

НАЦІОНАЛЬНА ТА МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

DOI : 10.33274/2079-4819-2021-74-1-25-36

JEL: F02

УДК 658.528

Чернега О. Б.,
д-р екон. наук,
професор

Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського,
м. Кривий Ріг, Україна,
e-mail: chernega@donnuet.edu.ua

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ 2020: СТРАТЕГІЯ, УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ, КОНФЛІКТИ ТА КОНЦЕНСУС

UDC 658.528

Chernega O. B.,
Grand PhD
in Economic Sciences,
Professor

Mykhailo Tuhan-Baranovskyi Donetsk
National University of Economics and Trade,
Kryvyi Rih, Ukraine,
e-mail: chernega@donnuet.edu.ua

EUROPEAN UNION DURING THE 2020 PANDEMIC: STRATEGY, MANAGEMENT DECISIONS, CONFLICTS AND CONSENSUS

Мета. Мета статті — оцінка стратегії й управлінських рішень Європейського Союзу в умовах пандемії 2020, визначення основних переваг та недоліків.

Методи. У процесі дослідження використано такі загальнонаукові методи та прийоми пізнання: теоретичне узагальнення і порівняння, аналіз і синтез, індукція та дедукція, групування, абстрагування.

Результати. За результатами проведеного дослідження встановлено особливості управління ЄС в період до пандемії (затвердження Стратегічного порядку денного, який включає захист громадян і свобод, розвиток економічної бази, створення зеленішого, більш справедливого та інклюзивного майбутнього, просування європейських інтересів та цінностей у світі; узгодження Угоди щодо виходу Великої Британії з ЄС; підготовка бюджету ЄС), визначено механізми прийняття рішень законодавчими та виконавчими інституціями ЄС, а саме Європейською Радою (визначення пріоритетів (обмеження розповсюдження вірусу, забезпечення медичним обладнанням та витратними матеріалами, стимулювання досліджень, проведення заходів щодо підтримки економіки, формування Дорожньої карти відновлення), затвердження механізмів узгоджених дій, адаптація правил державної допомоги, вирішення технічних питань), Європейською Комісією (підготовка правил підтримки бізнесу, формування Першого та Другого інвестиційних пакетів, перерозподіл Фонду солідарності, підготовка бюджетних пропозицій), Європейським Парламентом (затвердження пакетів заходів щодо відновлення економіки ЄС, нових підходів до формування систем охорони здоров'я та страхування від безробіття, покращення лікарняної інфраструктури тощо). Встановлено основні зміни в європейське законодавство, які були націлені на подолання наслідків COVID-19 та формування стратегії відновлення, визначено недоліки (інертність в прийнятті термінових рішень) та переваги процесів управління ЄС в 2020 р. (вчасна реакція (з квітня 2020 р.), високий рівень координованості дій, швидка адаптація правил ЄС до нових вимог, комплексне використання принципу гнучкості, використання механізмів захисту стратегічних активів тощо).

© О. Б. Чернега, 2021

Ключові слова: Європейський Союз, пандемія, стратегія, Європейська Комісія, Європейська Рада, Європейський Парламент, COVID-19, країна-член ЄС, політика, рішення, ВВП, бюджет.

Постановка проблеми. Як свідчить інформація Євростату, ВВП Європейського Союзу за 2020 р. скоротився на 6,2 %, а ВВП Єврозони (ВВП країн, які використовують євро в якості валюти — 19 країн) — на 6,6 % [1]. У першому кварталі 2021 р. ВВП ЄС продовжувало скорочуватись (на 0.4 % порівняно з попереднім кварталом) [2]. Спостерігається падіння економіки Португалії (–3,3 %), Латвії (–2,6 %) та економіки інноваційного і промислового лідера ЄС — Німеччини (–1,7 %). Найбільші досягнення фіксують Литва (+1,8 %) та Швеція (+1,1 %), незначне зростання демонструє Франція (+0.5 %).

У той же час конкуренти ЄС на світових ринках товарів та послуг почали оговтуватися після світової коронавірусної кризи і демонструвати дива відновлення.

Реальний ВВП США збільшився у першому кварталі 2021 р. на 6,4 % в річному вимірі. Головним чинником зростання є збільшення витрат споживачів країни — на 10,7 %, витрат бізнесу на закупівлю обладнання — на 16,7 % [3]. Як зазначила міністр торгівлі США Джина М. Раймондо, «...звіт по ВВП обнадіює. Президент Байден зайнявся швидкими та вирішальними діями у перші 100 днів, щоб вакцинувати американців, призначити допомогу сім'ям та підприємствам і запровадити основу для стійкого економічного розвитку всіх американців...Америка рухається вперед, але ми не можемо зупинитися зараз. Простого повернення в норму недостатньо. Нам потрібні стратегічні інвестиції, включені в Американський план створення робочих місць та американський сімейний план, щоб не повернутися туди, де ми були до пандемії, а також покращити нашу країну та нашу економіку. Нам необхідні масштабні та відважні дії, які інвестують у наші сім'ї, нашу робочу силу та нашу інфраструктуру, що дозволяють Америці перемагати конкуренцію на світовому ринку» [3].

Економіка Китаю зросла на 18,3 % в першому кварталі 2021 р. порівняно з 2020 р.

