

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**ІСТОРІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ВІД РИМСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

За редакцією доцента І. В. Яковюка

Київ
Редакція журналу «Право України»
2012

*Рекомендовано до друку
вченою радою Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України
(протокол № 9 від 12.09.2012 р.)*

Рецензенти:

В. Д. Гончаренко, д-р юрид. наук, проф., академік НАПрН України;
О. В. Петришин, д-р юрид. наук, проф., академік НАПрН України;
М. В. Буроменський, д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України

Автори монографії:

І. В. Яковюк, канд. юрид. наук, доцент — вступ, розділи 1–5;
Т. Н. Анакіна, канд. юрид. наук — розділ 6;
О. Я. Трагнюк, канд. юрид. наук, доцент — розділ 7;
Т. В. Комарова, канд. юрид. наук — розділ 8.

189 **Історія європейської інтеграції від Римської імперії до європейського Союзу** : монографія / І. В. Яковюк, Т. Н. Анакіна, О. Я. Трагнюк, Т. В. Комарова ; за ред. І. В. Яковюка. — К. : Ред. журн. «Право України», 2012.

Випуск № . «Академічні правові дослідження». Дод. до юрид. журн. «Право України». — 208 с.

У монографії з урахуванням сучасних методологічних позицій аналізуються теоретичні і практичні проблеми виникнення і розвитку інтеграційних процесів в Європі.

Для державних службовців, вчених, викладачів вищих навчальних закладів юридичного профілю, аспірантів, студентів.

**УДК 341.1
ББК 67.5**

© І. В. Яковюк, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова,
О. Я. Трагнюк, 2012
© «Редакція журналу «Право України», 2012

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1	
Об'єднавчий процес в Європі в епоху Давнього Риму	4
РОЗДІЛ 2	
Інтеграційні процеси в період Середньовіччя	16
РОЗДІЛ 3	
Розвиток ідей про об'єднану Європу в епоху Нового часу	33
РОЗДІЛ 4	
Концепція «Федеративної Імперії» та її втілення на практиці	47
РОЗДІЛ 5	
Ідеї Пан'європеїзму в першій половині XX ст.	73
РОЗДІЛ 6	
Реалізація ідей об'єднання Європи (середина XX — початок 80-х рр. XX ст.)	83
РОЗДІЛ 7	
Розвиток європейських співтовариств у 80-ті роки XX століття. Створення і еволюція Європейського Союзу	115
РОЗДІЛ 8	
Вплив суду Європейського Союзу на розвиток права та інститутів ЄС	171
Відомості про авторів	204

РОЗДІЛ 1

Об'єднавчий процес в Європі в епоху Давнього Риму

Політико-правові ідеї європейської інтеграції мають широкий діапазон і тривалу історію. Серед них теологічні концепції об'єднання європейських народів у лоні Католицької церкви, численні проекти відтворення Римської імперії, спроби Наполеона та Гітлера за допомогою військової сили створити на європейському континенті імперію, в якій би розчинилися європейські народи та їхні самобутні культури, і, нарешті, численні демократичні проекти створення європейського об'єднання, що розроблялися переважно у XX столітті. Очевидно, що хоча всі згадані задуми мали на меті об'єднання європейських держав, проте прийоми і способи, які використовувались для цього, а також сутність і соціальне призначення створюваного об'єднання були доволі відмінними¹. Отож у контексті дослідження змісту і напрямів сучасного інтеграційного процесу аналіз проектів, що передбачали насильницьке, примусове об'єднання європейських

¹ Важко погодитися з В. Іноземцевим і К. Кузнецовою, які вважають, що хоч би як здавалися вони відмінними, та все ж значною мірою підтримували один одного, оскільки одні породжували імперії, що об'єднували народи, – від держави Карла Великого і Священної Римської імперії до Французької імперії часів Наполеона і режиму Габсбургів, тоді як інші зміцнювали єдність віри європейців і спільність їхнього культурного коріння – те, що за умов логічного завершення було здатне зробити Європу єдиною спільнотою, відмінною від усіх об'єднань, що існували раніше (Іноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука: политология в России и в мире [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>).

країн, втрачає сенс, оскільки саме вони тривалий час стояли на перешкоді добровільному об'єднанню європейських держав.

Точна дата появи перших об'єднавчих ідей не має принципового значення, оскільки тривалий час інтеграційні проекти залишалися переважно літературним явищем. Це, однак, не означає, що вони не містили докладної розробки питання про цілі такого об'єднання, його інституційну структуру і повноваження, методи здійснення влади. Слід зазначити, що в процесі вироблення підходів до об'єднання європейських держав чітко простежується певна спадковість поглядів, що дозволяло відбирати і зберігати найцінніше, найсуттєвіше, щоб з часом з цих розрізнених фрагментів європейці змогли реалізувати ідею про об'єднану Європу як цивілізаційну спільноту. Щоразу, зазначає М. М. Марченко, коли Європа ставала ареною кривавих конфліктів, як реакція на ці події виникали і отримували додатковий імпульс ідеї миру і єднання, висувалися конкретні проекти загальноєвропейського врегулювання. При цьому чим більш жорстокий і кривавий характер мав конфлікт, тим більш активну реакцію він викликав у суспільстві. Як наслідок, об'єднавчі ідеї на кожному наступному етапі державно-правового розвитку в Європі мали дедалі більший вплив на формування суспільної свідомості¹.

Певні ідеї, які дали поштовх процесу формування філософії об'єднання європейських народів, були висловлені ще в період античності. І. О. Смірнов, аналізуючи цей період, розкриває роль античної спадщини на цей процес через наступні позиції:

по-перше, епосі античності належить історично перше філософське формулювання ідеї єдності світу, найбільш послідовно відображу в стоїцизмі;

по-друге, мир, що забезпечується вогнем і мечем, а відтак такий, що не має власної позитивної основи, не може бути моделлю об'єднання Європи;

по-третє, з античністю пов'язане народження договірної концепції загального миру в рамках союзу держав;

¹ Марченко, М. Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI–XIX вв.) [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. Право. – 2008. – №3. – С. 6–7.

по-четверте, в цей період існували амфіктонії (дельфійський союз), в основу організації якої було покладено не раціональний фактор (необхідність спільної оборони) як в сіммахіях, а позитивний — союз, що заснований на базі етносу і релігії¹.

Окремі дослідники інтеграційного процесу в Європі вважають, що одним з перших ідей об'єднання народів Європи навколо Римської імперії висловив Юлій Цезар (100 — 44 до н. е.)². Ця ідея стала в подальшому дороговказом для багатьох правителів Риму і набула особливого значення, після того як Давній Рим був «підкорений» християнством.

Первісно ідея об'єднання Європи була наповнена переважно релігійним змістом. Церква була одним з перших і найбільш послідовних ініціаторів об'єднавчого процесу в Європі. Щоб краще зрозуміти сутність цього факту, причини і зміст її ініціатив, слід взяти до уваги специфічний характер відносин Церкви із світською владою в Європі, що складався на різних етапах їх співіснування.

Б. А. Філіппов підкреслює, що історики та філософи права ще в середині ХХ ст. дійшли висновку, що в європейській цивілізації держава в її сучасному розумінні остаточно сформувалася наприкінці ХVІІ — на початку ХІХ ст. Саме в цей час відбувається запровадження сучасних демократичних інститутів і політичних теорій, у рамках яких прийнято описувати моделі відносин між Церквою і державою. Отже, для опису та розуміння моделей відносин між світською і духовною сферами (а не лише владами), що існували до виникнення сучасної держави, необхідно користуватися іншим понятійним апаратом і методологічними підходами³.

¹ Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / И. А. Смирнов. — М. : МГИМО МИД РФ, 1992. — С. 7.

² Roney, A. ЕС/EU Fact Book. — L. — P. 14; Федорова, Е. В. Императорский Рим в лицах [Текст] / Е. В. Федорова. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. — С. 49.

³ Филиппов, Б. А. Церковь и светская власть: модели взаимоотношений [Текст] : доклад на III мировом общественном форуме «Диалог цивилизаций» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.radonezh.ru/analytic/articles/?ID=1340&forprint>

Загальновідомо, що на час правління Діоклетіана римський принципат остаточно перетворився на теократичну монархію, де імператор був не лише повновладним господарем держави, але й своєрідним посередником між богами і людьми. До нього ставилися як до бога і він сам вважав себе обранцем богів і знаряддям втілення їхньої волі¹. Такою була самосвідомість будь-якого римського імператора того часу. Перемога, яку отримав імператор Константин через християнські знаки в історичній Мильвійській битві (312 р.), вказала його релігійній свідомості², що християнський Бог стоїть на боці Імперії, яку імператор ототожнював із собою. Отже, можна припуститися думки, що Константин, який шукав засобів, у тому числі й релігійних, що були здатні вдихнути нове життя в Імперію, яка занепадала, побачив один з них у християнстві³. Справа в тім, що в епоху грецько-римської античності існувала релігійна толерантність, яка полягала, з одного боку, у різноманітності, а з іншого — у

¹ Таку практику римляни запозичили у греків, для релігійної свідомості яких було властиво вшановувати живого монарха як бога. Культ правителя має вагому політичну причину: змушуючи називати себе богами або рівними їм, монархи забезпечували собі владу за прикладом Александра Великого, що було легітимізацією на сакральному рівні (див.: Зоннабенд, Г. Релігійність. Античність [Текст] / Г. Зоннабенд // Історія європейської ментальності / за ред. П. Дінцельбахера; пер. з нім. В. Кам'янця. — Львів : Літопис, 2004. — С. 153).

² Константин, як і його батько, був монотеїстом, тобто визнавав єдиного верховного бога, а тому цілком можливо, що прагнув звільнення від поклоніння Юпітеру і численним богам римського пантеону.

³ Абат Сен-П'єр відзначав, що імперія знайшла в християнстві джерело сили, якого сама вже не мала. Трактати о Верном мире. — М. : Соцэкгиз, 1963. — С. 111. В свою чергу Л. Тихомиров зазначає, що Церква вимагає від держави підкорятися вищому началу, діяти за вказівкою влади Небесної. З точки зору Імперії, ця вимога не становила чогось шкідливого. Навпаки, держава не може існувати без якогось ідеократичного елементу, без морального сенсу. Римська імперія вже втратила свій ідеократичний елемент і розкладалася саме від того, що не могла його почерпнути в античному світі, що розкладався. Якщо б можна було почерпнути його в новому світі християнства — це стало б спасінням Імперії, відродженням державності (Тихомиров, Л. Монархическая государственность / Л. Тихомиров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/213.htm>).

тенденції до змінності релігійних уявлень і поведінки. У багатьох частинах Imperium Romanum, як і раніше в Греції, простежувався відхід від традиційних релігій і звернення до східних релігійних містерій¹. Релігійні культи давніх Греції і Риму були вільні від догматизму і претензійності на всеосяжність, навпаки, вони були вагомим чинником встановлення місцевої, регіональної ідентичності². Але для багатонаціональної Імперії була конче потрібна саме єдина релігія, що об'єднувала б усіх, і християнство, яке на той час вже вийшло за межі одного етносу й однієї сакральної культури (іудейсько-єврейської) і заявило себе як наднаціональна релігійна система, що стрімко поширилась як по території Імперії, так і серед оточуючих її народів, цілком відповідало цій потребі³.

Перетворення християнства на державну релігію Імперії, а в подальшому і на формоутворюючий елемент європейської цивілізації було в певному сенсі закономірним. Навколо ядра вчення Ісуса Христа відбувся цивілізаційний синтез іудейської, елліністичної та романської релігійних і культурно-історичних традицій. Іудейська цивілізація дала йому доведений до логічного завершення принцип монотеїзму⁴. Перенесення християнства в язицьку ойкумену, зазначає С. С. Бойчук, привело до певної

¹ Тут доречно зазначити, що думка про існування чітких меж між Європою-Заходом і Азією-Сходом, яка надзвичайно поширена у сучасній науці, є одним з багатьох міфів, створених європейською цивілізацією з метою утвердження своєї вишості над іншими цивілізаціям і передусім східними (див.: Буткевич, О. Взаємодія регіонального та універсального в докласичному міжнародному праві [Текст] / О. Буткевич // Український часопис міжнародного права. — 2007. — №3. — С. 10.

² Зоннабенд, Г. Релігійність. Античність [Текст] / Г. Зоннабенд // Історія європейської ментальності / за ред. П. Дінцельбахера ; пер. з нім. В. Кам'янця. — Львів : Літопис, 2004. — С. 145–152, 157.

³ Гофф, Жан ле. Цивілізація середньовікового Запада [Текст] : пер. с фр. / Жан ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. — М. : Прогресс-Академия, 1992. — С. 10.

⁴ Хоча існує думка, що для його оформлення значно більшого значення набуло елліністичне цивілізаційне начало. Так, М. О. Бердяев вважав, що елліністичне начало в християнстві становить його багатство (див.: Бердяев, Н. А. Смысл истории [Текст] / Н. А. Бердяев. — М. : Мысль, 1990. — С. 85).

його еллінізації, проявом чого стало формування християнської теології під впливом Логоса грецьких мудреців. Завдяки любові греків до людини, їхньому синовньому ставленню до любимого бога і повазі до свободи був подоланий дух іудейського законництва, а замість уявлення про людину як простого носія волі Бога виникає ідея людини як образу і подібності Божої, якій властива творча активність¹. Не менш значущим для християнства, особливо в частині його поділу на західне і східне, стало міжцивілізаційне проникнення соціокультурних принципів *Rex Romana*, що сприяло підтриманню і поглибленню майже споконвічної полярності між Сходом і Заходом. Результатом поєднання вказаних традицій стало з часом оформлення унікального цивілізаційного феномену, який поєднав у собі вогонь віри, прагнення до краси і динамізм і став основою для європейської самоідентифікації².

Слід зазначити, що оскільки Константин фактично звернувся до Христа не як особистість, що шукає істини, а як імператор, який прагне й отримує зрештою від Христа владу і право вважатися Його обранцем³ і в особі якого Імперія поєднується

¹ Бойчук, С. С. Христианство и его роль в самоидентификации Европейской цивилизации [Текст] / С. С. Бойчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec2/s2a3.html

² Ясперс, К. Смысл и назначение истории [Текст] / К. Ясперс. — М. : Политиздат, 1991. — С. 89.

³ На користь цієї думки говорить такий факт. Константин вже через рік (у 313 р.) після використання християнської символіки у Мільвійській битві, перемога в якій забезпечила йому владу, підписує «Міланський едикт», яким дарує свободу віросповідання. Цей акт, що в принципі стосувався всіх вірувань, насправді відкрив шлях до швидкого поширення в Імперії тільки християнства. Згідно з едиктом християнські служителі були зрівняні в правах з язичницькими, внаслідок чого єпископи почали користуватися такими ж правами, що і жерці: право суду, звільнення рабів, можливість отримати майно за заповітом тощо. Християнам також поверталися місця для зборів, за рахунок держави відбудовувалися молельні будинки, заборонялися окремі види ворожінь тощо. Разом з тим сам Константин особисто прийняв хрещення лише перед смертю у 337 р., тобто через 25 років після вказаних подій у м. Візантії, де після переїзду туди імператорського двору домінували виключно християнські храми і символіка.

з єдиним християнським Богом¹, то цей акт не мав наслідком переоцінку теократичної свідомості імператора і суспільства в цілому, яка мала б відбутися, у випадку якщо б його навернення у християнство було євангельським². Більше того, після навернення Константина у християнство відбулося дещо протилежне — Церква побачила в Імперії Богом обране і Священне Царство, яке відповідно мало неодмінно набути наднаціонального і наддержавного характеру. Помилковість такого судження можна якщо не виправдати, то пояснити тим фактом, що коли на початку правління Константина християни становили в середньому 10 % населення Імперії, то наприкінці IV століття їх стало не менше 90 %, тобто лише за одне сторіччя завдяки підтримці імперської влади християнство зросло чисельно з 5 до 45 мільйонів осіб, стрімко набуваючи дійсно наднаціонального характеру³.

Якщо Константин обмежився зрівнянням у правах язичників з християнами, то його нащадки почали відверту боротьбу з язичниками і послідовну християнізацію імперії⁴. Отож, такі очевидні заслуги імператорів перед Церквою визначили її ставлення до Імперії (держави), її потенційних можливостей для поширення і захисту християнства, забезпечення його панівно-

¹ Христос санкціонував його владу, зробив його своїм нарочитим обранцем, а в його особі і Імперію поєднав з собою певним особливим зв'язком. Шмеман, А. Исторический путь православия [Текст] / А. Шмеман. — М. : «Паломник», 1993. — С. 103-104.

² Сам Константин у подальшому стверджував, що він «...знамення, як і Павло, не від людей прийняв» (Феодорит, еп. кирский. Церковная история / Феодорит [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.krotov.info/acts/04/feodorit>

³ Спасский, А. Обращение Императора Константина [Текст] / А. Спасский // Богословский вестник. — 1904. — Декабрь.

⁴ Так, Констанцій видав низку едиктів, якими заборонив (у 341 р.) язичницькі культи і криваві жертви; у 353 р. — нічні жертвоприношення; у 356 р. запровадив страшний покарання за принесення в жертву взагалі. Імператор Граціан відкинув обов'язковий для всіх римських кесарів титул Pontifex Maximus (Верховний жрець), а Феодосій I видав декілька едиктів, завдяки яким християнство перетворилося на єдину релігію в державі.

го становища, а відтак і готовність Церкви всіляко сприяти організації та функціонуванню цієї держави. З огляду на це, стає зрозумілим, чому спочатку не стільки імператори прагнули використати Церкву в своїх інтересах, скільки церковні ієрархи почали послідовно втягувати імператорів у вирішення своїх внутрішніх проблем¹.

Імператорська влада, усвідомивши переваги тісного союзу між державою і наднаціональною за своїм характером Церквою, сприяла її перетворенню на державну церкву, і з цього часу починає бути одним з провідних суб'єктів у церковних відносинах². Як наслідок, вже наприкінці I Вселенського собору Константин відправляє у вигнання послідовників Арія, погрожуючи усім, хто ризикне укривати в себе аріянів, а їх праці за

¹ Ця практика почалася зі справи донатистів, які звернулися до Константина з проханням розсудити їх суперечку з ортодоксальними християнами. Вважаючи таке втручання держави в справи Церкви безглуздя («Яке безумство, — говорив Константин, — вимагати суду від людини, яка сама чекає суду Христового»), він тричі відмовлявся ухвалювати рішення у справі, передаючи її на розгляд церковного Собору, аж доки не здався вмовлянням і розглянув її, визнав донатистів винними і покарав їх. Відмовлявся Константин від розгляду й інших подібних скарг Церкви. Однак, вочевидь, такі звернення з часом вплинули на погляди імператора, у свідомості якого досить швидко починає складатися переконання стосовно його (читай — держави) права втручатися в церковні справи, а також усвідомлення того факту, що сама Церква визнає його компетенцію вище за соборну. З часом Константин починає сприймати себе як слугителя Божого, який отримав владу для того, щоб залучити род людський до служіння християнському закону. Він навіть іменував себе «єпископом справ зовнішніх». Сене цієї формули, — писав проф. Курганов, — сучасники розуміли так, що «імператор вважав себе зоб'язаним піклуватися про мир святих Божих церков, слідкувати за точним виконанням церковних постанов своїми підданими, мирянами і самим духовенством і піклуватися про поширення християнства між язичниками» (Курганов, Ф. Отношения между церковной и гражданской властью в Византийской империи [Текст] / Ф. Курганов. — Казань, 1880; Тихомиров, Л. Монархическая государственность / Л. Тихомиров [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/214.htm>).

² Починаючи з IV ст. н.е. і до Новітнього часу держава і Церква мали фактично загальну історію.

його наказом знищують. Таким чином була започаткована практика кримінального переслідування державою еретиків. Учасники Собору, які руками імператора розв'язували свої внутрішні церковні конфлікти, не висловили протесту проти дій Константина, який спочатку заради них дарував свободу віросповідання, а тепер з їх же ініціативи (або принаймні мовчазної згоди) почав знищувати її.

Визнаємо, що, прагнучи зв'язати Імперію, яка являла собою величезний етнічний і поліконфесійний конгломерат, в єдине ціле за допомогою християнства, влада об'єктивно вимушена була надати Церкві статус державної. Процес своєрідного одержавлення церковних відносин, розпочатий Константином, завершив Феодосій Великий, який видав едикт, згідно з яким християнство визнавалося єдиною релігією в Імперії і будь-яка особа, що сповідувала іншу релігію, зазнавала репресій з боку держави. Одночасно була започаткована практика видання державних актів, а не церковних едиктів, що регулювали питання віри. Якщо раніше церковні собори скликалися митрополитами або патріархами, то тепер лише імператорами.

Досить швидко виявилось, що не стільки сама Церква, скільки Імперія була зацікавлена в однаковому віровченні. Візантійським імператорам довго вдавалося забезпечувати єдність Імперії завдяки мудрій політиці в національному питанні, яка будувалася на положеннях християнського віровчення. Тривалий час національної проблеми як такої у Візантійській імперії не існувало. Справедливо вважаючи себе нащадками давнього Риму, жителі Візантії називали себе римлянами (ромеями). Візантія була величезною державою, в якій не робився наголос на тому факті, що вона фактично утворена з численних національно-культурних складових. Замість цього послідовно проводилася думка, що головною визначальною рисою є православне віросповідання. Візантійці буквально втілювали християнське віровчення про нову людину, що живе в божественному дусі, де немає не елліна, ні іудея, ні скіфа. Дотримання цієї Євангельської настанови тривалий час захищало Імперію від

руйнівних бурь національної ворожнечі. Досить було язичнику або іновірцю прийняти православну віру і підтвердити її справами, і він ставав повноправним членом суспільства і йому відкривався шлях до будь-якої державної посади без винятку¹. Відповідно вищими державними чиновниками без будь-яких обмежень могли стати представники усіх народів імперії, оскільки наголос робився на їх ділових якостях і належності до православ'я². Отже, фактично правлячою нацією в Імперії виступала не конкретна нація, а певна сукупність громадян, що мала однаковий правовий статус, пов'язаний з приналежністю до християнської церкви. Така політика забезпечувала унікальне культурне багатство візантійської цивілізації і водночас єдність (культурну ідентичність) Імперії, а також її стабільність, надаючи Імперії величезні соціальні ресурси для опору політичним катаклізмам, регенерації при територіальних і демографічних втратах³.

Враховуючи значення християнства для забезпечення єдності Імперії, державна влада слідувала за дотриманням єдності самої Церкви. Очевидно, що Писання не передбачає однаковості мислення віруючих, однак імператори з метою досягнення організаційно-політичної єдності держави вимагали від Церкви

¹ До речі, схожий підхід було використано в організації СРСР, який західні політологи інколи характеризували як імперію, з тією лише різницею, що відданість православній вірі як фактор об'єднання багатонаціональної держави, була замінена на відданість комуністичній ідеології, а поняття «християнин» замінено на поняття «радянська людина». Відповідно при формуванні загальносоюзних органів влади витримувався принцип квотування представництва від республік, а не від національностей.

² Справедливість цієї думки доводить той факт, що серед імператорів Візантії армян було майже стільки, скільки і греків. Займали імператорський трон і люди із сирійським, арабським, слов'янським, німецьким корінням (див.: Гибель империи. Византийский урок [Текст] // Церковный вестник Ростовской епархии. — 2008. — № 4 (75). — С. 9.

³ Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2009. — С. 178.

утвердження єдиної догматики¹. Як наслідок у цей час основні догмати віри починають включатися в кодекс цивільного права, здійснюючи політичне розмежування між правильною вірою² і єрессю. Халкідонський собор постановив, що всі закони, що суперечать канону, не мають сили. Юстиніан також постановив: «Церковні закони мають у державі таку ж силу, як закони держави: що дозволено або заборонено першими, те дозволено і заборонено й останніми. Відповідно злочини проти перших не можуть терпітися в державі за її законами»³. Всі ці кроки об'єктивно сприяли утвердженню в церковній свідомості ідеалу християнської теократичної держави, а також стали першим кроком до формування в подальшому канонічного права, що набуло наднаціонального характеру.

Християнський світ з того часу і до початку процесу секуляризації не знав поділу на світське і сакральне. Для справжнього християнина існував лише один світ на чолі з Христом, а тому, коли Юстиніан у своїй 6-й новелі написав про священство і царство, він мав на увазі поділ функцій, а не християнського світу. Християнський світ сприймався як ціле, що не поділяється на Імперію і Церкву. Відповідно до цих уявлень вершиною соціальної спільноти було не національне королівство, а загальна єдність християнського народу, для якого королівська влада

¹ Л. Тихомиров із цього приводу зазначає, що верховна влада вимагала, щоб основний зміст істини, який надає ідеократичного елементу владі, був ясним, несуперечливим і однаковим для всіх: влади і підданих. Без цього неможливо було побудувати владу нового типу. Саме тому Константин більш за все побоювався єресів. «Я висловлюю вам з глибини серця: внутрішні протиріччя Божої Церкви в моїх очах страшніші за усі битви... Звістка про Ваші суперечки сповнила мене глибокого суму... Служителі Бога світу, відродіть серед вас той дух любові, який ви маєте вселяти іншим, заглушіть будь-яке сім'я розбрату» (Тихомиров, Л. Монархическая государственность / Л. Тихомиров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/215.htm>).

² На той час «правильною» вважалася римо-александрійська ортодоксія.

³ Тихомиров, Л. Монархическая государственность / Л. Тихомиров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cadet.ru/library/books.php?ELEMENT_ID=3427&PAGEN_1=9

була лише світським інструментом, а король — визначеним Небом стражем і захисником¹.

Починаючи з IV століття велика Римська імперія, яка, на думку римлян, включала у себе весь світ, зокрема і варварів, що мешкали за її межами, увійшла у стан невідворотного розпаду на західну (власне Римську) і східну (Константинопольську) частини. Поділ християнства, який супроводжував цей процес, лише загострював ситуацію. Однак, хоча в Константинополі утверджується цезарепапізм, тоді як у Римі — папацизаризм, це насправді було не чим іншим, ніж різним проявом давньоримської ментальності, що об'єднувала церкву і держави, певним чином ототожнюючи їх. Саме з цього часу починає складатися модель відносин між державою і Церквою, що продовжувала діяти і за часів Священної Римської імперії. Відповідно до цієї моделі це була імперія християнських народів, формою існування *ecclesia* і як така була залучена до справи здійснення Царства Божого на землі і одночасно відображенням зла у справжньому Еоні. Імператор та папа не виступали представниками світського та духовного порядків, оскільки обидва² перебували всередині *ecclesia* як носії різних служінь (*ordines*): разом вони ототожнювали *res publica christiana* як релігійно-політичну єдність.

¹ Стефан із Турне в VII ст. так прокоментував ці відносини: «У цьому граді і під управлінням того ж самого короля були два народи і два способи життя, дві влади і дві юрисдикції. Градом цим є Церква, королем — Христос. Два народи — це два порядки в Церкві: духовенство и миряни. Два способи життя — це духовний і тілесний. Дві влади — це священницька і королівська. Дві юрисдикції — це закони людські та Божественні» (Филиппов, Б. А. Церковь и светская власть: модели взаимоотношений / Б. А. Филиппов : доклад на III мировом общественном форуме «Диалог цивилизаций» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radonezh.ru/analytic/articles/?ID=1340&forprint>).

² Імператор виступав як економ і опікун (*protector*) християнства і мав статус особи хіротонісанної та святої (*novus Salomon*) як і папа.

РОЗДІЛ 2

Інтеграційні процеси в період Середньовіччя

У науковій літературі, як вітчизняній, так і передусім зарубіжній, тривалий час існував сформований італійськими гуманістами стереотип, згідно з яким Середньовіччя вважалося періодом регресу, культурного занепаду, панування церковно-схоластичного світогляду. З часом дослідники цієї епохи частково переглянули свої оцінки, вказуючи й на позитивні риси епохи, серед яких слід назвати розробку чисельних проєктів європейського об'єднання.

Під тиском германських та інших варварських племен Західна частина Імперії втратила свою політичну та державну єдність і зберегла себе як певна культурна і політична спільнота переважно завдяки церковним зв'язкам, що закономірно спричинило суттєве зміцнення позицій римського єпископату на чолі з папою в межах західної частини Імперії. Такий висновок був би дивним, якщо не згадати, зокрема той факт, що вестготи, як і вандали, від нашествия яких відповідно у 410 і 455 рр. пав Рим, були християнами аріанського обряду, до того ж вестготи досить терпимо ставилися до ортодоксальних християн Імперії¹. Крім того, в умовах повного безсилля імператорської влади, єдиною інституцією, яка все ще продовжувала пов'язувати між собою різні частини Імперії та здійснювати

¹ Гофф, Жак ле. Цивілізація середньовікового Запада [Текст] / Жак ле Гофф; пер. с фр. / общ. ред. Ю. Л. Бессмертного; послесл. А. Я. Гуревича. — М. : Прогресс-Академия, 1992. — С. 19. З цього приводу доречно пригадати висловлювання Е. Роттердамського, який зазначав, що річка Рейн розділила французів і германців, проте вона не здатна відділити християнина від християнина. Див.: Европейская интеграция : учебник [Текст] / под общ. Ред.. О. В. Буториной. — М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. — С. 66.

захист населення, була Церква на чолі з папською владою в Римі¹. Таким чином релігійна гомогенність Західної Європи, яку оточували конфесійно чужі або навіть ворожі народи, об'єктивно посилювала роль католицизму як спільного знаменника європейської цивілізації.

Імперська за своєю сутністю свідомість населення Римської імперії потребувала вождя і в умовах занепаду імператорської влади отримала його в особі Папи Римського, який, за висловом Габріеля Лебра, «...правив всією церквою. Він був всесвітнім законодавцем, владу якого обмежувало тільки природне та абсолютне божественне право. Він скликав всесвітні собори, головував на них, його підтвердження було необхідно для набуття ними чинності. Папа ... тлумачив закон та дарував привілеї та дозволи. Він був також верховним суддею ... Важливі справи (*maiores causae*), визначеного переліку яких ніколи не існувало, залишались на його розсуд»². Аналіз правового статусу, якого набув папа римський в епоху середньовіччя, дає підстави стверджувати, що його влада певною мірою нагадувала владу імператора.

Слід зазначити, що завоювання германськими племенами Римської імперії, з одного боку, сприяло зростанню націоналіз-

¹ Після переїзду імператорів у Константинополь населення Риму відчувало не лише образу на імператорську владу, але й певний її дефіцит у регулюванні суспільних відносин. В умовах війни з варварами цей дефіцит став для всіх очевидним. Святий Августин, описуючи падіння Риму у 410 р., зазначав, що Аларіх визнав за християнською церквою право притулку і поважав його. У найбільших базиліках, що були обрані для спасіння народу, ніхто не був побитий, ніхто не був уведений у рабство, а багатьох вороги із співчуття самі туди відводили, аби зберегти свободу. Все це стало можливим тому, що настав християнський час. Пізніше Сальвіан визнавав, що багато хто з населення Імперії, аби не загинути під державним тягарем, йшли шукати у варварів римської людяності, оскільки не могли терпіти варварської жорстокості римлян. У цих умовах авторитет папського престолу закономірно став вищим за імператорську владу (див.: Гофф, Жак ле Цивілізація середньовікового Запада [Текст] / Жак ле Гофф : пер. с фр. / общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. — М. : Прогресс-Академия, 1992. — С. 12-13).

² Le Bras G. Canon Law / The Legacy of the Middle Ages (eds. Grump C.G., Jacob E. F.). — Oxford, 1926. — P. 333-334.

му, що закономірно вело до автономізації окремих територій у межах нещодавно єдиної Імперії. Цей процес як ракова пухлина поступово охопив Західну, а з часом і Східну імперію. Архімандрит Тихон у цьому зв'язку зазначає, що проблема національної зверхності, а отже, і ворожнечі була привнесена до Візантії з Європи. Ідея національного державно-правового устрою, прийнятна і корисна для Європи, розшматованої після гибелі Західної імперії на численні держави, побудовані за національною ознакою, виявилася руйнівною для Візантії, яка була не етнічною державою, а багатонаціональною імперією. Відповідно відмова від християнських традицій, заміна імперської ідеї вузько-етнічним грецьким націоналізмом при Палеологах призвела до ситуації, коли імперська ідентичність («ми усі ромеї — православні громадяни Нового Риму») поступилася місцем конкуруючим національним ідентичностям (грецькій, армянській, слов'янській, арабській тощо).

Хоч як це дивно, завдяки тому, що германська свідомість, на відміну від римської, традиційно залишала церкву вільною в своїх діях, це певним чином сприяло зміцненню позицій папського престолу в Римі та поширенню його впливу не лише на території колишньої Імперії, але й за її межами. Саме в цей період завершується процес обґрунтування на основі переказу про Апостола Петра, як першого єпископа Риму, домагання римської кафедри вважатися першою і керуючою в християнському світі. Спочатку папа Лев Великий зміг домогтися від західного імператора Валентиніана III видання едикту, який зобов'язував усіх підкорятися римському єпископу (папі), як такому, що має «примат святого Петра». На цій підставі папи римські часто вступали в конфлікт з константинопольськими імператорами, за що неодноразово зазнавали вигнання або навіть страчувались, проте послідовно відстоювали свою незалежність і першість у церковних справах. Піднесенню римського єпископату сприяла також позиція церковних ієрархів східної частини Імперії, які зверталися до папи як до «отця отців», як до вищого судді у взаємних чварах. Претензію на закріплення свого особливого місця і ролі

в християнському світі римський єпископат зміг підкріпити також канонами Вселенських соборів¹.

Ідея християнської теократичної держави набувала й іншого змісту у свідомості церковних ієрархів. На певному етапі вони стали прагнути, щоб Церква поглинула державу і стала державою. В їх розумінні папацезаризм полягав не стільки в підкоренні держави Церкві, скільки в розширенні Церкви до меж держави. Як наслідок структура церковного устрою поступово починає суміщатися зі структурою державного устрою. Так, якщо Римська імперія складалася з 4 префектур, які ділилися на 12 округів та на більш ніж 100 провінцій, то фактично аналогічною стає і церковна структура: у столиці кожного округу (митрополії) був архієпископ чи митрополит, якому підкорялись провінційні єпископи, а над архієпископами стояли патріархи (предстоятелі найбільш давніх й знаменитих церков). IV Вселенський Собор (451 р.) остаточно утвердив п'ять церковних об'єднань-патріархатів (один Західний — Римський і чотири Східних) та низку митрополій, які не увійшли до їх складу (автокефальні церкви). Архієпископи Римський и Александрійський почали йменуватися папами, тоді як інші — патріархами, що зайвий раз ілюструвало певну ієрархію в християнському світі і те, як перевага честі і поваги до єпископів митрополій, що сформувалися в період переслідувань, переросли в перевагу влади цих єпископів у часи панування християнства.

Падіння Римської імперії не призвело до загибелі римської цивілізації. Християнство як релігія вселенського (наднаціонального) характеру не могла замкнутися в рамках однієї цивілізації, хоч би якою досконалою вона була. Сприймавши римську культурну спадщину, при цьому частково переробивши її, частково розвинувши і збагативши її новими надбаннями, християнство понесло її іншим народам Європи. При цьому значна роль у збереженні та розвитку політичних і правових інститутів Риму

¹ Наприклад, шосте правило I Собору; третє правило II Собору тощо. Зокрема, на II Вселенському соборі було сформульовано правило, згідно з яким єпископ Константинопольський займав друге місце після Папи Римського в ієрархії влади.

відіграли насправді варвари, для яких привабливість римської цивілізації була незаперечною. Жак ле Гофф зазначає, що варвари, послідовні прибічники римського політичного устрою, запрошували римлян як радників, переймали їхні нрави, використовували римські титули, виступаючи не стільки ворогами, скільки узурпаторами римської влади. Так, один з наймогутніших варварських королів Теодоріх узяв римське ім'я Флавій і написав імператору, що єдиним його прагненням є перетворити своє королівство на зразок Імперії, зробити його двійником Імперії, яка не знає аналогів у світі¹.

Внаслідок такого ставлення до імперської моделі організації влади, а також того, що варвари, як і римляни, належали до християнського світу впродовж IV–VIII сторіч, відбувається поступове злиття двох світів, які тяжіли один до одного, конвергенція римських і варварських державно-правових структур. Отож, римська цивілізація, традиції її державно-правового розвитку не зникли, а лише зазнали певних, інколи суттєвих змін:

- відбувається аграрізація суспільства, що потягла за собою професійне і соціальне розмежування. Як наслідок, держава вимушена була, спираючись на підтримку Церкви, проводити політику закріплення обов'язку дітей наслідувати професії своїх батьків. Бажання розірвати зв'язок зі своїм станом стало розглядатися як смертний гріх;

- певних змін зазнає римське право. Спочатку, після падіння Риму, виникає незнайомий римському праву принцип персоніфікації права, внаслідок чого людину судили за правовим звичаєм етнічної групи, до якої вона належала. Проблеми, які виникли в цьому зв'язку, змусили правителів новоутворених

¹ Коли варвар Одоакр скинув з престолу останнього імператора Риму Ромула Августула, то відіслав знаки його імператорської влади в Константинополь Зенону як імператору всього римського світу, задовольнившись титулом намісника Зенона. Інший варвар говорив, що схиляється перед титулами, які дарує імператор, більше, аніж перед тими, які в них є (Гофф, Жак ле. Цивілізація середньовікового Запада [Текст] / Жак ле Гофф : пер. с фр. ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – С. 20).

держав досить швидко вдатися до уніфікації права¹. Як наслідок, поступово під впливом церкви і уніфікаторських прагнень Каролінгів наприкінці VII — на початку IX ст. відбувається поступовий відхід від персоніфікованості права на користь його територіальності²;

— завдяки варварам зміцнюється право власності та посилюється його правовий захист (норми Салічної правди були достатньо диференційовані стосовно посягань на власність і містили жорстокі покарання);

— латинська мова, хоча в її вульгаризованому варіанті, стала універсальною мовою спілкування в Європі. На думку Б. Андерсона, інтегруючою основою релігійного співтовариства в Європі були «священні мови» релігійних текстів. У зв'язку з цим таке співтовариство було позатериторіальним — католики з різних регіонів Європи, що розмовляли різною мовою, були пов'язані між собою передусім загальними священними текстами, написаними латиною³;

— відбувається зміцнення позицій церкви, яка перетворюється на універсального керівника суспільними справами, здійснюючи, окрім релігійної, ще й політичну, господарчу, соціальну, а подекуди і військову функції. Католицька церква починає піклуватися здебільшого про свої інтереси, а не про інтереси варварських держав, що було неприпустиме за часів Імперії та створило сприятливий ґрунт для конкуренції світської і духовної влади в майбутньому⁴.

¹ Прикладами такої уніфікації у варварських державах були закон Гундобада (Lex Gundobada), кодифіковані закони Еріха (466–485), Леовігільда (568–586).

² У період правління короля Рецесвінта (649–672) духівництво змусило його видати звід законів, який рівною мірою поширював свою дію як на вестготів, так і на римлян.

³ Андерсен, Б. Воображаемые сообщества (размышления об истоках и распространении национализма) [Текст] / Б. Андерсон. — М. : Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 2001. — С. 35.

⁴ Гофф, Жак ле Цивилизация средневекового Запада [Текст] / Жак ле Гофф ; пер. с фр. ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. — М. : Прогресс-Академия, 1992. — С. 20–35.

Якщо ідея імперії як політичного утворення після завоювання Риму варварами вичерпала себе, то сама ідея імперії як така продовжувала існувати, оскільки її ідеалізований образ став більш яскравим і привабливим. Церква, не маючи змоги відродити імперію, активно сприяла тим властителям, хто прагнув це зробити. При цьому слід зазначити, що різного роду випробування надавали цій ідеї час від часу нового вигляду¹.

Загальновідомо, що одним з основних шляхів створення цивілізації є використання досягнень попередньої цивілізації. Так, цивілізація Давнього Риму будувалася на основі здобутків елліністичної цивілізації. У свою чергу надбання давньоримської цивілізації стали животворним середовищем (джерелом) для формування європейських національних (локальних) цивілізацій. Так, М. І. Грачев стверджує, що римська політична традиція містила в собі як у зачатку всі наступні концепції державності і верховної влади: монархічні і республіканські; демократичні, аристократичні і авторитарні; унітарні, імперські і федеративні, що використовувалися згодом у процесі державно-правового будівництва в Європі, а також засвідчила роль релігії в організації і функціонуванні держави².

В європейській історії хранителем і транслятором надбань Римської імперії протягом багатьох поколінь була Католицька церква, яка набула наднаціонального і прагнула досягти наддержавного характеру, завдяки чому в умовах соціальних катаклізмів більш ефективно, ніж інші інститути суспільства, вона виконувала роль ядра новостворюваного суспільства, виступаючи цементуючим фактором європейської цивілізації. Політичні амбіції римської курії в епоху Середньовіччя щодо об'єднання європейських монархій під наднаціональною владою Папи мож-

¹ Рапп, Ф. Священная Римская империя германской нации [Текст] / Ф. Рапп ; пер. с фр. М. В. Ковальковой. — СПб. : Евразия, 2009. — 427 с.

² Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. — М. : Зерцало-М, 2009. — С. 168–169.

на пояснити зокрема і з позиції її прагнення зібрати під своєю владою всі народи, що раніше створювали римську (європейську) цивілізацію, і передусім сам Рим¹, який для багатьох поколінь асоціювався з величчю втраченої цивілізації, з метою попередження її остаточного занепаду.

М. І. Грачев зазначає, що в імперії головною об'єднуючою силою виступав спільний світогляд. Віросповідання краще, аніж секулярна ідеологія, забезпечувало єдність світогляду, оскільки воно не замінює національні цінності, а підносить їх, як складову частину, до більш високого духовно-культурного принципу. Об'єднання різних народів у межах єдиної культурної парадигми дало змогу Імперії дорости до цілісної цивілізації. Тому не дивно, що в християнській традиції Імперія сприймалася як прообраз Царства Божого на землі². Аналогічну місію до римської курії намагалися реалізувати візантійські імператори, які, спираючись на ту ж церкву, одними з перших вдалися до спроби відродити Римську імперію, використовуючи досвід материнської цивілізації³. Аналогічну

¹ Римська держава ще в республіканський період перетворюється на імперію, ідея якої з того часу стає «важливим архетипом політичного мислення». Поступово виникає міфологічний концепт імперії – сакральної всесвітньої держави, що охоплює увесь навколишній світ (*orbis terrarum*). Ця формула, зазначає М. І. Грачев, являє собою два відмінних, проте взаємодіючих начала – цивілізаторства (запровадження звичаїв миру, політичних, правових, культурних та інших стандартів) і імперіалістичного панування (силове приборкання непокірних, розширення будь-якими засобами сфери гегемонії) (Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. – М. : Зерцало-М, 2009. – С. 171; див. також : Рапп, Ф. Священная Римская империя германской нации [Текст] / Ф. Рапп; пер. с фр. М. В. Ковальковой. – СПб. : Евразия, 2009. – С. 26).

² Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. – М. : Зерцало-М, 2009. – С. 172–173.

³ Каспэ, С. Российская цивилизация и идеи А. Тойнби [Текст] / С. Каспэ // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 78–79.

спробу в епоху середньовіччя здійснив і Карл Великий¹, а за ним і імператори Священної Римської імперії германської нації, які через тридцять вісім років після смерті останнього правителя, що мав титул імператора, відновили у 962 р. імперію, що проіснувала вісім століть².

Переломним етапом в історії відносин між церквою і державою став період Авіньйонського полону папи (1309–1377 роки), внаслідок якого римська церква втратила ефективний контроль над світською владою, що призвело не лише до програту світським монархам в тривалій боротьбі за першість³, але й негативно позначилося на ролі церкви у загальноєвропейських процесах, передусім об'єднавчому процесі. За часом цей процес співпав із занепадом Священної римської імперії, влада імператора якої ставала дедалі більше номінальною. У XII ст. Імперія втрачає Італію, а Німеччина, яка виступала її серцевиною, починає розпадатися на удельні князівства, що означувало початок процесу формування феодальних монархій

¹ Карл Великий взяв за взірць римську модель структури влади і вплив її ужиття наскільки це було можливе. Він не лише отримав титул «правителя Римської імперії», але й виконував ті функції, які на нього покладав цей титул. З огляду на це хроністи цілком закономірно йменували Карла творцем «Нової Європи», «досточтимий світоч Європи», тим самим підкреслюючи загальноєвропейський характер його імперії, її конфесійний характер. Ангильберт. Из поэмы «Карл Великий и папа Лев» / Ангильберт // Памятники средневековой латинской литературы. VIII—IX века / отв. ред. М. Л. Гаспаров; Ин-т мировой лит. им. А. М. Горького РАН. — М. : Наука, 2006. — С. 163.

² Щоправда через ліквідацію симбіозу релігії і політики, який сприяв швидкому розвитку імперії і дозволив їй досягнути піку свого розвитку в середині X ст., імперія виявилася слабким політичним організмом (див.: Рапп, Ф. Священная Римская империя германской нации [Текст] / Ф. Рапп; пер. с фр. М. В. Ковальковой. — СПб. : Евразия, 2009. — С. 10–11; Борко, Ю. А. Исторические метаморфозы европеизма [Текст] / Ю. А. Борко) // Борко, Ю. А. От европейской идеи — к единой Европе / Ю. А. Борко. — М. : «Деловая литература», 2003. — С. 45.

³ Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук 12.00.10 / И. А. Смирнов. — М. : МГИМО МИД РФ, 1992. — С. 8.

та настання епохи національних держав, що дала світу європейську ідею¹.

Протягом середніх віків представники Католицької церкви розробили і запропонували монархам два типи проєктів об'єднання європейських народів в її лоні². До першого типу відносяться проєкти, які протиставляли християнську Європу зовнішнім ворогам-іновірцям. До цієї категорії прийнято відносити Хрестові походи кінця XI — початку XIII століть. Серед перших концептуально розроблених проєктів такого роду слід назвати трактат «Про повернення Святої землі» (1305–1307 рр.) легіста французького короля П'єра Дюбуа, який був послідовним захисником національних інтересів централізованих держав, передусім Франції. У цьому трактаті була викладена ідея «християнської республіки», що нагадувала федерацію європейських монархій, якою керував Всеєвропейський собор світських і духовних князів на чолі з французьким королем³, що означало відмову від ідеї всесвітньої імперії чи то світської, чи духовної⁴.

¹ Більш детально див.: Ноженко, М. В. Национальные государства Европы [Текст] / М. В. Ноженко. — СПб. : Норма, 2007. — С. 21-128.

² Европейская интеграция : учебник [Текст] / под общ. ред.. О. В. Буртиной. — М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. — С. 63.

³ Андреева, И. С. Проблема мира в западноевропейской философии [Текст] / И. С. Андреева. — М., 1975. — С. 65. Нажаль, П. Дюбуа не розробив конкретного механізму скликання і функціонування Собору. В окремих положеннях його трактату висловлювалися ідеї здійснення «арбітражу» французьким королем, який би міг розбирати конфлікти між католицькими правителями. В якості покарання непокірних передбачався такий захід як конфіскація його майна. Зрозуміло, що такий проєкт не міг отримати підтримку серед європейських правителів.

⁴ П. Дюбуа писав: «... попередній погляд на Християнство як на союз государів під духовною гегемонією папи, влада якого розповсюджується на усі. Як світські, так і духовні інтереси людей, зробилася пусто примару». Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 30.

На користь створення європейської християнської «республіки» висловлювався і папа Пій II (1458–1464 pp.)¹. Він проголосив скликання 1 червня 1459 р. в м. Мантуї з'їзду усіх європейських госуларів, що розцінювалося як спроба створити новий загальноєвропейський інститут (своєрідна модифікація церковних Соборів, світський європейський конкордат), який би забезпечив главенство папи в Європі, однак не против світських правителів, як це було до нього, а в згоді з ними. Вказана ідея зазнала поразки, оскільки Європа, в якій релігійна мотивація досягнення загальноєвропейської єдності дедалі більше слабшала, вже зробила свій вибір на користь світської влади і національної консолідації, що визначило її наступну історію, повну конфліктів і війн².

У 1464 р. король Богемії Іржі Подебрад вніс на розгляд європейських монархів проект «Договору про союз і конфедерацію між королем Людовіком XI, королем Богемії Іржі і Великою Радою Венеції для протистояння туркам», який за деякими даними був розроблений радником короля А. Маріні. Відповідно до цього до-

¹ Ідея Європи і породжене нею відчуття європейськості (europeanness) починає формуватися у XV ст. і пов'язане з Папою Пієм II, який вперше використав термін «європейці», коли закликав до спільного захисту «Respublika christiana». Для нього поняття «християнство» і «Європа» були рівнозначними, тому він запропонував використовувати поняття «європейські народи», «європейський світ» замість термінів «християнські народи», «християнський світ». При цьому «європейський світ», на його думку, мав включати і Візантію, що означало створення Європейської християнської мега цивілізації (Фуше, М. Европейская республика. Исторические и географические контуры [Текст] / М. Фуше. — М.: Междунар. отношения, 1999. — 168 с.; Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 31).

² Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 32.

говору утворюваний союз мав набути федеративного характеру¹, зокрема передбачав скликання сейму (союзних зборів) з представників шістнадцяти королівств, який би створив Союзню раду з глав усіх держав Християнського світу на чолі Головою² (передбачалося також обрання канцлера, казначея й інших службовців, затвердження гербу); з заснування міжнародного арбітражного суду; спільного фінансового фонду (європейського банку) і з часом — перехід до єдиної валюти; загальноєвропейське регулювання ринку; взаємодопомогу під час неврожайів, епідемій і стихійних лих; створення європейських збройних сил, мирне розв'язання конфліктів і покарання правопорушників³. Отже, союз мав бути створений як певне юридичне об'єднання (члени якого в рамках договору мали

¹ Запропоноване об'єднання стало передвісником появи міжнародних союзів.

² У проекті договору зазначалося: «...ми прийняли рішення передусім заснувати спільний консісторіум, який від нашого імені і всього зібрання проводив би засідання в місці, де б знаходилося і саме зібрання, звідки би як з єдиного джерела в усі боки розтікалися б струмки справедливості» (Айзпурвит, К. Объединение Европы. Проект XV века / К. Айзпурвит [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>). Передбачалося, що сейм працює п'ять років в базелі, наступні п'ять років в одному з міст Франції, а потім п'ять років в одному з міст Італії. Проект містив схему розподілу голосів в сеймі: 1 голос отримував король Франції і усі французькі князі, 1 — усім германським королям і князям (фактично імператор ставився на один рівень з ними), 1 — венеціанському дожу і главам італійських міст, 1 — королю кастилії і іспанським князям, тобто розподіл голосів йшов за національною ознакою, як і в церковних соборах. Ані король Англії, ані папа Римський не отримували права голосу, при тому що на останнього покладалася обов'язок забезпечити збір десятини з церков і священників «на справу миру» та побудову Союзного флоту. В проекті не згадувалися також Польща і Литва. Див.: Європа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 33.

³ Європа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 33; Айзпурвит, К. Объединение Европы. Проект XV века / К. Айзпурвит [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>

б рівні права), покликане забезпечити арбітражне врегулювання міждержавних суперечок і створити певні колективні гарантії безпеки. Показово, що хоча союз був спрямований проти турецької загрози, передбачалося, що Туреччина зможе до нього приєднатися з часом, якщо сприйме вимоги його статуту. Всі ці положення дали підстави В. М. Корецькому стверджувати, що проект був позбавлений ідеї наддержавної організації влади, оскільки передбачав створення союзу рівноправних держав (на відміну від ідей Дюбуа, даний проект не передбачав утвердження гегемонії конкретної держави в Європі), а не федерації¹. Турбота про справжній мир, яка пронизує документ, на жаль, не була підтримана французьким королем Людовіком XI, якому запропонували головування в такому союзі, і папою Пієм II, оскільки створювана організація була покликана обмежити владу Римської курії і імператора. Отож, ідея Іржі Подебрада (А. Маріні) зазнала провалу², проте не зникла, а розвивалася і згодом увійшла в ідейну спадщину європейських народів, набувши загальнолюдського виміру³.

