рішення щодо цього розширення ухвалене під час

саміту в Гаазі (грудень 1969 р.). Переговори з країнами-кандидатами розпочалися 27 жовтня 1970 р. Найбільше дискусій стосувалися сфери сільського господарства та фінансування бюджету. Остаточні договори про прийом до ЄЕС, Євроатому та ЄСВС Великобританії, Данії та Ірландії підписані 22 січня 1972 р.⁸¹⁶ Серед країн-кандидатів була й Норвегія, однак через негативні результати референдуму (проти – 54 % населення) вона не приєдналася.

Друге розширення відбулося за участі Греції. Основними передумовами вступу Греції до ЄЕС було падіння диктаторського режиму та демократизація політичної системи. У червні 1975 р. уряд Греції звернувся з проханням про вступ до ЄЕС. Переговори, що розпочалися в липні 1976 р., завершилися 28 березня 1979 р. підписанням договору про вступ Греції до ЄЕС. Повноправним членом Співтовариства Греція стала з 1 січня 1981 р.

Вступ Греції до ЄЕС мав важливе значення, оскільки він не тільки передумовував подальшому розширенню Співтовариства на Південь, а й сприяв удосконаленню самого механізму розширення. Подальше розширення ЄЕС базувалося за вимогою першочергового виконання країнами-кандидатами комунітарного права та принципів Співтовариства під час перехідного періоду.

Під час *третього розширення* до Співтовариства приєдналися ще дві середземноморські країни – Іспанія та Португалія. 28 березня 1977 р. із заявою на вступ до ЄЕС звернулася Португалія, а 27 липня 1977 р. – Іспанія. Для цих країн членство в ЄЕС розглядалося як умова ефективних макроекономічних зрушень в економіці та внутрішньополітичної стабільності. Переговори були складними (особливо в аграрній сфері) та тривалими. Компромісу досягнули за рахунок ухвалення «подвійної перехідної моделі». У червні 1977 р. підписано угоди про вступ. Повноправними членами Співтовариства ці країни стали з 1 січня 1986 р.

Питання *четвертого розширення* за рахунок країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) виникло в другій половині 80-х рр. ХХ ст. За загальним рівнем свого економічного розвитку країни ЄАВТ, що залишилися поза Євросоюзом, не поступались іншим

⁸¹⁶ Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.

учасникам, а за доходами на душу населення навіть перевищували⁸¹⁷. Їх правові та політичні системи загалом були аналогічні тим, що домінують у ЄС. Перешкодою для вступу цих країн був геополітичний поділ Європи та конфронтація між Сходом і Заходом. Після завершення холодної війни нейтралітет утратив для них колишнє значення й вони одна за одною подали заяви про вступ до ЄС.

Переговори про повноправне членство Австрії, Норвегії, Фінляндії та Швеції почалися наприкінці 1993 р., а вже з 1 січня 1995 р. ці країни увійшли до Європейського Союзу. Лише у Норвегії знову під час референдуму в листопаді 1994 р. більшість населення (52,8 %) виступили проти вступу до ЄС. У складі Євросоюзу після цього розширення було вже 15 країн.

Наймасштабнішим було *п'яте розширення* 2004 р. за участі 10 країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (табл. 2.26). Країни, які вийшли з-під радянського впливу, вирішили, що єдиний варіант їх подальшого розвитку – європейська інтеграція. Основна мотивація країн п'ятого розширення – повернення до Європи.

Таблиця 2.26

П'ятий етап розширення ЄС

Країна	Дата підписання Угоди про асоціацію	Набуття чинності Угодою про асоціацію	Дата подачі заявки про вступ до ЄС	Дата початку переговорів про вступ	Рік вступу
Естонія	06.1995	02.1998	11.1995	03.1998	2004
Кіпр	12.1972	06.1973	07.1990	03.1998	2004
Латвія	06.1995	02.1998	10.1995	02.2000	2004
Литва	06.1995	02.1998	12.1995	02.2000	2004
Мальта	12.1970	04.1997	07.1990	02.2000	2004
Польща	12.1991	02.1994	04.1994	03.1998	2004
Словаччина	10.1993	02.1995	06.1995	02.2000	2004
Словенія	06.1996	02.1998	06.1996	03.1998	2004
Угорщина	12.1991	02.1994	03.1994	03.1998	2004
Чехія	10.1993	02.1995	01.1996	03.1998	2004

⁸¹⁷ Рябінін Є. Етапи розширення ЄС: ретроспективний аналіз. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/zovsp_2013_7_8.pdf

Однак нові країни-кандидати зіткнулися з низкою проблем, оскільки переживали процеси системної трансформації економічної та політичної системи і значно відрізнялися за рівнем економічного розвитку від високорозвинених держав ЄС. Незважаючи на це, їхнє приєднання до ринку Союзу значно розширювало його ємність. З'явилися можливості ефективнішого розподілу праці за рахунок використання відносно дешевої та кваліфікованої робочої сили.

Угоди про асоціацію були першим реальним кроком у підготовці країн ЦСЄ до повного членства в ЄС. У квітні 1990 р. на засіданні Європейської ради в Дубліні представлено на розгляд загальний проект Угоди про асоціацію, яка встановлює низку умов для країн ЦСЄ⁸¹⁸. Перші угоди про асоціацію підписані 1991 р. з Польщею, Угорщиною та Чехословаччиною (див. табл. 2.26). Досить довгим був процес їх ратифікації. У червні 1993 р. Європейська рада в Копенгагені визначила основні принципи (критерії), згідно з якими країни ЦСЄ можуть стати членами ЄС. Ухвалено рішення про приєднання цих країн до Євросоюзу щойно «асоційовані країни будуть у змозі взяти на себе обов'язки країн-членів, виконавши всі політичні й економічні вимоги»⁸¹⁹. Навесні 1994 р. подано перші офіційні заявки країн ЦСЄ на вступ до ЄС (див. табл. 2.26). Кіпр і Мальта звернулися ще 1990 р.

На основі рекомендацій Єврокомісії в грудні 1997 р. Європейська рада в Люксембурзі розпочала повний процес розширення Союзу для всіх країн, які бажають приєднатися до ЄС, і затвердила стратегію поступового розширення. Перше засідання Європейської конференції з питань розширення, яка об'єднала країни, що прагнули приєднатися до Євросоюзу, – Естонію, Латвію, Литву, Польщу, Чехію, Словаччину, Угорщину, Словенію, Румунію, Болгарію, Туреччину, Кіпр і Мальту, відбулося 12 березня 1998 р. в Лондоні, де юридично розпочався процес розширення ЄС⁸²⁰.

Логічним продовженням цієї конференції стала зустріч міністрів закордонних справ членів Євросоюзу й 11 країн-кандидатів (10 країн ЦСЄ + Кіпр), яка відбулася 30 травня 1998 р. в Брюсселі. 11 країн-

⁸¹⁸ Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.

⁸¹⁹ Там само.

⁸²⁰ Тимченко О. Напередодні: проблеми та перспективи розширення ЄС. *Віче*. 2004. С. 54–60.

кандидатів були розділені на дві групи: країни «першої хвилі» розширення (Польща, Угорщина, Чехія, Естонія, Словенія, Кіпр) і друга «п'ятірка» (Латвія, Литва, Словаччина, Румунія, Болгарія).

Друге засідання європейської конференції відбулося 6 жовтня 1998 р. в Люксембурзі, під час якого було ухвалено рішення про безпосередній початок переговорів про вступ із першою групою країн-кандидатів уже 10 листопада в Брюсселі. Люксембурзький саміт фактично ухвалив стратегію нового розширення хвилями, затвердивши розподіл нових кандидатів на дві групи.

10 листопада 1998 р. в Брюсселі відбулося третє засідання європейської конференції. На ньому ухвалено рішення про включення Кіпру до переговорного процесу, незважаючи на політичне становище в країні.

Процес вступу фактично розпочався в Брюсселі 30 березня 1998 р. Під час зустрічі досягнуто домовленості про те, що процес розширення буде організований на рівних умовах для всіх країн-кандидатів на основі виконання ними одних і тих самих критеріїв. При цьому переговори про вступ відбуватимуться індивідуально з кожною з країн-кандидатів.

26 березня 1999 р. на Європейській раді в Берліні глави держав й урядів підписали політичну угоду з плану «Agenda 2000», яка стала програмою дій щодо розширення⁸²¹. Основним її положенням, ухваленим 15 червня 1997 р. Єврокомісією, стало розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ. Такі оцінки вже висловлювали щодо Туреччини (1989 р.), Кіпру та Мальти (1993 р.). У вересні 1998 р. Мальта вирішила відновити заяву про вступ до ЄС та приєднатися до першої групи країн-кандидатів.

Підбиваючи підсумки готовності країн-кандидатів до переговорів, Комісія в «Порядку денному–2000» пропонувала розпочати переговори лише з Польщею, Угорщиною, Чехією, Словенією й Естонією. Рекомендації передбачали початок переговорів із Кіпром. Щодо інших країн, то Єврокомісія вважала можливим розпочати переговори з ними тільки після виконання Копенгагенських критеріїв.

⁸²¹ Агенда 2000. Deutsehland. 1999. № 2. С. 8–9.

Другий звіт Єврокомісії 13 жовтня 1999 р. рекомендував приєднати Словаччину, Латвію, Литву, Болгарію, Румунію та Мальту до першої групи кандидатів і розпочати з ними переговори. На саміті Європейської ради в Гельсінкі в грудні 1999 р. ухвалено формальне рішення про початок переговорів із цими країнами з 15 лютого 2000 р. 13 грудня 2002 р. в Копенгагені досягнуто згоди про приєднання 10 країн-членів до ЄС 1 травня 2004 р.⁸²².

1 травня 2003 р. представники 10 країн-кандидатів посіли свої місця в Європейському парламенті та Раді ЄС, поки що як спостерігачі. Парламент збільшився до 732 члени (162 депутати з країн-кандидатів). Можливості впливу на роботу європейських інституцій у спостерігачів були обмежені. У Раді їм надано право висловлювати свою думку щодо порядку денного впродовж трьох хвилин. У Парламенті вони залишалися спостерігачами. Право голосувати та брати активну участь у роботі інституцій, як і право на переклад рідною мовою, новоприбулі отримали через рік після вступу (після 1 травня 2004 р.)⁸²³.

Спільна угода про вступ до ЄС Латвії, Литви, Естонії, Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Словенії, Мальти та Кіпру нараховує 6000 сторінок і складається з двох частин: невеликого інформативного розділу та власне самого Акта про вступ, який визначає умови приєднання до ЄС кожної з країн⁸²⁴. Церемонія підписання угоди відбулася 16 квітня 2003 р. в Афінах (Греція).

2001 р. Євросоюз затвердив індивідуальну програму т. зв. передвступного партнерства для Туреччини (Accession Partnership)⁸²⁵, а Європейська рада ухвалила рішення переглянути питання про її вступ до ЄС у грудні 2004 р. 17 грудня 2004 р. на саміті запропоновано розпочати переговори про вступ Туреччини до Євросоюзу 3 жовтня 2005 р.⁸²⁶ Румунія та Болгарія теж виявилися не готовими до вступу у 2004 р.

⁸²² Ніццька угода набрала чинності 1 лютого 2003 р.

⁸²³ Вишневський Я. Країни-кандидати почали обвикатися до європейських інституцій. *Євробюлетень*. 2003. Трав. С. 4.

⁸²⁴ Проект Угоди про вступ готовий. Що далі? *Євробюлетень*. 2003. Лют. С. 11.

⁸²⁵ Кісельман З. Тринадцятий кандидат. *Євробюлетень*. 2002. Жовт. С. 6–7.

⁸²⁶ Трудная помолвка Европы с Турцией. *Европа*. 2005. № 1. С. 3–5.

Парламенти 15 країн держав-членів повинні були ратифікувати підписані угоди, а громадяни новоприбулих країн – висловити свою думку про вступ на національних референдумах. Результати усіх референдумів виявилися позитивними (табл. 2.27). Лише Кіпр не проводив референдум. Рішення у цій країні ухвалив Парламент.

Розширення 2004 р. – явище унікальне. По-перше, ніколи раніше Євросоюз не запрошував до вступу таку велику групу країн. По-друге, до цього власне розширення було процесом перетворення на більш інтегроване об'єднання. По-третє, 2004 р. членами Союзу стали держави, які значно відрізнялися від інших за багатьма показниками. Жодна країна з нових членів повністю не відповідала Копенгагенським критеріям, жодна з них не завершила процес адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

Таблиця 2.27

Референдуми щодо приєднання до ЄС країн ЦСЄ⁸²⁷

Країна	Дата проведення	Результати, %	Вплив результатів референдуму на рішення про вступ
Естонія	14 вересня 2003 р.	57,0	Необов'язкові
Кіпр	Не було досягнуто угоди про об'єднання. Референдум відсутній. Вступ ухвалив кіпрський парламент		
Латвія	20 вересня 2003 р.	67,0	Обов'язкові за умови участі більшості виборців
Литва	10–11 травня 2003 р.	89,92	Обов'язкові
Мальта	8 березня 2003 р.	53,65	Необов'язкові
Польща	7–8 червня 2003 р.	77,45	Якщо у референдумі бере участь менше як 50 % виборців, для ратифікації угоди потрібна більшість у 2/3 голосів в обох палатах парламенту
Словаччина	16–17 травня 2003 р.	92,46	Необов'язкові
Словенія	23 березня 2003 р.	89,61	Необов'язкові
Угорщина	12 квітня 2003 р.	83,76	Необов'язкові
Чехія	13–14 червня 2003 р.	77,33	Результати референдуму обов'язкові, але мінімальна участь виборців не визначена

⁸²⁷ Складено за: Two EU referendums still to come in former communist Europe. URL: <http://www.eubusiness.com/imported/2003/06/112427>

Шосте розширення ЄС відбулося за участі ще двох країн ЦСЄ – Болгарії та Румунії, які не змогли завершити свій процес вступу 2004 р. Ці країни чекали на членство в Євросоюзі аж 12 років. Вони подали заявки 1995 р., а отримали членство 2007 р. Головними проблемами, які їх гальмували, стали корупція в органах влади та відсутність реформи правосуддя. Особливою проблемою Болгарії також була організована злочинність.

Європейська комісія схвалила вступ Румунії та Болгарії до ЄС із 1 січня 2007 р. Цю дату запропонували 2003 р. на саміті в Салоніках і підтвердили у Брюсселі 18 червня 2004 р. Європейська комісія ухвалила рішення не за реальними критеріями, а виходячи з політичних розрахунків⁸²⁸. Адже Софія й Бухарест сприйняли б відсунення свого вступу до Євросоюзу на рік як образу. І вони б дали це відчутти новим партнерам ЄС після свого вступу.

Ні Болгарія, ні Румунія на момент вступу до Євросоюзу не виконали всіх вимог, зокрема щодо боротьби з корупцією. ЄС сподівався на те, що вже членство в організації допоможе розв'язати наявні проблеми. Але уряди Болгарії та Румунії не поспішали проводити реформи. Ця ситуація вплинула на подальше розширення Європейського Союзу: вступ «авансом» для нових членів став неможливим.

Із моменту вступу Болгарії та Румунії до ЄС введено режим тимчасового контролю щодо громадян цих двох найбільш бідніших країн. Упродовж перших семи років членства їхнє право на працю та соціальну допомогу в заможніших державах було обмежене. Лише 1 січня 2014 р. цей режим скасували.

28 учасником Євросоюзу під час *сьомого розширення* 2013 р. стала Хорватія, яка першою з балканських країн розпочала процес вступу. Угоду про асоціацію підписано у жовтні 2001 р., а 21 лютого 2003 р. в Афінах прем'єр-міністр країни Івиця Рачан передав заяву про вступ Президентові Європейської ради Костасу Симітісу⁸²⁹. Переговори про вступ Хорватія розпочала в лютому 2005 р.⁸³⁰.

⁸²⁸ Вступ Болгарії та Румунії до ЄС: двері спільноти зачиняються? URL: <https://www.dw.com/uk>

⁸²⁹ Хорватія подала офіційну заявку на вступ до ЄС. *Євробюлетень*. 2003. Лют. С. 12.

⁸³⁰ Хорватія стає кандидатом на вступ до ЄС. *Євробюлетень*. 2004. Серп. С. 14.

Процес перевірки 33 розділів законодавства Хорватії тривав до жовтня 2006 р.⁸³¹. Подальші перемовини пригальмувалися на 10 місяців через прикордонні суперечки Хорватії зі Словенією. У вересні 2009 р. представники Словенії заявили, що готові зняти свої заперечення на вступ Хорватії, домовившись розв'язати конфлікт за участі міжнародних посередників⁸³².

Договір про вступ Хорватії до ЄС підписаний 2012 р. Процес його ратифікації парламентами усіх 27 держав-членів Євросоюзу завершений приєднанням Хорватії до ЄС 1 липня 2013 р. Ця країна стала 28 членом Союзу і другою балканською країною, яка приєдналася до Євросоюзу

Нині Європейський Союз очікує подальшого розширення. ЄС надав *статус «країна-кандидат»* Албанії, Північній Македонії, Чорногорії, Сербії та Туреччині⁸³³. Боснія та Герцеговина і Косово мають статус «потенційного кандидата» на вступ до Євросоюзу⁸³⁴.

Албанію визнано потенційним кандидатом на членство в ЄС у червні 2003 р. 2009 р. вона подала офіційну заявку на членство. У своєму висновку щодо заявки Албанії Комісія зазначила, що країна повинна відповідати критеріям членства та виконати 12 пріоритетних завдань. Лише в червні 2014 р. Албанія отримала статус кандидата від ЄС. У квітні 2018 р. Комісія ухвалила рекомендацію щодо відкриття переговорів про приєднання. У своїх висновках у червні 2018 р. Рада зазначила, що відкриття переговорів про приєднання у червні 2019 р. залежить від прогресу, досягнутого в ключових сферах: судова система, боротьба з корупцією й організованою злочинністю, спецслужби та державне управління. Комісія ще раз повторила рекомендацію щодо початку переговорів про приєднання у травні 2019 р., але Рада лише 25 березня 2020 р. ухвалила рішення про відкриття переговорів про приєднання.

2008 р. *Чорногорія* подала заявку на членство в ЄС. У травні 2010 р. країна підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію з

⁸³¹ EU–Croatia relations. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/linksdossier/eu-croatia-relations/>

⁸³² Словения не будет мешать вступлению Хорватии в ЕС. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2009/09/090911_slovenia_croatia_eu.shtml

⁸³³ Candidate countries. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en

⁸³⁴ Potential candidates. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en

Євросоюзом і розпочала процес реформування політичної й економічної систем. 2010 р. Комісія опублікувала позитивний висновок щодо початку переговорів, а Рада у своєму висновку визначила 7 основних завдань, які потрібно виконати для початку переговорів і надала Чорногорії статус країни-кандидата. Переговори про приєднання Чорногорії до ЄС розпочалися 29 червня 2012 р. Країна узгоджує своє законодавство до стандартів Союзу і проводить реформування різних сфер суспільного життя.

2003 р. *Північна Македонія* разом із іншими партнерами із Західних Балкан визнана потенційним кандидатом на членство в ЄС. Офіційну заяву вона подала в березні 2004 р., а в грудні 2005 р. отримала статус країни-кандидата. У квітні 2004 р. починає діяти Угода про стабілізацію та асоціацію з ЄС. З жовтня 2009 р. Комісія постійно рекомендує розпочати переговори про приєднання Північної Македонії до Євросоюзу, однак Рада не ухвалює позитивного висновку щодо початку переговорів. Основна причина – відсутність значного прогресу у проведенні реформ. Початок переговорів про вступ Македонії блокувала Греція, поки в лютому 2019 р. країна не змінила офіційну назву на Північна Македонія. У березні 2020 р. Рада ухвалила рішення про початок переговорів про приєднання Північної Македонії до ЄС.

Сербія визначена як потенційний кандидат на членство в Євросоюзі 2003 р. під час саміту Європейської ради в Салоніках. 2008 р. ухвалено «Європейське партнерство для Сербії», яке визначало пріоритети для подання заявки на членство в країні⁸³⁵. 22 грудня 2009 р. Сербія подає офіційну заяву на членство в ЄС. У березні 2012 р. Сербії надано статус кандидата. У вересні 2013 р. набирає чинності Угода про стабілізацію та асоціацію між ЄС та Сербією. Відповідно до рішення Європейської ради у червні 2013 р. розпочинаються переговори про вступ. Сербія упродовж 2014–2019 рр. активно проводила переговори з ЄС, щоб досягти виконання Копенгагенських критеріїв і стати його членом. Темп переговорів Сербії з Євросоюзом залежатиме від прогресу в ключових сферах, зокрема від верховенства закону та процесу нормалізації відносин з Косово.

⁸³⁵ European Partnership with Serbia including Kosovo. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008D0213>

Залучення *Туреччини* до євроінтеграції починається 1959 р. 1963 р. Анкара підписує Угоду про асоціацію з Європейським співтовариством. 1987 країна подала заявку на приєднання до ЄЕС, а 1997 р. їй надано право приєднатися до ЄС. Переговори про приєднання розпочалися 2005 р., але поки Туреччина не погодиться застосувати Додатковий протокол Угоди про асоціацію Анкари до Кіпру, переговори не триватимуть.

Туреччина – ключовий стратегічний партнер ЄС з таких питань, як-от: міграція, безпека, боротьба з тероризмом, але вона має проблеми у сферах демократії, верховенства права та прав людини. Діалог щодо лібералізації візового режиму з Туреччиною розпочався 2013 р. У травні 2016 р. опубліковано Третій звіт про прогрес Туреччини у виконанні вимог дорожньої карти щодо лібералізації візового режиму, в якому виявлено сім невиконаних завдань. У червні 2018 р. Рада вирішила, що переговори про приєднання з Туреччиною фактично заморожені.

Боснію та Герцеговину визнано потенційним кандидатом у члени ЄС у червні 2003 р. Відтоді між Євросоюзом і Боснією та Герцеговиною була підписана та набула чинності низка угод: Угода про спрощення оформлення віз та реадмісію (2008 р.), Тимчасова угода з питань торгівлі (2008 р.), Угода про стабілізацію та асоціацію (2015 р.). Боснія та Герцеговина подала заявку на вступ до ЄС у лютому 2016 р. У травні 2019 р. Комісія ухвалила свій висновок щодо заявки на членство в Євросоюзі, визначивши 14 ключових пріоритетів, які країна має виконати для відкриття переговорів про вступ до ЄС. Реформувати потрібно такі сфери: демократія, верховенство права, основні права та свободи, державне управління. Рада ЄС підтримала таке рішення Комісії у грудні 2019 р.