ВВП країни досяг 3,8 трлн дол. та перевищив рекорд 1993 року (зростання на 15,3 %) [4]. Необхідно відмітити, що найбільше зростання зафіксовано в переробній промисловості (24,4 %). І хоча прогнози аналітиків [5] свідчать про можливі труднощі у підтримці країною подібних темпів у зв'язку з недостатністю заходів щодо стимулювання економіки, Китай є і буде залишатися впливовим гравцем на світовому ринку і конкурентом ЄС в багатьох сферах економічної діяльності.

Таким чином, перед ЄС стоять не просто амбітні завдання — бути лідером світового співтовариства, наразі виникає потреба реалізувати наявний потенціал, використати ресурси Союзу та його переваги більш ефективно, розробити стратегію випереджального розвитку. У той же час (коли стає зрозумілим, що нові пандемії — це реальність), важливим завданням є оцінка дії керівних органів ЄС, визначення проблем та недоліків, аналіз успішних управлінських рішень з метою підготовки до протидії можливим наступним загрозам. Тому оцінка управлінських рішень, починаючи з 2019 р., та їх наслідків є підґрунтям для необхідних удосконалень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження стратегії ЄС та управлінських рішень під час пандемії почали з'являтися вже навесні 2020 р. Непередбачуваний розвиток подій кожного місяця призвів до появи багаточисельних аналітичних записок, в яких визначається хронологія подій (місяць, квартал, півріччя), переваги та недоліки прийнятих рішень та робляться прогнози їх впливу на подальший розвиток [6–11]. Аналіз перелічених та інших джерел свідчить про існування діаметрально протилежних висновків: від звинувачення керівництва ЄС в неспроможності протидіяти викликам до визначення ЄС зразком проактивних дій. Висновки авторів у більшості випадків знаходяться в залежності від періодів 2020 р., які були досліджені. Дійсно,

січень-лютий були досить проблемним для ЄС, але починаючи з березня ситуація була взята під контроль і реалізація прийнятих рішень дозволила приділити значну увагу процесам відновлення економіки від наслідків пандемії.

Мета статті — оцінка стратегії й управлінських рішень Європейського Союзу в умовах пандемії 2020, визначення основних переваг та недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трошки передісторії. 20 червня 2019 р. на засіданні Європейської Ради за участю голови Європейської Комісії та Президента Європейського Парламенту був прийнятий Стратегічний порядок денний ЄС до 2024 року (Strategic agenda 2019–2024). Документ визначає чотири головних напрями діяльності: 1) захист громадян і свобод; 2) розвиток економічної бази: європейська модель майбутнього; 3) створення зеленішого, більш справедливого та інклюзивного майбутнього; 4) просування європейських інтересів та цінностей у світі [13].

У Порядку визначено, що «потужна економічна база має ключове значення для конкурентоспроможності, процвітання та ролі Європи на світовій арені та для створення робочих місць». Саме тому потрібно «посилити згуртованість в ЄС», досягнути вищої конвергенції економік, вирішити демографічні проблеми, поглибити економічний та валютний союз у всіх його вимірах, посилити міжнародну роль євро. ЄС потрібен більш інтегрований підхід, «що поєднує всі відповідні політики та виміри: поглиблення та зміцнення Єдиного ринку та його чотирьох свобод, розробка промислової політики, придатної для майбутнього, вирішення питань цифрової революції та забезпечення справедливого й ефективного оподаткування», цифрова трансформація, активізація інвестицій у навички та освіти людей, сприяння підприємництву та інноваціям, заохочення та підтримка державних і приватних інвестицій, у тому числі в інфраструктуру [13].

Другу половину року Європейська Рада здійснювала підготовчу роботу щодо реалізації порядку денного. Крім того, управлін-

ські зусилля були спрямовані на формування бюджету ЄС на 2021–2027 рр. (залишалися не розв’язаними проблеми, які існують в ЄС при кожному циклі бюджетування: визначення загального обсягу коштів, розподіл коштів між окремими політиками, в першу чергу — обсягів коштів на політику згуртування та спільну сільськогосподарську політику, які «витягують» майже 70 % бюджету, тощо), створення механізму управління бюджетом зони євро з 2021 р. (80 % було заплановано розподіляти між країнами, 20 % — направляти на вирішення специфічних ситуацій)) [14], реформу Пакту стабільності та зростання, особливо в частині щодо санкційних процедур.

Період, що передував пандемії, також був присвячений розв’язанню питань, які були в довгостроковому періоді непередбачуваними та незапланованими для керівництва ЄС. Багато часу, зусиль було витрачено на реалізацію Угоди щодо виходу Великої Британії з ЄС. Вирішення цього питання, безкінечні процедури узгоджень, пояснень, обґрунтувань відволікали управлінців, ламали порядки денні, порушували регламенти, які були напрацьовані ЄС протягом багатьох років.

У 2020 р. ЄС ввійшов з незатвердженим бюджетом, але зі зрозумілими графіками роботи законодавчих та виконавчих органів об’єднання щодо Стратегічного порядку денного до 2024 р.

У лютому 2020 р. на позачерговому саміті Європейської Ради головною темою дискусії був пошук бюджетної рівноваги, яка була зруйнована скороченням фінансування у зв’язку з брекзітом (мінус 75 млрд євро). Крім того, інноваційні «зелені» пропозиції також потребували грандіозного фінансування. Рада не підтримала ані пропозицію Ш. Мішеля (1,095 трлн євро/ 1,074 % валового національного доходу держав-членів ЄС), ані пропозицію У. фон дер Ляйен (1,135 трлн євро/1,11 %), ані окрему пропозицію 4-х (Австрія, Данія, Нідерланди, Швеція (1,022/1,0 %), ні Європейського Парламенту (1,36/1,334 %).