На думку А. І. Тевдой-Бурмулі «Договір» Іржі Подебрада був останнім європейським проектом, орієнтованим на захист християнської Європи від зовнішньої загрози. Разом з тим в ньому отримала відображення інша доктрина католицизму — апеляція до єдиної віри як засобу встановлення внутрішньо європейського миру і стабільності⁴.

Другий тип — це християнські проекти внутрішньо європейського миру, які були засновані на тезі про необхідність

¹ Щоправда окремі автори вважають, що даний проект все ж таки втілював в собі варіант федеративної ідеї. Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 33.

² Вже наступник папи Пія II відлучив Іржі Подебрада від церкви і позбавив його королівського титулу.

³ Корецкий, В. М. Проект Иржи Подебраты об образовании мира и современность [Текст] // В. М. Корецкий // Избранные труды : в 2 кн. / АН УССР ; Ин-т государства и права ; редкол. : В. Н. Денисов (гл. ред.) и др. — К. : Наука, 1989. — Кн. 1. — С. 399, 404.

⁴ Европейская интеграция : учебник [Текст] / под общ. Ред. О. В. Буториной. — М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. — С. 64.

об'єднання європейських християнських монархій для попередження війн в Європі. Особливістю вказаних проектів є те, що доктрина християнської Європи поступово втрачає свій теократичний компонент. Водночас закладений в християнському віровченні моральний універсалізм зберігає свій об'єднуючий потенціал, трансформуючись в гуманізм і пацифізм¹.

Початок колоніальних завоювань і створення європейських імперій створили якісно нові політичні умови для процесу об'єднання, який почав «глобалізуватися», оскільки інтеграція в межах Європи передбачала залучення до цього процесу територій і народів в Америці, Африці і Азії. На початку XVII ст. мала місце перша спроба поєднання ідеї європейської єдності із завданням стосовно встановлення світового порядку в економічній сфері. Так, у 1623 р. Е. Крюсе публікує трактат «Новий Кіней або Політична промова, що роз'яснює можливості і засоби встановлення загального миру і свободи торгівлі в усьому світі. Монархам і суверенним государям нашого часу», в якому він запропонував Папі Римському і європейським монархам утворити міждержавну асамблею із центром у Венеції, яка б об'єднала християнські держави Європи, включаючи Московію, а також Персію, Індію, Китай, Японію і Північну Африку². У трактаті

¹ Значних зусиль для обґрунтування ідеї миру як вищої цінності європейського співтовариства доклали Данте Аліґ'єрі, Е. Роттердамський та Ян Амос Коменський. *Европейская интеграция : учебник [Текст] / под общ. Ред. О. В. Буториной. — М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. — С. 66–67.*

² Е. Крюсе писав: «І коли думки асамблеї держав, правителів і послів збігаються або сприймаються лише частково або створюється рівновага... варто зібрати парламентарів від країн, які мають дорадчий голос, щоб завершити дебати й усунути суперечливі думки шляхом голосування. Якщо ж численні правителі, що рівні за величиною, силою і розкошами, не забажають поступитися один одному, я вважаю, що в цьому випадку варто вирішити ... або перший з них, або найбільш досвідчений серед них отримає владу». Він допускав зміну влади за прикладом римських консулів, а також прийняття рішення більшістю голосів і застосовування примусу за їх невиконання (Крюсе, *Э. Новый Киней, или Рассуждение о состоянии, предоставляющем возможности и средства для установления всеобщего мира и свободы торговли во всем мире [Текст] / Э. Крюсе // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетей, 2003. — С. 91–111.*

пролунав закликав щодо сприяння розвитку землеробства, ремесел, запровадження єдиної системи мір і ваги, а також організації вільної торгівлі, що мало сприяти забезпеченню миру в Європі і світі.

Ідеї гуманізму в європейській свідомості панували не довго — на зміну їм приходять ідеї «балансу сил» і «європейської рівноваги». Прямим відгуком на «Новий Кіней» став «Великий план» герцога де Сюллі (1559—1641), зміст якого полягав у встановленні європейської рівноваги, гарантуванні миру і захисту Європи від турок, Московії і татар. Згідно з цим планом мала бути створена європейська конфедерація п'ятнадцяти християнських держав¹, які були б приблизно рівними за територією² і ресурсами з метою забезпечення європейської рівноваги. Вищим органом конфедерації мала стати Генеральна Рада, яка складалася із сорока доповіданих державних діячів³, що обиралися раз на три роки; її діяльність доповнювалася шістьма регіональними радами. Відповідно до свого правового статусу вона вважалася верховним арбітром з будь-яких суперечок (як між державами, так і між правителями і їх підданими), рішення її мали зобов'язальний і остаточний характер. Діяльність Ради доповнювалася функціонуванням шести провінціальних (регіональних) рад⁴. Даний План поряд з проектом Іржі Подебрада прийнято вважати першими інтеграційними ініціативами федеративного спрямування, в яких досить ретельно розроблялася ідея організації наднаціональної верховної влади, що стало розвитком наопрацювань П. Дюбуа.

¹ До числа цих держав належали: 6 спадкових монархій (Франція, Іспанія, Англія, Швеція, Данія, Люксембург), 5 виборних монархій (Імперія, Італійська церковна республіка на чолі з папою Римським, Польща, Угорщина і Богемія) і 4 республіки (Венеція, Італія, Швейцарія і Бельгія).

² План передбачав суттєвий перерозподіл територій існуючих держав, що було головним його недоліком.

³ План передбачав наступний рівень національного представництва: по 4 комісари від папи Римського, імператора, королів Франції, Іспанії, Англії, Швеції, Ломбардії, Польщі, Венеції, по 2 комісари від кожної з республік.

⁴ Заглядывая в ХХІ век: Европейский Союз и Содружество Независимых государств [Текст] / ред. кол., Ю. А. Борко (отв. ред.). — М. : Ин-т Европы РАН, 1998. — С. 21—23.

Тридцятирічна війна (1618–1648 роки) стала одним з перших загальноєвропейських військових конфліктів, що торкнувся прямо або опосередковано майже усіх європейських держав. Війна, що розпочалася з релігійного зіткнення між протестантами і католиками Німеччини¹, поступово переросла в боротьбу проти гегемонії Габсбургів в Європі. Вестфальський мирний договір, підписаний ворогуючими сторонами по завершенню війни, відіграв вирішальну роль у подальшому розвитку європейських держав, поклавши початок новому порядку в Європі, що був заснований на концепції суверенітету. Формування нових підходів до бачення державно-правового розвитку можна було спостерігати вже на етапі вирішення питання стосовно кола учасників конгресу по розробці договору: Франція і Швеція змогли примусити імператора погодитися на участь в якості самостійних учасників переговорного процесу суб'єктів імперії. Як наслідок конгрес став самим представительним форумом в історії Європи: в його роботі приймали участь делегації 140 суб'єктів імперії і 38 інших учасників. Серед головних результатів війни слід назвати наступні:

по-перше, дві основні сили — папство і імперія, що тривалий час відігравали ключову роль в європейських справах, зазнали поразки, внаслідок чого понад 300 дрібних германських держав отримали суверенітет, зберігаючи при цьому номінальне членство в Священній Римській імперії германської нації², що підірвало авторитет Священної Римської імперії; з цього часу старий ієрархічний порядок міжнародних відносин, в якому германський імператор вважався старшим за рангом серед монархів, був зруйнований і глави незалежних держав Європи, що мали титул королів, були зрівняні в правах з імператором;

¹ Загостренню релігійної ворожнечі не змогли перешкодити ні підписання Аугсбурзького релігійного миру (1555 рік), який лише тимчасово припинив відкрите протистояння лютеран і католиків Німеччини (за умовами миру діяв принцип «*Cuius regio, eius religio*» («Чия держава, того і віра»); ані імператорський статус Габсбургів, що зобов'язував їх дотримуватися принципів віротерпимості.

² Ця ситуація зберігалася до кінця існування першої імперії (1806), доки Вестфальський договір виступав складовою конституційного закону Священної Римської імперії.

по-друге, Іспанія втратила домінуючі позиції в Європі, поступившись першістю Франції, яка перетворилася на півтора століття на регіональну сверхдержаву;

по-третє, відбулося помітне послаблення впливу церкви на життя держав Європи внаслідок узаконення конфіскації церковних земель, що була здійснена до 1624 р., і скасування принципу «*Cuius regio, eius religio*», замість якого було проголошено принцип віротерпимості; папа остаточно втратив можливість зміщувати монархів з тронів, а його інтердикти перестали бути дієвими;

по-четверте, головна роль в міжнародних відносинах, яка раніше належала папству і монархам, перейшла до суверенних держав; зовнішня політика почала обумовлюватися не релігійними, а переважно економічними, династичними і геополітичними інтересами;

по-п'яте, Вестфальська система не заборонила, а дозволила війни, зокрема і агресивно-наступальні, початок і ведення яких було визнано законним правом суверенних держав.

Разом з тим слід визнати, що результати Вестфальського миру негативно позначилися на процесі європейського об'єднання, певним чином загальмувавши його на тривалий час. Зокрема, назавжди зникли надії що Священна Римська імперія чи Католицька церква¹ зможуть об'єднати всю Європу. Створення системи національних держав, зазначає А. О. Чубар'ян, стало тим загальноєвропейським феноменом, який ілюстрував певний вираз європейської общности і єдності, що проявляв себе через національну багатоманітність².

¹ Насправді час від часу проекти об'єднання Європи навколо Католицької церкви виникали (Ж. М. де Местр (1763–1752 рр.) бачив спасіння Європи від якобінства в створенні «Європейської монархії» на чолі з папою Римським; В. Дюберті (1801–1852 рр.) відводив Католицькій церкві і Італії ключову роль в об'єднанні Європи на конфедеративних засадах під владою папи Римського), однак вони не мали жодних шансів бути реалізованими. Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 36.

² Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Муждунар. отношения, 1987. – С. 38.

РОЗДІЛ 3

Розвиток ідей про об'єднану Європу в епоху Нового часу

Новий поштовх розвитку ідей щодо європейського об'єднання дала епоха Просвітництва, починаючи з якої вона остаточно втрачає ідентифікацію з християнством, розвиваючись в напрямку світської концепції, наповненої ідеями свободи й цивілізації, вказуючи на контраст з іншими континентами, які все ще перебувають у пітьмі¹.

У цей період значного поширення набувають ідеї, пов'язані з розробкою проектів забезпечення миру в Європі, реалізація яких потребувала створення загальноєвропейських інституцій. Уільям Пенн передбачив можливість організації Європейської ліги або конфедерації за участю Московії і Туреччини з метою забезпечення миру на континенті². У. Пенн вперше висловив думку про те, що об'єднані інститути загальноєвропейського союзу повинні мати певні права стосовно європейських держав (у випадку, якщо одна держава не підкориться спільно при-

¹ Den Boer, P. Europe to 1914: the Making of an Idea [Текст] / P. Den Boer // Wilson K., van der Dussen J. (eds.). The History of the Idea of Europe. — London/New York, 1995. — P. 58.

² При проектуванні європейської структури У. Пенн використав досвід генеральних Штатів у Нідерландах: 1) генеральні штати, 2) суверенні держави, що утворюють ці Штати, і виступають в ролі провінцій, 3) міста в кожній провінції, що утворюють незалежні окремі одиниці і створюють провінційні Генеральні штати. Див.: Пенн, У. Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского конгресса, парламента или палаты государств [Текст] / У. Пенн // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетейя, 2003. — С.115–135.

йнятому рішенняу, то інші вправі колективно примусити її це зробити), а для забезпечення миру і безпеки пропонував створити представницький орган європейських держав (конгрес, парламент, верховну раду або палату). Допускалась також можливість запровадження принципово нового механізму прийняття рішень у такому об'єднанні — кваліфікованою більшістю голосів (3/4 або більшістю в 7 голосів понад половину)¹, а також можливість застосування сили у певних випадках. Разом з тим У. Пенн підкреслював необхідність захисту свободи національних держав².

Схожі за змістом ідеї були висловлені Д. Беллерсом в його праці «Деякі міркування на користь європейської держави» (1710 р.). зокрема він підтримував створення європейської конфедерації, скликання щорічно європейського конгресу, який би приймав норми європейського права і розглядав територіальні та інші скарги держав-членів, обмеження сухопутних військ і військового флоту, тобто часткове розброєння³.

Досить детальну розробку проекту інтеграції європейських держав можна зустріти і в «Проекті вічного миру» (1713 р.) Шар-

¹ На думку У. Пенна кількість голосів, які отримає кожна держава в палаті, має обумовлюватися щорічними доходами кожної держави і «цінністю» її території. Відповідно Імперія мала отримати 12 представників, Франція і Іспанія — 10, Італія — 8, Англія — 6, Швеція, Польща і Нідерланди — по 4, Португалія — 3, Швейцарія і сусідні з нею малі держави — 2, герцогство Курляндське і Кольштинське — 1 представник на двох. Передбачалося, якщо до складу об'єднання увійдуть Туреччина і Московія, то вони будуть мати представництво на рівні Франції і Іспанії. Пенн, У. Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского конгресса, парламента или палаты государств [Текст] / У. Пенн // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетей, 2003. — С.115–135.

² Пенн, У. Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского конгресса, парламента или палаты государств [Текст] / У. Пенн // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетей, 2003. — С.115–135.

³ Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 41.

ля де Сен-П'єра¹. У своїй праці він спробував обґрунтувати вигоди європейської єдності (на його думку, вона заснована передусім на використанні політичної і правової спадщини, зокрема законів Юстиніана і Священної римської імперії, спільності нравів, звичаїв, релігії, науки і знань), завдяки чому Європа, на відміну від Азії і Африки, представляє собою ідеальне зібрання народів, що об'єднуються не лише назвою, але й реально представляють справжню спільноту².

У його проєкті розглянута проблема укладання договору щодо створення європейської конфедерації з дев'ятнадцяти європейських християнських держав (Сен-П'єр наголошував, що недостатньо об'єднатися двом чи трьом нехай і самим великим і могутнім державам — необхідна конфедерація, яка б об'єднала всю Європу), її можливого складу, завдань, компетенції, механізмів прийняття рішень і розв'язання суперечок (від арбітражу до спільних військових дій проти порушника) та фінансування спільних витрат³. Високо оцінюючи ідею Сен-П'єра про розповсюдження ідеї суспільного договору на відносини між народами, Ж.-Ж. Руссо писав: «Створить Європейську Республіку лише на один день — цього буде достатньо, аби вона існувала вічно: кожен на досвіді відчув би свою особисту вигоду в спільному блазі»⁴. Однак

¹ Трактат «Проект вічного миру в Європі» був вперше опублікований в 1712 р. Суттєво довший і перероблений він був перевиданий в 1713 р. в двох томах. В 1716 р. був виданий третій том, а в 1729 р. — опублікований скорочений варіант Проєкту.

² Сен-П'єр, Ш.И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760. пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо, Ш.И. де Сен-П'єр // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетейя. 2003. — С. 136–161.

³ Сен-П'єр, Ш.И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760. пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо, Ш.И. де Сен-П'єр // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб.: Алетейя. 2003. — С. 136–161; Заглядывая в ХХІ век: Европейский Союз и Содружество Независимых государств [Текст] / ред. кол., Ю. А. Борко (отв. ред.). — М. : Ин-т Европы РАН, 1998. — С. 24–26.

⁴ Колосов, Ю.М. Международное право [Текст] : учебник / Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. — М. : Изд-во: Международные отношения, 1994. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/kolos/05.php

в цілому даний проект викликав скепсис у політиків і філософів того часу¹.

Ідею європейського об'єднання поділяв й І. Кант. У 1793 р. він писав, що для ефективного і міцного правового забезпечення миру і свободи необхідно створити державу народів, а відтак і транснаціональні інститути, що наділені публічною владою над державами, що беруть участь у такому об'єднанні². Однак вже у 1795 р. він переглядає свою погляди і у творі «До вічного миру» висловлюється на користь створення ліги (федерації) всіх «вільних держав» з метою забезпечення *Allgemeine Vereinigung der Menschheit* (загальної єдності людства) шляхом мирного арбітражу суперечок і конфліктів. На його думку, якщо б певний могутній і освічений народ мав можливість утворити республіку, яка за своєю природою прагнула б вічного миру, то така республіка стала б центром федеративного об'єднання інших держав, що приєдналися б до неї, щоб відповідно до ідеї міжнародного права забезпечити таким чином свою свободу і за допомогою багатьох таких приєднань все більше і більше розширювати кордони союзу³. Одночасно він зазначив, що створення міжнародних інститутів, наділених владою, несумісно з ідеєю міжнародного права, оскільки «міжнародне право повинно бути засноване на федералізмі вільних держав»⁴.

¹ Вольтер назвав його нездійсненним, химерою, Фридрих II вказав на можливість його здійснення, але для цього в Європі не вистачає згоди. Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 43.

² Kant, I. Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf, in *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik* 67, 112 (Karl Vorlander ed., 1964).

³ Кант, И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. К вечному миру [Текст] / И. Кант ; вст. ст. и прим. С. Ф. Ударцева. — Алматы : ВШП «Еділет», 1999. — С. 86, 90.

⁴ Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / И. А. Смирнов. — М. : МГИМО МИД РФ, 1992. — С. 11.

Зазначимо, що за півтора століття до початку реального об'єднання європейських держав І. Кант фактично зміг передбачити три його головні особливості: по-перше, ініціатором інтеграційного процесу завжди має бути могутня держава, яка була б заснована і функціонувала на демократичних інститутах (республіканський лад), сповідувала загальнолюдську систему цінностей (вказівка на освічений народ) і фактично задавала б напрям і визначала зміст об'єднавчого процесу; по-друге, життя в такому об'єднанні має будуватися на основі міжнародного (інтеграційного) права; по-третє, інтеграційний процес фактично передбачає поетапне входження до складу міждержавної федерації країн-сусідів (ідея поетапного розширення), що надає їй схожості з імперією¹, яка завжди живе в просторі і за рахунок простору.

Прозорливими (з сучасних підходів до організації Європейського Союзу) виявилися і погляди Ф. Вольтера, який вважав, що у випадку створення об'єднаної Європи вона являтиме собою своєрідну республіку, поділену на кілька держав з різними формами правління. У ній буде декілька конфесій, проте однакові релігійні засади, спільні принципи публічного права і політики (за цією ознакою — спільність політичних і правових принципів — Росію Вольтер виключив з числа можливих учасників об'єднання), які невідомі в інших частинах світу².

Безумовно пророцькою з позиції сучасного етапу інтеграційного процесу виглядає ідея монархіста А. де Кюстін, який у Санкт-Петербурзі шукав тісного союзу Франції з Росією, аби зміцнити становище в Європі, однак у підсумку дійшов висновку, що Франція повинна шукати підтримки у націй, чиї інтер-

¹ Исаев, И. А. Идея империи: политика, право, метафизика [Текст] / И. А. Исаев // Право и государство : теория и практика. — 2006. — № 4. — С. 4–6.

² Див.: Норман, Д. Европа. История / Д. Норман. — К. : Основы, 2000. — С. 25. До речі, ідея про можливість поєднання різних форм правління в рамках союзної держави не відкидалася і в подальшому (див.: Союзное государство [Текст] // Энциклопедический словарь. Т. XXXI / под общ. ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевского. — СПб. : Тип. АО «Издательское дело», 1990. — С. 92.

еси узгоджуються з її власними. У кого в Європі є спільні потреби, задає він питання? У французів і німців, а ще у народів, яким призначено бути супутниками цих двох великих націй. Доля цивілізації вирішується в серці Європи¹.

Багатим на об'єднawчі проекти виявилось ХІХ століття. Сен-Сімон у роботах «Про реорганізацію Європейського співтовариства»² і роботі «Про заходи проти коаліції 1815 р.»³, написані спільно зі своїм учнем Огюстеном Т'єррі висловив ідеї щодо формування загальноєвропейського парламенту і обрання ним короля усієї Європи, що матиме регулятивну владу на європейському континенті. Крім того, Сен-Сімон у своєму «соціальному вченні» висунув ідею, згідно з якою досягнути «вічного миру» і рівноваги в Європі можна лише завдяки існуванню певної мети, що здатна об'єднати усіх: доки «...члени великої європейської сім'ї, сповнені взаємної недовіри ... не будуть відчувати себе зв'язаними, як за часів духовного братства християн, одним і тим самим обов'язком, одним і тим самим моральним законом»⁴ марно сподіватися на успіх в процес загальноєвропейського об'єднання. Тим самим він наголосив на необхідності обґрунтування певної ідеї, яка б за значенням і здатністю впливати на свідомість людей не в одній чи декількох окремо взятих державах, а в межах всього континенту була б рівноцінною або подібною до християнської віри в здатності об'єднувати народи і зв'язувати держави в рамках міждержавного об'єднання. На

¹ Кюстин, А. де. Россия в 1839 году. Резюме [Текст] / де. А. Кюстин : авт. предисл. Е. Н. Цимбаев // Вопросы философии. — 1994. — № 2. — С. 102.

² Повна назва «Про реорганізацію європейського співтовариства, або про необхідність і засоби з'єднання народів Європи в єдине політичне тіло при збереженні за кожним з них його національної незалежності» («De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant a chacun son indépendance nationale»).

³ Повна назва «Думки про заходи, які необхідно прийняти проти коаліції 1815 року» («Opinion sur les mesures a prendre contre la coalition de 1815»).

⁴ Изложение учения Сен-Симона. — М., 2003. — С. 133.

його думку, націоналізм як основна перешкода до європейського об'єднання, буде подолана суспільством, що засноване на виробництві, спільні економічні та ідеологічні інтереси якого будуть сильніші за іраціональне протистояння між національностями. Він підкреслював: «Безперечно настане час, коли усі народи Європи зрозуміють, що спочатку повинні бути врегульовані питання, що пов'язані з загальним благом, перш ніж можна буде звернутися до національних інтересів...»¹. Крім того, Він запропонував ідею запровадження прямих виборів нижньої палати європейського парламенту населенням країн Європи², що забезпечить основу правової єдності континенту. Не менш цікавою представляється інша розробка Сен-Сімона: він розробив концепцію федерації як держави, що представляє собою союз держав, наповнюючи змістом тезу Ш. Монтеск'є про «Суспільство співтовариств»³. Слід зазначити, що сам Сен-Сімон вважав, що його проект не має можливості бути реалізованим на той час, а тому необхідно дочекатися часу, коли принаймні усі європейські держави стануть парламентськими режимами. Прихильником ідеї федерації був і П'єр-Жозеф Прудон, на думку якого, «...федералізм є формою політичної організації людства»⁴.

¹ Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т.1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч.2. Колл. авт. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Нижний Новгород: ФМО/ИСИ ННГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 109.

² До складу двопалатного загальноєвропейського парламенту мало входити 240 депутатів. Палата общин обиралася строком на 10 років усіма, хто вмів читати, члени палати лордів призначалися королем. При цьому запроваджувався майновий ценз: для депутатів нижньої палати — 25 тис. франків, а для верхньої — 1 млн. франків. Щоправда 20 осіб, які досягли загальноєвропейської слави в науці, торгівлі, промисловості чи на адміністративних теренах, могли бути обрані до верхньої палати незалежно від свого майнового стану. Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 46.

³ Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / И. А. Смирнов. — М. : МГИМО МИД РФ, 1992. — С. 12.

⁴ Там само.

На думку І. Бентама, проект об'єднання Європи мав передбачати створення єдиних органів влади, зокрема Європейську асамблею (парламент), єдину армію і загальносоюзне законодавство, предметом якого мало бути загальне благо¹.

Безумовний інтерес представляють інтеграційні ініціативи К. Х. Ф. Краузе, який спочатку вбачав рушійну силу об'єднання Європи в особі Наполеона, а після його поразки опублікував в 1814 р. «Проект європейського союзу держав», який передбачав створення наділеного правосуб'єкцією наднаціонального Союзу, який би був заснований на міжнародно-правовій основі і передбачав збереження суверенітету його членів. Союз засновувався на «нових міжнародних правах» і правових нормах (передбачалося, що національні конституції повинні бути приведені у відповідність із ними), мав добровільний характер і відповідно до нього можна було увійти і з нього вийти у будь-який час. До складу вищих органів Союзу мали входити глави держав або їх представники; в Раді Союзу кожна держава мала б лише один голос і рішення приймалися б одностайно. Для врегулювання суперечок створювався «суд народів»².

Історики сперечаються, кому саме належить авторство ідеї Сполучених Штатів Європи — Джузеппе Мадзіні чи Карло Каттанео³. Лише достеменно відомо, що вперше офіційно цей термін

¹ Бентам, И. План всеобщего и вечного мира [Текст] / И. Бентам // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб. : Алетей. 2003.

² Краузе, К. Набросок проекта союза европейских государств в качестве основы всеобщего мира и правового средства предотвращения любых посягательств на внутреннюю и внешнюю свободу Европы [Текст] . пер. с нем. / К. Краузе // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. — СПб. : Алетей. 2003. — С. 351–364.

³ К. Каттанео виділяв наступні символи європейської єдності: 1) єдність влади — імператор; 2) єдність законів — Римське право; 3) єдність віри — Християнство; 4) єдність мови — латина. Він вважав, що між вільними народами Європи можлива лише одна форма єдності — федерація. Мир в Європі може бути досягнуто лише за умови створення Сполучених Штатів Європи. Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 58.

використав В. Гюго 21 серпня 1849 р. на засіданні I Міжнародного конгресу миру в Парижі¹. Дж. Мадзіні вважається послідовним прихильником ідеї створення «великої федерації народів», в якій держави-члени підтримують одна одну і спільно використовують усі ресурси, якими вони володіють поодиночі². Разом з тим слід визнати, що реалізації цієї ідеї певним чином заважала інша його формула: «Кожній нації — держава, однак не більше однієї держави для однієї нації»³. Безумовно, процес становлення національних держав в Європі, що супроводжувався ерозією таких «культурних систем», як релігійні співтовариства і династичні держави, значно ускладнив, якщо не сказати — до певного часу унеможливив реалізацію ідеї об'єднання європейських держав⁴.

У свою чергу І. Блюнчлі наприкінці XIX ст. у статті «Організація європейського союзу держав» (1878 р.) обґрунтував ідею створення політичного союзу держав, що репрезентував би інтереси всього європейського співтовариства і влада в якому б здійснювалася загальноєвропейськими органами — Федеральною радою і Сенатом⁵.

¹ На Конгресі В. Гюго зазначив, що Європа потребує об'єднаного правління, створення великого сенату подібно до англійського парламенту, великого братського арбітражу, загального голосування, створення ринку, відкритого для торгівлі (див.: Гаджиев, К. С. Введение в геополитику [Текст] / К. С. Гаджиев. — М. : Логос, 2004. — С. 273). У 1855 р. він звернувся із закликком створити «Сполучені Штати Європи» і запровадити «континентальну валюту, яка б спиралася на європейські капітали і ділову активність 200 мільйонів європейців (див.: Девишев, И. Б. Особенности политики Великобритании в отношении европейской интеграции. 1945–1990-е гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Б. Девишев. — М., 2008. — С. 15).

² Простаков, В. Интернет-издание Uomini & Imprese. Италия: взгляд на экономические отношения с Россией, 23.11.2004.

³ Ноженко, М. В. Национальные государства Европы [Текст] / М. В. Ноженко. — СПб. : Норма, 2007. — С. 19.

⁴ Більш детальний аналіз становлення національних держав у Європі див.: Ноженко, М. В. Национальные государства Европы [Текст] / М. В. Ноженко. — СПб. : Норма, 2007. — С. 21–101.

⁵ Топорнин, Б. Н. Европейское право / Б. Н. Топорин. — М. : Юристь, 1998. — С. 33–35.

На III конгресі миру в Лозані (1869 р.) поряд с назвою «Сполучені Штати Європи» почав використовуватися термін «Федерація народів Європи», що наочно демонструвало використання федералістської моделі в процесі об'єднання Європи. Однак в цілому за двадцять років з моменту першого офіційного використання терміну федералістам Європи не вдалося наблизитися до реалізації своїх планів. На конгресі миру в Лугано (1872 р.) В. Гюго ще декларує як заклинання заклики до створення Сполучених Штатів Європи, але в його словах вже немає колишньої впевненості в успіху, фактично Він визнає, що альтернативою Європі-республіці може бути Європа-імперія. Відповідно єдиним шляхом побудови СШЄ може бути війна або революція¹. Таким чином опосередковано визнавалося, що об'єднання в Європі реально може відбутися або в насильницький спосіб, що важко охарактеризувати як інтеграцію, або в результаті прийняття політично і економічно обумовлених рішень вищого керівництва держав, що і підтвердила практика європейської інтеграції в другій половині ХХ ст. При цьому позиція громадянського суспільства і інтелектуальної еліти європейських країн не має вирішального значення для цього процесу принаймні на етапі його започаткування.

Хоча Дж. Мадзіні, Дж. Гарібальді, В. Гюго та інші діячі європейського революційно-демократичного руху і не виробили практичних пропозицій щодо реалізації виголошеної ними мети, однак не варто применшувати значення їх розробок — вони дали потужний інтелектуальний поштовх і натхнення тим політичним діячам ХХ ст., які виявилися готовими втілити ці ідеї на практиці.

Розроблені протягом XVII — XIX століть прогресивні за своїм змістом проекти об'єднання європейських держав не могли бути впроваджені на практиці. Справа в тім, що в цей період в Європі розпочався процес утвердження національної

¹ Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 60–61.

єдності і формування національних держав, що супроводжувався боротьбою за звання «цивілізованої нації». Особливо гострим було протистояння Франції і Англії у XVIII ст., коли списки цивілізованих країн постійно переосмислювалися і стали важливим інструментом у внутрішній і міжнародній політиці держав¹. Як наслідок, зазначає І. М. Іонов, елітизм і аподіктичність цивілізаційної самосвідомості відігравали роль суттєвої перешкоди на шляху міжнаціонального діалогу, оскільки великою була спокуса представити виключно свою країну як «цивілізовану»²³. Крім того, на противагу загальноєвропейській цінності «цивілізації» Німеччина і Росія запропонували цінність «культури» і «освіченості»⁴, у структурі яких значну роль відігравали цінності державності і релігії, які у Франції та Великій Британії поступилися місцем ідеалам розуму і громадянського суспільства⁵. Завершуючи аналіз цієї проблеми, І. М. Іонов доходить висновку, що поняття «цивілізація», «культура» і «освіченість» перетворилися на зброю для боротьби на полі, створеному західноєвропейською цивілізаційною свідомістю⁶. Це викликало, з одного боку, національну консолідацію в межах конкретних європейських держав, а з другого — гострі міжнаціональні протиріччя.

¹ Гизо, Ф. История цивилизации во Франции : в 4 т. / Ф. Гизо. — М., 1877–1881. — Т. I. — С. 11, 13, 17, 20; Миль, Д. С. Очерки и лекции Гизо по истории [Текст] / Д. С. Миль // Миль Д. С. Рассуждения и исследования политические, философские и исторические. — СПб. : Тип. Маркова и К^о, 1864. — Ч. II. — 60 с.

² Див.: Іонов, І. Н. Цивилизационная самоидентификация как форма исторического сознания [Текст] / И. Н. Ионов // Искусство и цивилизационная идентичность / отв. ред. Н. А. Хренов. — М. : Наука, 2007. — С. 177.

³ Там само.

⁴ У Німеччині навіть було розроблено концепцію «культурної держави» (kulturstaat) (див.: Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. — М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1911. — Т. I. — С. 248.

⁵ Данилевский, Н. Я. Россия и Европа [Текст] / Н. Я. Данилевский. — М. : Книга, 1991. — С. 459, 480, 487, 496–499.

⁶ Іонов, І. Н. Цивилизационная самоидентификация как форма исторического сознания [Текст] / И. Н. Ионов // Искусство и цивилизационная идентичность / отв. ред. Н. А. Хренов. — М. : Наука, 2007. — С. 177–178.

Кінець XIX ст. позначився трансформацією уявлень про форму і мету європейського об'єднання. В цьому зв'язку показовою є позиція А. Леруа-Бол'є, яку він оприлюднив на Парижському конгресі політичних наук (1900 р.). Він, зокрема, пропонував створити унію або асоціацію європейських держав (за винятком Великої Британії, яка, на його думку, мала занадто відмінні від решти Європи інтереси, і Росії, яка за своїм політичним устроєм і культурою, не могла розглядатися як частина історичної Європи), яка б сприяла вирішенню протиріч в процесі політики колонізації. За модель такої унії пропонувалося обрати не Сполучені Штати Європи, а Германський союз до 1866 р. або Швейцарський союз до 1848 р., тобто не федеративну, а конфедеративну модель, яка б дозволяла максимально враховувати «національну індивідуальність» європейських держав. А. Леруа-Бол'є був одним з перших, хто свідомо відмовився від формули «Сполучені Штати Європи» на користь конструкції «Європейський союз»¹.

На користь конфедеративного об'єднання Європи висловився й інший доповідач конгресу Г. Ізамберг. На його думку, по-перше, конфедерація повинна представляти собою республіку, а не монархію, по-друге, представляти собою союз держав, що належать до однієї цивілізації і мають спільні інтереси, по-третє, влада в конфедерації має здійснюватися за принципом її поділу на законодавчу і виконавчу і судову, по-четверте, представницькі органи Союзу мають організовуватися і функціонувати за принципами суверенної рівності держав і пропорційності представництва їх населення².

Ле Пле в результаті аналізу державно-правового розвитку в контексті виникнення європейських імперій і загострення боротьби між ними, що зачіпає і дердави-сусіди, а також науково-

¹ Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 61.

² Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. — М. Муждунар. отношения, 1987. — С. 211–215.

технічної революції робив висновок про те, що обидва процеси загострюють конкуренцію між народами за ресурси і ринки збуту своєї продукції. За цих умов аби уникнути війни або стану озброєного миру малі держави мають створити Європейський союз малих держав. При цьому він наголошував на тому, що такий союз не повинен засновуватися за принципом схожості мови або релігії. В іншому випадку таке об'єднання за загальним правилом лише провокує ворожнечу¹.

Період 1880–1920 рр. ознаменувався, по-перше, відкритим протистоянням ідеалів «культури» і «цивілізації», які в зв'язку посиленням Німеччини як противаги західній модернізації вступили у відкритий антагонізм, по-друге, розкол, а потім і тимчасовий розпад єдиного західного світу. Як наслідок Перша світова війна перетворилася на «війну цивілізацій»: якщо у Німеччині війна йменувалася *Kulturkrieg*, тобто війна за духовність і культурну традицію, то у Франції — війною «за право і цивілізацію»². Таким чином, цивілізаційна самоідентифікація, яка протиставлялася загальноєвропейській культурі, породила в означений період не єдність, а глибоку кризу європейської цивілізації.

Хоча розроблені протягом XIV–XIX століть проекти європейського об'єднання не мали жодного шансу бути реалізованими свого часу через відсутність сприятливих історичних умов і відповідних рушійних сил³, вони мають певну як теоретичну, так і практичну цінність. Їх зміст засвідчує, що, по-перше, ідея добровільного договірного об'єднання європейських держав у союзну організацію набагато старіша, аніж прийнято вважати, — вона уходить своїм корінням у часи середньовіччя. По-друге,

¹ Ле-Пле, П. Г. Ф. Основная конституция человеческого рода : идеи, нравы и учреждения благоденствующих народов [Текст] / П. Г. Ф. Ле-Пле / пер. с фр.: изд. 2-е. — М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. — С. 170–173.

² Див.: Мчедлова, М. М. Вопросы цивилизации во французском обществознании [Текст] / М. М. Мчедлова. — М. : МГУ, 1996. — С. 30–31.

³ George, St. Politics and Policy in the European Community [Текст] / St. George. — Oxford, 1985. — Р. 6–24; Lane, R. European Community Law [Текст] / R. Lane. — Edinburg, 1995. — Р. 1–6.

такі революційні навіть для сучасного етапу інтеграційного процесу ідеї, як перетворення Європейського Союзу на наднаціональне утворення федеративного або принаймні конфедеративного характеру, прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів, обов'язковість рішень союзних органів для усіх держав-членів — це також винахід не сучасних політиків, а добре усвідомлена попередниками сучасних європейських інтеграторів умова забезпечення життєздатності та функціональності створюваного об'єднання.

Поряд із згаданими проектами історія, безумовно, знала й інші, не мирні, приклади об'єднання європейських держав і народів. Протягом тривалого часу саме теорія і практика примусового об'єднання стояла на перешкоді інтеграційним процесам. Будь-яка об'єднавча ініціатива розглядалася європейськими національними урядами як прихована за добрими намірами ідея тієї чи іншої держави встановити свою політичну та економічну гегемонію в регіоні, а отже, відкидалася як така.

РОЗДІЛ 4

Концепція Федеративної Імперії» та її втілення на практиці

Державно-правовий розвиток у XX сторіччі позначився проявом як дезінтеграційних (руйнація європейських імперій, процес деколонізації, розпад соціалістичних федерацій тощо), так і інтеграційних (утворення федеративних держав, заснування численних інтеграційних міждержавних об'єднань) тенденцій. У цих умовах федералізм виявився тією теорією і практикою, яка дозволила певним чином примирити ці вочевидь суперечливі тенденції шляхом запровадження спільного управління для вирішення загальних завдань з одночасним збереженням самостійності суб'єктів федерації з питань, що належать виключно до регіональних інтересів. Як наслідок, наприкінці XX століття у світі існувало 24 країни, що відповідають критеріям федерації¹. Крім того, у другій половині XX століття виникають нові форми втілення ідеї федералізму (слід зважати на те, що глобалізація являє собою процес повсюдного подолання, «зламу» старого і створення нового, але зі збереженням певних «старих» інститутів або попередніх за формою, проте нових за змістом²), про що свідчить створення Європейського Союзу, що містить як конфедеративні, так і федеративні елементи. Науковці під керівництвом В. Є. Чіркина в результаті дослідження проблеми розвитку федералізму в сучасних умовах доходять висновку, що

¹ У цих державах проживає майже два мільярди осіб, що становить близько 40 % населення земної кулі.

² Чиркин, В. Е. Глобализация и федерализм [Текст] / В. Е. Чиркин, Т. А. Васильева, М. В. Глигич-Золотарева и др. // Государство и право. — 2007. — № 7. — С. 5.

епоха глобалізації характеризується розширенням сфери застосування федеративної ідеї. Федералізація державної влади проявляється у вигляді деволуції державно-владних повноважень в унітарних державах або у створенні квазіфедеративних наднаціональних утворень, що поєднують у собі риси федерації і конфедерації¹. Схожу думку висловлює І. В. Раньжина, яка зазначає, що концепція федералізму нині вийшла за межі класичного його розуміння, згідно з яким федералізм донедавна розглядався лише з позиції внутрішнього устрою держави. Теорія федералізму на сучасному етапі свого розвитку включає зміни зовнішнього характеру, які проявляються у перетвореннях у світовій політичній структурі². Вказана закономірність надала підстави Ант'є Вінеру і Томасу Діцу вважати федералізм нормативно орієнтованим «попередником» теорії інтеграції³, а Данієлю Дж. Елазару висловити припущення, що ми переживаємо зміну парадигми, яка веде нас із світу національних держав у світ, де значення державного суверенітету зменшиться, а обсяг міждержавних зв'язків конституційно-федеративного характеру зросте⁴. За цих умов становлення і розвиток європей-

¹ Чиркин, В. Е. Глобализация и федерализм [Текст] / В. Е. Чиркин, Т. А. Васильева, М. В. Глигич-Золотарева и др. // Государство и право. — 2007. — № 7. — С. 5. Схожі думки висловлюють й інші автори (див.: Насыров, И. Р. Регионы в международном сотрудничестве: роль политических и правовых институтов [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02/ И. Р. Насыров. — Казань, 2009. — С. 4.

² Раньжина, И. В. Современная федерация: принципы формирования, структура и тенденции развития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ирина Владимировна Раньжина. — Волгоград, 2006. — С. 8–9.

³ Морозов, В. Осмысление интеграции в Европе : рецензия: European Integration Theory / Antje Wiener and Thomas Diez (eds.). Oxford — New York : Oxford University Press, 2004 // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. — 2005. — Т. 3. — Номер 3 (9). Сентябрь — декабрь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>

⁴ Elazar D. G. et al. (eds.) Federal Systems of the World : Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. — Harlow, Essex : Longman, 1994. — 364 p; Elazar, D. J. From Statism to Federalism: A Paradigm Shift / D. J. Elazar // International Political Science Review. — 1996. — V. 17. — Nr. 4. — P. 417–429.

ської теорії і практики федералізму слід розглядати не стільки як об'єкт, скільки як засіб, інструментарій у процесі осмислення проблем європейської інтеграції.

Показово, що у другій половині ХХ ст. федералізм набуває особливої популярності в Європі, що обумовило його використання і як форми державного устрою, і як моделі інтеграційного об'єднання. Така ситуація виглядатиме дивною лише на перший погляд, якщо не брати до уваги той факт, що становлення федеративної теорії і практики розпочалося набагато раніше — в умовах, коли основною формою держави в Європі ще була імперія.

М. В. Ільїн звертає увагу на той факт, що коли формування Об'єднаних Нідерландських провінцій і Швейцарської конфедерації відбувалося «знизу» (тобто федеративний устрій визрів із власних підстав), то решта європейських федерацій формувалася або під впливом, або шляхом перетворення імперських структур. Так, два найбільш яскравих приклади федералізму (північноамериканський і німецький варіанти) мають імперське походження: американський федералізм виник шляхом розколу Британської імперії (показово, що Гамільтон говорив про США: «Ця держава є однією з найбільш цікавих імперій»), а в Німеччині ще епохи Священної Римської імперії германської нації, яка, на думку Г. В. Лейбніца, вже була федеративною, постійно відбувалося зіткнення федеративного і імперського начала¹.

У цілому близькими до позиції вказаних авторів є погляди Т. Х'юєгліна, який зазначає, що сьогодні переважна більшість

¹ Лапкин, В. Изучение современности требует профессионализма : беседа с генеральным директором журнала «Полис» М. В. Ильиным [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.politstudies.ru/universum/esse/3ilyin.htm>. А. Захаров цілком слушно зазначає: «... структурний взаємозв'язок імперії і федерації більш складний, ніж здається на перший погляд» і ці форми (імперія і федерація) можуть «збагачувати і взаємно підживлювати одна одну» (див.: Макарычев, А. О соотношении имперской и федеративной форм властных отношений [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://gfproject.nichost.ru/forum/viewtopic.php?f=7&t=16&view=previous>).

західних дослідників вважає, що дія принципу федерально організованого демократичного європейського суспільства, яке відповідає організації постнаціональних держав Європейського Союзу, своїм корінням походить з європейської політики і практики XVI ст., коли принцип федералізму вкоренився в розвиткові тоді ще не зовсім незалежних національних держав Європи початку Нового часу¹. Його думку розвиває Д. Дж. Елазар, зазначаючи, що з середини XVII і до середини XX ст. в Європі відбувалася боротьба двох тенденцій формування централізованих держав. Перша з них реалізовувалася в Німеччині, Австро-Угорщині, Італії, Швейцарії, Нідерландах, Скандинавії і частково в Іспанії і являла собою спробу здійснення національної інтеграції на федеративних засадах з опорою на середньовічний корпоративізм і ідеї американської революції. Друга була представлена французькою моделлю централізованої держави².

Загальновідомо, що завдяки провідній позиції Франції в європейських і світових справах, як свого часу це мало місце і

¹ Хьюеглін, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция // Казанский федералист. — 2002. — № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat4>. Насправді зачатки федеративних ідей можна відшукати в історії і в більш ранні часи. С. М. Бабурін бачить витoki федеративної ідеї у військово-феодалних конфедераціях (тимчасові політичні і військові союзи на зразок триумвіратів Цезаря, Лепіда, Красса або Цезаря, Антонія, Октавіана, а згодом французької Фронди та інших об'єднань періоду феодалної роздробленості). Згодом цей досвід, доповнений практикою особистих династичних уній (Генрих для Англії і Франції, Ягелло в Польщі і Литві, Габсбурги в Австро-Угорщині) і суміщенням престолів, призвів у період Реформації і буржуазних революцій до утворення конфедеративних і федеративних державних утворень (об'єднання нідерландських штатів або швейцарських кантонів, створення США) (Бабурін, С. Н. Территория государства : теоретико-правовые проблемы [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. — М., 1998. — С. 145).

² Елазар, Д. Дж. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Дж. Элазар // Казанский федералист. — 2002. — № 4. — С. 57.

з Римською імперією, все, що уособлювалося з нею у політичній, правовій, економічній чи культурній сферах, в епоху Нового часу вважалося еталоном, зразком, відповідність якому була критерієм цивілізованості країни і народу. Поступово в правосвідомості філософів і юристів склався стереотем, який було поширено на решту суспільства, згідно з яким прийнято було вважати, що державно-правовий розвиток європейських країн за французькою моделлю був безальтернативним (усі європейські держави окрім Швейцарії і частково Німеччини відтворювали французьку модель, або об'єднуючись в єдину централізовану державу, або розпадаючись на численні малі централізовані держави)¹. Однак насправді це було не так, а тому навіть за умови нав'язування Францією решті Європи і світу своїх стандартів і їх часто некритичного сприйняття національними елітами філософські й ідеологічні дискусії, а також реальна політична боротьба, які не припинялися увесь цей час, сприяли поступовому впровадженню протягом XVI–XIX століть принципів федералізму в імперську модель державно-правового розвитку, що призвело до формування феномену «імперського федералізму» («федеративної імперії») як альтернативного прин-

¹ Т. М. Фадеева підкреслює, що процес модернізації традиційного суспільства, запущений революціями кінця XVIII – початку XIX ст., породив феномен націоналізму, який обумовив ідею національної держави, що мала бути обов'язково унітарною і централізованою. Сприйняття вказаної концепції теорією і практикою державного будівництва в Європі призвело до витіснення федеративної моделі (Фадеева, Т. М. Европейский федерализм, регионализм и концепция культурной идентичности : современные дискуссии [Текст] / Т. М. Фадеева // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: история. Реферативный журнал. – 1997. – № 3. – С. 8). М. Бургес, досліджуючи проблему британського федералізму, доходить висновку про існування так званих «унітарних міфів», які і до сьогодні здійснюють домінуючий вплив на конституційний розвиток Великої Британії. Але якщо стерти прояви цих міфів, які все ще являють потужний символізм у британській політиці конституціоналізму, федеративні ідеї починають сприйматися як абсолютно раціональні, законні, такі, що дають відповіді на широке коло суспільних проблем (Burgess, M. The British Tradition of Federalism. – Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. – P. 5–6).

ципу державного будівництва¹, згідно з яким окремі складові держави по відношенню до держави в цілому мали значне самоуправління².

Попри проголошення в науці принципу методологічного плюралізму слід визнати, що поняття «імперський федералізм» («федеративна імперія») на відміну від західної політології і юриспруденції³ не належать до категорій, які сприйняті правознавцями і політологами на пострадянському просторі. Так, професор А. М. Ушков вказує на несумісність справжньої імперії з федералізмом, на неможливість реалізувати «право націй на самовизначення аж до відокремлення» на висхідній кривій імперського циклу, а отже, на не конструктивність вказаних понять⁴.

¹ Згідно з розширювальним тлумаченням терміна «федералізм», під ним розумілася не форма державного устрою, а принцип державного будівництва, відповідно до якого складові частини держави відносно держави в цілому мають більш-менш значне самоврядування (таке тлумачення федералізму наводиться в енциклопедичному словнику «Австрійський лексикон» (див.: Рыкин, В. С. Австрийский федерализм: история и современность [Текст] / В. С. Рыкин // Новая и новейшая история. — 1999. — № 3. — С. 60). Згідно з цією точкою зору окремі елементи федералізму можуть проявлятися і в імперії.

² Елазар, Д. Дж. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом. — Казанский федералист. — 2002. — № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat4>. Ю. Є. Комлева звертає увагу на той факт, що поняття «федералізм» є не застиглим, раз і назавжди даним. Воно переживає значну історичну еволюцію з періоду Нового часу, важливим елементом якого був феномен «імперського федералізму», і до наших днів (Комлева, Ю. Е. Государственно-политическая организация Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма» [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Юлия Евгеньевна Комлева. — Екатеринбург, 2005).

³ After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires / Karen Barkey, Mark Von Hagen. — Boulder, 1997. — 200 p.; Burgess, M. The British Tradition of Federalism. — Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. — XII. — 197 p.

⁴ Ушков, А. М. Гибель «империи зла» и реанимация имперской идеи : доклад [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://humanities.edu.ru/db/msg/44395>.

Зазначимо, пропозиція визнати «імперський федералізм» неконструктивним поняттям лише через неможливість реалізувати в імперії право нації на вихід з її складу є необґрунтованою, оскільки за винятком СРСР не існувало федерацій, які б нормативно закріплювали таке право, що, однак, не дає підстав для визнання «федерації» неконструктивним поняттям.

Критичне ставлення до вказаної категорії можна пояснити передусім успадкованим від радянської доби ідеологічними ярликами, сприйняттям ліберальних західних стереотипів, а також відсутністю ідеологічно незаангажованих комплексних наукових досліджень імперії, її різновидів і напрямів еволюції. Сьогодні лише окремі науковці намагаються подолати старі стереотипи і в процесі дослідження державно-правового розвитку європейських держав в епоху Новітнього часу враховувати й імперський досвід¹.

Федеративна ідея формувалася і реалізовувалася фактично в усіх європейських імперіях другої половини XIX ст.² У зазначений період під нею розуміли «імперський федералізм» («імперську федерацію») — термін, який був запроваджений у 1853 р. священником Уільямом Артуром³. Якщо протягом 50–80-х рр.

¹ Виняток становлять монографічні дослідження російських авторів (В. В. Грудзинский. На повороте судьбы: Великая Британия и имперский федерализм (последняя треть XIX — первая четверть XX века) [Текст] / В. В. Грудзинский. — Челябинск, 1996; Каппелер А. Россия — многонациональная империя: возникновение, история, распад [Текст] / А. Каппелер. — М., 2000; Наследие империй и будущее России. — М., 2008; После империи. — М., 2007; Российская империя в зарубежной историографии. — М., 2005; Российская империя в сравнительной перспективе. — М., 2004).

² Професор Кембріджа Дж. Р. Сілли у своїй праці «Сполучені Штати Європи», що датована 1871 роком, закликав до трансформації європейських держав, більшість з яких були імперіями, у федерації (Burgess, M. The British Tradition of Federalism. — Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. — P. 133).

³ Див.: Burgess, M. The British Tradition of Federalism. — Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. — P. 23. Цей термін з самого початку сприймався неоднозначно. Професор О. Ю. Полякова зазначає, що федералізм у Британії — це ідейно-політична течія, спрямована на збереження цілісності, єдності Імперії. На її думку, термін «імперський федералізм» не зовсім коректний, оскільки федерація передбачає рівність

розробка концепцій федералізації імперії здійснювалася окремими представниками інтелектуальної і політичної еліти Великої Британії, то з кінця 80-х рр. цим займалися спеціально створені наукові і громадські організації, зокрема Ліга імперської федерації. Теоретичні пошуки у вказаному напрямі були обумовлені необхідністю зміцнення позицій Імперії (забезпечення лояльності колоній і домініонів), якій протистояли не Мельбурн, Кейптаун чи Монреаль, а Берлін, Вашингтон і Петербург. Саме вказане протистояння, що проявилось в середині XIX ст., обумовлює ренесанс імперської ідеології¹.

