

Розділ 6

ВПЛИВ ПОЛІТИКИ РОЗШИРЕННЯ НА ПРОЦЕСИ РОЗБУДОВИ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У КЕРІВНИХ ОРГАНАХ ЄС: ІНСТИТУЦІЙНІ ВИМІРИ (Кузьмін Денис)

Інституціональна реформа 1990-х років (Маастрихтський договір 1992 року, Амстердамський — 1997 року, Ніццький — 2001 року, Лісабонський 2009 року) безпосередньо пов'язана як із розширенням Європейського Союзу (ЄС), так і з інтенсифікацією процесів поглиблення інтеграції. Європейська інтеграція як процес постійного удосконалення системи інститутів, є основним вектором, що формує сучасну Європу. Крім того, від розвитку ЄС і його відносин із найближчим оточенням багато у чому залежить майбутнє Європейського континенту, а у певній мірі й всієї системи міжнародних відносин. Утім, протягом останніх двох десятиліть у ЄС спостерігалася певна криза інституціональної системи. Зокрема, у рамках сучасного Євро-союзу (ЄС-27) змінилися процеси прийняття рішень і законотворчий механізм. Зміна законотворчого процесу в разі розширення Європейського Союзу була передбачена проектом Конституції, розробка і спроба ратифікації якої стали одною із найважливіших складових інституціональної реформи ЄС.

6.1. ПОЛІТИКА РОЗШИРЕННЯ ЄС НА ТЛІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Ще з 60-х років ХХ століття серед експертів та політиків у ЄС почалися розмови про концептуальне оформлення ідеї незупинного процесу розширення головного інтеграційного об'єднання Європи. Це було пов'язано з двома спробами Великобританії приєднатися до тодішнього ЄС і неухильним спротивом Франції та персонально президента Шарля де Голля. Вважається, що він сприймав Європейське економічне співтовариство (ЄЕС), а разом із ним і Раду Європи, і За-

хідноєвропейський Союз, як поле для реалізації французьких національних інтересів. Покинувши статус світової колоніальної імперії Франція та голлісти почали сприймати себе як загальноєвропейських лідерів; європейський континент став головним пріоритетом зовнішньої політики Франції. Тому у 1950–1960-і роки Франція стала головним мотором євроінтеграційних процесів. ЄС та Спільний ринок наприкінці 1960-х років демонстрували свою явну ефективність і неможливість доступу на ринки Великобританії та інших країн Європи викликала незадоволення великого бізнесу. Після відставки де Голля стало зрозуміло, що вето на вступ Великобританії більше не буде, але новий президент Жорж Помпідю не збирався полишати концепцію французького лідерства у Європі і тем більше наочно демонструвати поступки Великобританії. Інститути ЄС та теоретичне обґрунтування європейської інтеграції стали йому в нагоді.

На історичному саміті ЄС у Гаазі у 1969 році Ж. Помпідю, за підтримки інших країн, проголосив доктрину розвитку ЄС «Завершення, поглиблення та розширення». Тобто, європейська інтеграція як об'єктивний процес стала основою розвитку континенту. Треба було завершити розпочате Римськими угодами 1956 року, поглибити інтеграцію і, головне, почати розширення ЄС. Розширення стало невід'ємною частиною всіх інших процесів євроінтеграції; справа була навіть не в Британії, а в новому підході до розвитку ЄС.

Цей підхід і досі є актуальним, і саме він пояснює всі вагання сучасного ЄС при прийомі нових членів. Кожна нова хвиля розширення має бути обов'язково пов'язана з внутрішньою трансформацією самого ЄС та наявністю можливостей для такої трансформації; чи-їхось економічних чи геополітичних інтересів усередині ЄС для початку розширення замало.

Першими на вступ до ЄС подали заявки Великобританії, Ірландія, Данія та Норвегія. Головними переговорниками від ЄС стали керівники євроінституцій, що відразу піднесло їх дипломатичну роль. Хоча остаточне рішення закріплено за країнами, федералісти святкували перемогу. Відбувся не просто черговий франко-британський альянс для керування Європою, а піднесення загальноєвропейського інтеграційного об'єднання.

На перший погляд, «розширення» та «поглиблення» — це два відносно відокремлені, але тісно пов'язані процеси, що визначають розвиток європейської інтеграції та розбудову загальноєвропейських інституцій. Якщо у 1960–1970-х роках під «поглибленням» розумілася

економічна інтеграція, то тепер це вже є цілою низкою напрямків, де є всі підвалини та інституційна інфраструктура для «поглиблення». Це політична і дедалі більше зовнішньополітична інтеграція. Чим ширше поле для «поглиблення», тим складніше іде процес «розширення». «Розширення» навіть пригальмовує «поглиблення», бо чим більше різномірних країн, із різним економічним рівнем, тим складніше «новачкам» долучитися до просунутих форм інтеграції. З іншого боку, саме процес розширення потребує тих чи інших інституційних змін, на які старим країнам було би складніше наважитись у іншій ситуації.

Традиційно виокремлюються декілька принципів підходів до співвідношення процесів розширення та поглиблення.

Прихильники міжурядового та частково неофункціоналістського підходу вважають, що розширення ЄС має бути пріоритетом. Воно само по собі буде стабілізувати нові країни, розширить загальний ринок та можливості корпорацій та банків із більш розвинених країн на ньому. І те, що постійне розширення ускладнює реальне підсилення наднаціональних інститутів та гальмує створення федералістського ЄС, навіть не є поганим (Verdun, & Croci, 2005, p. 26). До такої позиції традиційно була схильна Великобританія. Зараз такої ж позиції тримаються скандинавські країни, частково Нідерланди, країни Центрально-Східної та Південно-Східної Європи.

Інший підхід, який коріниться у класичному функціоналізмі, проголошує пріоритет поглиблення інтеграції, яке перетворює ЄС у сильний економічний та політичний союз. При цьому розширення має проходити повільно та поетапно. Така позиція значною мірою характерна для політиків Франції, Іспанії, Португалії, Греції та Ірландії.

До третьої групи можна віднести експертів та політиків, які розглядають поглиблення як засіб для розширення. Тут важко однозначно ідентифікувати чітке теоретичне підґрунтя. З точки зору Грехема Авері та Фрейзера Камерона, це відлуння базового федералізму з елементами неофункціоналізму 1970–1980-х років, а також комунікативізму. Прихильники такого підходу вважають, що, з одного боку, неможливо допускати розмивання успіхів інтеграції, а з іншого, розширення має проходити ефективно. Така точка зору найчастіше висловлюється у Німеччині, Італії, Австрії, Бельгії.

Останнім часом все частіше точки зору змішуються. Наприклад, Німеччина солідаризується з Францією з приводу необхідності не поспішати з розширенням та проводити ретельнішу підготовку (Avery, & Cameron, 1999, p. 18).

Не рідкістю є значний вплив на проблему прийняття рішення про розширення політичного чи міжнародно-політичного чинника. Чинник «холодної війни» був важливим тригером для прискореного рішення по т.зв. середземноморському розширенню. У результаті фінансово-економічної кризи 2008–2009 років ці країни виявилися найслабкішими у ЄС. Для історичного розширення на Схід був свій варіант впливу зовнішнього чинника. Там було бажання назавжди закріпити демократичну модель розвитку та покінчити з усіма наслідками соціалістичного періоду. Демократія та ринкова економіка не тільки як практичні явища, але і як певна ідеологія, набули історичного значення «повернення до Європи» для країн Центральної та Південно-Східної Європи. Політика розширення ЄС із системою критеріїв, фінансування, контролем над виконанням реформ та структурних змін стала найважливішим чинником трансформації країн, що вступили у 2004 р. Європейські інститути виявилися готовими до такого складного процесу, бо спиралися на сталу традицію еволюції інститутів у контексті кожного нового розширення.

Найбільш значній — східній — передувало ще чотири хвилі розширення Європейського Союзу. Причому, при кожній хвилі європейське співтовариство вимушене було долати труднощі, що відповідали характеру держав, які приймалися, загальним політичним і економічним реаліям Європи та світу. Так, включення до свого складу в 1972 році Великої Британії, Данії, Норвегії (яка, однак, незабаром вийшла зі складу співтовариства) та Ірландії зажадало серйозної роботи щодо узгодження сільськогосподарської, промислової політики, всього комплексу зовнішньої політики та інституціонального балансу. Економічні проблеми обумовлювалися великими амбіціями цих вельми розвинених в промисловій та сільськогосподарській сферах країн. В області політики треба було прилаштувати до інтересів спільноти лідерські та в цілому анти-континентальні амбіції Великої Британії (сьогодні, коли Британія вийшла з ЄС, можна прослідкувати не тільки її історію у складі Євросоюзу, але й еволюцію загальноєвропейських інститутів, їх стійкість як під час розширення, так і під час виходу певних країн) (Varwick, & Lang, 2007, p. 61).

Середземноморське розширення, яке відбулося у 1980-ті роки складалося з двох етапів: приєднання у 1981 році Греції, а у 1986 році Іспанії та Португалії. Це розширення вимагало вирішення проблеми суміщення в одній інтеграційній структурі держав з різним рівнем економічного розвитку. Потрібно було створення специфічних

механізмів регуляції, які б сприяли підтягуванню цих країн до рівня спільноти.

У 1995 році відбулося розширення ЄС за рахунок країн, що входили в зону ЄАВТ — Австрії, Швеції та Фінляндії. Традиційний нейтралітет цих держав, відповідно, виніс на порядок денний питання спільної зовнішньої політики безпеки і оборони. Це успішне розширення, що відбулося менш болісно для економіки ЄС, викликало найбільшу кількість політичних суперечок, не тільки тому, що безпосередньо просувало розширення в зону впливу колишнього СРСР, а й істотно зрушувало баланс міжнародних відносин на континенті. Зокрема, на цьому етапі постало питання про подальшу доцільність нейтрального статусу держав і загалом співвідношення інститутів європейського та євроатлантичного безпекового простору.

Аналітики не схильні виділяти факт приєднання НДР, що стався у 1990 році у якості окремого етапу розширення ЄС на Схід. Цю подію подають переважно як об'єднання двох німецьких держав у рамках ЄС. На наш погляд, той факт, що Східна Німеччина була державою «соціалістичного табору», заслуговує виокремлення цієї події як мінімум у якості початкового етапу східного розширення Євросоюзу (чи як його «пілотного проекту»). Цей факт дуже показовий і за якістю результату — перетворення однієї з найрозвинутіших індустріальних соціалістичних країн на дотаційний регіон ЄС. Можливо саме деякі негативні наслідки східного розширення змушують єврооптимістів обходити стороною досвід НДР — колишньої соціалістичної країни, на сьогоднішній день найбільш глибоко інтегрованої в ЄС.

Як би успішно з точки зору лідерів ЄС не проходили попередні хвилі його розширення, вони вели до зміни геометрії всієї євроінтеграційної структури, де-факто, до створення «Європи різних швидкостей» (Avery, & Cameron, 1999, p. 24). Власне, процес розширення і «східна політика ЄС» не завжди були ідентичними поняттями. Незважаючи на те, що Євросоюз додав адаптаційні вимоги в свою східну політику відразу після зміни політичних курсів у цих країнах, рішення про їх прийняття до свого складу в якості повноцінних членів пережило ще ціле десятиліття. Поєднання понять «розширення» і «східна політика ЄС» відбулося тільки після саміту в Ніцці, на якому було прийнято остаточне рішення щодо прийняття нових країн і виникла необхідність створення стратегії відносин зі східними сусідами вже нинішнього ЄС. Одним із ключових питань, яке і досі не вирішено остаточно — це пристосування інститутів ЄС, системи голосування

та її формування до більшої кількості країн, причому з різним економічним рівнем розвитку та укорінення демократичних засад у суспільствах. Спочатку, координована «східна політика» ЄС проводилася за схемою зовнішньоторговельної, зовнішньоекономічної політики, характерної для західної політики диференціації 1970–1980-х років. Її пріоритетами були три найбільш розвинені в економічному відношенні і реформаторські налаштовані в політичному плані країни Східної Європи — Угорщина, Польща та Чехословаччина. Підвищеною увагою ЄС користувалася і найбільш розвинена республіка колишньої СФРЮ — Словенія. Однак, після північної хвилі розширення, прискорена динаміка взаємин поширилася і на три республіки Балтії.

1990-і роки характеризувалися, з одного боку, посиленням фінансової підтримки регіону в рамках програм PHARE і TACIS, підвищенням вимогливості до країн-реципієнтів, а з іншого, повною невідповідністю окреслення меж першого кола східного розширення. Від вироблення послідовної адаптаційної політики Євросоюз постійно відволікали внутрішні суперечності, які збіглися в часі з масштабністю завдань щодо власного внутрішнього реформування. Крім того, відродилася боротьба між трансатлантичною і пан'європейською ідеями. Розширення НАТО і ЄС відбувалося практично паралельно і формально не залежало одне від одного. Але історичне п'яте розширення на Схід відбулося тільки після вступу кожної із країн-кандидатів до НАТО. У цьому полягала суттєва відмінність від четвертого розширення. Фактично, ЄС і НАТО виконали функцію інституціонального доповнення. Більшість країн ЄС у 2004 р. були членами Північноатлантичного Альянсу і рішення про розширення приймали одні й ті самі керівники. Порівняльний аналіз критеріїв вступу до НАТО та ЄС свідчить про їх спорідненість. Вступаючи до НАТО країни, що вже вели перемовини про вступ до ЄС, фактично підтверджували виконання доброї половини необхідних критеріїв та здійснювали важливу внутрішню стратегію повернення до «західного співтовариства». Завдяки розширенню Альянсу ЄС, як міжнародна організація підсилювала стійкість своїх інституціональних змін.

До середини 1990-х рр., коли пройшли перші відповідні реакції спочатку на розпад СРСР, а потім на складнощі розвитку на пострадянському просторі, складалося враження, що ЄС почав втрачати імпульси, придбані ним після розвалу соціалізму у Центральній та Східній Європі і затвердив саме себе в якості центрального інтеграційного ядра Європи.

У цьому світлі рішення, прийняті на Копенгагенському саміті Євросоюзу 1993 року, який став другою після Маастрихта за значимістю епохальною подією в історії розширення Євросоюзу на Схід, можуть розглядатися як радикальний поворот у східній політиці ЄС. На саміті вперше було проголошено, що країни Центральної та Східної Європи можуть стати членами Євросоюзу. Тобто з цього моменту перед країнами-кандидатами була поставлена конкретна кінцева мета з конкретними критеріями для виконання (Bromley, 2001, p. 223).

На Копенгагенському саміті було зроблено спробу окреслити географічні межі можливого розширення ЄС. Окреме рішення приймалось по країнах Балтії. Після саміту почалася підготовка типових Договорів про партнерство та співробітництво для пострадянських країн (крім Балтії), через які країни цього регіону, зокрема Україна, були надовго позбавлені перспективи членства у ЄС та можливості почати переговори про вступ. Після саміту в Копенгагені, з одного боку, ЄС став ближче до країн Центральної та Східної Європи, з іншого, поставивши перед кандидатами важкі завдання, Євросоюз на певний час заморозив процес «східного розширення». При цьому він виграв час для зміцнення своєї внутрішньої інституціональної єдності. Черговими завданнями ЄС обрав створення єдиного ринку, введення спільної грошової одиниці, створення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, а також Конституції.

Усі питання були складні по-своєму, а вступ нових членів з Центральної та Східної Європи, які практично не встигли скористатися плодами своєї незалежності, обіцяв значно ускладнити будь-яке із завдань Євросоюзу.

Ессенський саміт, який пройшов у грудні 1994 року, прийняв стратегію доступу до Євросоюзу для країн Центральної та Східної Європи і країн Балтії. Тобто, став етапним із точки зору переходу від заяв про наміри до конкретних дій. Ця стратегія включала два ключових напрямки: форсовані структуровані відносини і дороговказний план під назвою «Біла книга». «Біла книга», як і планувалося, була підготовлена до травня 1995 року. Документ, що перевищував 400 сторінок, із одного боку, конкретизував цілі процесу приєднання, а з іншого, ставив конкретні завдання, необхідні для адаптації країн-кандидатів до ринку ЄС. На Єврокомісію було покладено ведення переговорів з країнами-кандидатами та складний моніторинг виконання вимог. Країни-кандидати відразу відчули, що рішення про їх вступ не буде тільки політичним, а стане результатом веле-

тенської роботи, як самого ЄС, так і країн аплікантів (Ghazaryan, 2014, р. 37).