Бюджетні проблеми не були розв’язані, ситуація з коронавірусом поки не була чіт-

ко визначеною, тому Європейська Комісія та Європейська Рада працювали згідно з установленим порядком денним. Кількість осіб, які захворіли, зростала з кожним днем.

Але вже в березні 2020 р., коли прийшло усвідомлення, що потрібні спільні зусилля, необхідна координація діяльності з метою запобігання хворобі та підтримки економіки ЄС, відбулися три позачергові сесії Європейської Ради.

Засідання Європейської Ради від 10.03.2020 р. потрібно визначити як початок скоординованих дій усіх інституцій ЄС.

На цьому засіданні були визначені чотири пріоритети: 1) обмеження розповсюдження вірусу; 2) забезпечення медичним обладнанням та витратними матеріалами, у т. ч. через спільні закупівлі; 3) стимулювання досліджень, у т. ч. на розробку вакцини за рахунок коштів ЄС; 4) проведення заходів щодо підтримки економіки, а саме підтримки ліквідності, допомоги малому та середньому бізнесу, окремим секторам економіки. «Держави-члени погодились, що здоров'я наших громадян є головним пріоритетом, і що заходи повинні базуватися на науці та медичних порадах. Заходи повинні бути пропорційними, щоб вони не мали надмірних наслідків для нашого суспільства в цілому», — відмітив Ш. Мішель, президент Європейської Ради [16]. Лідери ЄС наголосили на важливості активізації дослідницьких зусиль. Для цього Європейська Комісія мобілізувала 140 мільйонів євро коштів та відібрала 17 проєктів.

Березень 2020 р. в ЄС відзначився яскравими проявами визнання окремими державами національних потреб пріоритетними над загальноєвропейськими, в першу чергу це було пов'язано товарами цільового призначення (засоби індивідуальної безпеки та лікарські засоби). Дефіцит цих товарів призвів до запровадження національних обмежень, на які дуже вчасно відреагувала Європейська Комісія, яка розробила спеціальні ініціативи, спрямовані на збереження єдиного внутрішнього ринку та мобілізацію відповідних бюджетних резервів ЄС.

Наступний саміт Європейської Ради, який відбувся 17.03.2020 р., вирішив питан-

ня закриття кордонів (крім спеціально оголошених випадків), запровадження підтримки компаній, які займаються розробками вакцин, були оголошені перші кроки щодо забезпечення повернення із закордону громадян країн ЄС та фінансування цього процесу, прийнято рішення щодо реалізації політики оперативного реагування на зміни в економіці із застосуванням фондів ЄС, були розглянуті можливості відмови від жорсткого використання вимог Пакту стабільності та зростання. Лідери були зосереджені на: обмеженні поширення вірусу; забезпеченні медичним обладнанням та витратними матеріалами, з особливою увагою до масок та респіраторів; сприянні дослідженням, включаючи дослідження вакцини; подоланні соціально-економічних наслідків; допомозі громадянам, які опинились у третіх країнах. Лідери запропонували Європейській Комісії постійно й уважно стежити за економічним та фінансовим розвитком та негайно адаптувати скоординовану політичну реакцію до ситуації, що швидко змінюється. Вони також підтримали різні ініціативи Європейської Комісії у сферах єдиного ринку, такі як адаптація правил державної допомоги й використання гнучкості, передбаченої Пактом стабільності та зростання, та звернення до бюджету ЄС [17].

Засідання Європейської Ради 26 березня 2020 р. відбувалося, коли майже в усіх країнах ЄС був запроваджений локдаун (крім Швеції).

Згідно зі Спільною заявою членів Європейської Ради, головними пріоритетами ЄС є: 1) виконання рекомендацій Європейського центру профілактики та контролю захворювань; 2) тимчасове закриття кордонів; 3) забезпечення повернення громадян; 4) забезпечення функціонування ринків необхідних товарів та послуг; 5) широке інформування громадян.

Дуже велика увага була приділена технічним питанням, пов'язаним із повним забезпеченням лікарень необхідними ресурсами, прийнято рішення про збільшення бюджету стратегічного резерву, стимулювання процесів розробки вакцини.

Головні фінансові рішення: погоджена підтримка державних систем охорони здоров'я, фінансова допомога країнам, які мають додаткові потреби, дозволено направляти кошти на вирішення економічних проблем навіть у випадку зростання дефіцитів бюджетів, прийнято рішення щодо виділення 37 млрд євро в межах політики згуртування для подолання кризи. «Ми вітаємо керівні принципи Комісії щодо перевірки прямих іноземних інвестицій та закликаємо держави-члени вжити всіх необхідних заходів для захисту стратегічних активів та технологій від іноземних інвестицій, які можуть загрожувати законним цілям державної політики. Це сприятиме стратегічній автономії ЄС під час кризи та пізніше» [18].

Протягом березня 2020 р. дуже напружена робота Європейської Комісії принесла конкретні результати: оголошено про підтримку ліквідності малих та середніх підприємств, 13 березня був оголошений Перший інвестиційний пакет ініціатив, 2 квітня — Другий пакет, ресурси Фонду солідарності були відкриті для країн-членів ЄС, які найбільш постраждали від коронавірусу (розмір коштів на боротьбу з пандемією склав 800 млн євро), було визначено, що усі інші Фонди, які існують у бюджеті ЄС, дозволено використовувати для боротьби з коронавірусом.