Враховуючи негативний досвід відносин зі США, Британська імперія протягом 1840–1869 рр. погодилася на надання статусу домініону більшості своїх колоній (Канаді, домініону Ньюфаундленд, Австралії і Новій Зеландії, Південній Африці) — їм було надано право на самоврядування, самооборону (Акт 1865 р.), проведення незалежної економічної політики (зокрема, регулювання грошового обігу, митної і торговельної політики), розпорядження земельним фондом, питання імміграції, однак при цьому вони не перетворилися на рівноправних партнерів метрополії². Утвердження самоврядування в колоніях супроводжува-

суб'єктів, їх партнерські відносини, а в імперії одна з частин займає пануючий стан стосовно інших (Полякова, Е. Ю. Федерализм в Великобритании: идеи и реальность [Текст] / Е. Ю. Полякова // Опыт европейского федерализма : история и современность / под ред. Е. Ю. Поляковой. — М. : ИВИ РАН, 2002. — С. 57). Зазначимо, що імперський федералізм розглядався як принцип, доктрина, яка мала привести до запровадження в державний устрій Британії федеративних засад. З цієї точки зору даний термін має право на існування.

¹ Богомолов, С. А. Имперская идея в Великобритании в 70–80-е гг. XIX века [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / С. А. Богомолов. — Саратов, 1993. — С. 4–5.

² Запровадження самоврядування в колоніальних володіннях було обумовлене тим, що, як зазначив у своєму виступі в Бірмінгемі 29 жовтня 1858 р. один з лідерів лібералів Дж. Брайт, за винятком Австралії, не існує жодного володіння Корони, яке, при підрахунку витрат на військові потреби і протекцію, не виявилось би збитковим (Bright, J. Selected Speeches. — London; New York: J. M. Dent, 1926. — P. 208). Відповідно до таких оцінок протягом 1840–1860-х рр. Уряди лібералів реалізовували свою колоніальну політику на підставі доктрини невтручання і вільної торгівлі.

лося перенесенням до них британської політичної моделі: були запроваджені власні законодавчі асамблеї і відповідальні перед ними уряди, щоправда губернатор, якому монарх делегував право здійснювати свої прерогативи, мав право накладати вето на закони місцевих парламентів, відправляти у відставку голову уряду і міністрів, ігнорувати їх рекомендації.

Ідея трансформації Імперії у федеративну наддержаву, в якій би діяльність імперського парламенту доповнювалася регіональними парламентами, розглядалася як така, що сприяла б її консолідації і модернізації відповідно до нових умов¹. Конфлікт, який виник при цьому між імперським і колоніальними парламентами

Така трансформація була пов'язана з тим, що необмежена торгівля з іншими країнами світу давала більше, ніж орієнтація на бідні колоніальні ринки. За цих умов обговорювалася навіть можливість виходу колоній зі складу Імперії. Принаймні в 1850 р. лідер партії вігів лорд Дж. Рассел заявляв, що у випадку, якщо колонії в майбутньому побажають відокремитися, то Імперія буде готова вислухати їх прохання і погодитися з їх бажаннями, хоч який шлях вони би обрали (Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития [Текст] / М. Глеб // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. — 2003. — № 2. — С. 65–66). У 1943 р. вийшла робота Д. Л. Кейра «Конституційна історія сучасної Британії», який, підвівши підсумок розвитку британського конституціоналізму за останнє століття, дійшов висновку, що британська політика в колоніальному управлінні була спрямована на досягнення взаємовигідної кооперації між суб'єктом і об'єктом влади. У «великих самоврядних колоніях» розвиток статусу домініону означав послаблення імперського контролю як над зовнішньою, так і внутрішньою політикою. Свобода самостійно вирішувати свої внутрішні справи була надана самоврядним колоніям тією мірою, в якій вони того бажали. Отже, зв'язок між ними і метрополією набув добровільного характеру (Зудов, Н. Е. Государство и эмиграция: поиск модели Имперского развития Великобритании (60-е — начало 80-х годов XIX века) [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Николай Евгеньевич Зудов. — Тамбов, 2004. — С. 4–5. Цит. за : Keir D. L. The Constitutional History of Modern Britain. 2 ed. L.: Adam & Charles Black, 1943. — 568 p.

¹ Такий висновок у своїй праці «Розширення Англії» (1883 р.) обґрунтував Дж. Р. Сіллі. Д. С. Жуков зазначає, що це було важливе завдання, оскільки самоврядні колонії були об'єднані підданством Короні, а не представництвом в Імперському парламенті, який обирався лише жителями Сполученого Королівства.

і створеним ними законодавством¹, був розв'язаний за допомогою формули, що мала федеративне походження: британському парламенту належить верховенство у загальноімперських справах, а колоніальному — у місцевих. Щоправда розмежування сфер компетенції двох рівнів влади було нечітке, що, з одного боку розглядалося як недолік, а з другого — як засіб пристосування до політичних і соціально-економічних змін у колоніях, що зрештою дозволяло уникати принципових протиріч між інтересами метрополії і колоній, зміцнювати внутрішньо-імперські зв'язки². Аналіз цієї практики дозволяє з певними застереженнями визнати, що вказаний підхід стосовно нечіткого розмежування компетенції використовується сьогодні і в Європейському Союзі.

Ще одним проявом федералізму в Імперії слід вважати спроби запровадити федеративні (конфедеративні)³ об'єднання колоній під егідою метрополії. Н. В. Дронова доходить висновку, що в указаний період реформи втілювалися в проекти створення колоніальних федерацій, які розглядалися як кроки у напрямі створення імперської федерації⁴. Метою таких утворень було

¹ Так, у Канаді відповідно до принципу розмежування компетенції між метрополією і домініоном питання про внесення змін до конституції домініону було віднесено до імперського рівня. Крім того, згідно з доктриною «несумісності» нормативні акти домініону не могли суперечити законам Імперії, а також нормам англійського загального права. Все це об'єктивно перешкоджало нормальному розвитку законодавчого процесу як у Канаді, так і в інших домініонах. Ця ситуація змусила британський парламент у 1865 р. ухвалити «Акт про дійсність колоніальних законів», який, поперше, дозволив місцевим парламентам вносити зміни до конституцій за умови їх схвалення Короною, і, по-друге, обмежив застосування доктрини «несумісності» лише законами, які суперечили нормативним актам британського парламенту стосовно самоврядних колоній.

² Жуков, Д. С. Эволюция системы управления Южноафриканскими колониями Великобритании в 70-е годы XIX века [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Д. С. Жуков. — Тамбов, 2003. — С. 12, 14.

³ У зазначений період поняття «федерація», «конфедерація» і «союз» ще не розрізнялися за змістом, а тому часто використовувалися в науковій літературі як синоніми.

⁴ Див.: Попова, Е. А. Новозеландский фактор в имперской политике Великобритании в 40–70-е годы XIX века [Текст]: дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Попова. — Воронеж, 2005. — С. 24–25.

посилення британського впливу в регіоні без значних бюджетних витрат і забезпечення єдності білих общин¹. Прикладом реалізації цих намірів стало створення відповідно до «Акта про Британську Північну Америку 1867 р.» домініону Канада² і проект лорда Карнарвона стосовно створення Південноафриканської Конфедерації, які становлять значний інтерес з точки зору аналізу теоретичного і практичного досвіду поєднання самоврядування з політичною інтеграцією різних частин Імперії³.

У 70-х рр. викристалізовується ідея федеративного союзу Англії і її колоній, формулюються його принципи, ведеться пошук конституційних форм, в які він міг втілитися⁴. Як таку

¹ Жуков, Д. С. Эволюция системы управления Южноафриканскими колониями Великобритании в 70-е годы XIX века [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Д. С. Жуков. — Тамбов, 2003. — С. 5–6, 8; див. також: Гелла, Т. Н. Либеральная партия Великобритании и империя в конце XIX — начале XX века / Т. Н. Гелла. — Орел, 1992. — 130 с.

² Домініон Канада — це створена на федеративній основі централізована держава з обмеженою відповідальністю. Схвалена британським парламентом Конституція Канади закріпила за федерацією компетенцію у сферах грошового обігу, державного боргу, оподаткування, банківської справи, оборони, імміграції. Однак повноваження у сфері зовнішньої політики Канаді не були надані (Грудзинский, В. В. Английские переселенческие колонии в середине XIX века: от коронного статуса к самоуправлению [Текст] / В. В. Грудзинский // Вестн. Челябинского гос. ун-та. — 2008. — № 34. — Вып. 27. — С. 99).

³ У 1877 р. англійський парламент ухвалив Південноафриканський Акт, який мав не юридичний, а політичний характер і являв собою загальну конфедеративну схему, яка мала бути конкретизована легіслатурами південноафриканських общин. Конфедерація передбачала існування двох рівнів влади — союзної і провінційної, розмежування компетенції, яке дозволяло зберегти за провінціями максимальний обсяг прав, збереження імперського контролю за законодавчою і виконавчою владою союзу і провінцій. Хоч як це дивно, колоніальні парламенти ухилилися від реалізації Акта (Жуков, Д. С. Эволюция системы управления Южноафриканскими колониями Великобритании в 70-е годы XIX века [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Д. С. Жуков. — Тамбов, 2003. — С. 12, 17–18.

⁴ Див.: Попова, Е. А. Новозеландский фактор в имперской политике Великобритании в 40–70-е годы XIX века [Текст]: дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Попова. — Воронеж, 2005. — С. 24–25; Грудзинский, В. В. Английские переселенческие колонии в середине XIX века: от коронного статуса к самоуправлению [Текст] / В. В. Грудзинский // Вестн. Челябинского гос. ун-та. — 2008. — № 34. — Вып. 27. — С. 90–101.

форму було обрано проведення колоніальних конференцій¹. У 1887 р. відбулася Перша колоніальна конференція, в роботі якої брали участь представники метрополії і колоній. Під час конференції було вказано на роль колоній як потенційних союзників Імперії на випадок війни. Протягом 1880–1890-х рр. було проведено три конференції, які стали оптимальною формою співробітництва самоврядних частин Імперії, а тому використовувалися і в ХХ ст. Таким чином, слід визнати, що розвиток ідеї імперської федерації сприяв формуванню нової системи політичних взаємовідносин всередині Британської імперії, що дозволило на певний час подолати загрозу дезінтеграції².

У 70-ті рр. з приходом до влади консерваторів відбувається корекція державної політики, проявом чого збереження традиційних інститутів, зокрема Імперії, визнано серед головних пріоритетів уряду. Критикуючи лібералів, консерватори водночас на концептуальному рівні продовжували розглядати можливість подальшої федералізації Британії, про що свідчать ідеї Б. Дізраелі стосовно укладення економічного і військового союзу метрополії і колоній, а також запровадження в метрополії представницького органу, який би включав делегатів і від колоній. Щоправда жоден з цих консолідаціоністських проектів не був реалізований, більше того, зазначає М. Глеб, уряд консерваторів навіть не вдався до їх розробки, оскільки ідеї федералізації по-

¹ У 1889 р. на зборах членів Ліги імперських федералістів лорд Розбері заявив, що колоніальні конференції самі по собі є втіленням ідеї імперської федерації.

² Всупереч розхожій думці, що колонії імперії обов'язково прагнуть набути незалежності, у випадку з Британською імперією, хоча цей же висновок певною мірою стосується Австро-Угорської та Германської імперій, самоврядні колонії Британії протягом 1850–1860-х рр. не демонстрували прагнення до негайного відокремлення. Малонаселені і слаборозвинуті Канада, Австралія і Нова Зеландія продовжували наполягати на наданні їм постійної допомоги з боку метрополії (Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития / М. Глеб // Белорус. журнал международного права и международных отношений. — 2003. — № 2. — С. 66–67).

ступуються концепції імперіалізму¹. У цілому наприкінці XIX ст. Х. Егертон констатував, що самоврядування колоній дозволило надати їх відносинам з метрополією характеру вільної асоціації, що сприяло збереженню єдності імперії².

С. М. Бабурін звертає увагу на особливість устрою Австро-Угорської імперії, який поєднував у собі риси унітарної монархії і багатонаціональної федерації³. За державно-територіальним устроєм Імперія складалася з коронних земель, що належали до Ціслейтанії (власно австрійські землі), і земель, які входили до Транслейтанії (землі угорської корони)⁴. Наприкінці XIX ст. з метою забезпечення внутрішньої стабільності Імперії пропонувалися проекти подальшої її федералізації: проголошення автономії для корінних національних груп з одночасним їх об'єднанням у великі родинні утворення. У разі реалізації вка-

¹ Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития / М. Глеб // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. — 2003. — № 2. — С. 67.

² Зудов, Н. Е. Государство и эмиграция: поиск модели Имперского развития Великобритании (60-е — начало 80-х годов XIX века) [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Николай Евгеньевич Зудов. — Тамбов, 2004. — С. 4–5.

³ До речі, Гегель у «Філософії історії» зазначав, що Австрія — це не царство, а імперія, що являє собою сукупність багатьох політичних організацій (Staat-sorganizationen), які самі є королівствами (königlich) (див.: Barkey, K. After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires / Karen Barkey, Mark Von Hagen. — Boulder, 1997. — P. 45).

⁴ Бабурин, С. Н. Территория государства : теоретико-правовые проблемы [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. — М., 1998. — С. 145–146. Аналогічної думки дотримуються і окремі вітчизняні автори, які пов'язують Австрійську федерацію, утворену в 1920 р., з політичною традицією другої половини XIX ст. (1867 р.), коли Австро-Угорська імперія стала дуалістичною і мала у своєму складі автономні краї. Окремі з них — Галичина і Владимирщина — існували частково на території України з центром у Львові, де був розміщений Галицький сейм як виборний орган місцевої влади. Щоправда, виконавча влада була у руках намісника, що призначався у Відні. Автономію мала також Буковина. У XIX ст. окремі феодалні германські володіння об'єднуються у конфедеративне утворення, яке трансформується в імперію, яка стала своєрідною федерацією (див.: Социально-экономическая география Украины [Текст] : учебник / под ред. О. Шабля. — Львов: Свит, 1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bookcheba.com/page/geographiya/ist/ist-9--idz-ax246--nf-13.html>).

заних планів на зміну дуалізму мав прийти триалізм, тобто об'єднання Австрії, Угорщини і Словаччини. Остання мала поєднати усі слов'янські народності. Ці кроки не відповідали інтересам Угорської корони (як засвідчила історія, саме Угорська, а не Австрійська еліта стала на перешкоді процесу подальшої федералізації Імперії), а відтак ці плани у зазначений період, а також після проголошення 16 жовтня 1918 р. Карлом I маніфесту про федералізацію імперії не були реалізовані, що призвело до її загибелі¹. Очевидно, що зазначені реформи мали чітко виражений федеративний характер і повинні були сприяти втіленню моделі імперського федералізму². Слід звернути увагу на те, що федералістський підхід у питанні визначення форми державного устрою Австро-Угорщини сповідували також представники соціалістичних партій (О. Бауер, К. Реннер). Причому не тільки австрійські і угорські соціал-демократичні партії, але й програми політичних партій неповноправних народів Імперії виходили з доцільності збереження її цілісності під час проведення широких соціально-політичних і національно-державних реформ³. Вихо-

¹ Куковицкая, Е. Австрия : путь от империи к республике [Текст] / Е. Куковицкая // Власть. 2008. — № 6. — С. 89–91; Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве [Текст]/ А. Захаров // Свободная мысль. — 2010. — № 10 (1617). — С. 68 – 69.

² Исламов, Т. М. Империя Габсбургов. Становление и развитие XVI–XIX вв. [Текст] / Т. М. Исламов // Новая и новейшая история. — 2001. — № 1–2. — С. 11–40.

³ Так, у 1899 р. на загальноавстрійському з'їзді в Брюнні було ухвалено загальну національну програму, яка передбачала перетворення Австрії на «союзну державу національностей» (фактично федеративну імперію), побудовану за територіальним принципом. У період 1916–1917 рр. К. Реннер висунув ідею об'єднання світу і перетворення його на своєрідну «всесвітню Швейцарію», в якій кожна нація буде мати власну автономію. Важливим кроком на цьому шляху мало стати утворення союзу країн і народів Центральної Європи — так званої «Серединної Європи» (Исламов, Т. М. Конец Среднеевропейской империи. Размышления относительно места и роли империи Габсбургов в европейской истории / Т. М. Исламов // Австро-Венгрия: опыт многонационального государства / отв. ред. Т. М. Исламов, А. И. Миллер. — М. : Вече, 1995. — С. 25–47). Ці погляди, до речі, критикувалися Ф. Енгельсом, який вважав федерацію неприйнятною формою державного устрою, яка перешкоджає переходу від монархії (імперії) до централістської (унітарної) республіки.

дячи з цих фактів, виглядає доволі обґрунтованими висловлювання тих науковців, які з певною умовністю називають Австро-Угорську імперію предтечею Європейського Союзу¹.

Під час конференції, що проводилася в Інституті європейської історії (м. Москва) 25–27 серпня 2001 р., наголошувалося, що на сучасному етапі державний досвід слід черпати не з монархічних централізованих державних моделей, а з союзндержавних форм Німеччини Нового часу². Аналогічну думку висловлює В. І. Васильєв, який підкреслює, що Німеччина тисячу років була федералістським утворенням³. Це й не дивно, оскільки ідея «імперського федералізму» в Німеччині втілювалася не в рамках вже існуючої централізованої унітарної держави, як це мало місце у Великій Британії та Австро-Угорщині, а шляхом об'єднання суверенних держав у рамках створюваних Пруссією германських союзів за допомогою примусових (військові завоювання) і договірних⁴ механізмів. Тобто вказані процеси

¹ Крючков, И. В. Славянский фактор в развитии Венгрии в последней трети XIX – начале XX в. (Этнополитические, социальные и внешнеполитические аспекты) [Текст] : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Игорь Владимирович Крючков. – Ставрополь, 2003. – С. 6–7.

² Ивонин, Ю. Е. Универсализм и территориализм. Старая империя и территориальные государства Германии в раннее новое время 1495-1806 : очерки [Текст] / Ю. Е. Ивонин. – М. : РКонсульт, 2004. – Т. I. – С. 61–64.

³ Васильев, В. И. История германского федерализма [Текст] / В. И. Васильев // Новая и новейшая история. – 1998. – № 3. – С. 28. А. П. Озерскіс у свою чергу пропонує періодизацію етапів еволюційного розвитку німецького «імперського федералізму»: Рейнський союз (1806 р.), Германський союз (1815 р.), Північно-Германський союз (1866 р.), Германська імперія (1871 р.). Така періодизація не включає невдалу спробу об'єднання германських земель у Пруський союз (1849–1850 рр.), який також мав набути федеративного характеру. При цьому пропонувалася модель федеративного устрою, яка не знала аналогів в історії: суб'єктами федерації мали стати монархічні держави (Озерскіс, А. П. Система правосудия в Германии в условиях «имперского федерализма» : историко-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арвид Петрович Озерски. – СПб., 2008. – С. 12).

⁴ При утворенні Германської імперії в 1871 р. входження південно-германських держав (Баварія, Баден, Гессен, Гогенцоллерн, Мекленбург, Ольденбург, Саксонія) до її складу було оформлене оборонними договорами, ратифікованими національними парламентами.

фактично мали частково інтеграційний характер¹, що робило німецький досвід корисним для вироблення концепції об'єднавчого процесу в 50-х роках ХХ ст.

Ю. Є. Комлева наголошує на тому факті, що історія Священної Римської імперії германської нації стала важливим етапом у розвитку німецької державності, без осмислення якого важко зрозуміти не лише минулу і сучасну історію Німеччини, але й історію сучасної Європи: уявлення ХVІІ — початку ХІХ ст. про федеративну форму Імперії², що були сформульовані в процесі переходу від середньовічного корпоративізму до сучасного федералізму, стали джерелом ідей і моделей федералізму Новітнього часу³.

Безумовно, неприпустимо ототожнювати федералістські моделі Германської імперії і Європейський Союз. Разом з тим не можна

¹ Так, якщо Священна Римська імперія германської нації на початку ХІХ ст. налічувала більш ніж 300 держав, до складу Германського союзу входило 34 держави і 4 вільних міста (32 суб'єкти на момент припинення його існування в 1866 р.), то Германська імперія (1871 р.) складалася з 22 держав і 3 вільних міст.

² Аналізуючи становлення і розвиток концепції імперського федералізму, слід вказати на негативний вплив на вказаний процес поглядів Г. В. Ф. Гегеля, який у незавершеній праці «Конституція Німеччини» спробував дати не лише визначення держави, але й політико-правовий аналіз тодішньої Німеччини. Саме Гегель поклав початок довготривалій супереччї в історіографії з питання, чи можна вважати Священну Римську імперію германської нації державою. Він заперечував визнання державної природи Імперії, визнаючи її лише конгломератом держав, оскільки вона не утворила державної влади у сфері військової і фінансової справи. Так, він писав, що Німеччина є державою уявно, але не є нею насправді. Для Гегеля форма держави не становила особливого інтересу: для нього значення мав центр, здатний увібрати в себе всі сили, а якої форми він набуде (монархічної чи республіканської), яка з них буде виконувати функції центру, для Гегеля не мало значення (Гегель, Г. В. Ф. Конституция Германии [Текст] / Г. В. Ф. Гегель // Гегель, Г. В. Ф. Политические произведения. — М.: Наука, 1978. — С. 104–106, 148).

³ З цього приводу А. Захаров зазначає, що не можна вважати випадковою такий геополітичний факт: більша частина європейських федеративних союзів утворилася на базі колишніх континентальних імперій, а морські колоніальні імперії залишили після себе основну масу федерацій «третього світу» (Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве [Текст] / А. Захаров // Свободная мысль. — 2010. — № 10 (1617). — С. 68–69).

не помічати (і відповідно неприпустимо ігнорувати) той факт, що окремі підходи, які були вироблені під час розробки теоретичної моделі германського «імперського федералізму» і, на відміну від Британської і Австро-Угорської імперій, втілені на практиці, певною мірою нагадують принципи організації і здійснення влади в ЄС, що, враховуючи роль ФРН, як одного з «локомотивів» інтеграційного процесу, виглядає цілком закономірним.

Ю. Є. Кмєлева зазначає, що особливістю «імперської федерації» була складна ієрархічність її суб'єктів, так званих «імперських чинів», що володіли комплексом різноманітних прав і повноважень, але при цьому не були суверенними. Верховним суверенітетом володіла комплементарна імперська держава в цілому¹.

Створена в 1871 р. Германська імперія являла собою національно-монархічну союзну державу, джерелом суверенітету якої виступав не народ, а 22 монархи і три вільних міста², як її суб'єкти, що з урахуванням певних уточнень дає змогу провести певну аналогію з Європейським Союзом. Германський «імперський федералізм» на означеному етапі мав специфічні ознаки порівняно з іншими федераціями, які були відомі світовій теорії і практиці конституційного розвитку³, що породжувало, як і у випадку з Європейським Союзом, гарячі дискусії з приводу його правової природи. Так, у літературі зазначалося, що всі державні союзи, хоч якою б була їх організація, можуть

¹ Німецька модель «імперського федералізму» передбачала традиційну для федеративних держав дворівневу (регіональну і загальноімперську) конструкцію владних відносин, що базувалася на імперській конституції, яка передбачала поділ влади і створення системи федеративної оборони.

² Германська імперія являла собою вічний союз 25 держав: 4 королівств (Пруссія, Баварія, Вюртемберг, Саксонія), 6 великих герцогств (Баден, Мекленбург-Шверін, Гессен, Ольденбург, Сакс. Веймар, Мекленбург-Стреліц), 5 герцогств (Брауншвейг, Ангальт, Сакс. Мейнінген, Сакс. Кобург-Гота, Сакс. Альтенбург), 7 князівств (Вальдек, Ліппе, Шаумбург-Ліппе, Шварцбург-Рудольштат, Шварцбург-Зондерсгаузен, Рейс-Шлейц, Рейс-Грейц) і 3 вільних міста (Гамбург, Любек і Бремен).

³ Озерскис, А. П. Система правосуддя в Німеччині в умовах «імперського федералізму»: історико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арвид Петрович Озерски. — СПб., 2008. — 164 с.

бути віднесені до однієї з двох категорій: Staatenbund — договір-ного (міжнародного) союзу (тобто до міжнародної організації) або до Bundesstaat — союзної держави. Якщо чітко дотримуватися ознак зазначених союзів, то Германська імперія не підходила під жодне із цих понять. Своєрідність устрою Імперії була обумовлена, по-перше, збереженням монархії як форми правління в більшості держав-членів (не випадково Імперію часто іменували «союзом династій») і, по-друге, тим, що не існувало чітко визначених меж компетенції Імперії та її членів. Імперська влада завжди могла бути розширена законодавчим шляхом і права окремих держав-членів забезпечувалися лише тим, що будь-яка поправка до Конституції могла бути відхилена, якщо проти неї в Бундесраті подано не менше 14 голосів. Все це призводило до ситуації, коли автори, що досліджували Германську імперію, вимушені були констатувати, що вона нагадує, з одного боку, союз держав, а з другого — централізовану державу¹.

Розглянемо ті риси Германського імперського федералізму, які могли стати відправною точкою при конструюванні європейського інтеграційного об'єднання на початку 50-х рр. ХХ ст.

1. Нерівність прав суб'єктів імперської федерації — такий висновок ґрунтується на констатації нерівного їх представництва в Бундесраті (ст. 3 Конституції), що мало наслідком юридичне закріплення переваги прав Прусії над рештою суб'єктів. Це дало підстави для характеристики Германської імперії як «союзу нерівних» або «гегемоністської федерації»². Певна нерівність

¹ Горенберг, М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии [Текст] / М. Горенберг. — СПб. : Тип. Н. А. Лебедева, 1891. — 232 с.; Жилин, А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт построения его юридической конструкции [Текст] / Жилин А. А. — К. : Тип. И. И. Чоколова, 1912. — 360 с.

² Бундесрат, який формально мав захищати інтереси суб'єктів імперської федерації, не відповідав своєму призначенню, внаслідок нерівного представництва держав, що входили до складу Імперії. Так, з 25 суб'єктів Імперії Прусії, виходячи з розміру її території, кількості населення, військового і економічного потенціалу, було відведено в Бундесраті 17 (пізніше — 22) з 58 місць, інші держави отримали від 1 до 6 місць.

держав-членів має місце і в ЄС, щоправда дещо іншого роду. Так, Німеччина, Франція, Велика Британія і Італія в Раді мають по 29 голосів, хоча чисельність їх населення неоднакова. Польща і Іспанія мають по 27 голосів, хоча чисельність їх населення майже вдвічі менша за німецьку. Нерівність простежується і при формуванні Європейського парламенту. Тут незалежно від чисельності населення держава-член не може бути представлена менш ніж 6 депутатами (схожа норма була і в Конституції Імперії¹), що вигідно малим країнам (Кіпр, Естонія, Мальта, Люксембург) і більш ніж 96, що обмежує права Німеччини та інших великих держав.

Однак домінуюче положення Пруссії в імперській федерації визначалося не лише кількістю її місць у Бундесраті, але й процедурою прийняття рішень у ньому: щоб заблокувати прийняття рішення достатньо було 14 голосів (ст. 78 Конституції), внаслідок чого Пруссія завжди мала змогу не допустити прийняття не вигідних для неї рішень. Схожа ситуація має місце і в ЄС при обранні методу визначення кваліфікованої більшості голосів, яка має забезпечити контроль за прийняттям рішень провідними державами-членами і передусім з боку Франції і Німеччини.

2. Неоднаковий рівень участі держав-членів у здійсненні функцій Імперії. Так, Баварія і Вюртемберг зберігали за собою право самостійно збирати податки з виробництва горілки і пива, управляти поштою і телеграфом; Баварія мала певну самостійність у питанні управління армією і залізницею, а також набула статусу постійного члена в імперському комітеті з питань армії і фортець, тоді як інші члени призначалися імператором; вона очолювала комітет із закордонних справ, постійними членами якого були лише Саксонія і Вюртемберг, а два інших члени щорічно обиралися (ст. 8 Конституції). У випадку з ЄС слід зазначити, що, наприклад, Велика Британія не долучилася до інтеграційних ініціатив у соціальній і валютній сферах.

¹ Кожна з малих держав-членів, хоч би її населення досягало 100 000 осіб, мала право на одного депутата рейхстагу.

3. Особливий спосіб формування верхньої палати парламенту: члени Бундесрату не обиралися народом або парламентами суб'єктів Імперії, а призначалися урядами держав-членів. Очолював верхню палату канцлер Імперії (представник Пруссії). Європейський Союз перейняв такий порядок від Імперії і використовує його під час формування Ради, яку традиційно ототожнюють з «верхньою палатою» парламенту ЄС.

4. Фактична нерівність верхньої і нижньої палати парламенту¹ — це ще одна ознака Імперії, яка певним чином характеризує також і співвідношення між Радою і Європейським парламентом як верхньою і нижньою палатами парламенту ЄС.

5. Характерною особливістю Німеччини за Конституцією 1871 р. була відсутність загальноімперської адміністрації (кабінету міністрів). Виконавча влада здійснювалася канцлером і підпорядкованими особисто йому статс-секретарями. В Європейському Союзі при існуванні повноцінної судової і законодавчої влади відсутня влада виконавча. Комісію зазвичай порівнюють з урядом, однак вважати її ним немає підстав. На це опосередковано вказують заяви окремих держав-членів, передусім ФРН, про необхідність створення в інституційному механізмі ЄС поряд з Комісією ще й економічного уряду.

6. На відміну від Германського союзу влада в імперській федерації отримала власні джерела доходів і бюджет. Імперський бюджет розглядався і затверджувався у законодавчому порядку спільно Рейхстагом і Бундестагом строком на один рік. Запровадження основних прямих податків було визнано прерогативою держав-членів, тоді як за Імперією було визнано право встановлювати лише митні збори, загальноімперські податки і акцизи на тютюн, пиво, горілку, цукор, соль. Закріплення права на збирання митних зборів і акцизів мало принципове значення для формування спільного економічного простору, однак коштів, які отримував від них імперський бюджет, було замало. Додатковим джерелом стали кошти від поштового і телеграф-

¹ Влада Рейстагу була незначною, а його спроби встановити хоча б мінімальний контроль за виконавчою владою щоразу зазнавали поразки.

ного відомств, а також матрикулярні внески окремих держав-членів, щоправда використання останніх ставило Імперію в пряму залежність від окремих держав. Отож у подальшому Імперія вимушена була піти шляхом запровадження нових податків, які б забезпечили наповнення її бюджету. І лише в 1919 р. в результаті податкової реформи фінансовий суверенітет земель було повністю ліквідовано¹.

Схожа ситуація має місце і в Європейському Союзі. Первісно прибуткова частина бюджету формувалася за рахунок внесків держав-членів. У 1970 р. Рада ухвалила рішення про формування власних ресурсів ЄЕС. З кінця 80-х рр. прибуткова частина бюджету складається з трьох джерел: традиційні власні кошти, надходження від податку з обороту і внески держав-членів, пропорційні обсягам національних ВВП. Слід зазначити, що оскільки митна політика ЄС сприяє внутрішньосоюзному товарообміну і обмежує ввіз сільськогосподарської продукції, то частка традиційних власних коштів у бюджеті Союзу постійно зменшується, що робить наднаціональну владу залежною від національних урядів. Європейська комісія неодноразово пропонувала змінити систему формування бюджету ЄС з метою запровадження нових податків (Комісія не претендує на податки, що збираються національними урядами, а пропонує запровадити нові податки для наповнення союзного бюджету), які будуть напряму надходити до бюджету ЄС. У випадку реалізації цих планів Союз зміг би частково відмовитися від відрахувань держав-членів до бюджету ЄС, що забезпечило б його незалежність від рішень міністрів фінансів ЄС. Саме можливість отримання Союзом фінансової незалежності як економічної передумови набуття суверенітету змушує національні уряди обережно ставитися до ініціатив Комісії.

7. У Германській імперії було запроваджено достатньо складний інститут подвійного підданства. С. М. Бабурін, дослідивши цю проблему, доходить висновку, що індивід в Імперії вважався

¹ Налоговые системы зарубежных стран [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. — С. 44–45.

її підданним лише у разі перебування його в підданстві однієї з держав-членів і лише мешканці імперських земель — Ельзаса, Лотарингії і колоніальних територій — перебували у безпосередньому підданстві Імперії. Підданий будь-якої держави у складі Імперії мав право переходу всередині Імперії з одного підданства в інше, не втрачаючи при цьому підданства Імперії¹. Рівними в своїх правах були лише піддані кожної з держав-членів Германської імперії в межах усіх інших держав цієї Імперії (ст. 3 Конституції). Відповідно поняття «іноземець» не застосовувалося до підданих однієї з німецьких держав по відношенню до підданства в іншій державі: дана категорія застосовувалася лише до осіб, які не перебували у підданстві жодної з держав-членів Імперії. Слід зазначити, що такий підхід до визначення громадянства імперської федерації і її членів, розкриття співвідношення між ними майже повністю відтворений у Європейському Союзі.

8. Конституція Німеччини містила правило розмежування компетенції. Виділялися виключна компетенція Імперії², спільна або конкуруюча компетенція³ і компетенція держав-членів⁴. Хоча з позиції сьогодення такий підхід вказує на федеративний характер відносин, слід зазначити, що обмеження компетенції

¹ Бабурин, С. Н. Территория государства : теоретико-правовые проблемы [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. — М., 1998. — С. 170—175.

² До виключної компетенції Імперії було віднесено: зовнішні справи, питання оборони, фінанси і митні справи, пошта і телеграф, питання громадянства і еміграції.

³ До спільної компетенції було віднесено: цивільне і кримінальне право, торгівля, банківська справа, поліція, питання правового регулювання авіації, залізничного і водного транспорту, соціального страхування і робітничого законодавства та ряд інших напрямів. Як окремий напрям у межах цієї компетенції виступало правове регулювання податків для загально-федеральних цілей; право контролю за виконанням імперських законів органами держав-членів; право на звернення до Верховного суду у випадку розбіжностей з державою-членом; право примусового впливу на органи держав-членів у визначених законодавством випадках.

⁴ Компетенція держав-членів мала доволі обмежений характер: право від свого імені і за згодою Імперії укладати угоди публічно-правового характеру з іноземними державами; право судитися з імперською владою і одна з одною; право на федеральне представництво в Рейхсраті.

земель давало підстави порівнювати їх з автономіями у складі унітарної держави. Аналогічний підхід до поділу компетенції існує і в Європейському Союзі (статті 2–6 ДФЕС), щоправда пропорції між компетенціями кожного виду в ЄС зовсім інші.

9. Німецька модель імперського федералізму передбачала можливість застосування примусових заходів (екзекуції) стосовно держав-членів, які не виконують свої союзні зобов'язання. Рішення про застосування таких заходів приймалося Бундесратом і реалізовувалося імператором (ст. 19 Конституції)¹. Дане повноваження, нетипове для федерації, у модифікованому вигляді передбачено також установчими договорами ЄС. Так, Рада має право вживати заходів, зокрема санкції, стосовно держав-членів, які допускають серйозні і усталені порушення демократичних цінностей Союзу (ст. 7 ДЕС) або мають зайвий дефіцит бюджету.

10. Для характеристики Німецького імперського федералізму суттєвого значення набуває спосіб утворення федерації. Слід зазначити, що основним способом утворення безумовно були війни, що, до речі, не суперечило на той час світовій теорії і практиці державотворчого процесу, про що, наприклад, свідчить історія формування США. Однак поряд з війнами значне місце в процесі створення імперської федерації посідала правова і особливо економічна інтеграція². А. С. Фролов зазначає з цього

¹ У статті 19 Конституції зазначалося: «Якщо держави, що є членами союзу, не виконують передбачених конституцією союзних зобов'язань, вони можуть бути примушені до цього за посередництва екзекуції. Ця екзекуція запроваджується союзною радою і її виконання забезпечується імператором».

² Економічну інтеграцію розпочала Пруссія задовго до проголошення Імперії. Так, у 1818 р. був прийнятий митний закон, який скасував усі митні кордони в межах Пруського королівства і проголосив свободу пересування між усіма його провінціями. У 1819 р. Пруссія запропонувала поширити дію свого митного закону на територію Германського союзу. Хоча пропозиція не була підтримана Пруссія протягом 1819–1833 рр. змогла укласти низку митних угод з окремими державами Союзу. Наслідком цього процесу стало створення в 1834 р. Митного союзу у складі 20 держав – членів Германського союзу. Наступним завданням на шляху економічної і правової інтеграції стала уніфікація норм торговельного і вексельного права.

приводу, що хоча митний союз у рамках ЄЕС був сформований лише в 1968–1970 рр., вже протягом 50–60-х рр. у наукових колах обговорювалася сама можливість співставлення Співтовариств і Германської імперії в аспекті впливу створених ними митних союзів на інтеграційні процеси, що розвивалися в їх межах¹. Слід зазначити, що створення єдиного німецького економічного і правового простору в підсумку дозволило значною мірою подолати місцевий сепаратизм, а отже, забезпечити формування загальногерманської ідентичності.

Життєздатність такого складного державного устрою Імперії пізнього періоду пояснюється тим, що вона гарантувала установлені федеративні і регіональні традиції і спиралася на складні владні інститути, які саме і забезпечували її стабілізацію. Якщо раніше цей фактор оцінювався в негативному аспекті як відповідальний за плутанину в імперському законодавстві і безсилля інститутів Імперії, то сьогодні він розглядається скоріше як вирішальний фактор, що сприяв її збереженню як єдиної держави, оскільки захист регіональних особливостей значною мірою був сенсом існування і правом на існування Імперії пізнього періоду².

У 1847 р. на конференції Митного союзу був схвалений Загальногерманський вексельний статут (в його основу було покладено прусський проект вексельного закону), що вперше забезпечив однакове регулювання вексельного обороту. У 1857 р. за ініціативою Митного союзу було розроблено проект Загальногерманського торговельного уложення (з австрійського і прусського проекту перевага була надана першому), який набув чинності в 1861 р. А. С. Фролов відмічає, що створення Митного союзу стало головним стимулом для початку гармонізаційних процесів, які прискорили формування внутрішньогерманського ринка. Здійснення регіональної митної інтеграції об'єктивно виходило за межі структур Германського союзу, а отже відкривало шлях для нових форм міждержавного співробітництва. Фролов, А. С. Германский таможенный союз : 1815–1848 гг. : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. — СПб., 2008. — С. 22.

¹ Фролов, А. С. Германский таможенный союз : 1815–1848 гг. : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. — СПб., 2008. — С. 14.

² Комлева, Ю. Е. Государственно-политическая организация Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма» : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Юлия Евгеньевна Комлева. — Екатеринбург, 2005.

Для кращого розуміння як сутності імперського федералізму в Німеччині, так і оцінки можливості запозичення його досвіду при формуванні європейського інтеграційного об'єднання слід коротко охарактеризувати специфіку теоретичної моделі Германської імперії за Веймарською конституцією. Передусім слід вказати на таке:

по-перше, Німеччина зберегла статус Імперії, але при цьому змінила форму правління, перетворившись на республіку (ст. 1 Конституції). Цей факт, до речі, свідчить про те, що імперія як така є поняттям, ширшим за форму правління, а отже, може бути як монархією, так і республікою;

по-друге, Імперія формально зберегла федеративний характер, на що вказують назва розділу 1 «Імперія і землі (Reich und Lander)», збереження двопалатного парламенту, де верхня палата представляла інтереси земель;

по-третє, майже всі суб'єкти імперської федерації продовжували іменувати себе Freistaat — термін, який можна було тлумачити і як «республіка», і як «вільна держава». В. Г. Графський зазначає, що всі землі сприймали себе саме як держави і ухвалювали власні конституції¹. При цьому, визнаючи землі державами, дослідники, як правило, вказували на обмежений характер їхнього суверенітету. Зазначене, до речі, дає підстави допустити можливість запозичення радянською владою німецького досвіду при розробці власної конституційної моделі;

по-четверте, у Веймарській імперії, як і в її попередниці, землі були не рівними — 2/5 голосів у Рейхстагу належали Пруссії;

по-п'яте, був збережений раніш існуючий поділ компетенції (статті 6–12 Конституції), однак межі виключної компетенції Імперії і спільної компетенції були істотно розширені, що до-

¹ Як виняток, Баден і Гессен іменували себе республікою і народною державою (Republik, Volksstaat), а Тюрінгія — об'єднаною державою (див.: Графський, В. Г. Всеобщая история права и государства: учеб. для вузов / В. Г. Графский. — М. : Изд-во НОРМА, 2003. — С. 544). До речі, «Проект майбутньої конституції (загальна частина)», що був розроблений відомим правознавцем і Генеральним секретарем МВС Г. Прейсом за участю М. Вебера, містив розділ «Імперія і вільні германські держави».

зволяло зробити висновок про концентрацію влади на імперському рівні. Це, однак, не призвело до повної унітаризації влади в Імперії;

по-шосте, питання оподаткування фактично стали прерогативою Імперії, яка мала право втручатися у правове регулювання землями питань оподаткування¹.

Підводячи підсумок аналізу теорії і практики «імперського федералізму» в Німеччині, Великій Британії та Австро-Угорщині, слід зазначити, що ідеї федералізму були надзвичайно популярними в другій половині XIX — на початку XX ст., оскільки розглядалися як реальна альтернатива унітарній за формою державного устрою централізованій національній державі (французька модель). Відповідно задовго до початку інтеграційного процесу федералізм розглядався як доктрина, реалізація принципів якої дозволяє узгоджувати різноманітні інтереси багатонаціональних і багатоконфесійних утворень, забезпечувати їх співіснування в рамках єдиної політико-правової і економічної системи будь-то імперія чи міждержавне об'єднання. При цьому слід визнати, що в процесі вироблення інтеграційної моделі об'єднаної Європи у другій половині XX ст. могли бути використані підходи, теоретично розроблені і перевірені на практиці в Германській і частково в Австро-Угорській імперіях, а також в СРСР, теоретична конструкція федерації в якому була побудована, спираючись на німецький досвід.

¹ Так, федеральна влада мала право видавати закони, що запроваджували принципи «допустимості і способи збирання в землях податків» (ст. 11 Конституції).

РОЗДІЛ 5

Ідеї Пан'європеїзму в першій половині XX ст.

Особливе місце в історії розвитку європейської інтеграції займають численні демократичні проекти заснування європейського об'єднання, які вперше починають з'являтися у XIX ст.¹, але матеріалізуються переважно у XX ст. Саме демократичні ініціативи європейських громадських рухів у період з 1924 по 1950 р. сприяли впровадженню у свідомість європейців думки про створену на добровільних засадах єдину Європу. Цей період справедливо можна назвати передісторією європейської інтеграції, ідею якої у 1951 р. підтримали і з того часу просувають уряди європейських держав. Хоча ми й називаємо даний етап «передісторією», це не означає, що в процесі розвитку європейської інтеграції допустимо применшувати його значення. Політичний вибір, який було зроблено в той час, не лише відкрив шлях до створення Європейських Співтовариств, але й визначає загальну тенденцію розвитку європейської інтеграції — поступову федералізацію створеного об'єднання.

Матеріалізація «європейської ідеї» починається в 20-ті роки XX ст.², коли набирає сили пан-європейський рух. Його популярності

¹ Так, у 1834 р. було створено організацію «Єдина Європа», що прийняла «Акт братерства», у якому пролунав заклик до створення федерації народів, заснованої на принципах національної незалежності і свободи кожного народу у внутрішніх справах і одностайності у спільній вірі і братерстві.

² Європеїзм — це ідейна і політична течія, що виступала за економічне і політичне об'єднання країн Європи на основі історичної, соціальної і духовної спільності її народів. Термін «Пан-Європа» вперше було використано ще до першої світової війни, но у науковий обіг у повоєнний період його ввів Р. Куденхове-Калергі, який наповнив його новим специфічним змістом і перетворив на лозунг, який відіграва важливу роль у суспільно-політичному житті 20–30-х років XX ст.

сприяли праці Ф. Ноймана «Центральна Європа» і численні твори Р. Куденхове-Калергі («Боротьба за Пан-Європу», «Пан-Європа», «Європа просинається» та ін.), ідеї якого щодо створення єдиної армії, митного союзу, у рамках якого б функціонував третейський суд, були використані створеним у 1923 р. Пан-європейським союзом, Перший конгрес якого схвалив «Пан-європейський маніфест»¹, що передбачав конфедеративну рівність, військовий альянс, утворення митного союзу, введення єдиної грошової одиниці, створення Європейського центрального банку, спільне використання колоній тощо. Деякі з вказаних положень були апробовані на практиці під час створення у 1922 р. на основі митного союзу Бельгійсько-Люксембурзького економічного союзу², що стало своєрідною репетицією укладань такого роду угод у рамках Бенілюксу³, а згодом — Європейських співтовариств.

План Р. Куденхове-Калергі фактично був зорієнтований на створення «пан-європейської федерації», яка мала гарантувати на території Західної Європи «збереження миру, стабільність економічного розвитку і свободу від впливу комунізму»⁴. У тридцять років Куденхов-Калергі виступив з новими ініціативами, запропонувавши запровадити європейський прапор і гімн, День

¹ Европейский Манифест [Текст] // Европейский альманах ; История. Традиции. Культура / отв. ред. А. О. Чубарьян. — М. : Наука, 1991. — 176 с.

² Договір передбачав: територія Союзу з точки зору митниці складається з територій держав-членів; запроваджується вільна торгівля; утворюються союзні органи (Комітет міністрів, Адміністративна комісія, Рада з митних питань), що діють у межах своїх повноважень; створюється загальносоюзне митне законодавство; здійснюється координація економічної, фінансової, транспортної і соціальної політики; громадяни однієї держави-члена користуються рівним захистом прав і свобод на території іншої держави; здійснюється взаємна консульська допомога (див.: Конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза (консолидированный текст, пер. Четверикова А. О.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/belux.htm

³ Договор об учреждении Экономического союза Бенилукс [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/benilux.htm

⁴ Марченко, М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 2008. — № 4. — С. 3–4.

Європи, Європейську академію, а також висунув ідею створення єдиної європейської політичної партії, проведення європейського референдуму, запровадження європейської конституції, спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Він вважав, що необхідно перейти до створення таких політичних, господарських і ціннісних зв'язків національних держав, які б унеможливили виникнення військових конфліктів в Європі. На його думку, це повинно бути не формальне і тим більш не насильницьке об'єднання, а інтеграція на основі географічних і геополітичних реалій, що спирається на добровільне і усвідомлене волевиявлення рівноправних європейських народів. При цьому він зазначав, що успіх об'єднаного процесу безпосередньо залежатиме від того, чи існуватиме фундамент спільної культури і економіки. Р. Куденхове-Калергі підкреслював, що Європу об'єднує християнська релігія, європейські наука, мистецтво і культура, в основу яких покладено християнсько-елліністичні начала. Виходячи з цього, не дивно, що першим символом пан-європейського руху став червоний християнський хрест на жовтому фоні, що символізує еллінське сонце, грецьку мудрість.

Слід зазначити, що європейські християнсько-демократичні партії в 30-х роках активно підтримували інтеграційні ініціативи. Так, італійські християн-демократи Л. Стурцо і А. де Гаспері, який згодом став одним із батьків-засновників об'єднаної Європи, у 1921 р. провели консультації з мером Кельна К. Аденауером з метою створення загальноєвропейського ринку на основі політичного співробітництва та протидії комуністичній загрозі. У 1930 р. Л. Стурцо писав: «...неможливо створити європейську федерацію в економічній сфері, якщо це не відбудеться в політичній та моральній сферах»¹.

Заслугою Р. Куденхове-Калергі слід вважати постановку питання про кордони об'єднаної Європи і умову формування європейської ідентичності. Стосовно першої проблеми він вважав, що Пан-Європа географічно обіймає півострів між СРСР, Ат-

¹ Истоки европейской интеграции – по-прежнему актуальны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=6&id2=0&id3=10&lang=>

лантичним океаном і Середземним морем; потім Ісландію і колонії відповідних європейських держав. Європейська колонія, яка охоплює половину Африки між Тріполі і Конго, Марокко і Анголою, здатна за умови більш раціонального управління економікою забезпечити Європу ресурсами¹. Європа для Р. Куденхове-Калергі являла собою не географічне поняття, оскільки це не природний, а штучний континент. Ключ до розв'язання питання про кордони Пан-Європи лежить у культурно-політичній сфері, адже, на його думку, Пан-Європа охоплювала лише демократичні держави континентальної Європи².

З приводу питання щодо формування європейської ідентичності, як умови перетворення об'єднаної Європи на світову державу, то він зазначав, що європейці повинні відчувати себе єдиною нацією. При цьому він підкреслював, посиляючись на досвід СРСР, а також Середньовічну Європу, коли церква була наднаціональною і не знала поділу за національною ознакою, що формування європейської нації не виключає збереження багатомовності, але потребує усунення націоналізму³.

На відміну від багатьох інших інтеграційних проєктів пропозиції Р. Куденхове-Калергі спробували реалізувати на практиці,

¹ Европейский альманах : История. Традиции. Культура [Текст] / отв. ред. А. О. Чубарьян. — М.: Наука, 1991. — С. 113.

² Р. Куденхове-Калергі писав: «Природа виділила європейський півострів з величезного Євразійського материка, а культура, політика і історія перетворили цей півострів у континент». Згідно з його позицією, Європа на сході не має чітко зафіксованого кордону: включення СРСР до складу Європи чи надання йому статусу сусіда залежить від позиції (точніше — характеру політичного режиму), яку займає СРСР. Що стосується Великої Британії, то він вважав, що Пан-Європа не повинна бути спрямована проти неї, але й про її входження до Європи говорить проблематично (Coudenhove-Kalergi, R. Europe must unite [Текст] / R. Coudenhove-Kalergi. — Giarus : Paneuropa, 1939. — Р.97, 99, 113; Куденхове-Калергі Р. Пан-Європа. Гл. II : Границы Европы [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=6&lang=>.

³ Під нацією він розумів усвідомлені культурні спільноти, спільноти з єдиною долею. Нації — це духовні спільноти, що тримаються купи завдяки загальним пророкам, вождям, наставникам і вчителям (Coudenhove-Kalergi, R. Die Europäische Nation [Текст] / R. Coudenhove-Kalergi. — Stuttgart : Deutsche Verl., 1967. — S.10, 14, 17–19.

оскільки це був реалістичний проект — він був детально розроблений і адаптований до політичної кон'юнктури того часу і містив розгалужену систему управління проектом (систему підпроектів, зокрема наукового і інформаційного супроводження)¹. За їх втілення взялися А. Бріан і А. Леже. Міністр закордонних справ Франції А. Бріан, який з 1927 р. був почесним президентом Пан-європейського союзу, у 1929 р. під час виступу на засіданні Асамблеї Ліги Націй висловив ідею створення в рамках даної організації і під її егідою «Європейського федерального союзу». Ця ідея була покладено А. Бріаном і А. Леже в основу «Меморандуму про організацію режиму Федерального європейського союзу», внесеного французьким урядом на розгляд Ліги Націй (1930 р.)², яка створила спеціальну комісію для його обговорення. Він містив ідеї федеративного наднаціонального органу, спільного ринку, митного союзу, вільного переміщення товарів, капіталів та громадян тощо. Хоча вперше в історії ідея об'єднання європейських держав отримала офіційне визнання як на рівні національного уряду однієї з великих держав, так і світової спільноти, він був приречений на провал, оскільки європейські уряди виявилися не готовими обмежити державний суверенітет на користь наднаціонального федеративного центру³.