Однак, весь цей час ключовим залишалось питання про спосіб розширення ЄС. Треба було вирішити, чи починати роботу відразу з усіма кандидатами і відсівати менш перспективних у ході процесу, чи відразу розділити країни на групи і приймати їх, таким чином, хвилями (принцип «регати») (Whitman, & Wolf, 2012, р. 4). Єдності з цього питання не було від самого початку. Як вважали західні теоретики розширення, Євросоюз реально був поставлений перед двома базовими підходами. Згідно першого, на думку Річарда Уйтмана та Стефана Вульфа, у неофункціоналістському руслі розширення повинно відбуватися поступово, із застосуванням суворих критеріїв адаптації. За другим, у дусі класичного федералізму, якщо це відповідає інтересам співтовариства, то слід розширюватися швидко, не пред'являючи особливих вимог. Усі попередні східному етапи розширення ґрунтувалися на неофункціоналістських методах, однак, поглинання Східної Німеччини відбулося за федералістським сценарієм. Таким чином, не було сумнівів тільки в тому, що першими мають стати країни Вишеградської групи. Здавалося би, такий варіант мав влаштовувати зокрема Німеччину, яка поверталася до своїх традиційних ринків і забезпечувала безпеку східних кордонів (Whitman, & Wolf, 2012, р. 14).

Німеччина, яка сама перебувала у стані інтеграції з НДР, закликала інші країни ЄС не поспішати. За деякими оцінками, субсидування витрат із адаптації країн Вишеградської групи у багато разів перевищило 75 млрд єкю, а Східної Німеччини — трильйон німецьких марок. Тому стає зрозумілим формальне заморожування Дублінським самітом 1996 року субсидування східноєвропейської трансформації на позначці 1,27 % ВВП до 1999 року (Cini, 2004, р. 218). Однак на прийнятті спільного рішення наполягала Франція, яка завжди опікувалася середземноморським флангом ЄС і лобіювала одночасний прийом Словенії, Мальти та Кіпру. Невдоволення проявляли також Фінляндія, Данія і Швеція, що прагнули відразу підключити до ЄС три країни Балтії. Країни Середземномор'я та півночі Європи вступали в ті чи інші коаліції, домагаючись розширення регіонів власного впливу, а фактично — розтягування санітарного кордону між колишнім СРСР і колишнім Заходом. На Люксембурзькому саміті у грудні 1997 року було прийнято рішення розпочати перемовини щодо вступу до ЄС із шістьма державами — Естонією, Польщею, Словенією, Чехією, Угорщиною та Кіпром. Тільки у грудні 1999 року на зустрічі

країн-членів Європейської Ради в Гельсінкі було вирішено розширити коло претендентів за рахунок Болгарії, Мальти, Латвії, Литви, Словаччини та Румунії. Потенційним 28-м членом стала Туреччина, з якою були розпочаті перемовини.

Східний етап розширення, підготовка до якого зайняла майже п'ятнадцять років, став для ЄС найбільш складним і масштабним, а його наслідки — важко передбачуваними навіть у довгостроковій перспективі. Приймаючи рішення про розширення, ЄС очікував, перш за все, що:

- розширення ринку ЄС на 100 мільйонів споживачів сприятиме економічному зростанню хоча б п'ятнадцяти країн-членів Єврозони;
- близькість нового ринку і дешева робоча сила підвищать конкурентоспроможність товарів з країн Західної Європи;
- поширення політичного і економічного впливу на нові території вплине на зростання авторитету ЄС в міжнародних справах і структурах;
- за рахунок створення «санітарного кордону» збільшиться безпека країн внутрішнього ядра ЄС.

Такими були головні аргументи єврооптимістів — прихильників розширення ЄС на Схід. Переважання політичного й економічного прагматизму в обґрунтуванні необхідності розширення супроводжувалося відповідним ідеологічним обґрунтуванням. Зокрема, використовувалася теза про «моральний борг» Західної Європи перед Східною, яка чотири десятиліття була під контролем СРСР. Новий поштовх отримали спроби обґрунтування «цивілізаційної єдності двох частин континенту», їх нерозривності і приреченості на спільне майбутнє. Ідея цивілізаційної єдності розглядалася як основа згуртування Великої Європи, основний стимул до найбільш широкої інтеграції.

Євроскептики приводили не менш вагомні аргументи проти такого масштабного і поспішного розширення Євросоюзу:

- перетворення Європейського Союзу на більш гетерогенну структуру в економічному, політичному та культурологічному аспектах ускладнить прийняття спільних рішень у кожній із сфер;
- збільшення розриву між великими і малими, багатими і бідними країнами всередині ЄС розширить поле для внутрішніх конфліктів;
- низький рівень економік новоприйнятих країн при великій чисельності населення призведе до значного падіння загального рівня ВВП на душу населення в Євросоюзі;

– те, що майже чверть населення (22 %) країн-новачків зайнята в сільськогосподарському виробництві, у той час як в ЄС цей рівень становить в середньому 5 %, підштовхне до збільшення виплат зі структурних фондів;

– нові члени Євросоюзу ще не освоїлися зі стандартами ЄС, що створить хаос у політичній, правовій та адміністративній сферах;

– побудова консолідованих інститутів управління в ЄС є довгостроковою проблемою;

– стан погоні за «рухомою мішенню» (ЄС пішов далеко вперед шляхом внутрішньої консолідації) буде постійно заважати країнам Центральної та Східної Європи приділяти більше уваги національним пріоритетам і завданням, що здатне остаточно підірвати їх і так досить слабкі економіки;

– незважаючи на зусилля, вжиті у рамках Пакту стабільності для Південно-Східної Європи, а також у рамках програм стандартизації в сфері прав людини, вступ нових країн чреватий для ЄС новими і практично нерозв'язними конфліктами (національними, прикордонними тощо);

– географічне зміщення Євросоюзу далі на Схід, по-перше, посилить позиції Німеччини всередині Союзу, що вже само по собі несе конфліктний потенціал, по-друге, просування ЄС до кордонів пострадянських країн ускладнить відносини з Росією.

Усе це разом не сприяло би європейській стабільності. Перераховані фактори вимагали невідкладних рішень, оскільки будь-який із них був реальним викликом не тільки головному завданню Євросоюзу — подальшій інтеграції, а й загрожував стабільності в нових межах. Невідкладним завданням ЄС, як інституції було пристосування своєї структури та керуючих органів до нових реалій, хоч і з урахуванням інтересів країн-кандидатів.

Міжурядову конференцію в Ніцці можна вважати рубіжною подією в сфері інституціонального розвитку як власне Європейського Союзу, так і його програми розширення на Схід. Підставою для такого твердження є пакет документів, прийнятих за результатами зустрічі. Насамперед, це Хартія основних прав Європейського Союзу — перший документ, обов'язковий для всіх двадцяти п'яти членів ЄС. Власне Хартія не була програмою подальших дій, але її прийняття зробило очевидним необхідність створення ще ряду документів законодавчого характеру для всієї спільноти 25-ти. У Ніцці з особливою актуальністю постало питання прийняття єдиної Конституції Європейського Союзу.

У Німці вперше були названі конкретні дати прийому нових членів і конкретні цифри (число прийнятих, розподіл голосів в органах управління ЄС, розміри виплат тощо). Німца надала країнам, зазначеним в якості потенційних кандидатів на вступ «вікно можливості», яким вони змогли скористатися до 1 січня 2004 року. Отже, було визначено, що країни, яким вдасться до цього терміну успішно завершити переговори про вступ, зможуть стати членами Європейського Союзу вже у 2004 році.

Залишившись найбільш тривалим самітом в історії Євросоюзу, Німца виправдала витрати часу щодо визначення рамок майбутньої розширеної інтеграції (які ще належало наповнити конкретикою) і структури майбутніх органів управління. Найбільш спірним після саміту в Німці залишилося питання про розподіл голосів між національними державами у керуючих органах. До Німци з 134 голосів в Раді ЄС 87 пропонувалося залишити за 15 країнами — старими членами ЄС, із 874 місць у парламенті — 626 і з 33 постів комісарів — 20. У Німці було здійснено перерозподіл відповідно до коефіцієнта, який повинен був дещо вирівняти можливості великих і малих, старих і нових держав. У результаті майже втричі зросла кількість учасників Ради, а голоси між новою і старою Європою розподілилися у відсотковому відношенні як 31,3 % до 68,7 %. Польщі й Іспанії після впертої боротьби за голоси вдалося отримати найвищий коефіцієнт — 3,4 (Bromley, 2001, p. 309). У результаті кількість їх голосів (27) практично зрівнялася з кількістю голосів, що залишилися за чотирма найбільшими країнами ЄС (Німеччиною, Великою Британією, Францією, Італією), які отримали по 29 голосів в Раді.

Відбулися зміни і в розподілі крісел в Європейському парламенті. Кількість місць тут було зменшено з 874 до 732, тобто на 142 місця. Крім Німеччини (за якої залишилося найбільше представництво в Європарламенті — 99 депутатів), Люксембургу та Кіпру всі інші країни втратили від одного до п'ятнадцяти представників.

Незважаючи на те, що 38-мільйонна Польща за підсумками Німци отримувала майже рівне число голосів з 82-мільйонною Німеччиною, польські експерти визнали розроблену в Німці систему розподілу голосів, так само як і низку інших пропозицій, не демократичними. Завзятість Польщі у відстоюванні своїх позицій спричинила погіршення її іміджу серед країн ЄС.

На думку колишнього міністра закордонних справ Анджея Олевського, Польща зіткнулася з дилемою, коли довелося обирати між сприянням ефективності, стабільності та демократизації ЄС, що ви-

магало перегляду формули, прийнятої в Ніцці, і рефлексом збереження власних переваг, необхідністю відстоювання досягнутого status quo (Olechowski, 2003, р. 33). В Ніцці Євросоюз вперше усвідомив рівень складності завдань, які йому відтепер треба було вирішувати. Вперше настільки відкрито зіткнулися інтереси малих і великих держав, нових і старих членів.

На саміті було розглянуто безліч питань і підписаний Договір про зміни в Договорі про Європейський Союз. Крім структурних, Ніцца охопила надзвичайно широке коло питань, що стосувалися всіх трьох стовпів політики ЄС. Однак, велика частина з них була лише поставлена і не знайшла на той момент чітких відповідей. Незважаючи на прописаний поетапно процес, після наради в Ніцці стало очевидним, що у XXI ст. країни Євросоюзу вступають з серйозними розбіжностями у поглядах на проблему розширення. Саміт в Ніцці залишив суттєві суперечності, які стосувалися масштабів розширення, черговості прийняття нових членів і критеріїв відбору.

У Ніцці позначилася проблема відсутності будь-якої концепції розширеного Євросоюзу, а також ясності в цілях і завданнях, а тим більше — у формі проєктованої структури. Практично всі параметри потенційного співіснування в рамках ЄС все ще вимагали всебічного юридичного, політичного та економічного узгодження, вироблення єдиної стратегії. З'ясувалося, що ні у членів Євросоюзу, ні у претендентів на вступ не існувало:

- цілісного бачення перспектив розширеного Євросоюзу, чіткого уявлення про те, в якому напрямку розширюватися і до якої міри інтегруватися; допускалося, що на зближення позицій із цього питання піде ще років десять;

- волі до розширення, що проявилася у відсутності системи переконання населення країн у необхідності цього процесу;

- лідера; на той момент в Євросоюзі не знайшлося привабливої й авторитетної політичної фігури, здатної переконати і повести за собою все співтовариство.

Уже після саміту урядові експерти висловлювали побоювання, що при існуючому стані справ всередині ЄС, за умови відсутності імпульсів до розширення з боку країн-засновників, років через десять може не тільки втратити свою актуальність ідея розширення, а й розпастися саме ядро Євросоюзу (Nugent, 2004, р. 254).

Що стосується конкретної проблеми включення до складу ЄС першої групи східноєвропейських країн, то лідери спільноти знову

дали зрозуміти, що далеко не всі посткомуністичні країни зможуть розраховувати на входження в ЄС. На членство могли розраховувати тільки ті країни, стан політичних інститутів і економіки яких міг би дозволити ЄС в рамках розширення інтеграції поглинути ці країни.

Така постановка питання зустріла критику про зверхнє ставлення старих країн ЄС, які були більш досвідченими у гаслах поширення західних цивілізаційних цінностей. Це означало, що тільки-но звільнившись від гніту СРСР і заради вступу до європейської спільноти країни Центральної та Східної Європи мали фактично вирішити проблему денационалізації: продемонструвати, чи готові вони пожертвувати національно-державними інтересами в ім'я загальноєвропейського інтеграційного процесу, а також визнати пріоритет регіонального над національно-державним. І це при тому, що деякі з членів-засновників ЄС самі ще не вирішили для себе ці питання. Крім того, Німеччина не вирішила дуже болісного для держав Центральної та Східної Європи питання про розбудову єдиної економічної і соціальної моделі. Наразі було визнано, що приведення до спільного знаменника в цій сфері є досить важким і частково навіть марним завданням.

Після Німеччини змінився сам характер відносин між тими, хто «приймає», і тими, хто «вступає». Вперше за всю історію взаємин зі структурами ЄС, країни ЦСЄ зважилися висловитися в критичному дусі щодо меж допустимого втручання Євросоюзу в повноваження національних структур.

Досить різко висловився і Євросоюз, акцентувавши увагу на тому, що країнам-претендентам, перш ніж вони будуть прийняті, належить зробити велику самостійну домашню роботу над помилками. Незважаючи на чималу роботу щодо зрівноваження інтересів всередині розширеного ЄС і постановки питання про Конституцію, серед країн-претендентів з'явилися певні сумніви з приводу дивідендів від вступу до структури, яка не має непорушних принципів і законів. Тривожним сигналом стало те, що небажання ЄС йти шляхом конвергенції знайшло відображення у певній підміні понять. Так, знакове для східних європейців поняття «соціальної політики» в результаті було замінено далеко не адекватним «соціальною філософією Євросоюзу» (Oudenaren, 2005, p. 139).

Після Німеччини, тобто на вирішальному етапі адаптування, серед учасників перемовин з'явилися протиріччя між відстоюванням країнами національної політичної практики і прагненням впроваджувати

стандарти Євросоюзу. Серед претендентів з'явилося цілком законо-
мірне занепокоєння тим, що норми і принципи взаємодії, які засто-
совувались серед членів ЄС раніше можуть бути малоефективними
для організації в 27 учасників, а механізми прийняття рішень в рам-
ках Євросоюзу набагато менш демократичними, ніж ті, що діють в
окремих європейських країнах.

Взагалі, Ніцца залишила вельми суперечливі враження. З одно-
го боку, були названі конкретні терміни прийняття нових членів, з
іншого, як ніколи чітко проявилася тенденція до гальмування про-
цесу економічної інтеграції, навіть деяке падіння інтересу до самого
процесу розширення ЄС. Ніцца дала новий імпульс до трансформації
Євросоюзу у військово-політичну організацію, до завдань якої вхо-
дить відповідь на виклики, що надходять від нових сусідів розшире-
ного ЄС, але рішучість зміцнення «другого стовпа» ЄС продовжува-
ла ув'язуватися з тісною взаємодією з США. Але головне, на саміті в
Ніцці вперше за всю історію зближення, пролунали конкретні пре-
тензії східноєвропейських країн з приводу умов їх прийому і членства.

Розбіжності, які виникли в ході саміту в Ніцці і незабаром після
нього, розкрили важливу обставину, яку активно намагалися ігно-
рувати в процесі підготовки розширення на Схід: різний менталітет,
різні уявлення про демократію, що існували у західних і східних єв-
ропейців. Західні європейці, згуртувавшись свого часу під гаслом про
необхідність відторгнення колишніх союзників і республік від СРСР,
не до кінця зрозуміли, який регіон, які народи вони приймають у
свою спільноту. У свою чергу держави Центральної та Східної Євро-
пи і колишні союзні республіки, поспішаючи приєднатися до будь-
якої немосковської інтеграції, не дуже замислювалися про наслідки.
Таким чином, виявилася перша тріщина в об'єднуючій ідеї спільної
цивілізації і загальних європейських цінностей.