19 березня 2020 р. був прийнятий тимчасовий рамочний порядок здійснення державної підтримки економіки, який дозволив державам-членам ЄС фінансувати підприємства, що мають труднощі у зв'язку з пандемією. Європейська Комісія визначила, що рівень допомоги не буде вступати в протилежність із загальним правилом обмежень на державну допомогу у зв'язку з тим, що пандемія віднесена до виключних випадків. Крім того, був передбачений скорочений порядок процедур узгодження та прийняття рішення про надання допомоги.

16.04.2020 р. в Брюсселі відбулася позачергова сесія Європейського Парламенту, яка була присвячена розв'язанню питань пандемії. Результатом її роботи стали рішення щодо розробки пакету заходів щодо

відновлення економіки ЄС, який базується на використанні фінансових інструментів бюджету ЄС, створенні загальноєвропейської системи страхування від безробіття, формування фонду солідарності в боротьбі з коронавірусом, який має опікуватися національними системами охорони здоров'я. Значна увага була приділена необхідності реформування системи управління, а саме необхідності поширення повноважень відповідальних осіб, з метою скорочення строків прийняття рішень та реалізації необхідних дій. Європейський Парламент наголосив на необхідності створення спільного європейського механізму охорони здоров'я. Було виділено 3 млрд євро національним системам охорони здоров'я для покриття поточних потреб (в межах інструменту невідкладної допомоги), затверджена інвестиційна ініціатива, яка включає спеціальні заходи з метою прискореного використання ресурсів у межах Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду та Фонду згуртування.

Наступне засідання Європейської ради, яке відбулося 23.04.2020 р., було присвячене затвердженню документів відновлення економіки ЄС, серед них Європейська дорожня карта щодо скасування заходів стримування COVID-19 (рекомендації за напрямками, які координуються на рівні ЄС), Дорожня карта відновлення. У Дорожній карті відновлення зафіксовані головні принципи «всебічного плану відновлення з кінцевою метою побудови більш стійкої та справедливої Європи», серед них: 1) солідарність, згуртованість та зближення («Ми повинні забезпечити рівне ігрове поле для всіх. Діючий єдиний ринок вигідний всім громадянам ЄС»); 2) гнучкість, спритність, еволюційність; 3) всеохоплення та залучення усіх зацікавлених сторін, дотримуючись принципу субсидіарності; 4) повна підтримка цінностей та прав ЄС [19].

Визначено чотири головні сфери середньо- і довгострокових «колективних і рішучих дій» для повного відновлення ЄС: 1) «повністю функціонуючий та пожвавлений спільний ринок» (на підставі відновлення

ланцюгів створення вартості та постачання, реалізації програм «зеленого переходу» та цифрової трансформації, що допоможе створити робочі місця, проведення динамічної промислової політики, підтримки МСП та стартапів, ефективного аналізу прямих іноземних інвестицій, побудови більш еластичної інфраструктури для подолання непередбачених подій, зокрема у секторі охорони здоров'я, посилення майбутнього антикризового управління); 2) «безпрецедентні інвестиційні зусилля» (інвестиційні зусилля типу Маршалла, щоб сприяти відновленню, включаючи державні інвестиції та мобілізацію приватних інвестицій, в першу чергу в зелений та цифровий перехід та Політику згуртування та Спільну аграрну політику); 3) глобальні дії (відновлення торгових потоків та шляхів постачання, надання допомоги країнам, які цього потребують); 4) функціонуюча система управління («установи та держави-члени повинні співпрацювати найбільш ефективно і з повним дотриманням принципу субсидіарності. ЄС має бути все більш ефективнішим; це означає покращення виконавчої спроможності та координоване управління кризами»).

У квітні 2020 р. з бюджету ЄС виділено 1 млрд євро у формі гарантії на кошти Європейського фонду стратегічних інвестицій (Фонд створений в рамках Плану Юнкера для гарантування виконання довгострокових проектів) для надання допомоги малим та середнім підприємствам. Розпорядником цієї допомоги призначено Європейський інвестиційний фонд. Він має здійснювати взаємодію з банками, що надають ліквідність. Очікується, що європейські гарантії дозволять мобілізувати 8 млрд євро оборотного капіталу та підтримати не менше 100 тис. малих і середніх підприємств у ЄС.

8 травня 2020 р. міністри економіки та фінансів країн-членів ЄС досягли остаточної домовленості щодо проведення Програми допомоги в умовах пандемії. Було заплановано, що Програма буде фінансуватися з коштів Європейського стабілізаційного механізму. Кредитні лінії відкриваються з 15 травня для країн Єврозони

в розмірі до 2 % їхнього ВВП, крім того, розподіл коштів не буде підпорядковуватися моніторингу зі сторін Європейської Комісії, але підлягати перевірці з боку Європейського семестру [21].