¹ Расторгуев, В. Н. Единая Европа: неучтенный потенциал [Текст] / В. Н. Расторгуев, О. К. Смирнов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>

² А. Бріан зокрема вказав: «.. між народами, які географічно можуть називатися народами Європи, повинні існувати певні федеральні зв'язки. ... Очевидно, що асоціація повина була б переважати передусім в економічній сфері. Але я переконаний, що з точки зору політичної і соціальної федеральний союз, не посягаючи на суверенітет кожної нації, міг би бути досить корисним». Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 63–64.

³ Так, на початку 20-х рр. Уїнстон Черчілль заявляв: «У нас є власна мрія і власна мета. Ми з Європою, але не в ній. Ми пов'язані, проте не включені до її складу. Ми зацікавлені і асоційовані, проте не приєднані» (Тетчер, М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира [Текст] / М. Тетчер ; пер. с англ. — М. : Альпина Паблишер, 2003. — С. 393).

Ідеї А. Бріана спонукали Р. Куденхове-Калергі до подальшої конкретизації своїх ідей. В 1930 р. його уточнений проект передбачав: створення федеральних органів влади (Федеральна рада (комплектується з представників держав-членів), Федеральна Асамблея (депутати висувуються національними парламентами), Федеральний суд, Федеральне казначейство); запровадження власних фінансів Союзу, незалежних від фінансів держав-членів; європейське громадянство, що було б субсидіарним стосовно національного громадянства)¹.

Французька ініціатива — і в цьому її історична цінність — допомогла сформулювати понятійний апарат інтеграційного об'єднання², виокремити основні цілі майбутнього об'єднання і виявити основні причини його поразки. По-перше, отримала підтвердження ідея І. Канта про те, що життєздатність об'єднавчого процесу первісно залежить від його ініціювання і подальшої підтримки державою (державами), яка завдяки своїй політичній і економічній могутності може перевести його з рівня теоретичних дискусій у площину конкретних практичних кроків, «змусивши» інші національні уряди розглядати його з позиції можливості отримання/втрати певної вигоди.

По-друге, були окреслені цілі, що здатні підштовхнути європейців до об'єднання: утворення федеративного (конфедеративного) союзу, який міг би протистояти американській економічній і радянській політичній і військовій експансії; нейтралізація

¹ Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 64.

² Мова йде про такі категорії як: «федеративний наднаціональний орган», «спільний ринок», «митний союз», «переміщення капіталів, товарів і громадян», «турбота про економічно менш розвинуті регіони», «фактична солідарність», «співтовариство європейських народів», «Європейське співтовариство». Див.: Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. — Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. — Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. — Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. — С. 64.

Німеччини шляхом її «європеїзації»¹. Провал плану А. Бріана довів, що безумовно ініціатори інтеграції можуть переслідувати власні, вузько національні цілі, проте вони не можуть не враховувати існування загальноєвропейських інтересів, які в утворюваному об'єднанні повинні набувати значно більшого значення. Це дозволяє як учасникам, так і потенційним кандидатам розглядати утворену організацію як наднаціональний Союз, що діє рівною мірою в інтересах кожної держави-члена.

По-третє, підтвердилося припущення І. Канта і про те, що інтеграційний процес не може охопити одночасно усі європейські держави. Інтеграція — це динамічний процес, який поступово втягує нові і нові держави, обумовлюючи існування певних етапів розширення.

По-четверте, до складу союзу не можуть входити держави, які за своїм політичним і/або економічним потенціалом матимуть суттєву перевагу над європейськими «грандами» (Франція, Німеччина. Велика Британія. Італія), порушуючи європейську рівновагу. Отож як США, так і СРСР (Росія) можуть бути партнерами, проте не учасниками проекту.

По-п'яте, успіх інтеграційного процесу і вагомість утворюваного об'єднання на світовій арені залежить від залучення до участі в ньому усіх основних європейських держав. Відповідно однією з помилок французького проекту А. Бріана, як і пізніше позиції уряду де Голя, було намагання залишити Велику Британію за межами утворюваного в Європі союзу.

Протягом Другої світової війни європейська ідея уособлюється у русі Опору, який об'єднав навколо себе як європейські народи, так і їх уряди у вигнанні. А. Спінеллі на конференції Руху у липні 1944 р. закликав до створення «європейської федерації», що передбачає прийняття загальноєвропейської «писаної конституції», створення європейської правової і судової системи, парламенту й уряду, армії². На основі цих ідей було розроблено проект Декларації руху Опору, що передбачав утворення феде-

¹ Shaw, J. Law of the European Union [Текст] / J. Shaw. — N.Y., 2000. — Р. 42.

² Там само.

рального союзу, якому національні уряди повинні передати суверенні права у сфері оборони і зовнішніх відносин, а також зазначалося, що «Федеративний устрій Європи має базуватися на декларації прав людини — особистих, політичних і економічних — які б гарантували вільний розвиток людської особистості та нормальну роботу демократичних інститутів»¹.

У повоєнний період просування об'єднавчих процесів забезпечили численні наднаціональні і національні, міжпартійні і партійні рухи та групи, які до раніше висунутих положень додали ідеї загальноєвропейської конституції; європейських установчих зборів, що обираються прямими виборами. Так, під час роботи Гертенштейнської зустрічі² (1946 р.) представників груп руху Опору було прийнято «Програму з 12 пунктів», яка підтвердила курс на розбудову Європейського Союзу як федерації, якій держави-члени передадуть частину своїх суверенних повноважень в економічній, політичній і військовій сферах з метою відновлення зруйнованих війною економік і налагодження міждержавного співробітництва³. Передбачалося також, що Союз стане важливим компонентом ООН відповідно до ст. 52 його Статуту. Союз мав стати відкритою організацією, членом якої могла стати будь-яка держава, що визнавала себе європейською, відповідала демократичним критеріям і визнавала основні засади федералізму.

Значну роль у сприйнятті об'єднавчої ідеї в цей період відіграв У. Черчилль, який під час виступу в університеті в Цюріху (1946 р.) закликав до відновлення сім'ї європейських народів у вигляді

¹ Истоки европейской интеграции — по-прежнему актуальны [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=6&id2=0&id3=10&lang=>

² Вказаному заходу передувала зустріч в Базелі 27 травня 1946 р. співголів швейцарської організації «Європа-союз» Л. фон Фасзенхове і Х. Бауера з головою італійського Руху європейських федералістів У. Кампаньоло, яким був розроблений проект «Європейського союзу» і прийнято рішення про проведення конференції у другій половині 1946 р. Див.: Ченчик, Д. В. Становление европейских федералистских движений в 1945–1947 гг. [Текст] / Д. В. Ченчик // Вісник ХНУ ім. В. Н. Карабіна. — № 816. — Серія: Історія. — Вип.. 40. — Х., 2008. — С. 301.

³ Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорин. — М. : Юрист, 1998. — С. 37.

Сполучених Штатів Європи, наголосивши, що створення регіональної європейської організації нічим не зашкодить діяльності ООН¹. При цьому він зауважив, що першим кроком на цьому шляху повинно стати створення Ради Європи, причому навіть якщо не всі держави одразу погодяться на входження в такий Союз це не повинно перешкодити бажаючим зробити такий крок. Основу об'єднаної Європи повинен утворити союз Франції і Німеччини, тоді як Великій Британії відводилася роль своєрідного «ментора»², що, зрозуміло, не могло не викликати роздратування Франції, яка прагнула створення такого західного союзу, який би не тільки став гарантією проти Радянського Союзу, але й поставив би Францію в центр створюваної структури, що дозволило б їй

¹ Насправді вперше своє бачення об'єднаної Європи У. Черчілль висловив ще в 1942 р. у меморандумі, надісланому членам уряду. Головна ідея створення такого об'єднання полягала у протидії СРСР у повоєнний період: «Мої думки, – писав Черчілль, – созесерджені в першу чергу на Європі – на відродженні величчя Європи, колиски сучасних націй і цивілізації. Було б страшною катастрофою, якщо б російське варварство подавило культуру і незалежність древніх держав Європи. ..., я вважаю, що європейська сім'я народів може діяти одноставно під керівництвом ради Європи. Я сподіваюсь в майбутньому на створення Сполучених Штатів Європи». На чолі СШЕ він пропонував поставити «європейський уряд – регіональну «Раду Європ» у складі 10-12 членів. Ця Рада здійснювала б керівництво міжнародними військовими силами, міжнародною поліцією, мати верховний суд, який би втілював дух Ліги націй. Волков, Ф. Д. За кулисами второй мировой войны [Текст] / Ф. Д. Волков. – М. : Мысль, 1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z00000074/st040.shtml>

² Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) : в 2 т. / Э. де Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой / под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 2. – С. 762. У розвиток ідей, висловлених у меморандумі 1942 р., У Черчілль на Вашингтонській нараді «Трайде́нт» у травні 1943 р. висловився за створення Всесвітньої асоціації держав на чолі з Великою Британією і США. На чолі цієї Асоціації мав стати всесвітній уряд – Верховна всесвітня рада, якій би підпорядковувалися три регіональні ради: європейська (Сполучені Штати Європи), американська і тихоокеанська. Дані ідеї були спрямовані як проти СРСР, так і проти панування США та Франції в Європі. Не випадково, що вказані ідеї не отримали підтримки ані в європейських столицях, ані в Вашингтоні. Волков, Ф. Д. За кулисами второй мировой войны [Текст] / Ф. Д. Волков. – М. : Мысль, 1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z00000074/st040.shtml>

відігравати домінуючу роль у відновленні загальноєвропейських відносин і здійсненні контролю за Німеччиною¹.

На першому конгресі Союзу європейських федералістів в м. Монтрьо 27–30 серпня 1947 р. було визначено в якості орієнтира створення наднаціонального економічного союзу, якому національні уряди повинні були передати частину своїх суверенних повноважень в економічній сфері². Зазначалося, що оскільки Європа через позицію СРСР фактично розкололася на два табори ідея створення загальноєвропейської федерації не може бути реалізована. Це, однак, не повинно заважати федералізації західної Європи, тим більше, що до цього європейців підштовхували і США³.

¹ Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) : в 2 т. / Э. де Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой ; под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 2. – С. 716.

² У доповіді Дені де Ружмона «Федералистська точка зору» були перелічені шість принципів, на яких будується федерація: 1) федерація може утворитися лише при відмові від будь-якої ідеї організаторського гегемонізму; 2) федералізм може народитися лише за умови повної відмови від будь-якої системи. Створити федерацію – значить лише упорядкувати, поєднати так чи інакше конкретні і різномірні реальності: нації, економічні регіони, політичні традиції; 3) федералізм не знає проблем меншин; 4) федерація не ставить перед собою мету зтерти відмінності і злити усі нації в єдине ціле, навпаки, вона прагне зберегти їхню самобутність; 5) федералізм заснований на любові до складного на відміну від грубого зпрошення, що властиве для тоталітарного мислення; 6) федерація формується поступово за допомогою осіб і їх груп, а не урядів. Необхідність в європейській федерації очевидна: історична зрілість тут досягла високого ступеня, досить чітко проглядається структура федерації, а не достає лише федеральної хартії, представницьких органів і «останнього ривку», руху знизу для впливу на уряд. Пророцьким виявилися міркування М. Алле, який у своїй доповіді виділив три важливих моменти європейського федералізму: 1) політична федерація не може проіснувати тривалий час без федерації економічної; 2) економічна федерація в свою чергу не може виникнути без політичної федерації, що передує їй за часом; 3) економічна федерація посилює політичну федерацію і навпаки. Див.: Європа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2-х томах. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1. Колл. автор. / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 76–78.

³ Ченчик, Д. В. Становление европейских федералистских движений в 1945 – 1947 гг. [Текст] / Д. В. Ченчик // Вісник ХНУ ім. В. Н. Карабіна. – № 816. – Серія: Історія. – Вип.. 40. – Х., 2008. – С. 305.

РОЗДІЛ 6

Реалізація ідеї об'єднання Європи (середина XX — початок 80-х рр. XX ст.)

Досвід розвитку міждержавних відносин в Європі продемонстрував, що до кінця I половини XX ст. питання про можливість обмеження суверенних прав держав досить болісно сприймалося світовою громадськістю, тому проекти добровільного та рівноправного об'єднання держав не були належним чином реалізовані. Історія продемонструвала численні спроби практичного втілення ідеї про єдину спільноту народів¹, однак усі вони були приречені на невдачу через протидію з боку самодостатніх суверенних держав, що турбувалися виключно за власні партикулярні інтереси. Друга світова війна внесла суттєві корективи в формат відносин європейських держав. Панічний страх повтору завданих нею збитків змусив політичне керівництво країн замислитися над переглядом концептуальних засад їх взаємовідносин з метою пошуку більш ефективної моделі забезпечення миру та безпеки, що здатна відкрити шлях до безпечного співіснування та економіч-

¹ Різноманітні проекти організаційно-правових форм таких об'єднань, що висувалися політиками та мислителями минулих століть (Карл Великий, Данте, П'єр дю Буа, Іржі Подебрад, Антуан Маріні та ін.), переважно обмежувалися метою поєднати народи під владою однієї держави (монарха) в результаті військових завоювань, зазвичай підкріплених релігійною або ідеологічною легітимізацією. Численні пропозиції відомих інтелектуалів, державних і громадських діячів (Вільям Пенн, Абат де Сен-П'єр, Ієремія Бентам, Еммануїл Кант, Віктор Гюго та ін.) вийти за межі цієї парадигми, ставши на шлях добровільної інтеграції і передачі влади загальноєвропейським органам влади, мали утопічний характер (див.: Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. — К.: Смолоскип, 2002. — С. 26–28).

ного благополуччя. Таким чином, у повоєнний період ідея європейської єдності набула потужного імпульсу для свого закріплення — спочатку на ґрунті об'єднання проти фашизму, згодом — під час розробки планів майбутньої перебудови Європи¹.

До кінця 1940-х рр. стало зрозумілим, що реальна інтеграція в Європі можлива у разі поєднання міжнародно-правових інструментів співробітництва, запропонованих у Статуті ООН, і державно-правових начал. Вона повинна ґрунтуватися на добровільному обмеженні суверенних прав держав-членів, об'єднанні і передачі ними низки функцій наднаціональному органу, що буде діяти в спільних інтересах.

Результати кропіткої праці видатних тогочасних економістів та політиків (К. Аденауера, Дж. Бека, Дж. В. Беєна, А. де Гаспері, С. Мансхольта, Р. Маржоліна, Ж. Монне, П.-А. Спаака, А. Спінеллі, В. Хольштейна, В. Черчилля²)

¹ Право Европейского Союза [Текст] : учеб. пособ. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, П. А. Калиниченко [и др.]; отв. ред. С. Ю. Кашкин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2011. — С. 24.

² Дослідники європейської інтеграції відзначають, що без цих особистостей, їх розуму, волі, служінню «Великій Європі» була б неможливою наступна фаза європейської історії. Тому цілком виправдано цих діячів називають «батьками» («творцями») нової європейської архітектури (див.: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. — С. 61-63; The History of the European Union. The Founding Fathers of the EU [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm).

Конрад Аденауер (1876–1967 рр.) брав активну участь у відродженні демократичного життя в повоєнній Західній Німеччині, був її першим канцлером у 1949–1963 рр. і активно підтримував інтеграційні перетворення в рамках Європейських співтовариств.

Джозеф Бек (1887–1985 рр.) — голова уряду Люксембургу та один із розробників проекту Римського договору.

Джоан Вільям Беєн (1897–1976 рр.) — міністр закордонних справ Нідерландів у 1951–1956 рр., банкір світового рівня, який запропонував план побудови спільного ринку Західноєвропейських держав.

Альсідо де Гаспері (1881–1954 рр.) — голова уряду Італії у 1945–1954 рр., який ініціював участь своєї країни в плані Маршалла, Раді Європи, НАТО. Сприяв зміцненню міжнародних зв'язків Італії та дотримувався ідеї федеративного устрою Європи.

знайшли відображення в пропонованій 5 травня 1950 р.¹ Декларації Міністра закордонних справ Франції Робера Шумана

Сіко Мансхольт (1908-1995 рр.) – міністр сільського господарства Нідерландів у 1945-1956 рр. «Батько» Спільної сільськогосподарської політики Європейського економічного співтовариства, якому належить і перша (хоча і невдала) спроба її реформування з метою скорочення витрат (так званий «план Мансхольта»). З 1958 по 1972 рр. – Єврокомісар з питань сільського господарства, у 1972 р. – Президент Європейської Комісії.

Роберт Маржолін (1911-1986 рр.) – Генеральний секретар Європейського співтовариства вугілля та сталі. Брав активну участь у підготовці Римського договору. У 1958-1967 рр. – віце-голова Комісії Європейського економічного співтовариства.

Жан Монне (1888–1979 рр.) – французький політик, «натхненник» європейської інтеграції за визначенням Ш. де Голля. Один із ініціаторів Декларації Р. Шумана, згодом Статуту Європейського оборонного співтовариства та запровадження спільного ринку в рамках Співтовариств. Виступав за прискорення процесів європейської інтеграції на основі функціонального методу «об'єднання народів», а не коаліції західноєвропейських держав.

Поль Анрі Спаак (1899–1979 рр.) – міністр закордонних справ Бельгії у 1945-1957 рр., активний прихильник повної європейської уніфікації. Очолював Раду Європейської організації економічного співробітництва, був Головою Асамблеї Ради Європи, Асамблеї Європейського співтовариства вугілля та сталі, Генеральним секретарем НАТО у 1957 р. Брав активну участь у розробці тексту Римського договору про заснування Європейського економічного співтовариства.

Альтьєро Спінееллі (1907-1986 рр.) – італійський політик, що дотримувався федералістських позицій у функціонуванні Співтовариств. Член Європейської комісії у 1970-1976 рр. та депутат Європейського Парламенту у 1976-1986 рр. Один із розробників проекту Договору про заснування Європейського Союзу від 14 грудня 1984 р., що частково ліг в основу Єдиного Європейського акта 1986 р. та Маастрихтського договору 1992 р.

Волтер Хольштейн (1901–1981 рр.) – міністр закордонних справ ФРН, який очолював делегацію своєї країни на переговорах щодо плану Р. Шумана. Перший Голова Європейської комісії у 1958-1967 рр.

Вінстон Черчилль (1874–1965 рр.) – прем'єр-міністр Великої Британії у 1940–1945 рр. і 1951–1955 рр., автор ідеї «Сполучених штатів Європи» як федеративного союзу за зразком США. Був глибоко переконаним у тому, що лише об'єднання європейських держав може гарантувати мир і міжнародну безпеку. Вказана ідея знайшла свою реалізацію у створенні Європейських співтовариств.

¹ Переломним моментом в історії європейської інтеграції, на думку більшості вчених, варто вважати саме 9 травня 1950 р., дату легендарного виступу міністра закордонних справ Франції Робера Шумана із закликом до єднання західноєвропейських держав, як «День Європи».

на¹ про створення інтеграційного об'єднання в ключових сферах економіки — вугільній та сталеливарній — на основі наддержавних методів управління. Ця заява адресувалася переважно Німеччині та Франції, однак й інші західноєвропейські держави могли до неї приєднатися. «Метою створення Співтовариства, — зазначав Р. Шуман, — є встановлення над державами наднаціональної влади, яка стала б відображенням солідарності між державами, в якій відображається часткове об'єднання їх національних суверенітетів. Наднаціональна влада під час ухвалення рішень повинна бути незалежною як від держав, так і від приватних інтересів»².

Вказана ініціатива була підтримана, і 18 квітня 1951 р. у Парижі шість держав (Франція, ФРН, Італія, Бельгія, Нідерланди і Люксембург) підписали Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) («Паризький договір»)³. Після завершення процедури ратифікації установчий договір набрав чинності 23 липня 1952 р.

Такий склад першого інтеграційного об'єднання не є випадковим. Франція була зацікавлена в утворенні союзу європейських

¹ Робер Шуман відіграв важливу роль у залученні Німеччини до Співтовариств і в цілому в процесі європейської інтеграції. Вибір кандидатури для такої важливої місії був ретельно продуманим. Робер Шуман (1886–1963 рр.) — німець французького походження, висококваліфікований юрист і міністр закордонних справ Франції, мав значний авторитет в обох країнах. Постійний перерозподіл кордонів західноєвропейських держав відбився на долі цього видатного політика. Його батько був французом за національністю, однак після анексії Німеччиною Люксембурга, де проживала родина, став її громадянином. Згодом після завершення I Світової війни на основі Версальського мирного договору 1919 р. у зв'язку із передачею Ельзасу-Лотарингії Франції знову змінив свою політико-правову приналежність (див.: Robert Schuman: the architect of the European integration project [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_en.pdf).

² Декларация 9 мая 1950 г. [Текст] // Европа: новое начало. Декларация Шумана 1950—1990. Европа и проблема расширения / под общ. ред. Ю. А. Борко. — М.: МИГ «Право», 1994. — С. 51–54.

³ Treaty establishing the European Coal and Steel Community of 18.04.1951 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

країн, де їй би належала головна роль. Таким чином, вона намагалася обійняти місце лідируючої у тогочасній Європі Великої Британії — натхненниці європейської політики та її історичного конкурента. До того ж, на її думку, інтеграція Західної Німеччини до організації, більш прогресивної (з точки зору впливу на правопорядок держав-членів), ніж Європейська організація економічного співробітництва або Рада Європи, зробила б колишнього агресора підконтрольним і передбачуваним для інших країн. Окрім того, французькі металурги бажали і в подальшому отримувати рурський кокс за вигідними для себе цінами, тому підтримували ідею об'єднання важкої промисловості обох країн.

Німеччина, що поступово перетворювалася із об'єкта на суб'єкт міжнародних відносин, намагалася шляхом інтеграції досягти анулювання численних обмежень¹, запроваджених Ялтинською конференцією 1945 р. Покращити свій міжнародний імідж намагалася й Італія. Країни Бенілюксу мали значний досвід в інтеграційних перетвореннях, тому ідея Р. Шумана була для них близькою. До того ж ці країни мали значні запаси вугілля і залізної руди, що надавало їм можливість брати участь у плані Шумана.

Велика Британія, економічний стан якої був найкращим у повоєнній Європі, надавала перевагу «особливим відносинам» із США і країнам Британської співдружності. Лондон відхиляв можливість жодного обмеження національного суверенітету і намагався зберегти лідерство серед європейських держав.

США підтримували ідею європейської інтеграції. Враховуючи ускладнення геополітичної ситуації, питання роззброєння Німеччини стало головним в американській зовнішній політиці. Тому, на їх думку, консолідація Західної Європи могла б пом'якшити міжнародну напругу у зв'язку із майбутньою демілітаризацією Німеччини. До того ж, як зауважує В. Г. Шемятенков, логіка «холодної війни» з Радянським Союзом змусила США підтримати інтеграційний проект, який створював загрозу появи грізного комуністичного суперника на світових ринках².

¹ Зокрема, було запроваджено контроль над її вугільною промисловістю Міжнародним управлінням Руру.

² Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] : учеб. пособ. / В. Г. Шемятенков — М. : Междунар. отношения, 2003. — С. 27.

Під час розробки тексту установчого договору ЄСВС держави активно дискутували про вибір між двома альтернативними підходами щодо обсягу та принципів інтеграції: секторальна інтеграція або розбудова широкомасштабного спільного ринку. Через неготовність держав до обмеження суверенних прав у всьому економічному секторі було обрано перший варіант об'єднання. Відтак Договір став результатом пошуку нового формату відносин європейських країн, не пов'язаних із дискредитованою боротьбою суверенних держав за свої вузьконаціональні інтереси. Особливість цього Договору полягала у запровадженні механізму, завдяки якому розгортання бойових дій між європейськими державами (передусім Францією та Німеччиною), що були ініціаторами масштабних воєн минулого¹, ставало неможливим. Такий стан досягався завдяки інтегрованості тих компонентів національних економік, які мають стратегічне значення у війсьній промисловості. Цілком очевидно, що за умов утворення наддержавного об'єднання національні уряди більше не могли керувати ними на власний розсуд.

Основне завдання Співтовариства полягало у стимулюванні економічного розвитку, зростанні зайнятості та підвищенню рівня життя в державах-членах шляхом запровадження спільного ринку вугільної та сталеливарної промисловості. Органи ЄСВС повинні були забезпечувати стабільне надходження ресурсів на спільний ринок, рівний доступ усіх споживачів до факторів виробництва і максимально низькі ціни, підтримувати умови, за яких відбувається стимулювання росту промисловості та покращується якість продукції. Серед інших завдань слід вказати на раціональне використання природних ресурсів, покращення умов праці, зростання частки участі Співтовариств у міжнародній торгівлі та модернізацію виробництва. Таким чином, вказане міждержавне об'єднання було функціональним за своєю природою, оскільки мало чітко визначений перелік завдань і забезпечувало інтеграцію лише у двох галузях промисловості.

¹ Варто згадати про Франко-пруську війну 1870-1871 рр., I Світову війну 1914-1918 рр., II Світову війну 1939-1945 рр.

Винятковість вказаного інтеграційного проекту на відміну від інших міждержавних організацій проявлялася в його особливому правопорядку, специфічній організаційній формі і наднаціональному принципі прийняття рішень вищими керівними органами. «Ще ніколи у минулому, — звертав увагу прем'єр-міністр Бельгії Г. Верховстандт, — так багато держав добровільно не поступалися частиною свого суверенітету заради миру та процвітання»¹.

Згідно з Договором управління ЄСВС здійснювалося Високим керівним органом, який хоча і формувався державами-членами, однак був формально незалежним від них і мав право приймати юридично обов'язкові рішення. Співтовариство контролювалося державами-членами через Раду, що складалася із представників національних урядів. Також були запроваджені Загальна асамблея — дорадчо-консультативний орган з незначними наглядовими повноваженнями, що об'єднувала депутатів національних парламентів, та Суд правосуддя, юрисдикція якого була обов'язковою щодо рішень із тлумачення і застосування положень установчого договору.

Такий підхід до формуванню владних інституцій став компромісним рішенням у протистоянні прихильників федералістської та міжурядової моделі європейської інтеграції. Тим не менше, наднаціональний метод регулювання правовідносин в рамках ЄСВС був неприйнятним для держав, які не були готові до суттєвого обмеження суверенних прав на користь інституцій Співтовариства. Саме цим, передусім, і пояснюється незацікавленість у вказаному проекті таких країн, як Велика Британія, для якої її суверенітет становив абсолютну цінність.

Зазначений формат інтеграції у доктрині отримав назву метода Монне, за ім'ям свого ідеолога. Його сутність полягала у тому, що економічна інтеграція повинна передувати політичній; організація отримує наднаціональні повноваження, перебираючи на себе частину суверенних прав держав-членів; нарешті, спочатку повинні вирішуватися прості питання, щодо яких є згода всіх держав-учасниць, а досягнутий успіх стає підґрунтям для пошуку компромісу з питань, які спочатку не піддавалися

¹ Verhofstadt, G. Les États-Unis d'Europe [Текст] / G. Verhofstadt. — Bruxelles : Luc Pire, 2006. — P. 13.

вирішенню. Як зазначено у преамбулі Договору про ЄСВС, «Європа може бути побудована тільки через практичні досягнення, що насамперед створять реальну солідарність, а також через встановлення спільної бази економічного розвитку».

Варто звернути увагу, що окрім вищевказаних специфічних механізмів, завдяки яким стає можливим функціонування моделі, передбаченої Договором про ЄСВС, її унікальність полягає в у тому, що вона ґрунтується на презумпції добровільного і сумлінного виконання положень установчого договору. У зв'язку із вказаним варто погодитися з Ю. Д. Ільїним у тому, що норми установчих договорів Співтовариства, зобов'язання щодо їх дотримання «практично нічим не гарантовані. Немає механізму примусу. Ви не можете державу-суб'єкта міжнародних відносин і права посадити на лаву підсудних, як це можливо зробити із суб'єктом внутрішнього права, що порушив конституцію або закони країни. Але, за умовами Римського договору, її можна притягнути до відповідальності і ненасильницькими методами виконати рішення суду¹. І, що найбільше вражає, держави при-

¹ Ще у початковій редакції установчих договорів Співтовариств було сформульовано один із найважливіших принципів, необхідних для реалізації інтеграційних перетворень — принцип солідарності. Його сутність зводилася до того, що держави-члени добровільно зобов'язуються вживати усіх необхідних заходів, щоб забезпечувати виконання положень установчих договорів і актів інституцій. Вони повинні сприяти виконанню завдань Співтовариств і утримуватися від будь-яких дій, що загрожують досягненню вказаних цілей. Таким чином, ідея європейської інтеграції ґрунтувалася на добросовісному виконанні, застосуванні і дотриманні норм права державами-членами. Інститути Співтовариств не мали права втручатися в правотворчу компетенцію держави, навіть за умов невідповідності її законодавства нормам установчих договорів. Якщо ж відповідні зміни не вносилися, Комісія могла подати позов до Суду правосуддя для притягнення держави до юридичної відповідальності. Однак до цього тривали переговори з потенційною порушницею, з'ясовувалася її позиція і ухвалювалися відповідні рекомендації. Якщо ж рішення Комісії не виконувалося, справа передавалася до Суду ЄС, який міг лише накласти штраф на державу. Виконання такого рішення знову ж таки ґрунтується на «сумлінні» держави. З прийняттям Амстердамського договору 1997 г. відповідальність держав за систематичне порушення принципів ЄС стала більш жорсткою: була запроваджена норма про можливість призупинення членства в Союзі, а точніше права голосу в Раді ЄС (ст. 7).

тягуються до відповідальності і добровільно виконують рішення. Все тримається на загальному інтересі і волі до інтеграції... Вказана правова культура західноєвропейських країн — це традиція, що складалася протягом тривалого часу, данина звичаю та звичці. Лише завдяки їй інтеграція в рамках Співтовариства стала можливою»¹.

Окрім проекту секторальної економічної інтеграції Франція ініціювала 1951 р. утворення Європейського оборонного співтовариства (ЄОС), що мало багато спільного (з точки зору інституційної будови) із ЄСВС. Установчий договір цього міждержавного об'єднання був підписаний 1952 р. тим же складом держав. Передбачалося, що ЄОС стане перехідним етапом до більш повної форми федеративного або конфедеративного європейського союзу. Разом із тим стало очевидним, що спільна армія потребуватиме проведення єдиної європейської зовнішньої політики. Тому ще до завершення процедури ратифікації Договору про створення ЄОС почали розроблятися плани здійснення інституційної реформи цього Співтовариства, що привело до затвердження у березні 1953 р. проекту Статуту Європейського політичного співтовариства. Реалізація цього плану передбачала утворення європейської федерації.

Однак зміни у політичному керівництві Франції² призвели до того, що 30 серпня 1954 р. Національній асамблеї не вдалося ратифікувати Договір про Європейське оборонне співтовариство, який уже був підтриманий іншими державами-членами. Це автоматично зупинило процес створення Європейського політично-

¹ Ильин, Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза [Текст] / Ю. Д. Ильин. — Х. : Консум, 1998. — С. 17–18.

² У червні 1954 р. головою уряду і міністром закордонних справ Франції був призначений П. Мендес-Франс, який не поділяв ідеї глибокої інтеграції. На його думку, проблема Індокитаю та оздоровлення французької економіки, а не інтегрована Європа, були пріоритетними для відродження «сильної Франції». До того ж негативно були налаштовані французькі економісти, які остерігалися конкуренції з боку німецької та італійської оборонної промисловості, а також впливові військовокомандувачі — генерал М. Вейган та маршал А. Жюен (див.: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. — С. 71).

го співтовариства. У відповідь на провал ЄОС 23 жовтня 1954 р. були внесені зміни до Брюссельського договору 1948 р., у результаті чого Західний Союз було перетворено на Західноєвропейський союз (ЗЄС). Метою останнього було визначено забезпечення колективного захисту країн-учасниць шляхом тісного співробітництва між ними, а також сприяння більшій єдності європейських держав. Проте ЗЄС суттєво не вплинув на поглиблення інтеграційних процесів, оскільки не мав власної військової структури і наднаціонального компоненту, а держави-члени надавали відповідні контингенти своїх збройних сил у розпорядження створеної у 1949 г. Організації Північноатлантичного договору (НАТО). У зв'язку з цим, як зауважує французький політолог І. С. Келер, ЗЄС «швидко впав у летаргію і прокинувся лише з Маастрихтським договором 1992 р.»¹.

Невдачі з військово-політичними проектами і «жорстке» трактування принципу наднаціональності, визначене Договором про ЄСВС, змусили національні уряди переглянути напрями здійснення європейської інтеграції. У червні 1955 р. в італійському місті Мессіна відбулася конференція міністрів закордонних справ держав-членів ЄСВС, на якій було ухвалено рішення, що майбутнє європейської співпраці полягає у створенні широко-масштабного спільного ринку. Надзвичайна успішність функціонування ЄСВС заохочувала до поширення його досвіду на решту галузей економіки, у чому кожна із держав була зацікавлена. Зокрема, Франція планувала не допустити домінування Німеччини в Європі і більш ефективно розвивати свій традиційно сильний аграрний сектор. ФРН сподівалася вийти з міжнародної ізоляції і отримати нові ринки збуту своїх товарів. Італія намагалася покращити економічне зростання за рахунок свого найважливішого активу — робочої сили. Країни Бенілюксу розглядали вказаний проект як засіб подолання слабкості власних позицій у глобальній торгівлі, що характерна для країн із невеликою чисельністю населення.

¹ Цит. за: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. — С. 73.

Реалізовувати вказану ідею доручили міжурядовому комітету на чолі з П.-А. Спааком. Бельгійський міністр закордонних справ запропонував розвивати європейську інтеграцію за принципами подальшого зміцнення наднаціональних інституцій, прогресивного зближення економіки держав-членів, створення спільного ринку і гармонізації соціальної політики. Підготовлена комітетом доповідь стала основою підписаних 25 березня 1957 р. у Римі установчих договорів нових міждержавних утворень — Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом) («Римських договорів»), що набрали чинності 1 січня 1958 р.¹ Ці об'єднання формально залишалися окремими міжнародними організаціями, хоча функціонально взаємодоповнювали один одне.

При розробці інституційної структури нових Співтовариств було враховано досвід діяльності ЄСВС. Зокрема, збереглася незалежна від урядів держав-членів інституція, що отримала назву Комісія. Це був виконавчий орган із виключним правом законодавчої ініціативи, нормотворчі повноваження якого, на відміну від Вищого керівного органу ЄСВС, надавалися Раді Міністрів, що об'єднувала представників національних урядів. Таким чином, у ЄЕС і Євратомі наднаціональний елемент було послаблено за рахунок посилення ролі урядів держав-членів, які мали більше можливостей контролювати діяльність цих Співтовариств. Представницька інституція Асамблея, що складалася з депутатів національних парламентів, також отримала консультативні повноваження, а судова влада надавалася Суду правосуддя.

Разом із тим установчі договори передбачали суттєву новацію в інституційній структурі: згідно з Конвенцією стосовно деяких інституцій, спільних для Європейських співтовариств, яка була підписана одночасно з Римськими договорами, для трьох Спів-

¹ Treaty establishing the European Economic Community of 25.03.1957 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>; Treaty Establishing the European Atomic Energy Community of 25.03.1957 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12006A/12006A.html>.

товариств запроваджувалися єдині Асамблея і Суд правосуддя. Це означало, що кожна зі спільних інституцій мала єдиний членський склад, але її компетенція визначалася нормами установчого договору того Співтовариства, в рамках якого розглядалося відповідне питання або ухвалювалося рішення. При цьому у кожному із Співтовариств функціонувала «своя» Комісія (Високий керівний орган у ЄСВС) і Рада міністрів, а самі Співтовариства зберігали відмінну один від одного міжнародну правосуб'єктність.

З урахуванням широкого обсягу предметної компетенції, саме ЄЕС посіло центральне місце поміж інших Співтовариств¹. Зокрема, перед ЄЕС було поставлене завдання забезпечити гармонійний розвиток економічної діяльності, неухильний і збалансований ріст, посилити стабільність, пришвидшити підвищення стандартів життя та зміцнити зв'язки між державами-членами. У преамбулі установчого договору ЄЕС було встановлено, що він покликаний «закласти засади як ніколи тісного союзу між народами Європи».

Натомість, як і ЄСВС, Євратом обмежувався досить вузьким сектором економіки. Проте значення вказаного Співтовариства не варто недооцінювати. За умов, коли у двох наддержавках середини ХХ ст. — США і СРСР — відзначався прискорений розвиток не лише досліджень в сфері атомної енергетики, але і їх практичне застосування, Західна Європа могла опинитися серед «аутсайдерів», якщо б її країни у цій сфері діяли розрізнено. Тим не менше, все сильніше почав відчуватися дефіцит енергетичних ресурсів. Видобуток вугілля не міг задовольнити потребу в енергетичних ресурсах, до того ж його запаси не були безмежними, а нафтою і газом країни регіону не були забезпечені в необхідному обсязі. Тому лише об'єднання зусиль держав могло сприяти швидкому розвитку атомної енергетики².

¹ У зв'язку із зазначеним, у наукових працях часто використовується поняття «Співтовариство», однак маються на увазі усі три інтеграційні об'єднання.

² Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] : Учебник / Б. Н. Топорнин. — М. : Юристъ, 1999. — С. 105.

Відповідно до установчого договору перед Євратом було поставлене завдання забезпечити мирне використання атомної енергії та встановити міжнародний контроль у цій галузі. Зокрема, Євратом повинен був регулювати виробництво атомної енергії, її розподіл серед держав-членів, продаж її надлишку на зовнішніх ринках, а також забезпечувати ядерну безпеку в об'єднанні. Стратегічна мета полягала в розвитку потужної атомної промисловості, що стимулює технічний прогрес і, відповідно, підвищує економічне благополуччя в державах-членах.

Функціонування двох Співтовариств, утворених у 1957 р. на основі спільних принципів і методів управління з співпадаючим членським складом, закономірно повинно було з часом призвести до їх об'єднання у єдину організацію інтеграційного типу. Однак специфіка атомної енергетики, розвиток якої супроводжувався чисельними проблемами і вимагав величезних матеріальних і науково-технічних витрат, спонукав засновників розділити загальну економічну інтеграцію та інтеграцію в атомному секторі.

Реалізація статутних завдань усіх трьох Співтовариств повинна була досягатися шляхом поступового створення спільного ринку, що передбачав вільне переміщення товарів, послуг, капіталів і робочої сили (так званих «чотирьох свобод»). Для цього необхідно було попередньо запровадити митний союз, вжити заходів щодо підтримки вільної конкуренції на спільному ринку, сформувати і реалізувати спільні політики в конкретних галузях економіки. У зв'язку з цим Римський договір визначав три етапи, тривалістю у чотири роки, впродовж яких планувалося запровадити режим митного союзу і спільного ринку. Проте, як засвідчила історія, реалізація таких планів була більш тривалою на практиці.

З урахуванням вищевикладеного для ґрунтовного розуміння планів розвитку Співтовариств доцільно звернутися до розробок економічної теорії. Беручи до уваги характер і глибину інтеграційних процесів, видатний угорський економіст ХХ в. Б. Балас-

са запропонував виділяти такі основні режими (форми) міжнародної економічної інтеграції¹:

1) зону вільної торгівлі — найпростішу форму економічної інтеграції, що передбачає скасування митних бар'єрів та кількісних обмежень у взаємній торгівлі держав-учасниць; у межах цієї зони кожна із країн зберігала можливість самостійно визначати ставку митного тарифу щодо імпорту з третіх країн (не членів об'єднання);

2) митний союз, у якому здійснюється не лише вільний рух товарів та послуг в межах об'єднання, а також запроваджується єдиний для всіх країн-учасниць зовнішній митний тариф у торгівлі з третіми країнами;

3) спільний ринок, що передбачає скасування бар'єрів між державами у взаємній торгівлі, наданні послуг, русі капіталів та забезпеченні вільного руху їх робочої сили;

4) економіко-монетарний союз, у якому в доповнення до усіх вищеперерахованих заходів додається високий ступінь координації (і навіть уніфікації) найважливіших галузей економіки і реалізується єдина монетарна політика із введенням спільної грошової одиниці;

5) економіко-політичний союз (повний економічний союз), який передбачає повну економічну і політичну уніфікацію і передачу наднаціональним органам значної частини суверенних повноважень держав-учасниць, що фактично означає створення об'єднання федеративного типу з суворим підпорядкуванням єдиному центру.

Вказаний поділ форм міжнародної економічної інтеграції міцно закріпився в доктрині і отримав об'єктивне відображення (хоча і не в повному обсязі) у розвитку Співтовариств і Європейського Союзу (мал. 1).

Модель економічної інтеграції, запроваджена в рамках Співтовариств, виявилася неприйнятною для решти західноєвропейських країн. Вони прагнули створити організацію, що заохочувала б свободу торгівлі і економічне зростання, суттєво не об-

¹ Balassa, B. The Theory of Economic Integration [Текст] / B. Balassa. — Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, 1961. — 304 p.

межуючи при цьому їхній суверенітет. Неформальним лідером таких країн було Сполучене Королівство, що намагалося зберегти передові позиції в Європі. За її ініціативою 4 січня 1960 р. у Стокгольмі представники Австрії, Данії, Норвегії, Португалії, Швеції, Швейцарії та, відповідно, Великої Британії підписали Конвенцію про створення Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ), що набула чинності 3 травня 1960 р.¹ Запроваджуючи найпростіший режим економічної інтеграції, установчий договір ЄАВТ передбачав усунення мит, квот та інших перешкод у торгівлі промисловими товарами між країнами Західної Європи, а також заохочення лібералізації світової торгівлі. На сьогодні вказана міжнародна організація продовжує функціонувати, оновивши свій членський склад², та разом із Європейським Союзом утворює найбільшу в світі зону вільної торгівлі.

Таким чином, до кінця 1950-х років завершилося формування організаційних структур, покликаних забезпечити започатковувану після Другої світової війни інтеграцію західноєвропейських держав на основі наднаціональних методів співпраці.

Розвиток Співтовариств у 1960-х рр. відбувався на фоні світового економічного піднесення, що, безумовно, сприятливо позначилося на втіленні амбіційних планів архітекторів європейської інтеграції. 1961 р. відзначився зростанням міжнародного визнання успіхів Співтовариств. 9 липня в Афінах була підписа-

¹ Convention Establishing the European Free Trade Association, 4th of January 1960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/efta-convention/efta-convention-texts/efta-convention-consolidated.pdf>.

² Оскільки членство держав в інтеграційних утвореннях більш високих форм не передбачає одночасної участі у вказаній міжнародній організації (через необхідність уніфікації правил торгівлі з третіми державами), подальший вступ держав до Європейських співтовариств потребував виходу з ЄАВТ. У зв'язку з цим, змінюючи курс своєї економічної дипломатії, Велика Британія (у 1973 р.), Данія (у 1973 р.), Португалія (у 1986 р.), Фінляндія (у 1995 р.), Австрія (у 1995 р.) і Швеція (у 1995 р.) вийшли з ЄАВТ і стали членами Співтовариств/ЄС. На сьогодні членами організації залишаються Ісландія (з 1970 р.), Ліхтенштейн (з 1991 р.), а також дві держави-засновниці – Норвегія та Швейцарія.

на Угода про асоціацію¹ між ЄЕС та Грецією. 31 липня Ірландія подала заявку про приєднання до ЄЕС, а за нею Велика Британія (9 серпня) і Данія (10 серпня). 6–7 грудня того ж року конференція держав-членів ЄЕС і Афро-Мальгашського союзу (18 країн колишніх французьких колоній) на рівні міністрів визначили цілі і принципи угоди про асоціацію². Через декілька днів Австрія запропонувала ЄЕС розпочати переговори про укладання економічного договору. Впродовж наступних місяців із заявками про вступ звернулися Іспанія, Норвегія і Португалія.

З 1 липня 1968 р. було запроваджено режим митного союзу, за умовами якого держави-члени прийняли єдиний зовнішній тариф на імпорتنі товари з третіх країн. Це дозволило сформувати єдину зовнішньоторговельну політику ЄЕС щодо іноземних партнерів, яка зі створенням Європейського Союзу перейде до виключної компетенції останнього. Одночасно набули розвитку й інші напрямки «єдиної політики» — спільна сільськогосподарська політика, політика в сфері конкуренції тощо.

Цілі перших двох етапів інтеграції були досягнуті порівняно легко завдяки тому, що Рада міністрів безперешкодно ухвалювала необхідні правові акти, на підставі яких реалізовувалися політичні рішення у сфері економіки. Невдовзі стала очевидною потреба у вдосконаленні інституційної структури Співтовариств. З цією метою 8 квітня 1965 р. був підписаний Договір про злиття, що набрав чинності 1 липня 1967 р. Відповідно до положень останнього в рамках ЄСВС, ЄЕС та Євратому запроваджувалася єдина органі-

¹ Термін «асоціація» в міжнародному праві використовується на позначення об'єднань держав у формі міжнародних організацій координаційного типу, органи яких не мають наднаціональних повноважень, однак сторони набувають взаємних прав та обов'язків і здійснюють співробітництво у різних сферах. У практиці Співтовариств і ЄС такі угоди укладалися як з метою встановлення більш тісного співробітництва, так і для підготовки країн до подальшого вступу у вказані інтеграційні об'єднання (див.: Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. А. Березовська. — К., 2005. — С. 8, 16).

² Тенна, Д. М. Развитие внешнеэкономических связей ЕС с африканскими странами (на примере Эфиопии) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Дугасса Мулугета Тенна. — СПб., 1999. — 195 с.

заційна система за рахунок об'єднання їх трьох Рад міністрів і двох Комісій та Вищого керівного органу¹. Як і у випадку зі створенням єдиних Асамблеї² і Суду правосуддя, компетенція нових Ради і Комісії визначалася нормами установчого договору того Співтовариства, в рамках якого розглядалося питання або ухвалювалося рішення. При цьому створення спільних інституцій не скасувало власну правосуб'єктність кожного зі Співтовариств. Така практика є доволі унікальною у діяльності міжнародних організацій³.

В установчому договорі ЄЕС передбачалося, що з початком функціонування митного союзу значна кількість рішень буде ухвалюватися Радою міністрів не одноголосно, а кваліфікованою більшістю. Зміни в процедурі прийняття рішень були обумовлені тим, що для поглиблення інтеграції необхідно було приймати непопулярні серед урядів деяких держав-членів заходи. Відсутність згоди всіх країн могла паралізувати процес впровадження важливих політичних рішень, тому використання механізму голосування кваліфікованою більшістю було єдиним прийнятним виходом за таких умов.

Однак вказані нововведення зіткнулися із практичними складнощами. Президент Франції Шарль де Голль виступав категорично проти посилення наднаціональних тенденцій у розвитку Співтовариств. Він розглядав об'єднання як «союз держав», що функціонує на основі класичного міжурядового співробітництва при повному збереженні суверенітету держав-членів. Різниця підходів політикуму європейських держав вилилася в серйозний конфлікт при спробі провести реформи сільськогосподарської політики і

¹ Merger Treaty, 8th April 1965 [Текст] // Official Journal. – 1967. – Vol. 152. – P. 1–12.

² У 1958 р. Асамблея була перейменована на «Європейську парламентську асамблею», а через чотири роки – «Європейський парламент» (резолуція від 30 травня 1962 р.). Формально ця зміна була закріплена в установчих договорах Співтовариств лише в 1987 р., з набранням чинності Єдиного європейського акту.

³ Згодом ідея запровадження єдиних органів для кількох міжнародних організацій була використана у процесі карибської інтеграції. Карибське співтовариство і Карибський спільний ринок у процесі функціонування також спиралися на спільні органи (див.: Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000 – С. 14).

порядку фінансування діяльності Співтовариств. Франція вважала абсолютно неприйнятними пропозиції Комісії, підтримані рештою держав-членів. Залагодити конфлікт у Раді міністрів не вдалося. Все йшло до ігнорування інтересів Франції через використання процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю. За таких умов французький уряд вдався до рішучих кроків, відмовившись надсилати своїх представників на засідання Ради міністрів та інших інституцій. Цей демарш, названий «тактикою порожнього крісла», що тривав із 1 червня 1965 р. упродовж семи місяців, суттєво дестабілізував управлінську діяльність у Співтовариствах і певним чином паралізував їх функціонування.

На початку 1966 р. сторонам конфлікту вдалося дійти згоди, що було закріплено 29 січня 1966 р. в спеціальній декларації міністрів закордонних справ держав-членів у Люксембурзі¹ («Люксембурзький компроміс»). Її сутність полягала у тому, що у разі прийняття Радою міністрів рішень щодо «життєво важливих» національних інтересів, його обговорення повинно тривати доти, доки не досягався консенсус. Отже, за такої умови рішення повинні були ухвалюватися одностайно, а це означало, що держави-члени отримали право вето на рішення Ради міністрів. Це стало важливою гарантією захисту економічних інтересів держав, якщо вони не співпадали з інтересами об'єднання².

¹ Final Communiqué of the extraordinary session of the Council (Luxembourg, 29 January 1966) [Текст] // Bulletin of the European Economic Community. — 1966. — № 3. — Р. 5–11.

² Як свідчить історія функціонування Співтовариств і ЄС, поглиблення інтеграції завжди супроводжувалося поступовим розширенням кола питань, рішення щодо яких приймаються кваліфікованою більшістю голосів. На сьогодні, відповідно до змін, внесених Лісабонським договором, рішення із широкого кола правовідносин у Раді ЄС ухвалюються кваліфікованою більшістю (ч. 3 ст. 16 Договору про Європейський Союз (ДЕС)). Однак у сферах, досить чутливих для державного суверенітету (наприклад, питання спільної зовнішньої політики і політики безпеки (ст. 31 ДЕС), а також гармонізації податкового законодавства (ст. 113 ДФЕС)), зберігається механізм прийняття рішень консенсусом. Європейський Парламент у свою чергу приймає рішення більшістю голосів депутатів (див.: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union of 13.12.2007 [Текст] // Official Journal. — 2010. — Serie C/83. — Р. 1–318).

Варто відзначити, що зобов'язання за Люксембурзькою угодою мали переважно політичну, а не правову природу, оскільки не змінили положень установчих договорів Співтовариств. Разом із тим на практиці вони дотримувалися державами-членами¹. Оцінюючи значення Угоди крізь призму розвитку інтеграційних процесів, можна зробити висновок, що вона у певній мірі мала дестабілізуючий вплив упродовж наступних двох десятиліть, оскільки передбачений нею компроміс суттєво загальмував прийняття важливих політичних рішень. Попри вимоги установчих договорів, ухвалення рішень кваліфікованою більшістю Радою міністрів радше стало винятком, аніж загальним правилом. Це спричинило законодавчу стагнацію в багатьох галузях, коли прийняття окремих рішень могло затягуватися до десяти років. У результаті плани щодо розбудови спільного ринку до 1970 р. не були реалізовані.

Суттєві трансформації відбулися і в балансі повноважень інституцій. Політичний центр змістився від Комісії до Ради міністрів, що у свою чергу послабило позиції Європейського парламенту, який міг впливати лише на діяльність Комісії. При цьому варто звернути увагу, що у 1960-х роках особливо активним в організаційному механізмі Співтовариств був Суд правосуддя, що почав перебирати на себе функції типового конституційного суду, уповноваженого гарантувати правовий характер об'єднання. Цей надзвичайно важливий для розвитку європейської інтеграції процес у певній мірі став несподіванкою для урядів держав-членів.