Косово проголосило свою незалежність 8 лютого 2008 р. і також може стати офіційним кандидатом на вступ. ЄС заявив про готовність сприяти економічному та політичному розвитку Косово через чітку європейську перспективу. У лютому 2008 р. Рада ухвалила рішення щодо створення місії Євросоюзу з верховенства права в Косові (EULEX). У січні 2012 р. Комісія розпочинає діалог щодо лібералізації візового режиму з Косово, а в травні 2012 р. – структурований діалог із верховенства права. У квітні 2016 р. набуває чинності Угода про стабілізацію та асоціацію між ЄС та Косово.

Країна намагається імплементувати Угоду та гармонізувати національне законодавство до стандартів Союзу. Це дасть можливість країні в перспективі виконати Копенгагенські критерії та стати членом ЄС. Косово заявку на членство ще не подала.

2009 р. про приєднання до ЄС заявила Ісландія. Перемовини щодо членства країни в Євросоюзі Рейк'явік і Брюссель розпочали в розпал економічної кризи, яка привела країну на межу банкрутства. Найбільші суперечки у перемовинах виникали щодо рибальських квот ЄС, оскільки вилов риби – важливий чинник для ісландської економіки. Однак переговори щодо приєднання припинено 2013 р. на прохання самої країни. Населення Ісландії не підтримувало офіційну позицію представників влади про вступ до ЄС, оскільки країна оговталася після економічної кризи 2008 р. Уряд Ісландії 12 березня 2015 р. офіційно заявив про відкликання заяви щодо приєднання до Євросоюзу. «Ісландський уряд не має наміру поновлювати подальші переговори щодо вступу до ЄС», – заявив міністр закордонних справ Ісландії Гуннар Браги Свенсон під час зустрічі з міністром закордонних справ Латвії Едгарсом Рінкевичсом⁸³⁶. Водночас Ісландія виявила бажання надалі співпрацювати з Євросоюзом.

Курс на зближення з ЄС провадять Україна та Грузія. Ці країни підписали Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і мають намір у майбутньому подавати заявку на членство.

1993 р. на саміті Європейської ради у Копенгагені ухвалено основні *критерії членства в ЄС* для країн-кандидатів (зокрема, ЦСЄ). Т. зв. «Копенгагенські критерії» вимагали від країни-кандидата на вступ досягнення стабільності установ, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав меншин; наявність дієвої ринкової економіки і спроможність витримати тиск конкуренції та ринкових сил у межах Євросоюзу; спроможність узяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу⁸³⁷.

Копенгагенські критерії загалом визначають вимоги до країн-кандидатів і розділяються на три групи: економічні, політичні та

⁸³⁶ Ісландія відмовилася вступати до Євросоюзу. URL: <https://www.dw.com/uk/>

⁸³⁷ Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие. М. : Междунар. отношения, 2003. 400 с.

«членські». Чіткої конкретизації, що саме включає в себе кожен із них у зведеному вигляді, документи ЄС не містять. Водночас аналіз вимог до країн-кандидатів дає змогу уявити основні складники кожної групи критеріїв.

Політичні критерії. Копенгагенський саміт уперше визначив політичний критерій членства в ЄС як офіційну вимогу щодо вступу. В Амстердамському договорі зазначено, що Союз засновано на принципах свободи, демократії, дотримання прав людини й основних свобод, а також на верховенстві закону та принципах, що їх поділяють усі держави-члени.

Основні складники політичних критеріїв:

- забезпечення свободи парламентських, президентських виборів і виборів до місцевих органів влади;
- створення та розширення діяльності демократичних інституцій, неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації;
- ухвалення законодавства, що надійно захищає права меншин, і створення відповідних установ;
- посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією;
- розв’язання питань правового забезпечення та посилення спроможності боротьби з відмиванням коштів;
- створення надійних дієвих інститутів у сфері юстиції та внутрішніх справ;
- здійснення заходів із протидії дискримінації в усіх сферах суспільного життя;
- гарантії незалежності судової влади, покращення функціонування судів;
- захист особистих свобод.

Держави, які бажають приєднатися до ЄС, повинні не тільки конституційно закріпити ці принципи, а й упровадити їх у життя. 1997 р. на засіданні Європейської ради в Люксембурзі Комісії ЄС запропоновано подавати щорічні звіти про прогрес, досягнутий країнами-кандидатами. У цих звітах Комісія докладно аналізує відповідність реформ, які проводяться в цих країнах із 1997 р., Копенгагенським критеріям. Беруться до уваги лише вжиті заходи, а не ті, які на стадії розробки. У рішеннях Люксембурзької ради

зазначено, що «дотримання Копенгагенських політичних критеріїв – передумова для початку переговорів про асоціацію»⁸³⁸.

Економічні критерії. У сфері економіки вимоги до країн-кандидатів полягають і в наявності дієвої ринкової економіки, і в здатності витримувати конкурентний тиск і вплив ринкових сил у межах ЄС⁸³⁹.

Основні складники економічних критеріїв:

- макроекономічна стабільність;
- здійснення адміністративної та структурних реформ;
- наявність ринкових інститутів;
- лібералізація торговельного режиму;
- відповідне правове забезпечення ринкових перетворень;
- поліпшення умов конкуренції;
- створення середовища, сприятливого для підприємницької діяльності;
- створення сприятливого інвестиційного клімату;
- підвищення кваліфікації робочої сили;
- поліпшення структури та диверсифікація експорту;
- здійснення промислової політики, спрямованої на зниження матеріало- й енергоємності виробництва.

Наявність дієвої ринкової економіки оцінюється на основі аналізу низки чинників: рівноваги між попитом і пропозицією; відсутності значних перешкод для виходу на ринок (створення нових підприємств) і виходу з ринку (банкрутства); наявності правової бази, зокрема регулювання права власності; достатня розвиненість фінансового сектора для направлення накопичених коштів на інвестування виробництва.

Здатність витримувати конкурентний тиск і вплив ринкових сил у межах ЄС оцінюється (упродовж п'яти років) на основі таких чинників: наявність дієвої ринкової економіки з рівнем

⁸³⁸ Татам А. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Абрис, 1998. 247 с.

⁸³⁹ Європейський Союз і Україна: старі партнери – нові сусіди. *Розширення ЄС*. 2003. № 1. С. 6–12.

макроекономічної стабільності, достатнім для того, щоб економічні суб'єкти ухвалювали рішення в умовах стабільного та передбачуваного клімату; достатня кількість людських і матеріальних ресурсів; рівень і темпи торговельної інтеграції країни з ЄС перед розширенням; достатня частка малих фірм у структурі економіки.

«Членські» критерії – визнання, ухвалення, виконання та правове застосування *acquis*, тобто сукупності напрацьованих правових документів ЄС⁸⁴⁰. Досягнення «членських» критеріїв – ключовий аспект підготовки до членства в ЄС, який вимагає не лише включення *acquis* до національного законодавства, а й забезпечення його дієвого застосування через пристосовані адміністративні та судові структури.

Крім того, наявні п'ять т. зв. *критеріїв конвергенції* (зближення), виконання яких дає країнам право вступу до Економічного та валютного союзу. Вони стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок⁸⁴¹.

У Копенгагенському рішенні був і четвертий критерій, який зрідка фігурує в дискусіях щодо розширення ЄС. Це здатність самого Союзу адсорбувати нові держави-члени, не ставлячи під загрозу власну цілісність і стабільність. Тобто приєднання нових членів не повинне підірвати внутрішню рівновагу інтеграційного угруповання, яке складається з малих і середніх держав. Цей критерій певною мірою виключає членство в ЄС Росії як великої (за просторовим аспектом) євразійської держави⁸⁴².

Отже, вступ будь-якої європейської країни до ЄС можливий щойно країна стане спроможною прийняти зобов'язання, що випливають із членства та відповідають економічним і політичним умовам: досягнення інституційної стабільності та гарантування демократії; верховенство права; наявність дієвої ринкової економіки; дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзу.

Держави-члени ЄС наполягають на чіткому дотриманні ***процедури вступу нових членів***, яку було розроблено під час

⁸⁴⁰ Докладніше про *acquis* див. у темі 2.

⁸⁴¹ Критерії конвергенції, або Маастрихтські критерії, докладно розглянуті у темі 6.

⁸⁴² Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие. М. : Междунар. отношения, 2003. 400 с.

розширень. Можливість прийняття до ЄС нових членів передбачена ст. 237 Римського договору 1957 р. та доповненням щодо потреби згоди Європейського парламенту, яке містить Єдиний європейський акт 1986 р. Ці стаття та доповнення повністю увійшли до тексту Маастрихтського договору про Європейський Союз у ст. О. Згідно з її положеннями будь-яка європейська держава може подати заяву про членство в ЄС. Заяву подають до Ради, яка має ухвалити одностайне рішення після консультацій із Комісією та за згодою Європейського парламенту, наданою кваліфікованою більшістю його членів. Передумови вступу та відповідність договорам, що засновують Союз, мають бути предметом угоди між державами-членами та країною-заявником. Угода підлягає ратифікації всіма державами, що є її сторонами, згідно з їх конституційними процедурами⁸⁴³.

В Амстердамському договорі 1997 р. стаття О набула такого формулювання: «Будь-яка європейська держава, яка дотримується принципів статті F (1), може подати заяву щодо членства в Союзі». Ст. F (1), зі свого боку, містила такі положення щодо політичних передумов членства: «Союз засновано на принципах свободи, демократії, дотримання прав людини й основних свобод, а також на верховенстві закону й принципах, що їх поділяють усі держави-члени»⁸⁴⁴.

Консолідована версія договору про ЄС, яку опубліковано після набуття чинності Амстердамського договору, змінила нумерацію ст. 237 ДЄС на 49 із посиланням на принципи, які сформульовано у ст. 6 (1)⁸⁴⁵. Суть цієї статті та її нумерація не змінилася після набуття чинності Лісабонського договору: «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства в Союзі. Європейському парламенту та національним парламентам повідомляється про таку заявку. Держава, яка подає заявку, надсилає її до Ради, що діє одностайно після проведення консультацій із Комісією та після отримання згоди Європейського парламенту, який діє більшістю

⁸⁴³ Treaty of European Union. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 1993. Art 0.

⁸⁴⁴ Тагам А. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Абрис, 1998. 247 с.

⁸⁴⁵ Ковальова О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України : монографія. Київ : Ін-т держави і права України. 2003. 340 с.

складу своїх членів. Умови прийнятності, що погоджені Європейською радою, мають бути враховані».

«Європейською» вважається будь-яка держава, якщо хоча б частина її розташована в Європі. За цим критерієм до переліку європейських держав належить, наприклад, Туреччина, яка готується вступити до ЄС. За цим же критерієм 1987 р. відхилено заяву про вступ до ЄС, подану Королівством Марокко⁸⁴⁶.

Процедура вступу нової держави до Європейського Союзу охоплює п'ять етапів⁸⁴⁷:

- 1) консультативний (перед поданням заяви);
- 2) оцінковий (між поданням заяви та початком переговорів);
- 3) переговорний (між початком і завершенням переговорів);
- 4) ратифікаційний (між підписанням Угоди про вступ та її ратифікацією);
- 5) імплементаційний.

Із погляду послідовності дій і реалізації повноважень окремих інституцій ЄС (Ради, Комісії та Парламенту) процедура вступу складається з таких кроків⁸⁴⁸:

- а) європейська держава подає заяву про членство до Ради ЄС;
- б) Рада звертається до Комісії з проханням підготувати висновок щодо заяви;
- в) Комісія представляє Європейській раді висновок;
- г) Рада одноголосно ухвалює рішення розпочати переговори з державою-кандидатом;
- д) Європейська комісія пропонує, а Рада одноголосно затверджує основні складники та принципи позиції ЄС на переговорах із державою-кандидатом;
- е) Рада проводить переговори з державою-кандидатом;

⁸⁴⁶ Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие. М. : Междунар. отношения, 2003. 400 с.

⁸⁴⁷ Немиря Г. Європейський Союз і Україна : старі партнери – нові сусіди? *Розширення ЄС*. 2003. № 1. С. 6–12. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/13_enlargement_uk.pdf

⁸⁴⁸ Ковальова О. Політико-правові і процедурні питання вступу до Європейського Союзу. *Право України*. 2003. № 4. С 119–122.

- ж) між ЄС і державою-кандидатом узгоджується й укладається окрема угода стосовно проєкту Договору про вступ;
- з) Договір направляють до Ради та Європейського парламенту;
- и) Європейський парламент схвалює Договір більшістю голосів;
- к) Європейська рада одногосно затверджує Договір;
- л) держави-члени та держава-кандидат офіційно підписують Договір про вступ;
- м) держави-члени та держава-кандидат ратифікують Договір про вступ відповідно до їх конституційних норм. Із боку держав-членів діє правило одностайності: якщо хоча б в одній із них договір не ратифікований, то вступ блокують. Із боку країн-кандидатів цей принцип не діє: якщо договір про приєднання не ратифікований однією з країн-кандидатів, це не перешкода для набуття його чинності в державах-членах ЄС й інших країнах-кандидатах;
- н) набуття договором чинності з визначеної сторонами дати.

Дотримання всіх вимог процедури вимагає складних переговорів й узгоджень позицій упродовж тривалого часу. Незважаючи на те, що всі прийняті держави під час перших чотирьох розширень мали демократичні політичні системи та розвинену ринкову економіку, процес їх вступу в Євросоюз не був швидким. Процес вступу Великої Британії, Ірландії та Данії тривав понад одинадцять років, Іспанії та Португалії – вісім років⁸⁴⁹. Найменше часу на вступ до ЄС витратила Фінляндія – 2 роки та 9 місяців. Відсутність зв'язку між датою подання заяви про вступ і датою вступу засвідчує, що політика Євросоюзу щодо розширення ґрунтувалася на пріоритеті внутрішнього розвитку ЄС.

Відсутність обмежень щодо термінів кожної процедурної стадії розгляду заяви про вступ дає змогу стримувати процес розширення до моменту якісних внутрішніх перетворень усередині ЄС і прискорити трансформації в країнах-кандидатах. Так, навіть за позитивного висновку Комісії, ухваленого більшістю голосів комісарів, початок переговорів іноді відкладали з політичних причин. У випадку розгляду заяв Мальти, Кіпру та Туреччини підготовка

⁸⁴⁹ Ковальова О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України : монографія. Київ : Ін-т держави і права України, 2003. 340 с.

висновків тривала, відповідно, 35, 36 і 32 місяців, при цьому рекомендація щодо рішення почати переговори з Мальтою та Кіпром була відкладена до закінчення міжурядової конференції ЄС (тобто внутрішні чинники Союзу), а щодо переговорів із Туреччиною – до здійснення суттєвих змін у політичній системі й економіці країни-претендента на вступ.

Етап власне переговорів має на меті розв'язання проблем входження нових членів до загальноєвропейського економічного та політико-правового простору. Під час переговорів із Іспанією та Португалією основними були питання розвитку сільсько-господарських регіонів і регіонів регресивного розвитку; із Австрією, Фінляндією та Швецією – екологічних стандартів.

Переговори відбуваються між державою-кандидатом і членами Євросоюзу. Комісія виконує лише функцію посередника між ними. Переговори відбуваються на двох рівнях: рівні керівників делегацій (міністрів закордонних справ країн-кандидатів, а також країн-членів) або їх заступників (головних переговорників країн-кандидатів), а також членів COREPER⁸⁵⁰.

Переговори охоплюють принципи участі держави-кандидата в реалізації політик ЄС, конкретизують кількість, час дії та характер перехідних періодів, а також питання фінансового внеску до бюджету Євросоюзу та використання фондів ЄС (у випадку вступу держав ЦСЄ – структурних фондів і фонду згуртування).

Перший етап переговорів – перегляд права («screening») чи аналітичний перегляд законодавства для роз'яснення комунітарного правового доробку та з'ясування проблемних галузей, якими варто зайнятися⁸⁵¹. Перелік перегляду складається з частин А та В. Перелік А включає правові акти найвищого значення (hard law) – договірні положення, директиви, регламенти, які мають бути впроваджені до національного правового поля. До переліку В включені норми м'якого права (soft law), не обов'язкові до впровадження.

Остаточний результат скринінгу – перелік комунітарних правових актів – acquis, кожен із яких належить до певної категорії:

⁸⁵⁰ Докладніше про COREPER див. у параграфі 3.3.

⁸⁵¹ Conditions for Membership. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_pl

- акти, що не становлять переговорної проблеми, оскільки вони вже впроваджені до національного права або задекларовано ухвалення до моменту вступу;
- акти, упровадження яких пов'язане лише з технічними проблемами (наприклад, додаткове включення деяких видів рослин до охоронного переліку ЄС);
- акти, що вимагають подальших переговорів, тобто такі, яких сторона, що вступає, не в змозі ухвалити або не висловлює волі до їх затвердження перед вступом до ЄС.

Як підставу для початку технічного процесу переговорів Комісія укладає Звіт із перегляду для кожного розділу та кожної країни. Після завершення перегляду права в конкретному напрямі черговий етап переговорів стосується підготовки переговорної позиції. Після подання переговорних позицій обома сторонами за певним напрямом відбувається тимчасове відкриття переговорів. Підготовка переговорної позиції (*opinion paper*) – один із головних елементів процесу переговорів. На практиці вона здійснювалася стосовно майже кожного з напрямів проведення переговорів. Вихідна позиція формувалася на підставі висновків скринінгу. У переговорній позиції міститься характеристика права ЄС за відповідною галуззю та схарактеризовано правовий доробок країни-кандидата.

Етапи підготовки переговорних позицій:

- підготовка проєкту позиції міжвідомчою групою за кожною з переговорних позицій;
- ухвалення позиції переговорною групою може передбачати уточнення та верифікацію потрібних бюджетних засобів для виконання окремих завдань;
- обговорення позиції в профільній урядовій інституції, що відповідає за реалізацію переговорів;
- ухвалення позиції урядом;
- передача позиції послові при Європейському Союзі від країни, що на цей час головує в ЄС.

Наступні етапи розробки переговорних позицій стосуються власне Європейської комісії, яка найперше готує проєкт позиції ЄС (*draft common position, DCP*) і подає його на розгляд Групи у справах розширення Ради ЄС, яка складається з представників країн-членів.

Мета переговорів – підготовка вступного договору.

Acquis постійно еволюціонує й сьогодні (на час переговорів із Туреччиною, Хорватією, Албанією, Сербією та Північною Македонією) охоплює:

- суть, принципи і політичні цілі договорів, на яких заснований ЄС;
- вторинне та прецедентне право ЄС (законодавство та рішення, ухвалені відповідно до договорів і висновків Суду ЄС);
- інші норми, обов'язкові або не обов'язкові до виконання, затверджені в межах ЄС, як-от: міжінституційні угоди, резолюції, звіти, рекомендації, висновки;
- спільні акції, об'єднані позиції, декларації, висновки й інші дії в межах спільної зовнішньої та безпекової політики;
- спільні дії, позиції, підписані договори, резолюції, висновки тощо, узгоджені в межах політики у сфері правосуддя та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, укладені в межах діяльності ЄС.

У всіх сферах acquis країни-кандидати повинні привести інституції, адміністративні та судові системи до стандартів ЄС і на національному, і на регіональному рівнях. Це дасть їм змогу запровадити acquis ефективно та належно підготуватися до вступу. Загалом це вимагає функціональної та стабільної адміністрації, побудованої на ефективній і неупередженій публічній службі та незалежній і дієвій судовій системі.

Сьогодні для переговорів про вступ до ЄС перелік законодавства складається з таких 35 тематичних розділів⁸⁵²:

1. Вільний рух товарів.
2. Свобода пересування для працівників.
3. Право заснування та свободи надання послуг.
4. Вільний рух капіталу.
5. Державні закупівлі.
6. Законодавство про компанії.
7. Законодавство про інтелектуальну власність.
8. Політика у сфері конкуренції.

⁸⁵² European Commission / Enlargement / The policy / The process of Enlargement. URL: <http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-frameworken.htm>

9. Фінансові послуги.
10. Інформаційне суспільство та ЗМІ.
11. Сільське господарство.
12. Безпека харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політики.
13. Рибальство.
14. Транспортна політика.
15. Енергія.
16. Оподаткування.
17. Економічна та грошово-кредитна політика.
18. Статистика.
19. Соціальна політика та зайнятість.
20. Підприємства та промислова політика.
21. Транс'європейські мережі.
22. Регіональна політика та координація структурних інструментів.
23. Судова система й основні права.
24. Юстиція, свобода та безпека.
25. Наука та наукові дослідження.
26. Освіта та культура.
27. Довкілля.
28. Захист споживачів й охорона здоров'я.
29. Митний союз.
30. Зовнішні зв'язки.
31. Закордонні справи, безпека, оборонна політика.
32. Фінансовий контроль.
33. Фінансові та бюджетні асигнування.
34. Установи.
35. Інші питання.

Тобто загальна процедура вступу до ЄС ґрунтується на правових нормах універсального характеру, не деталізує проходження етапів процесу і не має обмежень у терміні її застосування. Відсутність обмежень щодо строку кожної процедурної стадії дає змогу визначати тривалість етапів вступу чинниками не юридичного, а політичного характеру. Майбутнє розширення ЄС може відбутися за участі країн Західних Балкан і Туреччини. Дата наступного розширення Євросоюзу невідома і залежатиме і від готовності країн-членів, які виконають умови вступу й усі процедурні етапи, і від

самого ЄС, який зможе одноголосно ухвалити рішення про прийняття нових країн.

Питання для самоконтролю

1. Проаналізуйте основні етапи розширення ЄС.
2. Схарактеризуйте Копенгагенські критерії вступу до Євросоюзу.
3. Які подальші перспективи розширення ЄС?
4. Назвіть офіційних країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу.
5. Процедура вступу нової держави до ЄС складається з п'яти етапів. Дайте їх коротку характеристику.
6. Які умови потрібно виконати для здійснення процедури виходу з членства в ЄС?
7. У чому суть реформування процесу розширення Євросоюзу, запропонованого цього року Європейською комісією?

Тема 37

Охорона зовнішніх кордонів

Актуальний і вагомий проєкт Європейського Союзу – створення простору свободи, безпеки та правопорядку, в межах якого громадяни ЄС зможуть почуватися вільно та безпечно. Адже розширення Євросоюзу, розвиток Шенгенського простору, скасування контролю на внутрішніх кордонах держав-учасниць ЄС призвели до певних негативних наслідків, як-от: розвиток нелегальної міграції, зростання транскордонної злочинності, поширення торгівлі наркотиками та людьми⁸⁵³.

Ефективний контроль й охорона зовнішнього кордону ЄС – найважливіше питання для держав-членів, незважаючи на їх географічне положення⁸⁵⁴. Політика ЄС щодо зовнішніх кордонів охоплює прикордонні з Євросоюзом регіони країн-сусідів. Вона

⁸⁵³ Bache I. Politics in the European Union (4th ed.). Oxford : OUP, 2015. 91 p.

⁸⁵⁴ Теорія та практика європейського урядування : [навч. посіб.] / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва [та ін.]. Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр., 2009. 216 с.