19 травня 2020 р. Рада з економічних та фінансових питань ЄС підтримала проект регламенту, що створює тимчасову систему перестрахування виплат в зв'язку з безробіттям (пом'якшення ризиків безробіття в надзвичайних ситуаціях — SURE). У рамках SURE пільгові кредити на загальну суму до 100 млрд євро можуть бути створені в державах-членах для фінансування національних програм зайнятості [19]

27 травня 2020 р. Європейська Комісія прийняла рішення щодо формування фонду в розмірі 750 млрд євро, в основному з грантів, які не потребують відшкодування, для подолання найглибшої рецесії в історії ЄС. «Цей Фонд оздоровлення включатиме загальну суму 500 мільярдів євро, наданих державам-членам через гранти, та додаткові 250 мільярдів євро за вигідними позиками... Фонд оздоровлення у розмірі близько 5,3 % ВВП ЄС буде спрямований на спад, який, як очікується, досягне в цьому році — 7,4 % ВВП в ЄС, порівняно зі зниженням на — 4,3 % у 2009 році, найгіршому році Великої Рецесії. Але для порівняння, ресурси значно перевищать стимул, запланований Комісією у листопаді 2008 року для виходу з кризи 2008–2010 років... Щоб отримати доступ до коштів держави-члени повинні представити плани реформ та інвестицій, узгоджені з пріоритетами ЄС та рекомендаціями, виробленими виконавчим органом ЄС для окремих країн» [20].

Таким чином, три місяці напруженої роботи головних законодавчих та виконавчих органів ЄС призвели до позитивних результатів. І хоча економіка продовжувала падіння (табл. 1), однак мобілізація ресурсів дозволила підтримати систему охорони здоров'я, профінансувати програми щодо розробки вакцини, не допустити соціального колапсу.

Пандемія відклала проведення запланованої на 2020 р. Конференції щодо майбут-

Зміни ВВП ЄС (28 країн до 01.01.2020 р., 27 країн з 01.01.2020 р., порівняно з кварталом попереднього року/порівняно з попереднім кварталом) [1; 2]

Параметр	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
ВВП ЄС 2018	—	+0,5/+2,3	+0,3/+1,8	+0,5/+1,8
ВВП єврозони 2018	—	+0,5	+0,1	+0,5
ВВП ЄС 2019	+0,6/1,6	+0,2/+1,3	+0,3/+1,8	+0,1/+0,4
ВВП єврозони 2019	+0,5	+0,2	+0,2	+0,1
ВВП ЄС 2020	-3,3/-2,5	-13,8/-11,2	-4,0/+11,7	-4,6/-0,5
ВВП єврозони 2020	-3,8	-14,6/-11,6	-4,1/+12,5	-4,9/-0,7
ВВП ЄС 2021	-1,7/-0,4	—	—	—
ВВП єврозони 2021	-1,8/-0,6	—	—	—

нього Європи, яка мала тривати два роки, підтвердити головні принципи ЄС, закріпити солідарність в рішеннях в політичній та економічній сферах, визначити політику об'єднання в середньостроковій та довгостроковій перспективі

Наприкінці травня 2020 р. почалося повернення системи управління до планової діяльності. Головним завданням для Європейської Комісії залишився бюджет ЄС на 2021–2027 рр., попередній проєкт якого мав суттєво змінитися та відповідати новим викликам, пов'язаним з необхідністю відновлення після пандемії. Європейська Комісія з урахуванням досвіду березня-травня 2020 р. була націлена на збереження існуючих ключових програм та широке використання правил гнучкості, а саме можливість зміни напрямів фінансування у випадку необхідності, які були дуже ефективними в період погіршення ситуації у сфері охорони здоров'я. Новий бюджет мав враховувати: затверджений квітневою Європейською Радою пакет на суму 540 млрд Євро (240 млрд євро кредитів за лініями Європейського стабілізаційного механізму, 200 млрд євро гарантій від Європейського інвестиційного банку та 100 млрд євро запозичень від Тимчасового інструменту пом'якшення ризиків безробіття в екстрених ситуаціях (SURE)), новий інструмент відновлення економіки ЄС (An emergency European Recovery Instrument «Next Generation EU»), який формується за рахунок тимчасового збільшення відраху-

вань до бюджету ЄС до 2 % валового національного доходу. Завдання Європейської Комісії — залучити 750 млрд євро, за рахунок яких мають реалізовувати пріоритетні програми.

На саміті Європейської Ради 17–21 червня 2020 р. бюджет ЄС на 2021–2027 рр. був затверджений в розмірі 1,074 трлн євро, крім того, планується сконцентрувати 750 млрд євро у вигляді спеціального фонду Next Generation EU, за рахунок якого має реалізовуватися трирічний план боротьби з економічними наслідками пандемії. Велика увага була приділена процедурам забезпечення належного управління та використання фонду відновлення економіки [22].

Більшість сесій Європейського Парламенту протягом літа частково були присвячені прийняттю рішень щодо подолання наслідків пандемії, відновлення докризового статусу наднаціональних структур у прийнятті рішень. На сесії 8–10 липня почалося обговорення стратегії створення загальноєвропейського союзу охорони здоров'я, встановлення мінімальних стандартів якості, покращення лікарняної інфраструктури. Розглядалося питання створення загальноєвропейського кризового механізму захисту здоров'я (European Health Response Mechanism, EHRM) з метою створення системи координації медичних резервів.

23 липня відбулося позачергове засідання Європейського парламенту, на якому відбулося обговорення варіанту бюджету, що

був погоджений Європейською радою. Більшістю голосів резолюція щодо підтримки бюджету була прийнята (465 голосів — за, 150 — проти; 67 — утрималися). Процес обговорення чітко визначив протиріччя між більшістю членів парламенту, які підтримують процеси подальшої конвергенції, та керівництвом країн-членів ЄС, які відстоюють національні інтереси.