Несподіваний виклик процесу формування ЄС здійснили події
11 вересня 2001 року в Нью-Йорку і Вашингтоні. Вони привели до
посилення євроатлантичного курсу всередині Євросоюзу. Американці
в черговий раз висловилися за продовження присутності на євро-
пейському континенті в формі фактичного підпорядкування CFSP
(Спільної зовнішньої політики і політики безпеки) загальним євро-
атлантичним уявленням про європейську безпеку та її виклики. По-
літика безпеки і зовнішня політика Євросоюзу повинні були і надалі
залишатися лише складовою частиною загальної трансатлантичної
стратегії. Але найбільша невизначеність спостерігалася в питанні про

кордони. Конкретні завдання, поставлені в Ніцці, полягали в необхідності пошуку рішення, при якому перенесення зовнішніх шенгенських кордонів не спричинило б зниження товарообігу з сусідніми країнами. Однак, на практиці все було набагато складніше, оскільки в даному випадку крім практичного, питання про кордони мало ще й геополітичну складову. Найбільш скептичні голови в Євросоюзі і навколо нього після Ніцци дійшли висновку, що ЄС не здатний розширюватися далі в напрямку Туреччини чи України. Тим більше, не здатний він поглинути Росію. А необхідність підтримання добрих відносин з цією країною здавалося вимагала певної стриманості у питанні про прийняття до свого складу країн Балтії. Таким чином, рішення про включення до складу ЄС колишніх республік СРСР було сміливим і зовсім не гарантованим від початку.

Таким чином, розширення закріпило і різношвидкісну інтеграцію, як об'єктивне явище. Досі є країни, які бажають, але не можуть долучитися до зони євро чи повною мірою шенгенського простору. Румунія та Болгарія, що не були прийняті у 2004 році, навіть і після вступу до ЄС зберігають багато відмінностей від інших країн у різних напрямках інтеграції. Перехід на євро відбувається без всілякого штучного прискорення та виключно індивідуально. При цьому нові країни ЄС на інституційному рівні користуються всіма правами і з формальної точки зору не є дискримінованими у доступі до загальноєвропейських посад та інституцій.

Розширення призвело до значного підсилення культурного та лінгвістичного різноманіття у ЄС. У ЄС всі національні державні мови є офіційними в євроінституціях і зараз вже не є екзотикою поширення угро-фінської групи чи слов'янських мов. Є три «православні» країни ЄС, і якщо розширення піде далі на Західні Балкани, то різноманіття буде зростати. Зараз віддалені регіони усередині ЄС занадто відрізняються один від одного, чого не було більшу частину історії ЄС. У цілому відсутність єдиної офіційної мови ускладнює функціонування євро інституцій: при тому, що найбільш поширеною є англійська, всі офіційні документи перекладаються на всі мови ЄС.

У результаті процесу розширення єдиний соціальний простір ЄС формується достатньо повільно. Виявилися як сильні, так і слабкі сторони європейської соціальної моделі. У країнах Центральної та Південно-Східної Європи доволі повільно розвиваються нові організаційні форми соціального захисту тих груп населення, які більш за все постраждали від ринкових перетворень, або не набули досвіту

адаптації. Бюджетні національні асигнування на соціальні нужди в усіх країнах різні і у перші роки членства в ЄС у країн Центральної та Південно-Східної Європи були серйозні труднощі бюджетного фінансування витрат на соціальні потреби. Процеси трансформації, що відбувалися в умовах економічної кризи, супроводжувалися кризою суспільних фінансів, що раніше надходили із джерел, що зникли. Позитивний ефект від вступу до ЄС з відповідним наповненням соціального бюджету дійшов не одразу. Після вступу до ЄС багато країн Центральної та Південно-Східної Європи з великими труднощами входили до європейського соціального простору. Наприклад, Польща спочатку домовилась про суттєві поступки для себе. Однак, не дивлячись на серйозні відмінності між європейськими країнами та існуючі до сих пір регіональні дисбаланси, всі країни-члени ЄС декларують свої намагання відповідати європейській соціальній моделі, яка в свою чергу постійно удосконалюється та відображає зміни, що відбуваються у суспільстві. Необхідно зазначити мінімізацію впливу країн Центральної та Південно-Східної Європи на процес трансформації загальноєвропейської соціальної політики. Частково так сталося у результаті обмеженого розвитку національних соціальних систем у цих країнах. Навпаки, мав місце суттєвий вплив на соціальні структури країн Центральної та Південно-Східної Європи з боку Європейського Союзу з метою включення нових країн-членів у соціальний простір та вирівнювання рівнів соціальної захищеності на всій території ЄС. При тому, що розширення ЄС загострило деякі соціальні проблеми, єдина Європа отримала й багато нових можливостей. Наприклад, дешевша та кваліфікована робоча сила країн Центральної та Південно-Східної Європи дозволила перевести велику кількість виробництв із Західної Європи на Схід. Багато мешканців Центральної та Південно-Східної Європи переїхали працювати на Захід і тим самим значною мірою вирішували об'єктивну проблему безробіття. Багато підприємств колишньої соціалістичної економіки були приречені у нових ринкових умовах та в умовах ліквідації неринкових механізмів товарообігу. Якби ця трансформація відбувалася не одночасно із розширенням ЄС, то економічна криза та безробіття були би значно масштабнішими. Так сталося у деяких країнах Західних Балкан та країнах пострадянського простору, що спровокувало недемократичні варіанти трансформації.

Розширення ЄС на Схід було найбільш підготовленим. Тільки з 2011 року ЄС зняв останні обмеження на свободу руху робочої сили

з країн, що вступили у 2004 році. Деякі старі країни ЄС відкривали свій ринок швидше, але, наприклад, Німеччина затягувала процес до останнього. Транзитний період продемонстрував свою ефективність, забезпечивши поступовість руху капіталів та робочої сили. У перші роки членства в ЄС нових країн кількість трудових мігрантів із Сходу на Захід склала близько чотирьох мільйонів громадян. Тільки до Великобританії швидко виїхало близько 600 тисяч громадян Польщі. Найбільші обмеження для працевлаштування діяли для громадян Румунії та Болгарії. Але у цілому адаптація трудової міграції з країн Центральної та Південно-Східної Європи проходила доволі успішно. І цей успіх яскраво виявляється у порівнянні з мігрантами з азійських та африканських країн. Розширення ЄС сприяло вирішенню частини демографічних проблем Європи, пов'язаних із старінням населення та низькою народжуваністю. Та на сьогодні цей ресурс розширення вже фактично є вичерпаним.

У Європейському Союзі відбуваються різні кризи — і не тільки фінансово-економічні. Одна з таких криз — криза європейської ідентичності. Розширення ЄС тільки підсилює цю проблему, тому що ЄС занадто повільно рухається до омріяної моделі Сполучених Штатів Європи. При підготовці Конституції з тексту були прибрані посилення на «християнське коріння» сучасної Європи. Загальноєвропейські інститути є виключно світськими та «ліберальними». ЄС активно просуває ідеологію прав людини, рівності, толерантності та поваги до різноманіття. На цьому шляху є великі успіхи, але не вистачає певної «глибини» для того щоби повністю замінити національну чи традиційну ідентичність. Розширення ЄС також внесло свою специфіку в цю проблему. Громадяни країн ЦСЄ і навіть східних німецьких земель виявилися більш консервативно налаштованими ніж громадяни старої Європи. Дається взнаки відсутність такого ліберально-демократичного досвіду на Сході у порівнянні з Заходом. При цьому мешканці країн ЦСЄ більш позитивно налаштовані до загальноєвропейського проекту, і навіть консервативні прошарки, на відміну від Західної Європи, вбачають у ЄС більше позитиву аніж негативу.

Зовсім інші фарби у картину загальноєвропейської ідентичності додає ісламський чинник. Із цим була пов'язана формально не заявлена причина гальмування з боку ЄС вступу Туреччини. Офіційна заявка Туреччини на вступ до ЄС була прийнята у 1987 році, але тільки у 1999 році РТ отримала статус офіційного кандидата. Перемовини зайшли у тупик і зараз заморожені вже з турецької ініціативи.

У цей час європейські інституції виявили ще одну проблему, до якої не були готові. Роками ЄС ретельно вибудовував позитивний імідж своєї структури, що стала символом добробуту і свободи для мільйонів людей не тільки у Європі, а й по всьому світу. Європейські інститути до останнього моменту не вірили що Брекзїт може відбутися і якась країна може не бажати залишатися членом ЄС.

Майбутнє процесу розширення ЄС значною мірою залежить від громадської думки, бо кожний підписаний договір про вступ нової країни має бути ратифікованим всіма національними парламентами. У цьому питанні європейські суспільства не є однорідними. Громадяни ЄС досить по-різному ставляться до процесу розширення у залежності від національної, конфесійної приналежності, політичних поглядів, стану економіки тощо. Багато європейців формують своє ставлення до ЄС крізь призму свого відношення до національної політичної влади, не дуже розуміючи складної специфіки європейської інтеграції. Це було основною причиною провалу Конституції на референдумі у Франції. Європейські інституції завжди дуже складно вибудовували баланс між так званим «елітарним проектом ЄС» та демократичною підтримкою євроінтеграції з боку населення. У 1950–70-х роках у цьому не було великої необхідності, але зараз без демократичної підтримки розвиток ЄС не буди сталим, а його політика стабільною, бо наразі забагато сфер є інтегрованими.

6.2. ЄДИНА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ПОЛІТИКА ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ ДРАЙВЕР ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ У КОНТЕКСТІ РОЗШИРЕННЯ ЄС

Єдина сільськогосподарська політика країн ЄС (ЄСП) була розроблена у 1962 році та мала на меті самозабезпечення сільськогосподарською продукцією країн-членів за допомогою надання різноманітних форм підтримки фермерським господарствам. У рамках ЄСП був створений спеціальний фонд підтримки та гарантій сільськогосподарським виробникам. Цей фонд становив на початковому етапі до 70 % бюджету ЄС і направляв фінанси на пряме та непряме субсидування фермерів, на реструктуризацію виробництва й управління, впровадження нових технологій виробництва тощо.

Спочатку ЄСП передбачала складну систему цін на продовольство: ЄС проводив закупівлі сільгосппродукції за гарантованими цінами з метою забезпечення покриття виробничих витрат. Була сформована система інтервенційних закупівель і складів сільгосппродукції. Від початку функціонування ЄСП її основним завданням було забезпечення продовольчої безпеки і підтримка сільськогосподарських виробників. Але згодом на перший план були висунуті якість вироблених продуктів, гармонійний розвиток сільськогосподарських регіонів і підприємств, екологічні та інші аспекти.

Основним механізмом ЄСП були прямі виплати фермерам із бюджету ЄС за наступними статтями: підтримання ринкової ціни, виплати у залежності від обсягів виробництва сільгосппродукції, виплати у залежності від цільового використання субсидій, виплати у залежності від розміру посівних площ і поголів'я худоби, компенсаційні виплати. Пізніше, по мірі зростання сільгоспвиробництва, були введені виплати за обмеження виробництва і деякі інші статті субсидій. ЄСП протягом усього часу існування реформувалася декілька разів.

Так, у результаті політики субсидування, яка існувала до середини 1980-х років, ЄС зіткнувся з проблемою постійного надлишку сільгоспвиробництва і накопичення надлишкових внутрішніх запасів продовольства. Не рятували навіть активно субсидований експорт і протекціоністська політика щодо імпорту. Звідси негативні наслідки — високі бюджетні витрати на субсидії, невдоволення споживачів і платників податків, деформація ціноутворення на світових ринках щодо окремих видів продукції, відсутність належної уваги до навколишнього середовища. Ці проблеми підштовхнули країни-члени спільного ринку до реформування системи ЄСП. У ході реформування були вжиті заходи щодо обмеження верхньої стелі обсягу річних бюджетних субсидій, а також щодо посилення ринкових елементів у ціноутворенні.

Реформи продовжилися у 1990-х роках. Обсяги субсидій були зменшені та були введені елементи лібералізації галузі (фермери отримали більшу свободу щодо вибору видів виробництва). Велика частина субсидій спрямовувалася на реструктуризацію фермерських господарств і системи збуту, на розвиток сільських регіонів, екологічні потреби.

У грудні 1999 року здійснені заходи були посилені Європейською угодою про поправки до ЄСП. В якості основних цілей цього документу проголошувалися необхідність підвищення конкурентоспро-

можності сільськогосподарського сектора і забезпечення високої якості, різноманітності та безпеки виробленого в Союзі продовольства. Особливо наголошувалося на необхідності гармонійного поєднання виробництва з розвитком сільської місцевості. За угодою, спільна аграрна політика мала бути простою і зрозумілою, а фінансову відповідальність повинні були справедливо ділити між собою всі країни Союзу (Oudenaren, 2005, p. 346).

Реформи дали відчутні результати: у бюджеті ЄС частка витрат на підтримку сільського господарства скоротилася з 62 % у 1998 році до 47 % у 2001 році. Були знижені гарантовані ціни на яловичину, молочні продукти, зерно. Тим самим був скорочений розрив між європейськими та світовими цінами. У минулому залишилася і проблема гігантських продовольчих надлишків.

Незважаючи на позитивні моменти, ЄСП ускладнювалась, обростала правилами і винятками, умовами і противагами. Нововведення вступали в конфлікт зі старими положеннями, аграрний сектор як і раніше вимагав грошей, і ставав все більшим тягарем для платників податків; доходи фермерів значно відставали від доходів зайнятих в інших сферах економіки.

У процесі розширення ЄС виникли також і нові проблеми. Сільське господарство, як і інші галузі економіки, у посткомуністичних країнах не було розвинене на рівні «старого» ЄС. При цьому частка зайнятих в аграрному секторі ЄС-15 дорівнювалася 4 %, а у країнах-новачках — 13,4 %.

Виникли серйозні побоювання, що, при існуючих нормах розподілу субсидій, бюджет ЄСП у результаті розширення на Схід може не витримати. Частка сільського господарства у ВВП у країнах, що вступили до ЄС після 2004 р., на момент вступу була істотно вищою, ніж у середньому по ЄС, отже аграрний сектор економіки Союзу різко збільшився. Кількість зайнятої у сільському господарстві робочої сили зросла вдвічі, приблизно на половину збільшилися оброблювані площі. Таким чином, кількість потенційних претендентів на допомогу Євросоюзу зросла з 185 млн. до 291 млн. людей, тобто з 50 % до 61 % всього населення ЄС (Oudenaren, 2005, p. 149). При тому порядку формування та розподілу бюджету ЄС, що існував, враховуючи систему голосування в загальноєвропейських інституціях, нові країни могли претендувати на значні субсидії з його фондів.

Отже, в ЄСП назріли зміни. 26 червня 2003 р., після тривалих переговорів, Рада міністрів ЄС в Люксембурзі ухвалила проект реформи

ЄСП до 2013 р. У цьому документі детально розписані квоти, відсотки, суми компенсацій і субвенцій, ситуації, в яких діють ті чи інші правила, детально визначений механізм отримання субсидій.

Серед основних напрямків реформи були наступні: усунення залежності розміру одержуваних субсидій від обсягу виробленої продукції, збереження системи прямих виплат, закріплення більш прискіпливих вимог до фермерів щодо охорони навколишнього середовища, продовольчої безпеки вироблених товарів і виконання правил утримання домашніх тварин. Стосовно сільгоспвиробників, які не виконували означені вимоги, застосовувались санкції у вигляді скорочення розміру субсидій. Єдині виплати замінили більшість премій і субсидій. Премії отримували тільки ті фермери, які брали участь у програмах розвитку сільської місцевості. Фермери, що приводили свої володіння у відповідність з європейськими законодавчими нормами щодо екології й якості продукції, захисту тварин, могли отримувати до 10 тис. євро на рік. Їм компенсували до 80 % вартості консультацій у фахівця-агронома або зоотехніка. Передбачались також кошти для інвестиційної підтримки молодих фермерів.

Реформа привела до поступового зменшення допомоги великим господарствам і вивільнення 1,2 млрд євро щорічно. Вжиті заходи не зачіпали дрібних фермерів, які отримували бюджетне підживлення не більше 5 тис. євро, а також фермерів, які працювали у менш розвинених країнах ЄС. Не торкалися вони і нових членів ЄС до моменту, поки виплати їх фермерам із бюджету ЄС не зрівняються з тими, які отримували їхні колеги зі старої Європи.