запобігає виникненню нових кордонів, які розділяють ЄС і прилеглі території, а також допомагає розвитку конструктивних контактів між регіонами та країнами, що розташовані у безпосередній близькості від Євросоюзу, дає їм можливість налагодити співпрацю з ЄС, а країнам-кандидатам – підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних із членством у Європейському Союзі⁸⁵⁵. Ця політика також спрямована на переконання населення у певних вигодах від перебування в ЄС.

Ефективне функціонування державного кордону, зокрема зовнішнього кордону Європейського Союзу, має полягати передусім у результативному запобіганні проникненню через нього небажаних елементів і прикордонної злочинності⁸⁵⁶.

Основні завдання прикордонного контролю:

- охоплювати не тільки перевірку осіб на прикордонних переходах й охорону кордону між ними, а й аналіз ризиків для внутрішньої безпеки, загроз на зовнішніх кордонах⁸⁵⁷;
- забезпечувати повне дотримання прав людини та не принижувати її гідність. Контроль має проводитися професійно, із дотриманням поваги та відповідати поставленим завданням.

До *правових основ*, які регулюють функціонування зовнішніх кордонів ЄС, належить Шенгенський протокол, що увійшов до Амстердамського договору ЄС. Перший крок до спільної політики управління зовнішніми кордонами зроблено 14 червня 1985 р., коли п'ять із тодішніх десяти держав-членів ЄЕС підписали міжнародний договір, т. зв. *Шенгенську угоду*, поблизу люксембурзького прикордонного міста Шенген, який було доповнено Конвенцією про імплементацію Шенгенської угоди.

Шенгенська зона сьогодні налічує 26 європейських країн. До неї офіційно входить чотири країни, що не є членами ЄС: Ісландія, Норвегія, Швейцарія та Ліхтенштейн, а де-факто – ще три європейські мікродержави: Монако, Сан-Марино та Ватикан, які

⁸⁵⁵ Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : [монографія]. Київ : Вид-во Нац. акад. держ. упр., 2005. 236 с.

⁸⁵⁶ Яковюк І. В. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2003. № 4. С. 82–92.

⁸⁵⁷ Перекрестки : Журн. исслед. восточноевроп. пограничья / под общ. ред. В. Дунаева. Европ. гуманит. ун-т., 2013. № 1–2. 182 с.

також не члени Євросоюзу. Крім того, з боку ще однієї країни, Андорри, відсутній внутрішній прикордонний контроль на кордонах із державами Шенгенської зони. Усі країни ЄС, крім Великої Британії й Ірландії, зобов'язалися увійти до Шенгенської зони; усі, крім Румунії, Болгарії, Кіпру та Хорватії, вже зробили це. Щодо міжнародних подорожей, то Шенгенська зона діє як єдина держава з прикордонним контролем на зовнішньому кордоні – при в'їзді та виїзді із зони, але без прикордонного контролю на внутрішніх рубежах країн, що входять у цю зону⁸⁵⁸.

Питання консолідованого забезпечення загальноєвропейської прикордонної безпеки розміщені в положеннях Спільного підручника Шенген (Common Manual), ухваленого на підставі рішення Виконавчого комітету Шенген від 28 квітня 1999 р. Одним із вагомих консолідованих державно-управлінських рішень ЄС з питань забезпечення прикордонної безпеки стала схвалена Європейською радою в жовтні 1999 р. у м. Тампере (Фінляндська Республіка) стратегія, мета якої – визначити пріоритетні завдання щодо свободи, безпеки та правосуддя⁸⁵⁹.

Тобто до Шенгенського доробку належать:

- Угода від 14 червня 1985 р. між урядами держав Бенілюксу, Федеративної Республіки Німеччини та Французької Республіки у справі поступової ліквідації контролю на спільних кордонах;
- Виконавча конвенція до Шенгенської угоди, підписана 19 червня 1990 р.;
- Угоди, укладені з окремими державами, що по черзі підписують Конвенцію (27 листопада 1990 р. – Італійська Республіка; 25 червня 1991 р. – Королівство Іспанії та Португальська Республіка; 6 листопада 1993 р. – Грецька Республіка; 28 квітня 1995 р. – Австрійська Республіка; 19 грудня 1996 р. –

⁸⁵⁸ Busuioc M. *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. Research Paper (Europe Award 2009)*. The Hague : Montesquieu Institute, 2009. URL: <http://www.montesquieu-institute.eu>

⁸⁵⁹ Грицяк І. А. *Правова та інституційна основи Європейського Союзу : [підручник] / за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого [та ін.]*. Харків : Вид-во Харк. регіон. ін-ту Нац. акад. держ. упр. «Магістр», 2009. 620 с. (Сер. «Бібліотека державного службовця у галузі європейської інтеграції»).

Королівство Данії, Фінляндська Республіка та Королівство Швеції разом із кінцевим актом і відповідними деклараціями)⁸⁶⁰.

Шенгенська конвенція складається із загальних положень щодо в'їзду та перебування осіб у межах кордонів ЄС, та зобов'язань держав-членів стосовно перевірок і нагляду. Відповідно до Конвенції держави-члени можуть довірити перевірку та нагляд за зовнішніми кордонами органам влади один одного. У деяких державах у цій сфері лише один орган компетентний, в інших – декілька органів.

Нагальні питання протидії сучасним викликам і загрозам, передусім міжнародному тероризму й організованій злочинності, вимагали від ЄС ухвалення комплексних інтегрованих державно-управлінських рішень щодо забезпечення прикордонної безпеки у XXI ст. Так, 28 червня 2001 р. затверджена *Директива Ради 2001/51/ЄС*⁸⁶¹, яка доповнила положення Шенгенської конвенції від 14 червня 1985 р. з урахуванням сучасних викликів і загроз. У грудні 2001 р. в м. Лаакені (Бельгія) Європейська рада ухвалила декларацію «Майбутнє Європейського Союзу», що проголошувала основні напрями майбутніх реформ і перетворень у прикордонній сфері ЄС.

Лаакенська декларація ініціювала дискусію щодо запровадження системи інтегрованого прикордонного менеджменту, який би враховував інтереси і зовнішніх сусідів Євросоюзу, і країн-членів. Першим практичним кроком для її запровадження стало ухвалення 7 травня 2002 р. Повідомлення Європейської комісії «В напрямі інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу»⁸⁶². Було запропоновано п'ятиступеневу модель інтегрованого прикордонного менеджменту:

- прикордонний контроль;
- протидія кримінальним злочинам;
- аналіз ризиків;

⁸⁶⁰ Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : [монографія]. Київ : Вид-во Нац. акад. держ. упр., 2005. 236 с.

⁸⁶¹ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. *OJ. L* 187. P. 45–46. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32001L0051&qid=1605264411657&rid=1>

⁸⁶² COM(2002) 233 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0233&from=LV>

- міжнародне співробітництво з країнами-сусідами;
- координація діяльності прикордонних відомств держав ЄС.

Упродовж 2002–2004 рр. здійснено системні заходи з протидії нелегальній міграції. У цей період Радою ЄС ухвалені такі документи⁸⁶³:

- 5 грудня 2002 р. – Директива 2002/90/ЄС, яка визначає поняття надання сприяння в нелегальному в'їзді, проїзді та перебуванні; Рамкове рішення 2002/946/ЖНА про посилення заходів для запобігання надання сприяння в нелегальному в'їзді, проїзді та перебуванні;
- 25 листопада 2003 р. – Директива 2003/110/ЄС щодо надання допомоги у випадках транзиту для видворення повітряним шляхом;
- 29 квітня 2004 р. – рішення 2004/573/ЄС про організацію спільних рейсів для видворення з території двох або більше держав-членів громадян третіх країн, щодо яких була винесена індивідуальна ухвала про видворення.

У листопаді 2004 р. ухвалена Гаазька програма, яка визначила стратегічні цілі та завдання ЄС з посилення свободи, безпеки та правосуддя в Європі⁸⁶⁴, зокрема:

- імміграція та надання притулку;
- візова політика;
- обмін інформацією з правоохоронних питань;
- консолідація заходів щодо протидії тероризму й організованій злочинності;
- співробітництво поліцейських і правоохоронних органів;
- юридична співпраця в кримінальних і громадських справах.

В основу управління прикордонною безпекою Гаазька програма поклала концепцію інтегрованого прикордонного менеджменту. Термін «інтегрований прикордонний менеджмент» має коротку

⁸⁶³ Документи доступні через пошукову систему бази законодавства ЄС (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>) за вказаними реквізитами.

⁸⁶⁴ The Hague Programme. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>

історію, що бере свій початок із середини 90-х рр. XX ст. Проте сьогодні він ключовий складник численних проєктів, пов'язаних із реформами у галузі прикордонної безпеки провідних європейських країн. Реалізація завдань інтегрованого прикордонного менеджменту країнами ЄС спрямована на здійснення ефективних політико-правових і правоохоронних функцій у сфері захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, міжнародну кооперацію у прикордонній сфері⁸⁶⁵.

Вагома правова основа функціонування зовнішнього кордону Євросоюзу – Прюмська конвенція (Шенген III)⁸⁶⁶, підписана 27 травня 2005 р. Німеччиною, Іспанією, Францією, Люксембургом, Голландією, Австрією та Бельгією. Її мета – збільшити транскордонну співпрацю держав для боротьби з тероризмом, транскордонною злочинністю та нелегальною міграцією. Сторони погоджують взаємний доступ до національних баз даних і їх обмін у межах кодів ДНК, відбитків пальців, персональних даних осіб, котрих підозрюють у терористичній діяльності тощо.

Теоретико-правовим механізмом європейської моделі державного управління із забезпечення прикордонної безпеки стало запровадження *Шенгенського кодексу про кордони* (Schengen Borders Code) 15 березня 2006 р. Регламентом № 562/2006. Цей документ визначає засади перетинання кордону особами. У 2016 р. він був оновлений Регламентом № 2016/399⁸⁶⁷.

Кодекс затвердив відсутність прикордонного контролю осіб, які перетинають внутрішні кордони між країнами-членами Євросоюзу, та встановив засади, що регулюють прикордонний контроль осіб, які перетинають зовнішні кордони країн-членів ЄС. Згідно з положеннями Шенгенського кодексу основні завдання прикордонного контролю – боротьба з нелегальною міграцією та

⁸⁶⁵ Балендр А. В. Перспективні напрями підготовки персоналу Державної прикордонної служби України на основі європейського досвіду. *Науковий вісник львівської академії. Серія: Педагогічні науки*. 2019. Вип. 5. С. 270–275. URL: <http://ksgn.hol.es/wp-content/uploads/2019/05/46.pdf>

⁸⁶⁶ Schengen III Treaty. URL: <http://www.statewatch.org/news/2005/jul/schengenIII-english.pdf>

⁸⁶⁷ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJ. L 77*. P. 1–52. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399&qid=1605267193436>

торгівлею людьми, а також запобігання будь-яким загрозам внутрішній безпеці, громадському порядку та міжнародним відносинам країн-членів Євросоюзу. Дія Кодексу поширюється на будь-яких осіб, що перетинають внутрішній або зовнішній кордон країн-членів ЄС. Водночас він не обмежує права осіб, що користуються правом на вільне пересування, біженців й осіб, які намагаються потрапити під міжнародну охорону.

Для удосконалення заходів, спрямованих на забезпечення прикордонної безпеки країн ЄС, 13 лютого 2008 р. Європейська комісія ухвалила Повідомлення про створення *Європейської системи нагляду* за кордонами (EUROSUR), головна мета якої:

- запобігання незаконному перетинанню кордону;
- протидія нелегальній міграції;
- скорочення чисельності нелегальних іммігрантів, які гинуть у морі;
- зміцнення внутрішньої безпеки ЄС через сприяння запобіганню транскордонної злочинності.

У документі визначено стратегію Європейської системи нагляду. Основні зусилля зосереджено насамперед на забезпеченні безпеки південного та східного сегментів зовнішнього кордону Європейського Союзу. Державам-членам ЄС запропоновано План дій з поступового створення Європейської системи нагляду упродовж наступних років.

Сьогодні політику ЄС щодо запобігання незаконному перетину кордону, протидії нелегальній міграції та транскордонній злочинності здійснюють такі *наднаціональні інститути*, як-от: Європейська рада; Європейська комісія, яка розробляє законодавчі пропозиції; Рада ЄС, до якої входять міністри внутрішніх справ країн-членів; Європейський парламент, який із 2005 р. наділений повноваженнями ухвалювати рішення щодо політики у справах біженців.

Також особливу роль у врегулюванні міграційної кризи у сучасних умовах відіграють неурядові організації. Проте сьогодні однією з ключових проблем залишається питання узгодженості між діяльністю різних інститутів ЄС, а також постійної комунікації та консультацій між неурядовими організаціями й урядами країн-членів Євросоюзу.

Регламентом Ради № 2007/2004 від 26 жовтня 2004 р. створено *Європейське агентство управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах* (FRONTEX). Агентство розпочало свою діяльність 1 травня 2005 р. у Варшаві. Основні завдання FRONTEX⁸⁶⁸:

- координація оперативного співробітництва між державами-учасницями в сфері управління зовнішніми кордонами;
- підготовка аналітичних матеріалів щодо загальних й особливих ризиків порушення кордонів;
- надання допомоги державам у професійній підготовці національних кадрів, задіяних в охороні зовнішніх кордонів;
- проведення досліджень у сфері охорони та нагляду за зовнішніми кордонами;
- надання оперативної та технічної допомоги державам, які зіткнулися з певними неординарними випадками на своїх зовнішніх кордонах.

Агентство сприяє обміну інформацією між прикордонними органами управління, науково-дослідницькими інститутами, університетами та промисловістю через організацію проєктів, семінарів і конференцій. Крім того, FRONTEX дуже активне в просуванні процесу гармонізації та розвитку найкращих практик і стандартів прикордонного контролю, як оперативних, так і технічних, відповідно до сьогоденних і майбутніх заходів ЄС. Управління кордонами охоплює всі види діяльності, що здійснюються на зовнішньому кордоні для розв'язання проблеми нелегальної міграції⁸⁶⁹.

До завдань Агентства належить також проведення на європейському рівні навчання для інструкторів службовців прикордонної охорони; семінарів, пов'язаних із контролем й охороною зовнішніх кордонів і реадмісії громадян третіх держав, котрі перебувають нелегально на території країн-членів ЄС. Агентство може створювати спеціалізовані відділи, відповідальні за контроль над зовнішніми кордонами. Крім того, воно повинно

⁸⁶⁸ FRONTEX / Origin and Tasks. URL: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>

⁸⁶⁹ FRONTEX. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Frontex>

координувати операційні центри, створені в межах інституціоналізації співпраці держав-членів ЄС у сфері управління зовнішнім кордоном.

До 2027 р. у FRONTEX має бути створений постійний прикордонний корпус у складі 10 тис. осіб. У проміжний період – до 2021 р. – на кордони направлять 5 тис. європейських правоохоронців. Сьогодні агентство покладається лише на діяльність окремих держав-членів, чий кордони збігаються із наземними чи морськими кордонами ЄС.

Нові положення передбачають, що реформоване агентство зможе підтримувати контрольні процедури в країнах-членах через виявлення осіб, що незаконно перебувають на території Євросоюзу, а також надання допомоги національним органам в отриманні проїзних документів. Посилюватиметься співпраця з Агентством у справах надання притулку в ЄС. Керівництво агентства буде зобов'язане брати участь у спільних засіданнях Європарламенту та національних парламентів⁸⁷⁰.

Держави-члени збережуть право керувати своїми кордонами, а агентство та його персонал повинні надавати технічну й оперативну допомогу за умови згоди зацікавлених країн-членів. Згідно із запропонованими новими правилами працівники постійного корпусу, що перебувають у державі-члені, матимуть змогу здійснювати прикордонний контроль за умови отримання дозволу з боку країни-члена, зокрема на застосування сили та зброї.

Європарламент і Рада ЄС погодилися, що співпраця з країнами, що не є членами Євросоюзу, у сфері безпеки кордонів має бути посилена. Агентство повинне мати змогу здійснювати спільні операції в третіх країнах, зокрема у тих, які не є сусідами ЄС, а також відряджати туди своїх працівників. Усе це – за згодою приймаючої країни⁸⁷¹.

Із такою великою кількістю членів й інших партнерів, що беруть участь в операції, і кількістю даних, які повинні бути розсортовані та

⁸⁷⁰ FRONTEX / Information Management. URL: <https://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>

⁸⁷¹ ЄС посилює охорону кордонів. URL: <https://monitor-press.info/ua/categories/polshcha-i-svit/32968-yes-posyliuie-okhoronu-kordoniv>

проаналізовані, управління інформацією – важливий аспект роботи FRONTEX. Через понад 42 000 км берегової лінії, майже 9 000 км сухопутних кордонів і близько 300 міжнародних аеропортів кордони Європи перетинаються 500 млн разів щорічно⁸⁷². Для роботи з управлінням потоку легальної та нелегальної міграції потрібне чітке уявлення про поточну ситуацію на всіх зовнішніх кордонах ЄС – від аеропортів до інших пунктів перетину на суші й у морських портах.

У відповідь на цей запит створено *Ситуаційний центр FRONTEX (FSC)*. Завдання FSC – забезпечувати постійне оновлення інформації щодо зовнішніх кордонів ЄС та міграційної ситуації. Це центральний пункт зв'язку та доступу до інформації для всіх зацікавлених сторін FRONTEX і водночас – життєво важлива частина механізму швидкого реагування у разі надзвичайної ситуації, що відбувається в будь-якій точці на зовнішньому кордоні. Щоб забезпечити це, FSC має кілька функцій для виконання в межах апарату FRONTEX⁸⁷³:

- моніторинг ситуації – це основна функція FSC. Усі інші напрями діяльності центру сприяють певною мірою його здатності забезпечити докладні, точні та актуальні дані щодо можливих ситуацій на зовнішніх кордонах ЄС;
- центральна точка контакту для ефективної комунікації – FSC забезпечує місце офіційних контактів (вхідних і вихідних) між державами-членами, FRONTEX, а також зовнішніми партнерами;
- спільна оперативна підтримка – FSC обробляє та систематизує вхідні дані з усіх сфер діяльності для надання об'єктивної картини того, що відбувається на певній території. Ця обробка охоплює перевірку якості вхідних даних і забезпечення доступу в потрібному форматі для подальшого аналізу. FRONTEX розробила свої спеціалізовані системи звітності, що дають змогу ефективно обмінюватися інформацією між всіма учасникам у спільних операціях;
- моніторинг ЗМІ – потрібний елемент, щоб залишатись у курсі загальної ситуації на кордонах;

⁸⁷² FRONTEX / Information Management. URL: <https://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>

⁸⁷³ FRONTEX Situation Centre. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/265b5262-8677-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

- обізнаність у цілях. Мета обізнаності під час місії – збереження відповідними співробітниками FRONTEX відомостей про критичні ситуації, а також будь-якої іншої потрібної інформації про ситуацію в країнах за межами ЄС.

Фінансування сфери управління кордонами здійснюється переважно через два фонди: Фонд притулку, міграції та інтеграції (AMIF) та Фонд внутрішньої безпеки (ISF). 2020 р. бюджет першого становив 950 млн євро, другого – 668 млн євро⁸⁷⁴. Із 2021 р. AMIF буде реорганізовано у *Фонд притулку та міграції* (AMF), бюджет якого на період 2021–2027 рр. може становити 12,1 млн євро. На базі ISF буде створено *Фонд інтегрованого управління кордонами* (IBMF) із бюджетом близько 17,7 млн євро⁸⁷⁵. Значні ресурси будуть спрямовані на фінансування спеціалізованих установ ЄС у цьому секторі – FRONTEX, Агентства з операційного управління великомасштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки і правосуддя (EU-LISA) та Європейського управління підтримки притулку (EASO).

У межах об'єднаного управління кордоном Євросоюзу спроби створення багатонаціональної Європейської прикордонної охорони виявилися досить важкими для реалізації, по-перше, з огляду на потребу зміни конституції у більшості держав-членів ЄС, по-друге, через недостатність компетенції прикордонників щодо умов роботи на кордонах інших держав-членів чи щодо знання мови цих країн.

Інтегроване управління кордонами стало новою концепцією управління кордонами, створеною Євросоюзом й уперше застосованою в контексті підтримки ЄС діяльності у регіоні Західних Балкан упродовж 2002–2006 рр.⁸⁷⁶. Під час засідання, що відбулося 4–5 грудня 2006 р., Рада ЄС з питань юстиції та внутрішніх справ ствердила, що інтегроване управління кордонами (на зовнішніх кордонах ЄС) – концепція, що складається з таких елементів:

⁸⁷⁴ Budget online / Section 3 – Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2020/en/SEC03.pdf>

⁸⁷⁵ Communication from the Commission “The EU budget powering the recovery plan for Europe” [COM(2020) 442 final]. P. 20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597604268585&uri=CELEX:52020DC0442>

⁸⁷⁶ Sztompka P. From East Europeans to Europeans: Shifting Identities and Boundaries in the New Europe. *European Review*, 2004. 12(4). P. 481–496.

1. Контроль кордонів (прикордонний контроль і нагляд за кордонами) згідно з дефініцією Шенгенського кодексу про кордони разом із відповідним аналізом ризиків і кримінальним аналізом.
2. Ідентифікація та розслідування транскордонної злочинності у співпраці з усіма компетентними правоохоронними органами.
3. Координація та погодження діяльності установ держав-членів ЄС й інших організацій.
4. Міжвідомча співпраця для управління кордонами (між прикордонними, митними, поліцейськими службами, органами національної безпеки й іншими відповідними органами влади), а також міжнародне співробітництво.
5. Модель чотирирівневого контролю доступу.

Інтегрована модель охорони кордонів складається з чотирьох рівнів і стосується координації діяльності у третіх країнах, особливо транзитних і державах походження іммігрантів; міжнародної співпраці держав щодо охорони кордонів; управління зовнішнім кордоном; додаткової діяльності на територіях держав Шенгенської зони⁸⁷⁷.

Саме управління кордоном пов'язане з проведенням контролю на контрольних пунктах, яке має на меті не лише верифікацію документів подорожі й інших умов перетину кордону, але й виявлення та запобігання небезпек для національної безпеки та громадського порядку держав Шенгенської зони.

Основна ідея інтегрованого управління кордонами – те, що окремі прикордонні відомства діють ефективніше за умови співпраці. Це означає співробітництво у самому відомстві (у межах служби); між різними відомствами, що беруть участь в управлінні кордонами в одній країні (міжвідомча співпраця); а також між прикордонними відомствами суміжних країн (міжнародне співробітництво)⁸⁷⁸. І навпаки, коли співпраці в одному з цих трьох вимірів бракує, ефективність управління кордонами зменшується.

⁸⁷⁷ Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : [монографія]. Київ : Вид-во Нац. акад. держ. упр., 2005. 236 с.

⁸⁷⁸ Zielonka Z. How New Enlarged Borders will Reshape the European Union. *JCMS*, 39(3), 2014. P. 507–536.