1–2 жовтня був проведений спеціальний саміт Європейської Ради, одним з головних питань знову стала пандемія, а саме координація діяльності щодо тестування, підготовки до майбутньої вакцинації населення. Крім того, потребували узгодження проблемні питання щодо бюджету на 2021–2027 рр. Серед рішень: розмір бюджету 1 074,3 трлн євро, напрямки витрат: єдиний ринок, інновації та діджиталізація; згуртованість, стійкість та цінності; природні ресурси та довкілля; міграція та управління кордонами; безпека та оборона; сусідство і світ; європейське державне управління [23].

19 листопада Європейська Рада розглядала відповідно до порядку денного питання щодо доступності вакцин, підтримки та пропаганди вакцинації, послідовності зняття обмежень щодо пересування

У 2020 р. Європейська Рада завершила свою роботу у грудні, визначила намір бути «твердо налаштованою стояти разом у цій важкій ситуації» та прийняла рішення щодо вакцинації, розв’язання проблем підвищення стійкості системи охорони здоров’я. Було визнано значною проблемою низьку швидкість розгортання вакцинації, тобто фактичне невиконання загальноєвропейської стратегії [24].

На пленарній сесії Європейського Парламенту 14–18 грудня 2020 р. був прийнятий бюджет ЄС на 2021–2027 рр. В узгоджений влітку варіант були внесені незначні зміни, збільшено фінансування десяти головних програм ЄС на 15 млрд євро, у тому числі у три рази на розвиток системи охорони здоров’я. Важливе значення для відновлення економіки та соціальної сфери мало рішення щодо підтримки значно постраждалих регіонів за рахунок виділення коштів зі структурних фондів ЄС в розмірі 47,5 млрд євро.

Був затверджений регламент, згідно з яким мають реалізовуватися програми допомоги у постпандемічному відновленні [25].

Висновки. Таким чином, 2020 р. був достатньо складним для Європейського Союзу:

1) для країн-членів, деякі з яких понесли великі непоправні втрати під час пандемії, для системи управління об’єднанням, яка мала суттєво змінитися та навчитися швидко реагувати на зміни в зовнішньому середовищі, для лідерів ЄС, які мали та в більшості випадків підтвердили свою компетентність;

2) перший квартал 2020 р. був найбільш невдалим, серед головних провалів: інертність ЄС в наданні допомоги Італії, закриття кордонів поодинокими країнами ЄС без узгодження з Європейською Комісією, «крадіжки» обладнання та витратних матеріалів деякими країнами-членами ЄС з метою забезпечення національної системи охорони здоров’я, тобто визнання окремими державами національних потреб пріоритетними над загальноєвропейськими;

3) починаючи з березня 2020 р. законодавчі та виконавчі органи ЄС проявили спроможність вчасно реагувати, організувати ефективно та термінове прийняття рішень, мобілізувати кошти, одночасно вирішувати два завдання: збереження здоров’я населення та підтримку економіки. Європейська Комісія вчасно розробила спеціальні ініціативи, спрямовані на збереження єдиного внутрішнього ринку та мобілізацію відповідних бюджетних резервів ЄС, адаптацію правил державної допомоги до нових умов, використання принципу гнучкості, передбаченого Пактом стабільності та зростання, і звернення до бюджету ЄС, надала дозвіл направляти кошти на вирішення економічних проблем навіть у випадку зростання дефіцитів бюджетів, визначила засади перевірки прямих іноземних інвестицій та вжиття усіх необхідних дій для захисту стратегічних активів та технологій від іноземних інвестицій, які можуть загрожувати державній політиці;

4) Європейською Радою та Європейським Парламентом були вчасно прийняті рішення щодо відновлення економіки, які

базуються на використанні фінансових інструментів бюджету ЄС, створенні загальноєвропейської системи страхування від безробіття, формуванні фонду солідарності в боротьбі з коронавірусом, що має опікуватися національними системами охорони здоров'я, реформуванні системи управління, а саме поширенні повноважень відповідальних осіб з метою скорочення строків прийняття рішень та реалізації необхідних дій створення спільного європейського механізму охорони здоров'я;

5) посилилась увага до функціонуючої системи управління («установи та держави-члени повинні співпрацювати найбільш ефективно і з повним дотриманням принципу субсидіарності. ЄС має бути ефективнішим; це означає покращення виконавчої спроможності та координоване управління кризами»). Робота в напрямку удосконалення системи управління має продовжуватися в майбутньому, усім зрозуміло, що найбільші управлінські перепони, з якими зіштовхується ЄС, пов'язані з існуючими процедурами прийняття рішень, які в більшості випадків передбачають консенсус. Обговорення різноманітних документів продовжуються роками, марафони перемовин не призводять до необхідних результатів, рішення відкладаються, у той час, коли країни-конкуренти вміють реалізовувати настанову, що «потрібно бігти з усіх ніг, щоб тільки залишатися на місці, а щоб кудись потрапити, треба бігти як мінімум удвічі швидше». Узгодження бюджетів (багаторічних фінансових планів) відбуваються роками, а результат цієї процедури в деяких випадках кардинально змінює попередньо узгоджені параметри. Протиріччя між «бідними» (16 країн з рівнем ВВП на душу населення, який нижче 90 % в середньому по ЄС, а саме 10 країн Центральної та Східної Європи, Кіпр, Мальта, Іспанія, Португалія, Греція, Хорватія), «багатими», «поміркованими» та «ключовими» (Німеччина, Франція) країнами ЄС зберігаються, звинувачення в утриманні з боку «багатих» супроводжується звинувачуванням «бідних» країн в необґрунтованому запровадженні та використанні пільг «багатими» державами-

членами. Саме тому перманентне удосконалення системи прийняття рішень, механізмів подолання протиріч та досягнення консенсусів у питаннях розвитку та подолання можливих майбутніх криз є безумовною вимогою розвитку.