У період із 2004 до 2007 року ЄС виділяв додаткові кошти у розмірі 1,2 млрд євро на рік на модернізацію сільськогосподарської галузі, що дозволило фермерам диверсифікувати виробництво. Фермери, які виробляли натуральні продукти, а також продукцію, що відноситься до високоякісної, з особливими гарантіями для споживачів, отримували від ЄС гранти у розмірі 3 тис. євро на рік протягом 5 років.

Досить часто окремі країни-члени Євросоюзу мали особливу думку щодо сільськогосподарської політики, яка розходилася зі загальною позицією. Старі країни ЄС стикалися із кількома важливими проблемами, що вимагали компромісних рішень у процесі формування нової концепції цієї політики. Перерозподіл фінансових ресурсів на допомогу менш розвинутим регіонам і загалом сільськогосподарська політика викликали занепокоєння багатьох членів ЄС. Сутність проблеми полягала у тому, що весь механізм діяльності Євросоюзу від

початку був націлений на підтягування менш розвинених країн і регіонів до рівня більш розвинених, тобто на забезпечення «економічної конвергенції». Деякі країни старі члени ЄС із показником ВВП на душу населення вище середнього по Союзу не отримували повної компенсації. Вони вносили до бюджету ЄС більше коштів, ніж отримували звітти. Навпаки, країни з порівняно низьким ВВП на душу населення були реципієнтами ЄСП.

У 2004–2005 роках фінансова допомога регіонам, що відставали і, відповідно, витрати на сільськогосподарську політику складала істотну частину всіх бюджетних витрат ЄС (Oudenagen, 2005, р. 164).

Європейська Комісія розробила документ, за яким протягом десятирічного перехідного періоду мало здійснюватися поступове впровадження прямих виплат виробникам аграрної продукції. У результаті таких заходів, частка допомоги сільськогосподарській галузі країн, що приєдналися, в перший рік розширення Євросоюзу склала 25 % від рівня субсидій, які надавалися старим членам. Ця допомога росла і у 2005 р. склала 30 %, а у 2006 р. 35 %. У збереженні фінансової допомоги були вкрай зацікавлені її основні одержувачі — Португалія, Греція, Іспанія, Італія, Франція. Проти її збільшення заперечували головні донори — Німеччина, Нідерланди, Велика Британія.

На Копенгагенському саміті 2002 року вдалося домовитися про виділення фінансових коштів у 2004–2006 роках на заходи, пов'язані з розширенням Союзу в розмірі 40,9 млрд. євро. За цей період до бюджету Євросоюзу від країн, що приєдналися надійшло близько 14 млрд євро. Розміри бюджету ЄС залишилися на рівні 1,27 % ВВП країн-членів співтовариства, як і було передбачено фінансовим планом на 2000–2006 роки. На цьому ж саміті 10 грудня 2002 року був прийнятий графік фінансової допомоги зі структурних фондів та фонду згуртування, спрямованої на підтримку аграрного сектора країн-новачків. Близько 12 % коштів було спрямовано на регіони, які відчували труднощі структурного характеру. Як правило, це старі промислові райони, що знаходилися у стадії занепаду та вимагали економічної і соціальної конверсії. Ще 12,5 % коштів були скеровані в регіони з високим рівнем безробіття і потребували модернізації системи освіти, перекваліфікації кадрів, створення нових робочих місць (Dinan, 2014, р. 196).

Протягом 2000–2006 років на реалізацію регіональної політики в країнах «старого ЄС» (ЄС-15) було виділено 213 млрд. євро, у країнах-новачках (ЄС-10) — 21,8 млрд євро. При цьому трансферти

структурних фондів не могли перевищувати 4 % ВВП країни. За реалізацію отриманих коштів відповідали держави-члени при мінімальному втручанні Єврокомісії.

До розширення Союзу за рівнем ВВП на душу населення найбагатшим регіоном у ЄС-15 був Люксембург (194 % від середнього по ЄС), найбіднішим — регіон Екстремадура (Іспанія, 53,5 % від середнього по ЄС-15). Після розширення цей розрив подвоївся. Найбіднішим став польський регіон Люблінське воєводство (31,4 % від середнього по ЄС-25), а рівень ВВП на душу населення у Люксембурзі щодо ЄС-25 при цьому виріс до 212,9 %. Після вступу Болгарії розрив ще збільшився, і найбіднішим у ЄС-27 став болгарський Північно-Західний регіон (23,8 %) (Dinan, 2014, p. 173).

Незважаючи на свою багаторічну історію, регіональна політика Євросоюзу так і не вирішила остаточно проблему дисбалансу регіонального розвитку. Вплив трансфертів структурних фондів на регіони, що відставали був неоднозначним. У своїх звітах Єврокомісія не змогла навести переконливих прикладів того, що наздоганяє економічне зростання, що мало місце, виникло саме внаслідок прямих ініціатив ЄС, а не приватних інвестицій.

Рівень ВВП на душу населення в найбідніших країнах ЄС-15 — Греції і Португалії — незважаючи на деяку тенденцію наздоганяючого зростання (на 1 % більше середнього по ЄС між 1994 і 2001 роками), залишався лише на рівні 70 % від середнього по Союзу. Звіт Єврокомісії про розвиток регіонів за 2004 рік свідчив, що східні землі ФРН, південь Італії і деякі інші регіони взагалі не показали значних прикладів наздоганяючого зростання. Крім того, була виявлена певна тенденція — протягом 1994–2004 років відбулося відносно вирівнювання відмінностей у рівні економічного розвитку між країнами тодішнього ЄС з одночасним збільшенням диспропорцій між регіонами всередині країн (Dinan, 2014, p. 210).

Брігіт Лаффан та Джон Петерсон висунули дві версії пояснення ситуації, що склалася. Перша, якої дотримувалася Єврокомісія, — це невідповідність реальних витрат, зроблених у рамках регіональної політики, витратам національного бюджетного планування. Єврокомісія має вельми скромні можливості впливу на реальний розподіл коштів і належне виконання проектів в регіонах. Розподіл трансфертів всередині країни часто визначається політичними, а не економічними чинниками. Від цього страждає загальна ефективність використання коштів Союзу (Peterson, & Shackleton, 2002, p. 234).

Відсутність жорсткого контролю над використанням грошей структурних фондів часто провокує корупцію та нецільове використання ресурсів. Кінцевими отримувачами допомоги у багатьох випадках виявлялися багаті компанії чи навіть приватні особи в бідних регіонах — феномен, досить поширений на півдні Італії. У цій ситуації цілі регіональної політики ЄС, із точки зору Брігіт Лаффан, виявляються не досягнутими (Peterson, & Shackleton, 2002, p. 236).

Друга версія полягала у тому, що саме регіональна політика (яка, до речі, не змінилася на сьогодні) перешкоджала виникненню наздоганяючого зростання у регіонах, що відстають. Сформульована у Спільному європейському акті 1986 року загальноєвропейська економічна політика передбачала, що створення єдиного ринку і вільний рух товарів, послуг, робочої сили і капіталу посилять конкурентний тиск, який витримають далеко не всі регіони ЄС. У цьому випадку регіони, що відставали потрапляли в так звані пастки бідності й їх економічне становище постійно погіршувалося. Саме для запобігання такої ситуації були розроблені програми інтервенцій і фінансових субсидій з боку ЄС.

У більшості випадків трансферти структурних фондів протягом останніх 30 років перешкоджали виникненню наздоганяючого зростання у відстаючих регіонах. Підтримка ЄС у вигляді державних субсидій деградуючим і неефективним підприємствам часто затримувала їх реконструкцію. Кошти, що надходили з ЄС, приводили до стриманої чи пасивної поведінки шляхом здійснення звичайного перерозподілу доходів, перешкоджаючи прийняттю політичних рішень, спрямованих на підвищення ефективності економіки регіонів.

Структурна допомога країнам Центрально-Східної Європи з боку ЄС почалася у середині 1990-х років. Протягом фінансового циклу 2000—2004 років для ЄС-10 і 2000—2006 років для Болгарії та Румунії в рамках програм підготовки до вступу в ЄС країнам-новачкам було надано близько 3 млрд. євро. Насамперед, це програми ISPA (транспортна інфраструктура і навколишнє середовище), SAPARD (сільськогосподарський розвиток) і PHARE (економічна і соціальна згуртованість, адміністративне та інституціональне будівництво). Після вступу до ЄС 10 країн ЦСЄ, а також Болгарія і Румунія ще протягом трьох років продовжували отримувати допомогу PHARE (всього близько 1,6 млрд. євро на рік).

Трансферти структурних фондів поряд із виплатами в рамках Єдиної сільськогосподарської політики стали основними фінансовими

вигодами нових членів ЄС. Згідно зі статистичними даними, близько 92 % населення «новачків» проживало у регіонах, де ВВП на душу населення був меншим за 75 % від середнього по ЄС-25, а дві третини населення — у регіонах, де цей показник становив менше 50 % від середнього по Союзу. Загалом, населення, яке проживало у таких регіонах, зросло з 73 млн до 153 млн (Oudenaeren, 2005, p. 342).

Майже всі регіони ЄС-10 були кваліфіковані як першочергова мета фінансування, тому вони мали відносно рівні можливості отримання допомоги структурних фондів. Однак, як показав досвід ЄС-15, спрямування коштів у регіони, де вони найбільш необхідні, може зустріти серйозний опір усередині країни. Крім звичайного лобювання та політичних баталій навколо розподілу грошей ЄС (в яких, як правило, програють бідні і найменш впливові райони), існувала проблема технічного характеру, а саме процедур спільного з головним донором фінансування.

Вимога фінансування проектів регіональної політики з боку держави приводила до того, що багаті регіони, які здатні надати більше власних коштів, отримували більше грошей зі структурних фондів. Крім того, здатність швидко і ефективно реалізувати надані ресурси, яка безпосередньо пов'язана з інституціональною інфраструктурою й адміністрацією, в багатих регіонах значно вища, ніж у бідних. Таким чином, розподіл структурних фондів всередині країни часто призводив до ще більшого розриву в добробуті між регіонами.

Дилема «рівність — ефективність» у розподілі коштів структурних фондів була однією з найскладніших для всіх країн — «новачків». З одного боку, пріоритетна підтримка регіонів, що мали високий економічний потенціал, сприяла прискореному зростанню всієї країни і наближенню до середнього рівня добробуту ЄС-15. З іншого, розрив між периферійними і розвинутими районами збільшувався і пріоритетна підтримка бідних регіонів стримувала дисбаланс регіонального розвитку, однак, сповільнювала середній темп зростання всієї економіки нових країн-членів ЄС.

Ця проблема довгі роки була особливо актуальною для Польщі, яка стала найбільшою країною з числа «новачків» як за розміром території, так і за розміром населення. Співвідношення ВВП на душу населення в найбагатшому і найбіднішому регіонах Польщі у перші роки після вступу до ЄС складало 1:2,5, і цей розрив продовжував зростати до 2008 р. Східні регіони Польщі були типовою для старої Європи периферією з високою часткою зайнятості в сільському

господарстві (від 30 до 38 %), низьким рівнем іноземних інвестицій, відносно низькою інвестиційною привабливістю, слабкою інноваційною активністю і порівняно невеликими обсягами експорту. До числа периферійних східних сільськогосподарських регіонів додався південний регіон — Сілезія, де ще довго переважала концентрація застарілої вугільної та сталеливарної промисловості. У цілому відстаючі регіони Польщі займали близько 30 % території країни з часткою населення 34,1 % (Nugent, 2004, p. 171). Але в ході фінансово-економічної кризи 2008—2009 років Польща продемонструвала стійкість та позитивну динаміку. Тепер периферією ЄС стали Румунія та Болгарія.

Пріоритетне спрямування коштів структурних фондів до найслабших регіонів здавалося найбільш розумним і відповідало основним принципам регіональної політики Союзу. Одним із основних об'єктів критики регіональних програм Єврокомісії була відсутність інструментів стимулювання міграції робочої сили як між регіонами, так і між секторами економіки. Аналізуючи досвід освоєння коштів структурних фондів слід констатувати — якщо вони будуть використовуватися без необхідних знань і навичок, скорочення зайнятості в сільськогосподарському секторі периферійних регіонів не тільки не прискориться, а й сповільниться і рівень продуктивності праці ще довго залишиться низьким.

Відзначалося, що у країнах-новачках (особливо у Румунії та Болгарії) рівень готовності місцевих адміністрацій до реалізації принципів і стратегій ЄС у більшості випадків залишався досить низьким. Оскільки саме місцеві органи влади виступали основними «гравцями» в освоєнні коштів структурних фондів, то від рівня кваліфікації працівників апаратів місцевих адміністрацій і їх схильності до корупції залежав ефект від структурної допомоги Союзу. Місцеві адміністрації вчилися розробляти програми регіонального розвитку, планувати, реалізовувати і контролювати різні проекти, тому ефективність використання коштів поступово зростала.

Таким чином, країни-новачки Євросоюзу мали враховувати, що регіональна політика ЄС сама по собі не здатна забезпечити прискорене економічне зростання і збільшення доходів у відстаючих регіонах. Досвід ЄС-15 свідчив, що зайві субсидії лише перешкоджали перебудові економіки регіонів і підвищенню їх конкурентоспроможності. Тож основою економічної політики країн ЦСЄ мало стати не тільки вирівнювання доходів в різних регіонах, а й забезпечення стійкого зростання національних економік. У політиці ЄС посилю-

вався цільовий характер надання коштів, збільшувалися вимоги до ефективності їх використання, здійснювалися спроби обмеження можливостей отримання найбільш багатими країнами допомоги зі загальноєвропейських структурних фондів. Ситуація ускладнювалася тим, що в країнах, які приєдналися рівень готовності місцевих адміністрацій і національних товаровиробників щодо використання коштів ЄС залишався досить низьким. Оскільки місцеві органи влади та громади, що представляли інтереси товаровиробників, виступали основними суб'єктами щодо використання коштів структурних фондів, то від рівня кваліфікації працівників апаратів насамперед залежала ефективність допомоги, що надавалася Союзом.

6.3. ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ЄС ЯК СПРОБА ВІДПОВІДІ НА ГЛОБАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ КІНЦЯ XX — ПОЧАТКУ XXI СТОЛІТТЯ

Спроби реформування ЄС у 1990-х роках, які спиралися на нові міждержавні угоди, були недостатніми для розбудови внутрішньої системи, що відповідала б федералістським концепціям та мріям батьків-засновників ЄС. Маастрихтський договір залишив невирішеним цілий ряд проблем інституціональної реформи: підготовку інститутів ЄС до розширення; демократизацію процесу прийняття рішень; скорочення сфери одноголосного прийняття рішень; перерозподіл голосів при кваліфікованому голосуванні в Раді; реформу Комісії тощо. Окремі зміни були внесені Амстердамським договором у 1997 р. і Ніщцькою угодою 2001 р., але це можна було порівняти з латанням дір (Dinan, 2014, р. 411).

У зв'язку з цим, було вирішено спробувати абсолютно новий метод — розробку Конституційного договору. Після неформального обговорення параметрів реформи був скликаний Європейський Конвент. До складу Конвенту увійшли по три представники від кожної держави-члена (2 від національного парламенту і 1 від уряду), 16 депутатів Європарламенту та 2 представники Європейської комісії. В роботі Конвенту з правом дорадчого голосу також брали участь представники 13 країн-кандидатів. Перше засідання Конвенту відбулося 28 лютого 2002 р., і цей день, за словами Голови Європарламенту Пета Кокса, став «вирішальним і революційним кроком для європейської демократії» (Nugent, 2004, р.49). Завданням Конвенту

було узгодження нового тексту Конституційного договору, який на 30—40 років забезпечив би динамічний і стабільний розвиток Євро-союзу. 20—21 червня 2003 року на саміті в Салоніках головам держав-членів ЄС був представлений проект Конституційного договору, а 29 жовтня 2004 року, через 47 років після Римського договору, відбулося підписання керівниками 25 країн-членів єдиної Конституції Європейського Союзу. Підписання Конституційного договору ознаменувало собою символічне стирання розмежувальних ліній, що виникли в Старому Світі в результаті безлічі конфліктів, двох світових воєн і руйнівної «холодної війни». Але шлях, який завершився підписанням Основного закону, виявився досить нелегким навіть на його заключному етапі. Однак, незважаючи на провал ратифікації Єдиної Конституції, шлях до її укладання, дискусії сторін щодо її змісту відобразили внутрішній інституціональний розвиток Євросоюзу та шляхи його подальшої еволюції. Інших варіантів євроінтеграційна теорія та практика просто ще виробила.