Мета інтегрованого управління кордонами – встановлення правильної рівноваги між забезпеченням законного руху через кордон товарів й осіб, з одного боку, і контролем кордонів для ідентифікації та запобігання транскордонній злочинності – з другого. Тобто воно повинно сприяти ритмічному та безперешкодному перетину кордонів подорожніми.

Головною проблемою контролю на зовнішніх кордонах ЄС залишаються *біженці*. Провідну роль у їхньому прихистку відводять Німеччині та Франції, хоча обидві країни демонструють різне ставлення до цієї проблеми загалом. До недавнього часу імміграційна політика Французької Республіки полягала в інтеграції нових громадян у французьке суспільство на основі їх політичної рівності та була зорієнтована на розвиток культурної й етнічності єдності. Натомість події 2005 р. у Франції засвідчили, що така модель інтеграції мігрантів у суспільство себе вичерпала. Тому був ухвалений закон «Про рівні можливості», який передбачав створення Національного агентства із соціальної консолідації, яке займається питаннями інтеграції іммігрантів у французьке суспільство⁸⁷⁹. Важливо й те, що віднедавна мусульманські організації на території Франції отримують фінансування з французького бюджету та від громадських організацій, а не від спонсорів із Саудівської Аравії.

Порівняно з Францією, Німеччина проводить ліберальнішу політику щодо біженців. Тут ефективна соціальна інтеграція, краще налагоджений міжетнічний діалог, зацентровано на культурній рівності між різними народами. Важливо й те, що в Німеччині ефективніша система шкіл і курсів, які навчають мігрантів мови та культури країни проживання⁸⁸⁰.

Кейс 1. Складною залишається проблема мігрантів для сучасної Італії, Іспанії й інших держав. Ці країни активно співпрацюють із FRONTEX щодо прикордонного контролю. Серед головних завдань – розробка спільних операцій із державами-членами, які чинять

⁸⁷⁹ Steinhauser G. EU Leaders Say Refugee Policy Won't Change. *Wall Street Journal*. Nov. 15, 2015. URL: <http://www.wsj.com/articles/eu-leaders-look-for-coordination-against-isis-after-paris-attacks-1447581670>

⁸⁸⁰ International Migration Report 2013 / UN Department of Economic and Social Affairs. Population Division. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf

імміграційний тиск на своїх кордонах. Наприклад, Іспанія, будучи задіяна в цих та інших програмах, взяла участь у низці *спільних із країнами ЄС операцій*, серед яких особливо виділяються операції в межах системи FRONTEX: MINERVA, HERA, INDALO, FOCAL POINTS. Подамо їх коротку характеристику:

1. Операція *MINERVA* була проведена для посилення контролю за зовнішніми кордонами ЄС у межах боротьби з нелегальними імміграційними потоками з Африки (здебільшого з Алжиру та Марокко)⁸⁸¹.
2. Операція *HERA*. Перший і другий її етапи – HERA-I і HERA-II – проведені для обмеження міграційного потоку в бік Канарських островів улітку та восени 2006 р. Ці операції сприяли зростанню числа повернень нелегальних мігрантів і затриманню посередників із Сенегалу. Втім, потік незаконної міграції до Канарських островів залишався в центрі уваги діяльності FRONTEX, будучи частиною одного з чотирьох основних маршрутів до ЄС⁸⁸².
3. Операція *INDALO*. Її головна мета – боротьба з нелегальною міграцією вздовж середземноморського узбережжя Північної Африки та Південної Сахари⁸⁸³.
4. Операція *FOCAL POINTS* була спрямована на зміцнення зовнішніх кордонів ЄС через створення постійної дієвої системи координаційних центрів у гарячих точках на сухопутних кордонах. 2013 р. система почала відігравати роль постійної платформи для професійної допомоги й обміну досвідом⁸⁸⁴.

Завдяки операціям INDALO та FOCAL POINTS у 2014 та 2016 рр. вдалося перехопити човни з наркотиками до того, як їх розповсюдили територією ЄС⁸⁸⁵.

Цими операціями Іспанія, а інші держави Союзу іншими

⁸⁸¹ Frontex. URL: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/LtJGv5>

⁸⁸² Frontex. URL: <http://frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>

⁸⁸³ Frontex. URL: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/CMMcoZ>

⁸⁸⁴ Frontex. URL: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/nzvXSV>

⁸⁸⁵ Grupo transfronterizo sobre tráfico ilegal e inmigración clandestina (ETIC) de personas. URL: <http://www.inmigracionclandestina.eu/2013/09/30/fernandez-diaz-la-vigilancia-y-proteccion-de-las-fronteras-y-los-espacios-maritimos-es-de-vital-importancia-para-garantizar-la-seguridad/>

операціями, дали потужний сигнал для Європи й інституцій ЄС про те, що є необхідність у розширенні діяльності FRONTEX.

Кейс 2. 2008 р. створено інформаційні системи «Віза» і «Шенген», які надають країнам-членам змогу оперативно здійснювати обмін інформацією щодо шенгенських віз. У ній поступово накопичувалися дані про клопотання та видачу шенгенських віз у різних регіонах світу. Основною метою цієї системи стала перевірка візової історії громадян третіх країн, а також контроль за тим, чи використовує візу та особа, якій вона видана, в момент перетину кордону.

До контрольних процедур на зовнішніх кордонах ЄС належить перевірка та введення осіб, що перетинають кордон. Шенгенська інформаційна система (ШІС II) – комп'ютеризована база даних для реєстрації відомостей про бажаних або небажаних осіб й об'єкти. Мета ШІС – посилити процедури контролю на зовнішніх кордонах, поліцейського та судового контролю через обмін інформацією, потрібною з огляду на в'їзд до країн, видачу віз і боротьбу зі злочинністю.

Кожний учасник проєкту має власний відділ інформаційної системи, який визначається як Національна Шенгенська інформаційна система (НШІС). Спільна центральна Шенгенська інформаційна система розташовується і працює у м. Страсбурзі (Франція). Кожен учасник Шенгенської угоди може проводити пошук тільки у своїй НШІС. Пошук у інших НШІС не дозволений.

Дані, зареєстровані в ШІС, стосуються розшукуваних осіб, які позбавлені права в'їзду на територію держав Шенгенської зони; осіб, що вимагають поліцейської охорони; суддівських свідків, щодо яких відбувається т. зв. нагляд. Також система містить дані щодо предметів, які можуть бути доказом у кримінальній справі, викраденого та зниклого автотранспорту, зброї, особистих документів і їх формулярів. ШІС також повинна слугувати поліції для виміру справедливості її дій.

Крім того, 2008 р. ухвалена директива про спільні стандарти та процедури повернення нелегальних мігрантів⁸⁸⁶, яка набула чинності

⁸⁸⁶ Міграційна політика ЄС: основні невіршені питання. URL: <http://www.dw.com/uk/міграційна-політика-єс-основні-невіршені-питання/a18677044>

2010 р. Норми цього документа повинні були сприяти добровільному поверненню нелегалів на батьківщину.

Кейс 3. «Європейська міграційна криза». Основні «донори» біженців, що прямують до країн ЄС, – країни Близького Сходу й Африки: Сирія, Афганістан, Ірак, Еритрея, Іран, Нігерія, Лівія, а також Пакистан. Різкий приплив мігрантів у країни-члени ЄС призвів до міграційної кризи, яка розпочалася 2015 р., коли у країнах-членах Євросоюзу з'явилася величезна кількість нелегальних мігрантів і шукачів притулку.

Перед біженцями постало два завдання: 1) потрапити на територію країн-членів ЄС та знайти там притулок; 2) країною їхнього притулку мала бути та, де вони змогли б знайти роботу чи отримати гідну соціальну допомогу і згодом влаштувати своє життя.

У липні 2015 р., за даними ООН, кількість біженців у Європі становила 3,5 млн осіб. Але для ЄС прояв гуманізму перетворився на справжню проблему, адже різко зросла кількість прохачів притулку, що дістало назву «європейська міграційна криза».

Навантаження на країни-члени Євросоюзу лягло нерівномірно. Найбільше біженців у Греції та Італії, що розташовані першими на шляху шукачів притулку до європейських країн. Основними країнами, що прийняли біженців, стали ФРН, Швеція, Франція, Італія й Угорщина – 91 % від усіх заявок.

Біженці прибувають до берегів Європи здебільшого середземноморськими шляхами. Вони дуже небезпечні, особливо враховуючи умови, в яких подорожують шукачі притулку. Безпечнішим шляхам біженці не надають переваги, оскільки вони будуть змушені проходити прикордонний контроль. Унаслідок цього значно зросла кількість нещасних випадків, на що ЄС відреагував збільшенням кількості пошукових і рятувальних місій.

Одним із напрямів європейської політики щодо біженців стала *боротьба з перевізниками*, які наживаються на них, не дбаючи про безпеку під час переправ. Євросоюз оголосив про пошук і знищення човнів та суден перевізників. У червні 2015 р. розпочато військову місію ЄС – операцію «Софія», щоб ліквідувати лівійську мережу контрабандистських переправ біженців через знищення суден, затримання, засудження та тюремного ув'язнення тих, хто причетний до переправ. Бюджет становив 12 млн євро в рік. 3 липня 2015 р. в

межах цієї операції здійснено 11 рятувальних операцій, врятовано 42 тис. осіб і затримано понад 100 підозрюваних у нелегальному переправлянні мігрантів до країн ЄС.

9 жовтня 2015 р. Рада безпеки ООН надала країнам-членам Євросоюзу право на проведення військових операцій проти перевізників на узбережжі Лівії. Операція «Тритон» із бюджетом до 120 тис. євро передбачала патрулювання 30 морських миль до узбережжя. Варто також додати внесок самих учасників операції військовими суднами, літаками та людьми.

Незважаючи на декілька успішних точкових операцій, боротьба з перевізниками виявилася неуспішною. На це вплинули певні обставини: складність ідентифікації човнів перевізників від звичайних; ризик нещасних випадків чи взагалі знищення човна разом із біженцями; потреба порятунку біженців. Із 1 лютого 2018 р. започатковано операцію «Феміда» для порятунку життя біженців у центральному Середземномор'ї, яка замінила операцію «Тритон».

Ще одним рішенням боротьби з міграційною кризою стала розбудова *центрів прийому біженців*, про що вперше заговорили 13 травня 2015 р. в Європейській міграційній стратегії. Вони повинні були розташовуватися на окраїнах ЄС, в країнах, де простежувався найбільший приплив нелегальних мігрантів – Греції та Італії. Третьою країною мала стати Угорщина. Головним завданням була реєстрація мігрантів: внесення до списку прибулих, прийняття прохання про притулок, зняття відбитків пальців, проведення співбесід. Також у центрах мав здійснюватися розподіл біженців між країнами-членами згідно з установленими квотами.

Станом на вересень 2015 р. в Італії вже було створено 14 центрів із прийому біженців, 5 центрів із ідентифікації та, за потреби, подальшої репатріації біженців (у містах Таранто, Поццалло, Аугуста, Трапані, Лампедуза). В країні використовували 1861 т. зв. тимчасову споруду, зокрема приватні готелі та кемпінги для нелегалів, винаймання яких оплачує держава, а також 430 структур із прийому в межах Програми захисту осіб, які шукають притулку, та біженців (Sprar).

У березні 2016 р. в Греції вже діяли координаційні центри, що здатні приймати 38,3 тис. мігрантів. Але цієї кількості структур

катастрофічно не вистачало. Найбільшого навантаження зазнали центри прийому в містах Лесбос, Хіос, Кос, Лерос і Самос.

Одним із напрямів політики Євросоюзу стало також запровадження легальних можливостей міграції у межах країн-членів, що мало б зменшити злочинність у сфері міграції. Передбачалося реформування процесу об'єднання сімей, покращення схеми трудової мобільності, зменшення вартості та тривалості адміністративних процедур у посольствах.

Зважаючи на той факт, що Італія та Греція надмірно потерпали від кількості біженців, що прибули на територію ЄС, організація вдалася до ч. 3 ст. 78 Лісабонського договору. Ця стаття передбачає ухвалення Європейською радою, за пропозицією Єврокомісії, запобіжних заходів саме в такій ситуації, яка склалась у Союзі. Було затверджено квоти на біженців, враховуючи певні показники країн-членів.

Виконання програми квот обов'язкове для всіх країн-членів, окрім Великобританії та Ірландії, які мають право на відмову, та Данії, що не бере участь у розподілі згідно з Лісабонським договором. Проте ця програма розподілу біженців у межах ЄС не отримала схвалення всіх країн-членів. Тому в деяких країнах вона почала реалізовуватися лише після рішення Суду ЄС. Проти квотного розподілу біженців виступили Словаччина, Угорщина, Чехія та Польща. Також щодо реалізації цієї системи квот Ангела Меркель вносила пропозицію зменшення структурного фінансування тих країн ЄС, які висловлювали незгоду з механізмом розподілу біженців між країнами Євросоюзу.

ЄС висловив готовність взяти участь у розселенні біженців під егідою Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Під розселення потрапляли шукачі притулку з Сирії, Іраку, Еритреї та Центральноафриканської Республіки, які перебували у таборах біженців Туреччини, Йорданії, Лівії. Рекомендацією Європейської комісії стала квота в 20 тис. осіб, що розподілялася між країнами-членами за формулою, що й розподіл біженців у межах ЄС. Розселення мало відбуватися за договорами між країнами Євросоюзу й УВКБ ООН. Проте розселення за цієї схемою не було здійснене.

Також політика ЄС щодо біженців була спрямована і на реформування процесу визнання країни безпечною. Згідно з правом Європейського Союзу та Женевської конвенції безпечна та демократична країна, у якій відсутні систематичні переслідування, катування та нелюдське поводження з населенням, що принижують гідність, загрози насильства та військових конфліктів. Якщо нелегальний мігрант походить із т. зв. безпечної країни, то це не означає, що йому відразу відмовляють у наданні притулку та статусі біженця. Розгляд таких справ відбувається швидше, а біженці мають менше прав на апеляцію. Уніфікований перелік безпечних країн мають тільки 12 країн ЄС, але мета Євросоюзу – єдиний Кодекс ЄС про надання притулку.

У Європейському Союзі діє Дублінський механізм розгляду заявки про надання притулку у країні першого в'їзду. Він засвідчив свою неадекватність із настанням міграційної кризи. Греція, потерпаючи від великої кількості новоприбулих біженців, виявилася неспроможною діяти згідно з Дублінським механізмом через брак потрібної інфраструктури для прийому біженців, спеціалістів, як-от: лікарі та рятувальники, й умов, які б задовольняли мінімальні потреби людей. У зв'язку з цим міграційне законодавство ЄС потребує модернізації.

18 березня 2016 р. укладена угода між Євросоюзом та Туреччиною, яка мала сприяти зменшенню припливу мігрантів у ЄС. Договором закріплено реадмісію новоприбулих нелегальних мігрантів із ЄС в Туреччину. Проте повернутими могли бути лише ті біженці, які б не спромоглися довести наявність переслідування їх у Туреччині та довели б відмову в отриманні притулку у Греції. Одночасно Європейський Союз погодився приймати одного сирійця з Туреччини в обмін на одного відправленого з Греції. У підсумку ЄС дав згоду на прийом 72 тис. біженців із Сирії. Також угодою зумовлено надання Туреччині коштів, що мали спрямовуватися на потреби сирійських біженців, – 6 млрд євро, та побудову 6 центрів із прийому біженців на допомогу від ЄС у розмірі 3 млрд євро.

За два роки дії угоди кількість біженців у Туреччині збільшилася із 2,9 млн до 3,5 млн осіб. ЄС приймає всіх легальних сирійських біженців і повертає до Туреччини нелегальних. Але через складність

процедури реадмісії в Туреччину повернулися 2,164 тис. сирійців, а із Туреччини до ЄС – 12,5 тис. осіб.

Із боку Туреччини неодноразово були погрози розірвання договору у зв'язку з тим, що Європейський Союз не виплатив передбачені угодою кошти, а також не ввів безвізовий режим для громадян Туреччини. Також постали суперечки з контролем і використанням цих коштів. За даними Єврокомісії, перерахована лише половина коштів, яка використана на фінансування шкільної освіти для пів мільйона сирійських дітей. За даними уряду Туреччини, країна отримала лише 1,85 млрд євро. Варто зазначити, що фінансова допомога з фонду ЄС не перераховується у бюджет Туреччини, а надається через проєкти для біженців. Виділені Євросоюзом кошти були розподілені так: 1,3 млрд євро – міжнародним організаціям, 270 млн євро – Міністерству освіти Туреччини, 120 млн євро – Міністерству охорони здоров'я і 12 млн євро – міністерству внутрішніх справ. Але угоді загрожує скасування ще й через те, що ЄС і надалі приймає нелегальних сирійських біженців, хоча згідно з угодою мав повертати їх у Туреччину.

Отже, основні напрями політики ЄС щодо біженців – боротьба з перевізниками, які наживаються на них, нехтуючи безпекою під час переправ; розбудова центрів прийому біженців; запровадження легальних можливостей міграції в межах країн-членів, що мало б зменшити злочинність у сфері міграції; затвердження квот на біженців, враховуючи певні показники країн-членів; реформування процесу визнання країни безпечною; укладання угод між Євросоюзом й іншими країнами для зменшення припливу мігрантів у ЄС. Основні шляхи реалізації політики ЄС щодо біженців – ухвалення нових нормативно-правових актів, пошук т. зв. союзників й укладання з ними угод про співпрацю в сфері міграції, фінансування величезної кількості проєктів.

Питання для самоконтролю

1. Які основні завдання прикордонного контролю в ЄС?
2. Які документи становлять основу нормативно-правової бази управління кордонами в ЄС?

3. Які органи забезпечують охорону й управління зовнішніми кордонами ЄС?
4. Які джерела фінансування охорони кордонів у ЄС?
5. Схарактеризуйте основні напрями та механізми роботи Європейського агентства управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX).
6. Назвіть кілька вдалих проєктів, реалізованих ЄС у сфері охорони зовнішнього кордону.
7. Які наслідки створила масова поява біженців у Європейському Союзі? Яку політику впровадив ЄС у розв'язанні кризи біженців?

ЧАСТИНА 3

ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Тема 38

Політичний діалог між Україною та Європейським Союзом

Двосторонні відносини України та ЄС започатковані відразу після здобуття Україною незалежності у грудні 1991 р. Європейське співтовариство визнало незалежність і суверенітет України та закликала нашу державу підтримувати з ним відкритий і конструктивний діалог, спрямований на забезпечення виконання всіх колишніх зобов'язань СРСР⁸⁸⁷. Перша офіційна зустріч на найвищому рівні відбулася у вересні 1992 р. між першим Президентом України Леонідом Кравчуком і Президентом Європейської комісії Жаком Делором.

Офіційна позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні вперше сформульована в «Основних напрямках зовнішньої політики України» 1993 р. У документі зазначено, що розбудова відносин із західноєвропейськими державами (членами ЄС та НАТО) створить умови для відновлення давніх політичних, економічних, культурних, духовних зв'язків України з європейською цивілізацією, прискорення демократизації, проведення ринкових реформ й оздоровлення національної економіки. Таке співробітництво стане підґрунтям для розширення участі України у європейських структурах і майбутнього інтегрування її господарства до загальноєвропейського та світового економічного простору⁸⁸⁸.

1994 р. ЄС ухвалив спільну позицію щодо України, згідно з якою висловив готовність розвивати та посилювати політичні й економічні відносини з нею.

⁸⁸⁷ Гнатюк М. М., Малик Я. Й., Пропопенко Л. Л. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2009. С. 12.

⁸⁸⁸ Постанова Верховної Ради України Про основні напрями зовнішньої політики України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text>

Правовою основою відносин між Україною та ЄС стала *Угода про партнерство і співробітництво* (УПС), підписана 16 червня 1994 р. у Люксембурзі та ратифікована 10 листопада 1994 р. Верховною Радою України⁸⁸⁹. Чинності УПС набула 1 березня 1998 р. після ратифікації усіма країнами-членами Союзу.

Угода у політичному аспекті зафіксувала підтримку з боку ЄС суверенітету та територіальної цілісності України й української позиції щодо кримського питання, наміри сприяти розв'язанню проблем членства України у багатосторонніх європейських організаціях і форумах (ЗЄС, Рада Європи, СОТ й ін.).

У межах УПС також визначено 7 пріоритетів співпраці між Україною та ЄС: енергетика; торгівля й інвестиції; юстиція та внутрішні справи; наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу; транспортна сфера та транскордонне співробітництво; охорона довкілля; співпраця у сфері науки, технологій і космосу. Інституційними органами реалізації Угоди визначені Рада з питань співробітництва, Комітет з питань співробітництва, а також Комітет з питань парламентського співробітництва.

1995 р. підписано Тимчасову угоду про торгівлю між Євросоюзом та Україною, яка припинила свою дію 1 березня 1998 р., коли набрала чинності УПС. Також того ж року створено *Представництво України при ЄС* та проведено перше засідання Спільного комітету Україна–ЄС, де розглянуто питання міжгалузевої співпраці України з Європейським Союзом.

1996 р. відбулося дві важливі події у відносинах України з ЄС: у червні 1996 р. Євросоюз визнав за Україною статус країни з перехідною економікою, а в грудні 1996 р. ухвалено «План дій ЄС стосовно України», яким відзначено готовність розвивати та посилювати політичні й економічні відносини з Україною⁸⁹⁰.

Тоді Україна разом із іншими постсоціалістичними державами отримує адресну допомогу за програмою «ТАСІС», яку започаткував

⁸⁸⁹ Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами та їх державами членами від 16 червня 1994 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012

⁸⁹⁰ Копійка В., Шинкаренко Т. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. К., 2001. 254 с.

Євросоюз. 1996 р. в Києві підписано Індикативну програму для України на 1996–1999 рр., яка передбачала надання допомоги Україні на суму 538 млн екю для проведення економічних реформ, розвитку підприємництва, підготовки кадрів тощо⁸⁹¹.