Список літератури

1. <https://ec.europa.eu/eurostat>.
2. EUROSTAT (2021). GDP down by 0.6 % in the euro area and by 0.4 % in the EU. Available at : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563071/2-30042021-BP-EN.pdf/bf5d61eb-d36f-7fb4-97c8-a9ac2ae134cc?t=1619776447550>.
3. U. S. Department of Commerce (2021). Statement from U. S. Secretary of Commerce Gina M. Raimondo on Q1 2021 GDP Advance Estimate. Available at : <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/04/statement-us-secretary-commerce-gina-m-raimondo-q1-2021-gdp-advance>.
4. National Bureau of Statistics of China (2021). Preliminary Accounting Results of GDP for the First Quarter of 2021. Available at : http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202104/t20210420_1816603.html.
5. <https://www.eiu.com/analysts/yue-su>.
6. Apelblat, M. (2020). Next Generation EU: Ambitious recovery plan with some question marks Brussels Times. 1 June 2020. Available at : <https://www.brusselstimes.com/all-news/eu-affairs/114639/next-generation-eu-ambitious-recovery-plan-with-some-question-marks>.
7. Герке Л. Как Европа отреагировала на новый бюджет ЕС и сделки с фондом восстановления коронавируса. 21.07.2020. URL : <https://www.politico.eu/article/madness-and-historic-day-europe-reacts-to-the-budget-deal>.
8. Веселовський А. І., Александров О. С., Орлик В. В. Вплив пандемії COVID-19 на розвиток глобальних процесів розвитку системи міжнародних відносин : аналітична записка / Національний інститут економічних досліджень. URL : <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-05/covid-i-globalni-procesy-1.pdf>.
9. Тодоров І., Тодорова Н. Міжнародні відносини на тлі COVID19-пандемії. *Геопо-*

літика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. 2020. Вип. 1 (24), 2020, С. 18–26.

10. Фахурдінова М. Коронавірус і єдність у ЄС: вчитись на помилках держав має і Україна. *День*, 2020, № 77. URL : <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety-svitovi-dyskusi-yi/koronavirus-i-yednist-u-yes>.

11. Білявський М. Геополітика пандемії: світ після коронавіруса не буде колишнім. Пять сценаріїв / Разумков центр, 2020, 26 березня. URL : <https://razumkov.org.ua/statti/geopolityka-pandemii-svit-pislia-koronavyrusa-ne-bude-kolyshnim-piat-stsenariiv>.

12. Eucouncil (2021). A new strategic agenda 2019–2024. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

13. Europe Daily Bulletin, No. 12346 (11/10/2019).

14. European Committee of the Regions (2020). “EU Budget risks being a failure for people and a gift to populism” warns CoR President Apostolos Tzitzikostas. Available at : <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/EU-Budget-risks-being-a-failure-for-people-and-a-gift-to-populism-warns-CoR-President-Apostolos-Tzitzikostas.aspx>.

15. Eucouncil (2020). Video conference of the members of the European Council, 10 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/03/10>.

16. Eucouncil (2020). Video conference of the members of the European Council, 17 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/03/17>.

17. Eucouncil (2020). Joint statement of the members of the European Council, 26 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020>.

18. Eucouncil (2020). A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>.

19. Valero, Jorge (2020). Commission puts forward massive €750bn stimulus against corona-crisis. Available at : <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-puts-forward-massive-e750bn-stimulus-against-corona-crisis>.

20. Valero, Jorge (2020). ESM corona-loans expected to be available from May 15. Euractiv, 9 May 2020. Available at : <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/esm-corona-loans-expected-to-be-available-from-15-may>.

21. Eucouncil (2020). COVID-19: Council adopts temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE). Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure>.

22. Charles, Michel (2020). Main results. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21>.

23. Eucouncil (2020). Special meeting of the European Council. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>.

24. Eucouncil (2020). Statement by President Charles Michel at the end of the European Council meeting and Euro summit on 10 and 11 December 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/intervention-du-president-charles-michel-a-l-issue-des-reunions-du-conseil-europeen-et-du-sommet-de-la-zone-euro-des-10-et-11-decembre-2020>.

25. Bulletin Quotidien Europe (BQE). December 2020.

References

1. <https://ec.europa.eu/eurostat>.
2. EUROSTAT (2021). GDP down by 0.6 % in the euro area and by 0.4 % in the EU. Available at : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563071/2-30042021-BP-EN.pdf/bf5d61eb-d36f-7fb4-97c8-a9ac2ae134cc?t=1619776447550>
3. U. S. Department of Commerce (2021). Statement from U. S. Secretary of Commerce

Gina M. Raimondo on Q1 2021 GDP Advance Estimate. Available at : <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/04/statement-us-secretary-commerce-gina-m-raimondo-q1-2021-gdp-advance>.

4. National Bureau of Statistics of China (2021). Preliminary Accounting Results of GDP for the First Quarter of 2021. Available at : http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202104/t20210420_1816603.html.

5. <https://www.eiu.com/analysts/yue-su>.

6. Apelblat M. (2020). Next Generation EU: Ambitious recovery plan with some question marks Brussels Times. 1 June 2020. Available at : <https://www.brusselstimes.com/all-news/eu-affairs/114639/next-generation-eu-ambitious-recovery-plan-with-some-question-marks>.