У жовтні 2003 року, в Римі відбулася міжурядова конференція, яка мала на меті розглядання та схвалення тексту Конституційного договору. Керівництво Італії, яка головувала тоді в ЄС, розраховувало на швидке завершення дебатів і підписання документа. Проте в процесі узгодження тексту, розробленого за 28 місяців інтернаціональним Конвентом про майбутнє Європи на чолі з французьким президентом Валері Жискар д'Естеном, проявилися серйозні розбіжності з цілої низки питань. Головними з них стали поділ владних повноважень і розподіл голосів у вищому органі Євросоюзу — Раді ЄС. Особливо непохитну позицію з цих питань зайняли Польща (тоді кандидат на вступ до ЄС) і уряд Іспанії. Пізніше, в квітні 2004 року, під головуванням Ірландії, перед вступом до ЄС 1 травня десяти нових країн і до виборів у Європейський парламент, була зроблена ще одна спроба схвалити текст, але і вона не мала успіху. І лише 15 червня 2004 року на Європейській Раді в Брюсселі текст Конституційного договору був підписаний.

Під час підписання в Римі Конституції неодноразово наголошувалося на необхідності наблизити установи Союзу, що розширювався, до простих людей, зробити ЄС більш демократичним, прозорим і ефективним. Найважливіша роль у цьому відводилася Конституції, яка наповнювала поняття європейського громадянства конкретним змістом. Варіант Конституційного договору складався з чотирьох частин. Перша частина (60 статей) визначала цілі, компетенцію та

установи Союзу; друга (54 статті) являла собою повний текст Хартії основних прав людини, проголошеної в грудні 2000 року на саміті ЄС в Ніцці; третя (322 статті) визначала напрямки спільної політики держав-членів в різних сферах; четверта (12 статей) містила загальні та заключні положення.

Єдина Конституція покликана була замінити безліч договорів, якими керувалися у своїй діяльності структури Союзу та уряди країн-учасниць. У разі прийняття Конституції ЄС перетворювався на самостійний юридичний суб'єкт, а Європейська Рада на одну з постійних структур ЄС зі своїм головою, фактичним президентом Союзу. Крім того, мала бути створена посада європейського міністра закордонних справ у ранзі заступника голови, і в подальшому постійні закордонні представництва (більш ніж у 100 країнах) мали отримати статус посольств. Ці положення, з певними обмеженнями, увійшли до Лісабонського договору, ратифікація якого йшла по значно простішій процедурі і не передбачала обов'язкових національних референдумів у більшості країн ЄС.

Текст Конституційного договору містив багато революційних положень. Наприклад, пропонувалося прямим голосуванням обирати Голову Комісії, вважати Комісію урядом Європи, відмовитися від права вето при прийнятті законів, інкорпорувати в текст договору Хартію про фундаментальні права, а також удосконалити законодавчий процес (процес прийняття рішень).

За останні десятиліття процес прийняття рішень в Європейському Союзі зазнав істотних змін і, як вказувалося вище, Конституційний договір був спрямований на його вдосконалення у контексті підготовки до розширення.

Законодавчий процес у ЄС проходив у три етапи: внесення пропозиції, обговорення та прийняття рішення. Право законодавчої ініціативи належало Комісії. Саме вона готувала проекти рішень. Для різних категорій законодавчих та нормативних актів був передбачений різний порядок прийняття рішень і, відповідно, різні процедури взаємодії між Комісією, Радою і Парламентом (Cini, 2004, p. 116).

Амстердамський договір закріпив чотири основні процедури. Процедура згоди парламенту — схвалення або накладення вето на одноголосно прийнятий Радою акт — застосовувався в процесі рішень щодо прийому в ЄС нових держав-членів, визначення завдань і повноважень Європейського центрального банку (ЄЦБ), при укладанні міжнародних договорів тощо.

У ряді випадків, наприклад, при перегляді цін на сільськогосподарську продукцію, де одногосно прийняте Радою рішення не потребувало парламентської згоди, вдавалися до процедури консультації. При цьому роль Парламенту обмежувалася прийняттям рекомендацій щодо законопроекту, які Рада могла проігнорувати.

Щодо основної маси питань, які Рада вирішувала кваліфікованою більшістю, застосовувалася процедура спільного рішення Ради та Парламенту. Вона поширювалася на проблеми, що стосувалися свободи пересування робочої сили і послуг, зайнятості, захисту прав споживачів, транс'європейських транспортних і енергетичних мереж, освіти, культури, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, загальних принципів контролю над зазначеним. Суть даної процедури, яка передбачала два парламентських читання по законопроекті, зводилася до того, що Парламент мав можливість остаточно відкинути абсолютною більшістю голосів рішення, сформульоване в Раді. Прийняти парламентські поправки до законопроекту Рада могла голосуючи кваліфікованою більшістю (для прийняття поправок, які одержали схвалення Комісії, потрібно одногосне рішення). При відсутності належного числа голосів в Раді на користь парламентської поправки вона не приймалася.

Набагато рідше застосовувалася процедура співробітництва Ради з Парламентом, яка стосувалася лише питань, пов'язаних із функціонуванням Економічного і валютного союзу. Як і процедура спільного рішення, процедура співробітництва передбачала два парламентських читання законопроекту. В цьому випадку вето Парламенту могло бути подолано одногосним рішенням Ради. Голосуючи одногосно, члени Ради могли відхилити як поправки до законопроекту, зроблені в Парламенті, так і схвалені Комісією. Однак, досягнення однакості в Раді частіше за все неможливе, тому за таких умов доречніше прийняття парламентських поправок, ніж наполягання на власному варіанті законопроекту. В ході обговорення проекту в ряді випадків Рада зверталася за додатковою консультацією в Економічний і соціальний комітет регіонів.

Згідно амстердамської редакції Договору про ЄС, рішення в Раді приймалися більшістю голосів, однак, на практиці було поширене голосування кваліфікованою більшістю. В останньому випадку держави-члени мали наступну вагу: Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія — по 10 голосів, Іспанія — 8, Бельгія, Греція, Нідерланди, Португалія — по 5, Австрія, Швеція — по 4, Ірландія, Данія, Фінлян-

дія — по 3, Люксембург — 2; разом — 87 голосів. Документи вважалися прийнятими кваліфікованою більшістю за умови, що вони зібрали принаймні 62 голоси.

Згідно ніщцької редакції Договору про ЄС, при розширеному складі Європейського Союзу, для прийняття рішень голоси держав-членів в Раді мали іншу вагу: Німеччина, Франція, Італія і Велика Британія отримували по 29 голосів, Іспанія і Польща — 27, Нідерланди — 13, Бельгія, Греція, Португалія, Чехія та Угорщина — по 2, Австрія, Швеція — по 10, Данія, Ірландія, Фінляндія, Словаччина і Литва — по 7, Люксембург, Латвія, Словенія, Естонія та Кіпр — по 4, Мальта — 3; разом — 345 голосів. Таким чином, для прийняття рішення в рамках ЄС-25 кваліфікованою більшістю потрібно було 258 голосів «за».

Ніщцький договір вводив до практики голосування принцип подвійної більшості, який дозволив зберегти за країнами «великої четвірки» (Франція, ФРН, Велика Британія, Італія) контроль над процесом прийняття рішень щодо розширення Союзу на Схід. В іншій конфігурації, але цей принцип зберігся і після виходу Великої Британії з ЄС. Він полягав у тому, що на додаток до перерахованих вище умов, голоси «за» мали надавати ті держави-члени, сумарне населення яких становило принаймні 62 % від загальної кількості населення ЄС (Glencross, 2014, p. 73).

У червні 2003 року був оприлюднений остаточний варіант найбільш істотних нововведень до конституціональної сфери, який серед іншого містив питання змін у складі Європейської Комісії. Ніщцькі домовленості 2000 року щодо останнього діяли до 1 листопада 2009 року. 2 червня 2003 року представники голів урядів шести держав-учасниць ЄС і трьох країн, які перебували в процесі приєднання до Союзу виступили проти швидкої відмови від так званої ніщцької редакції «інституціонального пакету». Пізніше виявилось, що зберегти Ніщцькі домовленості хотіли б і багато інших малих європейських країн. Вони вбачали в них реальний засіб, що давав можливість гарантувати в Євросоюзі рівність держав-учасниць, незалежно від їх потужності та розміру, і зберегти комунітарний метод у прийнятті рішень.

У представлених документах були запропоновані, починаючи з 1 січня 2005 року, розподіл голосів в Європейському парламенті, в Економічному і соціальному комітеті і в Комітеті регіонів, а також склад Комісії і система голосування у Раді ЄС. Важливо, що цих документах містилася значна поступка новим членам Союзу, які побоювалися, що в процесі національної ратифікації договорів про приєд-

нання до ЄС вони будуть позбавлені такого важливого каналу зв'язку з інтеграційним об'єднанням як власне представництво у Комісії ЄС.

Однак противники збереження ніщцького компромісу з ряду великих країн ЄС вважали його абсурдним і мали намір прискорити введення інституціональних новацій.

До 1 листопада 2009 р. кожна держава ЄС мала отримати свого представника у наднаціональній Комісії, причому всі її члени мали бути наділені рівними повноваженнями. Надалі членів Комісії мало б залишитись лише 15, включаючи Голову і майбутнього Міністра закордонних справ Європи. Планувалося, що вони будуть призначатися на основі системи ротації за участю всіх держав-членів ЄС. Правила ротації залишаться тими ж, що були встановлені в Німці в 2000 році. Кожна країна, яка в певний період не матиме свого представника серед 15 членів Комісії, все ж буде представлена делегатом без права голосу. Постійні представництва при штаб-квартирі ЄС у Брюсселі не мали реальної ваги в очах національних адміністрацій країн-учасниць і вони були схильні розглядати в якості своїх представників саме членів Комісії, наділених реальними повноваженнями у виконавчій області.

Можливості повернення до такого підходу формування Комісії досі зберігаються, хоча наразі за Лісабонським договором кожній країні гарантовано місце у Європейській комісії. До більш радикального федералістського підходу, що був прописаний у Конституції, країни поки не вдаються. Для малих країн та особливо для нових членів ЄС, це надто чутлива тема — власне представництво у наднаціональній структурі.

Не вирішеною залишається і головна інституціональна проблема євроінституцій, що викликана розширенням — фізична кількість вповноважених голосуючих акторів, що мають бути обов'язково присутніми при прийнятті рішень у Європейській комісії і у Раді міністрів. ЄК складається з 27 вповноважених комісарів замість 6, як це було довгий час із 1952 року (з часів Об'єднання вугілля та сталі), що ускладнює технічний процес обговорення і голосування.

До 1 листопада 2014 року, коли повністю набрали чинності положення Лісабонського договору про подвійну більшість (кваліфікованою більшістю у Раді ЄС вважаються голоси мінімум 55 % країн ЄС, що водночас має дорівнювати 65 % населення), діяли перехідні положення, які важливі тим, що саме в них закладено джерело подальших можливих інституціональних реформ.

За цією частиною Ніщцького договору 2000 року кваліфікована більшість у Раді представляла половину держав із метою захисту інтересів малих країн і 3/5 сукупного населення ЄС. Надкваліфікована більшість визначалася 2/3 від кількості держав і 80 % сукупного європейського населення. При цьому навіть на частку держави з найбільшою чисельністю населення в Європейському Союзі (Німеччина) припадало менше 20 % загальної чисельності населення ЄС, що позбавляло будь-яку окремо взятую державу Євросоюзу можливості заблокувати рішення. Кількість місць в Європейському парламенті не перевищувала 732 (проти 700, встановлених раніше), що зменшило представництво у парламенті за кількістю депутатів на відсоток населення (Glencross, 2014, р. 77).

Основні напрямки інституціональної реформи, які були передбачені Європейською конституцією, стосувалися законотворчого процесу. Деякі зміни, що відкрили шлях до підписання Конституції, наведені нижче.

Система визначення кваліфікованої більшості при голосуванні в Раді стала наріжним каменем у ході прийняття Конституції. Кваліфікована більшість мала становити не менше 55 % від числа всіх держав-членів (тоді 25), що представляли при цьому не менше 65 % від загальної кількості населення Європейського Союзу.

Втім, кваліфікована більшість не вважалася досягнутою, якщо проти тої чи іншої пропозиції проголосувало менше чотирьох держав-членів. Таким чином, для найбільших країн ЄС ускладнювалося формування більшості для блокування питання. Кількість країн, які утримувалися при підрахунку голосів не враховувалася.

Така ситуація фактично існує і сьогодні. Цей порядок сприяв досягненню позитивного результату при вирішенні особливо спірних питань. Рішення в Раді відповідно до Конституційного договору передбачалося вважати прийнятим у випадку, якщо «за» проголосували понад 55 % країн (але не менше 15), що презентують як мінімум 65 % населення Союзу. Однак, щоб позбавити великі країни можливості втрять заблокувати рішення (населення будь-якої трійки великих країн більше 35 % населення Союзу), передбачалося, що блокуюча меншість повинна складатися як мінімум із чотирьох держав (Verdun, & Croci, 2005, р. 176). За ті пропозиції, які виходили не від Комісії, а від міністра закордонних справ ЄС (наприклад, ініціативи держав-членів у сфері юстиції та внутрішніх справ або ініціативи Ради у сфері СЗБП), кваліфікована більшість, необхідна для прийняття відповід-

ного рішення, встановлювалася у 72 % від загального числа держав-членів ЄС. На країни, які проголосували за прийняття таких пропозицій, повинно було припадати не менше 65 % сукупного населення Союзу.

Впровадження даної системи було відкладено до 1 листопада 2009 року. Але з 2009 по 2014 роки в якості перехідного заходу Рада могла продовжити обговорення будь-якої ініціативи, перевищивши часовий ліміт, який формально встановлювався для прийняття відповідного рішення.

Це була відповідь ЄС на невдоволення або стурбованість тих країн, яких запропонована ініціатива по тим чи іншим причинам не влаштовувала. До цієї системи передбачалося вдаватися за умови, що не менше 30 % населення Союзу та одночасно не менше 40 % країн висловилися би проти прийняття даної ініціативи. При цьому, голосів, поданих проти рішення, було недостатньо, щоб його відхилити. Мова у даному випадку йшла про спробу відродження компромісної формули, яка була винайдена міністрами закордонних справ країн ЄС на неформальній зустрічі в Греції у 1994 році; до її використання в Раді з тих пір вдалися всього один раз.

Багато дискусій точилося і щодо складу Комісії. Перша Комісія, призначена після вступу в силу Конституції, повинна була включати по одному представнику від кожної держави ЄС. Скорочення складу Комісії до числа, що дорівнює двом третинам від загальної кількості держав-членів ЄС, мало пройти згодом, але не раніше 2014, а фактично досі не відбулося.

Максимальне число членів Європейського парламенту передбачалося збільшити згідно з Конституцією з 732 до 750, причому на частку кожної з держав у залежності від кількості населення, приходилося би від 6 до 96 місць.

Для набрання чинності Конституційний договір необхідно було ратифікувати всім 25 країнам Союзу відповідно до національних законодавств: у одних державах це право було надано парламентам, у інших — через референдуми.

Конституція була схвалена мешканцями Іспанії, Італії, Словенії, Угорщини та Литви. Очікувалося, що Греція також приєднається до їх числа. Однак виправдалися побоювання неприйняття Конституції на референдумах у Франції і Нідерландах, громадяни яких були налаштовані вельми скептично. Конституційний договір не зміг вирішити протиріччя між поглибленням європейської інтеграції та розширен-

ням Європейського Союзу. Одна з причин провалу Основного європейського закону — скептичне ставлення громадян Франції і Нідерландів до розширення Євросоюзу, хоча це був незворотній процес і жодним чином не залежав від волі пересічних громадян «старого» ЄС.