У 1963 і 1964 р. Суд виклав свої погляди щодо суті політико-правової природи Співтовариств у рішеннях у справах 26/62 «Van Gend en Loos» та 6/64 «Costa проти ENEL». Він свідомо відмежував правову систему Співтовариств від публічного міжнародно-

¹ Від домовленостей держави-члени відійшли тільки одного разу, коли у квітні 1982 р. Рада міністрів прийняла рішення з питання ціноутворення на сільськогосподарську продукцію всупереч позиції Великої Британії (див.: Miller, V. Qualified Majority Voting : the Argument and the Agreement [Текст] : Research Paper 94/51 / V. Miller, R. Ware. — London: House of Commons Library, 1994. — P. 15–16).

го права, обґрунтувавши це передачею державами-членами частини своїх суверенних повноважень Співтовариствам, верховенством права останніх щодо національного права держав-членів і наявністю у їх правопорядку правосуб'єктності у фізичних та юридичних осіб. Як виявилось невдовзі, розроблені Судом оригінальні правові механізми стали ефективними засобами поглиблення інтеграції, що доводили свою дієвість навіть за відсутності політичної волі з боку урядів держав-членів та інституцій Співтовариств.

За різних причин державам-членам Співтовариств удалося досягти значно більшого економічного розвитку, аніж державам-учасникам альтернативної їм ЄАВТ. Асоціація не змогла вільно конкурувати з інтеграційною «шісткою» і здійснювати на неї суттєвий вплив. Більше того, частка спільного ринку Співтовариств у зовнішній торгівлі ЄАВТ постійно зростала, тоді як комерційна активність в рамках Асоціації поступово зменшувалася. Це спонукало її учасниць переглянути своє ставлення до Співтовариств. У зв'язку з цим Велика Британія була вимушена змінити зовнішньополітичну стратегію. До того ж вона відчувала загрозу переорієнтації американських інвестицій у промисловість «малої Європи», чия економічна експансія спільного ринку ставала більш активною порівняно з динамікою британського експорту. Таким чином, Сполучене Королівство розглядало вступ до Співтовариств як можливість стимулювати розвиток власної промисловості. Однак разом із економічними міркуваннями на перший план висувалися міркування політичні. Враховуючи, що її позиціонування як головного посередника між Сходом і Заходом суттєво знижувалося, Сполучене Королівство не бажало залишатися ізольованим від формування континентального блоку держав на основі франко-німецького союзу.

Ірландія, що мала міцні економічні зв'язки з Великою Британією, 31 липня 1961 р. також подала заявку на вступ у Співтовариства. 10 серпня 1961 р. із заявою про вступ у ЄЕС звернулася Данія (у ЄСВС та Євратом — 16 березня 1962 р.), а 30 квітня 1962 р. — Норвегія.

У більшості держав-членів реакція на перспективу розширення Співтовариств була позитивною. Країни Бенілюксу та Італія вбачали в цьому як економічні, так і політичні переваги, розраховуючи таким чином компенсувати франко-німецьке домінування в ЄЕС. У ФРН після призначення на посаду міністра закордонних справ проатлантично налаштованого Г. Шредера прибічників ліберальної концепції розвитку Співтовариств за участі Великої Британії значно побільшало. Представники промислових кіл Німеччини також традиційно виступали за розширення експорту до Великої Британії та скандинавських країн. Досить стриману позицію у цьому питанні зайняли прибічники канцлера К. Аденауера, які були занепокоєні можливістю послаблення комунітарних структур за умов членства Сполученого Королівства. У Франції ж ані представники промислових кіл, які вже відчували німецьку конкуренцію, ані політичне керівництво на чолі з Ш. де Голлем, не поділяли вказаної ініціативи. Більш того, вступ Великої Британії до Співтовариств міг порушити амбіційні плани де Голля про відродження Франції як локомотиву Європи.

На прес-конференції 14 січня 1963 р. Ш. де Голль аргументував свою позицію тим, що «Велика Британія як острівна морська держава тісно пов'язана економічними та торгівельними зв'язками з найбільш віддаленими країнами світу... Її економіка має переважно промислово-торговий характер і лише в незначній мірі залежить від сільського господарства. Характер її виробництва, звичаї, традиції настільки специфічні, що суттєво відрізняють її від інших держав... Вступ разом із Великою Британією значної кількості інших держав неухильно призведе до формування залежного від США колосального союзу, утворення якого розчинило б Європейське співтовариство»¹. У зв'язку з цим заявка Великої Британії, Ірландії, Данії і Норвегії, щодо якої необхідна була однастайна згода держав-членів Співтовариств, була заблокована. У 1967 р. Франція знову скористалася правом вето на повторну ініціативу вказаних чотирьох країн.

¹ Цит. за: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст]: навч. посіб./ В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. — С. 127.

Лише відставка Ш. де Голля та прихід до влади у Великій Британії 18 липня 1970 р. консерваторів на чолі з послідовним європейцем Е. Хітом, створили передумову для покращення франко-британських відносин. Скасувавши вето на вступ Великої Британії до ЄЕС, новий французький президент Ж. Помпідю відкрив широкі можливості для її членства у Співтовариствах. У результаті 22 січня 1972 р. було укладено Договір про приєднання чотирьох держав-кандидатів¹, однак із 1 січня 1973 р., дати набрання Договором чинності, державами-членами стали лише Велика Британія, Ірландія та Данія.

Норвегія не ратифікувала Договір, оскільки на національному референдумі більшість її підданих (53,5 %) висловилися проти вступу. Норвезький історик У. Рісте у книзі «Історія зовнішньої політики Норвегії»² виділяє три головні причини негативного ставлення її народу до членства у Співтовариствах:

1) відсутність динамізму у розвитку Співтовариств наприкінці 60-х — початку 70-х років ХХ ст., у той час як Норвегія була процвітаючою високорозвиненою європейською країною;

2) тісні зв'язки з НАТО та США, що виключали можливість її ізоляції в сфері міжнародної політики і безпеки;

3) успішне засвоєння нових нафтогазових родовищ у Північному морі та їх активна промислова експлуатація дозволяли країні відчувати себе досить впевненою у майбутньому.

Гострі внутрішньополітичні спори з приводу доцільності членства у Співтовариствах виникали і в Сполученому Королівстві. Причому вони тривали і після приєднання. Остаточного питання було вирішене на консультативному референдумі 1975 р., коли британці підтримали членство держави в інтеграційних організаціях.

¹ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands (Member States of the European Communities), the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Community of 22nd of January 1972 [Текст] // Official Journal. — 1972. — Serie L/73. — P. 1-204.

² Рісте, У. История внешней политики Норвегии [Текст] / У. Рісте ; пер. с англ. М. Л. Коробочкина. — М. : Изд-во «Весь мир», 2003. — С. 324.

Загалом 70-і роки розпочалися з оптимістичних задумок: у грудні 1969 р. в Гаазі відбувся саміт глав держав і урядів, під час якого було ухвалено низку рішень з метою поглиблення інтеграції за умов розширеного Співтовариства. Так, держави вирішили розглянути можливість розбудови політичного і валютного союзу до кінця 1980-х рр.; заснування фонду регіонального розвитку; розвитку соціальних програм; введення спільної промислової, науково-дослідницької та технологічної політики, а також політики в сфері охорони довкілля; визначення енергетичної політики; розробки спільної позиції відносно майбутніх багатосторонніх переговорів в рамках ГАТТ. Однак протягом 70-х — першої половини 80-х рр. Європейські співтовариства розвивалися в умовах найглибшої після Другої світової війни економічної кризи, що з рештою негативно відбилося на змісті та темпах інтеграційних перетворень.

Головною причиною проблем стала загальна рецесія світової економіки, викликана енергетичними та фінансовими кризами 1968–1973 рр., коли ціни на нафту підвищилися у кілька разів¹. Це суттєво позначилося на енергетично залежних Співтовариствах. Не менш важливу роль також відіграли валютні потрясіння в результаті скасування у 1971 р. золотого паритету долару США², що викликало паніку на світових фінансових ринках. Бреттон-Вудська система золотовалютного стандарту, що застосовувалася з 1944 р., більше не забезпечувала валютну стабільність, необхідну для функціонування спільного ринку Співтовариств. До того ж посилювалися інфляційні розбіжності між державами-членами ЄЕС. Валютний дисбаланс призводив до викривленню конкуренції: зміна курсів паритетів створювала

¹ На початку 1970-х років ціни зросли з 3 до 12 доларів за барель нафти, а внаслідок другої нафтової кризи (1979–1981 рр.) ціни на арабську світлу нафту підвищилися до 36 доларів за барель. В цілому світові ціни на нафту зросли у 12 разів.

² Затяжний дефіцит платіжного балансу США значно послабив долар, запаси золота в країні також суттєво скорочувалися через вимогу кредиторів сплачувати борги цінними металами. Так, у 1971 р. золотих запасів США було в шість разів менше від доларової суми, що перебувала в міждержавному обігу.

умови для переважання експорту одних країн за рахунок інших. Коливанню обмінних курсів сприяла і діяльність чисельних підприємств, що на свій розсуд використовували значні валютні резерви.

Нафтовий фактор та посилення світової валютної нестабільності спровокували ріст інфляції, спад промислового виробництва, банкрутство підприємств і, як наслідок, трьохкратне збільшення рівня безробіття в західноєвропейських країнах: від 3 % у 1973 р. до 10 % у 1984 р. Спостерігалися й суттєві зміни в динаміці промислового виробництва: від високих темпів зростання в 60-х рр. (+ 5,1 %) до стагнації у 1973–1980 рр. (+ 0,6 %) і навіть спаду у 1975 р. (– 6,6 %). Значно зменшилися й інвестиції до економіки держав-членів. Економічне становище Європейських співтовариств у цей період визначалося західними економістами терміном «стагфляція» (від «стагнація» та «інфляція»)¹.

Ситуація ускладнилася також через розширення складу Співтовариств, серед членів якого не було однастайності щодо вибору заходів оздоровлення економіки. Значна кількість країн була вимушена вдатися до відновлення протекціоністських заходів задля захисту власних національних ринків, нівелюючи загальноєвропейські інтереси (заборону обмеження імпорту товарів інших держав-членів, недопущення різкої зміни валютного курсу тощо). Тому у 1970-х роках проекти поглиблення інтеграційних перетворень були приречені на провал, незважаючи на їх об'єктивну необхідність. У зв'язку з цим на початку 80-х рр. у західноєвропейському суспільстві поширювалися песимістичні погляди на перспективи європейського будівництва, оскільки під сумнів була поставлена можливість Співтовариств до подальшого прогресу та його конкурентоздатність з США, Японією та новими азіатськими промисловими гігантами.

За умови відсутності політичної волі з боку урядів держав-членів, особливо помітною у підтримці інтеграційних процесів виявилася роль Суду правосуддя, який ухвалив низку принци-

¹ Barsky, R. A Monetary Explanation of the Great Stagflation of the 1970 s [Текст] / R. Barsky, L. Kilian // Working Papers of the University of Michigan. – 2000. – P. 472.

пово важливих рішень. Зокрема, застосовуючи телеологічний (цільовий) метод тлумачення змісту установчих договорів, Суд значно розширив повноваження Співтовариств у галузі зовнішніх зносин, обґрунтувавши їхнє право на укладання міжнародних угод із питань, що входять до «внутрішньої» компетенції (справа 22/70 «Комісія проти Ради»¹). У 1978 р. Суд розвинув принцип верховенства права Співтовариств, постановивши, що національне законодавство, що суперечить праву Співтовариств, не повинно застосовуватися національними судами, оскільки це підриває начала інтеграції (справа 106/77 «Simmenthal»²). Суд підтвердив, що рішення Ради міністрів, при ухваленні якого не було проведено передбачених установчим договором консультацій з Європейським парламентом, підлягає скасуванню (справа 138/79 «Roquett Frires проти Ради»³). Суд також зробив важливий внесок у подолання національних бар'єрів на шляху вільного руху товарів у Співтовариствах. Так, Суд обґрунтував принцип недискримінованості товарів на ринках держав-членів: коли товар законним чином потрапляє на ринок однієї держави-члена, він не може дискримінуватися на ринках інших держав-членів (справа 120/78 «Rewe-Zentrale AG проти Bundesmonopolverwaltung»⁴). Оскільки важливість рішень Суду правосуддя часто не співпадала із загальною тенденцією стагнації політичних механізмів Співтовариств, це вкотре довело вагомість його ролі в розвитку європейської інтеграції.

Не зважаючи на негативні тенденції 70-х років в економічній сфері, співробітництво в рамках Співтовариств все ж не зупини-

¹ Commission of the European Communities v Council of the European Communities: Judgment of the Court of 31 March 1971 in Case 22-70 [Текст] // European Court Reports. — 1971. — P. 263.

² Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA: Judgment of the Court of 9 March 1978 in Case 106/77 [Текст] // European Court Reports. — 1978. — P. 629.

³ SA Roquette Frires v Council of the European Communities: Judgment of the Court of 29 October 1980 in Case 138/79 [Текст] // European Court Reports. — 1980. — P. 3333.

⁴ Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein: Judgment of the Court of 20 February 1979 in Case 120/78 [Текст] // European Court Reports. — 1978. — P. 649.

лося остаточно. Серед найбільш вагомих його результатів варто відзначити деякі інституційні зміни. Так, у грудні 1974 р. у Парижі було прийнято рішення про регулярне проведення спільних зустрічей голів держав і урядів у формі Європейської ради¹, де відбувалося стратегічне планування діяльності Співтовариств. Створення цього органу, що виражало інтереси урядів держав-членів, на думку дослідників, стало найвищою точкою посилення міждержавних методів діяльності Співтовариств, започаткованого Люксембурзьким компромісом 1966 р.² При цьому Європейська рада не набула офіційного статусу в інституційній системі Співтовариств, оскільки її місце та повноваження визначалися окремою домовленістю держав-членів, а не нормами установчих договорів. Тому її діяльність не могла контролюватися ні Європейським парламентом, ні Судом правосуддя, що свідчило про послаблення наднаціонального компоненту в діяльності Співтовариств.

Разом із тим у процесі розвитку механізму зовнішньополітичного узгодження почали створюватися робочі групи з конкретних питань закордонної політики, було започатковано співробітництво посольств та місій держав-членів Співтовариств, їх представників при міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях. Окрім того, у США, Канаді, Японії та низці інших країн відкривалися постійні представництва самого ЄЕС³. На початку

¹ Практика проведення конференцій глав держав і урядів держав-членів (самітів) з питань діяльності Співтовариств розпочалася ще у 1961 р.

² Європейський Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст] / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : ИНФРА-М, 2008. — С. 20.

³ У червні 1971 р. Рада узгодила пропозиції Комісії про створення системи генеральних преференцій, що застосовувалася до 91 країни, що розвивається. У 1973 р. ЄЕС взяв активну участь у «Токійському раунді» багатосторонніх торговельних переговорів у рамках ГАТТ. Під егідою ЄЕС розвивався політичний діалог з арабськими країнами. 11 жовтня 1974 р. Генеральна Асамблея ООН надала Європейським співтовариствам статус спостерігача. 28 лютого 1975 р. відбулося підписання першої Ломейської конвенції між ЄЕС і 46 державами Африки, Карибського басейну і Азійсько-Тихоокеанського регіону (набрала чинності 1 квітня 1976 р.), що стала головним інструментом політики ЄЕС у країнах «третього світу». Упродовж

1970-х рр. чітко окреслилися основні вектори функціонування системи зовнішньополітичного узгодження в сфері трансатлантичних зносин, а також щодо кризових ситуацій у країнах, що розвиваються, та країнах соціалістичного спрямування. Держави-члени, у свою чергу, почали налагоджувати між собою співробітництво правоохоронних та судових органів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, незаконною міграцією тощо.

Отже, у політичній системі Співтовариств на початку 70-х рр. з'явилися інструменти міждержавного співробітництва у сфері зовнішньої політики поза межами Римських договорів. При цьому зовнішньополітичне співробітництво не мало яскравого інтеграційного відтінку, оскільки обмежувалося лише проведенням взаємних консультацій і обміном інформацією. Рішення, які ухвалювалися під час відповідних самітів, мали лише рекомендаційний характер. Через гострі суперечки держав-членів із питань міжнародного співробітництва не в поодиноких випадках вони вдавалися до практики відтягування прийняття рішень з актуальних проблем. У цілому механізм зовнішньополітичного узгодження позицій в рамках Співтовариств був досить далеким від формування системи єдиної західноєвропейської зовнішньої політики.

Разом із тим варто відзначити деяке посилення наднаціональних елементів в організаційній системі Співтовариств. Передусім йдеться про бюджетну реформу. 22 квітня 1970 р. і 22 липня 1975 р. держави-члени внесли зміни до установчих договорів про порядок фінансування Співтовариств¹. Так, Європейський парла-

1976-1977 рр. було укладено договори про співробітництво з п'ятьма арабськими державами Північної Африки. Починаючи з травня 1977 р. ЄЕС став офіційним учасником засідань «великої сімки». У 1978 р. відбувся перший в історії візит президента Сполучених Штатів до штаб-квартири ЄЕС у Брюсселі. Хоча і досить повільно, однак було встановлено відносини ЄЕС з країнами соціалістичного напрямку через Раду економічної взаємодопомоги. У квітні 1978 р. було укладено першу торговельну угоду між ЄЕС та КНР (див.: Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] : учеб. пособие. — М.: Междунар. отношения, 2003. — С. 38).

¹ Treaty amending certain budgetary provisions 1970 [Текст] // Official Journal. — 1971. — Serie L/2; Treaty amending certain financial provisions 1975 [Текст] // Official Journal. — 1977. — Serie L/359.

мент набув широких повноважень під час прийняття бюджету об'єднання. З 1975 р. бюджет Співтовариств почав формуватися не за рахунок внесків держав-членів, що є традиційним у практиці інших міжнародних організацій, а з так званих «власних надходжень»: мит на товари, що імпортуються на територію ЄЕС з третіх країн, зборів з імпорту сільськогосподарської продукції, а також частини ПДВ (не більше 1%) на товари і послуги в державах-членах.

У зв'язку з цим у жовтні 1977 р. почав функціонувати новий орган Співтовариств — Рахункова палата, уповноважений здійснювати фінансовий контроль за усіма загальноєвропейськими бюджетними надходженнями і витратами. Склад Палати, що чисельно дорівнював кількості держав-членів, призначався Радою строком на шість років. Одним із найважливіших принципів функціонування Палати проголошувалася її незалежність: під час виконання своїх обов'язків її члени не повинні були керуватися вказівками своїх національних урядів, а відтак і лобіювати їхні інтереси. За результатами діяльності Рахункова палата надавала Європейському парламенту і Раді декларацію, що засвідчувала правильність усіх розрахунків і законність фінансових операцій, а також звіт про економічне становище Співтовариств.

Проблеми економічної кризи Співтовариств зміцнювали переконаність держав-членів у необхідності введення спільної грошової одиниці, що сприяла валютній стабілізації. До того ж плани побудови монетарного союзу були вже окреслені Гаазьким самітом 1969 р. Орієнтація на доларовий еквівалент більше не була виправданою у зв'язку зі збільшенням амплітуди коливань курсу американської валюти.

Розроблений у 1970 р. план прем'єр-міністра Люксембурга П. Вернера передбачав систему заходів зі зменшення коливань національних валют держав-членів і побудови Європейської валютної системи упродовж 10 років. Однак криза міжнародної валютної системи завадила його реалізації.

У грудні 1978 р. Європейська Рада у Брюсселі відновила спроби налагодити валютну стабільність, ухваливши рішення про поступову побудову Європейської валютної системи. Першо-

чергові заходи у цій сфері стосувалися трьох аспектів: введення не залежної від долара європейської грошової одиниці (ЕКЮ¹), запровадження механізму узгодження ринкових валютних курсів у визначених межах за участю центральних банків держав-членів, надання кредитної допомоги національним урядам за рахунок коштів Європейського фонду валютного співробітництва. Такі заходи почали вживатися з березня 1979 р. і сприяли деякому покращенню економічного клімату Співтовариств.

Одним із найважливіших напрямків інституційної реформи була зміна порядку формування Європейського парламенту — шляхом прямого загального голосування громадян держав-членів². Така практика досі є унікальною у діяльності міжнародних організацій, створених на основі міждержавного договору, оскільки в жодній із них представницький орган не обирається безпосередньо волевиявленням виборців.

Згідно з Актом про проведення загальних і прямих виборів депутатів Європейського парламенту, прийнятого Радою міністрів закордонних справ держав-членів 20 вересня 1976 р.³, до його першого складу увійшло 410 депутатів, що обиралися строком на п'ять років. В основу розподілу мандатів було покладено головний критерій — чисельність населення. Проте, щоб уникнути значної переваги представників держав зі щіль-

¹ ЕКЮ (абр. від European Currency Unit) розраховувалася на основі «валютного кошика» національних валют держав-членів з урахуванням їх питомої ваги у валовому продукті і внутрішньої торгівлі Співтовариств. Так, станом на 1 січня 1979 р. 1 ЕКЮ = 1,15 французького франка + 0,828 німецьких марок + 0,0885 фунтів стерлінгів + 109 італійських лір + 0,286 нідерландських флоринів + 3,66 бельгійських франків + 0,14 люксембурзьких франків + 0,217 датських крон + 0,00759 ірландських фунтів. Природа цієї грошової одиниці була достатньо стабільною, оскільки вона була результатом середньоарифметичного врівноваження європейських валют. ЕКЮ використовувалась лише в безготівковому обігу і проіснувала до введення 1 січня 1999 р. євро. Курс конвертації становив 1:1.

² Раніше євродепутати делегувалися від національних парламентів держав-членів.

³ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, 20th September 1976 [Текст] // Official Journal. — 1976. — Serie L/278. — P. 5–11.

ним населенням, розподіл мандатів не був суворо пропорційним, тобто за такої моделі невеликі країни були краще представлені¹. При цьому кожна держава самостійно визначала тип виборчої системи і відповідні цензи з урахуванням принципу несумісності.

Перші прямі вибори відбулися 7-10 червня 1979 р., оскільки процес ратифікації Акта національними парламентами затягнувся через необхідність прийняття відповідного виборчого законодавства в усіх державах-членах. Участь електорату у голосуванні дещо поступалася активності виборців під час національних виборів, однак у середньому становила близько 63 %². У результаті більшість місць на виборах здобули соціалісти та християн-демократи, об'єднані спільними ідеологічними програмами.

Значення цього інституційного перетворення для поглиблення інтеграційних процесів у Співтовариствах, поза сумнівом, в умовах економічної кризи було досить значним. Вибори депутатів Європарламенту безпосередньо населенням сприяли підвищенню престижу і легітимності інтеграційного об'єднання, збільшенню зацікавленості громадськості до проблем європейського будівництва і, у деякій мірі, «наблизили європейців до справ Співтовариств». Прямі вибори позитивно позначилися на підвищенні статусу, а також професійного рівня євро депутатів та активності Європейського парламенту в цілому.

Крім того, у 70-х роках продовжився процес розширення чисельного складу Європейських співтовариств. 12 червня 1975 р. заявку на вступ подала Греція, 28 березня 1977 р. — Португалія,

¹ Наприклад, євродепутат від Люксембургу представляв у середньому 60 000 підданих, а ФРН відповідно близько 700 000, хоча населення останньої у 160 разів (!) перевищує чисельність Великого Герцогства. Розподіл квот згідно з Актом був наступним: Велика Британія, Італія, Франція та ФРН — по 81 депутату, Нідерланди — 25; Бельгія — 24, Данія — 15, Люксембург — 6.

² Цей показник у державах суттєво варіювався: від 91,4 % у Бельгії та 88,9 % у Люксембурзі до 32,2 % у Великій Британії (див.: Rates of participation in European elections (1979-2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7/en>).

27 липня 1977 р. — Іспанія¹. Позиція країн Співтовариств з приводу подальшого розширення в цілому була позитивною. Переговори про приєднання розпочалися відповідно у 1976, 1978 і 1979 рр. У результаті Договору про вступ Греції було укладено 28 травня 1979 р. (набрав чинність 1 січня 1981 р.)². Вступ Іспанії та Португалії дещо затягнувся: договори про приєднання були підписані 12 червня 1985 р.³ Таким чином, після набрання чинності вказаних договорів, 1 січня 1986 р., кількість держав-членів збільшилася до дванадцяти.

На думку дослідників, розширення чисельного складу Співтовариств підвищило їх питому вагу, роль і вплив у тогочасному світі⁴. Об'єднання зусиль сприяло у певній мірі подоланню економічних складнощів. Разом із тим вступ до Співтовариств різних за рівнем соціально-економічного розвитку держав призвів до

¹ Ще 9 липня 1961 р. було укладено Угоду про асоційоване членство Греції у Співтовариствах. У 1962 р. заявку про асоційоване членство подала Іспанія, однак відповідне рішення було підписане лише в 1970 р. Португалія довгий час не укладала Угоди про асоціацію. Разом із тим з 1 січня 1973 р. вона стала учасницею зони вільної торгівлі між розширеними Співтовариствами та ЄАВТ. Встановлення у цих країнах диктаторських режимів призупинило дію положень договорів, які продовжили діяти лише після демократичних переворотів 1974-1975 рр.

² Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Hellenic Republic concerning the accession of the Hellenic Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Community of the 28th of March 1979 [Текст] // Official Journal. — 1979. — Serie L/291. — P. 9-16.

³ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Community of the 12th of June 1985 [Текст] // Official Journal. — 1985. — Serie L/302. — P. 9-22.

⁴ Европейское право [Текст] : учебник для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : Норма, 2004. — С. 19.

виникнення нових досить складних проблем, пов'язаних, зокрема, з необхідністю надання додаткової фінансово-технічної допомоги і підтримки відсталим західноєвропейським регіонам.

У той же час відбувся і зворотній процес: скорочення географічної сфери дії права Співтовариств. Гренландія, автономія у складі Данії, на консультативному референдумі 23 лютого 1982 р. висловилася за «вихід» зі складу Співтовариств, хоча Данія продовжувала залишатися державою-членом. Разом із тим таке рішення не було випадковим. Ще під час проведення у 1972 р. референдуму з приводу вступу Данії до ЄЕС близько 70% населення острова не розділили інтеграційних намірів монархії. Сепаратистські процеси особливо активізувалися після надання Гренландії у 1979 р. широкої політичної автономії і перемоги на місцевих виборах євроскептично налаштованої соціал-демократичної партії. У результаті з 1 лютого 1985 р. статус острова було змінено: з тих пір він визначався умовами Угоди про асоціацію 1984 р. і нормами установчих договорів про заморські території¹.

Дослідження історії європейської інтеграції 50-х — початку 80-х років дозволяє зробити висновок про те, що об'єднавчі процеси у цей період мали яскраву економічну спрямованість, передбачали запровадження наддержавних інститутів Співтовариств і посилення позицій ЄЕС на міжнародній арені. Підсумовуючи розвиток інтеграційних процесів за умов економічної кризи, можна зробити висновок, що цей досвід мав подвійний результат. Не дивлячись на суттєве згортання інтеграційних перетворень і песимістичні оцінки щодо майбутнього Співтовариств, європейці почали замислюватися над тим, що альтернативи інтеграції не існує, оскільки національні протекціоністські заходи не дають бажаного результату; на економічну кризу варто відповідати інтенсифікацією інтеграційних процесів, зокрема шляхом введення нових спільних політик, заснування економічного і валютного союзу, об'єднання своїх ресурсів задля подолання відставання від США та Японії, посилення ефективності і демократичності інституційного механізму.

¹ Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, 13th of March 1984 [Текст] // Official Journal. — 1985. — Serie L/29. — P. 1-7.

РОЗДІЛ 7

Розвиток європейських співтовариств у 80-ті роки XX століття. Створення і еволюція Європейського Союзу

Передумови прийняття Єдиного європейського акта. Плани створення єдиного внутрішнього ринку.

Загальним результатом розвитку Співтовариств в 70-х — першій половині 80-х рр. став фактичний відхід від наднаціональних методів інтеграції, а економіка держав-членів опинилася в стані глибокої депресії. З середини 70-х рр. Західна Європа поступово втрачає більшість зі своїх переваг (темпи економічного зростання, конкурентоспроможність продукції, рівень зайнятості населення), якими вона володіла в 60-ті — на початку 70-х рр., в порівнянні зі своїми головними конкурентами — США і Японією. Для розвинутих індустріальних країн стає очевидною необхідність структурної перебудови економіки та переозброєння виробництва на принципово новій технологічній основі, що в свою чергу вимагало мобілізації великих матеріальних ресурсів.

70-ті роки XX ст. стали для Співтовариств часом «евроскептицизму», «евросклерозу». На тлі погіршення економічної ситуації в ЄЕС посилювалися сепаратистські тенденції, що виразилися в прагненні кожного з учасників об'єднання вирішувати власні проблеми без урахування інтересів партнерів. У цих умовах ні рамки Римського договору, ні практика Співтовариства, що склалася, не задовольняли нових потреб держав-членів. Після реалізації на початку 70-х рр. основних завдань інтегра-

ції, що були визначені Римськими договорами (створення митного союзу, єдиного аграрного ринку, часткова лібералізація ринку капіталів), Співтовариство зупинилося на досягнутому. Діяльність Співтовариства зіткнулася з перешкодами, пов'язаними не тільки з ускладненням завдань інтеграції, але і з розширенням кількості держав-членів. В результаті прийняття рішень на основі консенсусу стає все більш проблематичним. На початку 80-х рр. не було прийнято жодної загальноєвропейської програми, спрямованої на скорочення безробіття, вирішення проблем економічно відсталих регіонів, охорону навколишнього середовища.

На додаток до зазначених проблем загострення міжнародної обстановки на рубежі 70–80-х рр. зумовило необхідність посилення механізму Європейського політичного співробітництва, яке на відміну від інших напрямків інтеграції не мало обов'язкового характеру і не було закріплено юридично, що ускладнювало узгодження національних інтересів та проведення загальної «європейської» політики на міжнародній арені.

Варто також відмітити, що протягом тридцяти років з часу утворення Європейських співтовариств їх діяльність здійснювалася на базі підписаних в 50-ті рр. установчих договорів, в зміст яких вносилися зміни лише з окремих, одиничних питань (бюджет, статус інститутів і деякі інші). У середині 80-х рр. стало очевидно, що закладені в Паризькому і Римських договорах правила потребують докорінних перетворень, насамперед з метою завершення процесу створення єдиного ринку в рамках ЄЕС і підготовки Співтовариства до переходу на новий рівень інтеграції, пов'язаний з введенням єдиної валюти¹.

Європейська комісія, яку в січні 1985 р. очолив колишній міністр фінансів Франції Жак Делор, поставила перед собою складне завдання, яке передбачало проведення докорінної реформи Співтовариств. Визначальною подією стала Доповідь комісара з питань внутрішнього ринку лорда Кокфілда, в якій

¹ Європейський Союз: історія і засади функціонування [Текст] : навч. посіб. — 2-ге вид., виправ. і допов. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Знання, 2012. — С. 289.

були запропоновані законодавчі ініціативи, спрямовані на створення єдиного внутрішнього ринку вже до кінця 1992 р. Ці ініціативи були оприлюднені Комісією в травні 1985 р. і отримали назву «Біла книга». У ній містилися пропозиції про проведення близько 300 конкретних заходів.

У червні 1985 р. під час Міланського самміту Беттіно Краксі від імені Італії, яка головувала тоді в Європейській Раді, всупереч позиції Греції, Великобританії та Данії виніс на голосування питання про скликання міжурядової конференції для розробки змін до установчих договорів Співтовариств¹. Показовим є те, що вперше після Люксембурзького компромісу позитивне рішення по питанню, що стосується важливих інтересів держав-членів, було прийнято більшістю голосів.

Міжурядова конференція розпочала роботу 9 вересня 1985 р. У відповідність з пропозицією Комісії переговори проводились паралельно у двох групах: директори політичних департаментів МЗС держав-членів систематизували цілі і практику міжурядового співробітництва в галузі зовнішньої політики, а підготовча Комісія складала перелік поправок до Римського договору. 2-3 грудня 1985 р. Європейська Рада в Люксембурзі схвалила вісім текстів, які модифікували Римський договір, а також документ про політичну співпрацю. Всі задумані реформи були втілені в Єдиному європейському акті (ЄЄА), що був прийнятий 17 лютого 1986 р.² в Люксембурзі, який набув чинності 1 липня 1987 р.³ після його ратифікації національними парламентами. Назва договору пов'язана з тим, що один документ вносив зміни до установчих договорів трьох Співтовариств і при цьому вводив

¹ В ході цієї зустрічі (28-29 червня 1985 р.) було вирішено питання про приєднання до ЄЕС з 1 січня Іспанії та Португалії.

² ЄЄА підписали дев'ять держав-членів. 28 лютого 1986 р. в Гаазі його також підписали Греція, Італія, Данія. Однак ратифікація ЄЄА дещо затягнулася у зв'язку з позицією Ірландії, в якій довелося провести референдум, що дозволив внести поправку в конституцію і ратифікувати ЄЄА.

³ Планувалося, що ЄЄА набуде чинності з 1 січня 1987 р. Хоча ратифікацію договору держави-члени завершили вчасно (у 1986 р.), однак розгляд у судах Ірландії позову про незаконність ратифікації ЄЄА цією країною відклало набрання чинності даного документа.

автономні положення про співробітництво держав-членів у сфері зовнішньої політики.

Ухваленню ЄЄА передували рішення не тільки конференції в Мілані, але і сесії Європейської Ради у Фонтенбло (25-26 червня 1984 р.), на якій було обговорено низку актуальних для Співтовариства питань¹. Так, у Фонтенбло було досягнуто домовленостей про зміни в принципах функціонування спільної сільськогосподарської політики, а також врегульовано бюджетні проблеми Співтовариства. При цьому необхідно зазначити, що ініціативи щодо поліпшення роботи Співтовариств як би розділилися на дві частини. Так, британські пропозиції щодо поліпшення процесу прийняття рішень припускали зсув інституційної рівноваги в бік міжурядової моделі, оскільки передбачали можливість держав-членів утримуватися в процесі прийняття рішень; франко-німецькі пропозиції стосувалися політичного співробітництва держав-членів ЄЕС.

Всі кроки, що передували прийняттю ЄЄА, свідчили про наміри держав-членів дати новий імпульс процесам інтеграції, вивести Співтовариства з безвихідної ситуації, в якій вони опинилися на початку 80-х рр. Прийняття ЄЄА символізувало собою спробу відновлення наднаціональних засад у реалізації європейської інтеграції². Відбувся своєрідний «перезапуск» Співтовариств.

¹ На засіданні Європейської Ради у Фонтенбло (1984 р.) було вирішено заснувати Комітет з інституційних питань, сформований з власних представників глав держав і урядів з метою активізації інтеграційних процесів. Очолюваний колишнім міністром закордонних справ Ірландії Джеймсом Дужем, Комітет взяв зобов'язання розробити пропозиції щодо поліпшення функціонування європейського співробітництва. Комітет запропонував скликати міжурядову конференцію для вироблення договору про Європейський Союз, проти чого виступили Великобританія, Данія, Греція. Пропозиції Комітету Дужа ґрунтувалися на Штутгартській декларації Європейської Ради від 19 червня 1983 р. та проєкті угоди про Європейський Союз, прийнятої Парламентською Асамблеєю. Європейська Рада в Мілані (червень 1984 р.) повинна була прийняти рішення по доповіді Дужа, а також з багатьох пропозицій у сфері активізації інтеграційних процесів.

² ЄЄА — це результат досить важкого компромісу, і хоча це зумовило його кілька декларативний і половинчастий характер, але тим не менше свідчило про новий якісний крок у розвитку інтеграції.

Як тільки зміст запланованих змін був усвідомлений суспільством, «Співтовариства вийшли з небуття на першу шпальту кожної серйозної газети в Західній Європі і за її межами»¹.

Основні реформи Співтовариств відповідно до ЄЄА можна умовно об'єднати в три групи.

По-перше, було передбачено створення до 31 грудня 1992 р. єдиного внутрішнього ринку, який у свою чергу повинен був стати основою для подальшого переходу до економічного і валютного союзу. Внутрішній ринок визначався як простір без внутрішніх кордонів, в якому забезпечується вільне переміщення товарів, осіб, послуг і капіталу (ст. 8а Договору про ЄЕС у редакції ЄЄА).

По-друге, відбулося істотне розширення компетенції Співтовариств, які отримали повноваження в галузі соціальної та регіональної політики, здійснення наукових досліджень та забезпечення технологічного розвитку, захисту навколишнього середовища. Раніше ці питання не охоплювалися компетенцією Співтовариств, оскільки в 50-х рр. вони не розглядалися як необхідні для побудови спільного ринку. Слід зазначити, що розширення компетенції відбулося не тільки в результаті зміни поглядів на природу спільного ринку. Більшість із зазначених питань вже були фактично включені в компетенцію Співтовариства на підставі рішень Ради міністрів, що були прийняті в рамках механізму передбачених повноважень, а також прецедентів Суду правосуддя.

По-третє, відбулися важливі інституціональні реформи, які сприяли, з одного боку, зміцненню демократичних засад у процесі прийняття рішень, з іншого — посиленню наднаціональних начал, подальшої федералізації Співтовариств. Незважаючи на одностайну політичну підтримку плану державами-членами Співтовариств, існувала реальна загроза того, що його реалізація буде провалена в Раді міністрів правом вето, передбаченим Люксембурзьким компромісом. У зв'язку з цим був також реформо-

¹ Weatherill S. EC Law: The Essential Guide to the Legal Workings of the European Community [Текст] / S. Weatherill, P. Beaumont. — 2nded. — London : Penguin Books, 1995. — P. 24.

ваний порядок прийняття рішень інститутами Співтовариств. Так, було істотно розширено перелік питань, по яких рішення могло бути прийняте кваліфікованою більшістю голосів у Раді міністрів¹, а також демократизована² законодавча процедура за рахунок посилення в ній ролі Європейського Парламенту, який наділили правом вирішального голосу при вирішенні питань про вступ нових держав-членів у Співтовариства. Крім того, було передбачено можливість делегування Радою міністрів законодавчих повноважень Комісії. Для прискорення розгляду справ у Суді правосуддя було передбачено створення Суду першої інстанції, який розпочав свою роботу в 1989 р.

Крім реформування інститутів, ЄСA юридично закріпив статус Європейської Ради як регулярного самміту глав держав і глав урядів, що проводилися де-факто починаючи з 1974 р.

Важливим результатом ЄСA, значення якого важко переоцінити, стала інституціоналізація спільної зовнішньої політики держав-членів. Механізм політичного співробітництва або координації їхньої зовнішньої політики, що сформувався в 70-ті рр., не отримав спочатку юридичного закріплення в установчих документах. ЄСA заповнив цю прогалину. Преамбула ЄСA починалася декларуванням мети «перетворити всю сукупність відносин між державами в Європейський Союз», побудова якого має здійснюватися «на засадах, по-перше, Співтовариств, що функціонують відповідно до їх власних правил, і, по-друге, європейського співробітництва у сфері зовнішньої політики держав, що поставили свої підписи, і наділили цей Союз компетенцією, необхідною для його функціонування». Так юридично було оформлено «пристосування» до правопорядку Співтовариств додаткової форми співробітництва, здійснювати яку на наднаціональних засадах держави-члени ще не були готові.

¹ З багатьох питань, що належать до регулювання внутрішнього ринку, Рада отримала можливість приймати нормативні акти не одноголосно, як це було раніше, а кваліфікованою більшістю голосів всупереч запереченням окремих держав-членів.

² ЄСA закріпив процедуру співпраці, відповідно до якої Рада тільки одноголосно може подолати вето Європейського Парламенту на законопроект.

Міжнародно-правові зобов'язання, що виникають поза правопорядком Співтовариств, які закріплені в ЄЄА, стосуються двох питань. По-перше, в ст. 2 Акту була здійснена формалізація статусу Європейської Ради: визначено склад та покладені на неї завдання. По-друге, ЄЄА передбачив введення Європейського політичного співробітництва (ЄПС), тобто співробітництва у сфері зовнішньої політики, яке передбачало проведення взаємних консультацій та інформування держав-членів, координацію і зближення їх позицій під час вироблення і здійснення «Європейської зовнішньої політики». У розділі III («Положення про Європейську співпрацю у сфері зовнішньої політики») ЄЄА держави визначили майбутній організаційний механізм ЄПС, який повинен був реалізовуватися як власними органами (Президентство, Політичний комітет, Група європейських оглядачів, Секретаріат), так і за допомогою залучення інститутів Співтовариства — Комісії та Європейського Парламенту. У статті 1 Акту визначений ще один елемент, що поєднує Співтовариства та ЄПС, — наявність загальної задачі «спільно внести практичний внесок у поступове створення Європейського Союзу». Ця мета була досягнута на початку наступної декади. При цьому Співтовариства та ЄПС продовжували залишатися в той період організаційно самостійними.

Таким чином, норми ЄЄА регулювали устрій та функціонування обох сфер і напрямків інтеграційного процесу: соціально-економічної інтеграції в рамках Європейських співтовариств і «спільної розробки і реалізації європейської зовнішньої політики» (ст. 30 ЄЄА) в рамках європейської політичної співпраці.

Слід зазначити, що ЄЄА також створював широку правову основу для здійснення науково-технічної інтеграції. Стаття 130 ЄЄА містила розгорнуте правове обґрунтування цілей, форм і методів співпраці в галузі науки і техніки. Визначалися також заходи по здійсненню науково-технічної інтеграції: виконання програм досліджень, технологічного розвитку та взаємного інформування з метою стимулювання співробітництва між підприємствами, дослідницькими центрами, вищими навчальними закладами, підтримка співпраці з третіми країнами та міжнародними організаціями в галузі досліджень; розробка та поширення результатів

досліджень. Стаття 130 передбачала прийняття Співтовариством розрахованих на тривалий період рамоквих програм, які погоджували наукові та технічні цілі співробітництва, відповідні пріоритетні сфери, принципи планування дій, деталі фінансової участі ЄЕС у спільних програмах. Вирішальна роль у визначенні основних напрямів науково-технічних досліджень покладалася на Раду міністрів, яка приймала рішення про виділення бюджетних коштів (за погодженням з Економічною і Соціальною Радою та Європейським Парламентом), для дослідження в нових сферах, формування науково-дослідницьких програм.

Оцінюючи результати прийняття Єдиного європейського акта, слід відмітити, що цей документ став важливим кроком на шляху розвитку європейської інтеграції, який дав можливість визначити стратегічний курс і практичну політику Європейського Співтовариства на багато років. Втілення положень Акту в життя зумовило перехід інтеграційних процесів до наступного важливого етапу, поклало початок для розроблення та укладення Маастрихтських угод.

Подальше розширення Співтовариств. Формування єдиного простору без кордонів

Вступ до Співтовариств країн Середземноморського регіону.

Середземноморське розширення пов'язане зі вступом у Співтовариства Греції, Іспанії та Португалії, які, звільнившись в середині 70-х рр. від правих диктаторських режимів, прагнули якнайшвидше покласти край часткової міжнародної ізоляції, в якій вони перебували, стабілізувати свої «новонароджені демократії» та сприяти розвитку досить відсталої економіки.

Саме ці передумови дали підставу Десмонду Дайену оцінити Середземноморське розширення Співтовариств в 80-х рр. як один з найбільш дивних аспектів їх перебудови в силу «потенційно руйнівного» характеру цього розширення. Вступ до Співтовариство порівняно бідних Португалії та Іспанії¹ загрожувало

¹ Греції пощастило (за підтримки Німеччини) відокремитися від двох інших піренейських кандидатів, хоча економічно вона була найменш готова до вступу. Після початку переговорів у липні 1976 р. прем'єр-міністр Греції Константінос Караманліс вже в квітні 1979 р. успішно уклав договір про вступ і 1 січня 1981 р. Греція стала десятим членом Співтовариств.

збоєм курсу інтеграції (про що застерігали більш багаті держави, які стояли біля витоків європейського об'єднання і традиційно виступають в якості донорів)¹. Без розробки й застосування компенсаційних механізмів формування єдиного ринку² могло збільшити соціальний і економічний розрив між багатими і бідними країнами Співтовариств. Приєднання південно-європейських держав до Співтовариств підтвердило тезу про те, що розширення є головним випробуванням для інтеграції як процедурно, так і по суті.

Серед найбільш складних питань, з якими зіткнулося Співтовариство під час другого розширення, було сільське господарство країн Піренейського півострова, яке поставило перед країнами ЄЕС ряд економічних і політичних проблем. Фактично йшлося про те, якою мірою необхідно буде використовувати фонди Співтовариства для трансформації структури і виробничого потенціалу сільського господарства Іспанії та його приведення у відповідність до вимог єдиної сільськогосподарської політики (ЄСП)³.

Відзначимо, що ставлення до членства в ЄЕС серед політичних прошарків Іспанії та Португалії різке відрізнялося. В Іспанії склався фактично консенсус щодо вступу країни до Спів-

¹ Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен; пер. з анг. — К. : К.І.С., 2006. — С. 114.

² Розглядаючи приєднання нових держав до Співтовариств в 80-х рр., необхідно підкреслити, що в цьому значенні ЄС став більше, ніж просто механізм запуску програми єдиного ринку. Ця угода була направлена не тільки на вдосконалення процедури прийняття рішень, зміцнення демократії, ринкову лібералізацію, але й одночасно на економічне об'єднання.

³ Для ЄСП додаткові труднощі створювала різноманітність іспанського сільськогосподарського виробництва. Можливість вирощувати різну продукцію відкривала широкі можливості для використання механізму фінансової інтервенції ЄСП, особливо в сфері виробництва вина та оливкової олії, які й складали 3/4 іспанського експорту харчових продуктів. Крім того, висока конкурентна здатність іспанського експорту фруктів і овочів, які у зв'язку з природними умовами потрапляли на ринок на 2-3 тижні раніше французьких, викликала активне невдоволення французьких та італійських фермерів. Аналогічна ситуація складалася зі структурою сільського господарства Португалії.

товариства. Що стосується Португалії, то загальнопартійного консенсусу щодо членства в ЄЕС не було. Активну антиінтеграційну позицію займала Комуністична партія Португалії. Членство в ЄЕС розглядалося не стільки як необхідність, скільки як віддалена перспектива. Передбачалося, що незважаючи на історичні і політичні традиції, проблема повного членства в ЄЕС стане питанням майбутнього, причому не настільки близького. І тільки кілька візитів, а також тривалі переговори разом з врегулюванням британського бюджетного питання зрушили з місця вирішення питання про приєднання Середземноморських країн до Співтовариств¹. До цього часу (1985 р.) ЄЕС перетворилося на головного економічного партнера Португалії та Іспанії. Крім питань сільського господарства міністрам закордонних справ у 1985 р. вдалося врегулювати деякі аспекти рибальства, вільного пересування іспанських і португальських робітників у Співтовариствах, бюджетні внески країн-кандидатів.

В цей же час Греція зажадала від держав-членів прийняття так званих «Комплексних середземноморських програм» (Integrated Mediterranean Programs IMPs), ініційованих урядом Андреаса Папандреу. Їх метою було поліпшення умов членства шляхом надання фінансової допомоги Греції, Італії та південній Франції на розвиток аграрного сектору, туризму і дрібного підприємництва. В результаті інтенсивних переговорів Європейська Рада в березні 1985 р. погодив семирічну програму грантів і позик для допомоги середземноморським регіонах «як можна краще пристосувати до нових умов, створених розширенням»². У червні 1985 р. були підписані угоди про повний вступ Іспанії та Португалії до Співтовариства 1 січня 1986 У цьому ж році Греція приєдналася до Середземноморської інтеграційної програми³.

¹ Бар'єрами на шляху до спільного ринку уряди Португалії та Іспанії вважали насамперед Єдиний зовнішній тариф і Єдину сільськогосподарську політику.

² Bulletin EC 2-1985, пункт 1.2.1.

³ На реалізацію програми допомоги Середземноморським Державам, що приєдналися до Співтовариств, в цей час було виділено 6,6 млрд. євро, 30% з яких отримала Греція.

Врегулювання бюджетного питання ЄЕС.

На шляху прискорення процесу західноєвропейської економічної інтеграції, а також втілення в життя ідеї єдиного ринку ЄЕС залишалася ще одна перешкода — неврегульованість бюджетного питання. У той час, коли в Співтоваристві росли структурні надлишки цукру, вина, зернових, молочних продуктів, ЄСП абсорбувала 60% бюджетних видатків Співтовариства. Одночасно Співтовариства постійно відчували брак ресурсів для фінансування спільної політики в інших сферах. У 80-і роки процес ухвалення бюджету ЄЕС ускладнювався постійним протистоянням між Радою міністрів та Європейським Парламентом, що часом призводило до прийняття бюджету із запізненням. Слід зазначити, що ще під час зустрічі у Фонтенбло в 1984 р. було піднято кілька питань, особливо важливих для фінансового функціонування Співтовариства. Серед них — проблема незбалансованості бюджету Великобританії, приєднання Іспанії та Португалії, стримування витрат на проведення сільськогосподарської політики, виснаження власних ресурсів, викликане збільшенням частки відрхувань держав-членів від доходів з податку на додану вартість, яка прямувала в доходи Співтовариства¹.

Важливою причиною реформування фінансової системи ЄС став також сформований несправедливий розподіл ролей між державами-членами. Так, одні країни виступали в ролі донорів, інші — в якості реципієнтів. Для вирішення цієї проблеми був введений механізм коригування, що дозволив дати преференції Великобританії і вирішити проблему незбалансованості її бюджету. Вирішенню проблеми несправедливого розподілу ролей між країнами-членами сприяло згодом введення нового джерела фінансування бюджету.

Після прийняття ЄСД фінансові труднощі ЄЕС ще більше посилилися, оскільки нова спільна політика, зокрема політика економічного і соціального об'єднання, вимагали додаткових витрат. На порядок денний знову постало питання реформування ЄСП та

¹ Fontainebleau European Council. Conclusions of the Presidency. 25 and 26 June 1984.

збільшення власних ресурсів Співтовариства¹. На початку 1987 р. Комісія запропонувала пакет ініціатив, які повинні були сприяти втіленню в життя ЄЄА². Ці пропозиції зводилися до наступного:

- обмеження витрат ЄСП шляхом проведення реалістичної цінової політики, яка передбачала замороження, а пізніше зменшення інституційних цін, ліквідацію ВКС (валютних компенсаційних сум), стабілізацію сільськогосподарського виробництва шляхом встановлення порогів забезпечення;

- подвоєння протягом п'яти років структурних фондів³: Європейського Фонду Реконструкції та Розвитку, Європейського Соціального Фонду, Європейського фонду орієнтації й гарантування сільського господарства з метою забезпечення фінансування програми економічного і соціального об'єднання⁴;

- впровадження нових ресурсів бюджетного фінансування⁵.

¹ Основна мета нового напрямку фінансової реформи Співтовариств полягала в наданні фінансових ресурсів для початку проведення політики «економічного та соціального вирівнювання» на рівні Співтовариства з наданням гарантії того, що нові створені фонди не будуть джерелами фінансування для проведення виключно єдиної сільськогосподарської політики. Формування бази фінансових ресурсів передбачало досягнення угоди про основні середньострокові перспективи між усіма сторонами, залученими в бюджетний процес Співтовариства.

² Концепція реформи була представлена Комісією в лютому 1987 р. в рамках «Пакета Делора-І».

³ Структурні фонди є фінансовими інструментами ЄС у здійсненні регіональної політики, метою якої є зниження відмінностей у розвитку регіонів і країн-членів. Офіційний сайт Європейського Союзу. Глосарій [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm.