7. Gerke L. (2020). *Kak Evropa otreagi-rovala na novyi byudzhets ES i sdelku s fondom vosstanovleniya koronavirusa* [How Europe reacted to new EU budget and coronavirus recovery fund deal]. Available at : <https://www.politico.eu/article/madness-and-historic-day-europe-reacts-to-the-budget-deal>.

8. Veselovskyi A. I., Aleksandrov O. S., Orlyk V. V. (2021). *Vplyv pandemii COVID-19 na rozvytok hlobalnykh protsesiv rozvytku systemy mizhnarodnykh vidnosyn* [Infusion of the COVID-19 pandemic on the development of global processes and the development of the system of international services]. Available at : <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-05/covid-i-globalni-procesy-1.pdf>.

9. Todorov, I., Todorova, N. (2020). *Mizhnarodni vidnosyny na tli COVID19-pandemii* [International relations against the background of the COVID19 pandemic]. *Heopolityka Ukrainy: istoriia i suchasnist* [Geopolitics of Ukraine: history and modernity], no. 1 (24), pp. 18–26.

10. Fakhurdinova, M. (2020). *Koronavirus i yednist u YeS: vchytys na pomylkakh derzhav maie i Ukraina* [Coronavirus and unity in the EU: Ukraine also has to learn from the mistakes of states]. *Den* [Day]. Available at : <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety-svitovi-dyskusi-yi/koronavirus-i-yednist-u-yes>.

11. Biliavskiy, M. (2020). *Heopolityka pandemii: svit pislia koronavirusa ne bude kolyshnim. Piat stsensariiev* [Geopolitics of the

pandemic: the world after the coronavirus will not be the same. Five scenarios]. Available at : <https://razumkov.org.ua/statti/geopolityka-pandemii-svit-pislia-koronavirusa-ne-bude-kolyshnim-piat-stsenariiv>.

12. Eucouncil (2021). A new strategic agenda 2019–2024. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

13. Europe Daily Bulletin, No. 12346 (11/10/2019).

14. European Committee of the Regions (2020). “EU Budget risks being a failure for people and a gift to populism” warns CoR President Apostolos Tzitzikostas. Available at : <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/EU-Budget-risks-being-a-failure-for-people-and-a-gift-to-populism-warns-CoR-President-Apostolos-Tzitzikostas.aspx>.

15. Eucouncil (2020). Video conference of the members of the European Council, 10 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/03/10>.

16. Eucouncil (2020). Video conference of the members of the European Council, 17 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/03/17>.

17. Eucouncil (2020). Joint statement of the members of the European Council, 26 March 2020. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020>.

18. Eucouncil (2020). A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>.

19. Valero, Jorge (2020). Commission puts forward massive €750bn stimulus against corona-crisis. Available at : <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-puts-forward-massive-e750bn-stimulus-against-corona-crisis>.

20. Valero, Jorge (2020). ESM corona-loans expected to be available from May 15. Euractiv, 9 May 2020. Available at : <https://>

www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/esm-corona-loans-expected-to-be-available-from-15-may.

21. Eucouncil (2020). COVID-19: Council adopts temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE). Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure>.

22. Charles, Michel (2020). Main results. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21>.

23. Eucouncil (2020). Special meeting of the European Council. Available at : <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>.

24. Eucouncil (2020). Statement by President Charles Michel at the end of the European Council meeting and Euro summit on 10 and 11 December 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/intervention-du-president-charles-michel-a-l-issue-des-reunions-du-conseil-europeen-et-du-sommet-de-la-zone-euro-des-10-et-11-decembre-2020>.

25. Bulletin Quotidien Europe (BQE). December 2020.

Objective. *The objective of the article is the evaluation of the strategy and management decisions of the European Union in the context of the 2020 pandemic, identification of the main advantages and disadvantages.*

Methods. *The following general scientific methods and techniques of cognition are used in the research process: theoretical generalization and comparison, analysis and synthesis, induction and deduction, grouping, abstraction.*

Results. *The study identifies the features of EU governance in the run-up to the pandemic (approval of the Strategic Agenda, which includes protection of citizens and freedoms, development of the economic base, creation of a greener, fairer and inclusive future, promotion of European interests and values in the world; UK with the EU; preparation of the EU budget), decision-making mechanisms by EU legislative and executive institutions are defined, namely by the European Council (setting priorities (limiting the spread of the virus, providing medical equipment and supplies, stimulating research, supporting economic measures, roadmap) recovery), approval of mechanisms for concerted action, adaptation of state aid rules, resolution of technical issues), by the European Commission (preparation of business support rules, formation of the First and Second investment packages, redistribution of the Fund jointly and severally (preparation of budget proposals), by the European Parliament (approval of packages of measures for the recovery of the EU economy, new approaches to the formation of health care and unemployment insurance systems, improvement of hospital infrastructure, etc.). The main changes in the European legislation aimed at overcoming the consequences of COVID 19 and the formation of a recovery strategy are identified, shortcomings (inertia in making urgent decisions) and advantages of EU governance processes in 2020 (timely response (from April 2020), high level coordination of actions, rapid adaptation of EU rules to new requirements, comprehensive use of the principle of flexibility, use of mechanisms for protection of strategic assets, etc.) are analyzed.*

Key words: *European Union, pandemic, strategy, European Commission, European Council, European Parliament, COVID 19, EU member state, policy, decision, GDP, budget.*

Надійшла до редакції 04.05.2021