Таким чином, французьке і нідерландське «ні» Європейської Конституції стало відображенням недовіри політиці, що здійснювалася загальноєвропейськими інституціями. Стало очевидним, що повною мірою інтеграція всіх 25 держав не може бути реалізована у середньостроковому майбутньому. Як констатували в спільній заяві Валері Жискар д'Естен і Гельмут Шмідт, «спроби здійснити інтеграцію такого числа країн можуть привести лише до повного провалу» (Dinan, 2014, р. 330).

На думку багатьох аналітиків, зокрема, Майкла Бауна та Найла Нугента те, що сталося в Європі влітку 2005 року, — великий удар по єдності Євросоюзу. Багато хто побоювався, що ЄС вже ніколи не зможе створити загальні політичні структури і повернеться до стану економічного союзу, яким він був протягом 40 років.

Однак, процес побудови політичних структур триває, оскільки всі європейські уряди й еліта Європи підтримують ідею європейського політичного об'єднання. Провал європейської Конституції на референдумах у Франції і Нідерландах — це не перша невдача політичної розбудови об'єднаної Європи. Відтоді європейські уряди почали шукати інші шляхи впровадження засад європейської Конституції у загальноєвропейське життя, вже не через референдуми, а через парламенти або інші бюрократичні механізми (Nugent, 2004, р. 134).

Наразі крах Конституції не загрожує єдності Європи. Хоча, її прийняття стало би важливою віхою до ще більшого єднання європейських країн, Європі довелося відступити на кілька кроків назад. Вважалося, що Францію, Нідерланди і ті країни, які не проголосували за Конституцію, чекатиме повторне або нове голосування, адже європейські чиновники не полишать второваного шляху інституціональних реформ. Але ЄС пішов більш традиційним шляхом підготовки нової угоди з полегшеною формою ратифікації.

Наслідки невдачі, пов'язаної з прийняттям європейської Конституції, найбільше позначилися на країнах-новачках і на тих державах, які збиралися вступити в ЄС — Румунії та Болгарії. Нові держави вступали до Євросоюзу зразка 1990 року, в якому панувало економічне благополуччя, а фінансова допомога з боку європейських структур була більш доступною. У цю Європу прагнули увійти всі колиш-

ні члени Варшавського договору. Але, вступивши в ЄС у травні 2004 року, країни посткомуністичної Європи зрозуміли, що Союз зразка 2005–2006 років є дещо іншим, аніж вони уявляли.

Особливо це стало очевидним у ході світової економічної кризи 2008–2009 рр. У розширеному ЄС був значно посилений контроль над витраченими коштами і фінансування нових великих програм скоротилося. Європейська бюрократія стала менш лояльною, кодекси поведінки, «правила гри», яких необхідно було дотримуватися, також набули більшої жорсткості. Крім того, громадяни старих членів ЄС не особливо вітали розширення ЄС. Населення старої Європи розуміло, що розширення збільшує фінансові витрати західноєвропейських країн-донорів. Французьке, і нідерландське «ні» на референдумах 2005 р. пов'язане з негативними відчуттями громадян цих країн від розширення Євросоюзу на Схід. До того ж, закінчення перехідного періоду, пов'язаного з трансформацією економік східноєвропейських країн, збіглося з початком реформ інституціональної системи самого ЄС, принципів його функціонування. Тому про повну адаптацію країн-новачків до стандартів ЄС говорити було зарано.

У зв'язку з провалом прийняття європейської Конституції на референдумах у Франції і Нідерландах у Брюсселі було проведено «кризовий» саміт Євросоюзу. Головам держав і урядів 25 країн належало за два дні знайти вихід із глухого кута, в якому опинилася «єдина Європа».

Голови держав і урядів схилилися до того, щоб відкласти подальшу ратифікацію Основного закону на невизначений термін. Передбачалося, що Конституція вступить у силу наприкінці 2006 року, після того як її затвердять усі держави. Але після франко-нідерландського «ні» довелося шукати компроміс. З 850-сторінкового документа більшість європейських експертів пропонувала вибрати прийнятні для всіх положення, на основі яких підготувати поправки до вже існуючих угод.

Багато експертів небезпідставно вважали, що Брюссельський саміт остаточно загальмував подальше розширення ЄС (Cini, 2004, р. 349). Перемовини з Туреччиною почалися 3 жовтня 2005 р., але багато аналітиків припускали, що вона надовго залишиться у числі кандидатів на входження без особливої надії на успіх (Nugent, 2004, р. 136). На сьогодні перемовини заморожені через зміни в геополітичній стратегії Туреччини. Існує припущення, що плани розширити межі спільноти до Кавказького хребта, відкладаються на багато деся-

тиліть (Ratka, & Spaiser, 2012, p. 194). Шанси країн, таких як Україна і Грузія, інтегруватися в Євросоюз значно знизилися.

Ще однією з найважливіших цілей Брюссельського саміту було вирішення принципової проблеми щодо бюджету ЄС на 2007–2013 роки, який викликав чималі розбіжності у «клубі 25». Саміт був покликаний знайти компроміс відносно розподілу 870 мільярдів євро між 25 державами-членами Європейського Союзу. Східноєвропейці розраховували на значні фінансові асигнування, заради яких зокрема вони й прагнули в ЄС; Франція і Німеччина готові були піти на компроміс, але лише в тому випадку, якщо на поступки піде Лондон. Однак, Велика Британія не бажала відмовлятися від своїх фінансових переваг у 5 млрд. євро, які щорічно повертали їй із бюджету, оскільки вона не користувалася засобами, що направляються на Єдину сільськогосподарську політику, беручи участь тільки в їх формуванні. Отже, компромісу досягти не вдалося.

Після провалу першої спроби схвалити бюджет у червні 2005 року лідери країн ЄС знову зібралися у грудні того ж року, аби вирішити проблему бюджету ЄС на період із 2007 по 2013 роки. Принципові розбіжності виникли навколо двох основних статей витрат євробюджету: субсидій виробникам сільськогосподарської продукції (на це стали спрямовувати 42,6 % всіх коштів), а також обсягу допомоги новачкам Євросоюзу і країнам, що мають у ЄС рівень розвитку нижче середнього (на так званий регіональний розвиток стали виділяти 36,4 % бюджету) (Hill, & Smith, 2011, p. 302).

Головними антагоністами у процесі обговорення бюджету були Франція і Велика Британія. На частку французьких фермерів традиційно припадає більше чверті всіх сільськогосподарських субсидій ЄС, і Жак Ширак усіма способами прагнув зберегти це досягнення, пам'ятаючи про своїх виборців.

Однією з причин бюджетної кризи, яка мала місце в ЄС у 2005 році, була традиційна Єдина сільськогосподарська політика (ЄСП). Очевидно, що після розширення загострилася проблема її реформування. За даними Європейського статистичного відомства (Eurostat) на 2012 рік у сільській місцевості, що займає приблизно 90 % всієї території Євросоюзу, проживало більше половини жителів, частина яких прямо або опосередковано була зайнята у сільськогосподарському секторі.

Фермери Великої Британії не користувалися субсидіями, тому ЄС видавав так званий британський чек (5 млрд. євро за невикористання

субсидій сільському господарству). З цими особливостями певною мірою пов'язано і успішне голосування за вихід Великої Британії з ЄС, адже фермери, а також зайняті у рибальській індустрії, не були зацікавлені у ЄС. Сума виплат із кожним роком зростала і досягла у 2003 р. 2/3 всього фінансового внеску країни у загальноєвропейську скарбницю, що викликало різкий протест із боку інших країн-членів ЄС. Британський уряд довго не погоджувався на компроміс, але йому не хотілося завершити своє головування у ЄС скандалом і кінець кінцем він залишив вирішення бюджетної кризи Австрії, яка очолила Євросоюз з 1 січня 2006 року. У ході пошуку компромісу Велика Британія визнала можливим скоротити доходи своєї країни за британським членом на 10,5 млрд євро за сім років у обмін на обіцянку Франції приступити до перегляду сільськогосподарської політики ЄС у 2008 році.

Завдяки такому кроку з боку Великої Британії допомогу новим членам Союзу вдалося збільшити на 7 млрд євро порівняно з початковою сумою, закладеною в попередньому варіанті бюджету. Крім того, були погоджені умови лібералізації надання такої допомоги. Країни-реципієнти бюджетних вливань повинні були передбачити виділення з власного бюджету певної суми на здійснення заявленого інвестиційного проекту, а також зобов'язані освоїти надані ЄС кошти протягом двох років (проте ці умови були згодом пом'якшені).

Загальні витрати ЄС у 2007–2014 роках склали 862 млрд. євро, що не перевищує 1,045 відсотка від сумарного валового доходу країн-членів. У наступні сім років на допомогу країнам-новачкам Євросоюзу виділив 157 млрд євро, з яких Польща отримала 59,7 млрд (Hill, & Smith, 2011, p. 313).

Досягнутий у Брюсселі компроміс фактично врятував єдину Європу від чергового потрясіння, показавши, що навіть у рамках ЄС-25 є можливість знаходити рішення, які задовольняють всіх.

6.4. РОЗБУДОВА ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ЄС ЗА ЛІСАБОНСЬКИМ ДОГОВОРОМ

Лісабонський договір надає чіткий та вичерпаний перелік найважливіших компетенцій Європейського Союзу. Аналіз цього документу може надати ясності одному із найскладніших аспектів європейської інтеграції. У ході інституційних реформ та історично-

го розширення ЄС виникла з початку політична, а потім і правова необхідність фіксації іншої інституційної конфігурації ЄС — більш пристосованої до новітніх викликів. Відмова від конституційного договору та складна система компромісів була втілена у текст Лісабонського договору. Розроблена в договорі класифікація повноважень головних інститутів привносить на решті ясність у компетенції, але не веде до їх суттєвого перерозподілу. До виключної компетенції ЄС віднесені загальна торгівельна політика, регулювання митного союзу та зони євро, конкурентна політика на внутрішньому ринку, та питання морської біоєкології. До сфери спільної компетенції ЄС та держав членів долучено 11 напрямків політик. Це безпосередньо внутрішній ринок, спільні простори свободи, безпеки та правосуддя, соціальна, транспортна, екологічна політики. Також до сфери спільної компетенції з більш складним балансом повноважень у залежності від країни та специфіки діяльності віднесені науково-дослідна політика, космос, гуманітарна допомога. До окремого типу компетенцій виділена координація економічної політики та політики зайнятості. Також зазначена ціла низка чутливих сфер, таких як промислова, молодіжна та культурна політика, охорона здоров'я, туризм, спорт, цивільна оборона та адміністративне співробітництво (у цих сферах ЄС не має законодавчих повноважень, а здійснює лише підтримуючі та координуючі дії). До окремої компетенції не віднесено СЗБП, а лише зазначено що ЄС проводить. З точки зору Кристофера Хілла та Юліана Ховарса, це фактично означає повну залежність структур ЄС від рішення країн із питань безпеки. Тільки компроміс між країнами надає повноваження ЄС діяти по певних напрямках чи міжнародних кризах, а коли компромісу нема, чи він існує лише у загальних рисах, то і СЗБП у цих напрямках фактично не існує (Hill, & Smith, 2011, p. 1999).

Також Лісабонський договір вводить нову систему нормативних актів ЄС. До цього нормативні акти ЄС класифікувались у їх співвідношенні з впливом на національне законодавство окремих країн ЄС. Зараз у ЄС замість заплутаного багаторівневого сприйняття юридичних актів існує принциповий розподіл на законодавчі акти, делеговане законодавство та підзаконні імплементаційні акти. Законодавчі акти — це традиційні директиви, рішення та регламенти, що ухвалюються Європарламентом та Радою ЄС. З точки зору Річарда Уйтмана Стефана Вульфа, це є демонстрацією доволі традиційного неофункціоналістського підходу до інституційної розбудови ЄС. Тут

не може бути рішення наднаціонального органу без компромісу між країнами чи згоди населення через парламентське представництво. Далі рішення наднаціонального органу стає обов'язковим для всіх (Whitman, & Wolf, 2012, p. 27).

Делеговані акти існують для не значних змін у законодавстві ЄС. Вони приймаються рішеннями Європейської Комісії (ЄК). Це численні інструкції, підзаконні акти, які можуть бути відмінені рішенням Європарламенту чи Ради ЄС, але у переважній більшості мовчазна згода цих органів цілком достатня для того щоб рішення ЄК мали статус актів прямої дії для всіх у ЄС. У даному випадку ми бачимо класичних федералістський підхід у формуванні повноважень загальноєвропейських інституцій. Цей підхід виходить з того що формуються максимально можливі повноваження наднаціонального органу і він вже виступає як самостійний актор та продукує обов'язкові рішення.

Імплементативні акти у рамках формування права ЄС здійснюються національними законодавствами. Тобто при необхідній координації дій національні законодавчі органи приймають ідентичні рішення, які таким чином поповнюють масив Права ЄС та інтеграційні механізми, часто без прямої участі наднаціональних органів. Такий підхід, із точки зору Джона Петерсона, віддзеркалює поширену французькими голлістами концепцію «Європи батьківщин», яка не заперечує європейській інтеграції як такій, але наполягаю на тому що її найбільш ефективно втілення у життя може відбуватися тільки спільними рішеннями національних держав при виключно координаційній ролі органів ЄС (Peterson, & Shackleton, 2002, p. 347).

Поступове розширення напрямків рішень за якими можливе голосування кваліфікованою більшістю у Раді ЄС було після Мадридської угоди було однією із визначальних тенденцій у розвитку інститутів ЄС. З формальної точки зору зміни полягали у переформулюванні методики визначення цієї кваліфікованої більшості. У 1990-ті роки стала зростати безпосередня компетенція ЄС у житті європейців. Відповідно і підвищується і роль загальноєвропейських інституцій. Із точки зору Десмонда Дейнана, теоретичне підґрунтя європейської інтеграції вже давно визначило, що інститути ЄС базуються на компромісі між наднаціональною федералістською Європейською Комісією яка виступає виключно із загальноєвропейських інтересів і Радою ЄС, де головне це інтереси країн та компроміс між ними. Рада ЄС приймає ключові рішення, за втілення яких у життя

відповідає найчастіше вже Єврокомісія, як фактично головний виконавчий орган із своїми окресленими повноваженнями. Все це доповнюється Європарламентом та Судом ЄС, що робить систему демократичною і більш сталою (Dinan, 2014, р. 349).

Таким чином, головне питання — це методи голосування у Раді ЄС. Вже коли у ЄС було 12/15 країн, необхідність одноголосного прийняття рішень по багатьох питаннях значно ускладнювало роботу. Після розширення на схід при 25/27 країнах ускладнювалась навіть сама дискусія, де кожна країна мала своє уявлення щодо того чи іншого питання. Лісабонський договір полишив однакостайність тільки по найважливішим питанням, таким як прийняття нових членів ЄС, зовнішня політика та безпека, радикальні бюджетні, податкові чи кадрові рішення тощо. Головний метод визначення кваліфікованої більшості полишився незмінним — це підрахунок голосів країн у відповідності з кількістю населення у кожній з них. Лісабонський договір запровадив принцип «подвійної більшості», що було запозиченням із Конституції. Це найважливіше положення договору вступило у дію тільки у 2014 році, а повністю запрацювало у 2017 році. На перехідний з 2009 року період продовжувала дію досить складна формула Ніщцької угоди. Зараз рішення у Раді ЄС приймаються, якщо «за» проголосували більше 55 % від загальної кількості країн (не менше 15), які одночасно представляють мінімум 65 % населення ЄС. Така система не дозволяє трьом великим країнам протягнути самим рішення без значної підтримки малих країн. Блокуюча меншість це мінімум чотири країни.