⁴ Для забезпечення ефективного виконання цілей фондів в рамках фінансової перспективи були встановлені п'ять напрямків діяльності: а) розвиток і структурне вирівнювання регіонів, що відстають в економічному розвитку; б) структурна перебудова в регіонах, що переживають промисловий спад; в) боротьба з хронічним безробіттям; г) професійна інтеграція молоді; д) перебудова аграрного сектора і розвиток сільських регіонів.

⁵ Для формування фінансової бази, яка б давала Співтовариству можливість здійснювати всі покладені на нього функції, було розширено спектр джерел доходу бюджету. Було вирішено відійти від схеми, коли загальний обсяг власних ресурсів був закріплений за одним із джерел доходу (ПДВ). Тепер загальний рівень фінансових ресурсів кожного разу закріплювався

Через антагоністичні позиції Парижа і Бонна агробюджетна проблема була врегульована тільки під час сесії Європейської Ради в Брюсселі в лютому 1988 р., коли був прийнятий «пакет Делора», який передбачив скасування ВКС, зменшення сільськогосподарських цін, встановлення верхньої гарантованої межі цін на сільськогосподарську продукцію. Було встановлено ще одне джерело бюджету ЄЕС, пропорційне ВВП кожної держави-члена, що забезпечувало фінансові потреби Співтовариства.

Проведену бюджетну реформу 1988 р., безумовно, можна назвати успішною, оскільки три основні цілі — контрольований і впорядкований ріст витрат; поліпшення бюджетної процедури і управління бюджетом; досягнення необхідного обсягу надходжень від власних ресурсів — були досягнуті. Реформа 1988 р. сприяла подоланню проблеми нестачі фінансових коштів. Незважаючи на те, що максимальні рівні витрат за різними категоріями, встановлені у фінансовій перспективі 1988-1992 рр., були в кілька разів збільшені, сумарний обсяг витрат, зафіксований у фінансовій перспективі, не перевищував граничного обсягу власних ресурсів. Цьому багато в чому сприяли два сприятливих економічних фактора — більш швидкі темпи економічного зростання в порівнянні з прогнозованими показниками і помірне зростання витрат на єдину сільськогосподарську політику.

Міжінституційна угода 1988 р. і фінансові рамки, що стали складовою частиною цієї угоди, сприяли створенню збалансованих механізмів взаємодії між інститутами ЄС в бюджетному секторі. Наступна в 1993 р. друга міжінституційна угода встановила фінансові рамки на період з 1993 р. по 1999 р. та підтвердила успішність інструменту міжінституційної угоди.

В цілому врегулювання агробюджетної проблеми дало можливість розвивати загальну політику Співтовариств в нових сферах, а також полегшило втілення в життя ЄЄА.

на певному рівні в залежності від величини загального ВВП Співтовариства і розраховувався виходячи з оцінки обсягів ресурсів, необхідних для діяльності Співтовариства, які містяться в середньостроковій економічній програмі — фінансовій перспективі.

Завершення формування єдиного ринку.

Після прийняття ЄЄА процес реалізації програми єдиного ринку набуває характеру незворотності. Безумовно, дрібний і середній бізнес були менш пристосовані до планованих нововведень, але засоби масової інформації та широко розгорнута пропаганда переваг Співтовариства без кордонів дуже скоро почали втілювати ідеї в реальність. У 1987 і 1988 роках великі підприємства в Співтовариствах охопила «манія злиття»: компанії почали усвідомлювати переваги масштабів і покращувати свої транснаціональні мережі збуту. Якщо в 1986 р. в Співтовариствах відбулося 68 значних об'єднань (шляхом злиття або придбання іншої компанії), то в 1987 р. — 300¹.

Однак загальний ринок залишався розділеним фізичними, технічними, податковими бар'єрами. Товарні потоки ретельно контролювалися національними митними службами. Конкретна програма створення єдиного ринку до 31 грудня 1992 р., викладена в Білій книзі Європейської Комісії, як уже зазначалося, передбачала розробку і реалізацію 282 директив, спрямованих на ліквідацію всіх фізичних, технічних, фінансових перешкод для вільного переміщення товарів, людей, капіталів і послуг.

Митні формальності для торгівлі в рамках Співтовариства передбачалося скасувати з 1 січня 1993 р. З цього часу Співтовариство створювало єдину зону з вільними межами для переміщення товарів відповідно до митних ліцензій TIR та АТА, що дозволяло заощадити час при проведенні економічних операцій. Щоб гарантувати вільне пересування фізичних осіб, з 1 січня 1993 р. скасовується контроль і формальності огляду багажу фізичних осіб при перельотах або морських поїздках в межах Співтовариства.

Уніфікація технічних норм і стандартів була одним із найскладніших питань формування єдиного ринку. Розробка директив щодо уніфікації норм безпеки і захисту споживачів деколи затягувалася на 10-12 років. Так, було витрачено п'ять років на те, щоб дати визначення поняттю «білий хліб». Комісія Співто-

¹ Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з анг. — К. : К.І.С., 2006. — С. 128.

вариства виробила новий підхід, який передбачав принцип взаємного визнання норм продовольчих товарів і напоїв. Для розробки перших документів у цій сфері Рада застосував практику Європейського Суду правосуддя, тобто прецедентне право — постанову Суду від 20 лютого 1979 р. по справі *Cassis de Dijon* (Case 120/78, [1979] ECR 649) про продаж у Німеччині смородинового лікеру, виробленого у Франції. У рішенні зазначалося, що будь-який товар, який виробляється і продається на території держави-члена ЄЕС, повинен в принципі допускатися на ринок будь-якого іншої держави Співтовариства. Для інших товарів масового споживання Європейська Рада за пропозицією Комісії закріпила у травні 1985 р. принцип, що передбачав уніфікацію тільки «загальних вимог» до товару, що вказують на його відповідність нормам безпеки та здоров'я населення, що, однак, було також важким в реалізації.

Незважаючи на свою готовність приймати рішення і по решті заходів, передбачених у Білій книзі і ЄЄА, до кінця 1986 р. Рада ухвалила лише 31 документ¹.

Однією з головних перешкод на шляху реалізації програми спільного ринку стала проблема економічного вирівнювання. Бідніші країни (Ірландія, Греція, Іспанія, Португалія) вимагали в обмін на лібералізацію ринків збільшення витрат на регіональну і соціальну політику.

Ще більш серйозні проблеми були пов'язані з гармонізацією норм техніко-комерційного характеру: норм технічної сумісності різних видів техніки та їх компонентів, а також інформаційних норм, що характеризують вироби та матеріали, з яких вони проходилися. Саме розбіжності між технічними стандартами і нормами створювали одне із значних перешкод на шляху розвитку спільного ринку. Політика Співтовариства у сфері стандартизації та технічного нормування полягала у створенні спільного для всіх підприємств технологічного середовища з метою підвищення їх конкурентоспроможності.

¹ Європейський Союз: історія і засади функціонування [Текст] : навч. посіб. — 2-ге вид., виправ. і допов. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Знання, 2012. — С. 326.

Певні зміни торкнулися і податкової сфери держав-членів Співтовариств. Передбачалася розробка заходів у двох напрямках: гармонізація ставок податку на додану вартість і запровадження єдиних акцизних зборів; уніфікація податку на доходи від цінних паперів і банківських вкладів. Узгодження непрямого оподаткування (ПДВ, акцизи) мало вирішальне значення для скасування перешкод у торгівлі та вільної конкуренції, а також для конвергенції економічних умов у державах-членах Співтовариства.

У 1992 р. було досягнуто погодження тарифів ПДВ, а також структури і тарифи акцизів ¹. Після набуття чинності угод з 1 січня 1993 р. ПДВ на імпорт всередині Співтовариства перестав стягуватися, а об'єднані митні формальності були усунені.

Після лібералізації руху капіталу і створення загального фінансового простору було зроблено декілька спроб гармонізації прямих податків, насамперед на доходи від банківських вкладів і цінних паперів. Основним принципом політики ЄЕС у сфері прямого оподаткування з 1990 р. стало скасування подвійного оподаткування з операцій на кордонах. Загальна тенденція, яка спостерігалася в державах-членах у 90-х рр., полягала у вирівнюванні податків у бік їх зменшення. Необхідність гармонізації податкової політики була визнана керівниками всіх держав-членів вперше під час Віденського засідання Європейської Ради (11-12 грудня 1989 р.). З 1 липня 1990 р. єдиний фінансовий ринок почав функціонувати для восьми країн: Бенілюксу, ФРН, Франції, Великобританії, Італії і Данії. Остаточно фінансовий ринок Співтовариства було лібералізовано з 1 січня 1993 р. Європейські підприємства та фізичні особи отримали доступ до банківських послуг, іпотечних позик, цінних паперів та страхування у всіх державах-членах.

У 90-х роках в рамках Співтовариств відбувається лібералізація ринків державних замовлень. У цей час Радою приймаються директиви, спрямовані на лібералізацію підрядів і робіт у державних секторах комунальних послуг: енергетиці, водопостачанні, транспорті, телекомунікаціях. З великими труднощами зі-

¹ Директива про апроксимації тарифів ПДВ передбачала, що під час дії перехідних заходів по ПДВ (з 1 січня 1993 р. по 31 грудня 1999 р.) держави-члени будуть застосовувати стандартний тариф ПДВ в межах 15%.

ткнулися країни Співтовариств в питанні лібералізації національних транспортних ринків. Це було пов'язано з тим, що на початку 80-х рр. транспортна політика не відповідала рівню економічної інтеграції Співтовариства. До середини 80-х років перевезення пасажирів і товарів по території тієї або іншої країни або її (їх) повітряного простору було зарезервовано за підприємствами цієї ж країни. 22 травня 1985 р. Суд Співтовариства прийняв рішення¹, в якому звинуватив Раду міністрів у порушенні угоди по забезпеченню вільного сервісного обслуговування у сфері міжнародного транспорту і в тому, що він не створив умов для допуску транспортних операторів-нерезидентів на національні транспортні ринки держав-членів.

Трохи пізніше, вже під час реалізації ЄЄА, в транспортній сфері державам-членам Співтовариств вдалося добитися більших успіхів, ніж за попередні тридцять років². Так, з 1987 по 1992 р. була здійснена лібералізація повітряного транспорту. Держави, зокрема, домоглися технічної та економічної гармонізації правил свободи обслуговування в цій сфері³. Здійснювалася лібералізація і міжнародних автодорожніх перевезень. Поставки в рамках Співтовариства залишилися регламентованими, але двосторонні квоти замінялися системою єдиних ліцензій Співтовариства на основі кваліфікаційних критеріїв, дійсних протягом п'яти років. Ринок внутрішніх перевезень було лібералізовано вже після створення Європейського Союзу (з 1 січня 1996 р.).

У 1986 р. Рада проголосила принципи лібералізації судноплавного сервісу в межах території держав-членів та третіх країн⁴. Однак не всі держави-члени Співтовариства були задоволені тотальною лібералізацією. Так, Франція, Італія, Іспанія та Португалія відмовлялися приймати умови цього процесу, користуючись терміном «рівношвидкісної інтеграції». На угоду цим країнам лібера-

¹ 22 May 1985, Case 13/83, 1985 E.C.R. 1513 (European Parliament v. Council)

² Європейський Союз: історія і засади функціонування [Текст] : навч. посіб. — 2-ге вид., виправ. і допов. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. — К. : Знання, 2012. — С. 314.

³ Там само. — С. 315.

⁴ Інструкція Ради від 7 грудня 1992 р. лібералізувала морський каботаж для власників човнів громадян країн-членів Співтовариства.

лізація транспортного сервісу не поширювалася на нафтовий транспорт, навігацію невеликих човнів, а на категоричну вимогу Греції — ще й на зв'язки між континентом і островами.

Таким чином, в кінці 80-х рр. під час реалізації програми розвитку єдиного ринку помітний прогрес спостерігався у сфері лібералізації автодорожнього, повітряного, морського транспорту. Сектори електроенергетики, залізничного транспорту, телекомунікації були лібералізовані в середині 90-х років.

Завершення формування єдиного внутрішнього ринку Співтовариств у 1992 р. стало важливим етапом в процесі європейської інтеграції. Успіх реалізації програми єдиного ринку, інтерес до якої зростав як всередині, так і за межами Співтовариств, дозволив державам-членам звернутися до вирішення ще одного важливого питання — побудови економічного і монетарного (валютного) союзу. Його ідейним натхненником знову виступив голова Комісії Жак Делор. У лютому 1988 р. міністр закордонних справ ФРН Г. — Д. Геншер представив меморандум «Про створення європейського валютного простору і Європейського центрального банку»¹, який був підтриманий Ж. Делором і згодом трансфор-

¹ В економічному розвитку Європейського валютного союзу можна виділити сім етапів інтеграції:

1-й етап — 1947-1957 рр.: Початок європейської економічної інтеграції, встановлення Європейського платіжного союзу.

2-й етап — 1957-1974 рр.: Створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), план «Венера».

3-й етап — 1974-1985 рр.: Введення першої європейської розрахункової одиниці — ЕРЕ (European unit of account — EUA), рішення про створення Європейської валютної системи, поява європейської валютної одиниці «екю» (European currency unit — ECU).

4-й етап — 1985-1992 рр.: Розробка і затвердження меморандуму «Про створення європейського валютного простору і Європейського центрального банку».

5-й етап — 1992-1999 рр.: Підписання Маастрихтського договору, визначення цілей і шляхів створення Економічного і валютного союзу в Західній Європі, створення Європейського валютного інституту, розробка і реалізація плану введення євро.

6-й етап — 1999-2001 рр.: Введення євро в безготівковий обіг.

7-й етап — з 2002 року по теперішній час: введення євро в готівковий обіг, розробка та реалізація плану приєднання до валютного союзу нових країн.

мувався в так званий «план Делора». Він передбачав здійснення скоординованої економічної і валютної політики країн ЄС, створення Європейського центрального банку і перехід на єдину європейську валюту. Цей план в якості інтелектуальної основи європейської валютної системи (ЄВС) був затверджений Європейською Радою 26 червня 1989 в Мадриді, а його основні ідеї були згодом закріплені в Маастрихтському договорі.

Шенгенський процес

14 червня 1985 р. — початок ще одного тісно пов'язаного з логікою європейської інтеграції напрямку співпраці за межами Співтовариства: п'ять держав (Франція, Німеччина, країни Бенілюксу) підписали в м. Шенгені угоду про поступове скасування перевірок на їх спільних кордонах. Комітет громадян Європи, створений відповідно до рішення Європейської Ради у Фонтенблo (1984 р.), підготував у 1985 р. доповідь про необхідність визнання громадянства будь-якої держави-члена усіма іншими державами-членами Співтовариства та надання громадянам країн ЄЕС права перебування на території будь-якої держави-члена. Ці пропозиції відповідали ідеї створення єдиного простору без кордонів і передбачали скасування прикордонного контролю в рамках Співтовариств.

Після комплексних переговорів ці держави 19 червня 1990 р. уклали конвенцію, в якій містилися умови і гарантії впровадження домовленостей про вільне пересування осіб. Конвенція містила 142 статті і передбачала зміну національного законодавства, а також вказувала на необхідність ратифікації її національними парламентами держав-членів Співтовариств. Згодом в ході реалізації цих угод були прийняті нормативні акти, які разом з договорами утворюють «Шенгенський *acquis*».

27 листопада 1990 р. до Шенгенських угод приєдналася Італія, 18 листопада 1991 р. — Іспанія і Португалія, а 6 листопада 1992 р. — Греція.

Набуття чинності Конвенцією, передбачене 1 січня 1993 р., неодноразово переносилося. 26 березня 1995 р. Шенгенська угода нарешті вступила в дію для Бельгії, Нідерландів, Люксем-

бургу, Франції, Німеччини, Іспанії та Португалії з перспективою приєднання до них інших країн в міру досягнення відповідних домовленостей. Ці країни повністю усунули систему контролю на спільних кордонах. Надалі до європейського безвізового простору приєдналися Австрія, Данія, Фінляндія, Швеція, Норвегія та Ісландія.

На початку ХХІ ст. в Шенгенську зону входило п'ятнадцять країн: тринадцять — члени ЄС (крім Великобританії та Ірландії) та дві «третіх» держави — Норвегія та Ісландія (тобто держави, які не є членами Співтовариств, а нині Союзу). У свою чергу Великобританія прийняла рішення брати участь в роботі тільки Шенгенської інформаційної системи, зберігаючи систему контролю на власних кордонах. У грудні 2007 р. в Шенгенську зону вступили дев'ять нових держав: Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія. У грудні 2008 р. 25-ю учасницею Шенгенської зони стала Швейцарія.

Слід зауважити, що вільне пересування фізичних осіб поряд з незаперечними позитивними моментами, все-таки, зіткнулося зі складними технічними та політичними питаннями, перш за все, які стосувалися необхідності узгодження принципу поваги свободи громадян з вимогами безпеки. Життя показало, що скасування міждержавних кордонів не означало розвитку простору без кордонів. Зберігалися мовні, освітні, професійні бар'єри. У 1987-1989 рр. були ініційовані програми, покликані відкрити кордони для європейської молоді.

Європейський економічний простір (ЄЕП).

У червні 1990 р. почалися переговори про створення зони вільної торгівлі між державами-членами Європейських співтовариств і Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)¹. Співп-

¹ ЄАВТ була створена сімома державами як альтернатива Співтовариствам. Згодом до організації приєдналися Ісландія (1970 р.), Фінляндія (1986 р.) і Ліхтенштейн (1991 р.). Одночасно призупинили членство Данія, Сполучене Королівство (1973 р.), Португалія (1986 р.), Австрія та Швеція (1995 р.), що приєдналися до Співтовариств. Сьогодні членами ЄАВТ є тільки чотири держави — Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія. У 1984 р. в ЄАВТ була встановлена вільна торгівля виключно промисловими товарами.

раця між двома західноєвропейськими організаціями розглядалося тоді одночасно як засіб ухилення від переговорів про розширення, недоречних, на думку Комісії, під час поглиблення інтеграційних процесів, і як паліатив, який міг представляти підготовчу стадію вступу країн ЄАВТ у Співтовариство.

2 травня 1992 р. в м. Порто було підписано Угоду про створення Європейського економічного простору, яка вступила в силу з 1 січня 1994 р.¹ Її мета — створення зони вільної торгівлі та єдиного ринку між державами-учасниками, які повинні були адаптувати економіки країн ЄАВТ до єдиного ринку Співтовариств, але без членства в них². ЄЕП не є міжнародною організацією і не має будь-якої правосуб'єктності.

Співтовариства та зовнішньополітичні кризи початку 90-х років ХХ ст.

Незважаючи на інтенсифікацію інтеграційних процесів в 80-х роках ХХ ст. і початок нового етапу європейського будівництва, пов'язаного з реалізацією програми єдиного ринку, наслідком чого стало посилення ролі Співтовариств у світовій економіці і політиці, держави-члени зіткнулися зі складною проблемою вироблення спільної зовнішньої політики. Хоча в ЄЕСА були юридично закріплені принципи і механізм ЄПС, югославська і кувейтська кризи розкрили неефективність і обмеженість системи зовнішньополітичного узгодження, нездатність Співтовариства протистояти міжнародним кризам і конфліктам.

Випробуванням для Європейських Співтовариств та системи ЄПС стала Кувейтський криза. Події в Перській затоці (1990—1991 рр.) виявили відсутність необхідних повноважень і засобів у Співтовариства в сфері зовнішньої політики і політики безпеки, його нездатність ефективно впливати на розвиток подій. Консенсус був притаманний діям Співтовариств тільки на початковому етапі конфлікту — до жовтня 1990 р. і проявився в

¹ Цей договір є двостороннім: між Європейським Співтовариством та його державами-членами з одного боку, і державами-членами ЄАВТ — з іншого.

² Сьогодні ЄЕП є найбільшою за кількістю споживачів та обсягом ВВП зоною вільної торгівлі в світі.

прийнятті спільних заяв, в яких засуджувалася агресія проти Кувейту, а також колективних санкцій держав-членів проти Іраку. Однак після загострення кризи і актуалізації загрози військової інтервенції виникли істотні відмінності в позиціях держав-членів, що стало перешкодою на шляху прийняття спільних рішень та координації національної політики¹.

Югославський криза ще в більшій мірі показала обмеженість механізму ЄПС. Співтовариство приєдналося до пошуків шляхів вирішення конфлікту в Югославії, не маючи при цьому, як і у випадку Кувейтської кризи, ефективних засобів у сфері зовнішньої політики та безпеки, до того ж з наявністю суперечностей у позиціях держав-членів. Співтовариства діяли непослідовно, нерідко під тиском національних урядів, без урахування ситуації і з відставанням від розвитку подій². У жовтні 1991 р. мирна конференція по Югославії, скликана за ініціативою Спільноти, розробила план вирішення балканського конфлікту. Однак він з'явився надто пізно, в розпал процесу дезінтеграції, і фактично легітимізував розпад Югославії. Під тиском Німеччини 15 січня 1992 р. держави-члени Співтовариств визнали незалежність Словенії і Хорватії, що привело до розділу сербської нації і в результаті як до затягування конфлікту і залучення до нього європейських країн, так і до нездатності Співтовариств вирішити цю проблему. Співтовариства не змогли вчасно проаналізувати ситуацію, спрогнозувати хід подій і вжити превентивних заходів, які попередили б ескалацію напруженості в регіоні. В результа-

¹ Великобританія, яку підтримували Нідерланди, вимагала проведення політики відповідно до політичної лінії США. Франція за підтримки Іспанії та Італії висловлювалася на користь більш автономної поведінки Співтовариств. В остаточному варіанті військовий і політичний вибір західноєвропейських лідерів, з деякими відмінностями, висловився саме в солідарності з США.

² На початку 1991 р. під впливом позиції Франції, Великобританії і США Співтовариства виступали за збереження цілісності Югославії як вирішального чинника в забезпеченні стабільності і безпеки в регіоні. Однак з вересня 1991 р. позиція Співтовариств фактично повністю дублювала політику Німеччини, яка традиційно виступала за незалежність Словенії і Хорватії і вважала Югославію штучним утворенням.

ті міжнародний авторитет Співтовариств похитнувся, їх посередницька та арбітражна місії були ускладнені.

Таким чином, війна в Перській затоці і Югославський конфлікт виявили обмеженість ЄПС, продемонстрували нездатність Співтовариств на рішучі ефективні зовнішньополітичні кроки в період міжнародних криз, а обмеженість можливостей ЄПС щодо ефективного впливу Співтовариств на розвиток кризових подій навіть на Європейському континенті вимагала переходу від зовнішньополітичного узгодження до формування спільної зовнішньої політики і загальної політики безпеки.

Створення Європейського Союзу

Зміна формату європейської інтеграції в результаті закінчення «холодної війни».

Падіння комуністичних режимів у східноєвропейських країнах в кінці 80-х років та об'єднання Німеччини в 1990 р. ознаменували закінчення епохи «холодної війни». Оскільки логіка протистояння Сходу і Заходу визначала принципові засади європейської інтеграції з самого моменту створення Співтовариств, початок 90-х рр. став часом впровадження широкомасштабних перетворень політичного характеру (частково про них вже згадувалося). Розпочаті тоді трансформації в рамках переходу від концепції «Співтовариства» до концепції «Союз» тривають і понині. Втім, у той час в центрі уваги Співтовариств насамперед виявилися не політичні, а економічні перетворення, пов'язані із завершенням створення єдиного внутрішнього ринку і переходом до наступного етапу економічної інтеграції. Як вже вказувалося, в червні 1988 р. Європейська Рада створила комітет експертів на чолі з головою Комісії Жаком Делором для розробки плану побудови економічного і валютного союзу. У квітні 1989 р. комітет оприлюднив доповідь, яка передбачала побудову ЄВС в три етапи. У червні Європейська Рада схвалила запропонований план і визначила як дату початку першого етапу 1 липня 1990 р. В грудні 1989 р. Європейська Рада постановила скликати міжурядову конференцію для розробки договору про внесення змін до установчих договорів Співтовариств, необхідних для реалізації двох наступних етапів побудови ЄВС.

Однак у червні 1990 р. Європейська Рада домовилася провести ще одну міжурядову конференцію — з питань політичного союзу. Це рішення стало відповіддю на зміни в загальносвітовій політичній ситуації. Випала нагода повернутися до обговорення і втілення ідей політичної інтеграції, які як і раніше залишалися нереалізованими¹.

Створення Європейського Союзу.

Паралельна робота двох міжурядових конференцій — з питань ЄВС і політичного союзу — завершилася підписанням 7 лютого 1992 р. в нідерландському містечку Маастрихт Договору про Європейський Союз.

¹ У 1961 р. саміт глав держав і урядів держав-членів уповноважив міжурядовий комітет на чолі з французьким послом Крістіаном Фуше розробити пропозиції щодо політичного статусу союзу європейських народів. Представлений в 1962 р. проект договору не був підтриманий державами-членами, зокрема, через його наміри перейти на виключно міжурядові методи співпраці.

У 1974 р. на прохання саміту глав держав і урядів прем'єр-міністр Бельгії Лео Тіндеманс почав роботу над доповіддю про побудову Європейського Союзу. Оприлюднена в кінці 1975 р. доповідь містила пропозиції, що стосуються поступової трансформації Співтовариств, зокрема, за допомогою введення співпраці в галузі зовнішніх зносин та побудови ЄВС. Але якихось практичних рішень на основі доповіді прийнято не було.

Така ж доля очікувала доповідь комітету «трьох мудреців», який був створений в 1978 р. самітом глав держав і урядів. Представлена в жовтні 1979 р. доповідь пропонувала реформу інституційної системи Співтовариств, яка повинна була б забезпечити більшу ефективність їх діяльності і стати кроком на шляху до Європейського Союзу.

На лондонській Європейській Раді 1981 р. міністри закордонних справ ФРН та Італії Ганс-Дітріх Геншер і Еміліо Коломбо запропонували проект «Європейського Акта», який передбачав широку політичну реформу Співтовариств. Документ був відхилений. Втім, деякі його частини були втілені в «Урочистій Декларації про Європейський Союз», що була прийнята 19 червня 1983 Європейською Радою в Штутгарті.

У 1980 р. з ініціативи депутата Європарламенту Альтьєро Спінеллі почалася робота над політичною реформою співтовариств. Розроблений проект Договору про Європейський Союз, який передбачав федералістські основи Союзу, був затверджений Європейським парламентом 14 лютого 1984 р. Втім, Європейська Рада відхилила цей проект в червні 1984 р.

Сам договір передбачав завершення його ратифікації ще в 1992 р., але перенесення інтеграції в політичну сферу створило серйозні проблеми з ратифікацією Договору в окремих державах-членах. Оскільки новий формат об'єднання держав припускав подальше обмеження державного суверенітету, то, само собою зрозуміло, це вимагало провести в багатьох з них конституційні реформи й референдуми. Тому ратифікація Договору зайняла майже два роки. В Іспанії та Португалії виникла необхідність внести зміни до Конституції (їх внесли парламенти). У Франції та Ірландії зміни в Конституціях були прийняті на загальнонаціональних референдумах¹. У Великобританії позитивного рішення про ратифікацію (24 липня 1993 р.) вдалося домогтися від Палати общин лише в пакеті з питанням про довіру уряду. Крім того, довелося чекати завершення розгляду судового позову про незаконність ратифікації в Німеччині². ФРН ратифікувала договір з внесенням змін до Основного закону в грудні 1992 р., але остаточно процедура була завершена тільки після позитивного рішення Конституційного суду Німеччини про конституційність договору³.

Найбільш складною виявилася ситуація з Данією. Загальнонаціональний референдум, проведення 2 червня 1992 р., дав негативну відповідь. Вихід з глухого кута⁴ був знайдений Європейською Радою, саміт якої відбувся в грудні 1992 р. в Единбурзі. «Рішення щодо деяких проблем, піднятих Данією за Договором про Європейський Союз»⁵ відкрило дорогу для позитивного

¹ На французькому референдумі 20 вересня 1992 р. створення Союзу була підтримано лише незначною більшістю (51,05%).

² Рішення по справі *R.v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees Mogg*//CMLR. — 1993. — № 3.— P.101.

³ Рішення від 12 жовтня 1993 р. по справі 2BvR2134/92 и 2159/92 *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*//CMLR. — 1994. —№ 1.— P.57. Таким чином, ФРН останньою з держав-членів завершила ратифікаційні процедури.

⁴ Данія зажадала юридичного закріплення своїх інтересів, які суперечили нормам Маастрихтського договору. Інші держави-члени не погоджувалися на внесення змін в Договір, що вимагало почати процес ратифікації з самого початку.

⁵ *Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992. Conclusions of the Presidency, Part B* // OJ.—№ C 348, 31.12.1992.— P. 1.

голосування датчан на другому референдумі, який відбувся 18 травня 1993 р. У підсумку Маастрихтський договір набув чинності з 1 листопада 1993 р.

Ідея Європейського Союзу та її юридичне втілення.

Маастрихтський договір є досить складним документом як за змістом, так і за структурою. Його умовно можна розділити на дві частини: власне договір про Європейський Союз в прямому сенсі (глави I, V–VII) і зміни, внесені в установчі договори Співтовариств (глави II–IV)¹. Значення договору полягає насамперед у створенні Європейського Союзу, унікального в історії людства інтеграційного об'єднання держав в економічній, зовнішньополітичній, військовій та правоохоронній сферах. Договір про Європейський Союз не тільки з'єднав і синтезував у рамках єдиної організаційної «структури» різні сфери інтеграційного процесу. Мета цього документу — позначити «новий етап у створенні як можна більш тісного союзу народів Європи» (ст. А) — зумовила нові обмеження державного суверенітету і розширення предметів відання вже існуючих Європейських співтовариств.

Три фактори визначили архітектуру Союзу², що мав завдання організувати «способом, що свідчить про узгодженість і солідарності, відносини між державами-членами і між їхніми народами» (ст. А). По-перше, держави-члени явно не хотіли створювати об'єднання, яке мало б потенціалом перетворення в повноцінну

Правова природа цього рішення не зовсім зрозуміла. Воно не вносить ніяких змін в Маастрихтський договір, а тільки уточнює його шляхом тлумачення за чотирма важливими для Данії питаннями: громадянства, ЄВС, оборонної політики, правосуддя та внутрішніх справ. У рішенні відсутні посилання на установчі договори Співтовариств як на підставу прийняття. Відповідно до роз'яснень юридичної служби Ради міністрів це рішення є обов'язковим у силу міжнародного права і не вимагає перератифікації Маастрихтського договору. Воно набуло чинності разом з Маастрихтським договором.

¹ Тому вираз типу «ст. 123 Маастрихтського договору», який нерідко використовується в літературі по праву ЄС, насправді означає «ст. 123 Договору про заснування Європейського Співтовариства зі змінами, внесеними Маастрихтським договором». Сам Маастрихтський договір не містить ст. 123.

² Цей термін, широко використовуваний в літературі з європейської інтеграції, охоплює інституційну структуру і компетенцію Союзу.

державу. Саме виходячи з цих міркувань ЄС не було надано міжнародної правосуб'єктності. По-друге, держави-члени не бажали здійснювати співробітництво за прийнятими в Співтовариствах наднаціональними методами в двох нових сферах, які складали зміст політичного союзу, — зовнішня та оборонна політика, правосуддя і внутрішні справи. Така співпраця вимагало інших принципів розподілу та здійснення компетенції між інтеграційним об'єднанням і його державами-членами, а також особливого порядку прийняття та виконання правових актів. По-третє, реформа не повинна була піддати небезпеки втрати здобутки, досягнуті в рамках Співтовариств (*acquis communautaire*¹).

Нова організаційна оболонка європейської інтеграції була створена за зразком, вперше застосованому в ЄЄА, коли Співтовариства поєднуються з політичними галузями міждержавного співробітництва: «Союз ґрунтується на Європейських Співтовариствах, доповнених політиками і формами співробітництва, встановленими цим Договором» (ст. А) і при цьому «Союз обслуговується єдиною інституційною структурою» (ст. 3). Суть архітектури Європейського Союзу, яка передбачає принципово відмінні правові режими досягнення його окремих цілей, пояснюється за допомогою використання концепції так званих «опор»²:

— Першу опору складають три³ разом узяті Співтовариства, які на умовах, визначених їх установчими договорами, реалізують економічну і соціальну політику Союзу⁴;

¹ Дослівно з фр. — надбання (спадщина) Співтовариств.

² Англ. *pillar*, фр. *pilier*. У вітчизняній літературі також зустрічаються інші переклади терміна — «стовп» і «колона».

³ З 24 липня 2002 р. співтовариств стало на одне менше, тобто — два. Це пов'язано із закінченням терміну дії Паризького договору 1951р. — єдиного з установчих документів Союзу, укладеного на обмежений період (50 років). Цей термін закінчився 23 липня 2002 р., і з наступного дня ЄСВС припинило своє існування. Його компетенція та майно перейшли до Європейського співтовариства, а перша опора Союзу, відповідно, звузилася до двох Співтовариств — ЄС і Євратом.

⁴ Помилковими є твердження, що з набранням чинності Маастрихтського договору Співтовариства стали називатися Євросоюзом або були перетворені в Євросоюз, чи Союз замінив Співтовариства, або Співтовариства припинили існування.

— другу опору утворює співробітництво держав-членів у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки відповідно до положень розділу V ДЕС¹;

— в рамках третьої опори здійснюється співпраця судових та правоохоронних органів держав-членів у сфері правосуддя і внутрішніх справ на умовах, визначених розділом VI ДЕС.

Всі ці компоненти були об'єднані в одне ціле загальними цілями Союзу, загальними принципами, на яких він базується, єдиною інституціональною структурою², а також центральною роллю Співтовариств, які стали своєрідним каркасом Союзу.

Другим найважливішим компонентом Маастрихтського договору стало реформування Європейського економічного співтовариства. Важливість інновацій була підкреслена навіть зміною назви цієї організації — Європейське співтовариство. Нова назва символізувала набуття Співтовариством універсального характеру, тобто вихід за межі співпраці виключно в сфері економіки. Це проявилось в новому формулюванні завдань і цілей Співтовариства, які охопили побудову Економічного і валютного союзу, охорону навколишнього середовища, підвищення рівня зайнятості та соціального захисту, а також досягнення економічної і соціальної згуртованості та солідарності між державами-членами. Суттєво розширилась предметна компетенція Співтовариства за рахунок таких галузей, як уже названі співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, економічної та соціальної згуртованості; досліджень і технологічного розвитку, транс'європейських мереж, охорони здоров'я, освіти та культури, співпраці з слаборозвиненими країнами, захисту прав споживачів, енергетики, цивільного захисту, туризму.

Після успішного завершення створення єдиного ринку, який почав функціонувати в запланований термін — з 1 січня 1993 р., в якості центральної задачі Співтовариства в області економіки

¹ На відміну від Співтовариств, СЗПБ не є окремою організацією і не має власного установчого договору.

² Інститути Співтовариства використовуються для прийняття і виконання рішень у рамках II і III опор Союзу. Але при цьому їх повноваження визначаються нормами відповідно до розділів V та VI ДЕС.

було визначено побудову до кінця десятиліття Економічного і валютного союзу, що повинно було забезпечити стабільність цін і низьку інфляцію. Зокрема, створення валютного союзу передбачало завершення злиття фінансових ринків держав-членів та введення єдиної валюти. Реалізація другого етапу побудови ЄВС почалася з 1 січня 1994 р.¹

Як свого часу Договір про створення Європейського економічного співтовариства, Маастрихтський договір також визначав конкретні цілі та етапи їх досягнення. Остаточна реалізація намічених програм аж ніяк не означала завершення співпраці держав-членів з даного питання, а ставила перед Співтовариством, а потім і Союзом нову задачу, або означала перехід на наступний етап інтеграції в певній сфері.

Ще один важливий вклад Маастрихтського договору — це прогрес у співпраці держав-членів у сфері соціальної політики, насамперед політики зайнятості. Перші кроки в цьому напрямку були зроблені ще в грудні 1989 р., коли в Страсбурзі держави-члени (крім Сполученого Королівства) підписали Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників. Метою цього документу було спонукати держав-членів враховувати соціальні питання при реалізації реформ, передбачених ЄЄА. Втім, Хартія мала декларативний характер і не мала юридичної сили.

Активна протидія Великобританії завадила включенню до Маастрихтського договору положень які надавали б Співтовариству повноваження здійснювати ефективний вплив на позицію держав-членів в соціальних питаннях. Однак на вимогу інших держав-членів до Маастрихтського договору додавався Протокол про соціальну політику, складовою частиною якої була Угода про соціальну політику, спрямована на імплементацію Соціальної хартії 1989 р. Протокол був обов'язковий тільки для одинадцяти держав-членів, які отримали право використовувати інституційну структуру Співтовариства для реалізації його положень.

¹ Дайнен, Д. Дедали міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. — К. : К.І.С., 2006. — С. 137.

Важливою була ще одна новація, передбачена в Договорі про ЄС, — встановлення громадянства Союзу. Цей унікальний для міжнародного співробітництва інститут був введений з метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. 8 ДЕС). Статус громадянина надавав кожній особі, яка володіла національним громадянством будь-якої держави-члена ЄС, ряд політичних і економічних прав, закріплених у ч. II Договору про Європейське співтовариство (статті 17–21).

Безумовно, нове утворення, в рамках якого здійснювалася співпраця в різноманітних сферах, що вимагають використання в одних випадках наднаціональних, а в інших — традиційних міжурядових методів регулювання тих чи інших питань, потребувало створення нових органів, які мали б різний статус, але служили єдиній меті — досягненню завдань Співтовариства. В зв'язку з цим необхідно відмітити, що Маастрихтський договір, крім визначення статусу існуючих раніше органів, передбачає формування низки нових. Так, був створений новий орган з дорадчим статусом — Комітет регіонів, введена посада Європейського омбудсмана, передбачено створення фінансових органів — Європейського центрального банку (ЄЦБ) і Європейської системи центральних банків (ЄСЦБ). Рахункова палата отримала статус інституту. Відбулося чергове посилення повноважень Європейського Парламенту: введена нова законодавча процедура «спільного ухвалення рішень», за якою правовий акт приймається Радою спільно з Парламентом; надано право вимагати від Комісії ініціювання розробки законопроектів; надано право створювати слідчі комісії для розслідування випадків неналежного виконання обов'язків органами Співтовариств. Зрештою, Парламент отримав надзвичайно важливе право призначати склад Комісії.

Відмітимо, що після прийняття Маастрихтського договору Суд Правосуддя в порівнянні з попередніми періодами був досить обережний у винесенні «проінтеграційних» рішень. Це пояснювалося тиском з боку урядів держав-членів, котрі погрожували обмежити юрисдикцію Суду. Втім, на початку 90-х років

все ж було прийнято низку революційних рішень. Так, Суд захистив право приватних осіб подавати в національних судах позови проти держав-членів, які не імплементували або неналежащим чином імплементували право Співтовариства¹.

Даючи загальну оцінку Маастрихтського договору, слід звернути увагу насамперед на те, що цей документ створив інституційні та правові передумови для зміцнення єдності в рамках інтеграційних процесів. Його зміст — це компроміс між прихильниками наднаціональних та міжурядових засад в здійсненні співробітництва в рамках об'єднаної Європи. Складна інституційна структура та порядок прийняття рішень є результатом узгодження позицій представників федералістської і традиційної міжнародно-правової концепції побудови інтеграційного утворення. Однак, незважаючи на це, Договір сприяв розширенню і поглибленню федералістських тенденцій у розвитку Співтовариств та Союзу. Хоча, безумовно, цей документ не повною мірою відображав сподівання прихильників федералізму. Наприклад, внаслідок опозиційності Великобританії в Преамбулу Договору не були включені положення про федеративну мету європейського будівництва.

Незважаючи на те, що в Договорі досить чітко були визначені хронологічні межі та зміст етапів побудови Економічного і валютного Союзу, він не містив чітких положень щодо проблематики політичного союзу. Навіть саме визначення «політичний союз» не відображено в Договорі. Нечітко визначив Договір і характер відносин між Європейським Союзом і Північноатлантичним блоком.

Договір передбачав можливість інтеграції Західноєвропейського союзу в ЄС і визначення в перспективі спільної оборонної політики, яка могла сприяти формуванню спільної оборони². Однак у двох додаткових протоколах, прийнятих на вимогу Великої

¹ Справа C-6, 9/90 *Francovich v. Italy* і справа C-48/93 *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*.

² Незабаром Договір про ЗЄС був денонсований державами, які входили в його членський склад, і в грудні 2010 року ця організація припинила своє існування.

Британії та Нідерландів (країн, що традиційно дотримуються лінії співпраці з НАТО), йшлося про те, що політика Європейського Союзу не повинна шкодити особливому характеру політики безпеки і оборонної політики держав-членів і не суперечити політиці НАТО. Крім поступок в області загальної оборонної політики Великобританія домоглася внесення застереження, яке звільняло її від участі у третьому етапі побудови ЕВС, відмовилася приєднатися до програми дій Співтовариств в соціальній сфері і єдина серед держав-членів відмовилася підписати Угоду про соціальну політику, прийняту в Маастрихті. Таким чином Маастрихтський договір розглядався державами-членами як рамковий документ, що передбачав подальшу конкретизацію, доповнення та узгодження по великій кількості питань.

Розвиток Європейського Союзу 1994–2006 рр.

Четверте розширення.

В кінці 80-х років почався один з процесів, що до сьогодні визначає подальший розвиток Союзу¹ — розширення його членського складу. Крах комунізму, закінчення «холодної війни» відкрили дорогу для розширення за таким сценарієм, який до цього і уявити було неможливо. Заявки на вступ були представлені Туреччиною (1987 р.), Австрією (1989 р.), Кіпром, Мальтою (1990 р.), Швецією (1991 р.), Фінляндією, Швейцарією та Норвегією (1992 г.). Крім того, в результаті об'єднання Німеччини в 1990 р. дія засновницьких договорів Співтовариств поширилася на територію колишньої НДР. Проте переговори про приєднання почалися лише з Австрією, Норвегією, Фінляндією і Швецією. Вони швидко завершилися підписанням 24–25 червня 1994 р. Договору про вступ. Але з 1 січня 1995 р., коли він набрав чинності, до Союзу приєдналися лише три держави², і, таким чином кількість

¹ Гавриков, Д. Европейский союз как территория противоречий [Текст] / Д. Гавриков // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2004. — № 12. — С. 88–95.

² Норвегія вдруге не ратифікувала Договір, оскільки на загальнонаціональному референдумі, проведеному 28 листопада 1994 р., її громадяни знову не підтримали вступ в ЄС.

держав-членів досягла п'ятнадцяти. На цьому процес розширення не завершився: у 1994–1996 рр. до вже поданих заявок про вступ додалися заявки десяти східноєвропейських країн. Вступ такої кількості переважно невеликих і порівняно бідних країн, без сумніву, повинен був корінним чином змінити ЄС.

Європейський Союз зі вступом держав Центральної і Східної Європи узяв на себе відповідальність за допомогу сусіднім країнам в економічному і демократичному розвитку і одночасно можливість сприяти затвердженню стабільності і безпеки на всьому континенті і як результат — просувати справжню пан'європейську інтеграцію. Для досягнення цієї мети ЄС повинен був побачити не лише негативні сторони, але і позитивний потенціал східного розширення; ще раз оцінити помилки, допущені в період кризи ратифікації Маастрихтського договору, поступитися деякими власними інтересами (сільськогосподарський імпорт нових кандидатів міг серйозно впливати на досить складні стосунки держав-членів у сфері загальної сільськогосподарської політики), перебудувати інститути і політику з урахуванням неоднорідності групи держав-членів. Завдання були надзвичайно складні. При цьому держави-члени ЄС дуже по-різному оцінювали перспективи східного розширення. Наприклад, Великобританія сподівалася, що швидкий і поспішний вступ східноєвропейських держав послабить європейську інтеграцію. Більшість держав-членів побоювалися, що погано підготоване розширення може перетворити ЄС на банальну зону вільної торгівлі¹. Масштаби і швидкість здійснення приєднання також викликали різну реакцію держав-членів. Німеччина прагнула «заповнити стратегічний вакуум» на своєму східному кордоні, тому і лобіювала інтереси Чехії і Польщі. Угорщину ж ФРН підтримувала в значній мірі за допомогу і сприяння в прискоренні падіння берлінської стіни. Франція була стурбована можливими економічними наслідками розширення і політичними наслідками ймовірного формування в східній частині розширено-

¹ Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. — К. : К.І.С., 2006. — С. 165.

го Союзу німецької сфери впливу. Бідніші держави (Іспанія, Португалія, Греція і Ірландія) турбувалися з приводу перспективи змагання за гроші структурних фондів з новими членами.

Необхідність вирішення питання про вступ нових держав поставила перед Союзом завдання уточнення вимог до кандидатів на вступ. Європейська Рада, що засідала в Копенгагені в червні 1993 р. розробила систему критеріїв (Копенгагенські критерії), яким повинна відповідати держава, що виявляє бажання вступити до Європейського Союзу. Ці критерії були підтверджені в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді. Згідно з Копенгагенськими критеріями вступ країн в ЄС можливий, якщо в них дотримуються принципи свободи і поваги до прав людини, принцип правової держави (Договір про Європейський Союз, статті 6, 49) і демократичні принципи.

Умови вступу в ЄС зобов'язують країну-кандидата мати конкурентоспроможну ринкову економіку, визнавати загальні правила і стандарти Європейського Союзу, слідувати планам політичного, економічного і валютного союзу. Якщо ці вимоги країна не виконує, вступ в ЄС для неї неможливий. При цьому Європейська Рада внесла невелике доповнення-критерій про те, що існує ще одна умова — «здатність Союзу приймати нових членів без зниження темпів інтеграції»¹, що сповна могло відкласти розширення на невизначений термін.

Загальна характеристика цього періоду була б неповною, якщо не згадати про те, що протягом 90-х років на порядку денному держав-членів залишалася програма побудови Економічного і валютного союзу. Внутрішні зміни в країнах під впливом розвитку ЕВС свідчили про нерозривний зв'язок національної і європолітики. Перш за все стурбованість європейців викликало скорочення соціальних витрат, викликане зменшенням загальнодержавних витрат у зв'язку з необхідністю досягнення конвергенції в рамках ЕВС. Проте в середині 90-х рр. економічне зростання в Європі дозволило державам-членам ЄС задовольнити головну вимогу до

¹ Copenhagen European Council, «Presidency Conclusion», Bulletin EC 6-1993.

бюджетного дефіциту (не більше 3 % ВВП) і напруга, пов'язана з майбутнім ЕВС послабла. Окрім цього, перспективи ЕВС, як позитивні — підвищення міжнародної конкурентоспроможності ЄС, так і негативні, — масштабна політична криза в разі провалу, мобілізували уряди і змусили їх діяти спільно для досягнення наміченого курсу. А запровадження в 2002 р. євро стало надзвичайним політичним і економічним досягненням.

Проте, не дивлячись на помітні успіхи Європейського Союзу, в суспільстві зростала незадоволеність, спостерігалось зниження популярності інтеграційного об'єднання, частково викликане зростанням безробіття, яке стало, на думку населення, результатом реалізації програми побудови ЕВС.

У цей період із політичної арени ідуть майже усі провідні лідери країн-учасниць, з якими асоціювався багато років розвиток інтеграції. У вересні 1998 р., після поразки на парламентських виборах, пішов у відставку (після 16-річного перебування на посаді) канцлер Німеччини Гельмут Коль, який послідовно відстоював ЕВС. Президент Франції Франсуа Міттеран покинув політику в травні 1995 р. У січні 1995 р. пішов з посади глави Комісії Жак Делор, який впродовж 10 років очолював цю інституцію. У січні 1996 р. на парламентських виборах потерпіла поразку партія прем'єр-міністра Іспанії Філіппе Гонсалеса.

На зміну старим європейським лідерам приходять нові політичні фігури, які згодом гратимуть значну роль в розвитку інтеграції і визначатимуть її хід. У 1997 р. у Великобританії уряд лейбористів очолив Тоні Блер, який виступав за доброзичливіше «відношення» до ЄС. А ось в Іспанії прем'єр-міністр Хосе Марія Азнар, навпаки, виступив завзятим поборником національних інтересів. Внутрішні інтереси Німеччини в ЄС відстоював вибраний в 1998 р. канцлер Г. Шредер.

Реформування Союзу

Амстердамський договір.

Безпрецедентна правова і політична природа Європейського Союзу і форс-мажорні умови його створення досить швидко

зумовили необхідність його вдосконалення¹. У самому Маастрихтському договорі (ст. N) було заплановано проведення міжурядової конференції вже в 1996 р. На відміну від попередніх реформ, на цей раз основна увага була зосереджена не на розширенні повноважень Союзу, а на вдосконаленні існуючих механізмів, посиленні його ефективності і легітимності. Перш за все це було обумовлено необхідністю підготовки ЄС до приєднання країн Центральної, Східної і Південної Європи, яке було погоджене на Копенгагенській Європейській Раді в червні 1993 р. Значне збільшення кількості держав-членів (майже удвічі — до 27), збільшення розриву в рівнях їх розвитку і різноманітність інтересів загрожували паралізувати діяльність Союзу. Тому було заплановано провести інституційну реформу (зміни в членському складі політичних інститутів, представництві в них окремих держав-членів, порядку ухвалення рішень) і забезпечити гнучкість, яка дозволяла б певним групам держав-членів реалізовувати інтеграційні проекти, в яких вони зацікавлені.

Особливістю міжурядової конференції, яка відкрилася 29 березня 1996 р. в Турині, було залучення до її роботи представників громадянського суспільства і відкритість для громадськості робочої документації². Конференція завершилася підписанням

¹ Швидкі зміни в світі, Європі і ЄС вимагали розробки нових перспектив розвитку інтеграційних процесів. В середині 90-х стало загальним усвідомлення необхідності того, що перегляд Маастрихтського договору з метою істотного реформування перш за все інституційної системи. Потрібно відзначити, що положення Маастрихтського договору в значній мірі відповідали вимогам часу. При цьому він носив характер рамкового документа, який спочатку передбачав необхідність тривалої і копіткої праці з конкретизації погоджених загальних контурів рішень, а також створення належних механізмів для їх реалізації. Відсутність єдності серед держав-членів відносно змісту і етапів розвитку Економічного і валютного союзу, загальної соціальної політики, стратегії і рамок політичної співпраці, місця Західноєвропейського союзу в системі європейської політичної інтеграції, вироблення оновленого механізму ухвалення рішень в рамках ЄС — все це демонструвало обмеженість положень Маастрихтського договору.

² На хід переговорів впливали такі несприятливі чинники, як ослаблення підтримки поглиблення інтеграційних процесів з боку громадськості, зменшення зацікавленості в активізації інтеграції головних гравців і ентузіастів — Франції і Німеччини, розбіжності в позиціях великих і малих

2 жовтня 1997 р. в Амстердамі договору про внесення змін до установчих договорів Союзу і Співтовариств, який набрав чинності 1 травня 1999 р. Договір містив два умовні блоки. Перший — зміни технічного характеру для спрощення установчих договорів: оптимізована структура договорів, скасовані норми, які вже втратили практичне значення, змінена нумерація статей Договору про Європейський Союз¹ і Договору про створення Європейського Співтовариства². Другий блок — це змістовні зміни. Було проголошено нову мету Союзу — розвиток його як «простору свободи, безпеки і справедливості». У зв'язку з цим значна кількість питань, які раніше охоплювалися третьою опорою Союзу (імміграція, візи, притулок, вільне пересування осіб), були перенесені у першу опору, а Шенгенські угоди увійшли до правопорядку Союзу. У Співтовариство було інтегровано соціальну політику, що стало можливим завдяки приходу до влади в Сполученому Королівстві лейбористів, які дали згоду на запровадження цих положень на наднаціональному рівні. Окрім цього, компетенцію Співтовариства розповсюдили на політику зайнятості, а також ввели принцип гендерної рівності. Були внесені зміни в порядок розробки і реалізації загальної зовнішньої політики і політики безпеки, зокрема, введена посада Високого представника із СЗПБП, а також посилена роль Західноєвропейського Союзу в розвитку СЗПБП.

Концепція гнучкості була реалізована в новому розділі Договору про Європейський Союз, присвяченому «тіснішій співпраці», який дозволяв більшості держав здійснювати проекти, в

держав. На думку голови Комісії Ж. Сантера, під час конференції домінували національні інтереси держав-членів. Про складність переговорного процесу, наприклад, свідчить безпрецедентна кількість доповнень, що додаються до Амстердамського договору, — 14 протоколів і 56 декларацій. Проте і вони не вносили чіткості і ясності до Договору, який був дуже складним для сприйняття пересічними громадянами.

¹ Буквена нумерація була замінена числовою.

² Про зміну нумерації статей двох договорів див. прес-реліз Суду правосуддя Європейських Співтовариств № 57/99 від 30 липня 1999 р. в: Основні права Європейського Союзу: норматив. матеріали [Текст] / за заг. ред. М. В. Буроменського. — Х. : Яшма, 2005. — С. 114–126.

яких не були зацікавлені окремі держави. Після Амстердамського договору стало зрозуміло, що різношвидкісна інтеграція стала одним з головних методів співпраці в ЄС, тоді як до цього часу головна увага зосереджувалася на централізації і гармонізації.

Проте, на жаль, головне завдання — кардинальна реформа інституційної системи — не була вирішена, хоча деякі зміни відбулися. Зокрема, було значно розширено використання процедури спільного ухвалення рішень (що стало наступним кроком до збільшення законодавчих повноважень Європейського Парламенту); посилені повноваження Комітету регіонів і Рахункової палати. При цьому зміни в інституційній системі все ще залишалися на порядку денному.

Запровадження єдиної валюти і інші події 1990-х — початку 2000-х років.

Як вже наголошувалося, Договір про Європейський Союз передбачав створення Економічного і валютного союзу і введення єдиної валюти у межах ЄС. Було передбачено виконання плану створення ЕВС в три етапи, зміст яких дещо відрізнявся від плану Делора. Слід зазначити, що перший етап збігся за часом з підготовкою і підписанням Маастрихтського договору і повинен був завершитися до кінця 1993 р. Він передбачав лібералізацію фінансового ринку; покращення координації економічної політики держав-членів і створення механізму багатостороннього контролю за здійсненням цієї координації, а також, як вже наголошувалося, — розвиток співпраці між центральними банками держав-членів, участь всіх держав-членів в обмінному механізмі ЕВС¹.

Другий етап формування економічного і валютно-фінансового союзу планувалося розпочати з 1 січня 1994 року. Договір передбачив створення Європейського валютного інституту під керівництвом ради у складі голови і керівників національних центральних банків держав-членів ЄС, яка покликана була координувати валютну політику держав-членів. Держави-члени повинні

¹ Bernanke, B. e Gertler, M. (1999). Monetary Policy and Asset Price Volatility. Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, 84 (4), 17-51.

були намагатися уникати значного бюджетного дефіциту і розпочати процес автономізації національних центральних банків. Протягом цього періоду економічна політика країн повинна була досягти значної міри конвергенції, яка відповідала б наступним критеріям: стабільність цін (рівень інфляції не повинен був перевищувати 1,5% від показників трьох країн, що досягли найбільшої стабільності цін); стабільність фінансового положення (бюджетний дефіцит не більше 3 % ВВП); дотримання встановленої межі курсових коливань на протязі не менше ніж двох років; постійна участь держав-членів в механізмі валютних курсів.

Перехід до третього етапу був передбачений Маастрихтським договором з 1 січня 1999 р. Він міг відбутися за умови, якщо більшість держав-членів відповідатимуть критеріям конвергенції і Рада ЄС прийме позитивне рішення з цього питання кваліфікованою більшістю голосів. Цей період передбачав заміну Європейського валютного інституту на Європейський центральний банк (ЄЦБ), який би не залежав від національних урядів і інститутів ЄС. На цьому етапі планувався також перехід до єдиної валюти.

У встановлені терміни намічені завдання були досягнуті і в рамках побудови ЕВС з 1 січня 1999 р. була запроваджена єдина валюта ЄКЮ (EuropeanCurrencyUnit), що стала офіційною валютою одинадцяти держав-членів. Це означало передачу в спільне відання держав-членів, що створили єдину валютну систему, однієї з ключових сфер здійснення державного суверенітету.

З 1 січня 2002 р. дванадцять держави-членів ввели в готівковий обіг єдину валюту — євро, яка поступово замінила національні грошові одиниці. А ЄЦБ починає здійснювати емісію банкнот і монет євро, а також забезпечує стабільність курсу євро.

Розглядаючи інтеграційний розвиток цього періоду, необхідно згадати ще дві важливі події. У березні 1999 р. Комісія, яку очолював Жаком Сантер, подала у відставку. Це сталося вперше за всю історію Європейського Союзу. Такий крок був викликаний загрозою винесення вотуму недовіри Комісії Європейським Парламентом. Призначені Парламентом незалежні експерти під-

твердили звинувачення проти Комісії у фінансових зловживаннях і неналежному управлінні. Ця подія стала знаковою в історії перш за все Європейського Парламенту, який з органу, що представляє інтереси громадян Європейського Союзу і що мав вельми скромні законодавчі повноваження, перетворився на впливового гравця в політичних процесах у Європейському Союзі.

В цей же час Косівська криза, яка призвела у березні–квітні 1999 р. до бомбардування сербських військових підрозділів військами НАТО (політику якого на Балканах підтримував Союз), у котрий раз змусила ЄС переглянути своє бачення рівня співпраці в рамках другої опори (загальна зовнішня політика і політика безпеки).

Друга спроба реформування Союзу: Ніщцький договір.

У червні 1999 р. Європейська рада прийняла рішення скликати чергову міжурядову конференцію з метою реформування Союзу, а також схвалила розробку Хартії основних прав — документа, який містив би перелік основних прав і свобод, що підлягають захисту в ЄС. Міжурядова конференція почала свою роботу 14 лютого 2000 р. в Брюсселі. За результатами її роботи 26 лютого 2001 р. в Ніщі був підписаний договір про внесення змін до установчих договорів Союзу і Співтовариств. Він набрав чинності 1 лютого 2003 р.¹

Безпосереднічинники прийняття і мета Ніщцького договору були вказані в його преамбулі — «завершити розпочатий Амстердамським договором процес, який покликаний підготувати інституції Європейського Союзу до функціонування в розширеному Союзі». Майбутній вступ нових держав-членів до Союзу передбачав проведення реформ не лише в країнах-кандидатах, але і в самому Європейському Союзі. Для цього була необхідна певна «перебудова» механізму керівних органів Союзу — зміцнення наднаціональних (федеративних) начал в його організації і діяльності. Розширення Союзу, таким чином, виступало в якості стимулу для посилення політичної централізації і федералізації

¹ 7 липня 2001 р. був відхилений на референдумі в Ірландії. 19 жовтня 2002 г. на другому референдумі был підтриманий ірландцями.

в Європі. Перш за все йшлося про поступове скорочення кількості допустимих випадків застосування державами-членами права вето на законопроекти і інші рішення, що приймалися на наднаціональному рівні. Таке право помітно зменшувало ефективність функціонування Союзу, а в разі збільшення кількості держав-членів, кожна з яких також була б наділена правом вето, могло паралізувати роботу інституцій ЄС. І, звичайно ж, вимагав деяких змін і правовий статус самих інституцій Союзу. Наприклад, два, що існували у той час європейських суди, і так переобтяжені справами, навряд чи могли б впоратися з новим широким колом спорів, які моглибуквальному сенсі навалитися на них після приєднання країн Східної Європи, — якіще не малиусталених правових традицій.

У цілому головне завдання Ніщцького договору — інституційна реформа — було виконано: було визначено кількісний склад і представництво держав-членів в інституціях і органах ЄС після завершення розширення, значно збільшено кількість питань, з яких передбачалося ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; проведено реформу судових органів Співтовариства для підвищення ефективності їх діяльності. Але деякі проблеми залишалися не розв'язаними. Лише завдяки дуже сильному тиску були прийняті рішення щодо членського складу Комісії і розподілу голосів в Раді для визначення кваліфікованої більшості. Відзначимо ще один результат Ніщцького договору: були врегульовані наслідки закінчення терміну дії засновницького договору ЄСВС, який був укладений на 50 років. 23 липня 2002 р. це Співтовариство припинило існування, його права і обов'язки перейшли до Європейського Співтовариства.

Хартія основних прав.

Паралельно інституційній реформі, як вже зазначалося, йшов ще один важливий процес, спрямований на посилення легітимності владних повноважень Європейського Союзу, — розробка і прийняття документа, який би регулював відношення Союзу до прав людини і основних свобод. Такий документ був підготова-

ний спеціально для цієї мети Конвентом на чолі з Романом Герцогом, одним з провідних представників науки державного права ФРН, колишнім головою Федерального конституційного суду, а потім президентом Німеччини. До роботи цього органу були залучені не лише держави-члени і інститути Союзу¹, але і країни-кандидати, інші органи ЄС і представники громадянського суспільства.

Текст Хартії, затверджений Конвентом, в жовтні 2000 р. був представлений керівникам держав-членів Європейського Союзу. Після отримання їх підтримки, 7 грудня 2000 р. під час засідання Ніццької Європейської Ради голови Європейського Парламенту, Ради і Комісії урочисто проголосили Хартію основних прав Європейського Союзу. Хоча документ не мав юридично обов'язкової сили, але три політичні інституції ЄС прийняли на себе зобов'язання, здійснюючи свої повноваження, дотримуватися прав людини, що закріплені в цьому документі.

Виникає питання: чому настільки важливий документ спочатку мав лише морально-політичне значення і в ньому спеціально підкреслювалося, що закріплені права перш за все зобов'язували інститути, а не держави. Відповідаючи на це питання, слід вказати на те, що каталог прав і свобод людини, які закріпила Хартія, істотно відрізнявся від традиційного для міжнародного і конституційного права. Це в першу чергу стосувалося досить широкого переліку економічних і соціальних прав, а також тих прав, які виникали у осіб у зв'язку з функціонуванням єдиного ринку. Як відомо, не всі, навіть найрозвиненіші, держави здатні узяти на себе чіткі конституційні зобов'язання із забезпечення соціально-економічних прав. Тому в разі надання Хартії сили міжнародного договору держави-члени вимушені

¹ Конвент із підготовки Хартії був скликаний в грудні 1999 р. В його складі були представники законодавчої і виконавчої влади різних рівнів: 45 парламентарів (15 депутатів Європарламенту і 30 національних депутатів — по два від кожної держави-члена Європейського Союзу) і 15 представників голів держав або урядів країн-учасниць плюс один представник керівника Європейської комісії. З дорадчим голосом в роботі Конвента брали участь також два спостерігачі від Суду Європейських співтовариств і стільки ж від Ради Європи.

були б пройти через стадію його ратифікації в національних парламентах (а в деяких країнах — референдуму), що значно затягнуло б процес вступу Хартії в силу.

Європейський конвент.

Не встиг набрати чинності Ніщський договір, а вже в грудні 2001 р. на Європейській Раді в Лаахенах була прийнята Декларація про майбутнє Європейського Союзу, в якій було заплановано скликання Конвенту для підготовки наступної міжурядової конференції. Вже в лютому 2002 р. в Брюсселі почав роботу Конвент про майбутнє Європейського Союзу, метою якого стала розробка і пропозиція наступної міжурядової конференції нової редакції засновницького договору, покликаною врегулювати діяльність Європейського Союзу після закінчення його розширення. Конвент мав нетиповий для міжнародної практики склад членів, що повинне було забезпечити майбутньому документу максимальну легітимність і підтримку з боку громадян ЄС. 105 членів Конвенту представляли глав держав і урядів держав-членів і країн-кандидатів на вступ, національні парламенти держав-членів, а також Європейський Парламент і Європейську Комісію. Крім того, важливу роль грали представники організованого громадянського суспільства — неурядових організацій, наукових установ, профспілок і асоціацій окремих галузей економіки. Головою був обраний Валері Жіскар д'Естен, колишній президент Франції.

Робота Конвенту завершилася 10 липня 2003 консенсусним схваленням проекту Договору про введення Конституції для Європи¹. Головне завдання договору, який повинен був замінити установчі договори Співтовариств і Союзу, полягало в спрощенні структури Союзу, посиленні його легітимності і наближенні його до громадян. Проект дістав схвалення голів держав і урядів держав-членів.

¹ Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 // Official Journal. — 18.07.2003. — № C169.

П'яте розширення.

1 травня 2004 р. сталося безпрецедентне за масштабом розширення кількісного складу держав-членів ЄС: відповідно до Договору, укладеного 16 квітня 2003 р. в Афінах, до Європейського Союзу вступили десять держав Центральної, Східної і Південної Європи (Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія). Вступ до Європейського Союзу Болгарії і Румунії був відкладений на пізніший термін.

Європейська Конституція.

Міжурядова конференція з розробки тексту нової угоди почала роботу в жовтні 2003 р. у Римі і завершилася 18 червня 2004 р. затвердженням тексту Договору про запровадження Конституції для Європи (далі — Конституційний договір) на саміті Європейської Ради в Салоніках. Власне ідея створення загальної європейської конституції належала політичним елітам ЄС. Вже в кінці 90-х рр. європейські парламентарі заявили, що існування такого альянсу, як Європейський Союз, на основі набору угод і договорів є некоректним, тому розробка єдиного Основного Закону уявлялася необхідною і такою, що мала сприяти координації роботи в рамках ЄС. З самого початку автори Основного Закону ставили перед собою головну мету — зробити ЄС зрозумілим для громадян. Прийняття Конституції Європейського Союзу повинно було стати якісно новим етапом європейської інтеграції, значно підсилити роль та повноваження інституцій Європейського Союзу і логічно продовжити кампанію розширення ЄС. Крім того, передбачалося, що Конституція охопить усі раніше підписані договори і тим самим цей єдиний документ зможе полегшити розуміння законодавчої бази ЄС. Конституція повинна була зміцнити парламентську демократію, забезпечити прозорість і побудову правової держави, закріпити основоположні права, підвищити дієздатність загальноєвропейських інституцій у внутрішній- і зовнішньополітичній діяльності.

Проект Конституції ЄС вносив значні зміни до інституційної структури Європейського Союзу (введення посад президента і міністра закордонних справ ЄС, європейського прокурора, рефор-

мування складу Європейської Комісії, наділення Європейського Парламенту додатковими функціями). Документ розмежовував сфери компетенції Європейського союзу і держав-членів з передачею у відання наднаціональних органів значних повноважень¹. Договір закріплював принцип ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів, передбачав перетворення системи європейської безпеки (створення федеральної структури європейської безпеки, що стоїть над аналогічними структурами окремих держав-членів), а також включав Хартію основних прав.

29 жовтня 2004 р. в Римі представники 25 держави-членів урочисто підписали текст Конституційного договору. Держави-учасниці запланували завершити ратифікаційні процедури протягом двох років з тим, щоб Договір набрав чинності вже 1 листопада 2006 р. У більшості держав-членів документ повинні були ратифікувати національні парламенти. Проведення референдумів було передбачене в десяти державах². Станом на 19 травня 2006 р. завершили ратифікаційні процедури п'ятнадцять держави-членів³. Референдуми були проведені лише в чотирьох країнах: з позитивними результатами в Іспанії (20 лютого 2005 р.) і Люксембурзі (10 липня 2005 р.); негативними — у Франції (29 травня 2005 р.) і Нідерландах (1 червня 2005 р.). Це спричинило припинення процесу ратифікації в останніх державах-членах. Європейська Рада, що відбулася в червні 2005 р., прийняла рішення про призупинення ратифікаційного процесу⁴.

¹ Constitution approved by the EU Parliament [Electronic resource] // Demistifying the EU Constitution [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.eu-constitution.typepad.com>

² В Данії, Ірландії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Португалії, Соединенном Королевстве, Франції, Чехії.

³ Литва (11.11.2004 р.), Угорщина (20.12.2004 р.), Словенія (01.02.2005 р.), Італія (06.04.2005 р.), Греція (19.04.2005 р.), Словаччина (11.05.2005 р.), Іспанія (19.05.2005 р.), Австрія (25.05.2005 р.), Німеччина (27.05.2005 р.), Латвія (01.06.2005 р.), Кіпр (30.06.2005 р.), Мальта (06.07.2005 р.), Люксембург (25.10.2005 р.), Бельгія (08.02.2006 р.), Естонія (09.05.2006 р.).

⁴ Кавешников, Н. Конституционный кризис в ЕС / Н. Кавешников // Европейский союз : факты и комментарии. — 2005. — № 40. — Март—май [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html

Негативне голосування у Франції і Нідерландах, не дивлячись на ратифікацію Конституції в 18 державах-членах, стало результатом поєднання незадоволеності як загальними тенденціями розвитку Європейського Союзу і зниженням його ефективності, так і внутрішньополітичними проблемами у кожній з країн¹. Виборці порахували надмірну централізацію ряду напрямів загальної політики ЄС загрозою національному суверенітету. Стурбованість викликали лібералізація ринків товарів і послуг, а також можливість припливу дешевої робочої сили і кримінальних угруповань, а отже, і зниження рівня соціальної захищеності.

З часу відхилення проекту Конституції ЄС і аж до кінця 2007 р. висувалося чимало варіантів відродження документа. Протягом 2007 р. Європейський Союз під головуванням спочатку Німеччини, а згодом Португалії вів підготовку нормативного акта, який був покликаний замінити нератифікований проект Конституції ЄС. Новий базовий договір повинен був врахувати реалії Європейського Союзу, кількість членів якого до 2007 р. зросла з 15 до 27 країн. У цих умовах головною проблемою стала необхідність політичного і інституційного реформування ЄС, не пристосованого до управління 27 державами-членами. Результатом довгих пошуків шляхів інституційних перетворень і політичних змін Європейського Союзу стала розробка Договору про реформу (Лісабонського договору). Новий установчий договір був підписаний лідерами усіх держав-членів ЄС 13 грудня 2007 р. в Лісабоні.

Шосте розширення.

25 квітня 2005 р. в Люксембурзі був підписаний Договір про вступ до ЄС Болгарії і Румунії. Після виконання усіх вимог державами-кандидатами і позитивного висновку Комісії 1 січня 2007 р. відбулося урочисте приєднання нових держав до Європейського Союзу.

Слід зауважити, що на засіданні Європейської Ради ще в червні 2003 р. в Салоніках було прийнято рішення про прийнят-

¹ Макарьев, В. Кризис вокруг провала Конституции ЕС [Текст] / В. Макарьев // Компас. — 2005. — № 52. — С.22–25.

тя в ЄС держав Західних Балкан за тих умов, якщо вони відповідатимуть критеріям вступу. Перспектива вступу на той час розглядається як єдиний засіб, що дозволяє здолати наслідки міжетнічних конфліктів на Балканах. Нині шість держав мають статус кандидата: Ісландія (подала заявку в 2009 р.), Македонія (у 2004 р.), Сербія (у 2009 р.), Туреччина (у 1987 р.), Хорватія (у 2003 р.) і Чорногорія (у 2008 р.), при цьому Македонія і Сербія ще не почали переговори щодо приєднання. Останні держави Західних Балкан підписали Угоду про стабілізацію і асоціацію, яка вже набрала чинності для Албанії, Македонії, Хорватії і Чорногорії і, яка, зазвичай, передуює подачі заявки на членство. Албанія подала заявку про вступ в квітні 2009 р., але Європейська Комісія ще не винесла щодо неї ухвали. Варто відзначити, що Чорногорія є другою після Хорватії за рівнем відповідності Копенгагенським критеріям, і, згідно з припущеннями експертів, її вступ може відбутися до 2014 р.

Продовження конституційного процесу. Лісабонський договір.

На 2006 р. планувалося відкрити нову сторінку в історії ЄС. Але цього не сталося. Як вже наголошувалося, пропонувалися багаточисельні можливі варіанти виходу з конституційної кризи¹. Попередня практика реформування Союзу показала, що державам-членам кожного разу (ЄЄА, Маастрихтський договір) вдавалося розблокувати процес. Проте провал ратифікації Конституційного договору поставив перед розширеним Союзом нове завдання — продовжити реформи з максимально можливим врахуванням вимог як невеликих, так і великих держав-

¹ Передбачалося, наприклад, прийняття європейської конституції «по частинах» шляхом укладання міжурядових угод або схвалення її окремих сегментів національними парламентами у вигляді законів. Зокрема, це стосувалося «другої опори» — загальної зовнішньої політики і політики безпеки, в рамках якої передбачалося досягнення найбільшого прогресу, — створення загальноєвропейського дипломатичного корпусу на чолі з Міністром закордонних справ Союзу (Н. Кавешников // Європейський союз : факти і коментарі. — 2005. — № 40. — березень—травень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html)

членів¹. В зв'язку з цим було вирішено вилучити з тексту Конституції ЄС ті положення, які не влаштовували ті або інші країни, позбавитися «конституційного» пафосу, щоб не дратувати прибічників державного суверенітету, і представити новий документ як щось технічне, не варте широкої суспільної дискусії. По суті, Лісабонський договір — це «полегшений варіант» Конституційного Договору. Договір про реформи (офіційна назва — Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз і Угоди про освіту Європейського Союзу (Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community))², підписаний 13 грудня 2007 р., замінив собою проект Європейської конституції. Він є доповнюючим і уточнюючим до вже існуючих основних правових актів ЄС. У цьому його істотна відмінність від Конституції, яка повинна була замінити собою попередні установчі європейські угоди. Таким чином, статус документа був змінений — не Основний Закон, а міждержавна угода.

Спочатку було зрозуміло, що Лісабонський договір може стати предметом політичної боротьби усередині держав-членів. Щоб уникнути можливих майбутніх провалів ратифікації планувалося, що в 2008 р. ратифікація Договору в 27 державах-членах пройде в національних парламентах і лише в Ірландії, у відповідності до її Конституції, буде проведений референдум. Труднощі з ухваленням Лісабонського договору виникли саме в Ірландії, де сталонеобхідним проведення навіть двох референдумів — в червні 2008 і в жовтні 2009 р., а також в Чехії, де для його ратифікації потрібно було отримати схвалення не менше як 3/5 депутатського корпусу парламенту, що відбулося 6 травня 2009 р.

¹ McManamara, S. The EU Constitution: Will Europe force a Way Forward? / S. McManamara [Electronic resource] // The Heritage Foundation [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1991.cfm>

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 / Official Journal of the European Union — 2007/C 306/01 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:en:HTML>

(13 листопада 2009 р. Договір був підписаний Президентом Чехії). У результаті Лісабонський Договір набрав чинності 1 грудня 2009 р.

Серед відмінностей Лісабонського договору від Конституції — відсутність згадки про атрибути державності — символах Європейського Союзу: прапорі і гімні¹. Та і сама символічна назва Конституція була скасована, щоб ЄС не асоціювався з державою. У Лісабонський договір не була включена Хартія про права людини, яка була II частиною конституційного договору, хоча посилення на цей документ містяться в Договорі. Частково таке рішення стало реакцією на позицію Великобританії, яка отримала гарантії того, що Хартія, яку вона не підписала, не може бути використана Судом ЄС для зміни британського трудового законодавства. Окрім цього, Великобританія отримала право ведення самостійної зовнішньої політики і дотримання власних норм в галузі податкової, трудової політики, а також в питаннях імміграції, візової політики і надання притулку. До Великобританії приєдналася і Ірландія. Для досягнення консенсусу про остаточний зміст договору виявилось необхідним передбачити декілька виключень для низки країн ЄС. До цього списку увійшли Польща (добилася відстрочення нової системи ухвалення рішень подвійною більшістю), Італія (добилася додаткових місць в Європейському Парламенті, унаслідок чого її квота дорівнює британській та французькій), Данія (обумовила ряд сфер внутрішньої політики, в яких діятиме без опори на досягнення Союзу), Болгарія, Великобританія і Ірландія. Однією із важливих змістовних відмінностей двох документів стало введення в Лісабонський договір статті про процедуру виходу зі складу ЄС. Стаття, відома під назвою «Яннітський механізм», була включена в договір на вимогу Польщі. Вона дає можливість декільком країнам ЄС уповільнити ухвалення рішення в Раді. Якщо проти рішення виступає певна

¹ Все це повинно було сприяти формуванню у населення почуття європейської ідентичності. Однак навіть невинна символіка здалася небажаною: лише 16 держав ЄС, особливо відданих європейській ідеї, в окремій декларації заявили, що будуть вважативказані гімн, прапорі девіз символами Європейського Союзу.

кількість держав, то голосування не проводиться, а переговори продовжуються ще якийсь розумний час. Це дає можливість декільком країнам ЄС уповільнити ухвалення рішення, навіть якщо ці країни не утворюють блокуючу меншість.

Слід зазначити, що, на відміну від Конституції, в тексті Лісабонського договору відсутній давно визнаний теорією і практикою функціонування ЄС принцип верховенства права ЄС¹. Крім того, Лісабонський договір, формально зберігаючи принцип інституційного балансу між наднаціональними і міжурядовими елементами, зміщує центр впливу у бік міжурядових інститутів: Європейської ради і Ради міністрів².

Серед інших важливих реформ, передбачених Лісабонським договором, слід назвати наступні:

1) скасована створена в Маастрихті триопорна будова ЄС³ і відповідно припинили існування Європейське співтовариство і Евратом. Європейський Союз став єдиною інтеграційною структурою, отримав статус юридичної особи і набув міжнародної правосуб'єктності;

2) Договір закріпив чіткий і вичерпний перелік предметів відання Європейського Союзу, вносячи чіткість до одного з найскладніших питань інтеграції. При складанні цього переліку істотну роль відіграла стурбованість ряду держав у зв'язку з безпрецедентним розширенням повноважень ЄС. Проте, на думку

¹ Максимум, на що погодилися євроскептики, – згадати його в окремій декларації, та й то у вельми нечіткому формулюванні: «згідно з прецедентним правом Суду ЄС, що сформувалося, договори і право, прийняте Союзом на основі договорів, мають пріоритет над правом держав-членів на умовах, встановлених названим прецедентним правом».

² Dougan, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts [Текст] / M. Dougan // Common Market Law Review. – 2008. – Vol. 45. – P. 617–703.

³ Хоча Європейський Союз став більш єдиним з точки зору функціонування, відмова від трьох опор не скасовує в ЄС різноманітності методів урядування, яка особливо розгорталася у 90-ті роки. Договірвиокремлює біля 30 сфер компетенції. Таким чином реально ЄС складався не із трьох опор, а із 20-30 опор; Усі вони в тому чи іншому ступені збережені. Суд ЄС як і раніше позбавлений компетенції у сфері СЗППБ/ЄПБО і суттєво обмежений у можливості контролювати дії держав-членів, які є наслідком реалізації комунітарних зобов'язань із підтримання порядку, безпеки і законності.

фахівців, розроблена класифікація повноважень вносить ясність, але не веде до фундаментального перерозподілу компетенцій. Більше того, автори Лісабонського договору не впоралися навіть із завданням щод більш чіткого розмежування повноважень між ЄС і державами-членами¹;

3) Європейська Рада набула статусу інституції ЄС. Хоча вона і виведена за рамки законодавчого процесу, її рішення з політичних декларацій фактично перетворюються на нормативні акти ЄС. Ці рішення тепер приймаються не консенсусом, а голосуванням;

4) Договір скасував систему щопіврічної ротації головування в ЄС і замість неї заснував пост голови Європейської Ради (його часто помилково називають президентом Європейського Союзу), що обирається на 2,5 роки²;

5) Договір вніс зміни, що стосуються європейської зовнішньої політики. Зміцнення СЗППБ є необхідною умовою перетворення ЄС в «силу, що прагне змінити напрям світової політики... і обмежити глобалізацію моральними рамками»³. У зв'язку з цим можна констатувати, що ідея Конституції стосовно об'єднання функцій зовнішньої політики і безпеки і єврокомісара по зовнішніх зв'язках і політиці сусідства в руках однієї особи (яка отримує посаду заступника голови Єврокомісії) залишилася незмінною. Правда, слід обмовитися, що ця особа займає посаду не міністра закордонних справ ЄС, як передбачалося в Конституції, а Верховного (у деяких перекладах Високого) представника із зовнішньої політики і політики безпеки. У його підпорядкування переходить

¹ Кавешников, Н. Ю. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС [Текст] / Н. Ю. Кавешников // Актуальные проблемы Европы. – 2010. – № 2. – С. 54–76.

² Ця реформа, як і більшість інших у Європейському Союзі, не відрізняється послідовністю: зберігається ротація головування у Раді міністрів. Яким чином ці дві керівні структури будуть координувати свою діяльність, покаже майбутнє. Запровадження посади голови Європейської ради створить і іншу проблему: він неодмінно перетягне на себе частину функцій Голови Європейської комісії і в цілому може ослабити Комісію.

³ European Council. Laeken Declaration on the Future of the European Union, Laeken, 14 and 15 December 2001 [Текст] // SN 300/1/01 REV 1.

служба зовнішніх відносин, охоплюючи усі посольства ЄС в третіх країнах і при міжнародних організаціях (делегатії Єврокомісії перетворюються в посольства). Він постійно головуватиме в Раді міністрів закордонних справ. Щоправда, Високий представник одночасно підпорядкований голові Комісії і Європейській Раді, що може істотно ускладнити його діяльність.

Загальна зовнішня політика і політика безпеки здійснюються, як і раніше, у форматі міжурядової співпраці. Проте в цій сфері сталися серйозні зміни. Лісабонський договір не лише передбачає можливість в майбутньому формування загальної оборони, але і вводить положення про обов'язковість спільних дій з відвернення можливої агресії щодо однієї з держав-членів. Проте, враховуючи серйозні розбіжності із цілого ряду зовнішньополітичних питань, розвиток СЗППБ/ЄПБО, швидше за все, йтиме у форматі постійної структурованої співпраці, тобто за участю не всіх 27 країн ЄС. В цілому проведені реформи породжують надію, що зовнішня політика ЄС стане якщо не єдиною, то більш узгодженою, що, за інших рівних умов, сприятиме посиленню ролі ЄС в світі¹;

6) Договір, у відповідності до реформ, що поступово проводяться, стосовно посилення демократичної легітимності ЄС, підвищив роль Європейського Парламенту в законодавчому процесі. Так звана загальна законодавча процедура, яка раніше іменувалася процедурою спільного ухвалення рішення, застосовуватиметься приблизно до 80 переданих в компетенцію ЄС питань. Крім того, Європейський Парламент отримав право, як рівний з Радою міністрів, брати участь в ухваленні бюджету ЄС;

7) підвищенню прозорості і легітимності діяльності ЄС сприяє введений в правопорядок ЄС інститут участі національних парламентів в процесі ухвалення рішень в рамках інтеграційного об'єднання. Вони отримують можливість здійснювати моніторинг законодавчих пропозицій Комісії з метою контролю за дотриманням принципу субсидіарності. Якщо протягом

¹ Кавешников, Н. Ю. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС [Текст] / Н. Ю. Ковешников // Актуальные проблемы Европы. – 2010. – № 2. – С. 73.

восьми тижнів після оприлюднення пропозиції Комісії більше третини парламентів країн ЄС заявляють, що вона не відповідає принципу субсидіарності, і нададутьцього обґрунтування, таку пропозицію потрібно буде переглянути (так званий механізм «жовтої картки»);

8) Лісабонський договір запроваджує новий інструмент залучення громадян до ухвалення рішень — так звану «ініціативу громадян», метою якої є наближення діяльності інститутів ЄС до громадян, які вперше отримують можливість безпосередньо висловлюватися щодо законотворчого процесу в Європейському Союзі. У договорі передбачено, що «як мінімум один мільйон громадян, які є громадянами значного числа держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їх думку, потрібно прийняти правовий акт Союзу задля виконання договорів»;

9) Лісабонський договір спрощує процедури ухвалення рішень в ЄС. У Раді міністрів більше питань повинні вирішуватися за допомогою голосування кваліфікованою більшістю голосів замість процедури одноголосного ухвалення рішень. Це робить реалізацію необхідних заходів швидшою і ефективнішою. Починаючи з 1 листопада 2014 р.¹ голосування кваліфікованою більшістю означатиме, що рішення Ради вимагає підтримки 55 % держав-членів, що представляють не менше 65 % населення ЄС. Така система забезпечує прийнятому рішенню подвійну легітимність. Будь-які пропозиції з поширення голосування кваліфікованою більшістю на нові сфери діяльності ЄС здійснюються в рамках чітких правил. Кожна держава-член повинна погодитися з будь-якою з таких змін, але при цьому правом вето володіють національні парламенти. Розширення сфери голосування кваліфікованою більшістю було однією з найбільш значущих тенденцій розвитку ЄС в 90-і роки. Ця тенденція була обумовлена синхронною дією двох чинників. По-перше, Маа-

¹ В повну силу цей механізм почне працювати тільки після 2017 р. (в 2014- 2017 р.р. будь-яка країна може вимагати застосування не «подвійну більшість», а правила Ніцького договору).

стрихтський і (у меншій мірі) Амстердамський договори значно розширили компетенцію Союзу. По-друге, вже в ЄС-12/15 держав-членів стала очевидною неможливість ефективної політики на основі одноголосного ухвалення рішень. Положення могло ще більше загостритися після розширення — 25-27 державам досягти компромісу майже зовсім нереально. Якби сфера голосування кваліфікованою більшістю не була розширена, це означало б, по суті, скорочення компетенції Співтовариства, оскільки при збереженні принципу одноголосності багатьма його повноваженнями не можна було б скористатися¹. Слід зазначити, що на сьогодні процедура ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів поширилася ще на 51 сферу². При цьому вирішення питань в таких важливих галузях політики, як оподаткування і оборона, і надалі вимагатимуть однастайності у голосуванні;

10) окрім вже названих інституційних реформ Договір спочатку передбачав такий необхідний для підвищення ефективності діяльності ЄС захід, як реформа Комісії. Проте через провал першого референдуму в Ірландії ця реформа була скасована. Фактично Лісабонський договір вводить в діяльність Комісії лише одну значну зміну: голова Комісії отримує *de -jure* повну свободу в розподілі портфелів членів Комісії. Проте *de -facto* він, як і раніше, зв'язаний політичними міркуваннями і необхідністю враховувати «побажання» держав-членів;

11) Лісабонський договір на відміну від Маастрихтського, передбачив можливість повернення повноважень на національний рівень, який розглядається, з одного боку, як гарантія збереження суверенітету держав-членів, а з іншої — як крок назад в здійсненні подальшого розвитку інтеграції;

¹ Кавешников, Н. Ю. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС [Текст] / Н. Ю. Ковешников // Актуальные проблемы Европы. — 2010. — № 2. — С. 59.

² Незмінними залишилися класичні «червоні лінії» — зокрема, право вето зберігається у сфері СЗППБ/ЄПБО, соціальній політиці, податковій політиці, у питаннях боротьби з фінансовими порушеннями, у співробітництві з питань кримінального права і ключових аспектах екологічної політики.

12) у Договорі вперше деталізовані питання енергетичної політики. ЄС має право визначати цілі, які включають успішніше функціонування енергетичного ринку, постачання енергоресурсів і розробку альтернативних джерел енергії. Союз відповідальний за формування і імплементацію програм із досліджень і розробок в цій області (хоча тут його компетенція стикається з компетенцією національних урядів). Договір у жодному випадку не спрямований на обмеження права держав-членів здійснювати необхідні заходи щодо забезпечення постачань енергоресурсів.

Лісабонський договір також містить важливі положення, які спрямовані на боротьбу з глобальною зміною клімату, які набувають пріоритетного значення в ЄС. Союз повинен «здійснювати заходи на міжнародному рівні по боротьбі із регіональними і глобальними проблемами довкілля, в першу чергу — зі зміною клімату» Політика Союзу в енергетичному плані повинна проводитися «відповідно до необхідності зберегти і поліпшити довкілля».

Таким чином, очевидно, що Лісабонський договір, як власне і Маастрихтський, став компромісом в спробах зберегти динаміку інтеграції в ЄС, але при цьому не переходить до федерального принципу¹.

Підводячи підсумок, можна зробити висновок про те, що інституційна реформа ЄС ще далека від завершення. Слід нагадати, що вже наступного дня після підписання Лісабонського договору керівники держав-членів на саміті Європейської Ради в Брюсселі прийняли рішення заснувати незалежну експертну групу під керівництвом Ф. Гонсалеса із розгляду проектів нових напрямів розвитку і реформування Європейського Союзу, але вже в довгостроковій перспективі — на 2020–2030 рр. Мандат експертної групи містив більше десяти стратегічних сфер, проблем і завдань європейської інтеграції, а саме: посилення і модернізація європейської моделі, яка «поєднає економічний успіх

¹ Лукьянов, Ф. Мир меняет кожу / Ф. Лукьянов [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.worldcrisis.ru/>

і соціальну солідарність»; підвищення конкурентоспроможності ЄС; верховенство права; стійкий розвиток Союзу в цілому; стабільність на світовій арені і боротьба з глобальною нестабільністю; міграція; енергетика; захист клімату; міжнародна злочинність і тероризм. У 2014 р. наберуть чинності останні (відстрочені) положення Лісабонського договору, у тому числі норми, що стосуються порядку, і кількісного складу Комісії. А це означає, що прийде час серйозно замислитися про нову інституційну реформу Європейського Союзу. Окрім цього, економічна криза, яка торкнулася більшою чи меншою мірою всіх країн ЄС і поставила під загрозу не лише існування ЄВС, але і подальше поглиблення інтеграційних процесів у Європі, змусила держави ЄС по-новому оцінити можливості вироблення нових спільних рішень, що стосуються політики Союзу в різних сферах в майбутньому, з метою збереження як позитивного іміджу європейського інтеграційного об'єднання на світовій арені, так і підтримки його авторитету у власних громадян.

РОЗДІЛ 8

Вплив суду Європейського Союзу на розвиток права та інститутів ЄС

Суд Європейського Союзу (далі — Суд ЄС) займає особливе місце серед інститутів Союзу. Раду ЄС, Європейську Раду, Комісію та Парламент можна назвати політичними інститутами, Рахункову палату та Європейський центральний банк — незалежними органами фінансового контролю, а Суд — по суті функціональний неполітичний орган з виключною юрисдикцією¹. Визнання обов'язкової юрисдикції Суду віднесено до числа обов'язкових умов членства в ЄС, а широка компетенція відкриває перед ним великі можливості практичного впливу на функціонування і розвиток Союзу. Адже історичний розвиток ЄС в цілому, його інститутів, а також держав-членів, об'єднаних загальною пан-Європейською ідеєю, вимагає постійного вдосконалення правового регулювання, регламентації повноважень різних інститутів ЄС, формування структури та системи права ЄС, саме чим і займається Суд. Тому вивчення практичної діяльності Суду ЄС дозволяє вивчити етапи формування самої ідеї об'єднання Європи, безпосередньо Союзу, а також виявити роль Суду в розвитку права та інститутів ЄС.

¹ У контексті цієї глави, використовуючи термін «діяльність Суду ЄС», ми будемо розуміти діяльність всіх трьох ланок судової системи Європейського Союзу в сукупності, а саме: Суду Європейського Союзу, Загального суду та Трибуналу з питань цивільної служби Європейського Союзу. Хоча, безумовно, найбільший вплив на право та інститути ЄС має саме головне ланка судової системи ЄС — Суд Європейського Союзу через найбільш широку юрисдикцію.

Складність функціонування ЄС полягає в тому, що поряд із правовою системою Союзу існують національні правові системи держав-членів. Суд ЄС своєю діяльністю допомагає вирішити цю колізію, розробляючи принципи функціонування різнорівневих систем. Суд ЄС у своїй практиці послідовно відстоює ідеї примата загального інтересу ЄС над індивідуальними потребами держав-членів, розмежування компетенції між органами ЄС та національними урядами, незворотність делегування повноважень органам ЄС і передачі частини державного суверенітету до Союзу.

Доцільно пригадати, що саме Суд ЄС встановив концепцію автономного правопорядку Союзу (яка спочатку розвитку європейської інтеграції стосувалася правопорядку Європейських співтовариств, а із заснуванням Європейського Союзу розпочала застосовуватися також до його правопорядку). Прийнявши у 1963 р. основоположне рішення по справі *Van Gend en Loos*, Суд ЄС зазначив: «Співтовариство представляє собою новий міжнародний правопорядок, на користь якого держави обмежили свої суверенні права в деяких сферах та суб'єктами котрого є не тільки держави-члени, але і їх громадяни»¹. Тобто спочатку Суд визначив право Співтовариства як новий правопорядок, але міжнародний. У подальшому, при поглибленні інтеграції, Суд почав розвивати концепцію все більшої автономності цього правопорядку від міжнародного, так би мовити, розвивати його природу *suī generis*. Так вже у 1964 р. у рішенні по справі *Costa v. E.N.E.L.* Суд зазначив: «На відміну від міжнародних договорів Договір про ЄЕС створив свій власний правопорядок, який після вступу в силу Договору став інтегральною частиною правових систем держав-членів...»². Таким чином практика Суду ЄС підкреслює унікальність природи інтеграційного права та його відокремленість від міжнародного та національного права. Суд

¹ Case 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* // *European Court Reports*. – 1963. – P. 1.

² Case 6/64, *Flamino Costa v. E.N.E.L.* // *European Court Reports*. – 1964. – P. 585.

ще неодноразово констатував, що Договір про Європейське Співтовариство (потім Договір про ЄС, а зараз Договір про функціонування ЄС) є «конституційною хартією Співтовариства, заснованою на верховенстві права»¹, або ще більше — «внутрішньою конституцією Співтовариства»².

Формування ЄС як наднаціонального об'єднання з унікальною правовою природою стало можливим завдяки тому, що Суд ЄС вивів й обґрунтував принцип верховенства спочатку права Європейського Співтовариства, а потім і Союзу над національним законодавством держав-членів і затвердив його як вищий принцип, який регулює співвідношення права ЄС із національними правовими системами. З самого початку принцип верховенства права Співтовариства не був закріплений в установчих договорах, що становило проблему, оскільки не в усіх правових системах держав-членів був закріплений примат європейського або міжнародного права. Через це така держава-член могла шляхом прийняття більш пізнішого національного законодавчого акту скасувати дію, наприклад, деяких положень установчих договорів, які по суті є міжнародними договорами та на них в цій частині розповсюджується принцип *lex posterior derogate legi priori*. У відповідь на цю загрозу Суд ЄС у 1964 р. виніс своє відоме рішення по справі *Costa v. E.N.E.L.*, яке говорило: «Передача державами від своїх правових систем правовій системі Співтовариства прав та обов'язків, які виникають на підставі установчого договору, веде за собою постійне обмеження їх суверенних прав, над котрими не можуть превалювати жодний послідовний односторонній акт, який несумісний із основами Співтовариства»³.

Послідуюча практика Суду ЄС ввела основоположний принцип верховенства в постійне користування державами-членами,

¹ Case 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament* // European Court Reports. — 1986. — P. 1339.

² Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* // European Court Reports. — 1977. — P. 741.

³ Case 6/64, *Flamino Costa v. E.N.E.L.* // European Court Reports. — 1964. — P. 585.

як такий, що впливає із самої природи права Співтовариства, а в рішенні по справі *Simmenthal* він ще раз, але вже більш чіткими положеннями закріпив пріоритет права Співтовариства, а саме: «У відповідності до принципу пріоритету права Співтовариства, співвідношення між приписами установчого договору та актами інститутів, що підлягають безпосередньому застосуванню, з одного боку, та національним правом, з іншого боку, є таким, що з моменту вступу і силу даних положень вони не тільки автоматично роблять такою, що не підлягає застосуванню будь яку діючу норму національного права, яка їм протирічить, але також перешкоджає законному прийняттю нових національних законодавчих актів, у тій мірі, в якій вони будуть несумісними із приписами Співтовариства»¹. Тобто Суд встановив, що невідповідність національного права праву Співтовариства повинна не тільки призводити до автоматичного незастосування першого, але й запобігати прийняттю нових національних законів, які б були невідповідні нормам наднаціонального права. Такі висновки призвели до підвищення ефективності всієї правової системи ЄС та допомогли виконанню державами-членами своїх зобов'язань у межах Союзу. На практиці, звичайно, реалізувати ці положення можуть лише відповідні національні інститути, але за їх діяльністю йде постійний контроль. Хоча головним стимулом виконання цього принципу є основна мета ЄС — економічна інтеграція та міць об'єднаної Європи. Процес економічної інтеграції був би набагато довший та менш ефективний, якби держави-члени нехтували пріоритетом норм права Співтовариства.

Крім того, рішення по справі *Simmenthal* закріпило примат інтеграційного права навіть над конституціями держав-членів. Суд ЄС ще раз підкреслив, що праву Співтовариства, яке має автономний характер, не може бути протиставлений нормативний акт внутрішнього права, якою б не була його природа, включаючи і національні конституції, інакше було б поставлене

¹ Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* // *European Court Reports*. — 1978. — P. 629.

під сумнів саме правове підґрунтя інтеграційного правопорядку. Інше ставило би під сумнів саму правову базу інтеграційного правопорядку та пан-європейської ідеї. Говорячи про право Співтовариства, Суд мав на увазі не тільки установчі договори, але й вторинне право, тобто акти інститутів або угоди із третіми сторонами в незалежності від того були вони прийняті до чи після прийняття національної норми.

Практика Суду ЄС допомогла сформулювати принцип, згідно з яким примат інтеграційного права не означає автоматичну відміну національних норм, які не відповідають праву ЄС, а лише те, що ці норми не можуть підлягати застосовуванню. Це відбувається тому, що Суд ЄС не має повноважень тлумачити або скасовувати національне законодавство держав-членів. Обов'язок анулювати цю норми покладений на державу, яка прийняла її¹. Треба відмітити, що спочатку деякі держави не сприйняли концепцію верховенства права Співтовариства, але згодом усі держави — члени ЄС схвалили її.

Слід ще раз зауважити, що, говорячи про принцип верховенства права Співтовариства над національним правом держав-членів, ми повинні розуміти, що зі вступом в силу Лісабонського договору, цей принцип почав застосовуватися до права ЄС (теж саме можна сказати і про принцип прямої дії). Крім того, важливим є те, що всі держави-члени при розробці Лісабонського договору підписали Декларацію № 17 про верховенство, в якій закріплений принцип верховенства права ЄС над правом держав-членів. Хоча Декларація не має обов'язкової сили, але принцип верховенства закріплений в ній саме в такому вигляді, яким від був виведений Судом ЄС своєю практикою.

Наступний базовий принцип, який був виведений Судом ЄС і котрий став важливою рисою норм права ЄС (спочатку лише права Співтовариства) є принцип їх прямої дії. Цей принцип означає, що вищеназване право діє на всій території Союзу та для всіх суб'єктів, тобто воно розповсюджується на держави-

¹ Див.: Case 167/73, *Commission v France* // *European Court Reports*. — 1974. — P. ECR 359.

члени, інститути ЄС і головне — надає права фізичним та юридичним особам. Треба відмітити, що пряма дія норм не є характерною для міжнародного публічного права, оскільки, як вирішив Міжнародний Суд ООН, сторони міжнародного договору можуть за бажанням наділяти деякі його положення прямою дією¹, але це є виключення. В інтеграційному ж праві — це принцип, тож ми знов маємо справу з унікальністю правової системи ЄС.

Принцип прямої дії не закріплений в установчих договорах і його існування — це заслуга Суду ЄС. Вперше Суд обґрунтував принцип прямої дії в рішенні по вже згаданій справі *van Gend & Loos*, вказавши на те, що: «Право Співтовариства незалежно від законодавства держав-членів не тільки накладає обов'язки на приватних осіб, але також наділяє їх правами, котрі стають частиною їх правового надбання»². Ця справа стосувалася прямої дії положення установчого договору, але не зачіпало принципу дії вторинного права. Як відомо, ст. 288 Договору про функціонування ЄС закріплює, що тільки регламенти мають пряму дію. Своєю послідуючою практикою Суд ЄС у 70-х роках надав розширювальне тлумачення цього принципу задля забезпечення ефективності права ЄС та поширив його дію на акти інститутів, які спочатку не наділялися прямою дією, за тієї умови, що вони будуть відповідати ряду вимог. Такими вимогами є: норма, що надає права, повинна бути очевидною та недвозначною (тобто чіткий характер та ясне закріплення), вона має бути безумовною та її застосування не повинно залежати від видання іншої норми ЄС або державою-членом. Вищенаведені критерії названі Л. М. Ентіним «вимогами до реалізабельності»³.

Таким чином, принцип прямої дії може поширюватися не тільки на регламенти та певні положення установчих договорів,

¹ *Competence des tribunaux de Dantzig* // *Publicationes de la Cour permanente de justice*. — 1928. — Serie B. — No. 15. — P. 15-34.

² *Case 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* // *European Court Reports*. — 1963. — P. 1.

³ *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов.* / Под ред. Л.М. Энтина. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 62.

але й частково на інші акти. Відносно наділення прямою дією міжнародних договорів, то тут діє загальне правило міжнародного права, про яке ми вже говорили: сторони міжнародного договору можуть за бажанням наділяти деякі його положення такої характеристикою. Якщо сторони не визначили, яку дію будуть мати положення договору, то Суд ЄС вирішує це питання, враховуючи наміри та характер договірних відносин. Суд заявив: «Положення договору або угоди, яке укладено Співтовариством із третіми державами повинно мати пряму дію, якщо договір містить чіткі та ясні обов'язки та не потребує видання жодного додаткового зовнішнього акту»¹. Наприклад, такими можна вважати угоди про приєднання.

Принцип прямої дії норм права ЄС полягає, крім надання прав безпосередньо приватним особам ще й у тому, що акти органів Союзу не потребують затвердження парламентами держав-членів. Ці акти можуть зобов'язати країни-члени до вчинення певних дій без їх згоди, а національні суди повинні застосовувати ці норми без врахування можливого протиріччя з нормами національного законодавства. Значення принципу прямої дії полягає у тому, що право ЄС може діяти і в тих випадках, коли держава-член не виконає своє зобов'язання щодо імплементації права ЄС, що було підтверджено рішенням по справі *Francovich*, у якому Суд визначив: «держави-члени зобов'язані виплачувати компенсацію за збитки, заподіяні індивідам порушеннями права Співтовариства, за які вони несуть відповідальність»². Цей принцип встановлює найбільш вигідну для досягнення цілей ЄС взаємодію національного права держав-членів із наднаціональним правом.

Виходячи з наведеного, принципи верховенства права ЄС та його прямої дії можна назвати двома основоположними опорами всієї правової системи ЄС, що відіграють значну роль у розбудові більш тісного союзу між громадянами Європи. Наді-

¹ Case 12/86, *Demirel v Stadt Schwabisch Gmund* // *European Court Reports*. — 1987. — P. 3719.

² *Joined cases 6/90 та 9/90, 6/90, 9/90, Francovich and Others v Italian Republic* // *European Court Reports*. — 1991. — P. I-5357.

ляючи право ЄС прямою дією та верховенством, Суд ЄС розпочав процес конституціоналізації інтеграційного права¹. Науковці відмічають, що система ЄС — це «наднаціональне правове співтовариство, яке головним чином є продуктом юриспруденції Суду ЄС»². Під конституалізацією розуміється процес, за яким установчі договори еволюціонували від сукупності домовленостей, які були обов'язковими для держав, до правового режиму, котрий надає права та накладає обов'язки на всіх приватних осіб на території ЄС³. Тобто право ЄС — чи то первинне, чи то вторинне — може бути використане безпосередньо в національному правопорядку, в тому числі приватними особами. Крім того, ефективна реалізація цього права була покладена на національні суди, що призвело до зміни національною судовою практики, яка почала пристосовуватися до основних принципів права ЄС, а приватні особи стали відігравати активну роль у реалізації права ЄС в рамках національних правових систем.

Важливим етапом конституалізації права ЄС можна вважати встановлення Судом ЄС доктрини відповідальності держави, розробленої рішенням по вже згаданій справі *Francovich*. Ця доктрина є ілюстрацією принципу *ubi jus ibi remedium* та відповідно до неї держава повинна відшкодувати збитки, завдані індивідам порушен-

¹ Див: Комарова Т.В. Суд Європейських Співтовариств та конституціоналізація європейського права // Осінні юридичні читання: Тези доповідей та наукових повідомлень всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених (12-13 листопада 2008 р.). — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2008. — С. 131-134; Комарова Т.В. Вклад Суду ЄС у конституціоналізацію права Європейського Союзу // Політичні і правові проблеми становлення та розвитку держави на пострадянському просторі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 26 червня 2009 р.). — Харків: НДІ держ. Буд-ва та місц. самоврядування, 2009. — С. 18-22; Комарова Т. Вплив Суду ЄС на конституціоналізацію права Європейського Союзу // Європейське право. — 2012. — № 1. — С. 197-203.

² Joerges Ch. Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration // *European Law Journal*. — 1996. — Vol. 2, Is. 2. — P. 110.

³ Slaughter A.-M., Stone Sweet A., Weiler J.H.H. The European Court and National Courts — Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context. — Oxford: Hart Publishing, 1998. — P. 306.

ням права ЄС. У цих справах національні суди можуть присудити державі компенсувати індивідам їх втрати. Ця доктрина є важливим елементом ефективності правового порядку ЄС, оскільки не всі норми права ЄС мають пряму дію, а отже не всіма ними можуть скористатися приватні особи в національних судах для захисту своїх прав. Тим паче, як вже було відмічено, Суд ЄС підкреслює, що директиви не мають прямої «горизонтальної» дії, тож для надання приватним особам дієвого механізму захисту доктрина відповідальності держави є вкрай важливою.

У ряді своїх рішень Суд пояснив, що для настання відповідальності держави повинні існувати три умови: акт ЄС має надавати права індивідам, порушення цих прав державою має бути доволі серйозним та між збитками та порушенням має бути прямий зв'язок¹. Відповідальність може наставати за будь-які порушення будь-якої норми ЄС незалежно від того чи має норма пряму дію. Крім того, Суд прийняв унітарну концепцію щодо держави-порушниці, тобто відповідальність накладається на державу незалежно від того, яка гілка державної влади допустила порушення. Суд досить широко тлумачить і поняття виконавчої гілки державної влади, включаючи до неї як традиційні департаменти центральної влади, усі органи адміністрацій (мається на увазі й муніципальні органи²), так і конституційно незалежні органи, на які покладений обов'язок підтримувати публічний порядок та безпеку³, публічні органи влади, які надають медичне обслуговування⁴ та націоналізовані об'єкти про-

¹ Joined cases 46, 48/93, *Brasserie du Pkcheur v Germany* та *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others* // *European Court Reports*. – 1996. – Р. I-1034. Щодо проблеми існування прямого зв'язку між збитками та порушенням див.: *Anagnostaras G. Not as Unproblematic as You Might Think: the Establishment of Causation in Governmental Liability Actions* // *European Law Revue*. – 2002. – Vol. 27, Is. 6. – Р. 663-676.

² Case 103/88, *Fratelli Consanzo SpA v Commune di Milano* // *European Court Reports*. – 1989. – Р. 1839.

³ Case 222/84, *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* // *European Court Reports*. – 1986. – Р. 1651.

⁴ Case 152/84, *Marshall v Southampton Area Health Authority* // *European Court Reports*. – 1986. – Р. 723.

мисловості¹. Також не знімає відповідальності з держави той факт, що органи, які скоїли порушення не мали потрібної для виконання норм ЄС влади, знань, коштів або ресурсів².

Щодо серйозності порушення, то таким буде вважатися не-застосування акту ЄС, невчасна його імплементація³ або тлумачення національного права всупереч усталеному прецедентному праву Суду ЄС або взагалі європейському тощо. Питання вирішення міри серйозності віднесено до дискреційних повноважень національних судів, хоча деякі вчені вказують на необхідність з боку Суду ЄС здійснювати централізований нагляд за цим питанням і надати національним судам вказівки щодо ознак серйозності порушення⁴. Консолідованих вказівок Суд ЄС не надав, але велика їх кількість знаходиться в його практиці. Наприклад, якщо держава намагалася імплементувати акт у терміни, встановлені в ньому, то умова серйозності вже не буде виконана та держава не буде нести відповідальність за збитки, понесені приватними особами. Так відбулося у справі *R v HM Treasury, ex p British Telecommunications*⁵, яка стосувалася Директиви 90/351 щодо регулювання процедури придбання організацій телекомунікаційного сектору. Ця Директива була імплементована Великобританією в строк, але неправильно. Суд ЄС дійшов висновку, що оскільки Директива мала не зовсім чітке формулювання, то така її інтерпретація, яка була здійснена при імплементації не може становити доволі серйозне порушення для того, щоб настав обов'язок держави компенсувати втрати компанії *British Telecommunications*. Тож найсуттєвішим елементом настання

¹ Case 188/89, *Foster v British Gas Plc* // European Court Reports. – 1990. – P. I-3313.

² Case 424/97, *Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* // European Court Reports. – 2000. – P. I-5123.

³ Case 319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v Skatteministeriet* // European Court Reports. – 1998. – P. I-5255.

⁴ Див.: *Tridimas T. Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down?* // *Common Market Law Review*. – 2001. – Vol. 38. – P. 313.

⁵ Case 392/93, *R v HM Treasury, ex p British Telecommunications* // European Court Reports. – 1996. – P. I-1631.

відповідальності є серйозність порушення з боку держави, але для настання відповідальності мають існувати всі елементи¹.

За загальним принципом відшкодування повинно бути відповідним до втрат або шкоди, яка була нанесена неправомірною поведінкою держави. За відсутності наднаціональних норм щодо розміру відшкодування державам-членам слід розробити відповідні критерії визначення цих розмірів. Такі критерії мають бути не менш сприятливими, ніж для таких самих скарг, заснованих на національному праві, та не мають робити неможливим або вкрай складним отримання грошової компенсації, тобто вони мають відповідати принципам еквівалентності та ефективності².

Суд ЄС зазначив, що доктрина відповідальності держави та її обов'язок компенсувати втрати приватним особам за порушення з її боку хоча і не згадана в установчих договорах, але становить їх невід'ємну частину, оскільки вона є гарантом реалізації прав приватних осіб³. Тим самим Суд ЄС задекларував функціональну неподільність прав та засобів їх захисту.

Рішення по справі *Francovich* викликало бурхливу реакцію у держав-членів, особливо у Великобританії, яка на Міждержавній

¹ Vajda Ch. Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post Factortame // *European Business Law Review*. — 2006. — Vol. 17, No. 2. — P. 259.

² Joined cases 46, 48/93, *Brasserie du Pêcheur v Germany* та *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others* // *European Court Reports*. — 1996. — P. I-1029.

³ Щодо більш детального аналізу справи та меж відповідальності держав-членів див.: Malcolm R. Beyond *Francovich* // *Modern Law Review*. — 1993. — Vol. 56, Is. 1. — P. 55–73; Caranta R. Governmental liability after *Francovich* // *Cambridge Law Journal*. — 1993. — Vol. 52, Is. 2. — P. 272–297; Craig P. *Francovich*, remedies and the scope for damages liability // *Law Quarterly Review*. — 1993. — Vol. 109. — P. 595–621; Steiner J. From direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law // *European Law Review*. — 1993. — Vol. 18, Is. 1. — P. 3–22; Nicholas E. State liability under Community law: shedding more light on the *Francovich* principle? // *European Law Review*. — 1996. — Vol. 21, Is. 5. — P. 399–411; Craig P. Once more unto the breach: the Community, the state and Damages Liability // *Law Quarterly Review*. — 1997. — Vol. 113. — P. 67–94; Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // *European Business Law Review*. — 2006. — Vol. 17. — P. 299–316.

конференції 1996-1997 рр. навіть підняла питання про те, щоб Рада кваліфікованою більшістю відмінила це рішення Суду ЄС, що, звісно, було б неправомірним і вважалось б порушенням незалежності та автономії судової влади. Ця держава-член аргументувала свою позицію тим, що Суд самовільно ввів додаткове зобов'язання, яке не обумовлено установчими договорами. Проти такої аргументації та пропозиції найактивніше виступили уряди Франції та Німеччини. На думку деяких науковців, таку позицію цих країн можна пояснити їх економічною зацікавленістю у розвитку інтеграції. Зі свого боку Суд, можна сказати, підтримав головну ідею Європи — міцний союз між народами, тобто верховенство та пряма дія права ЄС віддають його безпосередньо в руки громадян. Не треба забувати, що ЄС — це правовий Союз, який об'єднує держави-члени завдяки авторитету права. І як сказав У. Еверлінг (U. Everling): «У Співтовариства єдиний спосіб існувати — це існувати у якості Співтовариства права. Воно не має зброї або армії, воно об'єднується авторитетом права»¹.

В процесі обґрунтуванні принципу прямої дії, як можна побачити, Суд ЄС паралельно виконав ще одне завдання: він роз'яснив дію актів ЄС, зокрема директив та регламентів, оскільки вичерпної характеристики вторинного права в установчих договорах нема.

Ми побачили як Суд ЄС своєю практикою виводить нові принципи, які призводять до еволюції інтеграційної правової системи, але Суд використовує ще один метод розвитку цієї системи — розширювальне тлумачення права ЄС. Якщо говорити про методи тлумачення, які використовує Суд ЄС, то це такі підходи до визначення змісту правового тексту як буквальний, історичний, систематичний (контекстуальний) та телеологічний (цільовий). Буквальне та історичне тлумачення має обмежене використання, а ось таким методам тлумачення як систематичне та телеологічне Суд ЄС надає перевагу та

¹ Everling U. The Maastricht Judgment of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union // Yearbook of European Law. — 1994. — Vol. 14. — P. 19.

саме їх поєднання і дає змогу Суду ЄС здійснювати розширювальне тлумачення. Поєднання цих основних двох методів тлумачення дає Суду змогу заповнювати прогалини в праві ЄС, а також є одним із засобів, яким провадиться розширення повноважень ЄС.

Систематичне тлумачення відображає нерозривний зв'язок конкретної норми з системою акту, у якому вона міститься та всією системою права ЄС. Це означає, що засновницькі договори являють собою послідовну та логічну систему, а не окремі акти. Для телеологічного тлумачення вирішальними є положення преамбул установчих договорів та статті, які встановлюють цілі цих договорів. Тобто Суд повинен тлумачити норми таким чином, щоб якнайкраще сприяти досягненню цілей Союзу. Опираючись на обидва методи, «Суд ЄС повинен тлумачити право ЄС у межах системи, створеної існуючими правилами, і в світлі цілей, які стоять перед правотворчим органом в момент, коли він створює правило»¹.

Використання систематичного та телеологічного методів тлумачення робить Суд ЄС схожим на правотворчий орган. Тому ця тематика пов'язана із наступним засобом розширення повноважень ЄС та його інститутів, яким користується Суд, а саме з доктриною (або принципом) домислюваних (передбачуваних) повноважень, відповідно до якої органу може бути надано повноваження, яке хоча і не зазначене в установчих договорах, але покликане реалізувати мету, поставлену ними. Раніше ст. 220 Договору про Європейське Співтовариство наголошувала, що: «Суд забезпечує дотримання законності при тлумаченні та застосуванні цього Договору». Це положення у доктрині дістало назву «вагітної формули»², оскільки воно дозволило Суду ЄС розширювати свої повноваження по питаннях, які спочатку не були зарезервовані за ним.

¹ Трагнюк О. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія досвід європейських міжнародних судових органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Харків, 2003. – С. 141.

² Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – С. 182.

Суд ЄС неодноразово використовував цю доктрину для при прийнятті важливих рішень по розширенню повноважень ЄС. Прикладом щодо розширення повноважень інститутів може слугувати справа *Germany v Commission*¹, суть якої полягає в наступному: ст. 118 Договору про Європейське Співтовариство (нумерація статті дійсна на момент розгляду справи — прим. К.Т.) наділяла Комісію завданням розвивати кооперацію між державами-членами в соціальній сфері, але не надавала їй жодних нормотворчих повноважень у цій сфері. Німеччина оскаржувала у своєму позові акт Комісії в соціальній сфері на підставі того, що цей інститут вийшов за межі наданих йому повноважень. Суд ЄС зазначив, що для того, щоб не зробити такі положення, як положення ст. 118, повністю неефективними, то повноваження, які допоможуть реалізувати ці положення, мають домислюватися. Це рішення, яке підтверджує а закріплює наявність домислюваних повноважень є вкрай важливим для правопорядку ЄС, оскільки існує багато сфер, щодо яких Комісія (та інші інститути) повинна виконувати певні завдання, але у зв'язку з цим їй не надано жодних нормотворчих повноважень. Щодо прикладу розширення за допомогою домислюваних повноважень самого ЄС, то ним є справа «ERTA»², по якій Суду треба було визначити обсяг повноважень Співтовариства щодо участі в міжнародних угодах. Ст. 300 Договору про Європейське Співтовариство передбачала, що коли Договір передбачає укладення угод між Співтовариством та однією чи більше державами чи міжнародними організаціями, Комісія надає рекомендації Раді, яка надає Комісії дозвіл розпочати необхідні переговори, які мають проводитися в певних процедурних рамках. Позивач, тобто Німеччина, у свою чергу, наполягала, що переговори можуть мати місце лише у випадках, прямо передбачених установчим договором (наприклад, угода про асоціацію), а в конкретному випадку жодного положення щодо міжнародних угод у

¹ Joined cases 281, 283-285, 287/85, *Germany v Commission* // European Court Reports. — 1987. — P. 3203.

² Case 22/70, *Commission v Council* // European Court Reports. — 1971. — P. 263.

транспортній сфері не було згадано в Договорі про Європейське Співтовариство, тож Співтовариства не можуть бути стороною такої угоди. Суд ЄС, використовуючи доктрину домислюваних повноважень, дійшов висновку, що Співтовариство має всі повноваження, необхідні для виконання своїх функцій за установчим договором. Тому коли угода з третіми державами є необхідною для реалізації «внутрішньої» компетенції, Співтовариство наділяється повноваженнями по укладення таких «зовнішніх» угод. Тобто Співтовариство має повноваження в зовнішній сфері, якщо вони являюся собою продовження внутрішньої компетенції Співтовариства¹.

Суд ЄС, ефективно використовуючи надані йому методи тлумачення права, прийняв велику кількість фундаментальних для інститутів та права ЄС рішень. Так, скориставшись телеологічним та систематичним методами він прийняв рішення, які ствердили принцип інституційної рівноваги (або балансу), який відображає демократичний характер ЄС. Суть цих рішень полягає у тому, що за первинною редакцією установчих договорів акти Парламенту не могли підлягати оскарженню, а сам Парламент не міг ініціювати позови по оскарженню актів інститутів, але Суд ЄС, враховуючи еволюцію повноважень цього органу та його зростаючу роль у нормотворенні, особливо з прийняттям Єдиного Європейського Акту, виніс рішення по справі *Les Verts*² про можливість оскарження актів Парламенту та рішення по справі *Chernobyl*³ щодо можливості його участі в процесі оскарження актів інших інститутів. Суд підкреслив, що незважаючи на відсутність в установчих договорах відповідних положень, а відповідно наявність пробілів, він покликаний ефективно захищати статус та повноваження кожного інституту. Гарантією

¹ Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Под ред. Л.М. Энтина. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 86.

² Case 294/83, Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament // European Court Reports. — 1986. — P. 1339.

³ Case 70/88, European Parliament v Council (Chernobyl) // European Court Reports. — 1990. — P. I-2041.

такого захисту в розглянутому випадку є визнання за Парламентом статусу повноцінного суб'єкту провадження по оскарженню актів інститутів ЄС (теперішня ст. 263 Договору про функціонування ЄС — колишня ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство). Цей приклад показує, що принцип інституційної рівноваги постійно розвивається та набуває нового змісту із наданням Союзу нових повноважень, що зараз стається дуже часто, тому можна говорити про прогресивні повноваження інститутів ЄС. У свою чергу Суд ЄС розвиває свою практику відповідно до цієї еволюції, а ця практика стає авторитетним джерелом. Так відбулося, коли його рішення по визнанню за Парламентом нового статусу за процедурою оскарження актів інститутів Співтовариства стали базою для внесення змін Маастрихтським договором у ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство. Слід відмітити, що такий активізм Суду відразу став об'єктом критики, наприклад, П. Нейла (P. Neill), Т. Хартлі та Х. Расмуссена (H. Rasmussen), оскільки підчас він межував із виходом за межі своїх повноважень або із самовільним їх розширенням. Кожен з цих науковців критикував методи тлумачення Суду ЄС, обґрунтовуючи свої зауваження по різному. Так, П. Нейл (P. Neill) після прийняття рішення по справі *Les Verts* наголосив, що Суд самовільно змінив зміст ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство, хоча держави-члени не внесли в договір положення про участь Парламенту у цій процедурі, що виразило їх волю¹. Професор Т. Хартлі зауважив, що трудно уявити більш виразний приклад зміни права замість його тлумачення². Х. Расмуссен (H. Rasmussen) як завзятий критик діяльності Суду ЄС наполягав на тому, що Суд керується, перш за все, принципами права ЄС, які є політичними за своєю природою, а тому не можуть застосовуватися при судовому розгляді³. Але всупереч цій

¹ Neill P. *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism*. — London: European Policy Forum, 1995. — P. 235.

² Хартлі Т.К. *Основы права европейского Сообщества*: Пер. с англ. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — С. 91.

³ Rasmussen H. *On the Law and Policy in the European Court of Justice*. — Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1986. — P. 62.

критиці рішення Суду були, можна сказати, скопійовані при внесенні змін до Договору про Європейське Співтовариство та Договору про функціонування ЄС Лісабонським договором, а це яскравіше за все показало їх вплив на розвиток інтеграційної правової системи. І це не єдиний приклад того, як рішення Суду ставали прообразами актів, які в послідовному приймалися інститутами ЄС¹.

Взагалі Суд ЄС вперше звернувся до принципу інституційної рівноваги (балансу) у рішенні по справі *Meroni* і відмітив, що: «баланс влад є характеристикою інституційної структури Співтовариства, фундаментальною гарантією, наданою Договором»². Науковці відмічали, що при недостатності в установчих договорах стримок та противаг, а також чіткого розподілу компетенцій між інститутами, Суд ЄС став рушійною силою вдосконалення механізму функціонування інтеграційного правопорядку³.

Прикладом ще одного аспекту утвердження Судом ЄС принципу інституційної рівноваги є рішення Суду ЄС по справі принцип *Roquette Freres*, яке стосувалося відміни Регламенту, прийнятого Радою без консультації з Парламентом. Суд відмінив цей Регламент та зазначив, що: «...консультація з цим інститутом означає його можливість відігравати реальну роль у правотворчому процесі Співтовариства. Таке повноваження є суттєвим фактором у становленні інституційного балансу, який передбачений Договором»⁴. Також Суд додав, що цей обов'язок відо-

¹ Тут можна пригадати розвиток Судом ЄС поняття недобросовісної ділової практики, позатарифних обмежень тощо.

² Case 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA v High Authority* // European Court Reports. – 1957-58. – P. 133.

³ Це відмічалося Г. Шермерзом, Дж. Вейлером, Ф. Джейкобсом тощо (Schermers H. The European Court of Justice: Promoter of European integration // The American Journal of Comparative Law. – 1974. – Vol. 22, Is. 3. – P. 444-464; Weiler J. The Transformation of Europe // Yale Law Journal. – 1991. – Vol. 100. – P. 2403-2483; Jacobs F. G. The Evolution of the European Legal Order // Common Market Law Review. – 2004. – Vol. 41. – P. 303-316).

⁴ Case 138/79, *SA Roquette Freres v Council of the European Communities* // European Court Reports. – 1980. – P. 3333.

бражає фундаментальний демократичний принцип, який пролягає в можливості громадян опосередковано брати участь у прийнятті рішень на рівні ЄС через представницький орган. Тобто Суд у своєму рішенні зробив посилання на два принципових елементи демократії — необхідності участі Парламенту в правотворчому процесі (як елемент інституційного балансу) та участі громадян у цьому ж процесі.

Аналіз практики Суду ЄС свідчить, що принцип інституційного балансу втілюється, перш за все, в утвердженні ролі Європейського Парламенту. Це відмітив і Генеральний Адвокат Гілхоед Л.А. (L.A. Geelhoed): «Інституційний баланс відіграє значну роль у рішеннях Суду ЄС. Він встановлює прямий зв'язок між прерогативами Парламенту та демократичними принципами, які підкреслюють їх»¹. Це можна пояснити тим, що хоча взаємовідносини та повноваження всіх інститутів зазнавали радикальних змін протягом розвитку Співтовариств та Союзу, але особливо це стосувалося Парламенту, який еволюціонував від інституту з консультативними функціями до інституту з досить сильними нормотворчими функціями, що викликало необхідність постійно тлумачити межі його компетенції. Еволюція сталася після прийняття Єдиного Європейського Акту, який передбачив процедуру співробітництва (кооперації), за якою висновки Парламенту щодо проекту акту є основоположними, та після вступу в силу Маастрихтського договору, який ввів процедуру спільного прийняття рішень і значно посилив роль Парламенту в нормотворчому процесі. Крім того, процес продовжився з прийняттям Лісабонського договору, який остаточно визнав Парламент у якості повноправного носія законодавчої влади ЄС, яку від реалізує спільно з Радою.

С. Нінатті (S. Ninatti) назвала процес еволюціонування повноважень Парламенту та відповідного закріплення цих повноважень в установчих договорах і судовій практиці «парламента-

¹ Висновок Генерального адвоката по справі 491/01 (Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health // European Court Reports. — 2002. — Р. I-11453).

ризацією» інституційного балансу¹. Саме тому для Суду ЄС принцип інституційної рівноваги (балансу) пов'язаний, перш за все, з цим інститутом. Концентрація уваги Суду на Парламенті пояснюється також і тим, що Парламент є демократичним представником громадян ЄС, які його обирають.

У цьому контексті важливим є те, що Суд ЄС, захищаючи прерогативи Парламенту в законодавчому процесі, все ж таки враховує інтереси інших інститутів та підкреслює обов'язок Парламенту не зловживати своїми правами. Так, рішенням по справі *Parliament v Council* Суд ЄС не задовольнив позов Парламенту, який стосувався відміни Регламенту Ради ЄС по тарифах для продуктів із країн, що розвиваються, 3917/92 на підставі того, що Рада прийняла цей акт не дочекавшись висновку Парламенту². Підставою відмови Суду в задоволенні позову був той факт, що Рада попередила Парламент про необхідність винесення висновку в певний строк, оскільки тарифи мали вступити в силу з 1993 р. Парламент вчасно не прийняв висновок по проекту Регламенту через певні процедурні непорозуміння, а Рада, в свою чергу, прийняла Регламент без цього висновку. Суд ЄС дійшов висновку, що прерогативи інституту не мають шкодити виконанню функцій іншим інститутом та досягненню цілей ЄС.

Відзначаючи вагому роль Суду ЄС у ствердженні позиції Парламенту серед інших інститутів ЄС, не можна обійти стороною той факт, що Суд, керуючись принципом інституційної рівноваги (балансу), зробив внесок у статус інших інститутів. Наприклад, своїм рішенням по справі *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community* Суд ЄС затвердив незалежність Верховного органу Європейського об'єднання вугілля та сталі, який є прообразом

¹ Ninatti S. How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process Under Scrutiny of the European Court of Justice // Jean Monnet Working Paper. — 2003. — Vol. 10. — 53 p. — P. 40.

² Case 65/93, *European Parliament v Council of the European Union* // European Court Reports. — 1995. — P. 643.

теперішньої Комісії, та заборону контролю над ним з боку держав-членів¹. Також Суд вплинув на укріплення в якості інституту Рахункової Палати. Доступ до інформації є однією з прерогатив Рахункової Палати, завдяки котрій вона може виконувати покладені на неї функції. Цю прерогативу захищає саме Суд ЄС. Це стає можливим за існування можливості оскаржити рішення інституту та інших органів ЄС в рамках ст. 263 Договору про функціонування ЄС, яким він відмовив Рахунковій Палаті в доступі до інформації, і анулювати його.

Крім того, однією з гарантій інституційного балансу є вимога того, щоб кожен акт, який приймається в рамках ЄС, містив у собі перелік причин, з яких він був прийнятий, обґрунтування того, що акт не протирічить принципу субсидіарності та пропорційності, які лежать в основі компетенцій ЄС. Не зазначення причин прийняття акту або неналежне обґрунтування органом свого повноваження приймати відповідний акт є підставою для скасування цього акту Судом ЄС. Суд ЄС вбачає в цій вимозі захист прав приватних осіб від зловживання інститутами ЄС своєю владою².

Окремої уваги заслуговує питання впливу Суду ЄС на розвиток прав людини в рамках ЄС. Стосовно цього питання слід перш за все відмітити, що перевірка на відповідність стандартам прав людини є не головною задачею Суду, який покликаний захищати інтереси інтеграції, однак, зі вступом в силу Лісабонського договору увага до прав людини в рамках ЄС посилилась.

Суд ЄС заповнює прогалини в праві ЄС стосовно прав людини лише симптоматично, тобто в контексті справ, які він розглядає. І це є логічним, оскільки яким би не був вплив Суду на створення нових норм, він все одно залишається судовим органом, а не нормотворчим і тлумачить лише ті норми, які винесені на його розгляд.

¹ Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community* // European Court Reports. — 1955. — P. 201.

² Case 282/90, *Vreugdenhil BV v Commission* // European Court Reports. — 1992. — P. I-1937.

Історично склалося, що Суд ЄС із самого початку з обережністю поставився до утвердження концепції прав людини в праві ЄС, оскільки він вбачав у тому загрозу принципу верховенства права Співтовариства, тому що воно могло бути скасоване через невідповідність стандартам прав людини та тим самим нанести шкоду інтеграції. Але з часом Суд ЄС визнав, що права людини підлягають захисту з його боку. Частково прийняття цієї концепції було спровоковано тим, що Конституційний Суд Німеччини визначив, що він вправі не застосовувати ті акти Співтовариства, які не відповідають національним стандартам прав людини, тим самим заперечуючи верховенства права Співтовариства, а Конституційний Суд Італії проголосив, що Італія може припинити своє членство у випадку подібного конфлікту.

Суд ЄС визначив, що основні права людини як правовий принцип, спільний для всіх держав-членів, є загальним принципом права Співтовариства (відповідно зараз права ЄС) та має захищатися ним¹. Оскільки принципи мають вищу силу відносно вторинного права, то всі акти ЄС мають відповідати принципу поваги основних прав людини. Єдиний Європейський Акт 1987 р. став першим актом, який офіційно визнав права людини на рівні Співтовариств. Коли ж було засновано ЄС, то в Маастрихтському договорі було повністю перейнято обґрунтування необхідності дотримання прав людини, яке виробив Суд ЄС своєю практикою, зокрема ст. 6 говорить: «Союз поважає основні права, — як вони гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основних свобод, підписаною в Римі 4 листопада 1950 року, і як вони впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, — як загальні принципи права Співтовариства».

Практикою Суду встановлено, що він має захищати наступні групи прав:

1. функціональні права. Це ті права, які закріплені в установчих договорах та направлені на досягнення цілей Союзу (прин-

¹ Case 29/69, *Erich Stauder v City of Ulm — Sozialamt* // *European Court Reports*. — 1969. — P. 419.

цип рівності працюючих щодо умов праці в державах-членах, недискримінації в організації спільних ринків виробників та споживачів);

2. основні права громадян Союзу або спеціальні права (право та вільне пересування та проживання, участь у виборах до органів місцевого самоврядування та Європейського Парламенту тощо);

3. основні права та свободи особистості в загальновизнаному їх розумінні (право власності, вільне здійснення економічної діяльності, право на свободу вираження і т.д.).

Цікавим з точки зору прибічності ЄС правам людини є серія з п'яти рішень, прийнятих Судом першої інстанції (прототипом Загального Суду) (далі — СПІ) у 2005 та 2006 рр., відносно легітимності методів боротьби з тероризмом¹. Усі п'ять справ є майже ідентичними, різними є лише позивачі, тож буде доцільно розглянути найпізніше рішення по справі *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council*². Цим рішенням СПІ визнав нелегітимним рішення Ради ЄС щодо замороження рахунків підозрюваних у тероризмі. У 2001 р. Рада Безпеки ООН прийняла Резолюцію, яка закликала всі держави боротися з тероризмом усіма методами, в тому числі замороженням рахунків осіб, що підозрюються у тероризмі. Але ця Резолюція не визначала таких осіб та організації, а залишала це на розсуд держав. Співтовариство імплементувало вищеназвану Резолюцію шляхом прийняття Спільної позиції 2001/931/CFSP³ та Регламенту

¹ Case T-306/01, *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* // *European Court Reports*. — 2005. — P. II-3533; Case T-315/01, *Kadi v Council and Commission* // *European Court Reports*. — 2005. — P. II-3649; Case T-253/02, *Ayadi v Council* // *European Court Reports*. — 2006. — P. II-2139; Case T-49/04, *Hassan v Council and Commission* // *European Court Reports*. — 2006. — P. II-52; Case T-228/02, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council* // *European Court Reports*. — 2006. — P. II-4665.

² Case T-288/02, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council* // *European Court Reports*. — 2006. — P. II-4665.

³ Council Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism // *Official Journal*. — 2001. — Serie L. — № 344. — P. 93.

2580/2001¹, до яких були додані рішення Ради із переліком осіб та організацій, активи яких мають бути заморожені. Таким чином Рада включила до списку, зокрема, і Організацію «Моджахеди іранського народу». Остання подала позов до СПІ, вимагаючи анулювання цих активів. СПІ відмінив включення Організації до списку, оскільки в даному випадку було порушено право на справедливе судове слухання, обов'язок викласти підстави рішення та право на ефективний судовий захист. По-перше, Організацію не було повідомлено про її включення до списку, а отже вона не мала можливості провадити свій захист. По-друге, в акті не були викладені підстави включення Організації до списку підозрюваних у тероризмі, а ця обставина теж впливає на ефективність судового захисту, оскільки позивачу складно захищати себе, коли він не знає чітко визначених підстав звинувачення.

Цей приклад показує підхід судів ЄС до захисту прав людини. Деякі вчені називають цю діяльність Суду ЄС і СПІ політичною, оскільки вона дуже часто стосується політично заангажованих питань².

Слід відмітити, що Суд ЄС зробив висновок про його обов'язок контролювати не лише дотримання прав людини інститутами та органами Союзу, але й державами-членами, коли вони застосовують норми права ЄС³. Так, наприклад, у рішенні по справі *Tanja Kreil* Суд ЄС визнав, що положення німецьких конституційних норм, які забороняють жінкам виконувати обов'язки в армії, що пов'язані з використанням зброї, суперечать принципу гендерної недискримінації, та ці норми мають

¹ Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism // Official Journal. — 2001. — Serie L. — № 344. — P. 70.

² См.: Hatzopoulos V. With or without you ... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice // European Law Review. — 2008. — Vol. 33, Is. 1. — P. 65.

³ Case 44/79, *Hauer v Land Rheinland-Pfalz* // European Court Reports. — 1979. — P. 3727, Case 5/88, *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* // European Court Reports. — 1989. — P. 2609.

бути змінені¹. Подібних висновків Суд ЄС дійшов і по справах К.В.² та Richards³, які стосувалися прав транссексуалів. Ці дві справи виникли на підставі того, що у Великобританії існувала юридично закріплена можливість зміни статі, але не існувало можливостей зареєструвати нову стать в органах запису актів громадянського стану, що унеможливлювало реєстрацію шлюбів для таких осіб і вихід на пенсію у встановлений для осіб цієї статі вік. Суд ЄС визнав, що ці положення суперечать основоположному принципу недискримінації.

Тож, не зважаючи на обмежену роль Суду ЄС у ствердженні концепції основних прав і свобод людини порівняно зі Страсбурзьким судом, він заповнює прогалини, які існують у цій сфері в праві ЄС по мірі їх виникнення. Цей вклад Суду ЄС відмічений багатьма науковцями⁴, хоча є і такі, котрі стверджують, що Суд ЄС займається правами людини не ради них самих,

¹ Case. 285/98, Tanja Kreil v Federal Republic of Germany // European Court Reports. – 2000. – P. I-69.

² Case 117/01, K. B. v National Health Service Pensions Agency et Secretary of State for Health // European Court Reports. – 2004. – P. I-541

³ Case 423/04, Sarah Margaret Richards v Secretary of State for Work and Pensions // European Court Reports. – 2006. – P. I-3585.

⁴ Буроменский М. В., Хорольский Р. Б. Защита прав человека в Европейском Союзе // Проблемы законности. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 36. – С. 84-90; Jacobs F. G. Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice // European Law Review. – 2001. – Vol. 26, Is. 4. – P. 331-341; Арнольд Р. О Хартии Европейского Союза об основных правах // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 16; Стрельцова О. Становлення та розвиток принципу основних прав людини як джерела права Європейського Союзу // Право України. – 2003. – № 11. – С. 158; Avbelj M. European Court of Justice and the Question of Value Choices Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods // Jean Monnet Working Paper. – 2004. – Vol. 6. – 84 p.; Бирюков М. М. Современное развитие Европейского Союза: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. – Москва, 2004. – С. 113; Cartabia M. "Taking Dialogue Seriously". The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union // Jean Monnet Working Paper. – 2007. – Vol. 12. – P. 6-21; Greer S., Williams A. Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice? // European Law Journal. – 2009. – Vol. 15, No. 4. – P. 462-481.

а ради можливості поширити свою юрисдикцію на все більше коло сфер та зміцнити свій вплив на діяльність держав-членів¹. Разом з тим, краще за все свідчить оцінка цієї діяльності самими державами-членами, яка міститься в Преамбулі Хартії ЄС про основні права, де говориться, що метою Хартії є зміцнення прав, які випливають в тому числі з рішень Суду ЄС².

Можна сказати, що Суд ЄС своєю практикою створив неписаний каталог прав людини в рамках ЄС. Але такий характер каталогу не є зручним для користування їм пересічними громадянами, оскільки для користування ними необхідним є аналіз прецедентного права Суду, що унеможливорює ефективне користування ними. Саме тому і була прийнята вже згадана Хартія ЄС про основні права, яка стала важливим етапом утвердження прав людини в рамках ЄС, яка вступила в силу 1 грудня 2009 р.³. До цього слід додати, що Регламентом Ради ЄС від 15 лютого 2007 р. була заснована Агенція ЄС із фундаментальних прав⁴. Все це є додатковими свідченням того, що Союз перетворюється із суто економічної організації в спільноту, яка опікується при цьому правами людини.

Близько пов'язаним із питанням захисту прав людини в межах ЄС є інститут громадянства ЄС. Суд ЄС своєю практикою допомагає становленню цього інституту⁵. Так, своїм рішенням

¹ Coppel J., O'Neill A. The European Court of Justice: Taking Rights Seriously? // *Common Market Law Review*. — 1992. — Vol. 29. — P. 669.

² Хартія Європейського Союзу об основних правах: Коментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юриспруденция, 2001. — С. 62.

³ Загальний аналіз Хартії див.: Хартія Європейського Союзу об основних правах: Коментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Юриспруденция, 2001. — 208 с.; Garcha R.A. The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union // *Jean Monnet Working Paper*. — New York, 2002. — № 4. — 32 p.

⁴ Council Regulation (EC) No 186/2007 // *Official Journal*. — 2007. — Serie L.

⁵ Див.: Closa C. Citizenship of the Union and Nationality of Member States // *Common Market Law Review*. — 1995. — Vol. 32. — P. 487-510; Toner H. Judicial Interpretation of European Union Citizenship // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. — 2000. — Vol. 7. — P. 158-182; Jacqueson C. Union Citizenship and the Court of Justice: Something New under the Sun?

по справі Sala¹ він поклав край нерівному ставленню до громадян Союзу через їх національність або економічне становище. Справа полягала в наступному: непрацююча громадянка Іспанії, яка мешкала в Німеччині та проживала лише на тих правах, що надала сертифікат про те, що вона же подала заяву на продовження попереднього терміну її проживання в Німеччині, хотіла отримувати допомогу по вихованню дитини, яке надавалося лише особам із німецькою національністю або тим, хто мав добросовісний дозвіл на проживання (такий дозвіл на практиці отримують лише працюючі особи), а німецька влада відмовляла їй у цьому. Суд ЄС постановив, що така відмова становила порушення права Співтовариства, оскільки відповідне положення німецького законодавства щодо матеріальної допомоги містило дискримінаційні положення з підстав національності. Суд включив до списку прав громадян ЄС й право на доступ до соціальних допомог на території всього Союзу. Тобто Суд розширив можливості надання соціальних переваг та сімейних допомог незалежно від економічної активності громадян ЄС у державах-членах, в яких вони проживають та громадянами яких вони не являються.

У рішенні по справі Spain v United Kingdom² Суд ЄС відповідав на питання, чи можуть держави-члени поширювати право голосувати на виборах Європейського Парламенту на резидентів, які не є громадянами ЄС (у цьому випадку Іспанія оскаржувала Статут Великобританії, який надавав громадянство британської Співдружності резидентам Гібралтару, які не мають громадянства

Toward social Citizenship // European Law Review. – 2002. – Vol. 27, Is. 3. – P. 260-281; Mather J. D. The Court of Justice and the Union Citizen // European Law Journal. – 2005. – Vol. 11, No. 6. – P. 722-743; Olsen E. D. H. The origins of European citizenship in the first two decades of European integration // Journal of European Public Policy. – 2008. – Vol. 15, Is. 1. – P. 40-57. Щодо комплексного аналізу інституту громадянства ЄС див.: Kadelbach S. Union Citizenship // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – Vol. 9. – 56 p.

¹ Case C-85/96 Marra Martinez Sala v Freistaat Bayern // European Court Reports. – 1998. – P. I-2691.

² Case 145/04, Spain v United Kingdom // European Court Reports. – 2006. – P. I-7917.

держав — членів Союзу, та давав їм право балотуватися до Європейського Парламенту та голосувати на цих виборах). Суд відповів, що це питання визначення осіб, які можуть голосувати та балотуватися на виборах (не входячи в суперечності з правом ЄС) відноситься до компетенції держав-членів. Статті установчих договорів, які стосуються виборів до Європейського Парламенту не позбавляють держави-члени права надавати активні та пасивні виборчі права певним особам, які мають щільний зв'язок з ними, але інший ніж їх власні громадяни або громадяни ЄС, які проживають на їх території.

Таким чином, Суд ЄС вдосконалює інститут громадянства ЄС та робить його не просто прокламацією, а досить ефективним для приватних осіб механізмом користування своїми правами, який поступово набуває свого розвитку. У цьому контексті дуже дивним виглядає вислів французького соціолога Р. Арона (R. Aron), яке він зробив у 1974 р. та яке відображає мислення науковців того часу щодо неможливості існування повноцінного інституту громадянства ЄС, який би надавав реальні права: «Не існує таких тварин, як «європейські громадяни». Існують лише французькі, німецькі або італійські громадяни»¹. Але зараз такий вислів вбачається неактуальним. Усі інститути ЄС вносять вклад у поліпшення життя громадян ЄС та все більшого підвищення статусу цих громадян. Комісія кожен рік публікує інформацію про десять основних таких досягнень інститутів ЄС².

Успіх ЄС багато в чому полягає в тому, що саме його правопорядок зробив можливим використання приватними особами механізмів, які заклали держави-члени. Це стало можливим завдяки розвинутим концепціям прямої дії, верховенства права ЄС та існуванню можливості притягнення до відповідальності держав-членів у разі недодержання інтеграційного права як за допомогою централізованої процедури в Суді ЄС, так і за допо-

¹ Aron R. Is multinational citizenship possible? // Social Research. — 1974. — Vol. 41, Is. 4. — P. 653.

² Сторінка річних досягнень ЄС „Що Європейський Союз зробив для своїх громадян у 2007 році?”. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/snapshot2007>.

могою децентралізованої системи в національних судах. Усе це в поєднанні з механізмом преюдиціальних звернень допомагає приватним особам реалізовувати права, надані наднаціональним правом. Як було вірно відмічено, «унікальна *sui generis* природа Європейського Співтовариства, її справжня світова історична значущість полягає в такій характеристиці Союзу як утворююча єдине ціле одиниця, яка надає права індивідам»¹.

У свою чергу, приватні особи користуються наданими їм правами та роблять це, слід зазначити, досить стратегічно. Це означає, що такі приватні особи, як великі корпорації, зацікавлені групи або просто індивіди можуть ініціювати ряд справ, які закладуть прецеденти, котрі будуть вигідні для досягнення їхніх цілей. Це може бути ініціювання справ у національних судах, які самі звертаються до Суду ЄС у преюдиціальному порядку, або безпосередньо в Суді ЄС. Такі лобіюючи групи іноді вкладають багато коштів у подібні стратегічні справи та їх можна назвати «тривалими гравцями»², тобто особами зі значними ресурсами та досвідом, які воліють бути втягнутими в довготривалі правові процеси та які націлені на досягнення віддалених, але масштабних результатів. Для таких зацікавлених осіб навіть негативний результат справи може бути вигідним для досягнення цілей, оскільки це може слугувати відкладенню застосування певних правил, які є невідповідними цим особам. Найпопулярнішим прикладом є справи кінця 80-х рр. у Суді ЄС щодо торгівлі по неділях, яка була заборонена по трудовому праву Великобританії. Після невдалих спроб Британського Парламенту відмінити цю заборону, зацікавлені сторони, тобто роздрібні магазини, оскаржили її на досить надуманій підставі, а саме: оскільки магазини торгують значною частиною імпортованих товарів, то така заборона може вважатися мірою, яка еквівалентна кількісній забороні

¹ Curtin D. The Constitutional Structure of the Union, a Europe of Bits and Pieces // Common Market Law Review. — 1993. — Vol. 30. — P. 67

² Таке визначення дав американський правовий соціолог Марк Галантер — «repeat player». Galanter M. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Changes // Law and Society Review. — 1974. — Vol. 9. — P. 95-160.

імпорту в розумінні теперішньої ст. 34 Договору про функціонування ЄС. Суд ЄС виносив декілька рішень перед тим як прийти до остаточного висновку, що національне законодавство відносно недільного відпочинку відображає соціально-економічну характеристику держави, а права імпортерів у даному випадку не були дискриміновані, а лише опосередковано зачеплені, тож законодавство Великобританії не було дискримінаційним. Хоча в наведеному прикладі цілі «тривалих гравців» не були досягнуті, але він показує можливості стратегій, які іноді проводяться в Суді ЄС.

В процесі конституціоналізації установчих договорів Суд ЄС все частіше буває втягнутий в політичні баталії. Так, Суд має справи з такими політично важливими та складними питаннями, як роль жінок у збройних силах чи рівність жінок та чоловіків на ринку праці тощо¹. Тому росте роль Суду ЄС як суду, який виконує функції конституційного нагляду. Тим самим Суд безпосередньо впливає і на політику Союзу, хоча фактично не має повноважень щодо її вироблення. Так, дуже відомими є справи 1976, 1978 та 1980 рр. проти Великобританії, яку інші країни звинувачували в обмеженні своїх прав на риболовство. Суд ЄС у своєму рішенні встановив загальну норму, яка зобов'язала державу, яка вводить норми по охороні ресурсів моря, робити це в формі, яка б була відкритою для загального ознайомлення. Цей приклад показує, що Суд ЄС вплинув на риболовецьку політику, хоча функція вироблення цієї політики належить Раді ЄС. Також щодо вироблення політик Співтовариства в 1985 р. Суд виніс рішення по справі *Parliament v Council*, у якій Парламент виступав проти Ради ЄС та звинувачував її в затягуванні вироблення єдиної транспортної політики². Саме це рішення

¹ Див.: Case 13/94, *P v S and Cornwall County Council* // European Court Reports. — 1996. — P. I-2143, Case 273/97, *Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence* // European Court Reports. — 1999. — P. I-1279, Case 285/98, *Tanja Kreil v Federal Republic of Germany* // European Court Reports. — 2000. — P. I-69.

² Case 13/83, *Parliament v Council* // European Court Reports. — 1985. — P. 1513.

Суду, яке зводилося до визнання того, що Рада ухиляється від своїх обов'язків у сфері свободи надання транспортних послуг і цим порушує Договір про ЄЕСпв, активізувало Раду в розробці транспортного права Співтовариства. Такий вплив рішень Суду відбувається в усіх сферах дії. У 1980 р. рішенням по справі *Commission v Belgium* Суд ЄС прийняв єдине для всього Співтовариства (а зараз Союзу) поняття державної служби та єдиний перелік відповідних робочих місць¹. Це був фактичний крок до створення гармонізованих законів про державну службу в різних державах-членах. Саме таким чином виявилось можливим успішно створювати єдину Європу та єдиний ринок. Взагалі, значне місце серед рішень Суду ЄС посідають ті, котрі забезпечують досягнення загальних цілей і задач, пов'язаних саме з функціонуванням єдиного ринку² та реалізацією чотирьох свобод — пересування осіб, послуг, товарів та капіталів. Так, по так званій справі «*Cassis de Dijon*» Суд визнав, що створення загального ринку має виключити серйозні перешкоди на шляху реалізації товарів³. І це має стосуватися не лише заборони кількісної заборони на імпорт, але й всіх мір еквівалентного ефекту. Суть справи зводилась до того, що відомий французький лікер «*Cassis de Dijon*» був заборонений до продажу в Німеччині з тих підстав, що він не відповідав стандартним вимогам до лікеру, які встановлені в Німеччині, тобто він мав лише 15-20 % алкоголю, а в Німеччині стандарт був розрахований на 25 %. Суд визнав, що такі дії рівнозначні прихованому обмеженню свободи пересування товарів та суперечать праву Співтовариства, тож він визнав, що відповідність товару прийнятому стандарту визначається законом країни-виробника, а не споживача. За цим рішенням кожен продукт, законно вироблений і продаваний в одній дер-

¹ Case 149/79, *Commission v Belgium* // *European Court Reports*. — 1980. — P. 3881.

² Щодо формування єдиного європейського внутрішнього ринку див.: Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. — Москва, 1997. — С. 113-122.

³ Case 120/78, *Rewe-Zentrale AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* // *European Court Reports*. — 1979. — P. 649.

жаві — члені ЄС, має бути допущений на ринок кожної держави-члена. Це так звана концепція взаємного визнання.

Уся ця діяльність Суду ЄС вплинула на багато сфер і тому досить часто, як вже зазначалося, законодавці критикують Суд ЄС за його часом політичні рішення, але деякі вчені вважають, що судді та суди наділені повноваженнями приймати політичні рішення в тому сенсі, що ці рішення призводять до «квазі конституційним наслідків». Такими були, по суті, рішення, які надали право ЄС верховенством відносно національного права.

Так, Р. Дехаус (R. Dehousse) класифікує політичні функції, які виконує Суд ЄС таким чином:

- постійне нормативне визначення строю ЄС через повноваження щодо тлумачення установчих договорів;
- вплив на поведінку інститутів та індивідів в рамках ЄС, який є можливим завдяки положенню Суду в інституційній структурі;
- специфічний вплив на політику під час процесу прийняття рішень завдяки взаємодії із іншими інститутами ЄС¹.

На нашу думку, вплив Суду ЄС на прийняття рішень інститутами ЄС є феноменом, який жодним чином не шкодить інтеграційним процесам, а навпаки об'єднує велике коло інтересів держав-членів, що само по собі є складним завданням.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що саме Суд ЄС є додатковою ланкою, яка поєднує дуже широке коло інтересів держав-членів ЄС і яка запобігає поляризації цих інтересів з сильними наднаціональними повноваженнями, який би перш за все відстоював інтереси Єдиної Європи. Багато юристів прийшли до висновку, що саме Суд повинен забезпечувати дотримання не тільки писаного закону, але й духу закону. Суд має керуватися саме ідеєю закону і діяти як «совість» народу Європи². Як сказав колишній суддя Суду ЄС Д. Едвард

¹ Dehousse R. La Cour de Justice des Communautés européennes. — [2ème éd.] — Paris : Montchrestien, 1997. — P. 78.

² La Cour de Justice des communautés européennes comme Cour Constitutionnelle: Trois observations, in O. Due, M. Lutter, and J. Schwarze (eds.). — Festschrift für Ulrich Everling, 1995. — P. 635.

(D. Edward): «Право є, кінець кінцем, такою самою частиною національної культури, як мистецтво або музика»¹. Можна сказати, що при розбудові пан-європейської ідеї та європейської ідентичності, про яку на даному етапі розвитку ЄС вже можна говорити, Суд відіграв значну роль. Суд ЄС своєю діяльністю підтримує головну ідею Європи — міцний союз між народами, який багато в чому забезпечується авторитетом наднаціонального права.

¹ Edward D. What Kind of Law Does Europe Need? The Role of Law, Lawyers and Judges in Contemporary European Integration // Columbia Journal of European Law. — 1998-1999. — Vol. 5. — P. 5.

Розділ 8. Вплив суду Європейського Союзу на розвиток права...

Рік реалізації, правова підстава	Ознаки форми	Скасування мит і кількісних обмежень у взаємній торгівлі	Єдиний зовнішній митний тариф	Вільний рух факторів виробництва	Гармонізація економічної політики і спільна грошова одиниця	Політична уніфікація на основі наднаціональ- них принципів
1952 р. (1958 р.) Договір про ЄСРС 1951 р., Договір	Зона вільної торгівлі	+				
1968 г. Договір про ЄСРС 1951 р., Договір про ЄС 1957 р., Договір про Євратом 1957 р.	Митний Союз	+	+			
1993 г. «Мастрихт- ський договір» 1992 р.	Спільний ринок	+	+	+		
2002 р. «Мастрихтський договір» 1992 р.	Економі- ко- монетар- ний союз	+	+	+	+	
ЄС перебуває на шляху до побудови цієї форми економічної інтеграції, деякі елементи якої запроваджені «Лисабонським договором» 2009 р.	Економі- ко- політич- ний союз	+	+	+	+	+

*Мал. 1. Реалізація форм міжнародної економічної інтеграції
в Європейських Співтовариствах / Європейському Союзі*

Відомості про авторів

Анакіна Тетяна Миколаївна — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри міжнародного права і державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Комарова Тетяна В'ячеславівна — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри міжнародного права і державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Трагнюк Олеся Янівна — кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка лабораторією НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри міжнародного права і державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Яковюк Іван Васильович — кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Наукове видання

**ІСТОРІЯ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ВІД РИМСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

Підписано до друку з оригінал-макета __.__.12.
Формат 60х84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 12,1. Обл.-вид. арк. 10,8. Вид. № ____
Тираж ____ прим.