У вересні 1997 р. в м. Києві відбувся *перший саміт Україна–ЄС*, під час якого підтверджено європейський вибір України та розглянуто шляхи економічного співробітництва України та Євросоюзу⁸⁹². За весь період співпраці України та ЄС відбувся 21 саміт (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Хронологія проведення самітів між Україною та ЄС

№ саміту	Дата зустрічі	Місто	Країна	№ саміту	Дата зустрічі	Місто	Країна
1-й	5 вересня 1997 р.	Київ	Україна	12-й	9 вересня 2008 р.	Евіан	Франція
2-й	16 жовтня 1998 р.	Відень	Австрія	13-й	4 грудня 2009 р.	Київ	Україна
3-й	23 липня 1999 р.	Київ	Україна	14-й	22 листопада 2010 р.	Брюссель	Бельгія
4-й	15 вересня 2000 р.	Париж	Франція	15-й	19 грудня 2011 р.	Київ	Україна
5-й	11 вересня 2001 р.	Ялта	Україна	16-й	25 лютого 2013 р.	Брюссель	Бельгія
6-й	4 липня 2002 р.	Копенгаген	Данія	17-й	27 квітня 2015 р.	Київ	Україна
7-й	7 жовтня 2003 р.	Ялта	Україна	18-й	24 листопада 2016 р.	Брюссель	Бельгія
8-й	8 липня 2004 р.	Гаага	Нідерланди	19-й	13 липня 2017 р.	Київ	Україна
9-й	1 грудня 2005 р.	Київ	Україна	20-й	9 липня 2018 р.	Брюссель	Бельгія
10-й	27 жовтня 2006 р.	Гельсінкі	Фінляндія	21-й	8 липня 2019 р.	Київ	Україна
11-й	14 вересня 2007 р.	Київ	Україна	22-й	6 жовтня 2020 р.	Брюссель	Бельгія

Новим етапом співробітництва України та ЄС став 1998 р. Указом Президента України від 28 лютого 1998 р. створено українську частину Ради. На першому засіданні Ради зі

⁸⁹¹ Мадісон В. В., Шахов В. А. Сучасна українська геополітика : навч. посіб. Київ, 2003. 176 с.

⁸⁹² Саміт Україна – ЄС. URL: <http://eu-ua.org/samit-ukrayina-yes>

співробітництва між Україною та Євросоюзом (8–9 червня 1998 р.) Україна офіційно заявила про прагнення асоціації з ЄС.

Перше засідання Комітету з питань співробітництва України та ЄС (5 листопада 1998 р.) було присвячено питанню імплементації УПС. Засновано шість галузевих підкомітетів, які стосувалися різних сфер діяльності: питань торгівлі й інвестицій, фінансів, економіки та статистики; енергетики, ядерних питань і довкілля; митного та прикордонного співробітництва, боротьби з «відмиванням» коштів і наркобізнесом; транспорту, телекомунікацій, науки та технологій, освіти та навчання; вугілля, сталі, гірничої промисловості та сировинних матеріалів.

Важливою віхою в розвитку двосторонніх відносин України з ЄС стало затвердження Указом Президента України «*Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу*» від 11 червня 1998 р.⁸⁹³ Цим документом передбачено забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у ЄС.

У грудні 1999 р. Європейська рада ухвалила «Спільну стратегію ЄС щодо України», спрямовану на зміцнення стратегічного партнерства між сторонами. «ЄС визнає європейські прагнення України та вітає проєвропейський вибір України. Євросоюз залишається рішуче відданим співпраці з Україною на національному, регіональному та місцевому рівнях для підтримки успішних політичних та економічних перетворень в Україні, які полегшать подальше зближення України з ЄС», – йдеться у документі⁸⁹⁴.

Для реалізації положень Стратегії інтеграції України до ЄС Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. схвалено *Програму інтеграції України до ЄС*, якою передбачено проведення відповідних реформ на основі реалізації УПС з поступовим досягненням відповідності копенгагенським критеріям Союзу⁸⁹⁵.

⁸⁹³ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text>

⁸⁹⁴ Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською радою 11 грудня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_492#Text

⁸⁹⁵ Програма інтеграції України до Європейського Союзу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text>

Важливе значення мало набуття чинності 11 жовтня 2001 р. Регламенту Ради ЄС, відповідно до якого Україна була вилучена з переліку країн із неринковою економікою в межах антидемпінгового законодавства Євросоюзу. Отримання статусу країни з ринковою економікою для нашої держави означало можливість вступу до СОТ.

Значною подією у відносинах України та ЄС стало проведення у вересні 2001 р. у Ялті п'ятого саміту Україна–ЄС, під час якого обговорено особливості співробітництва в енергетичному секторі, сферах юстиції та внутрішніх справ, європейської політики безпеки й оборони.

У грудні 2001 р. Європейський Союз ухвалив План дій щодо України у сфері юстиції та внутрішніх справ⁸⁹⁶. Він передбачав поглиблення співробітництва у протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми, боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, відмиванням коштів, наркобізнесом, незаконною торгівлею зброєю, контрабандою, а також допомогу Україні у наблизенні законодавства до стандартів ЄС.

11 березня 2003 р. Єврокомісія оприлюднила Повідомлення до Європейської ради та Європейського парламенту «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин із нашими східними та південними сусідами». У документі передбачено диференційований підхід до розвитку відносин із кожною країною-сусідом, зважаючи на рівень її економічного розвитку та враховуючи її цілі у відносинах із Євросоюзом⁸⁹⁷.

Улітку 2004 р. Євросоюз започаткував реалізацію *«Європейської політики сусідства»* з південними та східними сусідами. Незважаючи на деякі недоліки, ця ініціатива приносила користь. У лютому 2005 р. ЄС схвалив План дій щодо України на 2005–2007 рр. Він став інструментом політики сусідства Євросоюзу та визначив пріоритетні сфери співпраці для наблизення України до ЄС⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ План дій ЄС щодо України у сфері юстиції та внутрішніх справ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994>

⁸⁹⁷ Сидорук Т. Європейська політика сусідства та відносин Україна – ЄС. Острог : НУ «Острозька академія», 2008. С. 19–20.

⁸⁹⁸ План дій «Україна – Європейський Союз» Європейська політика сусідства. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text

Із огляду на завершення у березні 2008 р. 10-річного терміну дії УПС, 5 березня 2007 р. Україна та Євросоюз розпочали переговорний процес щодо укладення нової угоди. 9 вересня 2008 р. на Паризькому саміті Україна та ЄС досягли політичної домовленості щодо угоди у форматі Угоди про асоціацію, яка ґрунтуватиметься на принципах політичної асоціації й економічної інтеграції⁸⁹⁹.

2009 р. на Празькому саміті офіційно започатковано зовнішньополітичну ініціативу Європейської політики сусідства – «*Східне партнерство*», яка поширювалася на шість східно-європейських сусідів ЄС – Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову й Україну⁹⁰⁰.

Східне партнерство передбачає можливість оновлення договірної бази відносин Євросоюзу зі східними сусідами через заміну угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію; створення поглиблених і всеохопних зон вільної торгівлі; лібералізацію візового режиму між ЄС та державами-партнерами тощо. Стратегічний інтерес України щодо Східного партнерства – надання зацікавленим країнам-партнерам перспективи членства у Союзі та перетворення ініціативи на з'єднувальну ланку з політикою розширення Європейського Союзу.

На 15-му саміті Україна–ЄС у Києві 19 грудня 2011 р. переговори щодо майбутньої *Угоди про асоціацію* завершилися. 30 березня 2012 р. текст Угоди парафований у м. Брюссель⁹⁰¹. Остаточне підписання Угоди про асоціацію було заплановано на Вільнюському саміті Східного партнерства у листопаді 2013 р.

Відмова вищого керівництва держави у листопаді 2013 р. від підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС спричинила початок масового мирного протесту в Україні на захист євроінтеграційних прагнень народу України, що отримав назву «Євромайдан». Згодом в Україні розпочалася Революція Гідності, яка була наймасштабнішою подією в новітній історії України та логічним

⁸⁹⁹ Історія становлення відносин Україна–ЄС. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>

⁹⁰⁰ Східне партнерство. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/spivpracya-ukrayina-yes-u-sferi-zovnishnoyi-politiki-i-bezpeki/shidne-partnerstvo>

⁹⁰¹ Україна та Євросоюз парафували угоду про асоціацію. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2012/03/30/6961798/>

продовженням обстоювання українцями законних прав людини та громадянина⁹⁰².

Після перемоги Революції Гідності 13 березня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі», якою підтвердила незворотність курсу на європейську інтеграцію, мета якої – набуття членства у ЄС.

У документі зазначено, що Україна як європейська держава, яка поділяє спільну історію та цінності з країнами Європейського Союзу, має право подати заявку на набуття членства у ЄС відповідно до ст. 49 Договору про ЄС. Також для різних гілок влади було передбачено низку першочергових кроків у сфері європейської інтеграції, насамперед у контексті укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і завершення процесу лібералізації візового режиму.

Із 2014 р. розпочинається новий етап у відносинах України та Євросоюзу, який характеризується розбудовою в якісно новому форматі політичної асоціації й економічної інтеграції. 27 червня 2014 р. Угоду про асоціацію підписав Президент України Петро Порошенко. Ратифікована вона 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським парламентом синхронно, а процес ратифікації Угоди усіма державами-членами й інституціями ЄС завершено 11 липня 2017 р.

Окремі розділи Угоди про асоціацію почали тимчасово застосовувати з 1 листопада 2014 р. Із 1 січня 2016 р. почала функціонувати *поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі* (ПВЗВТ) між Україною та ЄС. У повному обсязі Угода набула чинності 1 вересня 2017 р. Влада України розглядає укладення Угоди про асоціацію як черговий крок на шляху до досягнення кінцевої мети європейської інтеграції – набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Упродовж 2014–2015 рр. у зв'язку з російською агресією проти України та для надання підтримки нашій державі Європейська рада чотири рази ухвалювала безпрецедентні рішення щодо запрошення до участі у своїх засіданнях керівників України: тричі Президента України Петра Порошенка (27 червня, 30 серпня 2014 р. та 12 лютого

⁹⁰² Революція Гідності. URL: <https://maidanmuseum.org/uk/storinka/revolyuciya-gidnosti>

2015 р.) й одного разу прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка (6 березня 2014 р.).

16 грудня 2015 р. вперше відбулася зустріч Україна–ЄС в унікальному форматі мінісаміту за участі Президента України, а також Президентів Європейської ради, Європейської комісії та Європейського парламенту.

У листопаді 2016 р. відбувся 18-й саміт Україна–ЄС. Він став першим самітом в умовах початку функціонування поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі та другим самітом в умовах імплементації політичної частини Угоди про асоціацію. Під час зустрічі обговорено питання щодо ситуації на сході України; стану виконання Угоди про асоціацію та реалізацію внутрішніх реформ в Україні; надання Євросоюзом відповідної підтримки. Окрему увагу надано завершенню процесу ратифікації Угоди про асоціацію, перспективам запровадження безвізового режиму для громадян України, співробітництву в сфері енергетики, імплементації ПВЗВТ.

11 травня 2017 р. Рада ЄС ухвалила *Регламент про лібералізацію візового режиму для громадян України*, які подорожують до ЄС, на термін перебування до 90 днів упродовж будь-якого 180-денного періоду⁹⁰³. Тобто Україна завершила усі обов'язкові реформи у таких сферах, як-от: міграція, права та безпека громадян, зовнішні відносини. Однак ЄС ухвалив і механізм призупинення лібералізації візового режиму, якщо в Україні виникнуть серйозні проблеми з міграцією чи безпекою.

Важливим етапом у процесі європейської інтеграції України в умовах дії Угоди про асоціацію стали два саміти: 19-й саміт Україна–ЄС, який відбувся у липні 2017 р.⁹⁰⁴, та 20-й саміт Україна–ЄС (липень 2018 р.)⁹⁰⁵. Ці зустрічі засвідчили подальшу підтримку Євросоюзом зусиль України у протидії зовнішній агресії та процесів здійснення внутрішніх реформ. Окрему увагу надано співробітництву в сфері енергетики й імплементації поглибленої та всеохопної зони

⁹⁰³ Visas: Council adopts regulation on visa liberalisation for Ukrainian citizens. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/11/visa-liberalisation-ukraine/>

⁹⁰⁴ 19-й Саміт Україна – Європейський Союз. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/samiti-ukrayina-yes/2017-rik>

⁹⁰⁵ EU – Ukraine summit, 9 July 2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/07/09/ukraine/>

вільної торгівлі. Лідери ЄС й України обговорили кроки з імплементації Угоди про асоціацію, а також оцінили позитивний вплив Угоди на торгівлю між Євросоюзом та Україною.

Останній, 21-й саміт Україна–ЄС відбувся 8 липня 2019 р. в Києві за участі Президента України Володимира Зеленського, Президента Європейської ради Дональда Туска, Президента Європейської комісії Жана-Клода Юнкера. Під час зустрічі підписано низку фінансових угод, які передбачають фінансування з боку Європейського Союзу другої фази проєкту U-LEAD, заходу «Антикорупційна ініціатива – друга фаза», програм «Підтримка громадянського суспільства та культури», «Підтримка Європейським Союзом для Сходу України» та «Програма технічної співпраці 2019 року» й ухвалено новий пакет допомоги вартістю 109 млн євро для підтримки процесу реформ в Україні⁹⁰⁶.

У листопаді 2019 р. відбулося п'яте засідання Комітету асоціації Україна–ЄС у Брюсселі. Обговорено п'ять головних напрямів європейської інтеграції України: секторальну інтеграцію; співпрацю в галузі боротьби з кліматичними змінами та підвищення ефективності енергетики; приведення положень Угоди про асоціацію з ЄС відповідно до сучасних реалій двосторонньої торгівлі, що зростає; впровадження положень європейської інтеграції у регіонах України; відновлення інфраструктури Донбасу тощо⁹⁰⁷.

Із часу початку роботи нового керівництва Європейського Союзу, яке офіційно вступило на посаду 1 грудня 2019 р., налагоджено системний та інтенсивний двосторонній політичний діалог між Україною та Євросоюзом. Із початку пандемії COVID-19 Україна неодноразово отримувала допомогу від свого стратегічного західного партнера. Зокрема, у квітні 2020 р. Європейський Союз виділив Україні Пакет допомоги в 4 млн євро на підтримку ініціатив, спрямованих на протидію поширенню коронавірусу⁹⁰⁸.

⁹⁰⁶ EU – Ukraine summit, Kyiv, Ukraine, 8 July 2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2019/07/08/>

⁹⁰⁷ У Брюсселі почалося засідання Комітету асоціації Україна – ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2812261-u-brusseli-pocalosa-zasidanna-komitetu-asociacii-ukrainaes.html>

⁹⁰⁸ Пакет допомоги ЄС Україні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3004332-paket-dopomogi-es-dla-ukraini-peredbaeae-4-miljoni-na-gromadski-iniciativi-proti-covid19.html>

20 травня 2020 р. Рада Євросоюзу ухвалила рішення про надання нової *макрофінансової допомоги Україні* та ще дев'ятьом країнам-сусідам ЄС в сумі 3 млрд євро. Кредитні кошти спрямовані на подолання наслідків кризи, спричиненої пандемією COVID-19. Зокрема, допомога повинна забезпечити медпрацівників потрібним спорядженням й обладнанням, а також тестами на коронавірус. Кошти виділили в межах програми транскордонного співробітництва «Польща–Білорусь–Україна 2014–2020»⁹⁰⁹. Із цієї суми Україна отримає 1,2 млрд євро.

Під час робочого візиту прем'єр-міністра України Дениса Шмигала до Брюсселя у липні 2020 р. сторони підписали Меморандум і Кредитну угоду щодо отримання нашою країною «виняткової» макрофінансової допомоги ЄС в сумі 1,2 млрд євро⁹¹⁰.

6 жовтня 2020 р. відбувся 22-й саміт Україна–ЄС, під час якого українська сторона сподівалася досягти політичної домовленості щодо формату роботи з оновлення двосторонньої Угоди про асоціацію.

Питання для самоконтролю

1. Обґрунтуйте вибір Україною європейського вектора інтеграції.
2. Назвіть дві історичні угоди, що стали правовою основою відносин України та ЄС з 1998 р.
3. Проаналізуйте результати самітів Україна–ЄС. Які з них, на вашу думку, виявилися найрезультативнішими?
4. Під час якого саміту ухвалено рішення про надання Україні безвізового режиму?

⁹⁰⁹ ЄС виділив для України 1,2 млрд євро на боротьбу з Covid-19. URL: <https://www.5.ua/ekonomika/yes-vydilyv-dlia-ukrainy-12-mlrd-ievro-na-borotbu-z-covid-19-podrobytsi-214253.html>

⁹¹⁰ Підписано угоду щодо отримання 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги від ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes>

Тема 39

Торговельно-економічні відносини Україна–ЄС

Основа співробітництва України та ЄС – торговельно-економічні відносини. Позитивну динаміку торгівлі між ними простежуємо упродовж останніх 5 років (рис. 3.1). Особливе збільшення обсягів торгівлі між сторонами відбувається з 2016 р., коли почала застосуватися торговельна частина Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом і діяти ПВЗВТ. Хоча, на жаль, ми маємо від’ємне торговельне сальдо упродовж цього періоду.

За результатами 2019 р. ЄС залишається ключовим торговельним партнером України з часткою у 40,1 % (2018 р. – 41,1 %). За даними Держстату України, обсяг торгівлі товарами та послугами із Євросоюзом торік зріс на 5,8 % порівняно з аналогічним періодом 2018 р. і становив 52,6 млрд дол. США⁹¹¹. Наприклад, питома вага торгівлі товарами та послугами між Україною та ЄС у 2015 р. становила 37,3 % від загального обсягу торгівлі України (порівняно з 2014 р. вона збільшилася на 1,6 %) ⁹¹². Основна причина зростання обсягів торгівлі між Україною та країнами Євросоюзу – імплементація Угоди про асоціацію, яка сприяє лібералізації торгівлі.

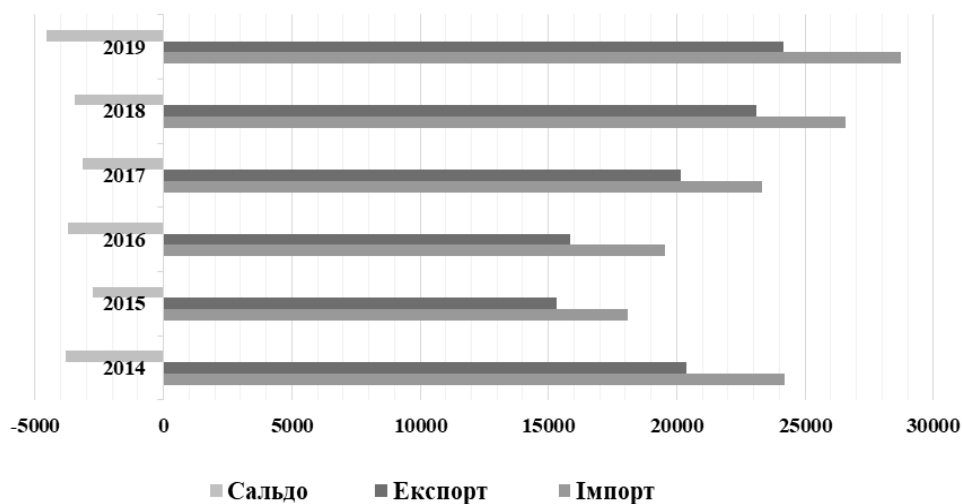


Рис. 3.1. Динаміка зовнішньоторговельного обороту між Україною та ЄС, млн дол. США

⁹¹¹ Бюлетень стану торговельних відносин між Україною та ЄС у 2019 році. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?Lang=uk-UA&id=96dede86-ccde-44e5-9e14-863602d24934&title=biuletenstanutorgovelnikhvidnosinmizhukrainoiutasu2019-Rotsi>

⁹¹² Торговельне та інвестиційне співробітництво між Україною та Європейським Союзом. URL: file:///c:/users/dell/desktop/2014-2015_trade_ua-eu.pdf

Обсяг експорту товарів і послуг до ЄС торік збільшився на 3,9 % (або на 0,9 млрд дол. США) порівняно з 2018 р. і становив 24 млрд дол. США. Обсяги імпорту товарів і послуг із Євросоюзу упродовж цього періоду зросли на 7,5 % (2 млрд дол. США) та становили 28,6 млрд дол. США (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Торгівля товарами та послугами України з країнами ЄС
у 2018–2019 р., млрд дол. США⁹¹³**

	2018	2019	Зміни, 2018/2019	
Експорт до ЄС	23,1	24,0	0,9	103,9
Імпорт із ЄС	26,6	28,6	2,0	107,5
Сальдо	-3,5	-4,6	-1,1	131,4

Негативне сальдо торгівлі з ЄС упродовж 2019 р. зросло до -4,6 млрд дол. США (2018 р. сальдо становило -3,5 млрд дол. США). Водночас сальдо торгівлі товарами торік становило -4,2 млрд дол. США (рис. 3.2), а сальдо торгівлі послугами залишилося позитивним – 0,7 млрд дол. США (рис. 3.3).

Обсяг торгівлі товарами між Україною та ЄС торік становив 45,7 млрд дол. США, що на 2,3 млрд дол. США (5,5 %) більше ніж у 2018 р. Експорт товарів до країн Євросоюзу упродовж 2019 р. зріс на 3 %, або 0,6 млрд дол. США, і становив 20,8 млрд дол. США. Імпорт товарів зріс на 7,7 % (2,8 млрд дол. США) та становив 25 млрд дол. США (табл. 3.3).

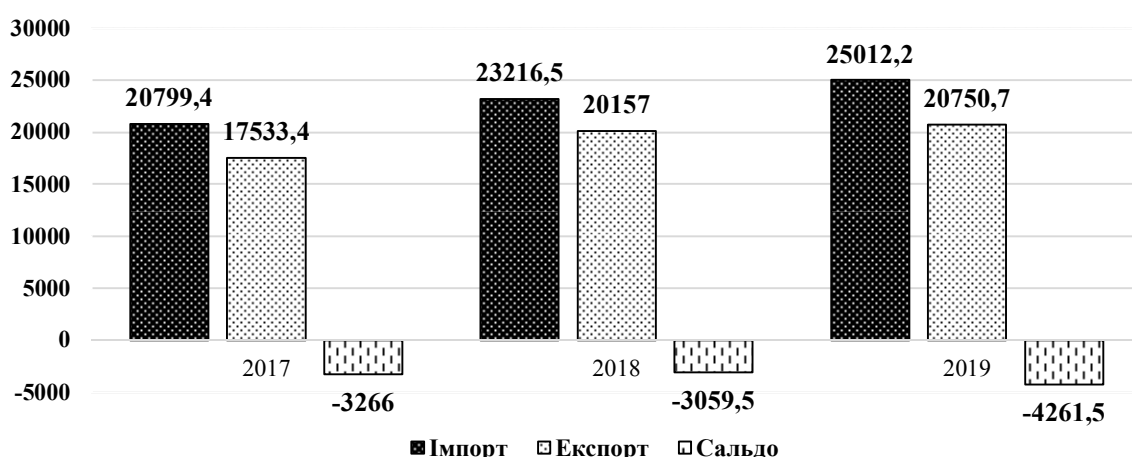


Рис. 3.2. Динаміка торгівлі товарами між Україною та країнами ЄС, млн дол. США

⁹¹³ Складено за даними Держстату України.

До основних товарних категорій українського експорту до країн ЄС належать чорні метали, зернові культури й електричні машини (рис. 3.4). В імпорті з Євросоюзу до України домінують такі товарні категорії: ядерні реактори, котли, машини, засоби наземного транспорту, крім залізничного, й електричні матеріали (рис. 3.5). Ще з 2018 р. відбулася переорієнтація вітчизняних виробників на європейський ринок, що засвідчує зростання на 15 % (порівняно з 2017 р.) українського експорту товарів до країн ЄС.

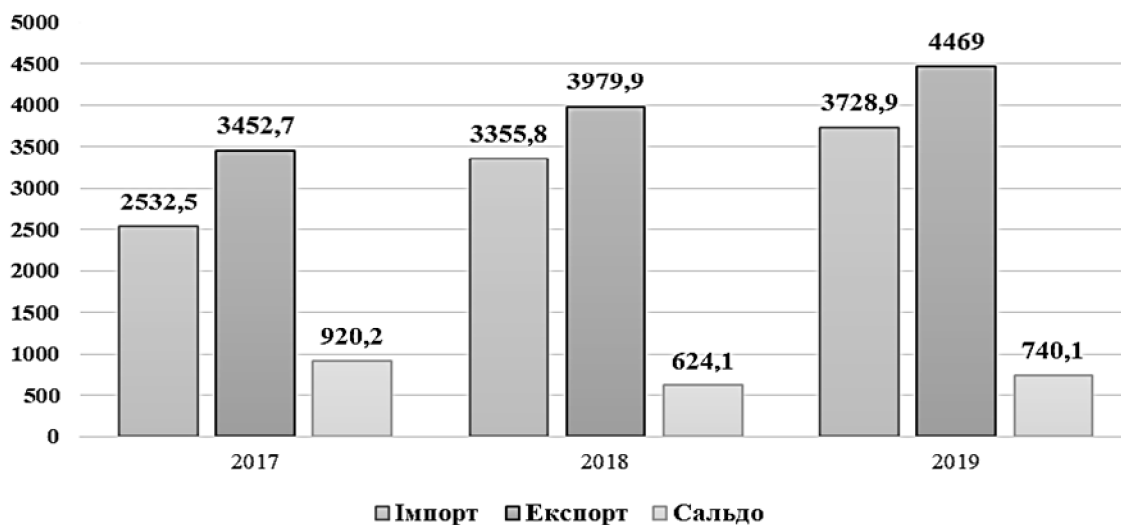


Рис. 3.3. Динаміка торгівлі послугами між Україною та країнами ЄС, млн дол. США

Таблиця 3.3

Торгівля товарами України з країнами ЄС у 2018–2019 р., млрд дол. США⁹¹⁴

	2018	2019	Зміни, 2018/2019	
Експорт до ЄС	20,2	20,8	0,6	103,0
Імпорт із ЄС	23,2	25,0	2,8	107,7
Сальдо	-3,1	-4,2	-1,1	135,5

Обсяг торгівлі послугами між Україною та країнами ЄС у 2019 р. становив 7,9 млрд дол. США, що на 0,6 млрд доларів США (7 %) більше ніж у 2018 р.⁹¹⁵ Експорт послуг до країн ЄС торік зріс на 7,7 % та становив 4,3 млрд дол. США. Імпорт послуг із країн ЄС зріс на 6,2 % (0,2 млрд дол. США) та становив 3,6 млрд дол. США (табл. 3.4). Частка країн ЄС у загальному обсязі вітчизняного

⁹¹⁴ Складено за даними Держстату України.

⁹¹⁵ Співробітництво між Україною та країнами ЄС у 2019 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/06/zb_ES_19_ue.pdf

експорту послуг становить 28,6 %, а в загальному обсязі імпорту – 53,7 %. У 2016 р. ці показники становили, відповідно, 30,5 % та 45,5 %⁹¹⁶.

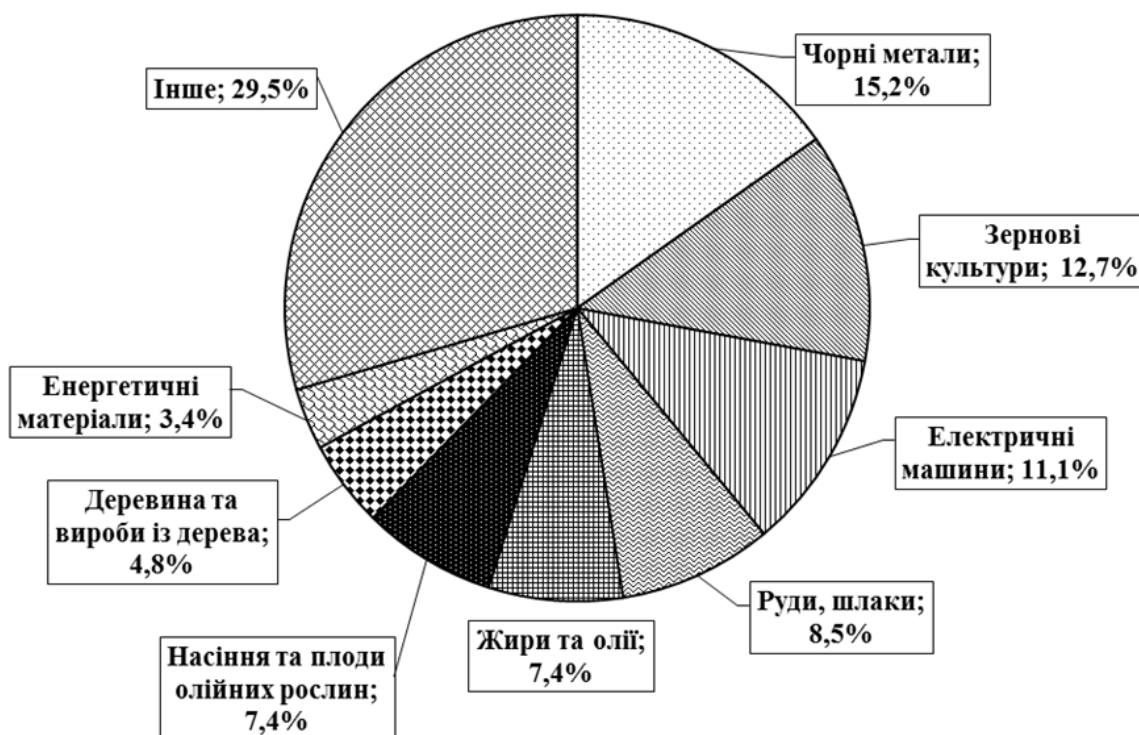


Рис. 3.4. Товарна структура експорту України до країн ЄС, 2019 р.

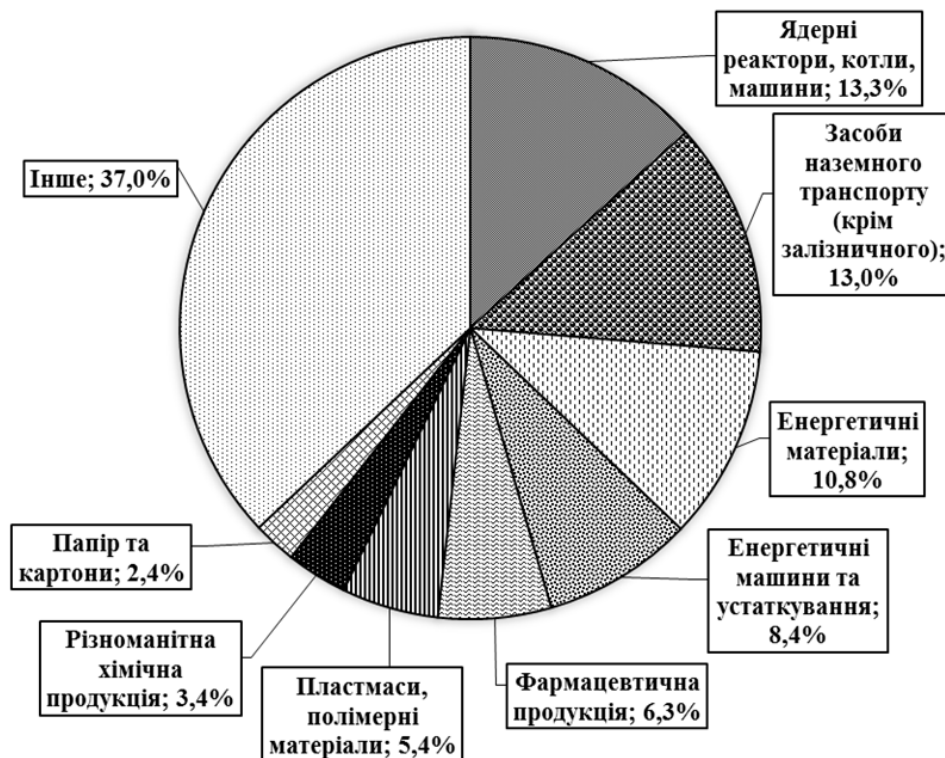


Рис. 3.5. Товарна структура імпорту України з країн ЄС, 2019 р.

⁹¹⁶ Там само.

До основних категорій експорту послуг до країн ЄС належать: транспортні, ділові послуги; послуги з переробки матеріальних ресурсів і в сфері телекомунікацій (рис. 3.6). В імпорті послуг із Євросоюзу до України домінують: транспортні, ділові послуги; послуги, пов'язані з подорожами; роялті й інші послуги (рис. 3.7).

Таблиця 3.4

**Торгівля послугами України з країнами ЄС у 2018–2019 рр.,
млрд дол. США⁹¹⁷**

	2018	2019	Зміни, 2018/2019	
Експорт до ЄС	4,0	4,3	0,3	107,7
Імпорт із ЄС	3,4	3,6	0,2	106,2
Сальдо	0,6	0,7	0,1	116,7

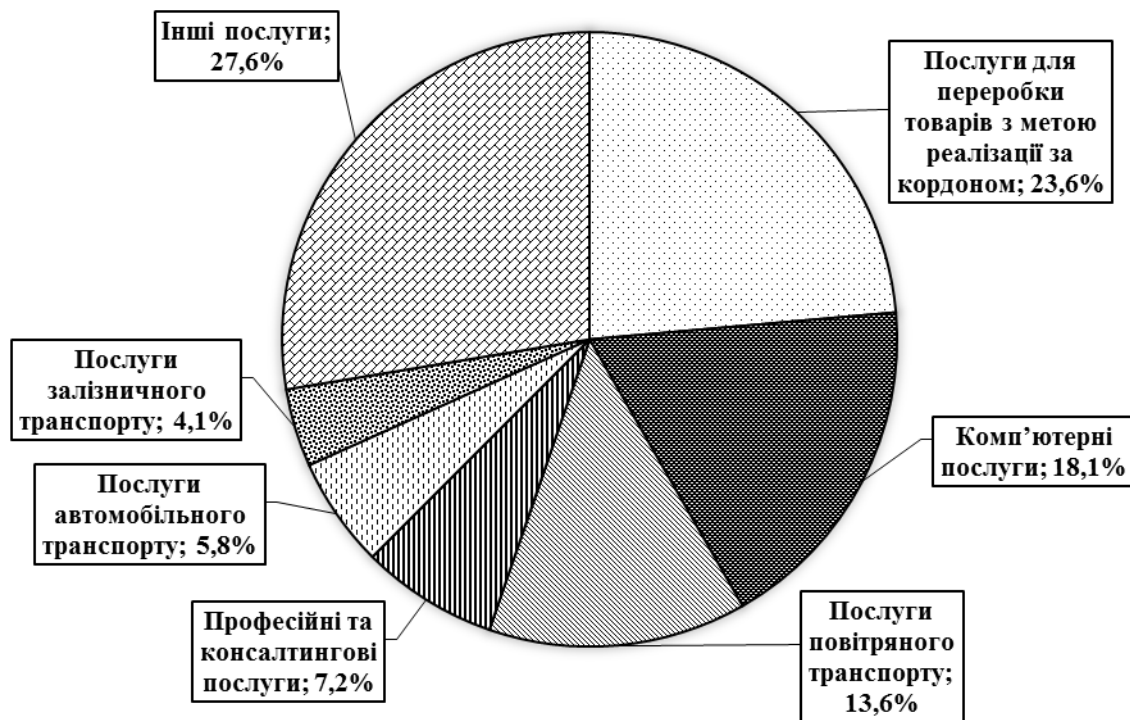


Рис. 3.6. Структура експорту послуг України до ЄС, 2019 р.

Найбільші експортні поставки товарів із України торік здійснені до Польщі, Італії, Німеччини та Нідерландів (рис. 3.8); найбільші імпортні поставки серед країн ЄС до України – із Німеччини, Польщі, Італії та Франції (рис. 3.9).

⁹¹⁷ Складено за даними Держстату України.

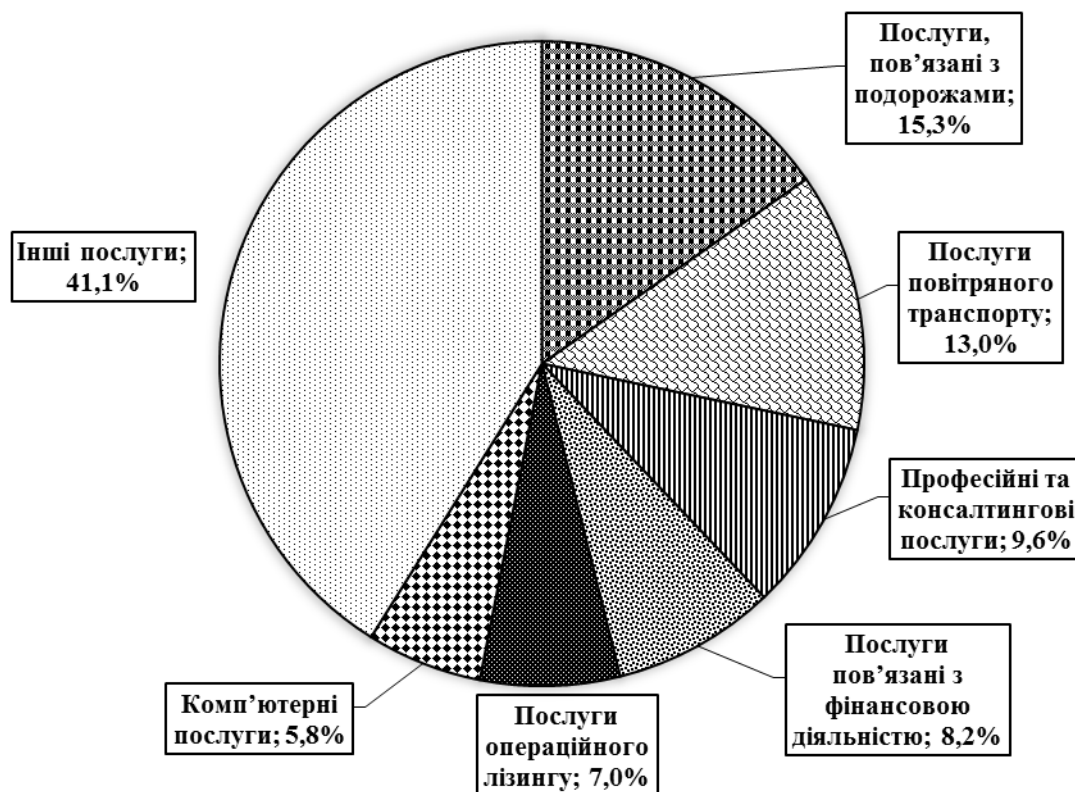


Рис. 3.7. Структура імпорту послуг України з ЄС, 2019 р.

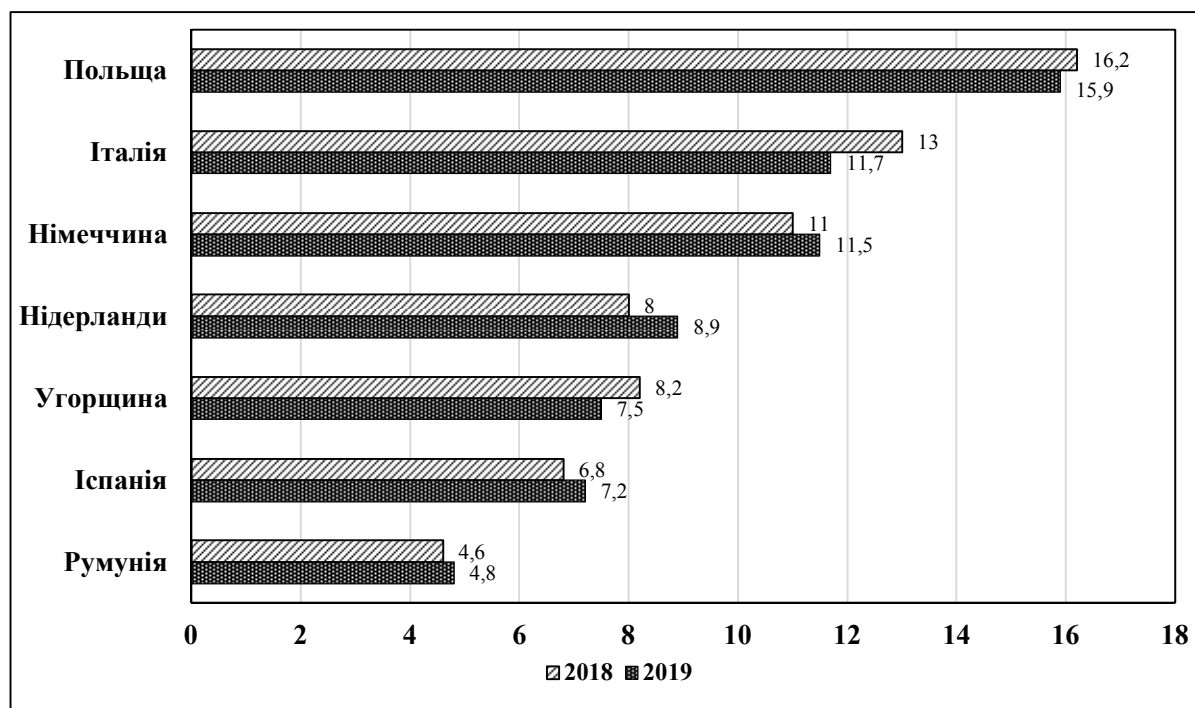


Рис. 3.8. Основні імпортери товарів із України до ЄС, 2018–2019 рр., %

Найбільші експортні поставки послуг із України торік здійснені до Німеччини, Великої Британії, Польщі та Кіпру (рис. 3.10).

Найбільші обсяги імпорту послуг отримані від Великої Британії, Німеччини, Кіпру й Ірландії (рис. 3.11). Вихід Великої Британії з ЄС до кінця 2020 р. вплине на обсяги та структуру торгівлі послугами, оскільки ця країна – лідер серед отримувачів послуг із України та серед імпортерів послуг Україною.

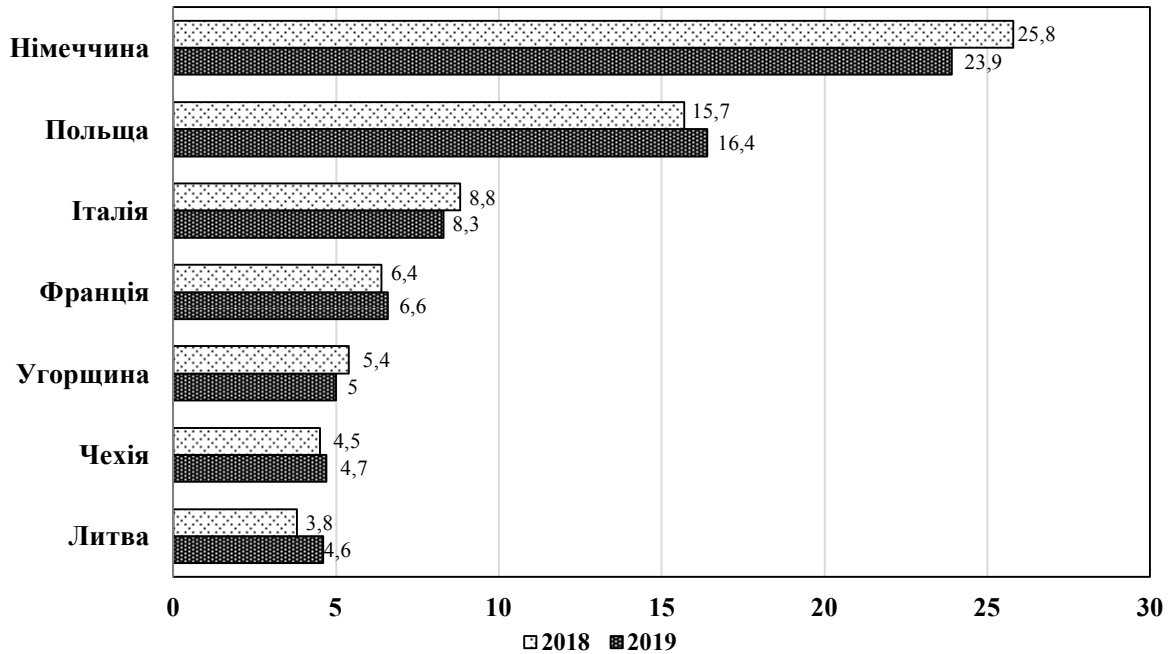


Рис. 3.9. Основні експортери товарів із ЄС до України, 2018–2019 рр., %

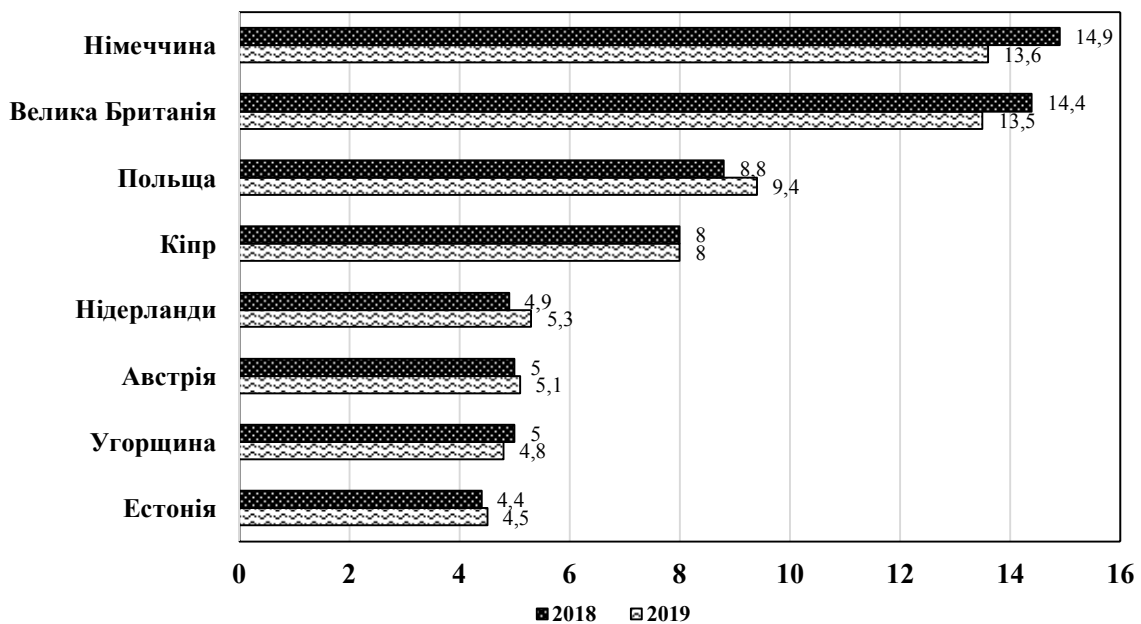


Рис. 3.10. Основні імпортери послуг із України до ЄС, 2018–2019 рр., %

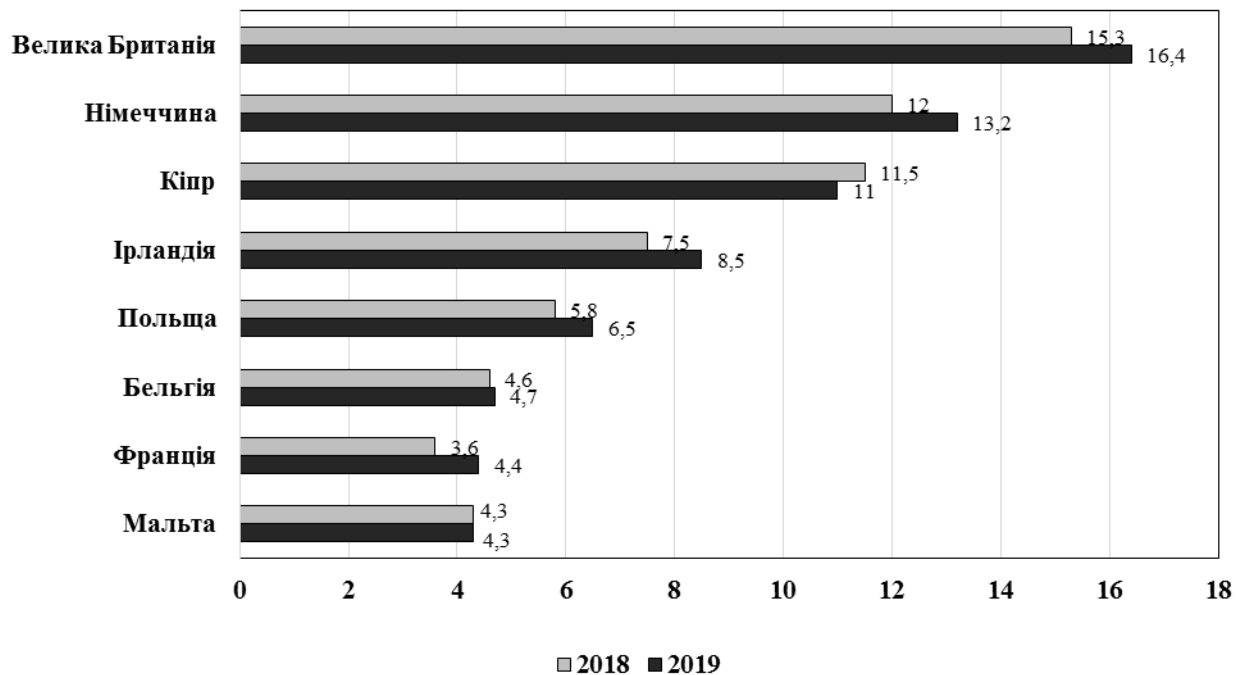


Рис. 3.11. Основні експортери послуг із ЄС до України, 2018–2019 рр., %

За даними Держстату України, станом на кінець 2019 р. загальний обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку України досяг 45 221,2 млн дол. США (на 4 707,1 млн дол. США, або 10 %, більше ніж наприкінці 2018 р.)⁹¹⁸.

Загальний обсяг інвестицій із країн ЄС в економіку України у 2019 р. становив 36 512,2 млн дол. США – 80,7 % від загального обсягу інвестицій в економіку нашої держави (2018 р. цей показник становив 31 559 млн дол. США, або 78 % від загального обсягу). Упродовж 2019 р. в економіку України країни ЄС інвестували 2 981 млн дол. США⁹¹⁹.

Основними інвесторами в українську економіку серед країн-членів Євросоюзу торік були Нідерланди – 1 182,7 млн дол. США (40,7 % від загального обсягу інвестицій), Кіпр – 824 млн дол. США (28,4 %), Німеччина – 141,7 млн дол. США (4,9 %) й Австрія – 99,4 млн дол. США (3,4 %).

⁹¹⁸ Співробітництво між Україною та країнами ЄС у 2019 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/06/zb_ES_19_ue.pdf

⁹¹⁹ Інвестиційне співробітництво Україна – ЄС. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/torgovelfno-ekonomichne-spivrobitnictvo-ukrayina-yes/investicijne-spivrobitnictvo-ukrayina-yes>

Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) з України в економіку країн світу станом на кінець 2019 р. становив 6 272,7 млн дол. США, зокрема у країни ЄС – 6 086 млн дол. США (97 % від загального обсягу українських інвестицій).

Серед країн-членів Євросоюзу більшість прямих українських інвестицій була спрямована в економіку Кіпру – 5 935,6 млн дол. США (97,5 % від загального обсягу прямих інвестицій у країни ЄС) та Латвії – 73 млн дол. США (1,2 %).

Отже, основна сфера співпраці між Україною та країнами Євросоюзу – торговельно-економічне співробітництво. Один із чинників, які сприяють нарощуванню об'ємів торгівлі між партнерами, – імплементація Угоди про асоціацію та дія ПВЗВТ.

Питання для самоконтролю

1. Чим зумовлене збільшення частки країн ЄС в зовнішній торгівлі України упродовж 2016–2019 рр.?
2. Порівняйте сальдо торговельного балансу України з ЄС товарами та послугами. Які країни ЄС – основні торговельні партнери нашої держави?
3. Яке місце займає ЄС у структурі прямих іноземних інвестицій в економіку України? Які щорічні обсяги таких інвестицій?

Тема 40

Угода про асоціацію та поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі

Угода про асоціацію з Європейським Союзом (далі – Угода) (повна назва – Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами – з іншого) – головний міжнародний договір, що регулює відносини України та ЄС на сучасному етапі. Ця Угода замінює Угоду про партнерство та співробітництво і дає змогу перейти від партнерства та співпраці до політичної асоціації й економічної інтеграції. Цей документ визначає план реформ в Україні на найближчу перспективу в різних сферах суспільного життя та наближує нас до стандартів ЄС.

Переговори щодо Угоди між Україною та Євросоюзом започатковані у березні 2007 р. 2008 р. на Паризькому саміті Україна–ЄС досягнуто домовленості про назву та структуру нового документа: Угода про асоціацію (на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції). Підготовка тексту Угоди тривала упродовж 2007–2011 рр. Відбулося 39 раундів переговорів, із них 21 раунд – із розробки тексту Угоди, а 18 раундів – щодо поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ)⁹²⁰.

Під час 15-го саміту Україна–ЄС (19 грудня 2011 р., м. Київ) лідери України та Євросоюзу офіційно заявили про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію. 30 березня 2012 р. в Брюсселі глави переговорних делегацій парафували Угоду.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбувалося в два етапи:

1. 21 березня 2014 р. під час позачергового саміту підписано політичну частину Угоди: преамбулу, ст. 1, розділ I «Загальні принципи», розділ II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і розділ VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення». Із української сторони цю частину Угоди підписував прем'єр-міністр Арсеній Яценюк.
2. 27 червня 2014 р. під час засідання Ради Європейського Союзу підписано економічну частину Угоди – розділ III «Юстиція, свобода та безпека», розділ IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», розділ V «Економічне та галузеве співробітництво» та розділ VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». Із української сторони підпис під економічною частиною Угоди ставив Президент України Петро Порошенко.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Повністю **Угода набрала чинності з 1 вересня 2017 р.** після її ратифікації усіма сторонами (зокрема й усіма 28 державами-членами Європейського Союзу). Тимчасове

⁹²⁰ Основи права Європейського Союзу : підручник / за заг. ред. Т. Л. Сироїд ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків : Право, 2018 р. 438 с.

застосування положень Угоди розпочалося 1 листопада 2014 р. Із 1 січня 2016 р. набрала чинності частина Угоди про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі⁹²¹.

Угода за своїм обсягом і тематичним охопленням стала найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором із третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. За своєю правовою природою це двосторонній міжнародний публічний договір, який визначає режим співробітництва між Україною та ЄС і його країнами-членами.

Угода налічує 1200 сторінок і складається з преамбули, 7 розділів, 44 додатків і 3 протоколів (табл. 3.5). *Термін дії Угоди необмежений*; текст перекладений 22 мовами ЄС й українською.

Угодою про асоціацію передбачено підтримання регулярного діалогу на найвищому рівні у формі щорічних самітів, а також створення нових постійних органів двостороннього співробітництва: Ради асоціації, Комітету асоціації та його галузевих підкомітетів, Комітету асоціації у торговельному форматі, Парламентського комітету асоціації та Платформи громадянського суспільства.

Рада асоціації Україна–ЄС – головний інституційний механізм для здійснення контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди про асоціацію. Створена 15 грудня 2014 р. У межах Ради асоціації на рівні міністрів відбувається регулярний політичний діалог. Крім того, Рада вносить правки до Додатків Угоди та слугує форумом для обміну інформацією про законодавчі акти України та Європейського Союзу, а також про заходи з їх впровадження та дотримання⁹²².

Засідання Ради асоціації відбуваються на рівні міністрів не менше як один раз на рік і складаються з членів Уряду України, з одного боку, та членів Ради ЄС та Єврокомісії – з іншого. Загалом відбулося 6 засідань, на яких обговорено ситуацію в Україні щодо проведення реформ у різних сферах, надання допомоги Україні з боку Європейського Союзу, результати імплементації Угоди про асоціацію.

⁹²¹ Євроінтеграційний портал. Угода про асоціацію. URL: <http://eu-ua.org/uhoda-pro-asotsiatsiiu>

⁹²² Рада асоціації. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politichnij-dialog/rada-asociaciyi>

Структура Угоди про асоціацію України та ЄС⁹²³

Статті Угоди	Опис статей
Преамбула	Опис Угоди, цілі асоціації
Розділ I. Загальні принципи	Висвітлені загальні принципи: повага до демократичних принципів, прав людини, основоположних свобод, принципів суверенітету та територіальної цілісності, вільної ринкової економіки, належного врядування та боротьби з корупцією, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення
Розділ II. Політичний діалог і реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція із ЗБП	Поглиблення політичного співробітництва для сприяння регіональній стабільності та забезпечення безпеки, заснованого на принципах розділу I. Охоплено такі питання, як-от: цілі політичного діалогу, діалог і співпраця щодо внутрішніх реформ, а також зовнішню політику та політику безпеки
Розділ III. Юстиція, свобода та безпека	Співробітництво з питань управління кордонами, міграції, боротьби з незаконним обігом наркотиків, тероризмом, корупцією, організованою злочинністю
Розділ IV. Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею	Запровадження ПВЗВТ: скасування мит, зборів, платежів, нетарифні заходи, засоби захисту торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, технічні бар'єри, митні питання та сприяння торгівлі, заснування підприємницької діяльності, конкуренція, електронна торгівля
Розділ V. Економічне та галузеве співробітництво	Співпраця в галузі енергетики, економічної політики, статистики, інфраструктури, бізнесу, сільського господарства, довкілля, морської політики, інформаційного суспільства, науки, культури, спорту тощо
Розділ VI. Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством	Фінансова допомога з боку ЄС, механізми роботи з донорами. Пріоритетні сфери фінансової допомоги ЄС Україні визначають відповідними індикативними програмами, які відображатимуть узгоджені Євросоюзом та Україною пріоритети політики
Розділ VII. Інституційні, загальні та прикінцеві положення	Інституційні положення для створення діалогу між Україною та ЄС для імплементації Угоди на різних рівнях співпраці. Рада асоціації, Комітет асоціації, Парламентський комітет асоціації
Додатки та протоколи	Технічні деталі та конкретні положення, що стосуються етапів лібералізації торгівлі та здійснення реформ, моніторинг прогресу, врегулювання суперечок

⁹²³ Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Спільний політичний інструмент реалізації та моніторингу Угоди про асоціацію – *Порядок денний асоціації*⁹²⁴. Рішення про розробку Порядку денного асоціації ухвалене на Паризькому саміті Україна–ЄС у вересні 2008 р. Чинності документ набув у листопаді 2009 р. Оновлений Порядок денний асоціації схвалений 16 березня 2015 р.⁹²⁵

Визначено десять короткострокових пріоритетів Порядку денного у сфері реформування Конституції України, судової системи, законодавства про вибори, боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту.

Для реалізації Порядку денного асоціації ухвалено *План заходів* (постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106). Це масштабний документ обсягом близько 1000 сторінок. У ньому сформульовані 1943 завдання, що охоплюють 24 сфери. За виконання завдань відповідальні 106 органів влади України. Кожне з цих завдань відповідає окремій статті Угоди або імплементує визначені норми права (*acquis*) ЄС. На засіданні Уряду 20 листопада 2019 р. ухвалено постанову Кабінету Міністрів України № 1005, якою внесено зміни до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію від 2017 р. Найбільшими розділами Плану стали ті, що визначають завдання для виконання розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» та відповідають за запуск ПВЗВТ з ЄС.

Важливу допомогу в упровадженні реформ, передбачених Угодою про асоціацію, надає Група підтримки України в Європейській комісії (створена 10 квітня 2014 р.). Вона забезпечує координацію, підготовку головних напрямів роботи Комісії щодо підтримки України, залучає профільних спеціалістів із держав-членів ЄС для зміцнення співпраці у частині імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом, а також налагоджує контакти з міжнародною донорською спільнотою та міжнародними фінансовими інституціями⁹²⁶.

⁹²⁴ Порядок денний асоціації між Україною та ЄС. URL: https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/evrointegraciina_dijalnist/UA_15-1%20final.pdf

⁹²⁵ Порядок денний асоціації Україна – ЄС. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes/poryadok-dennij-asociaciyi-ukrayina-yes>

⁹²⁶ Група підтримки України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/grupa-pidtrimki-ukrayini>

2017 р. Уряд запровадив *Інформаційно-аналітичну систему моніторингу виконання Угоди про асоціацію «Пульс Угоди»*. Ця система передбачає сумарно близько 8 тис. заходів, розподілених у межах 2 тис. завдань. Система «Пульс Угоди» полягає в тому, що вона дає змогу відстежувати прогрес виконання Плану заходів у режимі реального часу та демонструє, від кого в конкретний момент залежить виконання кожного завдання. Під час здійснення моніторингу виконання Угоди кожному заходу присвоюється певний статус⁹²⁷:

- «виконано» (присвоюється усім виконаним заходам);
- «у зоні ризику» (означає, що захід не виконаний, а строк його виконання спливає у поточному році);
- «прострочено» (захід не виконаний, а строк його виконання сплив);
- «не оцінено» (застосовується щодо заходів, строк виконання яких ще не настав і щодо статусу виконання яких наразі немає даних).

Звіт – результат здійснення комплексної оцінки виконання Україною Угоди про асоціацію за певний період⁹²⁸. Станом на 1 січня 2020 р. загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію за 2014–2024 рр. становив 43 %. Найбільшого прогресу за весь час імплементації Угоди про асоціацію досягнуто у сферах «Політичний діалог, національна безпека та оборона» – 86 %, «Юстиція, свобода, безпека, права людини» – 82 %, «Державні закупівлі» – 80 %, «Технічні бар'єри у торгівлі» – 79 %, «Підприємництво» – 76 %. Водночас наявні сфери, у яких Україна відстає від графіка виконання своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію: «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» – 19 %, «Фінансовий сектор» – 22 %, «Енергетика» – 29 %⁹²⁹.

Підписання Угоди про асоціацію для України означає пришвидшення інтеграційних процесів із ЄС, прийняття європейських цінностей, економічне зростання та добробут. Для

⁹²⁷ Система моніторингу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/sistema-monitoringu-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>

⁹²⁸ Вільний доступ до звіту – за посиланням: <http://pulse.eu-ua.org>

⁹²⁹ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. URL: http://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/zvit_implementation-2019-4.pdf

Європейського Союзу ця Угода – важливий крок у реалізації політики сусідства, що передбачає створення в країнах, що межують із ЄС, зони стабільності, процвітання, демократії та безпеки.

Важливий елемент Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – положення про створення *поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ)*, яка надасть Україні можливості для модернізації її торговельних відносин із ЄС й економічного розвитку. Положення щодо ПВЗВТ виписані у 15 главах, 25 додатках і 2 протоколах. ПВЗВТ – це економічно-правовий режим, який значно ширший ніж класична форма зони вільної торгівлі.

Поглиблена зона вільної торгівлі спрямована на усунення або зниження тарифних і нетарифних бар'єрів у двосторонній торгівлі, збільшення експорту, введення жорсткіших вимог щодо виробництва харчових продуктів, санітарних і фітосанітарних норм, технічних стандартів тощо.

Всеохопна зона вільної торгівлі передбачає наближення законодавства України до законодавства ЄС у різних сферах, що сприятиме взаємному доступу обох сторін до товарних ринків один одного; спрощення митних процедур, механізмів проведення торговельних операцій і руху капіталів; регулювання торгівлі послугами та питання конкуренції; сталого розвитку тощо.

Створення ПВЗВТ між Україною та ЄС полягає у⁹³⁰:

- скасуванні Україною та Євросоюзом ввізних мит на більшість товарів, що імпортуються на ринки один одного;
- запровадженні правил визначення походження товарів, які є одним із елементів застосування торговельних преференцій;
- приведенні Україною своїх технічних регламентів, процедур, санітарних і фітосанітарних заходів та заходів щодо безпеки харчових продуктів до європейських стандартів, завдяки чому українські промислові товари, сільськогосподарська та харчова продукція не потребуватимуть додаткової сертифікації у ЄС;
- встановленні сторонами найсприятливіших умов доступу до своїх ринків послуг;

⁹³⁰ Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС. URL: <https://mfa.gov.ua/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes/zona-vilnoyi-torgivli-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>

- запровадженні Україною правил ЄС в сфері державних закупівель, що дасть змогу поступово відкрити ринок державних закупівель Євросоюзу;
- спрощенні митних процедур і попередженні шахрайства, контрабанди, інших правопорушень у сфері транскордонного переміщення вантажів;
- посиленні Україною захисту прав інтелектуальної власності.

ПВЗВТ сприятиме розвитку торгівлі через скасування чи зменшення мит на імпорт. Унаслідок цього українські експортери заощаджуватимуть 487 млн євро щороку. Зі свого боку, після скасування українських імпортних мит експортери ЄС заощаджуватимуть 391 млн євро щороку⁹³¹.

Створення ПВЗВТ між Україною та Євросоюзом відбуватиметься *поступово упродовж 10 років*. Ще з 1 листопада 2014 р. ЄС в односторонньому порядку в режимі автономних торговельних преференцій лібералізував митний режим для більшості українських товарів: відразу були повністю скасовані ввізні мита Союзу для 94,7 % українських промислових товарів, 82,2 % – сільськогосподарської продукції та 83,4 % – харчової продукції.

Для решти українського експорту в ЄС відбулася часткова лібералізація доступу на ринок Євросоюзу через⁹³²:

- 1) застосування поступового зменшення/скасування ввізних мит ЄС упродовж перехідних періодів відповідно до графіка Додатка I-A до Угоди про асоціацію;
- 2) встановлення тарифних квот, що передбачають безмитний експорт у межах визначеного обсягу (для сільськогосподарської та харчової продукції).

Україна почала скасовувати ввізні мита на імпорт із ЄС з 1 січня 2016 р. – від початку створення зони вільної торгівлі між Україною та Євросоюзом. Для окремих, «чутливих» товарних груп Україна застосовує поступове зменшення/скасування ввізних мит для імпорту походженням із ЄС в межах зони вільної торгівлі між Україною та

⁹³¹ ЄС – Україна: поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/dcfta_guidebook_web.pdf

⁹³² Зона вільної торгівлі. URL: <http://eu-ua.org/zona-vilnoi-torhivli>

Євросоюзом упродовж перехідних періодів – від 3 до 10 років (Додаток I-A до Угоди про асоціацію).

Запровадження ПВЗВТ між Україною та ЄС сприятиме тіснішій економічній інтеграції; створенню майже таких самих умов для торгівлі між Україною та Євросоюзом, що й у торгівлі всередині Союзу; прозорості ведення бізнесу та покращенню інвестиційного клімату в Україні; зростанню безпечності та якості товарів і рівня соціальної захищеності; зниженню цін для українських споживачів; покращенню доступу українських підприємств до ринку ЄС та ринків третіх країн у зв'язку з переходом на світові стандарти.

Після відкриття зони вільної торгівлі між Україною та Євросоюзом товарообіг постійно зростає (див. рис. 3.1). Активно використовуються можливості безмитного експорту в межах тарифних квот. 2019 р. українські експортери використали можливості 32 із 40 тарифних квот, 11 із яких – цілком, 2 – на понад 95 %. 2016 р. використано можливості у межах 26 тарифних квот⁹³³.

Повністю використано 11 тарифних квот на кукурудзу, пшеницю, ячмінь, мед, цукор, виноградний і яблучний соки, оброблені томати, вершкове масло, м'ясо птиці та крохмаль. На продукти переробки солоду та крохмалю використано 99,9 % тарифних квот; на оброблену продукцію із зернових – 99,5 %; на солод і пшеничну клейковину – 90,3 %; на яйця й альбуміни – 84,5 %, додатково – 63,0 %; на ячмінь, ячмінне борошно та гранули – 80,4 %; на часник – 78,6 %; на висівки, відходи та залишки – 72,3 %⁹³⁴. Україна встановила безмитні тарифні квоти для трьох видів товарів (свинину, м'ясо птиці та цукор) і передбачила додаткові обсяги для двох із них.

Упродовж останніх чотирьох років зростає й кількість українських компаній, які експортують товари до держав-членів ЄС⁹³⁵. Наприклад, якщо 2014 р. експорт до Євросоюзу здійснювали 10 002 компанії, то 2019 р. – 14 545. Торік митні органи видали понад 107 тис. сертифікатів EUR.1, а з початку застосування – 322 тис. Статус уповноваженого експортера (можуть експортувати товари до

⁹³³ Торгівля з ЄС за 2019-й рік у фактах та цифрах. URL: <http://eu-ua.org/zona-vilnoi-torhivli>

⁹³⁴ Там само.

⁹³⁵ Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes/zona-vilnoyi-torgivli-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>

ЄС без оформлення сертифіката EUR.1) сьогодні отримало 250 підприємств⁹³⁶.

Україна намагається домовитися з Євросоюзом про зміну зобов'язань щодо обсягів тарифних квот на окремі види української продукції, яка постачається на європейський ринок. Наприклад, торік внесено зміни до Додатка I-A до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в частині зміни зобов'язань Союзу щодо обсягів тарифних квот на м'ясо птиці в бік збільшення, що відповідає інтересам українських виробників⁹³⁷.

Потенційні переваги ПВЗВТ для українських виробників:

- безмитний доступ для більшості української продукції до одного з найбільших ринків світу;
- рівні умови конкуренції та нарощування обсягів експорту до ЄС;
- створення українських брендів, які будуть легко упізнаватися в усьому світі;
- розширення номенклатури товарів і послуг на внутрішньому ринку України;
- зростання попиту на вітчизняну продукцію, зокрема на ринках третіх країн у зв'язку з упровадження європейських стандартів;
- поліпшення структури вітчизняного експорту в бік зменшення сировинного складника та збільшення частки високотехнологічних товарів із високою часткою доданої вартості, виробленої в Україні;
- доступ до програм фінансування ЄС.

Потенційні переваги ПВЗВТ для громадян України:

- покращення доступу до якісної імпоротної продукції;
- зростання стандартів якості та безпечності української продукції, зокрема на внутрішньому ринку;
- здешевлення імпоротної продукції у зв'язку зі зниженням/скасуванням увізного мита;
- зростання рівня захисту прав споживачів від товарів, що становлять загрозу для їхнього здоров'я та безпеки.

⁹³⁶ Торгівля з ЄС за 2019-й рік у фактах та цифрах. URL: <http://eu-ua.org/zona-vilnoi-torhivli>

⁹³⁷ Закон України № 345 від 05.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-IX#Text>

Отже, поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі між Україною та країнами ЄС дасть змогу усунути тарифні та нетарифні (технічні) бар'єри у взаємній торгівлі і розширити доступ до внутрішнього ринку ЄС для українських експортерів і навпаки – європейських експортерів до українського ринку. Це, зі свого боку, забезпечить поступову інтеграцію економіки України до ринку Союзу й у перспективі підвищить добробут і якість життя українців.

Питання для самоконтролю

1. Коли набула чинності Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом?
2. Схарактеризуйте структуру Угоди про асоціацію. Який розділ найоб'ємніший?
3. Які механізми моніторингу виконання Україною Угоди?
4. Що означає всеохопна та поглиблена ЗВТ між Україною та ЄС?
5. Які переваги отримують українські громадяни та бізнес після укладення з Євросоюзом Угоди про асоціацію?

Тема 41

Східне партнерство ЄС і стратегічна підтримка України

Східне партнерство – політика Європейського Союзу, що має на меті зміцнення стосунків із східними сусідами ЄС і є одним із напрямів Європейської політики сусідства. Ця зовнішньополітична ініціатива Євросоюзу поширюється на шість східноєвропейських сусідів – Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову й Україну. Ініціативу формально започатковано на Празькому установчому саміті Східного партнерства 7 травня 2009 р.

Східне партнерство має і дво-, і багатосторонній вимір. Двосторонній вимір створений для зближення Європейського Союзу з кожною країною Східного партнерства окремо. Цей формат передбачає можливість оновлення договірно-правової бази відносин Євросоюзу зі східними сусідами через заміну Угод про партнерство та співробітництво на Угоди про асоціацію; створення поглиблених і

всеохопних зон вільної торгівлі; лібералізацію візового режиму між Європейським Союзом та державами-партнерами тощо.

Багатосторонній вимір Східного партнерства сприяє співробітництву й обміну досвідом між країнами-партнерами у проведенні внутрішніх реформ, урегулюванні конфліктів тощо. Він **функціонує на чотирьох рівнях**⁹³⁸:

1. Саміти за участі глав держав й урядів держав-членів ЄС та країн-партнерів. Відбуваються зазвичай раз на два роки. За результатами самітів ухвалюють спільні заяви. Із часу започаткування ініціативи відбулося шість самітів. Шостий саміт (2020 р.) відбувся у форматі відеоконференції через пандемію COVID-19. Очікують, що повноцінний саміт «Східного партнерства» відбудеться 2021 р.
2. Засідання міністрів закордонних справ країн ЄС і східноєвропейських партнерів. Відбуваються зазвичай раз на рік у Брюсселі або Люксембурзі. Засідання присвячені оцінці досягнутого прогресу й обговоренню перспектив подальшого розвитку Східного партнерства. Відбувається політичне схвалення основних цілей і робочих програм діяльності багатосторонніх тематичних платформ Східного партнерства.
3. Чотири тематичні платформи Східного партнерства: «Зміцнення інституцій і належне урядування», «Економічний розвиток та ринкові можливості», «Взаємозв'язки, енергоефективність, довкілля та зміна клімату», «Мобільність і міжлюдські контакти». Мета тематичних платформ – обмін інформацією та досвідом країн-партнерів у контексті здійснення реформ і перетворень. Вони також сприяють налагодженню безпосередніх зв'язків між експертами країн-партнерів і держав-членів ЄС. Засідання кожної з тематичних платформ відбуваються щонайменше один раз на рік. Платформи підзвітні щорічним зустрічам міністрів закордонних справ.
4. Тематичні панелі й експертні робочі групи Східного партнерства, які створені для підтримки роботи відповідних платформ у конкретних сферах.

⁹³⁸ Східне партнерство. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>

Особливість політики Східного партнерства – широке залучення громадськості до реалізації ініціатив у межах партнерства. Для цього Європейська комісія започаткувала діяльність Форуму громадянського суспільства, мета якого – налагодження та розвиток контактів між організаціями громадянського суспільства та сприяння їхньому діалогу з органами державної влади у країнах-партнерах. Діяльність Форуму організована за принципом тематичних платформ багатостороннього виміру Східного партнерства. Українська національна платформа об’єднує понад 150 неурядових організацій.

Парламентський вимір Східного партнерства забезпечує Парламентська асамблея Євронест, у якій Україна представлена Постійною делегацією Верховної Ради України.

У межах Східного партнерства діє *низка програм й ініціатив*, участь у яких бере й Україна (табл. 3.6). Наприклад, Україна – один із найбільших бенефіціарів програми «Erasmus+» у регіоні Східного партнерства: понад 9 тисяч українських і майже 4 тисячі європейських студентів і науково-педагогічних співробітників користуються можливостями академічного обміну⁹³⁹.

Таблиця 3.6

Основні програми й ініціативи ЄС в межах Східного партнерства⁹⁴⁰

Програми й ініціативи	Характеристика програми
Еразмус+	Флагманська програма ЄС для підтримки освіти і професійної підготовки молоді в Європі та за її межами, що надає молодим людям змогу навчатися, підвищувати кваліфікацію та займатися волонтерською діяльністю за кордоном. Проєкт «Національний Еразмус+ в Україні» забезпечує допомогу щодо запровадження у країні програм ТЕМПУС, ЕРАЗМУС+ у сфері вищої освіти
Горизонт–2020	Найбільша програма ЄС з фінансування науки й інновацій із загальним бюджетом близько 80 млрд євро упродовж 2014–2020 рр. Вона має сприяти збільшенню числа інноваційних технологій, відкриттів і перспективних розробок через просування ідей із наукових лабораторій на ринок

⁹³⁹ Нове Східне партнерство: як Євросоюз змінить свою політику щодо сусідів. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2020/03/25/7107938/>

⁹⁴⁰ Про Східне партнерство. URL: <http://eap-csf.org.ua/eastern-partnership/pro-shidne-partnerstvo/>

Продовження таблиці 3.6

IGMA	Спрямована на зміцнення державного управління в таких сферах, як-от: адміністративне управління, державні закупівлі, боротьба з корупцією, зовнішній і внутрішній фінансовий контроль. Спільна ініціатива ОЕСР та ЄС
Транскордонне співробітництво	Програма спрямована на посилення співпраці на кордонах між членами ЄС та країнами-партнерами, поліпшення мобільності для людей і товарів, розв'язання питань довкілля та безпеки
INOGATE	Програма технічної допомоги ЄС в енергетичній сфері. Сприяє посиленню безпеки енергопостачання, зближенню з енергетичним ринком Союзу, диверсифікації поставок енергоносіїв і розвитку відновлювальних джерел енергії
EU4Youth	Націлена на залучення активної молоді до життя суспільства, розширення можливостей працевлаштування та сприяння розвитку лідерських і підприємницьких здібностей
Креативна Європа	Спрямована на розвиток сектора культури та креативних індустрій у країнах Європи, посилення конкурентоспроможності європейської аудіовізуальної продукції, а також захист культурного та мовного розмаїття. На базі Українського центру культурних досліджень створено Національне бюро програми «Креативна Європа в Україні»
TAIEX	Інструмент технічної допомоги Єврокомісії, який надає підтримку органам державної влади для наближення та застосування законодавства ЄС, а також обміну досвідом щодо найкращих практик Союзу
Інтегроване управління кордонами	Флагманська ініціатива ЄС, покликана передати країнам Східного партнерства найкращі практики в управлінні кордонами та забезпеченні їх захисту через покращення системи співпраці на державному, транскордонному та міжнародному рівнях
Twinning	Інструмент інституційного співробітництва ЄС, в межах якого відбувається співпраця на рівні державних службовців, органів державної влади країн-членів ЄС й України, що має покращувати функціонування органів державної влади й адаптацію національного законодавства до норм і стандартів ЄС
EU4Energy	Ініціатива покликана сприяти вдосконаленню енергетичного законодавства в країнах Східного партнерства та залученню інвестицій у проекти ключової інфраструктури стратегічного значення

Стратегічний інтерес України щодо Східного партнерства – надання зацікавленим країнам-партнерам перспективи членства в ЄС. Пріоритет для України – розвиток відносин із Європейським Союзом у двосторонньому форматі, тоді як Східне партнерство розглядають насамперед як форум для багатостороннього діалогу з питань упровадження реформ і відносин із ЄС.

Основними *досягненнями України у межах Східного партнерства* можна вважати: укладання Угоди про асоціацію; відкриття поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі, що сприяло збільшенню обсягів торгівлі між Україною та ЄС; безвізовий режим для громадян України (вони отримали право відвідувати Євросоюз із туристичною метою у безвізовому режимі строком до 90 днів упродовж кожних 180 днів); низка реформ, без яких не стало б можливим підписання Угоди про асоціацію та надання безвізового режиму (реформа державної служби, антикорупційний пакет реформ, програми підтримки децентралізації, малого та середнього бізнесу, покращення міжлюдських контактів). Завдяки розвитку співпраці України та Європейського Союзу в межах Східного партнерства посилилася поінформованість громадян України про ЄС і його діяльність. Це, зі свого боку, сприяє зростанню довіри до Союзу.

Через 10 років після свого запровадження «Східне партнерство» потребує зміни формату та підходів. Про це говорить не лише влада України, чітко окреслюючи свої амбіції щодо вступу в ЄС, але й представники Грузії та Молдови. Ці країни ініціюють створення окремої гілки Східного партнерства, яка передбачатиме конкретну програму для цих трьох країн й окрему для Азербайджану, Вірменії та Білорусі. Цю ініціативу поки не підтримали країни ЄС, які наразі зосереджені на виконанні «20 досягнень Східного партнерства до 2020 р.», які затвердили 2017 р. на саміті Східного партнерства⁹⁴¹.

На відміну від Угоди про асоціацію, «20 досягнень» не обов'язкові до виконання, проте охоплюють деякі сфери, яких немає в Угоді, або ж уточнюють і доповнюють її. За результатами дослідження експертів Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, проведеного 2018 р., Україна активно просувалася у напрямі виконання 17 з 20 досягнень – у сферах боротьби з корупцією, реформи державного управління, безпеки, розвитку малого та середнього бізнесу, впровадження зони вільної торгівлі з ЄС, захисту довкілля, візової лібералізації тощо. Експерти пояснюють таку активність тим, що багато цілей, які Євросоюз поставив для України до 2020 р., перегукуються із завданнями Угоди про асоціацію.

⁹⁴¹ «Східне партнерство»: чого досягла Україна у співпраці з ЄС? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/tenth-anniversary-of-the-eastern-partnership/29938096.html>

ЄС – один із найбільших донорів для України. *Допомога, яку надає Євросоюз* українським інституціям, організаціям і громадянам, може бути представлена у розрізі таких видів: технічна, секторальна бюджетна підтримка ЄС, фінансова, макрофінансова та гуманітарна⁹⁴².

Технічна допомога – фінансові й інші ресурси та послуги, які Україні надають донори на безоплатній основі відповідно до міжнародних договорів. За даними Представництва України при Європейському Союзі та Євратомі, в Україні реалізується майже 200 проектів технічної допомоги Євросоюзу на суму близько 262,7 млн євро.

Секторальна бюджетна підтримка – інструмент надання зовнішньої допомоги ЄС для підтримання процесу реформування відповідної сфери на безповоротній і безоплатній основі. В Україні започатковано п'ять програм такої допомоги на суму 244 млн євро: сприяння взаємній торгівлі через усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Євросоюзом; підтримка впровадження транспортної стратегії України та стратегії національної екологічної політики; підтримка політики управління кордонами в Україні; продовження підтримки реалізації енергетичної стратегії України.

Фінансова допомога націлена на підтримку та реформування європейської інтеграції України. ЄС надає Україні фінансову допомогу через Європейський інструмент сусідства, мета якого – сприяння поглибленню політичного співробітництва, основоположних демократичних принципів, активізації економічної інтеграції та зміцненню партнерства між ЄС й Україною. На 2014–2020 рр. Комісією виділено три пріоритетні сфери фінансування: енергетичні та транспортні мережі, захист довкілля, забезпечення сталого зростання через підтримку малого та середнього бізнесу.

ЄС надає *макрофінансову допомогу* для підтримки макроекономічної стабільності в Україні як позику та доповнення до програми співробітництва з МВФ. Упродовж 2014–2018 рр. Україна та Євросоюз реалізували чотири програми макрофінансової допомоги на суму 3,81 млрд євро: 2014 р. – 1,360 млрд євро; 2015 р. – 850 млн євро; 2017 р. – 600 млн євро; 2018 р. – 1 млрд євро.

⁹⁴² Допомога ЄС Україні. Представництво України при Європейському Союзі. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politika-yes-shchodo-ukrayini/dopomoga-yes-ukrayini>

Гуманітарна допомога ЄС Україні спрямована на задоволення першочергових потреб для осіб, переміщених зі Сходу України, а також на потреби соціальної адаптації й інтеграції внутрішньо переміщених осіб; відновлення соціальної інфраструктури та закладів охорони здоров'я у регіонах України тощо.

Із 2018 р. ЄС відновив програмний підхід у формуванні пріоритетів допомоги на середньострокову перспективу через затвердження у грудні 2017 р. нової Стратегічної програми допомоги на 2018–2020 рр. (Single Support Framework), яку розроблено на основі трьох ключових цілей підтримки України: зміцнення державного управління, економіки та суспільства⁹⁴³.

Загальний обсяг допомоги на 2018–2020 рр. передбачає 430–530 млн євро, що надається за принципом «more for more», тобто залежно від прогресу української сторони у виконанні відповідних реформ. Бюджет безоплатної допомоги для України на 2020 р. становить понад 200 млн євро.

Відповідно до проекту нової Фінансової перспективи ЄС на 2021–2027 рр. фінансування зовнішнього виміру діяльності Союзу здійснюватиметься через один об'єднаний інструмент під назвою «Сусідство, розвиток та міжнародне співробітництво» (NDICI). Очікується, що щорічні видатки ЄС за цей період у межах зовнішньої допомоги шести країнам Східного партнерства становитимуть близько 1 млрд євро⁹⁴⁴.

Отже, Європейський Союз – один із найбільших донорів надання допомоги Україні. Технічна, фінансова, макрофінансова допомога, надана ЄС, сприяє поглибленню політичного співробітництва, основоположних демократичних принципів, активізації економічної інтеграції та зміцненню партнерства між Євросоюзом й Україною.

Питання для самоконтролю

1. Яке значення для України має її участь у Східному партнерстві?
2. Які види допомоги ЄС надає Україні?

⁹⁴³ Допомога ЄС Україні. Представництво України при Європейському Союзі. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politika-yes-shchodo-ukrayini/dopomoga-yes-ukrayini>

⁹⁴⁴ Технічна та фінансова допомога / Євроінтеграційний портал. URL: <http://eu-ua.org/tekhnichna-ta-finansova-dopomoha>

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. European Integration: Historical Trajectories, Geopolitical Contexts / Arnason J. P. (editor). Edinburgh University Press, 2019. 304 p.
2. Baldwin R. and Wyplosz C. Economics of European Integration. 4th edition. McGraw Hill Higher Education, 2012. 654 p.
3. European Union Politics / Cini M. and Borragán N. (eds.). 4th edition. Oxford University Press, 2013. 496 p.
4. Corner M. The European Union: An Introduction. Tauris, 2014. 288 p.
5. Dinan, D. Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. 4th edition. Lynne Rienner Publisher, 2010. 619 p.
6. Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2012. 524 с.
7. Грицяк І. А., Говоруха В. В., Стрельцов В. Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / за заг. ред. М. Бойцуна та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 620 с.
8. Європейська інтеграція : навч. посіб. / за ред. М. І. Макаренка, Л. І. Хомутенко ; [М. І. Макаренко, Л. І. Хомутенко, І. І. Д'яконова та ін.]. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 344 с.
9. Європейська інтеграція : навч. посіб. / [С. В. Федонюк та ін.] ; за ред. С. В. Федонюка, В. Й. Лажніка. Вид. 2-ге, переробл. й допов. Луцьк : ВНУ ім. Лесі Українки, 2011. 760 с.
10. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b06
11. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.
12. Право Європейського Союзу : підручник / [Р. А. Петров (кер. авт. кол.), А. О. Вакуленко та ін.] ; за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене та допов. Харків : Право, 2019. 442 с.
13. Фонтен П. Європа у 12 уроках. Київ : ТОВ «Август Трейд», 2013. 80 с. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/b9d2e9c8-c7fe-48bc-b79a-34679ce744bd.0001.02/DOC_1
14. Як працює Європейський Союз: довідник інституцій ЄС. Київ : КПФ «А-Скрін», 2006. 52 с. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1bd010fc-0643-4a3c-9449-31ceb8ac13e2/language-en>

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Балак І. О. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 10).

Бояр А. О. – доктор економічних наук, професор, професор імені Жана Моне, завідувач кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 3, параграфи 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.7, теми 12, 16).

Вознюк Є. І. – кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (параграфи 4.5, 4.6, теми 28, 30).

Головко-Гавришева О. І. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка (тема 2).

Деделюк К. Ю. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 17).

Ільницький Д. О. – доктор економічних наук, професор кафедри міжнародної економіки Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (тема 6).

Карпчук Н. П. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу Волинського національного університету імені Лесі Українки (теми 19, 27, 29, 32, 33).

Кицюк І. В. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 9).

Коломечук В. В. – аспірант кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 20).

Корнелюк О. А. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 8).

Корольчук Л. В. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин Луцького національного технічного університету (тема 34).

Коцан В. Ю. – кандидат політичних наук, науковий співробітник Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 25).

Коцан Н. Н. – доктор географічних наук, професор, завідувач кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 25).

Коцан Р. І. – доктор політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 37).

Кухарик В. В. – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 26).

Лугова М. С. – кандидат економічних наук, асистент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 20).

Моренчук А. А. – кандидат історичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 1).

Науменко Н. С. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 12).

Панас В. В. – магістр консолідованої інформації, старший лаборант кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 28).

Патійчук В. О. – кандидат географічних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (теми 14, 31).

Петров Р. А. – доктор юридичних наук, професор, доктор філософії (Велика Британія), професор імені Жана Моне, завідувач кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Києво-Могилянська академія» (тема 2).

Пікулик О. Б. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (параграфи 4.2, 4.3, тема 7).

Романюк Н. І. – кандидат географічних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Волинського національного університету імені Лесі Українки (параграф 4.1, теми 35, 36, 38, 39, 40, 41).

Сищук А. А. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (параграфи 3.6, 4.4).

Скороход І. С. – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 22).

Стрельцов В. Ю. – доктор наук з державного управління, професор, науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України (тема 5).

Тихомирова Є. Б. – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 23).

Федірко О. А. – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри європейської економіки і бізнесу Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (теми 15, 21).

Федонюк С. В. – кандидат географічних наук, доцент кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу Волинського національного університету імені Лесі Українки (теми 1, 18, 24).

Фіщук І. О. – аспірант кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 13).

Чужиков А. В. – кандидат економічних наук, доцент кафедри європейської економіки і бізнесу Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (теми 15, 21).

Чужиков В. І. – доктор економічних наук, професор кафедри європейської економіки і бізнесу, професор імені Жана Моне, проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (теми 15, 21).

Щербата Н. З. – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки (тема 11).

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Навчальне видання

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Навчальний посібник

За редакцією:

доктора економічних наук, професора,
професора ім. Жана Моне, завідувача кафедри
міжнародних економічних відносин та управління проєктами
Волинського національного університету імені Лесі Українки

А. О. Бояра

та

кандидата географічних наук,
доцента кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу
Волинського національного університету імені Лесі Українки

С. В. Федонюка

Редактор і коректор *І. В. Могілевська*

Верстка *А. О. Бояра*

Підп. до друку 20.11.2020. Формат 60x84 1/16. Папір офс. Гарн. Таймс.
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 34,88. Наклад 300 пр. Зам. 2011-20.

ВД «Освіта України»

ФО-П Маслаков Руслан Олексійович

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК №4726 від 29.05.2014 р.

Тел. (095) 699-25-20, (098) 366-48-27.

E-mail: osvita2005@mail.ru, www.rambook.ru

Віддруковано в друкарні ТОВ «7БЦ»

Свідоцтво суб'єкта видавничої діяльності

ДК №5329 від 11.04.2017

07400, Київська обл., м. Бровари, б-р Незалежності, 2, кв. 148

e-mail: 7bc@ukr.net, тел: (044) 592-00-80

У посібнику розкрито передумови, чинники й етапи розвитку інтеграційного процесу в Європі. Розглянуто організаційні та правові основи функціонування головного і найуспішнішого європейського інтеграційного проєкту – Європейського Союзу (ЄС). Проаналізовано цілі, завдання, механізми реалізації, досягнення та перспективні напрями основних секторальних і галузевих політик ЄС. Велика увага приділена історії, сучасному стану та пріоритетним напрямам відносин між Україною та Євросоюзом.

Видання призначене для студентів, аспірантів, учителів (викладачів), державних службовців й усіх, хто цікавиться функціонуванням Європейського Союзу.

Посібник підготовлено в межах проєкту «Студії ЄС у Східноєвропейському національному університеті імені Лесі Українки» програми Європейського Союзу ERASMUS+ на пряму Кафедра Жана Моне.

Підтримка Європейською комісією цієї публікації не є наданням згоди на зміст, який відображає погляди виключно авторів, і Комісія не несе відповідальності за будь-яке використання інформації, що у ній міститься.

[The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein].