Не тільки Лісабонською угодою, але і самими «правилами організації» (у даному випадку ЄС) передбачено багато можливостей для продовження пошуку компромісу. У ряді випадків, наприклад, коли декілька країн виступають проти певного рішення, але не мають блокуючої більшості, голосування не проводиться, а перемовини продовжуються. Процес прийняття будь-якого рішення загальмовується, але з'являється новий, чітко окреслений «простір» для компромісу. З точки зору Десмонда Дейнана, такий підхід є ознакою сталого розвитку та функціонального підходу, коли нехай довго та навіть половинчасто, але прийматися (і відповідно виконуватися) мають тільки максимально узгоджені всіма акторами рішення. Таким чином, унеможливується формування постійної групи незадоволених, яка рано чи пізно призведе до дисбалансу всієї системи. Голосування кваліфікованою більшістю у багатьох випадках виступає, скоріше, як

стимулюючий фактор для укріплення переговорної дисципліни серед країн ЄС. Реальна практика прийняття рішень несе переважно консенсусний, а не мажоритарний характер. Із 1990-х рр. не більше 5 % рішень були прийняті у супереч волі двох чи більше країн (Dinan, 2014, р. 363).

Особливу роль у механізмі прийняття рішень ЄС відіграє Європарламент. Це як інститут не тільки важливий елемент наднаціональності, а і необхідний елемент забезпечення легітимності всім діям ЄС. Для євробюрократії досить важливо, щоб її рішення не були ізольовані від суспільства та широких верств населення. Депутати обрані громадянами як складова наднаціональної інституції — це важливий елемент довіри та стабільності системи. На перший погляд, роль Європарламенту у законотворчому процесі підсилилася вельми значно. Звичайна законотворча процедура (яка раніше називалася процедурою спільного прийняття рішень) у результаті Лісабонського договору стає основним засобом прийняття рішень. Тим не менше, між традиційними національними парламентами і Європарламентом існує багато не тільки процедурних, але і функціональних відмінностей. З одного боку це парламент (законодавчий орган), де існують фракції, депутатів прямим голосуванням обирають громадяни ЄС, а з іншого, це складова величезної міжнародної структури з ознаками наднаціональної та міжнародної організації. Сам Європарламент досі ділить законотворчі повноваження з Радою ЄС (Рада Міністрів). Лісабонський договір фактично повторив положення неприйнятої Конституції ЄС стосовно повноважень Європарламенту. За даними Алана Тасана, звичайна законодавча процедура охоплює 37 % рішень ЄС. У 26 % випадків Європарламент взагалі не бере участі у механізмі прийняття рішень. У 11 % робить доповідь, у 26 % надає консультацію (Tathan, 2009, р. 417). Європарламент не діє автономно. Він отримує велетенську кількість документації та вже пророблених законодавчих ініціатив із Комісії ЄС чи з Ради Міністрів (саме цей орган і має найбільші повноваження приймаючи фактично остаточне рішення).

Для поглиблення балансу всієї системи ЄС через механізми представницької демократії та збереження національних держав у якості головних акторів у ЄС Лісабонський договір підвищив і повноваження національних парламентів у виробленні загальноєвропейських норм. Національні парламенти мають можливість здійснювати моніторинг законодавчих пропозицій Комісії ЄС з метою контролю за збереженням принципу субсидіарності, щоб не обтяжувати ЄС

рішеннями, які можуть бути ефективними на національному чи навіть місцевому рівні. Національні парламенти можуть опротестувати рішення органів ЄС висувуючи обґрунтування порушення принципу субсидіарності. Якщо ці обґрунтування підтримує третина національних парламентів, то рішення має бути переглянуте. Таких випадків не дуже багато в історії сучасного ЄС, але хоч сперечання з тлумачення принципу субсидіарності і зтягають та ще більш заплутують і без того обтяжливий складною системою балансів механізм прийняття рішень у ЄС, все одно роблять європейську інтеграцію справою для багатьох прошарків влади різного рівня, а не тільки привілеєм наднаціональних федералістських структур.

У 1990-ті роки у системі регулювання діяльності структур ЄС були окремо виділені простори свободи, безпеки та правосуддя (зараз єдиний «простір»). Інституційну відповідальність за ці сфери було поділено між першою (комунітарною) та третьою (міжурядовою) опорами. Лісабонський договір повністю змінив цю ситуацію. Всі ці сфери, як єдиний «простір» переходять до спільної та єдиної системи регулювання у рамках Договору про Функціонування Європейського Союзу (назва ця з'явилася у наслідок Лісабонського Договору замість Договору про ЄС Маастрихтського договору). У всіх сферах цього «простору» зараз використовуються стандартні правові акти ЄС: регламенти, директиви та рішення, що зняло безліч питань про юридичну силу та різноманітні способи імплементації рішень. Суд ЄС отримав у повному обсязі повноваження по контролю над «простором», лише з обмеженнями по тлумаченню законності дій поліцій та різноманітних національних правоохоронних органів. Звичайна законодавча процедура постає у «просторі», що також віддзеркалює підсилення ролі Європарламенту та перехід до кваліфікованої більшості у Раді ЄС.

При навіть такому піднесенні інтеграційних інституцій, Лісабонський договір зафіксував значну групу виключень та особливих ситуацій. Серед них більшість перекочували з минулих договорів, але з'явилися і нові, як результат нових викликів та більш інтегрованого простору у середині ЄС. Серед нових у 2009 році була зупинка загальноєвропейських повноважень ЄС у міграційній сфері з джерелами мігрантів з поза меж ЄС. Держави ЄС самостійно встановлюють кількість трудових мігрантів зі третіх країн. Кримінальне законодавство та діяльність поліцій різних країн досі дуже мало інтегровані. Гармонізація законодавства у кримінальній сфері обмежена лише

особливо тяжкими злочинами, тай ще із трансграничним елементом. По не багатьом моментам зберігається принцип однакості при голосуванні, наприклад у правилах взаємодії правоохоронних органів. Крім окремих загальноєвропейських інституцій зі законотворчою ініціативою можуть виступати і групи країн (не менше чверті від кількості країн ЄС). Співробітництво у кримінальному праві спеціально обмежене т.зв. механізмом «екстреного гальмування», коли за вимогою лише однієї країни питання передається Раді ЄС, де рішення з такого питання приймається лише одноголосно. Всі інституційні реформи зберегли багато елементів гнучкості. Це особливі привілеї Великобританії (зараз тільки Ірландії та Данії) за бажанням не брати участь у «просторі»; особливо це стосується кримінального права. Таким чином, специфіка правових систем країн-членів та політична чутливість зробили «простір» тою сферою ЄС, де існує найбільша кількість виключень. Тому, з окремих актуальних питань робляться спроби просунути інтеграцію та підвищити роль наднаціональних органів ЄС. Наприклад, із проблем зовнішньої міграції просування є дуже незначними та повільними. Але ще у 2009 році було прийняте рішення про утворення просунутого співробітництва з питань сімейного права з трансграничним елементом.

З формальної точки зору, Лісабонський договір комунітаризував і другу опору ЄС закріплену Маастріхтським договором. Йдеться про Спільну зовнішню та безпекову політику (СЗБП) та Спільну політику безпеки і оборони (СПБО). Проблеми формування спільної зовнішньої політики, чи принаймні спільної позиції на міжнародній арені, проблеми європейської безпеки, спільної європейської армії — завжди збуджували не тільки євроінтеграторів, але і широкий загал. Але з гострих питань т.зв. «жорсткої сили» чи «великої політики» домовитися було завжди складно і ЄС став асоціюватися перш за все з «м'якою силою» та «малою політикою», де дійсно здійснено немало проривів. При цьому, всі історичні договори усередині ЄС (Римський, Амстердамський, Маастрихтський та Лісабонський) не тільки не оминули цих питань, а й приділяли їм значну увагу. В усіх договорах про Асоціацію з третіми країнами значний розділ завжди присвячується питанням міжнародної безпеки та оборони. Крім суто практичних аспектів, ці питання відносяться до фундаментальних та навіть світоглядних. І тому загальноєвропейські інститути намагаються створити максимальні умови для реалізації спільної позиції ЄС, коли у наявності не просто компроміс, а дієвий консенсус всіх держав.

Для досягнення таких цілей Лісабонський договір відмінив другу опору ЄС та постійно працює на підсилення питань зовнішньої політики, міжнародної безпеки, спільної торговельної політики, гуманітарної політики за межами ЄС. Для цього за Лісабонським договором була створена Європейська служба зовнішніх справ (Європейська дипломатична служба) під керівництвом Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Ця структура є своєрідним міністерством закордонних справ у середині мережі інститутів ЄС. Але щодо повноважень і функцій її важко порівняти із звичайними МЗС. Система зовнішніх дій ЄС досі не є єдиною та централізованою. Основні положення СЗБП / СПБО містяться у попередніх договорах про ЄС, а про економічні напрямки зовнішньої політики говориться тільки у останньому. Відкрито підкреслюється, що у сфері СЗБП / СПБО діють «специфічні правила та процедури» (Cini, 2004, р. 229). Ця сфера виключена із загальних компетенцій Союзу. У ній не застосовується традиційні типи нормативних актів ЄС (регламенти, директиви тощо), а використовуються передбачені Маастрихтським договором загальні керівництва, дії Союзу та позиції Союзу. І хоча ці дії та позиції Союзу приймаються у формі «рішень», але у міжнародно-правовому сенсі це не є «рішення» ЄС у повній мірі, тому що у СЗБП / СПБО «прийняття законодавчих актів виключається» (Hill, & Smith, 2011, р. 204). Двоїстість зовнішній дій Союзу яскраво характеризує той факт, що Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки одночасно підпорядковується і Раді ЄС, і Голові Єврокомісії.

У СЗБП / СПБО відбулися значні зміни. Наприклад, не тільки повторена фраза про можливість перетворення СПБО на спільну оборону, але з'явилося положення про обов'язковість спільних дій у разі агресії проти одної з держав членів ЄС. При всіх змінах основа СЗБП / СПБО — це перш за все міждержавне співробітництво.

Для більш ефективного здійснення СЗБП на вищому рівні, Лісабонським договором був створений пост Голови Ради ЄС, але функції підготовки засідань Ради, порядку денного та проектів рішень Голова має здійснювати разом із лідером країни, що головує у ЄС, та зі всією трійкою (країна, що перед тим головувала у ЄС, та, що зараз головує, і наступна країна, що головуватиме). На міністерському рівні забезпечення послідовності зовнішньої політики покладається на Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки. За Лісабонським договором йому передані всі функції Верховного представника зі СЗБП та члена Єврокомісії по зовнішнім справам.

Він є також керівником Ради міністрів закордонних справ, віце-головою Єврокомісії та керівником Європейської служби зовнішніх справ. Він забезпечує узгодження усіх напрямків зовнішніх дій Союзу та стабільність зовнішньої політики. Але, наприклад, коли Рада міністрів закордонних справ обговорює питання зовнішньої торгівлі, роботою Ради керує не Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки, а міністр головуючої у ЄС країни. Цілу низку структур, що готують документи до засідання Ради, очолюють або чиновники головуючої країни, або постійні керівники, призначення яких не залежить від Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Така система дозволяє підпорядковувати зовнішні справи переважно компромісу чи консенсусу держав-членів ЄС. При цьому і роль наднаціонального органу значно зросла. З точки зору Крістофера Хілла, така структура є унікальною для сучасної системи міжнародних організацій (Hill, & Smith, 2011, p. 79).

Сфера зовнішньої політики принципово відрізняється від інших напрямків діяльності ЄС. Вона потребує менше законотворчих, аніж політичних рішень та адміністративних чи оперативних дій, швидких рішень у відповідь на зміну міжнародної ситуації, та ефективних дій із використанням всіх ресурсів ЄС та країн членів. У цій сфері ЄС позбавлений самого потужного свого інструмента — законодавства, адже, наприклад, прийняття Євросоюзом закону про неприпустимість насильства у Сирії нічого не буде означати для сирійського уряду. По суті, мова йде про специфічну сферу діяльності виконавчої влади. Не випадково, крім передбачених Договорами типів актів, у СПБО надзвичайно активно використовуються заключні акти Ради ЄС та Верховного представника, що не має чіткого статусу стратегії.

Європейська служба зовнішніх справ, що була сформована, функціонально схожа з керівництвом Комісії ЄС, але не має юридичних переваг, які впливають із існування повноважень у прийнятті рішень. Вона підзвітна Європарламенту, що керується Верховним представником з широким мандатом у рамках рішень Ради міністрів та Європейської Ради. Це ефективніший інструмент проведення узгодженої політики, ніж ті, які раніше малися у розпорядженні ЄС. Але навіть у сфері реалізації рішень СПБО в значній мірі залежить від дипломатичного та адміністративного персоналу країн членів, а також від їх військових та поліцейських ресурсів.

Що ж стосується прийняття рішень, то ця функція повністю реалізується країнами-членами на основі консенсусу при допомозі Генерально-

го секретаріату Ради ЄС. У такій чутливій сфері, як зовнішня політика, країни ЄС не бажають відмовлятися від суттєвої частини своїх суверенних прав. У такій ситуації пошук консенсусу як мінімум потребує більше часу; дуже часто реакція ЄС запізнюється чи висловлюється суто формальна позиція з дипломатичними формулюваннями «занепокоєння». Реальні заходи у такому разі здійснюються на національному рівні окремими країнами, між якими є згода, але це не є позицією всього ЄС.

У цілому зовнішня політика ЄС досі реалізується за допомогою методів міжурядового співробітництва, а друга опора фактично продовжує своє існування.

Не випадково в сфері СПБО існує велика кількість практик гнучкої інтеграції, що було передбачено ще Амстердамським договором і позначалось як «конструктивне утримання». Також досі існує в сфері СБПО поширене Ніцьким договором «просунуте співробітництво», проектний підхід у діяльності Європейської оборонної агенції. Лісабонський договір додав методи «доручення» та постійного «структурованого співробітництва».

У цілому проведені реформи дають можливість зробити зовнішню політику ЄС якщо не повністю єдиною, то принаймні більш узгодженою. Створені інструменти та механізми працюють; тепер — як завжди — потрібна політична воля, щоби ширше ними користуватися. Приймаючи до уваги серйозні відмінності у інтересах та ресурсах країн ЄС, розвиток СЗБП / СПБО, скоріше за все, буде відбуватися у форматі постійного «структурованого співробітництва», тобто без участі всіх країн ЄС або з різним ступенем зобов'язань та участі у конкретних проектах.

Лісабонський договір вніс ряд змін у спільну зовнішню політику ЄС. Основні зміни включають:

1. Створення посади Високого представника ЄС із питань зовнішньої політики і безпеки, який координує зовнішню політику ЄС і представляє ЄС на міжнародній арені.

2. Утворення Європейської служби зовнішньої діяльності (ЄСЗД), яка є дипломатичним корпусом ЄС. ЄСЗД підтримує Високого представника і забезпечує його роботу в галузі зовнішньої політики.

3. Розширення компетенцій ЄС у сфері зовнішньої політики, зокрема включення нових областей, таких як оборона, безпека і кризове управління.

4. Введення спільної політики безпеки і оборони, яка має на меті підвищення безпеки ЄС і здатності реагувати на кризові ситуації.

5. Зміцнення ролі національних парламентів у процесі формування зовнішньої політики ЄС, зокрема, через більшу увагу до їхньої ролі в процесі прийняття рішень.

6. Встановлення нових процедур для прийняття рішень зовнішньої політики ЄС, зокрема, введення більшістю голосів у рамках Ради ЄС.

Ці зміни створили більш координовану і ефективну зовнішню політику ЄС, що дозволяє ЄС говорити одним голосом на міжнародній арені.

Серед окремих напрямів політики ЄС найбільше реформовано СЗБП / СПБО. Зміцнення СЗБП / СПБО є необхідною умовою перетворення ЄС на «силу, яка прагне посісти гідне місце у світовій політиці. У зв'язку з цим особливе значення має заснування посади голови Європейської ради, який обирається на 2,5 року. Це має особливе значення для зовнішньої політики, оскільки вона й досі складає основи міжурядового співробітництва. Запроваджено також посаду високого представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки, якому передаються всі функції та повноваження Верховного представника зі СЗБП / СПБО та комісара із зовнішніх зв'язків. У його підпорядкування переходить Європейська служба зовнішніх справ, включаючи всі посольства ЄС у третіх країнах та при міжнародних організаціях. Він постійно головує у Раді міністрів закордонних справ. Щоправда, цей Верховний представник одночасно підпорядкований голові Комісії та Європейській раді, що може суттєво ускладнити його діяльність.

Як і очікувалося, СЗБП / СПБО збереглося у своєму нинішньому вигляді — як форма міжурядової співпраці. Але все ж таки у цій сфері відбулися серйозні зміни. У Лісабонському договорі не лише підтверджена можливість перетворення СЗБП / СПБО на загальну оборону, а й з'явилося положення про обов'язковість спільних дій щодо відображення агресії проти однієї з держав-членів. Однак, враховуючи серйозні розбіжності щодо цілої низки зовнішньополітичних питань, розвиток СЗБП / СПБО, швидше за все, відбуватиметься у форматі постійного структурованого співробітництва, тобто за участю не всіх 27 країн ЄС.

Загалом проведені реформи дають шанс, що зовнішня політика ЄС стане якщо не єдиною, то більш узгодженою, що за інших рівних умов сприятиме посиленню ролі ЄС у світі.

Якщо оцінювати Лісабонський договір у історичному контексті, то треба пам'ятати, що його поява була наслідком провалу Конститу-

ції ЄС. По суті динаміки розвитку євроінтеграції — це є кроком назад у порівнянні з конституцією ЄС. Цілий ряд положень були виключені або пом'якшені з урахуванням інтересів країн-членів. Але при цьому найважливіші інституційні зміни у механізмах прийняття рішень в інститутах ЄС та при формуванні зовнішньої політики увійшли до Лісабонського договору.

Політичний дизайн ЄС формується не тільки юридичними текстами. Часто більш важливу роль грають конкретні практики, методи взаємодій інститутів та ключових акторів, культура політичного компромісу, відчуття цивілізаційної спорідненості, що допомагає поєднувати інтереси країн-членів ЄС.

Уже на переговорах з підготовки Конституції ЄС держави-члени намагались не допустити поглиблення інтеграційних процесів. Одне із небагатьох виключень — це згода з необхідністю інтенсифікувати СЗБП / СПБО. Так звані «оборонні» дії, що стримували інтеграцію, були поширені ще у 1990-х роках, коли після ратифікації Маастрихтського договору, значно посилилася роль загальноєвропейських наднаціональних інституцій. Йдеться про принципи субсидіарності та пропорційності, законодавчу техніку мінімальної гармонізації, різноманітні форми гнучкості, залучення національних парламентів до законотворчого процесу ЄС та ін. Усе це було застосовано при розробці Конституції. Для деяких акторів систематизація повноважень ЄС, вірогідно, ставила на меті зупинити розширення повноважень. Були спроби позбавити Суд ЄС можливості користуватися засобами передбачуваних повноважень. Так головний конфлікт Конституції, у зв'язку з реформою системи кваліфікованої більшості, був пов'язаний із бажанням Іспанії та Польщі зберегти свої можливості щодо блокування рішень ЄС, тому що за Ніццьким договором вони мали за собою збільшену кількість голосів. Ці проблеми залишились у неприйнятій Конституції та не стали тягарем для нового Лісабонського договору. При його підготовці виникли свої активні «оборонні» дії. Зокрема, відміна нової системи актів вторинного права, повернення до «напівобов'язкового» статусу Хартії фундаментальних прав, відмова включати до тексту Лісабонського договору положення про перевагу права ЄС, відмова від масштабної реформи Європейської Комісії, відтермінування до 2014 року введення у дію «подвійної більшості» у Раді ЄС. Було важко приховати від широкого загалу, що країни піклувались не про майбутню ефективність ЄС, а про збереження впливу власних країн. Це стосувалося розподілу місць у Європарла-

менті, правил голосування у Раді ЄС, наявності національних представників на ключових постах. Наприклад, Польща була вимушена відмовитися від своїх досягнень за Ніщьким договором, фактично під тиском Німеччини, де почалися розмови про продовження переговорів про Конституцію навіть без участі Польщі, що зараз взагалі важко собі уявити. Тодішній президент Чехії Вацлав Клаус відмовився підписувати вже ратифікований Чеським парламентом Лісабонський договір. Почався конфлікт між Італією та Францією з приводу нелегальних мігрантів, що досі не є вирішеним. Данія на короткий термін відновила вибірковий контроль на своїх кордонах. В Угорщині були проведені реформи, які з точки зору ЄС, порушували основні принципи свободи слова та демократії, але заради компромісу ЄС не вдався до санкцій. Таким чином, процесами європейської інтеграції широкі пласти національного егоїзму піднялися на поверхню і фактично стали легітимними. Це була плата за не таке швидке, але все ж просування шляхом подальшої інтеграції та підсилення ролі загальноєвропейських інституцій. При всьому егоїзмі європейські еліти розуміли, що тільки узгоджена спільна європейська позиція може бути відповіддю на глобальні виклики сучасності. Еліти вирішили полішити амбітні проекти з Конституції та повернутися до досвіду підписання чергового договору. Існував консенсус запобігти проведенню національних референдумів. Лише Ірландія була вимушена провести референдум згідно своєї конституції.

1990–2000-і роки — це однозначно успіх в історії ЄС і європейських інституцій. При цьому в оцінках ЄС населення країн ЄС все більше ставиться прагматично. На це підштовхують праві і ліві популістські політичні сили, які перекладають провину за велику кількість об'єктивних проблем у економіці та соціальному житті саме на ЄС. На виборах до Європарламенту явка виборців завжди є значно меншою, ніж до національних парламентів. На піку успіху з розширенням на схід, введенням євро та ін., суспільство почало забувати про те, що Європейському Союзу вдалося досягти головних завдань своїх засновників — унеможливлення війн між країнами ЄС, створення спільного ринку, прозорість кордонів, вільний рух товарів та послуг. Європейське співтовариство замислювалось як структура для галузевої інтеграції та інтеграції національних ринків, компетентне у обмеженій сфері питань технічного характеру, мало зрозумілих для населення і цікавих переважно для еліт. Для такої структури було достатньо технократичної легітимності, що впливала із її ефектив-

ності. Але на початку 1990-х років Європейське співтовариство перетворилося на Європейський Союз — структуру принципово іншого характеру, де крім економічної була і політична інтеграція. До такої структури і запит з боку суспільства є іншим. Європейські інститути стали намагатися побудувати «квазідержаву», якій потрібен інший рівень легітимності. Але провал Конституції, а потім економічна криза 2008—2009 років загальмували весь процес. У цих обставинах досягнення Лісабонського договору виглядають навіть цілком конструктивними на фоні сучасної турбулентності. З тексту Лісабонського договору прибрати все, що стосується «квазідержавності». Навіть виникали питання про обов'язкове збереження європейської символіки. Якщо раніше певний дефіцит легітимності ЄС був сферою опікування експертного середовища, то з середини 2000 років це стало фактором реальної політики. Відмовившись від тактики ігнорування проблеми, еліти були вимушені у тій чи іншій мірі враховувати настрої суспільства, де стала панувати думка, особливо після розширення на схід, що інтеграції вже забагато. Тим не менше, ми бачимо досить стале та ефективне існування загальноєвропейських інституцій. Лісабонський договір зберігає принципи інституційного балансу між наднаціональними та міжурядовими елементами, зрушує баланс впливу на користь міжурядових інститутів — Ради ЄС та Ради міністрів. Керівництво зовнішньою політикою ЄС тепер спирається більше на міжурядовий підхід (Рада ЄС) ніж на наднаціональний (Комісія ЄС). З одного боку це дещо послабило традиційний федералістський орган — Комісію, видаливши з неї багато зовнішньополітичних підрозділів. А з іншого це підсилило сталість розвитку всіх інститутів, заблокувавши занепокоєння національних держав про їх вилучення із процесу формування та реалізації позиції ЄС на міжнародній арені.

Невипадково за останнє десятиріччя все частіше у ЄС лунають ідеї гнучкої інтеграції та давньої концепції про «Європу різних швидкостей». Це означає повернення до аргументів, що ті країни чи регіони, що бажають та готові — нехай об'єднуються та створюють «тверде ядро» ЄС, а інші полишаються на периферії. Певною мірою, таким ядром є країни Єврозони, хоча частіше мова йде про створення інтеграційного авангарду в сфері юстиції та зовнішній політиці. Лісабонський договір надає всі можливості до руху різними швидкостями на шляху інтеграції. Це може бути як небажання окремих країн так і одночасно невідповідність певним критеріям серед інших країн.

Подібну ситуацію ми бачимо не тільки зі зоною Євро, а й з повним функціонуванням всього пакету Шенгенських угод, безпековою інтеграцією.

Лісабонський договір як наслідок неприйняття Конституції готувався у доволі інших історичних обставинах. Якщо Лісабонський договір був підписаний і ратифікований тоді у повному обсязі у 2004 році, то всі — і політики, і експерти — вітали би його як черговий рішучий крок на шляху інтеграції. Сьогодні у залежності від своїх теоретичних поглядів експерти оцінюють Лісабонський договір як свідоцтво провалу спроби федералізувати Європейський Союз, чи як черговий маленький крок на шляху до Європейської супердержави у дусі неофункціоналізму, чи як тонку розбудову складного балансу між наднаціональним та міжурядовим підходом у Європейських інституціях. Найважливіші положення Лісабонського договору з питань кваліфікованої більшості набули чинності тільки у 2014 році, тобто дійсно у іншій соціально-економічній та політичній атмосфері. У будь-якому випадку Лісабонський договір не передбачувався як революційний інструмент для демонтажу суверенітетів держав-членів та їх національних компетенцій. У порівнянні з Маастрихтським договором у розбудові загальноєвропейських інституцій, Лісабонський договір є доволі скромним.

Подібна загальна оцінка тексту Лісабонського договору не ставить під сумнів окремі надбання у розвитку інтеграції, зокрема, комунітаризацією простору свободи, безпеки та правосуддя, уніфікацію законодавчих процедур, реформу системи нормативних актів, створення більш ефективної структури органів у сфері зовнішньої політики. Однак у більшості сфер діяльності ЄС реформи були вельми поміркованими та супроводжувалися значною кількістю обмовлень. Не зважаючи на те, що Лісабонський договір був констатацією невдачі федералістів, текст Лісабонського договору витримав перевірку часом та історичними викликами. Більш національно орієнтована система, побудована на складному компромісі, виявилася більш гнучкою для розвитку ЄС та інституційної реакції на зміни у роботі сталих інституцій. Дуже важливим є запуск та підтримка довгострокових кумулятивних ефектів у різноманітних політиках.

З прагматичної точки зору, на сьогодні така оригінальна інституційна розбудова виявилася найбільш оптимальною як для збереження цілісності ЄС у турбулентні часи, так і для задоволення національних амбіцій певних держав. Термін «національний інтерес» серед

евроінтеграторів у 1990-ті роки вже вважався як мінімум архаїчним, а тепер, по факту, став знову легітимним.

Багато критиків ЄС вважають систему занадто заплутаною та неспроможною на дії. Аргументи у критиків звичайно є, і ми бачимо як ЄС не може зрушитися з багатьох питань і дуже часто займає «реагуючу», а не «провокуючу» позицію. Критики вважали, що ЄС скотиться у систему горизонтального міжурядового співробітництва чи знайде політичну силу для федералістського руху до сильних наддержавних органів, які зможуть, не озираючись на незадоволення певних акторів, прийняти різкі рішення. Але не відбувається ні перше, ні друге. Однак, як відомо, нема нічого більш постійного ніж тимчасове. Лісабонський договір у черговий раз зафіксував це статус-кво. Існуюча стабільна нестабільність, синтез у єдиній структурі великої кількості методів, процедур та механізмів, відкрита фінальна мета Європейського об'єднання дозволяють Європейському Союзу балансувати між внутрішніми та зовнішніми велетенськими ризиками сучасності.

ВИСНОВКИ

Історія ЄС — це історія постійного подолання кризових явищ. Друга світова війна стала подією, яка завершила еру європейського абсолютного домінування у світі. Європа лежала у руїнах, але це спонукало тодішні європейські еліти до пошуку нової моделі розвитку на основі приборкання глобальних імперських амбіцій та пошуку внутрішнього компромісу. Повернулися до ідеї Сполучених Штатів Європи та ідеї внутрішнього миру, про який мріяли європейські гуманісти протягом сторіч.

Запуск економічної інтеграції дуже швидко виявив відсутність підґрунтя для війни між західноєвропейськими країнами, які є елементами єдиної ціннісно-орієнтованої системи. У 1950-х роках не тільки завдяки допомозі США Західна Європа зуміла відродитися як Спільний ринок, а невдовзі як потужний світовий економічний гравець. У середині 1960-х років навіть багатьом євроскептикам стало зрозуміло, що саме розширення внутрішнього ринку та повноважень європейських інституцій суттєво підсилює економічне зростання всіх країн ЄС у порівнянні з їх можливостями окремо. Навіть світова економічна криза 1970-х років привела не до краху ЄС, а навпаки до початку розширення ЄС.

Розширення ЄС стало невід'ємною частиною існування європейських інституцій. Перш за все це інститути ЄС амбітно визначили загальноєвропейський проект як «сучасне втілення європейської цивілізації». Розвиток європейських інституцій є відображенням різноманіття можливостей і одночасно вад розвитку народів Європи. У ЄС з самого початку була зроблена ставка на поступовий рух від можливості до можливості. Євроінтегратори завжди розуміли необхідність поетапного розвитку від економічної до фінансової, а потім політичної, і нарешті зовнішньополітичної інтеграції. Неофункціоналісти назвали цей ефект *spill over* (перелив): тільки після повного досягнення успіху на певному рівні інтеграції (наприклад, спільний ринок, сільське господарство, відкриття кордонів), виникає ефект переливу / накопичення, що дозволяє на етапі сталого розвитку переходити на новий рівень інтеграції. Тільки це, з точки зору неофункціоналістів, дозволить у скрутні часи не відкотитися назад, тому навіть краще не починати амбітних проектів без об'єктивного економічного підґрунтя та наявного політичного компромісу.

При всіх недоліках у європейських інституцій є чітке розуміння того, що Європа може продовжити своє існування та розвиток на історичному шляху, тільки об'єднуючи зусилля завдяки інструментам європейської інтеграції. Така величезна історична подія як закінчення «холодної війни» стала для ЄС сигналом нового переливу. Був підписаний історичний Маастрихтський договір, який втілює ідею політичної інтеграції. Ще одною відповіддю на нові умови стало рішення європейських інституцій розпочати підготовку до розширення на Схід.

Початок XXI сторіччя — це період глобальної невизначеності, а не тільки в Європі. Європейські інституції хоч і доволі повільні, але тільки вони серед регіональних структур зуміли розбудувати систему економічної, політичної і зовнішньополітичної координації, інтеграції та спільної дії. Можливо, автори Лісабонського договору не розраховували на роль в історії. Але ця система витримала величезну фінансово-економічну кризу, міграційну кризу, Брекзїт, і наразі надає необхідні механізми для розвитку Європи, які мають наповнюватися політичною волею громадян.

Літєратура

- Avery, G., & Cameron, F. (1999). *The Enlargement of the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bromley, S. (Ed.). (2001). *Governing the European Union*. SAGE Publications.
- Cini, M. (Ed.). (2004). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dinan, D. (Ed.). (2014). *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ghazaryan, N. (2014). *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU. A Legal Analysis*. Hart Publishing.
- Glencross, A. (2014). *The Politics of European Integration. Political Union or a House Divided?* Wiley Blackwell.
- Hill, C., & Smith, M. (Eds.). (2011). *International Relations and the European Union*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, N. (Ed.). (2004). *European Union Enlargement*. Palgrave Macmillan.
- Olechowski, A. (2003). Four Premises for the Polish Strategy in the European Union. *The Polish Foreign Affairs Digest*, 3, 4(9), 31–42.
- Oudenaren, J. Van (2005). *Uniting Europe: an introduction to the European Union*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Peterson, J., & Shackleton, M. (Eds.). (2002). *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ratka, O., & Spaier, O. A. (Eds.). (2012). *Understanding European Neighbourhood Policies. Concepts, Actors, Perceptions*. Baden-Baden: Nomos.
- Tathan, A. F. (2009). *Enlargement of the European Union*. Kluwer Law International.
- Varwick, J., & Lang, K. O. (Eds.). (2007). *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy towards the New Neighbours*. Opladen & Farmington Hills: Budrich Publishers.
- Verdun, A., & Croci, O. (Eds.). (2005). *The European Union in the wake of Eastern Enlargement. Institutional and policy-making challenges*. Manchester: Manchester University Press.
- Whitman, R. G., & Wolf, S. (2012). *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan.