

Національний університет «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

**І. В. Яковюк**

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄС:  
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ**

**Монографія**

Харків  
«Право»  
2013

УДК 340.134-044.247:061.1ЄС  
ББК 65.9(4УКР)8  
Я47

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»  
(протокол № 7 від 26 березня 2013 р.)*

**Рецензенти:**

*С. В. Шевчук*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент  
НАПрН України;

*В. Г. Ледяєв*, доктор філософських наук, професор;

*В. О. Серьогін*, доктор юридичних наук, професор;

*О. О. Гриненко*, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

**Яковюк І. В.**

Я47 Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз :  
монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

ISBN 978-966-458-524-5

У монографії комплексно і максимально повно досліджено історію й сучасний стан інтеграційного процесу в Європі, проаналізовано концептуальні підходи стосовно пояснення правової природи Європейського Союзу, розглянуто проблеми формування інституційного механізму ЄС, особливості взаємодії його інститутів між собою та з національними урядами, а також розкрито вплив наднаціонального міждержавного об'єднання на реалізацію суверенітету держав-членів, країн-кандидатів та держав-сусідів.

Для науковців, докторантів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, юристів-практиків, а також широкого кола читачів, які цікавляться проблемами державно-правового розвитку національних держав в умовах європейської інтеграції.

**УДК 340.134-044.247:061.1ЄС  
ББК 65.9(4УКР)8**

ISBN 978-966-458-524-5

© Яковюк І. В., 2013

© Видавництво «Право», 2013

National University  
«Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»

**I. V. Yakovyuk**

**LEGAL BASIS OF INTEGRATION IN THE EU:  
GENERAL-THEORETICAL ANALYSIS**

**Monograph**

Kharkiv  
«Pravo»  
2013

УДК 340.134-044.247:061.1ЄС  
ББК 65.9(4УКР)8  
Я47

*Recommended for press by the Academic board of  
the National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»  
(Protocol No 7 dated March 26, 2013)*

**R e v i e w e r s :**

*S. V. Shevchuk*, corresponding-member of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, Doctor of Law Sciences, Professor;  
*V. G. Ledyayev*, Doctor of Philosophy, Professor;  
*V. O. Seryogin*, Doctor of Law Sciences, Professor;  
*O. O. Grinenko*, Doctor of Law Sciences, Senior research fellow

**Yakovyuk I. V.**

Я47      Legal basis of integration in the EU: general-theoretical analysis : monograph / I. V. Yakovyuk. – Kharkiv : Pravo, 2013. – 760 p.

ISBN 978-966-458-524-5

The monograph contains complex and full research of the history and contemporary state of integration process in Europe, contains analysis of conceptual approaches as of the description of legal nature of the European Union, considers problems of the formation of the EU's institutional mechanism, peculiarities of interaction of its institutes and national governments, it also uncovers the impact of supranational interstate union on the sovereignty of member-states, candidate-states and neighbor-states.

For scientists, doctorates, post-graduates, students of higher educational institutions, for legal practitioners and for a wide range of readers interested in problems of state-legal development of national states under conditions of European integration.

**УДК 340.134-044.247:061.1ЄС  
ББК 65.9(4УКР)8**

ISBN 978-966-458-524-5

© Yakovyuk I. V., 2013  
© «Pravo», 2013

## Список умовних скорочень

Амстердамський договір – нова редакція Договору про ЄС (підписаний у 1997 р., набув чинності у 1999 р.)

ДЄвроатом – Договір про Європейське співтовариство з атомної енергії

ДЄЕС – Договір про Європейське економічне співтовариство

ДЄСВС – Договір про Європейське співтовариство вугілля і сталі

ДЄОС – Договір про Європейське оборонне співтовариство

ДЄПС – Договір про Європейське політичне співтовариство

ДЄС – Договір про Європейський Союз

ДЄСПв – Договір про Європейське співтовариство

ДФЄС – Договір про функціонування Європейського Союзу

ЕВС – Економічний і валютний союз

Екофін – Рада з економіки та фінансів

ЄСА – Єдиний європейський акт

ЄОС – Європейське оборонне співтовариство

ЄПС – Європейське політичне співробітництво

ЄС – Європейський Союз

ЄСПв – Європейське співтовариство

ЄСЦБ – Європейська система центральних банків

ЄЦБ – Європейський центральний банк

КДЄС – консолідований текст Договору про Європейський Союз

Конституція ЄС – Договір, що запроваджує Конституцію для Європи

Лісабонський договір – Договір про ЄС (підписаний у 2007 р., набув чинності у 2009 р.)

Маастрихтський договір – Договір про ЄС (підписаний у 1992 р., набув чинності у 1993 р.)

ММО – міжнародні міжурядові організації

Ніщський договір – нова редакція Договору про ЄС (підписаний у 2001 р., набув чинності у 2003 р.)

НЦБ – національні центральні банки

ОЄЕС – Організація Європейського економічного співробітництва

ПСЗ – Пакт стабільності й зростання

РЗС – Рада із загальних справ

СЗППБ – Спільна зовнішня політика і політика безпеки

СПБО – Спільна політика безпеки і оборони

СПІ – Суд першої інстанції

УПС – Угода про партнерство і співробітництво

ЦЄС – Центральна і Східна Європа

## — Передмова

Європейська інтеграція як політико-правовий і соціально-економічний феномен викликає інтерес у представників різних наукових дисциплін, зокрема юриспруденції. Виникнувши на початку 50-х рр. ХХ ст., теорія європейської інтеграції пережила бурхливий період становлення й розвитку, протягом якого визначилася її проблематика, сформувався термінологічний апарат, відбулося розмежування поняття «інтеграція» й інших термінів, які в літературі досить часто використовувалися як його синоніми, конкретизувалися зв'язки з іншими проблемами, що певним чином пов'язані з розбудовою об'єднаної Європи і досліджуються юридичною наукою. Через складність і багатоаспектність європейської інтеграції в юридичній науці поступово визначилися окремі, відносно самостійні напрями її дослідження, сформувалися різні наукові школи, що прагнули пояснити правову природу Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу, в якому максимально повно втілилися результати об'єднувального процесу, а також проаналізувати вплив інтеграційного об'єднання на функціонування його держав-членів та передбачити напрями еволюції державності й права європейських країн в умовах поглиблення об'єднувального процесу.

Для України, як і для більшості інших постсоціалістичних країн Європи, проблематика європейської інтеграції набула актуальності через прагнення отримати членство в цьому престижному міждержавному об'єднанні. Інтеграційний процес в Європі розпочався в 1951 р., та вітчизняна юридична наука лише після здобуття Україною незалежності перейшла від його критики до ретельного дослідження причин його започаткування, визначення правової природи об'єднання, принципів організації його інституційної структури, механізму функціонування і взаємодії з державами-членами.

У сучасних наукових дослідженнях під європейською інтеграцією прийнято розуміти процес, який було офіційно започатковано після підписання Договору про заснування Європейського об'єднання ву-

гілля і сталі (1951 р.). Однак успіх європейських країн у розбудові високоінтегрованого наднаціонального Європейського Союзу, якого вони досягли менше ніж за сімдесят років, важко пояснити, якщо не враховувати, що ідейні пошуки стосовно об'єднання Західної Європи своїм корінням походять з давніх часів.

Концептуальна розробка ідеї об'єднання християнських монархій в Європі розпочинається в епоху Середньовіччя. Потужний поштовх для її розвитку дали проекти, розроблені П. Дюбуа, папою Пієм II, Іржі Подебрадом, Е. Крюсе, де Сюллі, які вперше запропонували конкретні шляхи консолідації європейських християнських держав проти зовнішніх ворогів-іновірців та запобігання війнам в Європі. Підписання Вестфальського мирного договору відкрило нову сторінку в процесі пошуку шляхів об'єднання європейських країн, що характеризується відмовою від ідентифікації об'єднувачого процесу з християнством на користь світських концепцій. Детальні проекти такого об'єднання містилися у творах У. Пенна, Д. Беллєрса, Ш. де Сен-П'єра, І. Канта, Вольтєра, А. де Кюстіна, Сен-Сімона, І. Бенґама, К. Х. Ф. Краузе та ін. Обґрунтовані ними підходи об'єднання отримали подальший розвиток у федеративних проектах таких відомих діячів європейського революційно-демократичного руху, як Дж. Мадзіні, К. Каттанео, В. Гюґо, Дж. Гарібальді, І. Блюнчлі.

Проекти об'єднання європейських держав і народів у союз, побудований на федеративних чи конфедеративних засадах, закономірно породжували питання стосовно співвідношення національної та наднаціональної влади, а отже, про вирішення питання про державний суверенітет. Це обумовило появу окремого напрямку в наукових розробках проблематики, пов'язаної з інтеграційним процесом в Європі, присвяченого такому принциповому питанню, як реалізація державного суверенітету в умовах розбудови наднаціонального союзу. У цьому зв'язку важливе місце серед досліджень інтеграційного процесу традиційно відводиться науково-практичним розробкам проблем суверенітету, які були започатковані наприкінці XVIII ст. і пов'язані з іменами таких видатних зарубіжних і вітчизняних науковців і політичних діячів, як Г. Вайц, А. Гамільтон, Г. Геллер, О. Гірке, Т. Джефферсон, Дж. Джем, Г. Єллінек, М. фон Зейдель, Дж. Кальгун, П. Лаванд, Дж. Маршалл, Й. Маттерн, Дж. Медісон, С. Пуфендорф, А. де Токвіль, В. Уіллоубі, ле Фюр, Р. Хуго, К. Шмідт, Ф. Ю. Шталь, І. О. Ільїн, Ф. Ф. Кошкін, І. Д. Левін, М. І. Палієнко та ін.

Розроблені протягом XVII–XIX ст. проекти інтегрування європейських держав були використані для обґрунтування в першій половині XX ст. численних демократичних ініціатив стосовно заснування на добровільних засадах європейського об'єднання, з якими виступили представники європейських християнсько-демократичних партій Л. Стурцо, А. де Гаспері, К. Аденауер, а також такі відомі представники пан-європейського руху, як Р. Куденхове-Калергі, А. Бріан, А. Леже, ідеї яких були покладені в основу проекту федерального європейського союзу, офіційно запропонованого французьким урядом для розгляду Лігою Націй. Завдяки ґрунтовній розробці ними проекту європейського союзу цей період справедливо характеризують як передісторію європейської інтеграції.

Розробки, присвячені проектуванню інтеграційного об'єднання, набувають не лише теоретичного, але й вагомого практичного характеру після офіційного заснування першого інтеграційного утворення – Європейського об'єднання вугілля і сталі, коли постала проблема визначення правової природи Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу. До розробки цього питання долучився широкий загал науковців – представників різних наук, внаслідок чого дослідження набули міждисциплінарного характеру. Оскільки при конструюванні інституційного механізму були використані елементи різних моделей організації влади (передусім федерації, конфедерації, міжурядової організації), то на сучасному етапі розвитку неможливо однозначно визначити правову природу ЄС. Це, у свою чергу, обумовлює формування декількох наукових шкіл серед дослідників правової природи Європейського Союзу. З позиції міжнародної організації розглядають Європейський Союз М. Арах, Н. Блокер, Ж. Булої, І. Зайдль-Хохенвельдерн, П. Кептейн, Д. Уайст, А. Фердрос, П. Хей, Г. Шермерс, О. Шпірман, М. М. Бірюков, М. В. Буроменський, О. О. Гриненко, С. В. Єршов, А. Я. Капустін, І. І. Лукашук, М. М. Микієвич, В. І. Муравйов, В. М. Посельський, М. О. Ушаков, О. Е. Толстухін, О. Я. Трагнюк, Р. Б. Хорольський. Прихильниками ідеї федеративної природи ЄС є К. Беймі, А. Богданді, Дж. Б'юкенен, М. Бюргес, В. Делла Сала, А. Дешвуд, Д. Елазар, Дж. Зіммерман, Л. Карту, Н. Каталано, П. Кінг, С. Лейкофф, В. Остром, Д. Сіджанскі, Р. Стівенс, Р. Уотс, Фрідріх, Т. Хьюеглін, Є. В. Афанасьєв, І. В. Бахлов, І. Бусигіна, В. А. Василенко, В. Є. Захаров, Ю. Є. Комлева, І. В. Раньжина, В. І. Сало, М. В. Столяров, М. Х. Фарукшин. Конфедеративна природа Союзу обґрунтовується



в працях І. А. Грицяка, В. С. Ковалю, Г. О. Князева, Б. М. Лазарева, П. Ф. Мартиненка, С. Ю. Михайлової, В. Є. Чиркіна. Розробці наднаціонального характеру інтеграційних об'єднань присвячені праці М. Л. Ентіна, М. А. Корольова, О. О. Моїсеєва, А. О. Четверікова, Н. Б. Шеленкової, О. О. Шибасєвої, Х. С. Якименко. Унікальність інституційного механізму Європейського Союзу створює ситуацію, коли представники зазначених наукових шкіл уникають категоричних оцінок у питанні ідентифікації правової природи ЄС. Співвідносячи інституційний механізм ЄС з тією чи іншою моделлю організації влади, що добре відома конституційній та міжнародно-правовій теорії і практиці, вони вимушені визнати, що превалювання в ньому ознак однієї моделі не виключає наявності ознак іншої моделі організації влади.

У висвітленні євроінтеграційної проблематики як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі поступово склалася певна асиметрія. Так, у дослідженнях акцент традиційно робиться на з'ясуванні політико-правової природи Європейського Союзу, організації та функціонуванні його інституційного механізму та історичних аспектах об'єднувального процесу, що без аналізу політики внутрішньодержавної регіоналізації та особливостей реалізації функцій держави в умовах її членства у складі наднаціонального об'єднання не дає змоги відтворити цілісну картину державно-правового розвитку в рамках Європейського Союзу. Всебічний аналіз впливу наднаціональної влади на механізм функціонування держав-членів передбачає дослідження специфіки функціонування всіх його складових. Принципово важливим є дослідження впливу наднаціональної влади на національну організацію влади і, навпаки, національних урядів на функціонування інституційного механізму ЄС. Оскільки Європейський Союз – це унікальне політико-правове утворення, то його комплексне дослідження потребує плюралізму методологічних підходів.

Політика європейської ідентичності, що проводиться ЄС, спонукає Європейський Союз до проведення активної регіональної політики, зміст якої стосується всіх аспектів життєдіяльності як Союзу, так і держав-членів, а також їх складових. Для держав – членів ЄС, країн-кандидатів та держав-сусідів регіональна політика ЄС – це та сфера, яка значною мірою створює підстави цілісності Союзу, солідарності його членів, а також сприяє процесу децентралізації влади шляхом створення регіональних урядів і передачі їм відповідно до принципу субсидіарності частини повноважень, що раніше реалізовувалися національ-

ними урядами. Така ситуація обумовлює необхідність активних досліджень регіональної політики ЄС і її співвідношення з процесом європейської інтеграції, які проводяться І. Бусигіною, Т. В. Зоновою, І. Івановим, М. В. Столяровим, А. І. Тевдой-Бурмулі.

Очевидно, що для кращого розуміння проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції необхідно проводити всебічний аналіз державно-правових явищ, що прямо або побічно пов'язані із функціонуванням ЄС. І тут не можна обійтися, зокрема, без аналізу теорії і практики реалізації функцій держави в умовах їх членства в інтеграційному об'єднанні, адже здатність ЄС сприяти вирішенню завдань і реалізації функцій держави є одним із визначальних факторів, що обумовлюють як для держав-членів, так і для країн-кандидатів та держав-сусідів доцільність існування Європейського Союзу і практики делегування йому суверенних прав і повноважень. Вагомий внесок у розвиток цього аспекту дослідження європейської інтеграції внесли О. В. Буторіна, В. І. Давлієва, М. В. Каргалова, О. В. Петришин, В. І. Сало, А. Є. Сергєєв, М. Г. Шевашкевич, С. В. Шевчук, Х. С. Якименко.

Важливого значення для кращого усвідомлення інтеграційних процесів набуває аналіз взаємовідносин Європейського Союзу з країнами-кандидатами та державами-сусідами. У цьому контексті в монографії розглядається динаміка відносин між Україною і Європейським Союзом. Аналіз проводиться під різними ракурсами, через розгляд різних явищ і подій, що наклали свій відбиток як на внутрішню, так і зовнішню політику партнерів. Ретельно досліджується і критично оцінюється більш ніж двадцятирічна історія розвитку відносин між Україною і Європейським Союзом, а також його державами-членами. Розглянуто проблему адаптації законодавства України до законодавства ЄС, показано її відмінність від гармонізації законодавства, що здійснюється виключно державами – членами Союзу.

Широкий спектр напрямів дослідження державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції визначив різноманітність його джерельної бази: установчі договори і чинне законодавство ЄС, конституційне законодавство європейських країн, судова практика Європейського Союзу і держав-членів, політико-правові документи, аналітичні та статистичні матеріали, довідкова література, монографічна література. Аналіз наукових джерел, проєктів утворення інтегративних об'єднань, що розроблялися в різні часи, чинних установчих договорів

ЄС, національної й наднаціональної судової практики свідчить про те, що теорія європейської інтеграції являє собою амбівалентне дослідницьке поле, що об'єднує значне коло надзвичайно дискусійних питань, які потребують свого вирішення для успішної реалізації проекту під назвою «Європейський Союз». Відповідно існує нагальна потреба в узагальненні накопиченого в теорії і практиці європейського інтеграційного процесу матеріалу, виявленні особливостей Європейського Союзу порівняно з іншими міждержавними об'єднаннями, потребують уточнення й уніфікації підходи до розуміння правової природи цього політико-правового феномену, а також його термінологічного апарату.

Монографія не охоплює всі аспекти державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і не претендує на повне і всебічне розкриття заявленої проблеми. У роботі викладено результати концептуального аналізу, який не вичерпується традиційними підходами, виробленими як у теорії держави і права, так і науці міжнародного права, а також сучасних політологічних досліджень. Отже, у поєднанні державотворчих та міжнародно-правових підходів до дослідження побудови об'єднаної Європи полягає концептуально-методологічна інноваційність пропонованої роботи.

Автор висловлює щиро подяку всім, хто надав допомогу в роботі над монографією, передусім своєму вчителю – доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України Ю. П. Битяку, під доброзичливим керівництвом якого відбувалося моє формування як науковця; науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України О. В. Петришину за професійні поради та підтримку в здійсненні задуму.

Окремі слова вдячності за доброзичливе ставлення та конструктивні зауваження вельмишановним рецензентам – доктору юридичних наук, старшому науковому співробітнику О. О. Гриненко, доктору філософських наук, професору В. Г. Ледеяєву, доктору юридичних наук, професору В. О. Серьогіну, доктору юридичних наук, професору С. В. Шевчуку.

Глибоко вдячний за конструктивні зауваження і побажання провідним фахівцям кафедр теорії держави і права та міжнародного права і державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» за цінні поради, цікаві ідеї та обговорення окремих питань дослідження.

# Розділ 1

## Європейська інтеграція: історико-теоретичні передумови

### Глава 1

#### Об'єднавчий процес в Європі від Давнього Риму до Лісабонських угод

Політико-правові ідеї європейської інтеграції мають широкий діапазон і глибоке коріння. Серед них теологічні концепції об'єднання європейських народів у лоні Католицької церкви, численні проекти відтворення Римської імперії, спроби Наполеона та Гітлера за допомогою воєнної 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 ХХ ст. 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 відмінними<sup>1</sup>. Отож, у контексті дослідження змісту і напрямів сучас-

---

<sup>1</sup> 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 [Електронний ресурс] / В. Іноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука: политология в России и в мире. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>).

ного інтеграційного процесу аналіз проектів, що передбачали насильницьке, примусове об'єднання європейських 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 об'єднаної Європи як цивілізаційної спільноти. 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 свідомості<sup>1</sup>.

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

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

по-друге, мир, що забезпечується вогнем і мечем, а отже, 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;

по-четверте, у цей період існувала Амфіктонія – релігійно-політичний союз племен і міст (найбільш відома дельфійська Амфіктонія),

---

<sup>1</sup> 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.

в основу організації якої було покладено не раціональний фактор (необхідність спільної оборони) як у сіммахіях, а позитивний – союз, що заснований на основі етносу і релігії<sup>1</sup>.

Окремі дослідники інтеграційного процесу в Європі вважають, що одним із перших ідей об'єднання народів Європи навколо Римської імперії висловив Юлій Цезар (100–44 рр. до н. е.)<sup>2</sup>. 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 із перших і найбільш послідовних ініціаторів об'єднувального процесу в Європі. Щоб краще зрозуміти сутність цього факту, причини і зміст її ініціатив, слід узяти до уваги специфічний характер відносин Церкви зі 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 ХVII – 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 сферою (а не лише владою), що існували до виникнення сучасної держави, необхідно користуватися іншим понятійним апаратом і методологічними підходами<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Roney, A. The EC/EU Fact Book: The Complete Question and Answer Guide [Text] / A. Roney. – L., 2000. – P. 14; Федорова, Е. В. Императорский Рим в лицах [Текст] / Е. В. Федорова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 49.

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

втілення їхньої волі<sup>1</sup>. Такою була самосвідомість будь-якого римського імператора того часу. Перемога, яку отримав імператор Константин через християнські знаки в історичній Мільвійській битві (312 р.), вказала його релігійній свідомості<sup>2</sup>, 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 із них у християнстві<sup>3</sup>. Справа в тім, що в епоху грецько-римської античності існувала релігійна толерантність, яка полягала, з одного боку, у різноманітності, а з другого – у 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 містерій<sup>4</sup>. Релігійні культури давніх Греції і Риму були вільні від догматизму і претензійності на всеосяжність, навпаки, вони були вагомим чинником встановлення місцевої, регіональної ідентичності<sup>5</sup>. Але для багатонаціональної

<sup>1</sup> Таку практику римляни запозичили у греків, для релігійної свідомості яких було властиво шанувувати 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 легітимацією на сакральному рівні (див.: Історія європейської ментальності [Текст] / за ред. П. Дінцельбахера ; пер. з нім. В. Кам'янця. – Львів : Літопис, 2004. – С. 153).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Абат Сен-П'єр зазначав, що Імперія знайшла в християнстві джерело сили, якого сама вже не мала. (Трактаты о Вечном мире [Текст]. – М. : Соцэкгиз, 1963. – С. 111). У свою чергу, Л. Тихомиров зауважує, що Церква вимагає від держави підкорятися вищому началу, діяти за вказівкою влади Небесної. З точки зору Імперії ця вимога не була чимось шкідливим. Навпаки, держава не може існувати без якогось ідеократичного елемента, без морального сенсу. Римська імперія вже втратила свій ідеократичний елемент і розкладалася саме тому, 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 [Електронний ресурс] / Л. Тихомиров. – Режим доступу: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/213.htm>).

<sup>4</sup> Тут доречно зазначити, що думка про існування чітких меж між Європою-Заходом і Азією-Сходом, яка надзвичайно поширена у сучасній науці, є одним із багатьох міфів, створених європейською цивілізацією з метою утвердження своєї вищості над іншими цивілізаціями і передусім східними (див.: Буткевич, О. Взаємодія регіонального та універсального в докласичному міжнародному праві [Текст] / О. Буткевич // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 10).

<sup>5</sup> Історія європейської ментальності [Текст] / за ред. П. Дінцельбахера ; пер. з нім. В. Кам'янця. – Львів : Літопис, 2004. – С. 145–152, 157.

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 потребі<sup>1</sup>.

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 монотеїзму<sup>2</sup>. Перенесення християнства в язичку ойкумену, зазначає С. С. Бойчук, привело до певної 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 активність<sup>3</sup>. Не менш значущим для християнства, особливо в частині його поділу на західне і східне, стало міжцивілізаційне проникнення соціокультурних принципів *Pax 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 самоідентифікації<sup>4</sup>.

Слід зазначити, що оскільки Константин фактично звернувся до Христа не як особистість, що шукає істини, а як імператор, який праг-

---

<sup>1</sup> Гофф, Жак 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Бойчук, С. С. Християнство и его роль в самоидентификации Европейской цивилизации [Електронний ресурс] / С. С. Бойчук. – Режим доступу: [http://iai.donetsk.ua/\\_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec2/s2a3.html](http://iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec2/s2a3.html)

<sup>4</sup> Ясперс, К. Смысл и назначение истории [Текст] / К. Ясперс. – М. : Политиздат, 1991. – С. 89.



не й отримує зрештою від Христа владу і право вважатися Його обранцем<sup>1</sup> і в особі якого Імперія поєднується з єдиним християнським Богом<sup>2</sup>, 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 євангельським<sup>3</sup>. 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 ст. 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 характеру<sup>4</sup>.

Якщо Константин обмежився зрівнянням у правах язичників з християнами, то його нащадки почали відверту боротьбу з язичниками і послідовну християнізацію імперії<sup>5</sup>. Отож, такі очевидні заслуги

<sup>1</sup> 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 Візантії, де після переїзду туди імператорського двору домінували виключно християнські храми і символіка.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Сам Константин у подальшому стверджував, що він «...знамення, як і Павло, не від людей прийняв» (Феодорит, еп. Кирский. Церковная история [Електронний ресурс] / Феодорит. – Режим доступу: <http://www.sedmitza.ru/text/433638.html>).

<sup>4</sup> Спасский, А. Обращение Императора Константина [Текст] / А. Спасский // Богослов. вестн. – 1904. – Дек.

<sup>5</sup> Так, Констанцій видав низку едиктів, якими заборонив (у 341 р.) язичницькі культи і криваві жертви; у 353 р. – нічні жертвоприношення; у 356 р. запровадив страшні 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.

імператорів перед Церквою визначили її ставлення до Імперії (держави), її потенційних можливостей для поширення і захисту християнства, забезпечення його панівного становища, а відтак і готовність Церкви всіяко 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 проблем<sup>1</sup>. 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 із провідних суб'єктів у церковних відносинах<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Курганов, Ф. Отношения между церковной и гражданской властью в Византийской империи [Текст] / Ф. Курганов. – Казань : Типогр. Императ. Ун-та, 1880. – 721 с.; Тихомиров, Л. Монархическая государственность [Электронный ресурс] / Л. Тихомиров. – Режим доступа: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/214.htm>.

<sup>2</sup> Починаючи з IV ст. н. е. і до Новітнього часу держава і Церква мали фактично спільну історію.

людину, що живе в божественному дусі, де немає ні елліна, ні іудея, ні скіфа. Дотримання цієї Євангельської настанови тривалий час захищало Імперію від руйнівних бур 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 винятку<sup>1</sup>. 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'я<sup>2</sup>. 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 втратах<sup>3</sup>.

Враховуючи значення християнства для забезпечення єдності Імперії, державна влада слідкувала за дотриманням єдності самої Церкви. Очевидно, що Писання не передбачає однаковість мислення віруючих, однак імператори з метою досягнення організаційно-політичної єдності держави вимагали від Церкви утвердження єдиної догматики<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> 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 витримувался принцип квотування представництва від республік, а не від національностей.

<sup>2</sup> Справедливість цієї думки доводить той факт, що серед імператорів Візантії вірмен було майже стільки, скільки і греків. Займали імператорський трон і люди із сирійським, арабським, слов'янським, німецьким корінням (див.: Гибель империи. Византийский урок [Текст] // Церк. вестн. Ростов. епархии. – 2008. – № 4 (75). – С. 9).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 ересів. «Я висловлюю вам з глибини серця: внутрішні протиріччя Божої Церкви в моїх очах страшніші за усі битви... Звістка про ваші суперечки сповнила мене глибоким сумом... Служителі Бога світу, відродіть серед вас той дух любові, який ви маєте вселяти іншим, заглушіть будь-яке сім'я розбрату» (див.: Тихомиров, Л. Монархическая государственность [Електронний ресурс] / Л. Тихомиров. – Режим доступу: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/215.htm>).

Як наслідок, у цей час основні догмати віри починають включатися в кодекс цивільного права, здійснюючи політичне розмежування між правильною вірою<sup>1</sup> 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 бути терпимими в державі за її законами»<sup>2</sup>. Усі 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 була лише світським інструментом, а король – визначеним Небом стражем і захисником<sup>3</sup>.

Починаючи з IV ст. 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 – папацезаризм, це насправді було не чим іншим, ніж різним проявом давньоримської ментальності, що об'єднувала Церкву і Державу, певним

---

<sup>1</sup> На той час «правильною» вважалася римо-александрійська ортодоксія.

<sup>2</sup> Тихомиров, Л. Монархическая государственность [Електронний ресурс] / Л. Тихомиров. – Режим доступу: [http://www.cadet.ru/library/books.php?ELEMENT\\_ID=3427&PAGEN\\_1=9](http://www.cadet.ru/library/books.php?ELEMENT_ID=3427&PAGEN_1=9).

<sup>3</sup> 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» (див.: Филиппов, Б. А. Церковь и светская власть: модели взаимоотношений : доклад на III мировом общественном форуме «Диалог цивилизаций» [Електронний ресурс] / Б. А. Филиппов. – Режим доступу: <http://www.radonezh.ru/analytic/articles/?ID=1340&forprint>).

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 обидва<sup>1</sup> перебували всередині *ecclesia* як носії різних служб (*ordines*): разом вони ототожнювали *res publica christiana* як релігійно-політичну єдність.

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 вандалі, від нашествия яких відповідно у 410 і 455 рр. загинув Рим, були християнами аріанського обряду, до того ж вестготи досить терпимо ставилися до ортодоксальних християн Імперії<sup>2</sup>. Крім того, в умовах повного безсилля імператорської влади єдиною інституцією, яка все ще продовжувала пов'язувати між собою різні частини Імперії та здійснювати захист населення, була Церква на чолі з папською владою в Римі<sup>3</sup>. Таким чином релігійна гомогенність

<sup>1</sup> Імператор виступав як економ і опікун (*protector*) християнства і мав статус особи хіротонісанної та святої (*novus Salomon*), як і папа.

<sup>2</sup> Гофф, Жак ле. Цивілізація середньовікового Запада [Текст] : пер. с фр. / Жак ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – С. 19. З цього приводу доречно пригадати висловлювання Еразма Роттердамського, який зазначав, що Рейн розділив французів і германців, проте він не здатний відділити християнина від християнина (див.: *Европейская интеграция* [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011. – С. 66).

<sup>3</sup> 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 визнав, 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] : пер. с фр. / Жак ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – С. 12–13).

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 необхідне 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»<sup>1</sup>. 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 націоналізму, що закономірно вело до автономізації окремих територій у межах ще недавно 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 загибелі 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, вірменській, слов'янській, арабській тощо)<sup>2</sup>.

Хоч як це дивно, завдяки тому, що германська свідомість, на відміну від римської, традиційно залишала церкву вільною в її діях, це певним чином сприяло зміцненню позицій папського престолу в Римі та поширенню його впливу не лише на території колишньої Імперії,

---

<sup>1</sup> Le Bras, G. Canon Law [Text] / G. Le Bras // The Legacy of the Middle Ages (eds. Grump C. G., Jacob E. F.). – Oxford, 1926. – P. 333–334.

<sup>2</sup> Гибель империи. Византийский урок [Текст] // Церк. вестн. Ростов. епархии. – 2008. – № 4 (75). – С. 9.

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 соборів<sup>1</sup>.

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 чотирьох 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 і 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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 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 звичаї, використовували римські титули, виступаючи не стільки ворогами, скільки узурпаторами римської влади. Так, один із 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 світі<sup>1</sup>.

Внаслідок такого ставлення до імперської моделі організації влади, а також того, що варвари, як і римляни, належали до християнського світу впродовж IV–VIII ст., 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 аграризація суспільства, що потягла за собою професійне і соціальне розмежування. 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

---

<sup>1</sup> 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, ніж перед тими, які в них є (див.: Гофф, Жак ле. Цивілізація середньовікового Запада [Текст] : пер. с фр. / Жак ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – С. 20).



якої вона належала. Проблеми, які виникли в цьому зв'язку, змусили правителів новоутворених держав досить швидко вдатися до уніфікації права<sup>1</sup>. 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 територіальності<sup>2</sup>;

– 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 й 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 із цим таке співтовариство було позатериторіальним – католики з різних регіонів Європи, що розмовляли різною мовою, були пов'язані між собою передусім загальними священними текстами, написаними латиною<sup>3</sup>;

– 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 майбутньому<sup>4</sup>.

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 зазна-

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

<sup>2</sup> 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.

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

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

чити, що різного роду випробування надавали цій ідеї час від часу нового вигляду<sup>1</sup>.

Загальновідомо, що одним із 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 держави<sup>2</sup>.

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 можна пояснити зокрема і з позиції її прагнення зібрати під своєю владою всі народи, що раніше створювали римську (європейську) цивілізацію, і передусім сам Рим<sup>3</sup>, який для багатьох поколінь асоцію-

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 весь 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).

вався 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, ніж 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 землі<sup>1</sup>. 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 цивілізації<sup>2</sup>. Аналогічну спробу в епоху Середньовіччя здійснив і Карл Великий<sup>3</sup>, 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 століть<sup>4</sup>.

Переломним етапом в історії відносин між Церквою і державою став період Авіньйонського полону папи (1309–1377 рр.), внаслідок якого римська церква втратила ефективний контроль над світською

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Каспэ, С. Российская цивилизация и идеи А. Тойнби [Текст] / С. Каспэ // Свобод. мысль. – 1997. – № 2. – С. 78–79.

<sup>3</sup> Карл Великий взяв за взірць римську модель структури влади і втілював її в життя, наскільки це було можливо. Він не лише отримав титул «правителя Римської імперії», але й виконував ті функції, які на нього покладал цей титул. З огляду на це хроністи цілком закономірно йменували Карла творцем «Нової Європи», «досточтимим світочем Європи», тим самим підкреслюючи загальноєвропейський характер його імперії, її конфесійний характер (див.: Ангильберт. Из поэмы «Карл Великий и папа Лев» [Текст] / 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).

<sup>4</sup> 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).

владою, що призвело не лише до програшу світським монархам у тривалій боротьбі за першість<sup>1</sup>, але й негативно позначилося на ролі Церкви у загальноєвропейських процесах, передусім об'єднувачому процесі. За часом цей процес збігся 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 удільні князівства, що ознаменувало початок процесу формування феодальних монархій та настання епохи національних держав, що дала світу європейську ідею<sup>2</sup>.

Протягом Середніх віків представники Католицької церкви розробили і запропонували монархам два типи проектів об'єднання європейських народів в її лоні<sup>3</sup>. До першого типу належать проекти, які протиставляли християнську Європу зовнішнім ворогам-іновірцям. До цієї категорії прийнято відносити Хрестові походи кінця XI – початку XIII ст. Серед перших концептуально розроблених проектів 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 викладена ідея «християнської республіки», що нагадувала федерацію європейських монархій, якою керував Всеєвропейський собор світських і духовних князів на чолі з французьким королем<sup>4</sup>, що означало відмову від ідеї всесвітньої імперії – чи то світської, чи духовної<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Ноженко, М. В. Национальные государства Европы [Текст] / М. В. Ноженко. – СПб. : Норма, 2007. – С. 21–128.

<sup>3</sup> Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011. – С. 63.

<sup>4</sup> Андреева, И. С. Проблема мира в западноевропейской философии [Текст] / И. С. Андреева. – М. : Мысль, 1975. – С. 65. На жаль, П. Дюбуа не розробив конкретного механізму скликання і функціонування Собору. В окремих положеннях його трактату висловлювалися ідеї здійснення «арбітражу» французьким королем, який би міг вирішувати конфлікти між католицькими правителями. Як покарання непокірних передбачався такий захід, як конфіскація їх майна. Зрозуміло, що такий проект не міг одержати підтримку серед європейських правителів.

<sup>5</sup> П. Дюбуа писав: «... попередній погляд на Християнство як на союз держав під духовною гегемонією папи, влада якого розповсюджується на всі, як світські, так і духовні інтереси людей, стала пустою примарою» (див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / 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 рр.)<sup>1</sup>. Він проголосив скликання 1 червня 1459 р. в м. Мантуї з'їзду всіх 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 проти світських правителів, як це було до нього, а у згоді з ними. Ця 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 подальшу історію, повну конфліктів і війн<sup>2</sup>.

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 договору утворюваний союз мав набути федеративного характеру<sup>3</sup>, зокрема передбачав скликання сейму (союзних зборів) з представників шістнадцяти королівств, який би створив Союзну раду з глав усіх держав Християнського світу на чолі з Головою<sup>4</sup>, а також обрання канцлера, казначея й інших служ-

<sup>1</sup> 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 Respublica 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 мегацивілізації (див.: 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 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 31).

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

<sup>3</sup> Запропоноване об'єднання стало провісником появи міжнародних союзів.

<sup>4</sup> 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 струмки справедливості» (див.: Айзпурвит, К. Объединение Европы. Проект XV века [Электронный ресурс] / К. Айзпурвит. – Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>). Передбачалося, що сейм працює п'ять років

бовців, затвердження герба; заснування міжнародного арбітражного суду; спільного фінансового фонду (європейського банку) і з часом – перехід до єдиної валюти; загальноєвропейське регулювання ринку; взаємодопомогу під час неврожаїв, епідемій і стихійних лих; створення європейських збройних сил, мирне розв'язання конфліктів і покарання правопорушників<sup>1</sup>. Отже, союз мав бути створений як певне юридичне об'єднання (члени якого в рамках договору мали б рівні права), покликане забезпечити арбітражне врегулювання міждержавних спорів 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, цей проект не мав на увазі утвердження гегемонії конкретної держави в Європі), а не федерації<sup>2</sup>. 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

у 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 у сеймі: по одному голосу отримували: король Франції і всі французькі князі, усі германські королі і князі (фактично імператор ставився на один рівень з ними), венеціанський дож і глави італійських міст, король Кастилії і іспанські князі, 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 покладался обов'язок забезпечити збір десятини з церков і священників «на справу миру» та побудову союзного флоту. У проекті не згадувалися також Польща і Литва (див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 33).

<sup>1</sup> Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / 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 [Электронный ресурс] / К. Айзпурвит. – Режим доступа: <http://www.panEuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>.

<sup>2</sup> Щоправда, окремі автори вважають, що цей проект все ж таки втілював у собі варіант федеративної ідеї (див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 33).

Іржі Подебрада (А. Маріні) зазнала провалу<sup>1</sup>, проте не зникла, а розвивалася і згодом увійшла в ідейну спадщину європейських народів, набувши загальнолюдського виміру<sup>2</sup>.

На думку А. І. Тевдой-Бурмулі, «Договір» Іржі Подебрада був останнім європейським проектом, орієнтованим на захист християнської Європи від зовнішньої загрози. Разом з тим у ньому отримала відображення інша доктрина католіцизму – апеляція до єдиної віри як засобу встановлення внутрішнього європейського миру і стабільності<sup>3</sup>.

Другий тип – це християнські проекти внутрішнього європейського миру, які були засновані на тезі про необхідність об'єднання європейських християнських монархій для попередження війн в Європі. Особливістю зазначених проектів є те, що доктрина християнської Європи поступово втрачає свій теократичний компонент. Водночас закладений у християнському віровченні моральний універсалізм зберігає свій об'єднуючий потенціал, трансформуючись у гуманізм і пацифізм<sup>4</sup>.

Початок колоніальних завоювань і народження 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,

<sup>1</sup> Вже наступник папи Пія II відлучив Іржі Подебрада від церкви і позбавив його королівського титулу.

<sup>2</sup> Корецкий, В. М. Проект Иржи Подебрада 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. – Киев : Наука, 1989. – Кн. 1. – С. 399, 404.

<sup>3</sup> Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011. – С. 64.

<sup>4</sup> Значних зусиль для обґрунтування ідеї миру як вищої цінності європейського співтовариства доклали Данте Аліг'єрі, Еразм Роттердамський та Ян Амос Коменський (див.: Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011. – С. 66–67).

Індію, Китай, Японію і Північну Африку<sup>1</sup>. У трактаті пролунав заклик до 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 pp.), зміст якого полягав у встановленні європейської рівноваги, гарантуванні миру і захисту Європи від турків, Московії і татар. Згідно з цим планом мала бути створена європейська конфедерація п'ятнадцяти християнських держав<sup>2</sup>, які були б приблизно рівними за територією<sup>3</sup> і ресурсами, з метою забезпечення європейської рівноваги. Вищим органом конфедерації мала стати Генеральна Рада із сорока до-свідчених державних діячів<sup>4</sup>, що обиралися раз на три роки; її діяльність доповнювалася шістьма регіональними радами. Відповідно до свого правового статусу вона вважалася верховним арбітром з будь-яких спорів (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) рад<sup>5</sup>. Цей План і проєкт Іржі Подебрада прийнято вважати першими інтегра-

<sup>1</sup> Е. Крюссе 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 застосування 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).

<sup>2</sup> До числа цих держав належали: шість спадкових монархій (Франція, Іспанія, Англія, Швеція, Данія, Люксембург), п'ять виборних монархій (Імперія, Італійська церковна республіка на чолі з папою Римським, Польща, Угорщина і Богемія) і чотири республіки (Венеція, Італія, Швейцарія і Бельгія).

<sup>3</sup> План передбачав суттєвий перерозподіл територій існуючих держав, що було головним його недоліком.

<sup>4</sup> Пропонувався такий рівень національного представництва: по чотири комісари від папи Римського, імператора, королів Франції, Іспанії, Англії, Швеції, Ломбардії, Польщі, Венеції, по два комісари від кожної з республік.

<sup>5</sup> Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств [Текст] / ред. кол., Ю. А. Борко (отв. ред.). – М. : Ин-т Европы РАН, 1998. – С. 21–23.



ційними ініціативами федеративного спрямування, в яких досить ретельно розроблялася ідея організації наднаціональної верховної влади, що стало розвитком напрацювань П. Дюбуа.

Тридцятилітня війна (1618–1648 рр.) стала одним із перших загальноєвропейських військових конфліктів, що торкнувся прямо або опосередковано майже всіх європейських держав. Війна, що розпочалася з релігійного зіткнення між протестантами і католиками Німеччини<sup>1</sup>, поступово переросла в боротьбу проти гегемонії Габсбургів в Європі. Вестфальський мирний договір, підписаний ворогуючими сторонами по завершенні 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 як самостійних учасників переговорного процесу суб'єктів Імперії. Як наслідок, конгрес став найбільш представницьким форумом в історії Європи: в його роботі брали участь делегації 140 суб'єктів Імперії і 38 інших учасників. Серед головних результатів війни слід назвати такі:

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 нації<sup>2</sup>, 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;

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

---

<sup>1</sup> Загостренню релігійної ворожнечі не змогли перешкодити ні підписання Аугсбурзького релігійного миру (1555 р.), 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.

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

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 у 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.

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 церква<sup>1</sup> зможуть об'єднати всю Європу. Створення системи національних держав, зазначає А. О. Чубар'ян, стало тим загальноєвропейським феноменом, який ілюстрував певний вираз європейської спільності і єдності, що проявляв себе через національну багатоманітність<sup>2</sup>.

Новий поштовх розвитку ідеї щодо європейського об'єднання дала епоха Просвітництва, починаючи з якої вона остаточно втрачає ідентифікацію з християнством, розвиваючись у напрямі світської концепції, наповненої ідеями свободи й цивілізації, вказуючи на контраст з іншими континентами, які все ще перебувають у п'їтьмі<sup>3</sup>.

У цей період значного поширення набувають ідеї, пов'язані з роботою проєктів забезпечення миру в Європі, реалізація яких потре-

---

<sup>1</sup> Насправді час від часу проєкти об'єднання Європи навколо Католицької церкви виникали (Ж. М. де Местр (1763–1752 рр.) бачив спасіння Європи від якобінства у створенні «Європейської монархії» на чолі з папою Римським; В. Джоберті (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 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 36).

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

<sup>3</sup> Wilson, K. The History of the Idea of Europe [Text] / K. Wilson ; J. van der Dussen (eds.). – London/New York, 1995. – P. 58.

бувала створення загальноєвропейських інституцій. Уільям Пенн передбачив можливість організації Європейської ліги або конфедерації за участю Московії і Туреччини з метою забезпечення миру на континенті<sup>1</sup>. 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 прийнятому рішення, то інші мають право 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 у сім голосів понад половину)<sup>2</sup>, а також можливість застосування сили у певних випадках. Разом з тим У. Пенн підкреслював необхідність захисту свободи національних держав<sup>3</sup>.

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 ухвалював норми євро-

<sup>1</sup> При проектуванні європейської структури У. Пенн використав досвід генеральних Штатів у Нідерландах: 1) генеральні штати; 2) суверенні держави, що утворюють ці штати і виступають у 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. : Алетей, 2003. – С. 115–135).

<sup>2</sup> 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 – вісім, Англія – шість, Швеція, Польща і Нідерланди – по чотири, Португалія – три, Швейцарія і сусідні з нею малі держави – два, герцогство Курляндське і Кольштинське – одного представника на двох. Передбачалося, що коли до складу об'єднання увійдуть Туреччина і Московія, то вони матимуть 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).

<sup>3</sup> 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.

пейського права і розглядав територіальні та інші скарги держав-членів, обмеження сухопутних військ і військового флоту, тобто часткове роззброєння<sup>1</sup>.

Досить детальну розробку проекту інтеграції європейських держав можна зустріти і в «Проекті вічного миру в Європі» Шарля де Сен-П'єра<sup>2</sup>. У своїй праці він спробував обґрунтувати витоки європейської єдності (на його думку, вона заснована передусім на використанні політичної і правової спадщини, зокрема, законів Юстиніана і Священної Римської імперії, спільності звичаїв, релігії, науки і знань), завдяки чому Європа, на відміну від Азії і Африки, являє собою ідеальне зібрання народів, що об'єднуються не лише назвою, але й реально є справжньою спільнотою<sup>3</sup>.

У його проекті розглянута проблема укладення договору щодо створення європейської конфедерації з дев'ятнадцяти європейських християнських держав (Сен-П'єр наголошував, що недостатньо об'єднатися двом чи трьом хоч би і найбільшим та наймогутнішим 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 витрат<sup>4</sup>. Високо оцінюючи ідею Сен-П'єра про поширення 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 існу-

---

<sup>1</sup> Європа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 41.

<sup>2</sup> Трактат «Проект вічного миру в Європі» був вперше опублікований у 1712 р. Суттєво доповнений і перероблений, він був перевиданий у 1713 р. у двох томах. У 1716 р. був виданий третій том, а в 1729 р. – опублікований скорочений варіант Проекту.

<sup>3</sup> Сен-П'єр, Ш. И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760 [Текст] : 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. : Алетей, 2003. – С. 136–161.

<sup>4</sup> Сен-П'єр, Ш. И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760 [Текст] : 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. : Алетей, 2003. – С. 136–161; Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств [Текст] / ред. кол., Ю. А. Борко (отв. ред.). – М. : Ин-т Европы РАН, 1998. – С. 24–26.

ванні спільного блага»<sup>1</sup>. Однак у цілому такий проект викликав скепсис у політиків і філософів того часу<sup>2</sup>.

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 значить і транснаціональні інститути, що наділені публічною владою над державами, беруть участь у такому об'єднанні. Однак уже у 1795 р. він переглядає свої погляди й 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 спорів і конфліктів. На його думку, якщо б якийсь 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 союзу<sup>3</sup>. Одночасно він зазначив, що створення міжнародних інститутів, наділених владою, несумісне з ідеєю міжнародного права, оскільки «міжнародне право повинно бути засноване на федералізмі вільних держав»<sup>4</sup>.

Значимо, 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,

<sup>1</sup> Колосов, Ю. М. Международное право [Текст] : учебник / Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М. : Междунар. отношения, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Pravo/kolos/05.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/kolos/05.php).

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

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

<sup>4</sup> 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.

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 імперією<sup>1</sup>, яка завжди живе в просторі і за рахунок простору.

Прозорливими (із сучасних підходів до організації Європейського Союзу) виявилися і погляди 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 світу<sup>2</sup>.

Безумовно пророцькою з позиції сучасного етапу інтеграційного процесу виглядає ідея монархіста А. де Кюстин, який у Санкт-Петербурзі шукав тісного союзу Франції з Росією, аби зміцнити становище в Європі, однак зрештою дійшов висновку, що Франція повинна шукати підтримки у націй, чий інтереси узгоджуються з її власними. У кого в Європі є спільні потреби? – запитує він. У французів і німців, а ще у народів, яким призначено бути супутниками цих двох великих націй. Доля цивілізації вирішується в серці Європи<sup>3</sup>.

Багатим на об'єднавчі проекти виявилось ХІХ ст. Сен-Сімон у роботах «Про реорганізацію Європейського співтовариства»<sup>4</sup> і «Про заходи проти коаліції 1815 р.»<sup>5</sup> (написаних ним спільно з учнем Огюстеном Тьєррі) висловив ідеї щодо формування загальноєвропейського парламенту і обрання ним короля всієї Європи, що матиме регулятив-

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

<sup>2</sup> Див.: Норман, Д. Европа. История [Текст] / Д. Норман : пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – К. : Основи, 2000. – С. 25. До речі, ідея можливості поєднання різних форм правління в рамках союзної держави не відкидалася і в подальшому (див.: Союзное государство [Текст] // Энциклопедический словарь / под общ. ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. – СПб. : Тип. АО «Изд. дело», 1990. – С. 92).

<sup>3</sup> Кюстин, А. де. Россия в 1839 году. Резюме [Текст] / А. де Кюстин ; авт. предисл. Е. Н. Цимбаев // Вопр. философии. – 1994. – № 2. – С. 102.

<sup>4</sup> 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 à chacun son indépendance nationale»).

<sup>5</sup> Повна назва «Думки про заходи, які необхідно вжити проти коаліції 1815 року» («Opinion sur les mesures à prendre contre la coalition de 1815»).

ну 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 за певної мети, що здатна об'єднати всіх: доки «...члени великої європейської сім'ї, сповнені взаємної недовіри ... не відчуватимуть себе зв'язаними, як за часів духовного братства християн, одним і тим самим обов'язком, одним і тим самим моральним законом»<sup>1</sup>, марно сподіватися на успіх у процесі 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 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 ірраціональне протистояння між національностями. Він підкреслював: «Безперечно настане час, коли всі народи Європи зрозуміють, що спочатку повинні бути врегульовані питання, що пов'язані із загальним благом, перш ніж можна буде звернутися до національних інтересів...»<sup>2</sup>. Крім того, він запропонував ідею запровадження прямих виборів нижньої палати європейського парламенту населенням країн Європи<sup>3</sup>, що забезпечить основу правової єдності континенту. Не менш цікавою здається інша розробка Сен-Сімона: він розробив концепцію федерації як держави, що являє собою союз держав, наповнюючи змістом тезу Ш. Монтеск'є про «Суспільство

<sup>1</sup> Изложение учения Сен-Симона [Текст] / пер. с фр. М. Е. Ландау ; вступ. ст.: В. П. Волгин ; под ред. и с коммент.: Э. А. Желубовская. – М., Л. : Изд-во АН СССР, 1947. – С. 133.

<sup>2</sup> Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 2 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ ННГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 109.

<sup>3</sup> До складу двопалатного загальноєвропейського парламенту мало входити 240 депутатів. Палата обшин 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 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 46).

співтовариств»<sup>1</sup>. Слід зазначити, що сам Сен-Сімон вважав, що його проект не може бути реалізований на той час, а тому необхідно дочекатися, коли принаймні всі європейські держави стануть парламентськими режимами. Прихильником ідеї федерації був і П'єр-Жозеф Прудон, на думку якого, «... федералізм є формою політичної організації людства»<sup>2</sup>.

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 благо<sup>3</sup>.

Безумовний інтерес становлять інтеграційні ініціативи К. Х. Ф. Краузе, який спочатку бачив рушійну силу об'єднання Європи в особі Наполеона, а після його поразки опублікував у 1814 р. «Проект європейського союзу держав», який передбачав створення наділеного правосуб'єктністю 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 до них), мав добровільний характер і відповідно до нього можна було увійти до нього і вийти у будь-який час. До складу вищих органів Союзу мали входити глави держав або їх представники; у Раді Союзу кожна держава мала б лише один голос і рішення приймалися б одногосно. Для врегулювання спорів створювався «суд народів»<sup>4</sup>.

Історики сперечаються, кому саме належить авторство ідеї Сполучених Штатів Європи – Джузеппе Мадзіні чи Карло Каттанео<sup>5</sup>. Лише

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Там само. – С. 12.

<sup>3</sup> 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. – С. 173–204.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> К. Каттанео виділяв такі 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 т. – Т. 1: История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 58).



достеменно відомо, що вперше офіційно цей термін використав В. Гюго 21 серпня 1849 р. на засіданні I Міжнародного конгресу миру в Парижі<sup>1</sup>. 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 поодиночі<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>. 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 держав<sup>4</sup>.

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 здійснювалася б загальноєвропейськими органами – Федеральною радою і Сенатом<sup>5</sup>.

На III конгресі миру в Лозанні (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 у цілому за двадцять років з моменту першого офіційного використання терміна федералістам Європи не вдалося наблизитися до реалізації своїх планів. На конгресі миру в Лугано (1872 р.) В. Гюго ще декларує заклики до створення Сполучених

<sup>1</sup> 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 закликом створити «Сполучені Штати Європи» і запровадити «континентальну валюту, яка б спиралася на європейські капітали і ділову активність 200 мільйонів європейців» (див.: Девішев, І. Б. Особенности политики Великобритании в отношении европейской интеграции. 1945–1990-е гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / И. Б. Девішев. – М., 2008. – С. 15).

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

<sup>3</sup> Ноженко, М. В. Национальные государства Европы [Текст] / М. В. Ноженко. – СПб. : Норма, 2007. – С. 19.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристь, 1998. – С. 33–35.

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 революція<sup>1</sup>. 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 й 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 ХVІІ–ХІХ ст. 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 єдності і формування національних держав, що супроводжувався боротьбою за звання «цивілізованої нації». Особливо гострим було протистояння Франції і Англії у ХVІІІ ст., коли списки цивілізованих країн постійно переосмислювалися і стали важливим інструментом у внутрішній і міжнародній політиці держав<sup>2</sup>. Як наслідок, зазначає І. М. Іонов, елітизм і аподіктичність цивілізаційної самосвідомості відігравали роль суттєвої перешкоди на шляху міжнародного діалогу, оскільки великою була спокуса репрезентувати виключно свою країну як «цивілізовану»<sup>3</sup>. Крім того, на противагу

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

<sup>2</sup> Гизо, Ф. История цивилизации во Франции [Текст] : в 4 т. / Ф. Гизо ; пер. П. Г. Виноградова. – М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1877–1881. – Т. I. – С. 11, 13, 17, 20; Милль, Д. С. Очерки и лекции Гизо по истории [Текст] / Д. С. Милль // Милль, Д. С. Рассуждения и исследования политические, философские и исторические. – СПб. : Тип. Маркова и К<sup>о</sup>, 1864. – Ч. II. – 60 с.

<sup>3</sup> Див.: Ионов, И. 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.

загальноєвропейській цінності «цивілізації», Німеччина і Росія запропонували цінність «культури» і «освіченості»<sup>1</sup>, у структурі яких значну роль відігравали цінності державності і релігії, які у Франції та Великій Британії поступилися місцем ідеалам розуму і громадянського суспільства<sup>2</sup>. 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 свідомістю<sup>3</sup>. Це викликало, з одного боку, національну консолідацію в межах конкретних європейських держав, а з другого – гострі міжнаціональні протиріччя.

Кінець XIX ст. позначився трансформацією уявлень про форму і мету європейського об'єднання. У цьому зв'язку показовою є позиція А. Леруа-Больє, яку він оприлюднив на Паризькому 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), що сприяла б вирішенню протиріч у 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-Больє був одним із перших, хто свідомо відмовився від формули «Сполучені Штати Європи» на користь конструкції «Європейський Союз»<sup>4</sup>.

На користь конфедеративного об'єднання Європи висловився й інший доповідач конгресу Г. Ізамберг. На його думку, по-перше, конфедерація повинна являти собою республіку, а не монархію; по-друге,

<sup>1</sup> 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. – С. 248).

<sup>2</sup> Данилевский, Н. Я. Россия и Европа [Текст] / Н. Я. Данилевский. – М. : Книга, 1991. – С. 459, 480, 487, 496–499.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 61.

являти 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, виконавчу і судову; по-четверте, представницькі органи Союзу мають організовуватися і функціонувати за принципами суверенної рівності держав і пропорційності представництва їх населення<sup>1</sup>.

Ле Пле в результаті аналізу державно-правового розвитку в контексті виникнення європейських імперій і загострення боротьби між ними, що зачіпає і держави-сусіди, а також науково-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 ворожнечу<sup>2</sup>.

Період 1880–1920 рр. ознаменувався, по-перше, відкритим протистоянням ідеалів «культури» і «цивілізації», які у зв'язку з посиленням Німеччини як противаги західній модернізації вступили у відкритий антагонізм, по-друге, розколом, а потім і тимчасовим розпадом 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»<sup>3</sup>. Таким чином, цивілізаційна самоідентифікація, яка протиставлялася загальноєвропейській культурі, породила в означений період не єдність, а глибоку кризу європейської цивілізації.

Хоча розроблені протягом XIV–XIX ст. проекти європейського об'єднання не мали жодного шансу бути реалізованими свого часу через відсутність сприятливих історичних умов і відповідних рушійних сил, вони мають певну як теоретичну, так і практичну цінність. Їх зміст засвідчує, що, по-перше, ідея добровільного договірного

---

<sup>1</sup> Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Междунар. отношения, 1987. – С. 211–215.

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

<sup>3</sup> Див.: Мчедлова, М. М. Вопросы цивилизации во французском общественном сознании [Текст] / М. М. Мчедлова. – М. : МГУ, 1996. – С. 30–31.

об'єднання європейських держав у союзну організацію набагато старіша, аніж прийнято вважати, – вона сягає своїм корінням часів Середньовіччя. По-друге, 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 всіх 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.

Особливе місце в історії розвитку європейської інтеграції займають численні демократичні проекти заснування європейського об'єднання, які вперше починають з'являтися у ХІХ ст.<sup>1</sup>, але матеріалізуються переважно у ХХ ст. Саме демократичні ініціативи європейських громадських рухів у період з 1924 до 1950 р. сприяли впровадженню у свідомість європейців думки про створення 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 цей 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.

---

<sup>1</sup> 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 однакості у спільній вірі і братерстві.

Матеріалізація «європейської ідеї» починається в 20-х рр. ХХ ст.<sup>1</sup>, коли набирає сили пан-європейський рух. Його популярності 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»<sup>2</sup>, 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 союзу<sup>3</sup>, що стало своєрідною репетицією укладань такого роду угод у рамках Бенілюксу<sup>4</sup>, 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»<sup>5</sup>. У тридцять роки Куденхове-Ка-

<sup>1</sup> 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, але у науковий обіг у повоєнний період його ввів Р. Куденхове-Калергі, який наповнив його новим специфічним змістом і перетворив на гасло, яке відіграло важливу роль у спільно-політичному житті 20–30-х рр. ХХ ст.

<sup>2</sup> Европейский Манифест [Текст] // Европейский альманах. История. Традиции. Культура / отв. ред. А. О. Чубарьян. – М. : Наука, 1991.

<sup>3</sup> 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. А. О. Четверикова) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur\\_int\\_law/belux.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/belux.htm).

<sup>4</sup> Договір об учреждении Экономического союза Бенилюкс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur\\_int\\_law/benilux.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/benilux.htm).

<sup>5</sup> Марченко, М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине ХХ в. [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 4. – С. 3–4.

лергі виступив з новими ініціативами, запропонувавши запровадити європейський прапор і гімн, День 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 більше 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'єднавчого 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 рр. 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»<sup>1</sup>.

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, Атлантичним 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 ресурсами<sup>2</sup>. Європа

---

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

<sup>2</sup> Европейский альманах. История. Традиции. Культура [Текст] / отв. ред. А. О. Чубарьян. – М. : Наука, 1991. – С. 113.

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 Європи<sup>1</sup>.

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, посилаючись 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 націоналізму<sup>2</sup>.

На відміну від багатьох інших інтеграційних проектів пропозиції Р. Куденхове-Калергі спробували реалізувати на практиці, 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 й інформаційного супроводу)<sup>3</sup>. 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 цієї організації і під її егідою Європейського федерального союзу. Ця ідея була покладена А. Бріаном і А. Леже в основу Меморандуму про організацію режиму Федерального європейського союзу, внесеного фран-

<sup>1</sup> 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 говорити проблематично (Coudenhove-Kalergi, R. Europe must unite [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Giarus : Paneuropa, 1939. – Р. 97, 99, 113; Куденхове-Калергі, Р. Пан-Європа. Гл. II: Границы Европы [Електронний ресурс] / Р. Куденхове-Калергі. – Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=6&lang=>).

<sup>2</sup> 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 [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Stuttgart : Deutsche Verl., 1967. – Р. 10, 14, 17–19).

<sup>3</sup> Расторгуев, В. Н. Единая Европа: неучтенный потенциал [Електронний ресурс] / В. Н. Расторгуев, О. К. Смирнов. – Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>.



цузьким урядом на розгляд Ліги Націй (1930 р.)<sup>1</sup>, 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 центру<sup>2</sup>.

Ідеї А. Бріана спонукали Р. Куденхове-Калергі до подальшої конкретизації своїх ідей. У 1930 р. його уточнений проект передбачав: створення федеральних органів влади (Федеральна рада (комплектуються з представників держав-членів), Федеральна Асамблея (депутати висуваються національними парламентами), Федеральний суд, Федеральне казначейство); запровадження власних фінансів Союзу, незалежних від фінансів держав-членів; європейське громадянство, що було б субсидіарним стосовно національного громадянства<sup>3</sup>.

Французька ініціатива – і в цьому її історична цінність – допомогла сформулювати понятійний апарат інтеграційного об'єднання<sup>4</sup>, виокре-

<sup>1</sup> А. Бріан зокрема вказав: «між народами, які географічно можуть називатися народами Європи, повинні існувати певні федеральні зв'язки... Очевидно, що асоціація повинна 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» (Європа: проблеми інтеграції і розвитку [Текст]: монографія: в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 63–64).

<sup>2</sup> Так, на початку 20-х рр. Уінстон 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]: пер. с англ. / М. Тетчер. – М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 393).

<sup>3</sup> Європа: проблеми інтеграції і розвитку [Текст]: монографія: в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 64.

<sup>4</sup> Йдеться 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.: Європа: проблеми інтеграції і розвитку [Текст]: монографія: в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 64).

мити основні цілі майбутнього об'єднання і виявити основні причини його поразки. По-перше, отримала підтвердження ідея І. Канта про те, що життєздатність об'єднаної 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 Німеччини шляхом її «європеїзації»<sup>1</sup>. Поразка плану А. Бріана довела, 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 всі 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. Отже, 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 всіх основних європейських держав. Відповідно однією з помилок французького проекту А. Бріана, як і пізніше позиції уряду де Голля, 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.

---

<sup>1</sup> Shaw, J. Law of the European Union [Text] / J. Shaw. – N.Y., 2000. – P. 42.

закликав до створення «європейської федерації», що передбачає прийняття загальноєвропейської «писаної конституції», створення європейської правової і судової системи, парламенту й уряду, армії<sup>1</sup>. На основі цих ідей було розроблено проект Декларації руху Опору, що передбачав утворення федерального 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»<sup>2</sup>.

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 зустрічі (1946 р.) представників груп руху Опору<sup>3</sup> 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 співробітництва<sup>4</sup>. Передбачалося також, що Союз стане важливим компонентом ООН відповідно до ст. 52 його Статуту. Союз мав стати відкритою організацією, членом якої могла бути 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. Черчілль, який під час виступу в університеті в Дюріху (1946 р.) закликав до відновлення сім'ї європейських народів у вигляді Сполу-

---

<sup>1</sup> Shaw, J. Law of the European Union [Text] / J. Shaw. – N.Y., 2000. – P. 42.

<sup>2</sup> Истоки европейской интеграции – по-прежнему актуальны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=6&id2=0&id3=10&lang=>.

<sup>3</sup> 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 прийняте 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 // Вісн. ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – № 816. – Серія: Історія. – Вип. 40. – X., 2008. – С. 301).

<sup>4</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристь, 1998. – С. 37.

чених Штатів Європи, наголосивши, що створення регіональної європейської організації нічим не зашкодить діяльності ООН<sup>1</sup>. 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 бажаним зробити такий крок. Основу об'єднаної Європи повинен утворити союз Франції і Німеччини, тоді як Великій Британії відводилася роль своєрідного «ментора»<sup>2</sup>, що, зрозуміло, не могло не викликати роздратування Франції, яка прагнула створення такого західного союзу, який би не лише став гарантією проти Радянського Союзу, але й поставив би Францію в центр створюваної структури, що дозволило б їй відігравати домінуючу роль у відновленні загальноєвропейських відносин і здійсненні контролю за Німеччиною<sup>3</sup>.

На першому конгресі Союзу європейських федералістів в м. Монтрьо 27–30 серпня 1947 р. було визначено як орієнтир створення над-

<sup>1</sup> 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, – зосереджені в першу чергу на Європі – на відродженні величі Європи, колиски сучасних націй і цивілізації. Було б страшною катастрофою, якщо б російське варварство придушило культуру і незалежність древніх держав Європи... Я вважаю, що європейська сім'я народів може діяти одночасно під керівництвом ради Європи. Я сподіваюсь у майбутньому на створення Сполучених Штатів Європи». На чолі СШЄ він пропонував поставити «європейський уряд – регіональну «Раду Європи» з 10–12 членів. Ця Рада здійснювала б керівництво міжнародними військовими силами, міжнародною поліцією, мала верховний суд, який би втілював дух Ліги націй (Волков, Ф. Д. За кулісами Другої світової війни [Текст] / Ф. Д. Волков. – М. : Мысль, 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000074/st040.shtml>).

<sup>2</sup> Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : 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 «Трайдент» 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 всевітня рада, якій би підпорядковувалися три регіональні ради: європейська, американська і тихоокеанська. Ці 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 кулісами Другої світової війни [Текст] / Ф. Д. Волков. – М. : Мысль, 1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000074/st040.shtml>).

<sup>3</sup> 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.

національного економічного союзу, якому національні уряди повинні були передати частину своїх суверенних повноважень в економічній сфері<sup>1</sup>. Зазначалося, що оскільки Європа через позицію ЄСРП 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 США<sup>2</sup>.

Початок ери європеїзації розпочався наприкінці 40-х років зі створенням низки міждержавних організацій, першою з яких у 1947 р. була Організація європейського економічного співробітництва<sup>3</sup>, що несла в собі значний заряд економічного функціоналізму. Ця організація зробила свій внесок у підготовку інтеграційного процесу в економічній сфері. У 1950 р. під її егідою був заснований Європейський платіжний союз, який сприяв спрощенню взаємних платежів між державами і підприємствами з різних країн, прийняттю Кодексу лібералізації торгівлі, що у свою чергу звільнило до 1957 р. 82 % товарообігу організації від

<sup>1</sup> У доповіді Дені де Ружмона «Федералістська 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 стерти відмінності і злити всі нації в єдине ціле, навпаки, вона прагне зберегти їхню самобутність; 5) федералізм заснований на любові до складного на відміну від грубого спрощення, що властиве тоталітарному мисленню; 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 вистачає 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: проблеми інтеграції і розвитку [Текст]: монографія: в 2 т. – Т. 1. Історія об'єднання Європи і теорія європейської інтеграції. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 76–78).

<sup>2</sup> Ченчик, Д. В. Становление европейских федералистских движений в 1945–1947 гг. [Текст] / Д. В. Ченчик // Вісн. ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – № 816. – Серія: Історія. – Вип. 40. – Х., 2008. – С. 305.

<sup>3</sup> З часом ОЕСР перетворилася на Організацію з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка нині охоплює більше 30 найрозвинутіших держав світу. Вона займається економічним аналізом і прогнозуванням, а також веде боротьбу з відмиванням брудних грошей.

кількісних обмежень. Разом з тим головна мета організації – створення зони вільної торгівлі та митного союзу не була виконана. Головною причиною провалу ОЄЕС прийнято вважати слабкість інституціональної структури і відсутність в її органів наднаціональних повноважень. Резолюції і рекомендації не мали обов'язкової юридичної сили для держав-членів, а рішення хоча її і мали, проте потребували процедури одноголосного схвалення, що робило їх прийняття проблематичним. У підсумку замість подолання національних бар'єрів ОЄЕС, внаслідок її деполітизації, перетворилася на форум для реєстрації міжнародних угод незначного характеру<sup>1</sup>. Саме неефективна діяльність цієї організації дала підстави дійти висновку про неприйнятність для європейців такого «простого співробітництва» і необхідність замість міжурядової форми співпраці підійти до «створення західної (західноєвропейської) федерації, включаючи Велику Британію»<sup>2</sup>.

17 березня 1948 р. в Брюсселі було підписано договір про створення Західного союзу (Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Велика Британія, Франція)<sup>3</sup>, метою якого було попередження відновлення німецької загрози. Хоча в основу розробленого договору було покладено концепцію, типову для традиційних міждержавних договорів, що все ще було характерно для європейської традиції, ця угода, на думку Е. де Нольфо, засвідчила появу нової хвилі європеїзму, свідченням чого стало використання елементів федералізму під час створення Західного союзу<sup>4</sup>.

Того ж року в Гаазі було проведено Конгрес Європи, який попри всі суперечності прийняв програму об'єднання Європи, викладену в «Європейському маніфесті» і «Посланні до європейців», та трансформував Міжнародний координаційний комітет за єдність Європи в Європейський рух.

Слід зазначити, що у вказаний період французьке керівництво було налаштоване на здійснення швидких і реальних кроків у питанні розбудови об'єднаної Європи. Так, лідери французької дипломатії

---

<sup>1</sup> Milward, A. S. The Reconstruction of Western Europe 1945–1951 [Text] / A. S. Milward. – London, 1984. – P. 207.

<sup>2</sup> Monnet, J. Memoirs [Text] / J. Monnet. – New York, 1978. – P. 272.

<sup>3</sup> Союз створено відповідно до Брюссельського договору (17 березня 1948 р.) і трансформовано у Західноєвропейський союз згідно із Паризькими домовленостями (23 жовтня 1954 р.) із включенням до нього Італії та ФРН.

<sup>4</sup> Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : 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. 721.

Ж. Бідо, Р. Шуман, Р. Плевен, Ж. Монне, підтримавши ідею створення ради Європи, одночасно висловилися на користь більш тісної інтеграції. У 1949 р. М. Дебре опублікував «Проект Пакту про Союз європейських держав», в якому закликав не лише поглиблювати співпрацю зацікавлених держав у всіх сферах, але й створити потужні наднаціональні інститути, аби забезпечити Союзу справжню ефективність. Відповідно до його проекту Асамблея європейських націй і Арбітр Союзу (прообраз президента) повинні були обиратися прямим загальним голосуванням з метою забезпечення наднаціональної легітимності Союзу, а Сенат (прообраз виконавчої влади) складався б з міністрів європейських держав і комісарів, призначених «арбітром». Передбачалося, що всі країни-учасниці передадуть Союзу свої повноваження для вирішення завдань по забезпеченню оборони, покращення умов життя, економічного розвитку і свободи торгівлі, а також уніфікації юридичних інститутів. Зовнішня політика держав-членів мала «об'єднуватися координацією»<sup>1</sup>.

Через позицію Великої Британії<sup>2</sup>, яка виступила категорично проти будь-якої ідеї об'єднання Європи на федеративних засадах, федералісти вимушені були відмовитися від плану побудови європейської федерації як політичного утворення на користь концепції одночасної інтеграції в економічній і політичній сферах. Так, у резолюції Конгресу його учасники закликали народи і уряди європейських країн створити економічний і політичний союз, якому передати окремі свої суверенні права для їх колективного здійснення з метою координації і розвитку своїх ресурсів<sup>3</sup>. Відповідно до рекомендацій Конгресу була створена Рада Європи як організація міжурядової співпраці, що визначила один із векторів розвитку європейської інтеграції. Разом з тим слід зазначити, що Рада Європи не є прикладом «класичної» моделі міжурядової організації, оскільки в структурі її органів функціонує Європейський суд з прав

<sup>1</sup> Див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 81.

<sup>2</sup> Стрежнева, М. В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов: научные доклады № 101 [Текст] / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 108.

<sup>3</sup> Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : 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. 723.

людини, який став першим апробованим прикладом функціонування наднаціональної влади.

Західноєвропейські дослідники подекуди характеризують Раду Європи як доволі слабку інституцію, що послідовно уникає розгляду таких суперечливих проблем, як оборона і безпека. Між тим слід погодитися з висновком, що у справі формування загальноєвропейської системи цінностей, її популяризації в європейських країнах без стійких демократичних традицій і поваги до прав людини Рада Європи з часу свого заснування відіграла надзвичайно важливу роль. Крім того, вона виступає форумом, на якому ведуться відкриті дискусії щодо напрямів європейської інтеграції<sup>1</sup>. І найголовніше – саме у процесі обговорення ідеї щодо заснування Верховного Європейського Суду (у подальшому – Європейського суду з прав людини) була висунута ідея створення міждержавної інституції, яка б стояла над державами і до якої мали право звертатися як юридичні, так і фізичні особи. При цьому ініціатори ідеї наголошували, що наднаціональний характер суду може бути досягнутий лише тоді, коли він буде позбавлений впливу з боку держав-членів<sup>2</sup>. Виходячи з цього факту, не дивно, що згодом Європейський рух підтримав інтеграційні ініціативи Р. Шумана та Ж. Монне щодо створення наднаціональної організації.

У цілому в період 1947–1954 рр. процес європеїзації ніс у собі потужний імпульс нової моделі міждержавних відносин, який став для багатьох європейців альтернативою Сходу і Заходу. Показово, зазначає М. М. Марченко, що, відстоюючи ідею Сполучених Штатів Європи, її прибічники намагалися на офіційному рівні обходити питання про конкретну форму її втілення (федеративну, конфедеративну чи змішану), зважаючи на болісну для національних урядів проблему збереження державного суверенітету<sup>3</sup>.

Закономірності, що проявили себе напередодні офіційного започаткування інтеграційного процесу, надзвичайно важливі для розуміння як причин створення об'єднаної Європи, так і тих проблем, з якими

---

<sup>1</sup> Urwin, D. The Community of Europe. History of Europe an integration since 1945 [Text] / D. Urwin. – L., 1995. – P. 40; Shaw, J. Law of the European Union [Text] / J. Shaw. – N.Y., 2000. – P. 43–44.

<sup>2</sup> Cartou, L. Le Marche commun et le droit public [Text] / L. Cartou. – Paris : Sirey, 1959. – P. 34.

<sup>3</sup> Марченко, М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 4. – С. 8–9.



зіткнулися його ініціатори<sup>1</sup>. Однак вони створювали лише сприятливу атмосферу для початку об'єднавчого процесу, для започаткування якого необхідні були вагомі причини. Як такі причини після Другої світової війни традиційно прийнято виділяти: по-перше, усвідомлення катастрофічних наслідків двох світових війн і формування висновку про неможливість забезпечення миру і стабільності в Європі без усунення раз і назавжди можливості військового протистояння Німеччини і решти європейських країн<sup>2</sup>; по-друге, істотне послаблення позицій провідних європейських держав на міжнародній арені<sup>3</sup>. Отже, слід погодитися з В. Іноземцевим і К. Кузнецовою, що на відміну від фундаментальних основ європейської інтеграції, яка мала переважно соціокультурну природу, її безпосередні причини лежали виключно у політичній сфері. Однак цілі європейців не могли бути досягнуті політичними методами, які істотно дискредитували себе, а тому було цілком закономірно і для пересічних громадян зрозуміло зробити перші кроки на шляху інтеграції саме в економічній сфері<sup>4</sup>. До запровадження економічної інтеграції нехай і побічно, але спонукало створення в 1949 р. під егідою СРСР Ради економічної взаємодопомоги – міждержавної економічної організації, створеної відповідно до рішення економічної наради представників Болгарії, Угорщини, Польщі, Румунії, СРСР і Чехословаччини.

<sup>1</sup> Як видно з аналізу передісторії інтеграційного процесу і як буде показано далі, фундаментальною основою об'єднавчого процесу протягом всієї історії виступають соціокультурна близькість європейців, спільність їхньої історичної долі. Культурна цілісність Європи, що почала формуватися за часів Римської імперії, остаточно оформлюється в епоху Середньовіччя завдяки християнській релігії західного зразка, латинській мові, розвинутій торгівлі і навіть проведенням час від часу єдиної зовнішньої політики (участь у хрестових походах) (McRae, H. *The World in 2020. Power, Culture and Prosperity: a Vision of the Future*, Harper Collins Publishers [Text] / H. McRae. – London, 1995. – P. 225). Пізніше до цих факторів додалося загальне сприйняття Європи як єдиного центру, з якого походять ідеали прав людини, правової держави, громадянського суспільства, що в підсумку дало підстави сприймати її як творця історії (Іноземцев, В. Дилемми європейської інтеграції [Електронний ресурс] / В. Іноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука: политология в России и в мире. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>).

<sup>2</sup> Так, У. Черчілль вказував: «... мета припинення тисячолітнього протистояння між Францією і Німеччиною здається мені головним завданням, лише прив'язавши галів і тевтонів один до одного в економічних, соціальних і моральних відносинах настільки міцно, щоб виключити виникнення нових зіткнень, і змусивши колишні антагонізми замовкнути у взаємній залежності і процвітанні, Європа зможе піднятися з колін» (Іноземцев, В. Дилемми європейської інтеграції [Електронний ресурс] / В. Іноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука: политология в России и в мире. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>).

<sup>3</sup> Gerbert, P. *La Construction de l'Europe* [Text] : 3 ed. / P. Gerbert. – Paris : Imprimerie nationale, 1999. – P. 31.

<sup>4</sup> Іноземцев, В. Дилемми європейської інтеграції [Електронний ресурс] / В. Іноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука: политология в России и в мире. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

Як теоретична, так і фактична конструкція об'єднаної Європи складається поступово, відповідно до усвідомлення громадянським суспільством і урядами європейських країн об'єктивної потреби в зміні бачення змісту і призначення як національної держави, так і створених інтеграційних інститутів. Через специфіку і складність цього процесу існують певні труднощі щодо його періодизації, оскільки європейську інтеграцію можна поділяти, наприклад, на загальну і секторальну, можна розглядати як історію європейської інтеграції в цілому, так і досліджувати як відносно самостійні процеси етапи економічної і політичної інтеграції або становлення європейського права. Лише наприкінці ХХ ст., після утворення Європейського Союзу, зазначає М. М. Марченко, підстави для розгляду європейської інтеграції у вигляді загальної і секторальної значною мірою зникають, хоча про тотальну інтеграцію сьогодні говорити немає підстав<sup>1</sup>.

У загальній офіційній історії європейської інтеграції може бути виділено кілька етапів. Перший пов'язаний із політико-правовим оформленням об'єднаних ініціатив та галузевою інтеграцією. Початком цього процесу стало проголошення Декларації Р. Шумана<sup>2</sup> (1950 р.)

<sup>1</sup> Марченко, М. Н. Эволюция идей европейской интеграции и их реализация (вторая половина XX – начало XXI в.) [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 5. – С. 6.

<sup>2</sup> Насправді цей документ, який мав дев'ять редакцій, було розроблено за участю Ж. Монне, П. Рейтера, Е. Гірша і П. Юрі. Підготовлений документ не був своєчасно вивчений прем'єр-міністром, проте отримав схвалення Р. Шумана, внаслідок чого увійшов в історію Європейської інтеграції як «План Шумана» (див.: Декларация от 9 мая 1950 года, оглашенная Робером Шуманом, министром иностранных дел, в Париже, на Кэ д'Орсэ в Салоне Часов [Текст] // Шуман, Р. За Европу / Р. Шуман : пер. с фр. В. Божовича. – М. : Моск. школа полит. исследований, 2002. – С. 90–91; Poidevin, R. Robert Schumann. Homme d'Etat. 1886–1963 [Text] / R. Poidevin. – Paris, 1986. – P. 244–269). Заради справедливості слід зазначити, що Німеччина на цей момент якщо не розробляла подібні проекти, то на рівні вищого керівництва держави була готова підтримати їх. Так, 23 березня 1950 р. канцлер ФРН Конрад Аденауер в інтерв'ю Кінгбері Сміту висловив пропозицію про створення франко-західнонімецького економічного союзу. Показово, що об'єднанню підлягали не лише економіка, але й парламенти і навіть допускалося запровадження єдиного громадянства. В інтерв'ю від 2 квітня того ж року Аденауер уточнив, що такий Союз міг би об'єднати Велику Британію, Францію і Німеччину як основу для федерації західноєвропейських держав, в якій ФРН була б рівноправним партнером (див.: Schwarz, H.-P. Konrad Adenauer. A German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction. Vol. 1, From the German Empire to the Federal Republic. 1876–1952 [Text] / H.-P. Schwarz, L. Willmot. – Oxford : Berghahn Books, 1995. – P. 475–516). Слід звернути увагу на ще одну обставину, яка зазвичай не згадується у дослідженнях, присвячених заснуванню ЄОБС: під час роботи над проектом договору його розробники оприлюднили в пресі: «Вихід із Співтовариства держави, що є його членом, може відбутися лише за згоди всіх інших членів з таким виходом і його умовами. ... У федерації не може допускатися одностороннє припинення членства» (див.: Браницкий, А. Г. История европейской интеграции [Текст] / А. Г. Браницкий, Г. В. Каменская. – М. ; Н. Новгород : ИМЭМО РАН, ФМО ННГУ, 2003. – С. 18).

і підписання у 1951 р. ФРН, Францією, Італією та країнами Бенілюксу Договору про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі<sup>1</sup>. Цей та подальші установчі договори, а далі і сам процес інтеграції аж до 70-х рр. відбивав погляди Ж. Монне і Р. Шумана на зміст і послідовність інтеграційних кроків. Головною ідеєю цих діячів було поетапне створення Європейської федерації. Відповідно в Декларації Шумана наголошувалося, що «Європа не може бути побудована одразу, в один момент і за одним єдиним планом (single plan). Вона буде побудована за допомогою конкретних справ і досягнень, які покликані забезпечити передусім солідарність de facto»<sup>2</sup>. Виступаючи у 1950 р. у Національних зборах Франції, Р. Шуман заявив: «Головне у нашій пропозиції – створити над державами наднаціональну владу, яка б стала виразом солідарності між країнами, у якій відбувається часткове злиття їх національних суверенітетів. Наднаціональна влада під час прийняття рішень буде незалежною як від держав, так і від приватних інтересів»<sup>3</sup>. Як перший етап виступала економічна інтеграція, успіх якої мав стати у віддаленій перспективі прологом до політичної інтеграції<sup>4</sup>.

Слід звернути увагу на такий момент у розвитку інтеграційного процесу. На початку вересня 1952 р. Велика Британія запропонувала використовувати секретаріат Консультативної Асамблеї Ради Європи для організації роботи Асамблеї ЄОВС. Ця ідея обговорювалася, але в підсумку була негативно сприйнята Німеччиною, яка вважала, що цей крок здатний завдати шкоди розвитку нового співтовариства, оскільки поставить його під контроль Ради Європи. Франція, Італія і Нідерланди також відкинули вказану ініціативу. У результаті держави-члени ЄОВС дійшли висновку, що принципово важливо проводити розподіл повноважень між органами ЄОВС і Ради Європи, не змішуючи їхні функції, але й не конфліктуючи з Великою Британією. Відповідно до цього загального принципу була відкинута можливість заснування і спільного використання Асамблеєю ЄОВС і Консультатив-

<sup>1</sup> Договори, учреждающие Европейские Сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 23–94.

<sup>2</sup> Shaw, J. Law of the European Union [Text] / J. Shaw. – N.Y., 2000. – P. 44.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Передчасність планів здійснення політичної і військової інтеграції засвідчив провал Договору про створення Європейського оборонного співтовариства, який було підписано у 1952 р. і відхилено Францією у 1954 р. Після цієї невдачі припинилася розробка Договору про створення Європейського політичного співтовариства (ДЄПС).

ною Асамблеєю Ради Європи єдиного секретаріату<sup>1</sup>. Таким чином держави – учасниці ЄОБС засвідчили, що створюване ними об'єднання повинно мати наднаціональний характер, а тому воно може і буде співпрацювати з Радою Європи як інтеграційним об'єднанням міжурядового характеру, але не може бути так чи інакше «вмонтоване» в його конструкцію, оскільки ставить перед собою принципово іншу мету і використовує для цього специфічні методи.

Ідея здійснення переозброєння Німеччини спонукала Францію до прискорення процесу військової інтеграції, внаслідок чого у 1950 р. виникає ідея створення європейських наднаціональних збройних сил<sup>2</sup>, яка була оформлена у вигляді Договору про Європейське оборонне співтовариство (ДЄОС)<sup>3</sup>, який підтримала навіть Велика Британія.

<sup>1</sup> Слід зазначити, що Велика Британія, яка розглядала Раду Європи як знаряддя свого втручання в європейські справи, неодноразово і в подальшому вдавалася до спроб підпорядкувати Європейські співтовариства вказаній організації. Так, у 1952 р. на 10-й сесії Комітету міністрів ради Європи британська делегація запропонувала розглянути «план Ідена», який полягав в інтеграції структур ЄОБС і ЄОС з органами Ради Європи. План передбачав так реформувати Раду Європи, щоб її органи були здатні обслуговувати міністерські і парламентські інститути ЄОБС, ЄОС і будь-яких інших створених у майбутньому інтеграційних інститутів. Одночасно Рада Європи залишалась би міжурядовою організацією, яка б діяла як консультативний орган і форум для міжурядового і міжпарламентського співробітництва. Монне з цього приводу вказував, що ЄОБС і рада Європи суттєво різняться за своєю правовою природою. Якщо інститути ЄОБС мають ефективні владні функції, то Страсбурзька асамблея лише консультативні; якщо Рада міністрів в Раді Європи приймає рішення одноголосно (кожна держава має право скористатися правом вето), то Рада міністрів ЄОБС ухвалює рішення простою більшістю (Європа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монографія : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 89, 100–101, 102–103).

<sup>2</sup> Відповідно до договору з утворенням ЄОС фактично мало зникнути поняття «національні збройні сили» для країн-учасниць. До складу європейської армії Франція мала делегувати 14 дивізій, Італія і ФРН – по 12, країни Бенілюксу – 5. Ніякі інші військові формування, за винятком жандармерії для підтримання внутрішнього порядку, створювати не дозволялося. При цьому якщо Франція, Італія і країни Бенілюксу могли – хоча і з деякими умовами – мати певний контингент, що під національним командуванням, то ФРН повинна була повністю підпорядкувати всі свої війська об'єднаному командуванню. Реально самостійність «Європейської армії» була б незначною, оскільки збройні сили ЄОС мали увійти до складу військ НАТО і підпорядковуватися Верховному головнокомандувачу Об'єднаними військовими силами НАТО в Європі (див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монографія : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 95–96).

<sup>3</sup> Договір було підписано 26 травня 1952 р.

Майже одночасно протягом 1952–1953 рр. почав розроблятися проект Статуту Європейського політичного співтовариства<sup>1</sup>, тобто діяльність зі створення Європейського політичного співтовариства розпочалася ще до набуття сили ДЄОВС. Слід зазначити, що в процесі політичної інтеграції з самого початку виникли обставини, які ускладнювали перспективи його успішного завершення. Передусім йдеться про положення, яке передбачало можливість участі в цьому процесі не лише шістьох країн – учасниць ДЄОВС, але й будь-якої іншої країни Ради Європи (останні, на відміну від США, отримували статус спостерігача в асамблеї ЄОВС), зокрема Туреччини і Греції (ці держави влітку 1952 р. через Італію неофіційно звернулися до держав – членів ЄОВС з проханням визнати їх повноправними учасниками політичного співтовариства), які були включені до західноєвропейського регіону виключно під тиском США. Іншою проблемою, на яку зазвичай не звертають увагу дослідники, але яка реально перешкоджала політичній інтеграції, був колоніальний характер Франції, Великої Британії і Бельгії. Не вирішивши проблему зі своїми заморськими територіями, ці держави не могли повноцінно брати участь у європейському інтеграційному процесі в політичній сфері.

З ДЄОС впливало, що Європейське оборонне співтовариство – це наднаціональна організація, що включає спільні інститути і спільний бюджет. Схожості з ЄОВС додавало створення аналогічних інститутів – Комісаріату (Вищого органу), Асамблеї, Ради міністрів і Суду. Однак між двома співтовариствами існували і певні, досить суттєві змістовні відмінності. Так, якщо в ЄОВС представникам Вищого органу заборонялося підкорятися інструкціям національних урядів, а компетенція Ради міністрів обмежувалася функціями координації та ініціювання, то у ДЄОС Рада міністрів перетворилася на політично домінуючий орган, а Комісаріат опинився залежним від національних урядів. Відповідно офіційно проголошений принцип наднаціональності був нівельований конкретними положеннями Договору.

Проект Договору про Європейське політичне співтовариство, підготовлений «Асамблею ad hoc», був готовий у лютому 1953 р. і перед-

<sup>1</sup> Так, ст. 38 ДЄОС містила завдання стосовно вивчення можливості створення нової Асамблеї як ключового елементу створюваного федеративного чи конфедеративного союзу, що обиралась би на демократичних засадах. Було створено спеціальну «Асамблею ad hoc» для розробки проекту Договору про ЄПС, до якої увійшли Асамблея ЄОВС у повному складі і 13 спостерігачів від Великої Британії, Туреччини, Греції, Швеції, Ісландії, Данії, Норвегії.

бачав створення повноцінно інституціональної структури влади, що максимально була наближена до національної моделі і мала функціонувати відповідно до принципу поділу влади<sup>1</sup>. Законодавчий орган влади – двопалатний парламент (палата народів і Сенат), нижня палата якого мала обиратися шляхом загального голосування, що здійснював законодавчу діяльність і схвалював бюджет простою більшістю голосів обох палат, а також забезпечував демократичний контроль (право кожної палати на проведення розслідування; палата народів мала право 3/5 свого складу висловлювати вотум недовіри Виконавчому комітету; у свою чергу Виконавчий комітет мав право розпустити нижню палату, якщо вона під час голосування за вотум недовіри не набирала необхідної кількості голосів).

Європейський виконавчий комітет мав здійснювати керівництво Співтовариством і володів правом законодавчої ініціативи. Він мав стати своєрідним урядом, що за функціями нагадує сучасну Європейську комісію. Його голова (Президент) обирався Сенатом шляхом таємного голосування простою більшістю її складу. Голова одноособово призначав членів Ради, після чого європейський виконавчий комітет у цілому мав бути затверджений простою більшістю кожної палати Парламенту. Показово, що Голова міг відсторонити будь-якого члена Виконавчої ради, однак його рішення потребувало знову-таки схвалення обох палат Парламенту. Це підвищувало значущість посади Голови (саме він, крім того, представляв Співтовариство на світовій арені) і дозволяло йому зробити «уряд» однорідним і функціональним.

На Раду національних міністрів покладався обов'язок гармонізувати діяльність Європейського виконавчого комітету і урядів держав-членів. Суд мав виступати в ролі своєрідного Касаційного суду, до якого могли звертатися як юридичні, так і фізичні особи. Соціально-економічна рада виконувала консультативні функції.

Таким чином, хоча наднаціональне політичне співтовариство і не повинно було набути характеру федерації чи конфедерації, на чому наголошував голова «Асамблеї ad hoc» П.-А. Спаак, однак за своєю організацією і функціями фактично виступало як потужний центр влади, який можна було порівняти лише із загальнофедеральними органами влади. У цьому плані слід визнати, що інституційна система

---

<sup>1</sup> Див.: Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 105–106.

сучасного Європейського Союзу все ще поступається за рівнем концентрації наднаціональної влади<sup>1</sup>, який проектувався для Європейсько-го політичного співтовариства в 1953 р.

Договір ЄОС не набув чинності, оскільки не пройшов ратифікації у національних парламентах (у 1954 р. Національна Рада Франції відмовилася ратифікувати договір, виникли труднощі з ратифікацією в Бельгії, а в Італії він взагалі не був винесений на ратифікацію)<sup>2</sup>. Як наслідок, було припинено і переговори про створення Європейського політичного співтовариства<sup>3</sup>. Таким чином, спроба утворити організацію з елементами наднаціонального управління у сфері оборони і політики зазнала поразки, оскільки реально випереджала темпи інтеграційного процесу, на які могли погодитися всі його учасники.

Другий етап розпочався з підписання у 1957 р. Римських договорів<sup>4</sup> про створення Європейського економічного співтовариства (далі – ЄЕС)<sup>5</sup> і про створення Європейського співтовариства з атомної енергії

<sup>1</sup> У цьому зв'язку надзвичайно покажемо є положення, згідно з яким держави-члени могли звернутися до Європейської виконавчої ради з проханням допомогти забезпечити на їх території конституційний порядок і збереження демократичних інститутів, що свідчить про наявність у Ради не лише необхідних повноважень, але й реальних можливостей для реалізації такого звернення. Європейська виконавча влада могла і за своєю ініціативою вдатися до такого роду кроків, але в цьому випадку її рішення мало бути схвалене одногосно Радою національних міністрів і затверджене Парламентом (див.: *Європа: проблеми інтеграції і розвитку* [Текст] : монографія : в 2 т. – Т. 1. *История объединения Европы и теория европейской интеграции.* – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 107).

<sup>2</sup> Більш детально про події, пов'язані з ініціюванням, розробкою і ратифікацією договорів, див.: Нольфо, де Э. *История международных отношений (1918–1999)* [Текст] : монографія / Э. де Нольфо. – М. : Логос, 2003. – С. 769–782; Толстухин, А. Э. *Правовая природа Европейского Союза* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрстович Толстухин. – М. : МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 140–141.

<sup>3</sup> Під час обговорення проекту договору про ЄПС Франція зайняла деструктивну позицію і виступила проти створення європейської виконавчої влади, за заміну поняття «наднаціональні структури» на «співтовариство суверенних держав», проти поглиблення і розширення європейської інтеграції, зокрема проти залучення до інтеграційного процесу Великої Британії, США як неєвропейської держави, Туреччини і Греції, але натомість разом з Бельгією вона наполягала на тому, щоб її допустили в створюване співтовариство разом з колоніальними (неєвропейськими) володіннями.

<sup>4</sup> Історія розробки і ухвалення вказаних договорів наочно демонструє залежність успіху інтеграційного процесу від того, наскільки це відповідає національним інтересам Франції і Німеччини (більш детально див.: *Європа: проблеми інтеграції і розвитку* [Текст] : монографія : в 2 т. – Т. 1. *История объединения Европы и теория европейской интеграции.* – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 114–115).

<sup>5</sup> Договори, учреждающие Европейские Сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 95–288.

(далі Євроатом)<sup>1</sup>, розробка яких була ініційована Ж. Монне і П.-А. Спаком, а текст договорів підготовлений П. Юрі. Його можна назвати етапом економічної інтеграції та становлення інституційної структури Європейських співтовариств. На цьому етапі були визначені і значною мірою реалізовані основні завдання економічної інтеграції, а саме: організація зони вільної торгівлі; створення митного союзу; формування єдиного спільного внутрішнього ринку; у 1969 р. схвалено, а в 1989 р. – прийнято рішення про перехід до економічного і валютного союзу, що передбачав координацію економічної політики, спільне прийняття рішень і контроль за їх виконанням, введення єдиної валюти і проведення єдиної валютної політики. Важливим заходом цього етапу стало прийняття у 1970 р. рішення про створення власних ресурсів Співтовариства, які утворювалися за рахунок певних митних зборів, податків на сільськогосподарський імпорт та відрахувань 1 % податку на додану вартість.

Еволюція інституційної структури Європейських співтовариств протягом цього етапу відбувалася поступово. Договір ЄОВС (ст. 7) запровадив такі інститути об'єднання: Вищий керівний орган (нині Комісія)<sup>2</sup>, Загальна асамблея (Європейський парламент) і Суд, що представляли спільні інтереси Співтовариства, і Спеціальна Рада міністрів (Рада), що представляла інтереси держав-членів. Договорами про ЄЕС та Євроатом були передбачені аналогічні інститути. Спочатку спільними органами Співтовариств були Асамблея і Суд, тоді як Комісію і Раду кожне Співтовариство мало окрему, оскільки Комісія за Договором ЄОВС мала більше повноважень, аніж за Договором ЄЕС. Тільки після підписання у 1967 р. Договору про створення єдиної Ради і єдиної Комісії відбулося злиття цих інститутів. У результаті для всіх трьох Співтовариств, а згодом і ЄС була запроваджена єдина система інститутів.

Не менш значущим кроком на шляху консолідації і посилення координації дій держав-членів стало створення у 1974 р. Європейської ради як органу політичного керівництва Співтовариств, до складу якого входять голови держав і/або урядів. Європейська рада була за-

---

<sup>1</sup> Договори, утворюючі Європейские Сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 289–390.

<sup>2</sup> Створення цього органу було найбільш важливим досягненням в інституційному плані. Він складався з дев'яти членів, яким прямо заборонялося слідувати вказівкам національних урядів і предписувалося уникати будь-яких дій, що суперечили «наднаціональному характеру його функцій» (Нольфо, де Э. История международных отношений (1918–1999) [Текст] : монография / Э. де Нольфо. – М. : Логос, 2003. – С. 765).



снована з метою вирішення найбільш важливих питань, у випадках коли рішення не змогли прийняти відповідні інститути, а також здійснювати координацію і узгодження зовнішньої політики. Справа в тім, що на момент створення Європейської ради питання зовнішньої політики не були у віданні жодного з інститутів. Пам'ятаючи провал Договору про ЄПС, держави-члени надали Європейській раді статус не інституту, а органу. Таке рішення дозволило уникнути перегляду установчих договорів, щоправда, внаслідок цього акти Європейської ради набули характеру політичних документів. Офіційного визнання Європейська рада набула лише у 1986 р. після підписання Єдиного європейського акта (ст. 2). Уточнення її статусу відбулося у Договорі про Європейський Союз (ст. 4), де зазначено, що вона надає Союзу необхідний спонукальний імпульс для розвитку і визначає загальні політичні орієнтири. Рішення Європейської ради мають директивний характер. Їх правове оформлення і реалізація відбувається з додержанням процедури функціонування інститутів і порядку прийняття нормативних актів.

Свідченням прогресу в процесі інтеграції є також еволюція правового статусу Європейського Парламенту. Спочатку він являв собою збори офіційних представників, яких делегували уряди держав-членів, а отже, його статус був подібним до статусу представницьких органів міжнародних організацій. У 1960 р. Парламентська Асамблея виробила пропозиції щодо проведення прямих виборів до згаданого інституту, але через опір окремих політичних сил, які намагалися не допустити перетворення Європарламенту на представницький орган народів держав-членів, тільки в 1976 р. Радою було оформлено рішення щодо проведення прямих виборів на основі загального виборчого права. Вперше такі вибори відбулися у 1979 р. Ця подія дала додаткові підстави для характеристики ЄС як наднаціональної квазидержавної організації. Хоча і сьогодні Європарламент характеризується здебільшого як консультативний орган, однак дедалі більше в його правовій природі, так само як і правовому статусі інших інститутів ЄС, проявляються риси, які дозволяють їх розглядати, хоча і з певними уточненнями, як аналоги відповідних органів державної влади, а отже, говорити і про прояв принципу поділу влади<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Яковюк, І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституціональній системі ЄС: постановка питання [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во і місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2003. – № 5. – С. 17–27.

Третій етап інтеграції пов'язаний з підписанням у 1986 р. Єдиного європейського акта<sup>1</sup> (ЄЄА), який вніс ряд суттєвих змін в установчі договори. Ключовими моментами цього етапу слід визнати такі події. По-перше, за допомогою правотворчості Суду Європейських співтовариств відбувається утвердження принципів (верховенства права Співтовариств щодо права держав-членів; прямої дії права Співтовариств; інтегрованості норм права Співтовариств у національні системи права; юрисдикційного захисту права Співтовариств, який здійснюють судові установи Співтовариств і держав-членів), які регулюють взаємодію європейського права з національним і міжнародним правом<sup>2</sup>. По-друге, відбувається поступове поширення дії Європейського співтовариства на такі нові сфери, як соціальна політика, енергетика, охорона навколишнього середовища, науковий і технічний прогрес. По-третє, завершується формування єдиного внутрішнього ринку і прийняття рішення щодо переходу до побудови політичного і економічного та валютного союзів. По-четверте, відбулися зміни в інституційній організації Співтовариства. Так, принцип голосування кваліфікованою більшістю у Раді поширено на нові сфери, що унеможливило накладання вето на законодавчі пропозиції з боку окремих країн-членів; відбулося посилення позицій Європарламенту у процедурі прийняття нормативно-правових актів (ст. 10 ЄЄА); створено Суд першої інстанції.

Поглиблення і розширення інтеграційних процесів, яке відбулося на четвертому етапі, було обумовлено передусім високими темпами економічної інтеграції, внаслідок яких національні уряди не могли і далі гальмувати просування об'єднаних процесів на якісно новий рівень. Справа в тім, що загальною тенденцією розвитку Співтовариства є неухильне розширення сфер його компетенції. Практика засвідчила, що неможливо інтегрувати одну сферу суспільного життя, залишивши суміжні в компетенції національних урядів. Так, успіхи в економічній інтеграції потягли за собою проведення спільної соціальної політики; забезпечення вільного пересування осіб обумовило

---

<sup>1</sup> ЄЄА був попередньо схвалений у 1985 р., підписаний у 1986 р., набрав чинності у 1987 р. (див.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Междунар. издат. гр. «Право», 1994. – С. 7–43).

<sup>2</sup> Суд Європейських Співтовариств у ряді рішень сформував позицію, згідно з якою система норм, яка створюється і застосовується в Співтовариствах і має пряму дію на території країн-членів, утворює самостійну правову систему, яка функціонує поряд із національними системами права і системою міжнародного права. Утвердження права Європейського Співтовариства є важливою складовою інтеграційного процесу, оскільки прийнято вважати, що Співтовариство створено правом.

необхідність займатися питаннями професійної освіти, уніфікації дипломів і критеріїв працевлаштування тощо. Тривалий час відсутність волі держав-членів щодо внесення в установчі договори відповідних змін компенсувалася діяльністю Суду Співтовариств, який стоїть на позиції розширеного тлумачення установчих договорів, керуючись теорією припущених повноважень. Однак такий спосіб вирішення проблеми міг існувати як виняток, ситуація потребувала нормативно-го закріплення набутих інститутами повноважень. У цілому цей етап пов'язаний із прийняттям Маастрихтського договору про Європейський Союз, Амстердамського<sup>1</sup> і Ніццького<sup>2</sup> договорів.

Згідно з Маастрихтським договором на основі Європейських співтовариств виник Європейський Союз (ЄС). Його створення обумовило найсуттєвіші від початку інтеграційних процесів зміни у національному, передусім конституційному, законодавстві держав-членів<sup>3</sup>. Це було пов'язано із передачею національними урядами важливих суверенних прав на наднаціональний рівень, про що свідчить запровадження європейської валютної одиниці; введення європейського громадянства, яке має субсидіарний характер. Крім того, Євросоюз набув нових повноважень як у сферах, якими він певною мірою опікувався і раніше (так звана перша опора), так і в таких принципово нових сферах, як зовнішня політика і безпека (друга опора), юстиція і внутрішні справи (третья опора)<sup>4</sup>.

Одним із головних завдань, що постало при розробці Маастрихтського договору, було реформування інституційної структури ЄС. Через гострі розбіжності між прибічниками і противниками розширення повноважень інститутів ЄС і переходу до голосування більшістю голосів його вирішення було перенесено до наступного договору. Реальним досягненням цього договору стало запровадження змін у процедурі спільного прийняття рішень, внаслідок яких відбулося

---

<sup>1</sup> Маастрихтський договір підписано у 1992 р., набрав чинності у 1993 р.; Амстердамський договір (нова редакція Договору ЄС), підписаний у 1997 р., набрав чинності у 1999 р.

<sup>2</sup> Ніццький договір підписано 26 лютого 2001 р.

<sup>3</sup> Норми стосовно Євросоюзу розміщені в конституціях Австрії, Бельгії, ФРН, Фінляндії, Франції, Швеції (див.: Конституції государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М : Норма, 1999. – С. 27–30, 137, 186, 188–190, 644–645, 681, 718).

<sup>4</sup> Рішення, які приймаються в рамках другої і третьої опори, не мають прямої дії. Це політичні акти. Вони є загальнообов'язковими лише для тих країн, які ці рішення схвалили. Тому їх невиконання не може бути оскаржене в Суді Європейських співтовариств.

зрівнювання позицій Ради і Європарламенту, та поширення сфери застосування цієї процедури на більшість питань, вирішення яких не потребує однастайності в Раді; поширення сфери дії права Співтовариства на візову і міграційну політику, питання надання притулку, які регулювалися Шенгенською угодою і належать до третьої опори Союзу, а значить, поширення на цю сферу юрисдикції суду ЄС.

В історії євроінтеграції Амстердамський договір позначився не стільки прогресом у процесі реформування інституційної системи ЄС, скільки запровадженням практики просунутої співпраці (статті 43–45 Договору про ЄС). Концепція поглибленої співпраці передбачає, що більшість держав – членів ЄС може використовувати інститути, процедури і механізми Договору для поглиблення інтеграційних процесів у певних сферах. У цьому випадку укладені між ними угоди і засновані на них юридичні приписи розглядаються як обов'язкові тільки для цих держав-членів<sup>1</sup>. Однак головні завдання Амстердамського договору – підготовка інститутів ЄС до розширення та здійснення інституційної реформи – так і не отримали свого розв'язання. Їх вирішення було перенесено до порядку денного чергової міжурядової конференції в Ніцці.

Ніццький саміт мав вирішити три головні питання: скорочення сфер політики, стосовно яких Рада приймає рішення одностайно; реформування системи кваліфікованого голосування в Раді; реформування структури Комісії і порядку її формування. Найбільший інтерес у Договорі становлять рішення стосовно розподілу голосів у Раді і реформування Комісії.

Новий підхід щодо розподілу голосів у Раді виглядає досить складним і несправедливим. Про це свідчить збільшення кваліфікованої більшості голосів, необхідної для прийняття рішення, з 71,3 до 74,8 %; збільшення частки голосів ФРН, Франції, Великої Британії, Італії та Іспанії з 55,2 до 61,4 %; запровадження процедури подвійної більшості при голосуванні<sup>2</sup> з метою збереження четвіркою найбільших держав контролю над прийняттям рішення після розширення ЄС<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ця концепція дала змогу реалізувати ідею Валютного союзу, до якого увійшли 11 з 15 країн-членів.

<sup>2</sup> Для прийняття рішення необхідно отримати не просто кваліфіковану більшість, але й більшість, яка представляє країни, населення яких становить 62 % населення ЄС.

<sup>3</sup> Оскільки майбутні держави-члени не брали участі у саміті, вони опинилися у нерівних умовах при розподілі голосів у Раді і Європарламенті.

У питанні реформування комісії реальним досягненням стало унеможливлення блокування процесу виборів Голови Комісії; запровадження процедури його виборів кваліфікованою більшістю голосів Європейської ради; розширення повноважень Голови: право визначати структуру Комісії; розподіляти і перерозподіляти повноваження її членів, контролювати їх діяльність; право відправляти членів Комісії у відставку<sup>1</sup>. Разом з тим урядам країн-членів знову не вдалося перейти від принципу представництва при формуванні Комісії до визначення кількості її членів і структури залежно від здійснюваних функцій. У позиції багатьох країн-членів домінує прагнення не допустити перетворення Комісії на публічно-політичний орган.

Не вирішивши ряд найважливіших проблем, Ніццький договір суттєво розвинув інститут поглибленого співробітництва. Якщо раніше поглиблене співробітництво могли започаткувати більшість держав-членів, то тепер його можуть ініціювати вісім і більше країн, після чого рішення приймається кваліфікованою більшістю Ради. Крім того, Ніццький договір дозволив поширити поглиблене співробітництво на сферу другої опори і взагалі утворювати різні конфігурації поглибленого співробітництва (наприклад, у зовнішньополітичній або економічній сфері, взаємодії правоохоронних органів).

Пошук оптимальної моделі інтеграційного об'єднання був властивий європейцям завжди, але особливо чітко це проявило себе на початку ХХІ ст., коли паралельно зі значним кількісним розширенням Союзу вимушений вдатися до поглиблення інтеграції, а також здійснити реформування інституційної структури і процедури прийняття рішень. Початок п'ятого етапу в історії поклато урочисте проголошення 7 січня 2000 р. Хартії ЄС про основні права, що стало важливим кроком у напрямі гуманізації і демократизації інтеграційного механізму Союзу. У грудні 2001 р. на саміті в Алкені було прийнято рішення про створення Європейського конвенту, завданням якого була розробка проекту Конституції ЄС (плану політичної реформи)<sup>2</sup>. Попередній проект конституційного договору було офіційно представлено 28 жовтня 2002 р. президією Європейського конвенту і в 2003 р. передано на розгляд Європейського Парламенту. Проект Конституції визначав ЄС як наділений власною правосуб'єктністю союз європейських держав,

---

<sup>1</sup> Хоча це право важко реалізувати, однак у принципі воно закріплене.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) [Текст] / отв. ред. С. Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четверников. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 8–31.

які, зберігаючи свою національну самобутність, тісно співпрацюють на європейському рівні і здійснюють ряд повноважень на федеральному рівні. Передбачається, що майбутня Конституція, яка замінить усі чинні договори, матиме верховенство над національним законодавством. Проект Договору про створення Конституції для Європи був затверджений 18 червня 2004 р., але через неготовність окремих держав (передусім Франції і Голландії)<sup>1</sup> поступитися ще більшою частиною суверенних повноважень процес ратифікації Конституції для Європи був припинений. Провал ратифікації можна було передбачити: соціологічні опитування свідчили, що з 25 держав-членів (у тому числі 10 країн-кандидатів) тільки вісім (населення яких становить 280 млн чоловік) підтримують реформу, тоді як 17 (100 млн чоловік) висловлювалися проти<sup>2</sup>. Вважається, що провал ратифікації Конституції був обумовлений низкою факторів, серед яких найбільш вагомими були: бажання висловити незадоволення своїм урядам; занепокоєння через подальше розширення складу ЄС, передусім за рахунок Туреччини; протест проти того, що в ЄС не розв'язуються найбільш гострі соціальні проблеми (безробіття, міграційні питання тощо)<sup>3</sup>.

Після тривалих консультацій 21–22 червня 2007 р. було прийнято рішення про реалізацію основних положень Конституції шляхом внесення змін і доповнень в чинні установчі договори, 17–18 жовтня 2007 р. проект Договору про реформу ЄС був схвалений керівниками всіх держав – членів Союзу, а 13 грудня 2007 р. він був офіційно підписаний. У процесі доопрацювання Лісабонський договір втратив федеративні елементи (розробники відмовилися від терміна «Конституція» і понять

---

<sup>1</sup> Майже 55 % французів і близько 62 % голландців (на референдум в обох країнах прийшло більше 60 %) сказали «ні» Конституції ЄС (див.: *Європейський Союз: факти и комментарии*. – 2005. – Вып. 40. – Март – май [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk\\_40.html](http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html)).

<sup>2</sup> Під час обговорення проекту Франція, ФРН, Італія, Бельгія, Голландія і Люксембург висловилися за передачу повноти влади на наднаціональний рівень, тоді як Велика Британія і Іспанія прагнуть зберегти значну частину суверенітету за національними урядами. Передбачаючи такі проблеми, у 2000 р. В. Жискара д'Естен, Г. Шмідт і Жак Делор висловилися за поділ учасників розширеного ЄС на дві групи. Першу групу, так зване «ядро» ЄС, становлять шість країн, які стояли у витоків європейської інтеграції, і ті країни, які близькі до шістки за рівнем соціально-економічного розвитку і готові піти на утворення федерації національних держав, що має власне право й інститути. Другу групу утворюють усі інші країни-члени. Правове підґрунтя для реалізації цієї ініціативи становлять норми, якими передбачена можливість просунутої співпраці.

<sup>3</sup> *Європейський Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]*. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 28.

«закон» і «рамковий закон», зберегли за символами Союзу (герб, прапор, гімн) лише політичний характер, принцип верховенства права ЄС над національним правом держав-членів перенесли в одну з декларацій, відновили право вето з окремих питань, відклали у часі набуття чинності принципом подвійної більшості при прийнятті рішень у міжурядових інститутах ЄС, виключили положення про вільну конкуренцію із переліку цілей Союзу, зробили низку винятків для окремих держав-членів, що оформлено спеціальними протоколами).

Процес ратифікації Лісабонського договору, що змінює Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського співтовариства, також відбувався із суттєвими проблемами спочатку через позицію Ірландії, більшість (близько 53 %) населення якої проголосувало проти Договору під час референдуму в червні 2008 р. і лише після повторного проведення референдуму 2 жовтня 2009 р. країна більшістю голосів (67,1 %) схвалила цей документ, та через позицію Польщі, а також Чехії, Президент якої підписав Договір лише після висновку Конституційного суду країни. Завершення процедури ратифікації усіма державами – членами ЄС створило правові підстави для набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р.

Аналіз етапів європейської інтеграції дає змогу дійти висновків, що подальші перспективи розвитку ЄС можуть передбачати:

по-перше, коливання між сценаріями позитивної динаміки з елементами нестійкості і помірно-нестійкою динамікою з періодичним коливанням у той чи інший бік<sup>1</sup>;

по-друге, створення ситуації, коли в рамках сучасного ЄС буде функціонувати два взаємодіючих, але водночас відносно самостійних утворення: «великого» ЄС, який складатиметься з 25 держав, і федерації держав, яка складатиметься з держав-членів, які готові будуть піти на юридичне оформлення більш тісного політичного і оборонного союзу; після останнього розширення це виглядає сьогодні малоймовірним, але можливим у подальшому;

по-третє, розтягування у часі процесу консолідації розширеного ЄС і подолання розриву між «старими» і «новими» державами-членами.

---

<sup>1</sup> Борко, Ю. Перспективи Євросоюзу в новому веці [Текст] / Ю. Борко, О. Буторина // Современная Европа. – 2001. – № 3. – С. 23.

## Глава 2

# Міждержавна інтеграція: поняття і ознаки

Державна влада здійснює керівництво суспільними справами і в цьому полягає її споконвічне призначення. У сучасних умовах сутність і соціальне призначення державної влади як соціального явища змінюється – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, задаючи тим самим основний соціальний вектор розвитку взаємовідносин людини і державної влади. Від держави як соціального явища очікують, що її діяльність матиме певний соціальний ефект, тобто певний корисний результат, що відповідає об'єктивним потребам розвитку суспільства в конкретних історичних умовах. Виходячи з цього постулату, ефективність здійснення функцій державною владою<sup>1</sup> розглядається як характеристика її якісного стану<sup>2</sup>.

Здійснення функцій держави – це обов'язок державної влади, який вона виконує самостійно або до реалізації якого вона може залучати на субсидіарних засадах інститути громадянського суспільства або співпрацювати з цією метою з іншими державами на двосторонній або багатосторонній основі в рамках міждержавних організацій. Проте така співпраця ніколи не звільняла державну владу від особистої відповідальності перед суспільством за стан справ у державі. Потреба в активізації зусиль національних урядів у питанні співпраці з іншими державами і міжнародними організаціями, яка набула особливої актуальності в ХХ ст., спричинила виокремлення серед зовнішніх функцій

---

<sup>1</sup> Відповідно до визначення ефективності, сформульованої В. В. Ільїним і А. С. Панаріним (Ільїн, В. В. Філософія політики [Текст] / В. В. Ільїн, А. С. Панарин. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 12), під ефективністю державної влади ми розуміємо її здатність досягти максимальних результатів відповідно до мети, завдань і потреб, сформульованих суспільством або поставлених перед нею вимогами конкретно-історичних умов, з мінімальними витратами (втратами), а також збільшити віддачу від здійснених витрат, досягнути певної вигоди і при цьому не допустити посилення держав-конкурентів.

<sup>2</sup> Іванников, И. А. Правовая политика обеспечения эффективности государственной власти в России [Текст] / И. А. Иванников // Прав. политика и прав. жизнь. – 2004. – № 3. – С. 126.



такого основного напрямку діяльності, як міждержавна інтеграція<sup>1</sup>, яка, слід погодитися з Б. М. Топорніним, вийшла далеко за межі діяльності держави, що визначалася поняттям «міждержавне співробітництво». На його думку, інтеграція означає вихід за межі такого співробітництва<sup>2</sup>. Під функцією міждержавної інтеграції сьогодні прийнято розуміти основний напрям діяльності держави, спрямований на запровадження, розвиток, зміцнення і удосконалення різних форм міждержавного співробітництва, що здійснюється відповідно до єдиних принципів, мети і завдань<sup>3</sup>. Зміст цієї функції певним чином обумовлений (відповідно може змінюватися) пріоритетами зовнішньої політики держави, визначеними відповідно до нагальних потреб, які держава усвідомлює як національні інтереси в конкретний історичний період розвитку міжнародних відносин<sup>4</sup>.

Слід зазначити, що функція міждержавної інтеграції є одним з найбільш динамічних напрямів діяльності сучасних європейських держав, про що свідчать зміни, які відбуваються в її змісті<sup>5</sup>, під впливом трансформації цілей і завдань, форм, методів, способів, засобів і результатів реалізації процесу міждержавної інтеграції<sup>6</sup>. Об'єднавчий процес передбачає постійний пошук гнучких, але водночас переконливих і довгострокових підстав, здатних переорієнтувати відносини

<sup>1</sup> Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – С. 455–456; Кондратов, А. И. Направления внешнеполитической деятельности государства [Текст] / А. И. Кондратов // Обозреватель-Observer. – 2010. – № 1. – С. 50.

<sup>2</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] : учебник / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – С. 134.

<sup>3</sup> Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – С. 20.

<sup>4</sup> Кондратов, А. И. Направления внешнеполитической деятельности государства [Текст] / А. И. Кондратов // Обозреватель-Observer. – 2010. – № 1. – С. 51.

<sup>5</sup> Про динаміку зміни змісту цієї функції свідчать: еволюція суб'єктів (залучення до інтеграційних процесів поряд з державами міжнародних організацій і міждержавних об'єднань); еволюція об'єктів (розширення сфер міждержавної інтеграції від військової, економічної до наукової, інформаційної, екологічної, космічної та ін.); еволюція цілей і завдань; еволюція правових і організаційних форм реалізації; еволюція методів здійснення функції (від домінування насильницьких методів – до їх поступового витискування ненасильницькими); еволюція форм міждержавних об'єднань (конфедерації, співтовариства, співдружності, союзи тощо); еволюція назви функції.

<sup>6</sup> Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – С. 465.

між колишніми суперниками чи навіть ворогами зі стану суперництва, конфлікту на лояльне, а в ідеалі – дружнє, партнерське ставлення. Регіональна інтеграція, яку прийнято інтерпретувати як невинне зростання взаємозалежності і взаємодії, виступає однією з сучасних загальних тенденцій суспільного розвитку, що передбачають трансформацію не лише економічних, але й державно-правових систем. Так, історія переконливо доводить, що інтегрованим військово-політичним блокам набагато легше давати спільну відповідь на виклики безпеки, а створені в рамках міждержавних об'єднань «спільні ринки» дозволяють суттєво знизити економічні, а відтак і соціально-політичні витрати, зробити регіональну економіку більш конкурентоздатною. Слід зазначити, що взаємопроникнення культур, мов, стандартів поведінки в політичній сфері, що неминуче відбувається при цьому, орієнтують регіональне співтовариство і держави, які входять до його складу, не на зіткнення, конфлікт, а на пошук конструктивної взаємодії в рамках діалогу цивілізацій і культур.

Аналізуючи моделі інтеграційних процесів у ХХ ст., важко не дійти висновку, що виникнення в 1951 р. перших європейських інтеграційних співтовариств було не рядовою подією регіонального рівня у сфері міждержавного економічного співробітництва. Розпочавшись як сміливий експеримент у Західній Європі в 50-х рр. ХХ ст., у 80–90-ті рр. інтеграційні ініціативи поширилися далеко за межі Європи, започаткувавши інтеграційні «ядра» різної потужності в Південній і Латинській Америці<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Передусім йдеться про інтеграційне об'єднання (МЕРКОСУР або «спільний ринок країн Південного конусу»), започатковане Асунсьйонським договором 1991 р. Метою об'єднання стало скорочення або повне усунення всіх митних зборів між його членами і проведення єдиної митної політики стосовно інших країн. З 2002 р. в інституційній структурі МЕРКОСУР почав діяти Арбітражний суд як перший наднаціональний орган. Розвиток економічної інтеграції привів до активізації координації держав-членів і в політичних питаннях. Так, одним з пріоритетів організації є підтримка і захист демократії. Здійснюється гармонізація законодавства у сфері обороту зброї і боєприпасів, відбувається координація з питань регіональної безпеки. У сфері зовнішньої політики МЕРКОСУР виступає з узгодженою позицією у відносинах з ЄС, Андським співтовариством і на перемовинах зі створення Міжамериканської зони вільної торгівлі (більш детально див.: Рыжов, В. Б. Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений: на примере Европейского Союза, МЕРКОСУР и ЕврАзЭС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Валерий Борисович Рыжов. – М., 2007. – 231 с.; Кудрявцева, Е. Ю. Экономическая интеграция стран МЕРКОСУР в системе мирохозяйственных отношений [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Елена Юрьевна Кудрявцева. – М., 2008. – 186 с.; Хамидулин, Т. Р. Проблемы взаимодействия МЕРКОСУР с Европейским Союзом: 1995–2009 гг. [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Тимур Рамилевич Хамидулин. – М., 2009. – 153 с.).

Азії<sup>1</sup> та, з певними уточненнями, у межах СНД<sup>2</sup>. На думку О. В. Черковця, успіх поширення інтеграційного процесу обумовлений тим, що у другій половині ХХ ст. світовий економічний простір фактично поступово був «поділений» регіональними економічними організаціями, які виступають у ролі асоційованих продавців і споживачів, а в окремих випадках і виробників. Як наслідок, держава, що не входить до складу певного регіонального (субрегіонального) інтеграційного об'єднання, приречена на своєрідну роль одинака-аутсайдера, що неминуче стикається спочатку із солідарною економічною, а потім і політичною позицією декількох держав, якій важко протистояти. Зрештою інколи окремі групи країн проголошують створення інтеграційних організацій навіть у тих випадках, коли для цього не існує жодних об'єктивних передумов, де насправді існують лише звичайні міждержавні політичні й економічні зв'язки. Єдине, чим вони при цьому керуються, – це прагненням не відстати від інших, створити «вигляд» існування інтеграційного об'єднання і тим самим ніби посилити свої позиції<sup>3</sup>.

У цілому слід визнати, що проблема інтеграції як історичного, суперечливого за змістом і перспективами явища наприкінці ХХ ст. перейшла зі сфери абстрактних теоретичних конструкцій у сферу ці-

<sup>1</sup> Слід зазначити, що стосовно процесів, які в європейських дослідженнях відносять до комплексу проблем інтеграції, які розвиваються в інших частинах світу, більшість авторів застосовує термін «регіоналізація». Це пояснюється тим, що термін «інтеграція» сьогодні асоціюється з рухом до наднаціональності, що, наприклад, для народів Азії неприйнятне, оскільки нагадує недавнє колоніальне минуле. Лише на початку ХХІ ст. цей синдром почав поступово долатися. Наприклад, у Балійській декларації згоди, прийнятій Асоціацією країн АСЕАН у 2003 р., зазначено, що країни, які її підписали, підтримують цілі поглиблення і розширення економічної інтеграції (Declaration of ASEAN Concord II. 7 October 2003. Bali, Indonesia. Art. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aseansec.org/15159.htm>; див. також: Бяшарова, А. Р. Развитие экономической интеграции между арабскими государствами [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Адиля Рашидовна Бяшарова. – М., 2006. – 185 с.).

<sup>2</sup> Байков, А. Библиография сравнительной интеграции в 2000-х годах [Текст] / А. Байков // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2010. – Т. 8. – Номер 1(22). Январь–апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/twenty-second/006.htm>; Захаров, А. В. Перспективы создания единого валютно-финансового пространства СНГ [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Александр Владимирович Захаров. – М., 2003. – 171 с.; Исламова, Р. М. Субрегиональные интеграционные группировки на экономическом пространстве СНГ [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Риванна Магомедовна Исламова. – М., 2004. – 202 с.

<sup>3</sup> Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – С. 5–6.

леспрямованої державно-правової практики, набувши актуального характеру для країн різних регіонів світу. Фактично інтеграція – це перший значний крок, що ознаменував початок нової епохи, основу якої становили перманентна науково-технічна революція, небачена за розмахом інтернаціоналізація всіх сфер життя, формування єдиного інформаційного поля, стрімко зростаюча взаємозалежність у міждержавних відносинах і т. ін. У цих умовах інтеграція стала однією із засад і одночасно конкретним втіленням зазначених змін.

Нині інтеграція – це не певний набір вивіrenих шаблонів, засновницею яких була Західна Європа, а жива рухлива субстанція, до процесу творення якої долучилися країни і народи всіх континентів. Внутрішня строкатість регіональних версій заважає усвідомити інтеграційні процеси як типологічно споріднені. На думку окремих науковців, з якою ми згодні, обговорювати проблему інтеграції (міждержавної регіоналізації) можливо лише тоді, коли в певному угрупованні країн, що об'єднуються, можна виділити такі умови, як природні географічні кордони, інститути регіональної безпеки, високий рівень організованого співробітництва в культурній, політичній, економічній і військовій сферах, а також наявність спільних цінностей. При цьому регіон, що інтегрується, повинен бути здатний виступати як консолідований гравець, що володіє правосуб'єктністю і легітимністю з точки зору інших учасників світової спільноти. Такий регіон також повинен мати інститути прийняття рішень, при цьому необов'язково наднаціональні<sup>1</sup>.

У наукових дослідженнях, присвячених об'єднувчим процесам, справедливо зазначається, що в сучасних умовах поняття «інтеграція», «регіональна» і «міжнародна інтеграція» стали настільки розхожими, що, на жаль, часто втрачають свою змістовну основу: політики, науковці і журналісти обговорюють проблеми інтеграції країн у регіональну і світову економіку, інтеграцію і навіть реінтеграцію в Європу. Як наслідок, виникає настільки широка інтерпретація проблем інтеграції в економіці, праві і міжнародних відносинах, що вказане поняття інколи перестає сприйматися як категорія науки. У цілому слід визнати, що завдяки передусім успішному розвитку і функціонуванню ЄС, а також популяризації досягнень об'єднувачого процесу сьогодні більшість дослідників єдині в оцінці інтеграції як позитив-

---

<sup>1</sup> Beeson, M. *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security, Economic Development [Text]* / M. Beeson. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – P. 15–24.

ного явища, як процесу, що обумовлений отриманням переваг усіма його учасниками<sup>1</sup>.

Термін «інтеграція» походить від латинського *integer* – тобто повне, ціле і означає: а) стан пов'язаності окремих диференційованих частин в ціле; б) процес відновлення цілісності, возз'єднання, взаємного зближення і утворення взаємозв'язків, який призводить до такого стану<sup>2</sup>. У такому значенні він застосовувався у природничих науках<sup>3</sup>. Такий підхід до визначення цієї категорії дозволяє тлумачити зміст у достатньо широкому діапазоні. Крім того, аналіз літератури, присвяченої дослідженню проблем інтеграції, дозволяє дійти висновку, що «інтеграція» належить до понять, які мають властивість з часом змінювати зміст, що у нього вкладається, демонструвати часткове або повне зміщення семантики<sup>4</sup>.

Інтеграція як економічне явище зароджується в середині XIX ст., але як процес, що остаточно сформувався, існує лише з другої половини XX ст.<sup>5</sup> Хоча окремі дослідники і бачать витoki сучасних інтеграційних процесів у розробках суспільствознавців XIX ст.<sup>6</sup>, думається, що на той час йшлося про формування протоінтеграційних концепцій, які, наприклад, привели до створення Рейнського (1806 р.) та Германського союзів (1815 р.), які були покликані забезпечити внутрішньорегіональну стабільність і безпеку. Отже, немає достатніх під-

<sup>1</sup> Кизима, С. А. Системные аспекты организации и функционирования Европейского союза [Текст] / С. А. Кизима, А. И. Бакин // Европейский союз: история, политика, экономика, право : междунар. науч.-практ. конф. (17–18 декабря 1997 г., Минск) / сб. науч. тр. – Мн., 1998. – С. 106.

<sup>2</sup> Див.: Экономический и юридический словарь [Текст] / под ред. А. Н. Азрильяна. – М. : Ин-т новой экономики, 2004. – С. 289; Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 133.

<sup>3</sup> Т. Парсонс зазначав, що ідея «інтеграції» була запозичена суспільними науками зі сфери природничих наук: «такі базові поняття органічної еволюції, як варіантність, селекція, адаптація, диференціація і інтеграція, опиняються в центрі нашої уваги, коли вони належним способом пристосовані до вивчення соціальних і культурних об'єктів» (Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 42).

<sup>4</sup> Більш детально див.: Лотман, Ю. М. Структура художественного текста [Текст] / Ю. М. Лотман. – М. : Искусство, 1970. – С. 27–45.

<sup>5</sup> Коростышевская, Е. М. Научно-производственная интеграция: политико-экономическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.01 / Елена Михайловна Коростышевская. – СПб., 1999. – С. 58.

<sup>6</sup> Наприклад, див.: Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 42–43.

став розглядати таку міждержавну взаємодію як таку, що відповідає за змістом сучасному розумінню інтеграції.

У глосарій політичної науки поняття «інтеграція» запроваджується у 20-х рр. XX ст. Р. Шмедом, Х. Кельзенем та Д. Шиндлером, під яким вони розуміли «вчення про інтеграцію», проте їх розробки виникли не на пустому місці – певним чином вони спиралися на розробки їх попередників, зокрема Е. Дюркгейма<sup>1</sup>. Переносячи поняття «інтеграція» до сфери аналізу суспільних відносин, ці автори мали на увазі об'єднання людей або навіть держав у певну соціально-політичну спільноту. Щоправда, розвиток міжнародного співтовариства, передусім у сфері економічних відносин, в означений період не створив необхідних передумов для реалізації цих ідей.

Після Другої світової війни проблематику європейської інтеграції займалися К. Дейч, Е. Хаас, Д. Пучала, Е. Моравчик, У. Уоллес, Х. Уоллес, К. Уебб, П. Тейлор, Дж. Капоразо та інші науковці, кожен з яких зробив певний внесок у розробку понять «інтеграція» і «європейська інтеграція». Зазначимо, що в цілому тривалий час розвиток теорії інтеграції відбувався під переважаючим впливом соціологічних ідей від Сен-Сімона і О. Конта до Г. Спенсера і Е. Дюркгейма<sup>2</sup>.

Поняття «європейська економічна інтеграція», під якою розуміють встановлення зв'язків між національними економіками – елементами світової і/чи регіональної економічної системи; поглиблення, посилення, надання системного характеру існуючим міждержавним економічним зв'язкам; появу нових інтегративних (цілісних) властивостей у системі, узгодження зв'язків між національними економіками, зміну структури міжнародної економічної системи, увійшло в науковий обіг наприкінці 40-х – на початку 50-х рр. XX ст., коли це поняття до процесу формування наднаціональних економічних співтовариств в Європі застосував американський адміністратор «плану Маршалла» П. Гофман<sup>3</sup>. У цей же

---

<sup>1</sup> Як відомо, Е. Дюркгейм виокремив два типи соціальної інтеграції: а) механічна солідарність, яка потребує наявності схожих характеристик. Зазначений тип поділяється на три підтипи: культурну інтеграцію, що передбачає сумісність культурних стандартів; нормативну інтеграцію, що означає відповідність між поведінковими і культурними нормами; і комунікативну інтеграцію; б) органічна або функціональна солідарність, що побудована на взаємозалежності.

<sup>2</sup> Стрежнева, М. В. Региональные политические институты: на примере Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Социокультурный анализ [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.04 / Марина Вадимовна Стрежнева. – М., 2000. – С. 5–6.

<sup>3</sup> Панарина, Е. А. Развитие идеи европейской интеграции в первой половине XX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Панарина. – Ставрополь, 2006.

період були здійснені перші фундаментальні дослідження з цієї проблеми, серед яких слід назвати праці Я. Тінбергена «Міжнародна економічна інтеграція» (1954 р.), В. Рьопке «Міжнародний порядок і економічна інтеграція» (1959 р.), А. Маршала «Територіальна інтеграція» (1965 р.), Г. Джонсона «Світова економіка на перепутті» (1965 р.), які містили як теоретичні розробки «на майбутнє», так і аналіз конкретної інтеграційної практики Європейського економічного співтовариства<sup>1</sup>. Загалом у дослідження проблем міждержавної економічної інтеграції свій внесок зробили представники всіх найбільш впливових напрямів (неокейнсіанство<sup>2</sup>, неолібералізм<sup>3</sup>, корпоративізм<sup>4</sup>, структуралізм<sup>5</sup>) сучасної західної економічної теорії.

Починаючи з 50-х рр. ХХ ст. у науці відбувається послідовне змістовне розмежування поняття «інтеграція» і термінів, які в літературі досить часто використовувалися як його синонім. Слід зазначити, що цей процес був непростим, оскільки тоді інтеграція в тих незавершених

<sup>1</sup> Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – С. 6–7.

<sup>2</sup> Р. Кулер та інші представники цього напрямку вважали, що широка міжнародна взаємодія повинна передбачати збереження максимальної свободи для всіх країн-учасниць. Це, у свою чергу, потребує узгодження внутрішньої і зовнішньої політики держав, що інтегруються, заради виваженого вибору одного з двох варіантів розвитку економічної інтеграції: а) об'єднання держав, що матиме на меті взаємне узгодження економічної політики, що з часом призведе до втрати суверенітету; б) інтеграції, яка б забезпечила збереження національної автономії. Прибічники теорії дирижизму (Я. Тінберген, Р. Санвальд, І. Штолер), що є різновидом неокейнсіанства, заперечували вирішальну роль ринкових сил в інтеграційному процесі. Натомість вони обґрунтовували думку про те, що створення і функціонування міжнародних економічних організацій можливе завдяки спільній розробці державами єдиної економічної політики, координації кредитної політики і узгодження соціальної політики.

<sup>3</sup> Представники раннього неолібералізму (В. Рьопке, М. Алле) розглядали повну інтеграцію як єдиний ринковий простір у рамках декількох країн, де ринкові закони панують незалежно від нормативного регулювання як у національних, так і світовому масштабах. Представники пізнього неолібералізму (Б. Баласса) більше зосередили свою увагу на еволюції інтеграційних процесів, поєднанні політичної і економічної складових в їхньому змісті.

<sup>4</sup> Прихильники цього напрямку (С. Рольф, У. Ростоу та ін.) вважали, що не ринковий механізм і державне регулювання, а лише функціонування транснаціональних компаній здатне забезпечити інтегрування міжнародної економіки.

<sup>5</sup> Представники структуралізму (Г. Мюрдаль, П. Стрітен, Ф. Перру) розглядали економічну інтеграцію як процес структурних перетворень в економіці з центрами розвитку інтеграції на рівні великих фірм і галузями промисловості. У результаті цього процесу має виникнути якісно новий інтегрований простір, більш досконалий господарський організм.

формах, в яких вона існувала, могла бути досліджена виключно на прикладі Європейських співтовариств<sup>1</sup>. М. В. Стрежнева, цитуючи Тейна, зазначає, що використання створених у той час спеціальних теорій для дослідження політичної інтеграції нагадувало використання сокири для загострення зубочистки<sup>2</sup>.

Спочатку інтеграція у сфері міжнародних економічних відносин з позиції її теоретичного осмислення розглядалася як одна з основних форм і стадій історичного процесу інтернаціоналізації господарського життя<sup>3</sup>. Цей процес первісно охопив сферу взаємовідносин господарюючих національних суб'єктів різної форми власності, що також мало наслідком їх об'єднання в певних випадках. У цьому зв'язку постало питання, чи виступають такі об'єднання однією з форм європейської економічної інтеграції? На це питання було дано негативну відповідь, оскільки в даному випадку йдеться не про міждержавну економічну інтеграцію, суб'єктами якої виступають європейські держави і народи, а про співробітництво окремих фізичних і юридичних осіб, що є формою спільного підприємництва. Останнє передувє європейській економічній інтеграції, сприяє її розвитку, а з певного етапу розвивається на її основі, однак такий взаємозв'язок не дає підстави для ототожнення цих процесів і відповідно для використання вказаних категорій як синонімів.

Виникла потреба і у відокремленні понять «інтеграція» і «об'єднання». Очевидно, що будь-яка інтеграція передбачає об'єднання, але не всяке об'єднання може бути визнане інтеграцією. Поняття «об'єднання» не несе в собі вказівки на спосіб, яким досягається результат, що є принциповим для інтеграційного процесу. Виходячи з цього факту, під категорією «об'єднання» в політико-правовій сфері можна розуміти

---

<sup>1</sup> Складність дослідження пояснювалася ще й тим, що інтеграційна модель може передбачати як створення спільноти держав (міжнародна інтеграція), метою якої є створення регіональних блоків як спільнот безпеки, так і спільноти людей (процес тоді нагадує національну інтеграцію), що передбачає створення формальних інститутів особливого типу. Відмінність моделей і оцінок процесів, що відбувалися в рамках Європейських співтовариств, призводили до відмінних висновків стосовно правової природи об'єднання (Стрежнева, М. В. *Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов* [Текст] : монографія / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 50–51).

<sup>2</sup> Див.: Стрежнева, М. В. *Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов* [Текст] : монографія / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 49.

<sup>3</sup> Під інтернаціоналізацією господарського життя прийнято розуміти процес поступового подолання національно-державної замкнутості економіки, становлення світової економічної системи і її розвитку на нових принципах міжнародного співробітництва.



об'єднання державних і правових систем в єдине ціле як на добровільних, так і примусових засадах<sup>1</sup>. У цьому зв'язку слід підкреслити, що серед науковців, які досліджують інтеграційний процес в Європі, у цей період склалася традиція розуміти під цим поняттям виключно процес добровільного і свідомого об'єднання європейських держав, відмежовуючи його від насильницьких спроб створення в Європі однієї чи декількох супердержав.

Не можна також розглядати як тотожні поняття «інтеграція» і «співробітництво». Вперше на відмінність співробітництва (зменшення дискримінації) і інтеграції (відсутність дискримінації) вказав Б. Белаша<sup>2</sup>. Знову ж таки слід зазначити, що, як і у випадку з об'єднанням, інтеграція передбачає співробітництво між державами-учасниками, однак співробітництвом, як його прийнято розуміти у сфері міжнародного права, інтеграція не вичерпується<sup>3</sup>. Так, якщо міждержавне співробітництво не передбачає вихід за межі, окреслені державним суверенітетом, то інтеграція, навпаки, допускає передачу права реалізації частини суверенних прав на наднаціональний рівень, «у спільний котел держав, що інтегруються»<sup>4</sup>. Співробітництво може варіюватися від звичайного обміну інформацією до більш складних механізмів, застосування яких може приводити навіть до вироблення спільної позиції стосовно третіх країн або до спільного управління певними видами діяльності, головне, що залишається незмінним при цьому, – це добро-

<sup>1</sup> Так, О. О. Панаріна, досліджуючи процес розвитку інтеграції в Європі у першій половині ХХ ст., виділяє такі плани об'єднання Європи: ліберальні концепції руху Опору; концепції радикальних політичних рухів на основі ідей «демократичного інтервенціонізму» (Муссоліні), розширення «життєвого простору» (Гітлера) і «світової революції» (Троцького) (Панаріна, Е. А. Развитие идеи европейской интеграции в первой половине ХХ века [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Панарина. – Ставрополь, 2006. – С. 64).

<sup>2</sup> Иншакова, Е. И. Устойчивое развитие стран СНГ: теоретическая характеристика и система индикаторов [Текст] / Е. И. Иншакова // Вестн. СПбГУ. – 2004. – Вып. 1 (№ 5). – Сер. 5. Экономика. – С. 79–84.

<sup>3</sup> Аналогічної думки дотримується О. Буторіна, яка в результаті аналізу різних підходів до пізнання цього явища доходить висновку, що об'єднання, яке функціонує виключно на основі міждержавного співробітництва, не може розцінюватися як інтеграція. Обов'язковою ознакою інтеграції слід вважати створення об'єднання з елементами наднаціонального управління, а також існування такого стану, коли відносини всередині союзу виокремлюються із відносин такого ж порядку (Буторіна, О. Понятие региональной интеграции: новые подходы [Текст] / О. Буторина // Космополис. – 2005. – № 3 (13). – С. 140).

<sup>4</sup> Kubicek, P. Regionalism, Nationalism, and Realpolitik in Central Asia [Text] / P. Kubicek // Europe – Asia Studies, June 1997. Vol. 49. – № 4. – P. 629–647.

вільність вказаних дій: для держав, які співробітничать одна з одною, їх спільні рішення обов'язкові настільки, наскільки це відповідає їхнім інтересам<sup>1</sup>. У свою чергу, інтеграція, яка в Європейському Союзі здійснюється з використанням федеративних підходів, передбачає створення владних інститутів, які здатні не лише виробляти, але й забезпечувати реалізацію рішень, що прийняті з питань, які становлять спільний інтерес<sup>2</sup>.

Співробітництво може мати дво- або багатосторонній характер, охоплювати одну чи декілька сфер, супроводжуватися створенням міждержавних інституцій або обходитися без них. Як правило, його розглядають як попередній стосовно інтеграції етап інтернаціоналізації. Інтеграція – це співробітництво особливого роду. Оскільки воно обумовлене об'єктивними потребами суспільства, які мають довгостроковий характер, то таке співробітництво держав-партнерів повинне мати всебічний і тривалий характер, а отже, закономірно породжувати створення постійно діючих владних інститутів, які б мали наднаціональний характер, для забезпечення дієвості прийнятих ними рішень. Попри акцентування уваги на досягненні стратегічних цілей об'єднання і вирішенні поточних завдань слід все ж таки визнати, що головною метою інтеграції є утворення певного якісно нового цілісного об'єднання (наднаціонального за своїм характером Європейського Союзу) з чітко визначеним характером відносин між ним і елементами (державами-членами), що його утворили<sup>3</sup>. М. В. Стрежньова із цього приводу цілком слушно зауважує, що інтеграція породжує систему, елементи якої перебувають у стані взаємозалежності, а тому зміни

---

<sup>1</sup> Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // Il Federalista. – Year L, 2008. – № 2. – P. 126–127.

<sup>2</sup> Т. М. Фадеева з цього приводу зазначає, що не можна вважати інтеграцією об'єднання, яке функціонує виключно на основі міждержавного співробітництва. Обов'язковою ознакою інтеграції є наявність централізованого управління. Як наслідок, зрілість того чи іншого інтеграційного угруповання оцінюється, виходячи з аналізу того, яка частка рішень приймається на наднаціональному рівні (див.: Побединский, И. М. Роль федерализма в теории европейской интеграции [Текст] / И. М. Побединский // Известия Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена : науч. журн. – СПб., 2008. – № 30 (67). – С. 213).

<sup>3</sup> О. Буторіна із цього приводу зазначає, що інтеграція породжує нову якість, яку було неможливо або набагато важче отримати державам на індивідуальній основі. Інтеграція породжує синергетичний ефект – отримання такої сили, яка перевищує суму індивідуальних сил (Буторина, О. Понятие региональной интеграции: новые подходы [Текст] / О. Буторина // Космополис. – 2005. – № 3 (13). – С. 137).

в одному з елементів позначаються на положенні і стані інших складових системи<sup>1</sup>.

Безумовно, у процесі дослідження такого явища, як інтеграція, неможливо обминути питання її співвідношення з глобалізацією. О. В. Черковець, дослідивши обидва явища, стверджує, що одночасний розвиток глобалізації і регіональної економічної інтеграції є особливістю сучасного етапу інтернаціоналізації міжнародної економіки. В їх основі лежать об'єктивні процеси удосконалення техно-технологічного базису світового господарства і розвитку світового ринку. При цьому інтеграція, не заперечуючи того спільного, об'єктивного, що відображають процеси глобалізації, полягає в об'єднанні національно-державних інтересів і підвищенні їх до рівня інтересів регіональних (групових) і тим самим являють собою альтернативу і свого роду солідарну відповідь групи держав на виклики глобалізації. Слід погодитися з висновком О. В. Черковця, що принципова різниця між двома зазначеними формами інтернаціоналізації господарського життя полягає в тому, що регіональна інтеграція, будучи частиною єдиного світового інтеграційного процесу, на відміну від глобалізації як особливої його форми, максимально враховує національні, етнічні, культурно-історичні, релігійні, нарешті, ментальні особливості народів держав, що інтегруються, і використовує їх під час поступового створення міждержавної спільноти; може будуватися виключно на добровільному і поступовому узгодженні і подальшому об'єднанні економічних інтересів держав, що співпрацюють, при повній повазі до їх суверенних прав<sup>2</sup>.

Не могли науковці обминути увагою і проблему співставлення категорій «політична» і «економічна» інтеграція. Якщо на початку інтеграційного процесу, особливо після провалу ініціативи стосовно започаткування європейських політичного і оборонного співтовариств, серед дослідників була поширена думка стосовно можливості розвитку економічної інтеграції без політичної складової<sup>3</sup>, то в середині 60-х рр.

<sup>1</sup> Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 39.

<sup>2</sup> Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – С. 7–9.

<sup>3</sup> Вважалося, що інтеграція покликана зруйнувати перешкоди на шляху вільного пересування товарів і факторів виробництва. Відповідно у процес інтеграції держава не повинна втручатися, за винятком ухвалення політичного рішення стосовно об'єднання національних ринків для повної лібералізації торговельних відносин (Журавская, Е. Г. Региональная интеграция в развивающемся мире: немарксистские теории и реальность (на примере АСЕАН) [Текст] / Е. Г. Журавская. – М. : Наука, 1990. – С. 7–8).

XX ст. політики і науковці усвідомлюють, що однієї лібералізації економічної сфери недостатньо для інтегрування європейських держав і народів. Особлива роль політики в процесі інтеграції походить з її сутнісних властивостей. Політика, по-перше, виступає узагальненим виразом не лише економічних, але й соціальних і духовно-ідеологічних основ суспільного життя. По-друге, на відміну від економічних і соціальних відносин, що здебільшого мають стихійний характер, політичні відносини пов'язані з організованими формами життєдіяльності, функціонуванням державно-правових інститутів. По-третє, політика має унікальні можливості у сфері правового регулювання суспільних відносин, які характеризуються її здатністю проникати в усі сфери життя, за винятком окремих сегментів громадянського суспільства. Завдяки цим властивостям політика виступає як універсальний інструмент соціальної організації і у масштабах держави, і на наднаціональному рівні.

Отже, слід погодитися з думкою, що європейська інтеграція – це передусім політичний процес<sup>1</sup>. Приймаючи певні рішення, національні уряди і наднаціональні інститути ніколи не керуються наперед вивіреними економічними цілями, оскільки передбачити кінцевий економічний ефект інтеграційних заходів неможливо. Разом з тим погодимося, що саме цей ефект є мірилом інтеграції, більше того, значною мірою визначає успіх політичних рішень<sup>2</sup>. Крім того, слід зважити, що в цей період регіональна інтеграція починає розглядатися як друга сходинка, на яку держави піднімаються після завершення процесу національної інтеграції через модернізацію<sup>3</sup>, а тому політичний аспект в інтеграції набуває принципового значення.

<sup>1</sup> Перший голова Комісії ЄЕС Вальтер Хальштайн писав: «Ми інтегруємо не економіку, ми інтегруємо політику» (див.: Афанасьев, Е. В. Федерализм Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евгений Викторович Афанасьев. – М., 1999. – С. 143). Деякі політологи дотримуються думки, що чим менше політики, тим більше її насправді (деполітизація певної сфери відносин обертається її гіперполітизацією) (Zizek, S. Class Struggle or Postmodernism? Yes, Please! [Text] / S. Zizek // Contingency, Hegemony, Universality. Contemporary Dialogues on the Left. – London & New York : Verso, 2000. – P. 95; Жижек, С. Интерпассивность, или Как наслаждаться посредством Другого: Желание; Влечение; Мультикультурализм [Текст] / С. Жижек ; пер. с англ. А. Смирнова ; под ред. В. Мазина, Г. Рогоняна). – СПб. : Алетей, 2005. – С. 88–156; Derrida, J. The Politics of Friendship [Text] / J. Derrida. – London & New York : Verso, 2005. – P. 129.

<sup>2</sup> Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография : в 2 т. Т. 1: История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 2 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ ННГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – С. 145.

<sup>3</sup> Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 48.

Теоретичні розробки М. Алле, Б. Белаша, Г. Хейлперіна, М. Бійє і Г. Крьомера були спрямовані на пошук нових форм інтеграції, зокрема, на пошук механізмів, що дозволили б регулювати інтеграційний процес, досягнути оптимального співвідношення державного регулювання і ринкових сил<sup>1</sup>. Фактично відбулося визнання того факту, що без втручання держави, яке б виявилось у створенні наднаціональних структур, що відігравали двояку роль – з одного боку, ініціювали кроки до поглиблення інтеграції, а з другого – не допускали б надмірної концентрації влади на рівні інститутів Співтовариств, обійтися неможливо. У цьому зв'язку питання про економічний або політичний характер інтеграції переросло в питання визначення пріоритетності економічної чи політичної інтеграції<sup>2</sup>. Слід зазначити, що такі суперечки певною мірою мали надуманий, штучний характер, адже в другій половині ХХ ст., принаймні в юридичній науці, при застосуванні терміна «європейська економічна інтеграція» мали на увазі не лише процеси в економічній, але й у політичній та правовій сферах; відповідно при використанні поняття «політична інтеграція» брали до уваги, що позначені ним процеси в змістовному плані передбачають якісні зміни не лише в політичному і правовому, але й в економічному і соціальному житті держави і суспільства<sup>3</sup>. Таким чином, у переважній більшості випадків зазначені поняття характеризували одне й те саме коло суспільних відносин. Водночас слід вказати, що поняття «європейська економічна інтеграція», що використовується в юридичній і економічній науках, набуло різного змістовного навантаження.

Слід звернути увагу ще на один аспект проблеми, який піднімає в своєму дослідженні В. М. Зуєв. Йдеться про розмежування змісту термінів «загальний» («common») і «єдиний» («single»), які характе-

<sup>1</sup> Бурганова, И. Н. Политическая интеграция на постсоветском пространстве: проблемы и перспективы [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Инна Николаевна Бурганова. – СПб., 2007. – С. 12–20.

<sup>2</sup> Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Электронный ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

<sup>3</sup> У 60-ті рр. перед західними дослідниками постало питання, з чого, власне, розпочинається інтеграція, у чому полягає взаємозв'язок між політичною і економічною інтеграцією. Один із варіантів відповіді зводився до тези, згідно з якою економічна інтеграція сама по собі є інтеграцією політичною. Зокрема, такої думки додержувався Ж. Ро, який підкреслював: «Економічна інтеграція не може бути відокремлена від інтеграції політичної; вона передбачає її наявність і обумовлює її, оскільки, усуваючи перешкоди і породжуючи спільні інтереси, створює, таким чином, фундамент і готує політичне об'єднання Європи» (див.: Барановский, В. Г. Политическая интеграция в Западной Европе [Текст] / В. Г. Барановский. – М. : Наука, 1983. – С. 56).

ризують певні напрями інтеграції і досягнуті в підсумку результати. Відповідно він пропонує розрізнати:

по-перше, м'який (функціональний) варіант інтеграції, що передбачає вирішення спільних проблем переважно національними регулюючими інструментами в загальному форматі програм, тобто об'єднання національного в спільному комунітарному;

по-друге, структурний варіант, заснований на використанні наднаціонального алгоритму з'єднання надбудовних (державних управлінських) регулюючих інститутів (структур), механізмів і формування єдиних економічних програм (політик), тобто злиття національного в єдиному наднаціональному.

Якщо зона вільної торгівлі – це спільний простір, вільний від обмежень на торгівлю товарами, то проведення єдиної (наднаціональної) зовнішньоторговельної політики просуває інтеграцію на сходінку вище до митного союзу; якщо спільний ринок передбачає «лише» скасування обмежень на переміщення факторів виробництва, то створення Єдиного (внутрішнього) ринку додатково передбачає ще й комплекс єдиних заходів, системи правил діяльності на цьому ринку, тобто додається важлива наднаціональна складова; якщо європейська валютна система держав – членів ЄС зі спільною розрахунковою одиницею «єкю» передбачала збереження національних валют, то в межах валютного союзу створюється єдина валюта; якщо економічний союз передбачає «лише» координацію макроекономічної політики, то повна економічна інтеграція не обов'язково призведе до розчинення національних економічних політик в єдиній економічній політиці, але виведе на домінуючі позиції єдину наднаціональну економічну політику; якщо воєнно-політичний союз передбачатиме координацію національних зовнішніх політик і політик безпеки держав-членів і формування спільної політики при збереженні національних, то за умов федеративного устрою відбудеться домінування наднаціональної зовнішньої політики при можливому збереженні певних повноважень на рівні федеративних утворень. Отже, співвідношення наднаціонального єдиного, комунітарного спільного і національного компонентів визначає сходження інтеграції до більш високих її форм. У підсумку В. М. Зуев зазначає, що може мати місце комбінація цих варіантів у різних сполученнях<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Владимир Николаевич Зуев. – М., 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ieras.ru/diss27.htm>.

Важливе значення в пізнанні змісту європейської інтеграції займає виокремлення її ознак, що є доволі складним завданням. Однією з причин цього є ситуація, коли термін «інтеграція» виявився настільки монополізованим Європейським Союзом, що прихований у ньому сенс опинився в прямій залежності від розвитку подій в ЄС. Між тим стало звичкою сам Союз оцінювати з точки зору того, як розвивається в ньому процес інтегрування. Це породжує методологічну проблему, оскільки таке розуміння інтеграції ускладнює порівняння Європейського Союзу з будь-яким іншим міждержавним інтеграційним утворенням. Аналіз літератури, присвяченої цій проблемі, дозволяє зробити висновок, що коли в економічній науці це питання достатньо розроблене, то в юридичній і політологічній досить рідко зустрічаються такі розробки<sup>1</sup> – зазвичай вони уникають питання стосовно визначення таких ознак. Ще однією особливістю цієї проблеми є те, що ті ознаки, які автори виводять з аналізу Європейського Союзу як інтеграційного об'єднання, не тільки не завжди притаманні іншим інтеграційним утворенням<sup>2</sup>, що в цілому можна пояснити наявністю в них певної специфіки<sup>3</sup>, але й не повною мірою відповідають самому Союзу. Про-

<sup>1</sup> Corbey, D. Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration [Text] / D. Corbey // *International Organization*. – 1995. – Vol. 49. – № 2. – P. 255; Etzioni, A. Political unification: a comparative study of leaders and forces [Text] / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – P. 329; *The European Integration Theory* [Text] / Antje Wiener and Thomas Diez (eds.). – Oxford University Press, 2005. – P. 54–61; Байков, А. А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии [Текст] / А. А. Байков // *Междунар. процессы*. – 2007. – Т. 5. – № 3 (15). – С. 4–5; Буторина, О. Понятие региональной интеграции: новые подходы [Текст] / О. Буторина // *Космополис*. – 2005. – № 3 (13). – С. 137–138; Рыжов, В. Б. *Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений: на примере Европейского Союза, МЕРКОСУР и ЕврАзЭС* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Валерий Борисович Рыжов. – М., 2007. – 231 с.; Черковец, О. В. *Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире* [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – С. 102–123, 250–280.

<sup>2</sup> М. В. Стрежнева з цього приводу зазначає, що хоча протягом останніх десятиліть у різних регіонах світу виникли об'єднання, інституційною моделлю для яких певною мірою виступив Європейський Союз, поширеною є думка, що застосовувати до них термін «політична інтеграція» некоректно, оскільки в жодному з них, на відміну від ЄС, немає наділених суттєвими повноваженнями наднаціональних інститутів (Стрежнева, М. В. *Региональные политические институты: на примере Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Социокультурный анализ* [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.04 / Марина Вадимовна Стрежнева. – М., 2000. – С. 3–4).

<sup>3</sup> Слід зважати на те, що вірогідність подібності Європейського Союзу й інших міждержавних об'єднань зменшується в міру прогресуючого ускладнення інституційного механізму Союзу, набуття ним дедалі більше ознак наднаціональності.

аналізуємо ознаки, що традиційно вказуються як такі, що властиві інтеграційному об'єднанню (на прикладі Європейського Союзу).

1. Інтеграційне об'єднання виокремлюється з решти світу і відособлюється від нього<sup>1</sup>. Визнання цієї ознаки на перший погляд виглядає неочевидним, необґрунтованим. Однак справа в тому, що природа інтеграції за своєю сутністю складна, багатоаспектна, а отже, і неоднозначна. З одного боку, очевидно, що вона виступає фактором, який об'єктивно сприяє розвиткові глобалізації, адже створює насправді максимально сприятливі умови для вільної реалізації чотирьох свобод, закономірно спричиняє посилення взаємозалежності національних економік, створення єдиного ринку в рамках регіону. З другого – регіональна інтеграція розглядається як своєрідний захисний механізм від негативних наслідків тієї ж глобалізації<sup>2</sup> шляхом запровадження для держав-членів преференціального економічного, торговельного і політичного режиму, який певним чином розмиває універсальні регуляторні інструменти, зокрема, режим зовнішньої торгівлі, передбачений СОТ. Головними інструментами такого відособлення виступає система цінностей (ст. 2 ДЕС), засновані на ній Копенгагенські критерії набуття членства в Союзі, право ЄС, Економічний і валютний союз, що передбачає проведення скоординованої економічної і валютної політики державами – членами ЄС, Шенгенська зона, митна і енергетична політика.

2. Наявність наднаціональних інститутів прийнято вважати ще однією з обов'язкових ознак європейської інтеграції<sup>3</sup>. Вже зазначалося, що як ті Співтовариства, що були створені (ЄОВС, Євроатом, ЄЕС), так і ті, що замислювалися (ЄОС, ЄПС), проте залишилися у вигляді нереалізованого проекту, передбачали обов'язкове існування певної кількості наднаціональних за своєю правовою природою владних ін-

---

<sup>1</sup> Буторина, О. Понятие региональной интеграции: новые подходы [Текст] / О. Буторина // Космополис. – 2005. – № 3 (13). – С. 137.

<sup>2</sup> Слід зважати на те, що глобалізація призводить не лише до зближення, активізації співпраці і кооперації зусиль різних держав, але й загострює суперництво, конкуренцію між ними і національними економіками.

<sup>3</sup> Мабуть, саме це має на увазі А. Етзоні, коли виділяє як ознаки інтеграції: а) існування єдиного центру, що відповідає за прийняття і виконання рішень; б) наявність домінуючого центру політичної єдності основної маси політично активного населення, під яким можна, наприклад, розуміти наднаціональний за своєю природою Європейський парламент, що обирається народами Європи і безпосередньо представляє їхні інтереси (Etzioni, A. Political unification: a comparative study of leaders and forces [Text] / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – P. 329).



ститутів. Створення наднаціональних інститутів розглядається як усвідомлена на основі аналізу досвіду функціонування попередніх міждержавних об'єднань<sup>1</sup> потреба забезпечити ефективність Співтовариства / Союзу, дієвість рішень, прийнятих їх владними інститутами. Показовим у цьому плані є той факт, що інше інтеграційне угруповання – МЕРКОСУР, заснування якого не передбачало створення наднаціональних інститутів, зрештою було вимушене вдатися до створення Постійного касаційного суду<sup>2</sup> і Парламенту МЕРКОСУР<sup>3</sup> як перших у його інституційній системі наднаціональних органів. Безумовно, слід згадати з цього приводу і Раду Європи, яка хоча й вважається міжнародною міжурядовою організацією, проте в своєму складі має Європейський суд з прав людини, наділений наднаціональними повноваженнями, завдяки діяльності якого організація виділяється з-поміж інших регіональних міжурядових організацій своєю впливовістю й ефективністю.

Вагомість цієї ознаки для ЄС певною мірою ставиться під сумнів А. Байковим, на думку якого, наприклад, немає принципової відмінності між ЄС і Східно-азійським співтовариством (далі – САС)<sup>4</sup>, оскільки як у наднаціональному ЄС, так і у міжурядовому САС усі рішення насправді приймаються керівниками національних урядів<sup>5</sup>. Вважаємо такий висновок некоректним. Не визнавати різницю між наднаціональною і міжурядовою формами інтеграції можна було б за умови, що існували конкретні приклади, коли остання форма інтеграції призвела

<sup>1</sup> Такі об'єднання функціонували, не спираючись на наднаціональні інститути, а тому були неспроможні вийти за межі традиційного міждержавного співробітництва і досягти таких значущих цілей, як створення єдиного внутрішнього ринку, запровадження економічного і валютного союзу, створення права, яке було б обов'язковим для держав-членів, та ін.

<sup>2</sup> Цей судовий орган із наднаціональними повноваженнями було створено у січні 2002 р. на підставі «Протоколу Олівос» (більш детально див.: Тарасова, И. С. Меркокур на пути создания постоянной системы разрешения споров [Електронний ресурс] / И. С. Тарасова. – Режим доступу: <http://www.ilaran.ru/?n=149>).

<sup>3</sup> Спільну парламентську комісію в 2007 р. замінив Парламент МЕРКОСУР. Первісно передбачалося, що Парламент МЕРКОСУР буде виконувати консультативні функції, проте в подальшому його повноваження будуть розширюватися. За такою ж схемою відбувалася еволюція правового статусу європейського парламенту.

<sup>4</sup> Східно-азійське співтовариство засноване під час саміту 14 грудня 2005 р. і включає держави-члени АСЕАН, Австралію, Індію, Китай, Нову Зеландію, Японію і Корею.

<sup>5</sup> Байков, А. А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии [Текст] / А. А. Байков // *Международ. процессы.* – 2007. – Т. 5. – № 3 (15). – С. 6.

б до наслідків, які можна було б співставити з результатами європейської інтеграції. Доки ж таких прикладів не існує, але є практика запровадження на певному етапі інтеграції окремих наднаціональних органів для підвищення функціональності міждержавних об'єднань<sup>1</sup>, вважаємо цю ознаку такою, що має принциповий характер і не лише зберігає свою «історико-феноменологічну неповторність», але й «принципову унікальність».

3. Принциповою відмінністю європейської інтеграції, яка безпосередньо обумовлена попередньою ознакою, є практика делегування національними урядами інститутам Європейського Союзу права реалізації окремих суверенних прав і широкого спектра повноважень. Ця ознака логічно випливає із наднаціонального характеру інтеграційного об'єднання і з цієї точки зору їх слід визнати взаємообумовленими. Слід зазначити, що в світі не існує іншого інтеграційного об'єднання, яке можна було б порівняти з Європейським Союзом за ступенем реалізації цієї ознаки.

4. Не менш значущою характеристикою європейської інтеграції слід вважати наднаціональне за своєю природою право об'єднання, яке стало основою для формування регіональної наднаціональної правової системи. Право виступає одним із формально-структурних утворень, що забезпечують інтегрування різних сфер людського буття<sup>2</sup>. Роль права у здійсненні міждержавної інтеграції важко переоцінити – саме воно виступає основою міждержавних контактів, легалізує всі аспекти прояву функції міждержавної інтеграції, містить гарантії дотримання умов (передусім забезпечення державного суверенітету держав-членів; дотримання цілей інтеграції; нормативне визначення принципів, на яких вона здійснюватиметься; узгодження можливих процедур прийняття спільних рішень і сфер їх застосування; визначення правових засобів (дозволів, заохочень, обмежень, заборон, застосування яких сприяє розвитку інтеграційного процесу в одних сферах і перешкоджає – в других)), на яких засновується інтеграційний процес. Не випадково, що однією з причин, що перешкоджає форму-

---

<sup>1</sup> Слід зауважити, що сам А. Байков визнає, що конкретна форма інтеграційного зближення і відповідно міра наднаціональності є не наперед заданим фактом, а визначається відповідно до усвідомлення всіма сторонами процесу їх корисності на відповідному етапі розвитку інтеграції (Байков, А. А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии [Текст] / А. А. Байков // *Международные процессы*. – 2007. – Т. 5. – № 3 (15). – С. 6–8).

<sup>2</sup> Егорова, А. В. Правовая интеграция и ее содержание [Текст] / А. В. Егорова // *Государство и право*. – 2004. – № 6. – С. 74–84.

ванню на теренах СНД потужного інтеграційного об'єднання, науковці визнають слабку інтеграційну роль права в таких організаціях<sup>1</sup>.

З цього приводу слід зробити наголос на тій обставині, що утворення нової, наднаціональної за своїм характером правової системи, на нашу думку, не можна розглядати як мету будь-якого інтеграційного процесу. Формування не просто права міждержавного об'єднання, а цілісної правової системи може відбутися за сприятливих умов лише в окремих випадках і на певному етапі розвитку інтеграційного процесу.

5. Інтеграція характеризується спрямованістю свого розвитку. Спрямованість розвитку євроінтеграції розкривається шляхом аналізу ряду проблем.

По-перше, проблема визначення окремих напрямів і форм розвитку, розкриття їх співвідношення, що у свою чергу передбачає розгляд питання про можливість зміни напрямів (питання не лише визначення пріоритетних напрямів інтеграції на конкретному етапі, але й можливості прояву регресивних тенденцій, наприклад, концепція «Європи вітчизни», висунута Президентом Франції Ш. де Голлем, або концепція «Європи регіонів») і форм розвитку (питання співвідношення наднаціональної і міжурядової форм співробітництва).

По-друге, проблема спрямованості розвитку потребує дослідження питань про сталість, спадковість, зворотність і незворотність, наявність заборон і обмежень, що обумовлюють відповідний напрям процесу розвитку Європейського Союзу як системи. Упорядкованість і усталена послідовність зміни якісного стану системи свідчать про сталість європейського інтеграційного процесу. У процесі історичного розвитку інтеграції реалізується двояка сталість: а) у межах досягнутого рівня організації; б) на основі перетворення організації і механізму здійснення влади в міру переходу міждержавного об'єднання до більш високого рівня організації. З приводу зворотності і незворотності розвитку слід зазначити таке. Незворотність являє собою усталеність перетворень організації і механізму функціону-

<sup>1</sup> С. Г. Стоякін із цього приводу зазначає, що для підвищення ефективності інтеграційних об'єднань, ініційованих Росією, необхідно, по-перше, наділити органи цих організацій правом приймати рішення прямої дії на території держав-учасниць, які б не вимагали їх подальшої імплементації в національне право, мали б обов'язкову юридичну силу і примат перед національним законодавством у випадку виникнення колізій; по-друге, наділення відповідних органів контрольними повноваженнями в рамках традиційних міжнародно-правових процедур і закріплення в установчих договорах інших спеціальних правових механізмів інтеграції (Стоякін, С. Г. *Международно-правовые проблемы интеграции государств-участников Содружества Независимых Государств* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.0010 / Сергей Геннадьевич Стоякин. – М., 2009. – С. 8–10).

вання влади Союзу, появу і збереження в процесі розвитку того нового, що сприяє накопиченню проявів наднаціональності в ЄС<sup>1</sup>. Зазначену характеристику прийнято розглядати як передумову поступального характеру змін у механізмі організації й функціонування Європейського Союзу. Слід зазначити, що чим складнішою стає його організація і механізм функціонування, чим більший відрізок інтеграційного розвитку він проходить, тим менш вірогідною стає можливість зворотного процесу. Незворотність інтеграційного процесу забезпечують існуючі в ЄС заборони і обмеження, що обумовлені досягнутим рівнем інтеграції і відповідно передбачають певні обмеження на можливість вибору напрямів подальшого розвитку. Так, установчі договори традиційно закріплюють, по-перше, обов'язок держав-членів здійснювати будь-які заходи, які здатні забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з договорів або актів інститутів ЄС; по-друге, обов'язок держав-членів створювати сприятливі умови для реалізації Союзом його завдань; по-третє, заборону на будь-які дії, що здатні поставити під загрозу досягнення цілей Союзу (п. 3 ст. 40 ДЕС). Крім того, слід зважувати на те, що Європейський Союз має спільне надбання (*acquis communautaire*), яке зобов'язані берегти і примножувати всі члени Союзу. Європейський Союз в установчих договорах традиційно закріплює обов'язок оберігати і примножувати спільне надбання і в жодному разі не вдаватися до кроків, які б знизили рівень інтеграції. У цілому таких заборон традиційно дотримувалися всі учасники інтеграції, однак протягом останніх років дослідники стали помічати окремі винятки з цього правила, які поки що не перетворилися на тенденцію, однак вже викликають занепокоєння. Так, наслідки фінансової кризи дали підстави обговорювати можливість виходу окремих держав – членів ЄС з євросони і відповідно повернення до національних валют. Вочевидь реалізація цього сценарію вкрай негативно позначилась би не тільки на перспективах розвитку, але й поставила б під сумнів збереження досягнутого рівня інтеграції в економічній і валютній сферах. У свою чергу військові операції в Лівії, до яких активно долучився Європейський Союз, спричинили наплив до нього нелегальних мігрантів (біженців) з Лівії і Тунісу, що змусило ряд членів ЄС (Франція, ФРН, Данія) заявити про

---

<sup>1</sup> Перший голова Комісії ЄС В. Хальштейн зазначав, що перші кроки на шляху створення єдиного ринку запускають ланцюгову реакцію інтеграції, яка не обмежиться лише економічною і соціальною політикою. Внутрішня логіка інтеграційного процесу означає, що наміри створити у Співтоваристві умови, які необхідні для внутрішнього ринку, невідворотно позначаються і на тих гілках економіки, що не визначаються ринком напряму (див.: Дарендорф, Р. Объединенная или открытая? Европейская альтернатива [Текст] / Р. Дарендорф // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 15).

можливість тимчасового виходу з Шенгенської зони і відновлення прикордонного і митного контролю на своїх кордонах. Реалізація таких планів підірвала б одне з найважливіших надбань Союзу, з яким у свідомості пересічних європейців асоціюються досягнення інтеграційного процесу.

6. Як важливу ознаку європейського інтеграційного процесу виокремлюють чітке визначення цілей і відповідно послідовність здійснюваних етапів зближення соціально-економічних і політико-правових систем держав-членів<sup>1</sup>. Одним із перших визначив послідовність етапів інтеграційного процесу Б. Баласса<sup>2</sup>. Спираючись на його дослідження та розробки інших дослідників<sup>3</sup>, можна твердити, що розвиток європейського інтеграційного процесу передбачає послідовне проходження таких певних етапів<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> Слід зазначити, що попри актуальність дослідження механізму інтеграції, виокремлення етапів у цьому процесі, в юридичній, політологічній і економічній науках відсутній системний підхід до проблеми. Навіть в економічній науці, де ця проблематика розроблена найкраще, такі автори, як Б. Баласса, П. Уайлз, Р. Купер, Е. Хаас та інші вказували на недостатню розробленість цього розділу економічної теорії. Здебільшого науковці зосереджуються на дослідженнях окремих складових інтеграційного процесу і в рамках або економічної, або політологічної, або юридичної науки, а тому такі дослідження мають дещо однобічний характер. Комплексні дослідження проблеми, на жаль, ані зарубіжними, ані вітчизняними науковцями досі не проводилися.

<sup>2</sup> Вахитова, Т. М. Особенности современных интеграционных процессов в условиях глобализации мировой экономики [Текст] / Т. М. Вахитова // Проблемы современной экономики. – 2002. – № 1(1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=11345>.

<sup>3</sup> Иншакова, Е. И. Устойчивое развитие стран СНГ: теоретическая характеристика и система индикаторов [Текст] / Е. И. Иншакова // Вестн. СПбГУ. – 2004. – Вып. 1 (№ 5). – Сер. 5. Экономика. – С. 79–84; Молчанова, Е. Р. Интеграционные процессы в странах СНГ: пути и направления [Текст] / Е. Р. Молчанова // CREDO NEW : теор. журн. – 2003. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://credonew.ru/content/view/339/55/>.

<sup>4</sup> Слід визнати, що послідовна зміна етапів має місце лише в ідеальній моделі. Насправді різні етапи інтеграції можуть частково взаємно перекриватися, внаслідок чого реалізація окремих їх елементів може виходити за часові межі відповідного етапу. Р. Дарендорф з цього приводу зазначає, що одна з проблем процесу інтеграції полягає в тому, що її логіка зовсім не схожа на ту, яка випливає з ідеальної моделі. Ряд стратегічних цілей європейського об'єднання на практиці закінчувалися збереженням status quo. У результаті протекціонізм і закритість приходили на місце відкритості (Дарендорф, Р. Объединенная или открытая? Европейская альтернатива [Текст] / Р. Дарендорф // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10)). – С. 15). Водночас слід підкреслити, що залежно від того, які цілі обирають дослідники як відправні точки об'єднаного процесу, поділ на етапи може суттєво відрізнятися як за кількістю і назвою етапів, так і за їх змістом (див., напр.: Лукин, В. Н. Современный дискурс Европейской интеграции: институциональный и культурный аспекты [Текст] / В. Н. Лукин, А. В. Мусиенко // CREDO NEW : теор. журн. – 2007. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://credonew.ru/content/view/645/32/>).

1) укладення преференціальних торговельних угод, які підписувалися між інтеграційним об'єднанням і окремими країнами або їх групами. Оскільки преференціальні угоди передбачають збереження національних митних тарифів держав, то їх укладення часто вважають не початковим, а підготовчим етапом інтеграційного процесу<sup>1</sup>, який починає розглядатися як такий тоді, коли набуває більш розвинутих форм. Такі угоди використовуються як на початковому, так і на наступних етапах економічної інтеграції (наприклад, договори про асоціацію);

2) створення зони вільної торгівлі (free trade zone) (1958–1966 рр.). Цей етап передбачав скасування тарифів і кількісних обмежень на шляху руху товарів всередині Співтовариства. Водночас кожна країна зберігає автономність своєї митної політики стосовно третіх країн, а тому має право проводити власну зовнішньо-торговельну політику;

3) запровадження митного союзу (customs union) (1968–1986 рр.) ознаменувалося встановленням єдиного тарифу в торгівлі з третіми країнами і початком інтеграції у валютно-фінансовій сфері;

4) заснування спільного ринку (common market) (1987–1992 рр.) спричиняє остаточне скасування тарифних і нетарифних обмежень у взаємній торгівлі товарами і послугами, ліквідацію всіх обмежень на рух капіталу всередині ЄС, усунення національних обмежень імпорту промислових товарів з третіх країн тощо;

5) запровадження економічного і валютного союзу (economic and monetary union) (з 1993 р. і по сьогодні) обумовило узгодження національної економічної, фінансової і валютної політики, запровадження європейської валюти і створення наднаціонального за своїм статусом Європейського центрального банку;

6) утворення політичного союзу (1992 р. і донині) передбачає визнання єдиної правосуб'єктності ЄС, удосконалення організації і ме-

---

<sup>1</sup> Використання різного роду угод про торговельні преференції, асоціації, спеціальне партнерство на початковому етапі інтеграційного процесу часто обумовлене існуючою несумісністю економічних параметрів держав. Їх дія продовжується доти, доки в менш розвинутих країнах не будуть створені економічні умови, що за ступенем зрілості відповідатимуть умовам більш розвинутих країн (Молчанова, Е. Р. Интеграционные процессы в странах СНГ: пути и направления [Текст] / Е. Р. Молчанова // CREDO NEW : теор. журн. – 2003. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://credonew.ru/content/view/339/55/>). Саме цією обставиною можна пояснити те, що в більшості досліджень цей етап не розглядається при аналізі питання про періодизацію європейського інтеграційного процесу, оскільки відмінності в економічному розвитку держав – засновниць ЄОБС не набули принципового характеру.

ханізму функціонування інституційної системи<sup>1</sup>, розширення сфери застосування процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів, реформування правових механізмів зовнішньополітичної діяльності, узгодження політики у сфері безпеки, внутрішніх справ і юстиції.

Слід наголосити, що вказана ознака сьогодні притаманна не будь-якому інтеграційному процесу, а лише європейській інтеграції<sup>2</sup>. Т. М. Вахітова справедливо зазначає, що практика економічного розвитку останніх десятиліть змушує переглянути уявлення про сутність і етапи розвитку регіональних інтеграційних об'єднань. Схема послідовності етапів інтеграційного процесу (зона вільної торгівлі – митний союз – спільний ринок – валютний союз – політична інтеграція), розроблена Б. Балассою, повною мірою нині може бути застосована виключно до Європейського Союзу. Хоча у світі нараховується близько 30 інтеграційних систем, однак створення економічного і валютного союзу як мети об'єднавчого процесу проголосив і досяг тільки ЄС. Решта інтеграційних об'єднань зупинилися на початкових або проміжних етапах інтеграції<sup>3</sup>.

До ознак інтеграції А. Етзоні відносить наявність ефективного контролю за застосуванням заходів примусового характеру<sup>4</sup>. Слід за-

<sup>1</sup> Слід зазначити, що створення органів наднаціональної влади відбувається не на етапі політичної інтеграції, як вважають Б. Балясса та деякі інші автори (див., напр.: *Мировая экономика [Электронный ресурс] : конспект лекций. – Режим доступа: <http://books.efaculty.kiev.ua/mek/2/g9/2.html>*), а значно раніше, у випадку європейської інтеграції – одночасно із започаткуванням об'єднавчого процесу. При цьому перехід від одного етапу до іншого може супроводжуватися створенням нових наднаціональних структур, які б сприяли забезпеченню завдань чергового етапу інтеграційного процесу. Так, створення Європейського центрального банку було обумовлено необхідністю розробки і здійснення валютної політики зони євро і координації грошово-кредитної політики держав – членів ЄС на етапі запровадження ЄВС.

<sup>2</sup> Якщо визнати факт, що економічна модель будь-якого інтеграційного об'єднання формується в результаті тривалого історичного процесу, під час якого складається певна конфігурація елементів, що в своїй сукупності утворюють регіональний господарчий комплекс, то неможливо не дійти висновку, що кожна інтеграційна система унікальна, а тому будь-які спроби механічного запозичення її досвіду виявляться малоефективними.

<sup>3</sup> Вахітова, Т. М. Особенности современных интеграционных процессов в условиях глобализации мировой экономики [Текст] / Т. М. Вахітова // *Проблемы современной экономики. – 2002. – № 1(1) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=11345>*. Аналіз етапів європейської інтеграції див. також: Панарина, Е. А. Развитие идеи европейской интеграции в первой половине XX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Панарина. – Ставрополь, 2006. – С. 10.

<sup>4</sup> Etzioni, A. Political unification: a comparative study of leaders and forces [Text] / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – P. 329.

значити, що ця ознака не зустрічається в інших дослідженнях інтеграції взагалі і європейської інтеграції зокрема, оскільки вона не властива сучасним інтеграційним об'єднанням, які позбавлені можливості самостійно здійснювати контроль і примус.

Аналіз наведених ознак європейської інтеграції дозволяє висловити згоду із запропонованим Д. Корбі визначенням поняття «європейська інтеграція» як процесу, за допомогою якого окремі держави передають право реалізації своїх суверенних прав створеній і єдиній для них усіх наднаціональній інституційній структурі заради того, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів<sup>1</sup>.

Історія інтеграції і європейської інтеграції зокрема переконливо доводить, що вона є явищем не одномірним і неоднозначним, оскільки допускає досить суттєві відмінності у змісті, цілях, інституційній структурі, нормативному оформленні, характері взаємовідносин тощо. Процес інтеграції в Європі має як об'єктивну, так і суб'єктивну сторону. Перша передбачає розгляд інтеграції як цілком закономірного історичного процесу, обумовленого зростанням взаємозалежності держав унаслідок активізації фінансових потоків між країнами, поширення інформації і технологій, збільшення обсягу товарів і послуг, виникнення дефіциту енергоносіїв тощо. Другий аспект – це розгляд процесу інтеграції як своєрідного геостратегічного механізму утримання і зміцнення позицій провідних європейських держав у регіоні шляхом запровадження нового регіонального економічного і правового порядку, а також розширення сфер свого впливу за рахунок країн-сусідів, що в підсумку сприяє перетворенню Європи на один із центрів сили у світі, здатний на рівних конкурувати із США, Росією і Японією.

Слід визнати, що в межах самого Європейського Союзу серед провідних держав-членів немає остаточної визначеності з приводу того, чи потрібно прагнути створення самостійної політичної організації в рамках певних чітко окреслених кордонів (йдеться про інтеграційний процес, що має привести до утворення об'єднання федеративного або

---

<sup>1</sup> Corbey, D. Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration [Text] / D. Corbey // International Organization. – 1995. – Vol. 49. – № 2. – P. 255. Фактично зі схожих позицій підходять до визначення європейської інтеграції й інші автори. Так, С. А. Киреева зазначає, що зміст інтеграції розкривається через діяльність держави, що спрямована на становлення, розвиток, зміцнення і удосконалення різних форм міждержавного співробітництва, яка підкоряється єдиним принципам, цілям і завданням (Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – С. 455–456).



конфедеративного типу)<sup>1</sup>, чи, навпаки, можливе створення політичної спільноти, яка не має чітко визначених кордонів (комунікативна інтеграція). Це обумовлене тим, що процес європейської інтеграції, метою якого є побудова об'єднаної Європи, ніколи не мав чіткого плану і визначеної форми, якої об'єднання в підсумку мало набути, оскільки у кожного його учасника існувало своє бачення з цього приводу. Ця ситуація попри те, що в окремі моменти перешкоджає руху вперед, певною мірою надавала життєздатності ЄС, оскільки передбачала необхідність узгодження позицій, пошуку компромісів, що давало змогу забезпечити інтереси окремих держав і в той же час продовжувати рухатися вперед, періодичне корегування курсу і модифікацію як завдань, так і методів їх вирішення<sup>2</sup>. За цих умов держави-члени завжди зберігали за собою можливість як для прискорення і поглиблення інтеграції, так і для її гальмування, оскільки як постановка певного завдання, так і перехід від одного етапу до іншого в процесі його вирішення не були остаточно зумовленими, а ставали результатом усвідомленої необхідності держав-членів і брюссельського керівництва.

Інтеграцію не варто розглядати як односпрямований процес, оскільки за наявності певних об'єктивних і суб'єктивних факторів інтеграцію завжди може змінити дезінтеграція. Справедливість останнього твердження підтверджує сучасна фінансова криза в окремих державах – членах ЄС (передусім у Греції, а також можливість дефолту в Іспанії, Ірландії, Італії), що загрожує фінансовій кризі всього Союзу, внаслідок

<sup>1</sup> Слід пам'ятати, що європейська інтеграція являє собою процес консолідації етнодержавних і цивілізаційних утворень в Європі, їх потенціалу, який дозволяє державам-членам, з одного боку, розвивати процес самопізнання і самоутвердження, а з другого – виступати як політичні суб'єкти, що набувають завдяки об'єднанчому процесу більш високого політичного статусу.

<sup>2</sup> З цього приводу І. М. Бусыгіна зазначає, що, обравши як основу модель, яка передбачає здійснення інтеграції навколо «слабкого» Центру, держави-члени свідомо погоджуються на стратегію асиметричної глибини інтеграції, при якій успіх інтеграції в одних сферах поєднується з умисним обмеженням глибини інтеграції в інших. При цьому слід зазначити, що інтеграція в кожній з основних сфер (економіка, соціальна сфера, освіта, іміграція тощо) розвивається значною мірою незалежно, за власними правилами і критеріями, до того ж у деяких сферах (наприклад, оборона, зовнішня політика) прогрес принципово обмежений. Саме тому, що інтеграція успішно розвивається в економіці, вона вимушено обмежена в інших сферах, що дозволяє стримувати експансію наднаціональних інститутів (Бусыгіна, І. М. Ассиметричная интеграция в Евросоюзе [Текст] / И. М. Бусыгина // Междунар. процессы. – 2007. – Сентябрь–декабрь. – Т. 5. – № 3 (15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/fifteen/002.htm>).

чого аналітики почали обговорювати різні сценарії розвитку подій, серед яких, наприклад, ймовірність відмови від єдиної європейської валюти і повернення до національних валют, виключення держав-членів, яким загрожує дефолт, зі складу єврозони. Реалізація цих сценаріїв стала б реальним кроком до дезінтеграції не лише фінансової системи ЄС, але й всього інтеграційного проекту під назвою Європейський Союз. Разом з тим загроза дезінтеграції може спонукати прибічників збереження об'єднаної Європи піти на більш сміливі інтеграційні ініціативи. Доволі реалістичним виглядає таке міркування: криза в Греції зачіпає сам базис, на якому протягом 60 років будувалася європейська єдність. Він загрожує не лише європейській валюті, але й всій будівлі Європейського Союзу. Отож ризик для Європи сьогодні полягає в тому, що коли ЄС не вдасться до подальших кроків у сфері політичної інтеграції у відповідь на фінансову кризу в Греції, то тривалий процес європейської інтеграції може почати рухатися в зворотному напрямі. Власне, використання фінансової кризи для активізації процесу інтеграції цілком вписується в логіку розвитку об'єднаного процесу в Європі, де економічна інтеграція завжди передувала і стимулювала політичні процеси.

Для порівняння інтеграційних об'єднань з точки зору оцінки успішності втілення інтеграційних ініціатив необхідно визначити систему критеріїв. Аналіз організації і функціонування інтеграційних об'єднань, а також літератури з цієї проблеми<sup>1</sup>, дає змогу запропонувати певну систему критеріїв:

– інтеграція здійснюється в рамках певного чітко окресленого регіону, який утворюють території держав-членів. Регіон має відповідати таким характеристикам: спільність історичної долі конкретної групи народів як носія певної культури (матеріальної і духовної) чи навіть цивілізації; географічна єдність території; однотиповість націо-

---

<sup>1</sup> Гуляева, К. В. Становление интеграционных моделей Европейского Союза и Содружества Независимых Государств [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ксения Витальевна Гуляева. – СПб., 2010. – 189 с.; Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – С. 102–123, 250–280; Бусыгина, И. М. Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие / И. М. Бусыгина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 280 с.; Буторина, О. В. Интеграция СНГ: применим ли опыт Европейского Союза? [Текст] / О. В. Буторина // Свободная мысль. – 1999. – № 6. – С. 43–54; Бяшарова, А. Р. Развитие экономической интеграции между арабскими государствами [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Адила Рашидова Бяшарова. – М., 2006. – 185 с.

нальних економічних, політичних і соціальних систем (моделей); приналежність до одних і тих самих (у будь-якому разі не конкуруючих між собою) міжнародних регіональних організацій економічного і військово-політичного спрямування;

– формування наднаціональної за своїм характером регіональної ідентичності<sup>1</sup>. Формування регіональної ідентичності розглядається з позиції усвідомлення народами, що утворюють об'єднання, наявності спільних інтересів і завдань, вирішення яких більш ефективно здійснювати разом, аніж поодиноці. Наявність такої ідентичності забезпечує лояльність громадян держав-членів відносно інтеграційних інститутів влади. Крім того, її формування дозволяє уникнути конфлікту національних ідентичностей, який зазвичай виникає тоді, коли дві чи більше національні групи претендують на одну й ту саму культурну, економічну, соціальну і політичну територію, проявом чого є військово-політичні зазіхання на спірні географічні території. Слід зазначити, що оцінити (вимірити) регіональну ідентичність дають змогу як показники, що характеризують власне ідентифікацію соціальної групи, так і показники, що дозволяють вимірити соціально-економічні процеси, які сприяють конструюванню регіону як відносно автономної одиниці в світовій економічній і політичній системі;

– соціально-економічна однорідність країн-учасниць інтеграційного об'єднання. Якщо дотримання цієї вимоги є запорукою успішного соціально-економічного розвитку, а також швидких темпів формування єдиного ринку, економічного і валютного союзу, то її порушення обумовлює необхідність проведення політики, спрямованої на згладжування диспропорцій у соціально-економічному розвитку держав-членів інтеграційного об'єднання<sup>2</sup>. Як наслідок, слід визнати, що порушення цієї вимоги може мати місце лише за умови, що економічно

<sup>1</sup> А. Нойманн зазначає, що ідентичність – це не даність, а відносина, що постійно формуються і реформуються в рамках певного дискурсу (Neumann, I. B. *Russia as Central Europe's Constituting Other* [Text] / I. B. Neumann // *East European Politics and Societies*. – 1993. – Vol. 7 – № 2.30. – P. 349).

<sup>2</sup> Н. Б. Кондратьєва у своєму дослідженні обґрунтовано доводить, що інтеграція є потужним стимулятором зміни умов економічного зростання, який усуває чимало бар'єрів і створює додаткові можливості для згладжування існуючих відмінностей між державами-членами. Разом з тим було б помилкою вважати, що інтеграція здатна нівелювати будь-які диспропорції в соціально-економічному розвитку країн-учасниць, оскільки в основі диспропорцій лежать причини, які скоріше стосуються загальної економічної кон'юнктури, аніж єдиного ринку (Кондратьєва, Н. Б. *Проблема сближения уровней социально-экономического развития стран ЕС на пороге XXI века* [Текст] : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.14 / Наталия Борисовна Кондратьева. – М., 2000. – С. 3–5).

більш розвинуті держави з певних причин готові виступати «донорами» країн-аутсайдерів, але і в цьому разі, як доводить сучасна криза Єврозони, немає жодних гарантій, що країни-донори в будь-якій ситуації здатні компенсувати негативні наслідки порушення вимоги однорідності соціально-економічного розвитку держав-членів;

– наявність розвинутої договірно-правової основи – права об'єднання, що забезпечує його ефективне функціонування, сприяє розширенню і поглибленню об'єднаної процесу;

– формування інституційного механізму для здійснення керівництва інтеграційним процесом. Інститути об'єднання, що керуються не вузьконаціональними пріоритетами, а діють в інтересах об'єднання в цілому, забезпечують досягнення згоди національних урядів у різних сферах політичної та соціально-економічної співпраці значно швидше і легше, аніж це відбувається в рамках двосторонніх чи багатосторонніх перемовин, оскільки намагаються усунути елемент міждержавного суперництва. Відмінність між міждержавними об'єднаннями полягатиме, по-перше, у наявності в структурі такого механізму інститутів (органів), що матимуть наднаціональний характер, по-друге, у ступені делегування таким інститутам права реалізації окремих суверенних прав і здійснення повноважень; по-третє, у запровадженні процедури прийняття рішень одностайно чи кваліфікованою більшістю голосів; в останньому випадку – ступінь поширення цієї процедури на різні сфери правового регулювання виступатиме показником поглиблення інтеграції; по-четверте, у виборі моделі розподілу компетенції – запровадження виключної компетенції наднаціонального об'єднання знову ж таки свідчатиме про поглиблення інтеграційного процесу;

– здатність забезпечити на відповідних етапах синхронізацію процесів економічної і соціальної, економічної і політичної інтеграції держав-членів об'єднання з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення сталого і потужного геополітичного утворення;

– передбачення певної послідовності етапів міждержавного зближення: наднаціональне об'єднання на відміну від міждержавної співпраці передбачає постановку більш амбітних завдань, реалізація яких потребує послідовного проходження низки проміжних етапів (наприклад, побудові економічного і валютного союзу передуватимуть укладення преференційних угод, створення зони вільної торгівлі, оформлення митного союзу, формування єдиного ринку, запровадження

спільної грошової одиниці, створення економічного і валютного союзу). Чим далі проходить об'єднання в реалізації цих етапів, тим вищим буде рівень інтеграції;

– вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі – спільної зовнішньої і оборонної політики. Здатність об'єднання сформувані і втілити спільну зовнішню політику, а також політику у сфері безпеки і оборони засвідчує досягнення вищого рівня політичної інтеграції, що за певних умов може стати підставою для трансформації міждержавного об'єднання, наприклад, у федеративну державу.

На підставі аналізу зазначених критеріїв стосовно СНД можна дійти висновку про фактичну відсутність процесу об'єднання в рамках вказаної міждержавної інтеграції, оскільки в ній немає реально діючої договірно-правової бази міждержавного співробітництва (договори, які укладені, зазвичай мають неконкретний характер); політичної волі державного керівництва і національних еліт держав-членів до реальної інтеграційної взаємодії, що підтверджується їх прагненням уникнути будь-якого дієвого політичного зближення і утворення наднаціональних органів, яким було делеговано хоча б мінімальні повноваження стосовно просування вперед процесу взаємодії; механізму узгодження хоча б загальних положень здійснюваної економічної політики; реальних дій з координації відносин між собою і з третіми країнами; чіткого бачення найближчих і довгострокових перспектив міждержавної взаємодії на постійній основі.

Сьогодні європейська інтеграція у свідомості людей асоціюється, як правило, переважно з Європейським Союзом. Це пов'язано передусім з успішним розвитком і функціонуванням ЄС. Разом з тим слід визнати, що насправді в Європі існує значна кількість інтеграційних об'єднань, що відрізняються одне від одного організаційно-правовими формами і методами. Йдеться про Раду Європи, Європейський Союз, Організацію безпеки й співробітництва в Європі (ОБСЄ), Європейську асоціацію вільної торгівлі, Західноєвропейський союз<sup>1</sup>, СНД, Митний союз і СЕП та ін. Більшість з них є різновидами міжнародних міждержавних організацій і лише Європейський Союз і частково Рада Європи діють на наднаціональних засадах.

<sup>1</sup> Західноєвропейський союз припинив своє існування у червні 2011 р. Набуття чинності Лісабонським договором відповідно до п. 7 ст. 42 запровадило зобов'язання про спільну допомогу і оборону, яка є юридично обов'язковою для членів Європейського Союзу. Отож, з бюджетної точки зору підтримка діяльності ЗЄС стала нерозумною і фінансово обтяжливою.

Відмінність Європейського Союзу від інших організаційно-правових форм інтеграції можна простежити, порівнявши його, скажімо, з Радою Європи як іншим найвпливовішим європейським об'єднанням.

Рада Європи – це класична міжнародна організація. Її виникнення було обумовлене прийнятими на Конгресі Європи рішеннями. Статут Ради Європи був підписаний і набув чинності у 1949 р. Таким чином, вона виникла за два роки до підписання договору про утворення першого з Європейських співтовариств. Європейський Союз споріднюють з Радою Європи спільні цілі та цінності<sup>1</sup>. Саме від Ради Європи Європейський Союз перейняв прапор і гімн. Разом з тим це, безумовно, різні за організаційно-правовою формою і цілями організації. Вкажемо на існуючі між ними відмінності.

1. Європейський Союз і Рада Європи створені і функціонують на основі різних установчих документів. Європейські співтовариства, на основі яких був створений Європейський Союз, засновувалися на трьох установчих договорах, особливого значення серед яких набув Договір про ЄС, який визнаний Судом Європейських співтовариств у 1986 р. «основною конституційною хартією». До установчих договорів (до прийняття Лісабонських договорів) належали також Єдиний європейський акт, Маастрихтський, Амстердамський та Ніццький договори, а також Конвенція про спільні інститути, Угода про злиття, Угода про проведення прямих виборів до Європейського Парламенту, бюджетні договори, а також усі договори про приєднання нових держав до Співтовариств і Союзу. Після набуття чинності Лісабонськими договорами Договір про ЄС і Договір про функціонування ЄС утворюють своєрідну неписану «конституцію» Європейського Союзу, яка за структурою і юридичною силою максимально наближена до національних конституцій. Документом, на підставі якого функціонує Рада Європи, є її Статут та Генеральна угода про привілеї й імунітети Ради Європи, які є класичними міжнародними договорами.

2. Розглядувані інтеграційні об'єднання мають неоднаковий склад членів. Євросоюз складається з 25 європейських держав-членів, які одночасно є членами Ради Європи. До складу Ради Європи входять

---

<sup>1</sup> Більш детально про взаємодію Ради Європи і Європейського Союзу див.: Дроздов, Р. Н. Международно-правовые основы сотрудничества Совета Европы и ЕС [Текст] / Р. Н. Дроздов // Обозреватель–Observer. – 2008. – № 10. – С. 63–71; Кузнецова, С. Н. Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Николаевна Кузнецова. – Казань, 2005. – 209 с.

понад сорок держав, які розташовані як в Європі, так і в Азії, тобто вона чітко має євроазійський характер. При цьому очевидно, що між державами – членами ЄС значно менше відмінностей і, як наслідок, сам Союз виглядає більш однорідним, тоді як до складу Ради Європи входять держави, що суттєво відрізняються одна від одної за станом економічного розвитку, правовою і політичною культурою і навіть політичного режиму.

3. Чітке розмежування між ЄС і Радою Європи можна провести за напрямками діяльності. Так, головним призначенням Ради Європи є захист прав і свобод людини, передусім особистих і політичних прав. Розроблена і схвалена Радою Європи Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. є головним регіональним документом у галузі прав людини, який активно використовується і Європейським Союзом у своїй діяльності. На відміну від Ради Європи, сфера діяльності ЄС набагато ширша. Якщо на час створення Європейських співтовариств економіка була чи не єдиним напрямом діяльності, то сьогодні до кола інтересів і відповідальності Союзу входять також соціальна політика, освіта, охорона здоров'я, енергетика, транспорт, сільське господарство, екологічні питання, співпраця поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері, а також проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки аж до можливості формування в подальшому спільної оборонної політики.

4. ЄС і Рада Європи по-різному визначають питання характеру і обсягу повноважень. Протягом усієї історії існування Європейського Союзу простежується стійка тенденція стосовно передачі національними урядами інститутам Союзу все нових і нових суверенних прав і повноважень. Крім того, в ЄС практикується дійсно унікальний порядок прийняття рішень – нині зі значного кола питань рішення приймаються не одностайно, а кваліфікованою більшістю голосів, що є проявом суттєвого самообмеження державного суверенітету його членами. На відміну від ЄС Рада Європи не має власних правотворчих та адміністративних повноважень. Вона не ухвалює загальнообов'язкові норми права, а лише готує проекти міжнародних конвенцій, які пропонуються державам-членам для підписання і подальшої ратифікації.

5. За відносно невеликий період існування в Європейському Союзі була створена власна правова система з джерелами, формами правотворчості і правозастосування, специфічними механізмами захисту правових норм від порушень. Сьогодні право ЄС відокремилася

як від національного, так і міжнародного права. Якщо міжнародне право регулює переважно відносини між суверенними державами, то право Європейського Союзу з самого початку пішло шляхом регулювання відносин за участю всіх суб'єктів, зокрема громадян і юридичних осіб. Таким чином, воно еволюціонує в напрямі до національного права, що діє у федеративній державі, хоча не перетворилося і найближчим часом не перетвориться на внутрішньодержавне право. Як наслідок, воно розглядається як автономна стосовно міжнародного і національного права правова система.

Рада Європи не має і навряд чи матиме власну повноцінну правову систему. У рамках цієї організації обов'язкову силу мають лише Статут Ради Європи, Угода «Про привілеї і імунітети», Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод 1950 р. та засноване на ній прецедентне право Європейського суду з прав людини. Конвенції, розроблені Радою Європи (а їх більше 170) ратифіковані далеко не всіма державами-членами, але головне – вони не мають загальнообов'язкового для держав-членів характеру<sup>1</sup>.

Наведені відмінності не можна тлумачити в тому сенсі, що одна організація є ефективнішою за іншу. Кожна з них створювалася первісно заради різних цілей і передбачала відмінні механізми функціонування. Нині варто говорити про взаємодоповнення діяльності однієї організації діяльністю іншої.

---

<sup>1</sup> Більш детально про взаємозв'язок права ЄС і права Ради Європи див.: Кашкин, С. Право Совета Европы и право Европейского Союза: проблемы соотношения и преподавания [Текст] / С. Кашкин // Проблемы изучения права Совета Европы в системе российского юридического образования. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – С. 20–23.



## Глава 3

# Внутрішньодержавна регіоналізація та її співвідношення з процесом європейської інтеграції

Регіон, регіоналізація – це категорії, а отже, і проблеми, які порівняно недавно набули актуальності і значущості для юридичної науки<sup>1</sup>. Однак посилення глобалізації у сучасному світі, створення Європейського Союзу і його поступове розширення і, зрештою, висунення ідеї «Європи регіонів»<sup>2</sup> змушують вітчизняних правознавців по-новому підійти до оцінки цих явищ з точки зору їх впливу на державний суверенітет, форму державного устрою, поділ влади, громадянство тощо і відповідно включити їх до предметного поля загальної теорії держави і права, конституційного та міжнародного права.

Регіоналізація являє собою одну з сучасних тенденцій державно-правового розвитку, що полягає у запровадженні спеціального територіального поділу і розвитку органів місцевого самоврядування в країнах Європи. У результаті розвитку цього явища регіональна влада стає частиною більш складної системи державного управління, яку становлять декілька рівнів виконавчої влади, що дає змогу краще враховувати інтереси і потреби різних груп інтересів на місцях.

Слід зазначити, що хоча ідеї створення регіонів і регіоналізації набувають в Європі дедалі більшої популярності, сьогодні відсутнє як серед науковців<sup>3</sup>, так і серед політиків єдине розуміння «регіону» як інституту,

<sup>1</sup> Якщо на пострадянському просторі проблеми регіоналізації певним чином аналізувалися політологією, соціологією та економічною наукою, то в юридичній науці, за винятком науки міжнародного права, вони ще не отримали належного висвітлення.

<sup>2</sup> Бусьгіна, И. Настоящее и будущее «Европы регионов» [Текст] / И. Бусьгіна // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1993. – № 9. – С. 78–86; Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 9. – С. 5–19; Зонова, Т. В. От Европы государств к Европе регионов? [Текст] / Т. В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С. 155–164.

<sup>3</sup> Ще на початку 50-х рр. було започатковано нову галузь науки – регіональну науку (регіональні дослідження, регіональна економіка). Термін «регіональна наука» у науковий обіг було введено американським вченим Уолтером Ізардом, який вважав, що це – «нове міждисциплінарне поле в системі соціальних наук, увага якого сконцентрована на просторових вимірах людської діяльності...» (Isard, W. Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure [Text] / W. Isard. – Cambridge MA: MIT Press, 1956. – P. 15). Термін «регіональні дослідження» у свою чергу виник завдяки утворенню в 1965 р. у Великій Британії Асоціації регіональних досліджень, що почала видавати журнал «Regional Studies».

як відсутнє і належне обґрунтування необхідності його запровадження. Регіоналізація – це явище складне і багатоаспектне, а тому не існує його універсального визначення. У цьому дослідженні ми дотримуємося тлумачення терміна «regionalization», який у документах Європейського Союзу і Ради Європи означає процес посилення регіонів усередині держави.

Розуміння регіону як особливого рівня влади є відносно новим. Вважається, що запровадження регіональної політики як напряму державної політики припадає на 30-ті рр. ХХ ст., коли перед окремими країнами Європи і США постало питання суттєвих диспропорцій у розвитку території, що призвело до суттєвих соціально-економічних проблем у суспільстві. З метою вирішення цих проблем було запроваджено практику виділення коштів з державного бюджету для допомоги найменш розвиненим регіонам. Цей момент прийнято вважати відправною віхою у процесі формування регіональної політики. В європейських країнах її запровадження відбувалося в різний час, під впливом специфічних чинників, внаслідок чого сформувалися різні концептуальні підходи щодо її здійснення. Так, в Італії зародження регіональної політики пов'язано зі створенням так званої «Каси Півдня» у 1950 р., у ФРН цією датою є 1951 р., у Нідерландах – 1951–1952, в Ірландії – 1952, у Франції – середина 50-х рр., у Данії – 1958, Бельгії – 1959 р. Проте до 70-х рр. лише в Конституції Італії існували норми, які регулювали порядок формування і повноваження регіональних органів влади. Хоча в 70-х рр. у ряді країн Західної Європи були ініційовані перші реформи по створенню регіональних урядів, однак вони не мали уніфікованого характеру.

Особливістю регіональної політики європейських країн є її поступове перетворення з внутрішньодержавної на наднаціональну, загальноєвропейську, що пов'язано зі створенням Європейських співтовариств та їх подальшим перетворенням у Європейський Союз. Починаючи з 80-х рр. регіони держав – членів ЄС за підтримки інститутів Союзу докладають значних зусиль для підвищення своєї ролі в інституційній структурі ЄС та розширення своїх прав в усіх сферах політичного, економічного, соціального і культурного життя. У цей період фактично відбувається створення поряд з національним і наднаціональним рівнями влади ще й третього – регіонального рівня, що сприяло популяризації ідеї «Європи регіонів» протягом останніх десятиліть у межах Європейського Союзу.

Стрімкий розвиток процесу глобалізації у сучасному світі, створення наднаціонального за характером Європейського Союзу, який протягом свого існування демонструє тенденцію до невпинного розширення, змушують як науковців, так і політиків по-новому підійти до оцінки цих явищ з точки зору їх впливу на забезпечення державного суверенітету, обрання форми державного устрою, реалізацію принципу поділу влади, здійснення функцій держави тощо. Актуальності дослідженням проблеми регіоналізації надає передусім ситуація, що склалася в Європі на межі ХХ–ХХІ ст. Зазначимо, що інтеграція – це не єдиний фактор, який обумовлює процес регіоналізації в Європі, однак саме він значною мірою сприяв процесу її інституціоналізації. Інтеграція і регіоналізація – ці дві тісно переплетені тенденції, що значною мірою визначають напрям сучасного політико-правового розвитку держав – членів ЄС, з одного боку, забезпечуючи просування міждержавного співробітництва на якісно новий рівень, внаслідок чого національні уряди делегують на наднаціональний рівень дедалі більше суверенних прав, а з другого – сприяють активізації прикордонної співпраці регіонів і муніципальних утворень у системі міждержавних та міжмуніципальних зв'язків, що у свою чергу спричиняє передачу деяких владних повноважень на регіональний та місцевий рівень. Так, аналіз проблеми розподілу повноважень між осередками влади різних рівнів з метою реалізації функцій держави дозволяє дійти висновку, що в середині 90-х рр. ХХ ст. деякі регіони окремих держав – членів ЄС спільно з місцевими адміністраціями вже реалізовували від п'ятдесяти до ста функцій державного управління, які були пов'язані переважно з наданням населенню державних послуг<sup>1</sup>. У результаті цих процесів відбувається поступове розмивання меж державного суверенітету, що породжує дискусії навколо питання про можливість занепаду національних держав та їх «розчинення» в Євросоюзі.

На перший погляд може здатися, що інтеграція, яка сприяє концентрації влади на рівні Євросоюзу, і регіоналізація, яка передбачає її децентралізацію, – це тенденції, які виключають одна одну, оскільки з ідеєю євроінтеграції не сумісні будь-які спроби економічної або політичної ізоляції. Однак при більш ретельному аналізі проблеми важко не помітити популярність концепцій регіоналізації саме серед прибічників ідеї єдиної Європи. Регіоналізацію вони розглядають як одну

<sup>1</sup> Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 9. – С. 10.

з ефективних противаг процесам надцентралізації влади в ЄС та її надмірної бюрократизації, поглиблення поділу регіонів на елітарні і другорядні і взагалі ліквідації форм регіональних адміністративних структур, порушення прав місцевого самоврядування<sup>1</sup>. На етапі розробки Маастрихтського договору представники регіонів і їх організацій на загальноєвропейському рівні (Асамблея європейських регіонів, Рада європейських муніципалітетів і регіонів, Міжнародний союз місцевого управління, Консультативна рада місцевих і регіональних влад), загалом активно підтримуючи ідею перенесення інтеграції на політичну сферу, водночас висловлювали побоювання, що розбудова ЄС призведе до створення надцентралізованої системи, яка виключатиме існування європейського регіонального виміру. З метою попередження цих процесів згадані інституції висували вимоги щодо порядку організації та функціонування Європейського Союзу, які в цілому зводились до такого: федеральна структура ЄС має бути трирівневою; повноваження визначаються відповідно до принципу субсидіарності, порушення якого давало б підстави для апеляції до судових органів ЄС; регіони мають право брати участь на європейському рівні<sup>2</sup>. Ці пропозиції не були враховані, що спонукало прихильників європейської регіоналізації дедалі більше висловлювати ідеї, згідно з якими Європейський Союз як Європа національних держав і міжурядових угод як магістрального напрямку євроінтеграції вичерпала свій потенціал і має поступитися місцем концепції «Європи регіонів».

Ідея «Європи регіонів» увійшла у велику політику порівняно недавно<sup>3</sup> і сьогодні як політиками, так і науковцями сприймається не-

---

<sup>1</sup> Сьогодні незрозуміло, якою мірою право на місцеве самоврядування забезпечується в праві Європейського Союзу. У Договорах про утворення Європейського Союзу і про Європейські співтовариства відсутні будь-які норми стосовно гарантій місцевого самоврядування, а ініціатива ФРН, як і деяких інших країн, закріпити принцип місцевого самоврядування в Амстердамському договорі не отримала загальної підтримки.

<sup>2</sup> Див.: The European Parliament. Directorate-General for Research. The Regions in a European Community Characterized by Subsidiarity [Text]. – Brussel, 1993.

<sup>3</sup> Етнорегіоналістські концепції отримали найбільше поширення в Німеччині. Не випадково, що Європейську хартію регіональних мов або мов меншин просувала саме Німеччина, яка виявляє особливу активність у рамках таких загальноєвропейських інституцій, як Федеративний союз етнічних общин (UFCE), Європейський центр з проблем меншин (ECMI). Політика регіоналізації Європи і практика створення «євро-регіонів» – це певним чином результат зусиль саме Німеччини, і вона реалізується через такі інституції, як Асоціація прикордонних регіонів Європи (ARFE), Асамблея регіонів Європи (ARE), Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (CPLRE) та Комітет регіонів (CdR).

однозначно<sup>1</sup>, однак її розвиток і популяризація відбувається досить швидко і в різних напрямках. Подекуди вираження цієї ідеї набуває крайніх форм, як, наприклад, це має місце у поглядах німецького політика і науковця Петера Глоца, який бачить об'єднану Європу як «простір комунікацій», в якому вдасться «уникнути тріумфального повернення національної держави». Ключовим положенням його концепції є ідея «прогресивного розчинення» національної держави у формі «наднаціональної держави, наприклад, у формі Європи регіонів». П. Глоц вважає дивною створену європейцями і нав'язану іншим країнам і народам модель «держави-нації», оскільки вона передбачає поділ Європи, в якій народи історично перемішані і де існують традиції федералізму і регіоналізму, на «зони». П. Глоц поділяє популярну в Німеччині ідею автономії різних етнічних груп (Volksgruppen) у рамках «Європи регіонів», що являтиме собою надетнічний і федералістський порядок. Концепція П. Глоца передбачає відмову від «фальшивої ідеї необмеженого національного суверенітету», від породженої нею монополії держави на застосування примусу, що дозволяє «домінуючим у державі націям» «знущатися, розбещувати, асимілювати, переслідувати інші народи і меншини»<sup>2</sup>.

Ці та подібні їм погляди були використані під час розробки Декларації про хартію народів і регіонів (Брновська програма) (Нюрнберг, 26 травня 2003 р.). У ній, зокрема, проголошувалося, що в контексті запровадження нового європейського порядку правомірною є постановка завдання щодо відходу від консервації політико-правових структур, що історично склалися, і подолання застарілих уявлень про необмеженість державного суверенітету і централізм національної держави і натомість просування в напрямі до подальшої розбудови ЄС і максимально можливої автономії малих національно-культурних співтовариств. Хартія закликала європейські уряди і парламенти поставити на порядок денний питання щодо розвитку автономії та федералізму; створення прикордонних регіонів, у межах яких реалізуються контакти і співпраця через кордони або за допомогою запровадження інсти-

<sup>1</sup> Багато хто з політиків і науковців вважає, що транснаціональна регіоналізація може призвести до серйозних конфліктів, а тому Євросоюз, держави-члени і територіальні утворення замість радикального зламу існуючих структур повинні спільно працювати над оновленням системи рівноваги між наднаціональними, державними і місцевими інститутами влади.

<sup>2</sup> Glotz, P. Der Irrweg des Nationalstaats: europäische Reden an ein deutsches Publicum [Text] / P. Glotz. – Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt, 1990. – P. 89–125.

тутів подвійного або регіонального громадянства; створення територіальних автономій для етнічних співтовариств, які становлять більшість у регіонах, і делегування їм законодавчих і виконавчих функцій відповідно до принципу субсидіарності; гарантування представництва автономним регіонам у нижніх палатах парламентів; цілеспрямоване створення автономних регіональних держав навіть тоді, коли держава в цілому не організована на засадах федерації, та ін. У підсумку зазначалося, що процес самовизначення служить інтересам справжнього федералізму, а адміністративний поділ і кордони, якщо вони проведені без урахування права народів на самовизначення всередині так званої федерації, означає нав'язування чужої волі.

Цей документ, що розкриває лише один із існуючих підходів до реалізації ідеї «Європи регіонів», містить багато положень, які сприймаються досить неоднозначно і навіть, більш того, є неприйнятними для реалізації<sup>1</sup>, але сама постановка проблем у ньому є наочним свідченням того, що в Європі назріває необхідність проведення більш ефективної регіональної політики.

Слід зазначити, що здійснення регіоналізації зовсім не перешкоджає поглибленню інтеграції, навпаки, підвищення рівня самостійності регіонів суттєво сприяє досягненню основної мети утворення Союзу – якісного поліпшення умов життя кожного громадянина ЄС незалежно від того, в якій державі або регіоні держави він мешкає. Крім того, зміцнення позицій регіонів у структурі влади ЄС дозволяє частково нівелювати негативні враження громадян ЄС від Союзу, який все частіше сприймається як надзвичайно бюрократизований і байдужий до потреб звичайної людини механізм влади. Відповідно втілення ідеї регіоналізації і принципу субсидіарності дозволяє наблизити інститути влади ЄС до пересічних громадян Союзу.

Донедавна (70–80-ті рр. XX ст.) у будь-яких проявах міжнародної активності регіонів (передусім сепаратистських) національні уряди бачили виключно спроби конкуренції з державою, а отже, оцінювали їх негативно і відповідно протидіяли їм. Для такого ставлення національних урядів існували певні підстави. Так, на початку 60-х рр. XX ст. ідея федеративної «Європи народів», що структурувалася за етнокультурним принципом, була підтримана бретонськими націоналістами. У 1988 р.

---

<sup>1</sup> Окрім наведених положень Хартія (ст. 8) фактично пропонує здійснювати право народів на самовизначення незалежно від того, які механізми його реалізації вироблені міжнародним правом.

Шотландська націоналістична партія модифікувала свою позицію щодо статусу Шотландії, відмовившись від повної незалежності на користь незалежності в рамках ЄС зі статусом малої держави – члена ЄС<sup>1</sup>. Аналогічного статусу домагаються також фламандські націоналісти Бельгії та падуанські сепаратисти (Ліга Півночі) в Італії.

Однак останнім часом у рамках Євросоюзу у регіонів виникає реальна можливість легально поряд з національними державами вийти на міждержавний та наднаціональний (у межах ЄС) рівень при вирішенні питань у різних сферах суспільного життя, що обумовлено виходом регіональної політики ЄС на якісно новий рівень розвитку протягом останнього десятиліття. Так, сьогодні при інститутах Союзу функціонує понад 80 представництв регіонів, а 289 регіонів з 23 європейських країн об'єдналися в Асамблею європейських регіонів. Як правило, на сучасному етапі негативна реакція національних урядів з приводу активності регіонів на загальноєвропейському рівні проявляється лише у випадках, коли кроки окремих регіонів несуть у собі виклик державі, наприклад, спроба австрійського Тіроля та німецькомовного Тіроля і Трентіно (Італія) заснувати спільне представництво при Євросоюзі<sup>2</sup>.

Необхідність формування європейської регіональної політики обумовлена, по-перше, існуванням у країнах Європи, і зокрема у державах – членах ЄС, значної кількості регіонів, які суттєво відрізняються між собою за метою, яку переслідують (регіональне самовизначення в напрямі розширення прав місцевих етнокультурних співтовариств; автономізація; набуття незалежності; приєднання до іншої держави тощо)<sup>3</sup>; по-друге, суттєвими відмінностями економічного і соціального розвитку, які існували на час створення Європейських співтовариств як між державами-засновницями, так і регіонами в їх складі. Кожен наступний етап розширення інтеграційного об'єднання лише поглиблював ці диспропорції, загострюючи проблему. У результаті наприкінці ХХ ст. на рівні інститутів Євросоюзу було досягнуто консенсусу стосовно того, що без вирішення проблем регіонів, вирівнювання диспропорцій між ними подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі стає неможливим.

<sup>1</sup> Тэвдой-Бурмули, А. И. Европейский национализм в контексте европейской интеграции [Текст] : Доклады Института Европы / А. И. Тэвдой-Бурмули. – М., 1996. – С. 18–19.

<sup>2</sup> Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 9. – С. 6.

<sup>3</sup> Терещенко, А. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? [Электронный ресурс] / А. Терещенко. – Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article19821.htm>.

Першою до розробки регіональної політики серед європейських інтеграційних об'єднань вдалася Рада Європи, яка завжди вказувала на значущість демократії на місцевому і регіональному рівнях. Тому захист і зміцнення органів місцевої та регіональної влади, місцевого самоврядування в цілому поступово перетворився на один із ключових напрямів її діяльності. Перші кроки на цьому шляху були зроблені ще в 1957 р., коли Рада Європи започаткувала Постійну Конференцію місцевих і регіональних влад Європи. 14 січня 1994 р. рішенням Комітету міністрів Ради Європи було засновано Конгрес місцевих і регіональних влад Європи<sup>1</sup>, який прийшов на зміну Постійній Конференції.

Конгрес – це структурно незалежна організація зі статусом консультативно-дорадчого органу, який:

- є форумом, де представники органів місцевої і регіональної влади обговорюють спільні проблеми, обмінюються досвідом і представляють урядам свою точку зору (у вигляді резолюцій);

- консультує Комітет міністрів та Парламентську Асамблею з усіх питань, що пов'язані з місцевою і регіональною політикою (у вигляді рекомендацій);

- відслідковує стан місцевої і регіональної демократії у державах – членах Ради Європи та державах, що є кандидатами на вступ до Ради Європи, а також здійснює моніторинг дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування (у вигляді висновків та звітів);

- співробітничас з національними та міжнародними організаціями, які представляють органи місцевої і регіональної влади;

- організує читання та конференції на місцевому і регіональному рівнях для залучення якомога ширших кіл громадськості, участь якої залишається визначальним чинником для формування справжньої демократії.

Після вступу в середині 90-х рр. до Ради Європи постсоціалістичних держав, які не вирізняються сталими демократичними традиціями і високою правовою та політичною культурою, діяльність Конгресу була скорегована і спрямована також на:

- вивчення стану місцевої та регіональної демократії в державах-членах та країнах, що є кандидатами на вступ до Ради Європи, та надання їм допомоги у розвитку ефективних структур місцевих і регіональних влад;

---

<sup>1</sup> У 2004 р. назву «Конгрес місцевих і регіональних влад Європи» було замінено на «Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи». Делегація України бере участь у роботі Конгресу з 1996 р.



- реалізацію ініціатив, що сприяють реальній участі громадян у демократичних процесах на місцевому та регіональному рівнях;
- репрезентування інтересів місцевого і регіонального самоврядування в процесі формування загальноєвропейської політики;
- розвиток регіонального і транскордонного співробітництва задля досягнення стабільного економічного розвитку держав-учасниць;
- проведення спостережень за місцевими та регіональними виборами.

Наступний важливий крок по формуванню політики регіоналізації Рада Європи здійснила в 1980 р., коли була підписана Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями. У преамбулі Конвенції вказується, що держави-члени визнають:

по-перше, для досягнення статутної мети (досягнення більшого єднання між державами – членами Ради Європи та розвитку співробітництва між ними) важливе значення має співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях;

по-друге, Рада Європи має прагнути забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети;

по-третє, набутий досвід свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів.

Досягнувши консенсусу з цих питань, держави – члени Ради Європи взяли на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які перебувають під їх юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією інших договірних сторін.

Слід зазначити, що саме Рада Європи розробила дефініцію «регіональне самоврядування», під якою пропонується розуміти «законодавчу компетенцію і спроможність регіональної влади, у рамках конституції і законодавства, самостійно регулювати публічну діяльність, захищати інтереси населення регіону відповідно до принципу субсидіарності». Схожий підхід викладено у дефініції Європейської хартії з питань регіонального самоврядування (Конгрес 1997 р.): «регіональне самоврядування – це право і здатність найвищих територіальних/

регіональних органів влади кожної держави мати виборчі органи, бути адміністративно розташованими між центральною і місцевою владою, користуватись прерогативами чи то самоорганізації, чи то повноваженнями, які делеговані їм центральною владою, здійснювати власне керівництво регіоном, забезпечуючи і гарантуючи інтереси населення, та діяти відповідно до принципу субсидіарності»<sup>1</sup>. Таким чином, головними характеристиками регіонального самоврядування/автономії визнається: наявність території, конституційно або законодавчо закріплені чи делеговані компетенції, здатність діяти і фінансувати свою діяльність і діяльність структур, які відповідають за прийняття рішень на засадах демократичної легітимності. Запровадження цієї дефініції має на меті пояснити ступінь незалежності конкретної адміністративної одиниці, яка входить до складу суверенної держави.

Загальновідомо, що первісно регіони розглядалися виключно як виконавці рішень, що приймалися в рамках інтеграційного процесу. З часом вони відчували, що членство країни у складі інтеграційного об'єднання може обернутися для них втратою власних повноважень, що передавалися інститутам ЄС без згоди регіонів. Так, до компетенції ЄС національні уряди передали компетенцію регіонів у сфері освіти, культури, охорони навколишнього середовища та ряд інших, що вважалися прерогативою регіонів. Тому регіони сфокусували свої зусилля на підвищенні власного статусу в існуючій в Європейському Союзі ієрархії влади, посиленні впливу на правотворчий процес ЄС, отриманні гарантій недоторканності їхньої компетенції без їх згоди (у 1990 р. на конференції голів урядів німецьких земель було прийнято декларацію, в якій ставилося питання про надання регіонам права на звернення до Суду європейських співтовариств у випадках, які пов'язані з їхньою компетенцією<sup>2</sup>).

Протягом тривалого часу правову основу для проведення регіональної політики ЄС становили преамбула Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (у якій зазначалося, що держави-члени прагнуть зміцнювати єдність економіки своїх країн і забезпечувати її гармонійний розвиток шляхом зменшення розриву між різними районами і подолання відсталості районів, які перебувають у менш сприятливих умовах), а також статті 2, 3, 39, 123–125. На міжурядовій

---

<sup>1</sup> Кауенберг, Ж.-К. ван. Європейська Хартія з регіональної демократії: головні питання [Електронний ресурс] / Ж.-К. ван Кауенберг. – Режим доступу: [http://www.despro.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=74](http://www.despro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=74).

<sup>2</sup> Jeffery, Ch. Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process [Text] / Ch. Jeffery // *The regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* – London ; Portland, OR : Frank Cass, 1997. – P. 64–65.

конференції в Мессіні (1955 р.) вперше було висловлено занепокоєність регіональними проблемами і сформульоване завдання ліквідувати відмінності в соціально-економічному розвитку окремих регіонів, які гальмують загальний процес інтеграції. Однак у цілому період 1955–1975 рр. не позначився прийняттям конкретних рішень у сфері регіональної політики і виробленням механізмів усунення існуючих диспропорцій у розвитку регіонів об'єднаної Європи. Чи не єдиним досягненням цього періоду стало офіційне визнання під час роботи Паризького саміту (1972 р.) поняття «регіональна політика ЄС» і створення Європейського фонду регіонального розвитку як фінансового інструменту підтримки регіональної політики держав-членів (почав діяти у 1975 р.).

У період 1975–1985 рр. відбулося розширення Європейських співтовариств за рахунок країн Північної Європи, що вперше загострило проблему диспропорцій у регіональному розвитку в межах ЄС. Як наслідок, інститути Співтовариств і держави-члени підтримали пропозицію Великої Британії стосовно виділення значних коштів у бюджеті Співтовариств на фінансування програм, спрямованих на вирішення цієї проблеми. Саме в цей період відбувається поступове становлення сучасної європейської школи регіоналістики, яка передбачає постійний двосторонній рух ідей та інформації між теоретичною та практичною сферою. Заходи у сфері регіонального розвитку, до яких вдаються держави, базуються не стільки на теоретичних висновках, скільки на урахуванні балансу між загальноєвропейськими, національними і регіональними інтересами. Реалістичність і практична спрямованість політики регіонального розвитку – це неодмінні риси сучасної регіональної політики Європейського Союзу і держав, що входять до його складу. Під час останніх розширень Союзу відбулося збільшення кількості держав – членів ЄС, суттєве розширення його території та зростання кількості населення. При цьому розширення відбувалося за рахунок держав із низьким рівнем добробуту. Згідно з даними, наведеними колишнім послом Польщі у Франції Лукашевські, під час першого розширення (вступ до ЄС Великої Британії, Ірландії та Данії) населення Союзу зросло на 33 %, а валовий продукт на 32 %; при другому розширенні (членство у ЄС Греції) ці цифри становили 3,7 % і 2,8 % відповідно; третє розширення (вступ Іспанії та Португалії) збільшило кількість населення на 17,7 %, а валовий продукт – на 11,6 %; внаслідок четвертого розширення (прийняття Австрії, Швеції та Фінляндії) ці показники становили 6,2 % і 6,3 %; під час прийняття Польщі, Угорщини, Швеції і Словаччини населення Союзу зросло на 17,4 %, а ва-

ловий продукт лише на 5,9 %<sup>1</sup>. Наведені цифри переконливо доводять, що перші чотири етапи розширення передбачали надання членства країнам, які хоча і відставали за показниками соціально-економічного розвитку від держав – членів ЄС, але це відставання було не таким вражаючим, як у разі зі вступом країн Центральної і Східної Європи. Відповідно прийняття країн-кандидатів, які суттєво відстають від середніх по ЄС показників економічного і соціального розвитку, лягає важким тягарем на бюджет Європейського Союзу через необхідність «підтягування» нових членів до середнього у ЄС рівня соціально-економічного розвитку. Так, останнє розширення ЄС коштувало Союзу 40 мільярдів фунтів стерлінгів лише протягом 2002–2006 рр. Хоча це становить всього 1 % від річного сукупного ВВП держав – членів ЄС, але для бюджету самого Союзу це близько 10 % бюджету 2002–2006 рр. Усе це вимагає більшої селективності при визначенні регіонів держав-членів, які дійсно потребують комунітарної підтримки.

Слід зазначити, що вже на початковому етапі формування регіональна політика Європейських співтовариств дала певні результати: вона відіграла помітну роль у стимулюванні створення регіональних урядів навіть у тих країнах (наприклад, у Греції, Ірландії, Португалії, Фінляндії), де такої практики ніколи не існувало. Щоправда, слід визнати, що новостворювані регіональні влади спочатку мали незначні повноваження, а їх автономія щодо центральної влади була досить умовною.

Підвищення інтересу до регіональної політики в Європейських співтовариствах відбулося після підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта, ст. 23 якого доповнила ДЄЕС розділом V «Економічне і соціальне з'єднання» (статті 130а–130е). Того ж року у грудні Асамблея регіонів Європи<sup>2</sup>, що об'єднувала на той час 300 регіонів, у яких мешкало понад 400 мільйонів осіб, прийняла декларацію «Про регіоналізм в Європі», в якій наголошувалося, що «регіони являють собою важливий і незамінний елемент побудови Європи і процесу європейської інтеграції». У цій якості вони органічно взаємодіють з централь-

---

<sup>1</sup> Rozwarstwienie Unii Europejskiej a Polska [Text] // Polska w Europie. – 1999 (Listopad). – S. 27.

<sup>2</sup> Асамблею регіонів Європи було створено в 1985 р. Одним із головних завдань Асамблеї є розвиток подальшого діалогу і співробітництва між європейськими регіонами, реалізація спільних проєктів при одночасній повазі до конституційного ладу держав і договорів, що були укладені між ними. Таким чином, Асамблея діє як форум співробітництва і обміну ноу-хау між європейськими регіонами. Асамблея регіонів Європи має статус спостерігача в Раді Європи і активно співпрацює з установами Європейського Союзу. У 1992 р. до Асамблеї вступила Донецька область, у 2000 р. – Дніпропетровська, Львівська, пізніше – Київська, Кіровоградська та інші області України.

ною владою, становлячи досить суттєву частину держави в цілому. При цьому Асамблея регіонів вважала, що регіональна політика має стати складовою державної політики не лише держав – членів ЄС, але й за межами об'єднаної Європи, і обов'язковою умовою проведення регіональної політики було визнано втілення принципу субсидіарності. Регіон було визначено як важливу ланку в організації влади, що сприяє більш повному і ефективному втіленню принципу субсидіарності з урахуванням вимог як європейської інтеграції, так і внутрішнього устрою держав-членів: «У сферах, що належать до їх компетенції, регіони повинні мати право здійснювати діяльність у рамках між-регіонального і транскордонного співробітництва» (ст. 8 Декларації).

Основні напрями регіональної політики Європейських співтовариств були схвалені і викладені у доповіді Європейської комісії «Єдині акти повинні мати успіх: нові перспективи для європейського співтовариства» (1987 р.), у якій, зокрема, було зазначено, що головна мета регіональної політики полягає у гарантуванні підприємцям будь-яких регіонів (у тому числі і відсталих регіонів, а також районів промислового спаду виробництва) рівних можливостей для завершення формування єдиного європейського ринку.

Договір про Європейський Союз у ст. 130а закріпив положення, згідно з яким «Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах»<sup>1</sup>. При цьому така мета має враховуватися при проведенні економічної політики державами-членами, а також Співтовариством, яке повинно використовувати для її досягнення всі фінансові інструменти (ст. 130b).

При виконанні поставленого завдання інституту ЄС, відповідно до положень установчих договорів<sup>2</sup>, спрямовують свою діяльність на сприяння:

- структурній перебудові і розвитку відсталих регіонів, де душевий ВВП становить менше 75 % середнього по ЄС або є інші специфічні причини відсталості. Список таких регіонів переглядається кожні п'ять років;
- регіонам, які зазнають структурної кризи, із загальним і промисловим безробіттям вище середнього по ЄС;
- регіонам із довготривалим безробіттям, передусім серед молоді.

Критерієм для віднесення території до суб'єктів цієї категорії є строк

<sup>1</sup> Єдиний європейський акт. Договір про Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. гр. «Право», 1994. – С. 24–26, 95–97.

<sup>2</sup> Договір о функционировании Европейского Союза [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 304.

пошуку роботи (якщо населення віком старше 25 років шукає роботу понад 12 місяців);

– регіонам із технологічним безробіттям;

– сільським районам (районам рибальства), які страждають від структурних змін у виробництві;

– сільським районам з високим безробіттям, низькими доходами і відтоком населення;

– регіонам з густотою населення менше 8 осіб на 1 кв. км<sup>1</sup>.

З метою реалізації завдань у межах зазначених напрямів Європейський Союз розробляє і втілює низку програм<sup>2</sup>. Аналіз цих програм свідчить про те, що Європейський Союз розробив диференційовані

---

<sup>1</sup> Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 9. – С. 14.

<sup>2</sup> До таких програм відносять: «Star» – програма поліпшення доступу відсталих регіонів до сучасних телекомунікацій; «Valoren» – програма сприяння розвитку регіонів за рахунок використання внутрішніх джерел енергії; «Resider» – програма сприяння розвитку регіонів, що переживають реструктуризацію сталеливарного виробництва; «Rechard» – програма, що передбачає надання суттєвої допомоги у вирішенні найбільш складних проблем у розвитку окремих галузей (вугільна промисловість) та регіонів. Основне завдання програми – прискорити адаптацію шахтарських районів до реальної або можливої втрати робочих місць у зв'язку із закриттям шахт. Пріоритетними напрямками вважаються охорона довкілля, створення нових сфер виробничої діяльності та перенавчання колишніх шахтарів; «Envired» – проект впровадження найкращих засобів очищення води на узбережжі Середземного моря, особливо в зонах активізації туризму; «Integreg» – програма, скерована на консолідацію зусиль прикордонних районів при формуванні спільного ринку та на надання допомоги у виконанні спеціальних програм з нівелювання відмінностей в економічному розвитку суміжних регіонів сусідніх країн; «Regis» – програма прискореної диверсифікації економіки всього простору ЄС й особливо ультрапериферійних територій, таких як французькі заморські території, Канарські острови, Мадейра та Азори; програми професійного навчання населення Співтовариства. Фонд «Eurfortm» передбачає спільну участь країн ЄС в організації навчання принципово новим професіям, пов'язаним з виникненням найновітніших технологій; фонд «Now» – створення рівних можливостей для жінок у сфері професійної освіти; фонд «Horizon» – розвиток ремісництва та інших професій для найбільш вразливих верств населення; «Stride» – програма розширення можливостей регіонів у сфері наукових досліджень і створення технологій. Наголос у цій програмі зроблено на стимулюванні локального попиту на наукові дослідження, створенні бази для адаптації освіти та професійного навчання відповідно до нагальних потреб регіонального виробничого сектора; «Prisme» – програма допомоги підприємствам у регіонах, які потрапляють під перший напрям, в адаптації до умов спільного ринку. Основна підтримка спрямована на поширення стандартів якості і сертифікатів у регіонах, де недостатньо центрів контролю за якістю; «Telematigue» – програма допомоги регіонам у забезпеченні їх телекомунікаційним сервісом; «Leader» – програма допомоги в розвитку сільських регіонів і використанні резервів внутрішнього регіонального (локального) потенціалу для забезпечення диверсифікації сільської економіки та підтримки належної структури соціального і господарського життя у віддалених від промислових центрів районах; «Ouverture» – програма заохочення проектів співробітництва локальних і регіональних органів влади Співтовариства з владними органами відповідного рівня в країнах Центральної та Східної Європи.

підходи до вирішення тих або інших специфічних проблем, які становлять інтерес для окремих держав або груп держав – членів ЄС та їх сусідів. При цьому на реалізацію напрямів регіональної політики Комісія ЄС витрачає значні кошти: у 1985–1988 рр. – 54,8 млрд єкю; 1989–1993 рр. – 64 млрд; 1994–1999 рр. – 156 млрд<sup>1</sup>. Фактично кошти, що виділяються на регіональний розвиток, становлять сьогодні вже більше третини консолідованого бюджету ЄС.

У процесі реалізації регіональної політики Європейський Союз використовує широкий спектр інструментів:

по-перше, Європейський фонд регіонального розвитку, який було створено у 1975 р. з метою сприяння виправленню основних регіональних диспропорцій у рамках Союзу шляхом участі в розвитку і структурній адаптації регіонів, які відстають у своєму розвитку, і перекваліфікації промислових регіонів, які опинилися в стані занепаду (ст. 176 Договору про функціонування Європейського Союзу);

по-друге, низка фінансових установ та фондів (Європейський інвестиційний банк, Європейський соціальний фонд, Європейський комітет вугілля і сталі, Європейський фонд з орієнтування і надання гарантій для сільського господарства (відділ «орієнтування»)), кошти яких можуть бути використані у регіональних цілях;

по-третє, засоби координації (конкурентна політика, регіональні податки, плани-пропозиції стосовно регіонального розвитку держав – членів ЄС, субсидії та кредити для населення і підприємців).

У процесі формування європейської регіональної політики поступово визначалися також сфери суспільних відносин, для правового регулювання яких регіони наділяються спеціальними повноваженнями. Європейські регіони традиційно опікуються соціальною й економічною сферою. Поступово до сфери їх відповідальності стали відходити також повноваження у сфері культури, спорту, відпочинку і туризму. У більшості держав ЄС регіональна влада опікується усіма вказаними сферами.

Важливим кроком у розвитку регіональної політики ЄС стало запровадження наприкінці 90-х рр. власної системи підрахунку кількості регіонів (NUTS) у державах – членах ЄС і Євросоюзу в цілому<sup>2</sup>, що дозволило уніфікувати принаймні в рамках ЄС підходи до розуміння поняття «регіон», а також планування регіональної політики.

<sup>1</sup> Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Миров. экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 15.

<sup>2</sup> У 1998 р. таких регіонів в ЄС нараховувалося 71.

Регіональна політика Євросоюзу дає відчутні результати як для окремих держав, так і регіонів, що входять до їх складу. Зокрема, здійснення програм, які реалізуються під патронатом структурних фондів ЄС<sup>1</sup>, суттєво сприяло вирішенню завдань з ліквідації відставання Греції, Іспанії, Португалії та Ірландії, а також нових держав-членів з регіону Центральної та Східної Європи від середньостатистичного для ЄС рівня, а також вирішенню завдань з ліквідації відставання окремих регіонів держав – членів ЄС в окремих галузях економіки і соціальної сфери.

По-справжньому нова сторінка в історії регіональної політики ЄС відкрилась у зв'язку з процесом інституціоналізації ідеї «Європи регіонів». Особливістю сучасного процесу регіонального розвитку в усіх державах Євросоюзу є посилення регіонального рівня влади. Слід зазначити, що навіть у такій історично централізованій державі, як Франція, поряд із комунами та департаментами було сформовано 26 великих регіонів із власними виборними органами і повноваженнями. Дев'ять великих регіонів були створені у 1998 р. також у Великій Британії<sup>2</sup>.

Особливістю європейської інтеграції, і на цьому аспекті слід зробити особливий наголос, є те, що на жодному етапі її розвитку не йшлося про розробку уніфікованої загальноєвропейської концепції регіональної політики з її наступним нав'язуванням державам – членам ЄС, оскільки це фактично передбачало б, по-перше, реальне обмеження суверенітету держав, по-друге, підривало б ефективність регіональної політики, оскільки виробити універсальну модель, яка б враховувала всі регіональні особливості і потреби, неможливо. Слід погодитися з думкою, що транспортування регіональної моделі розвитку з одного національного контексту в інший та намагання формувати регіональну політику в Брюсселі в умовах нестійкої національної рівноваги – це реальний шлях до негативного сприйняття об'єднаного процесу на рівні суспільної свідомості і відповідно загроза втрати підтримки європейськими народами ідеї створення об'єднаної Європи<sup>3</sup>.

При аналізі проблеми формування європейської регіональної політики і визначення її співвідношення з національною регіональною

---

<sup>1</sup> Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Фінансовий фонд орієнтації рибальства, Фонд з'єднання.

<sup>2</sup> Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз [Текст] / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

<sup>3</sup> Middlemas, K. Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union [Text] / K. Middlemas. – London : Fontana Press, 1995. – P. 257.



політикою слід виходити з такого. По-перше, необхідно враховувати, що характерною особливістю регіональної політики в державах – членах ЄС є її реалізація на трьох рівнях – наднаціональному, національному та регіональному. При цьому слід зазначити, що кожному з цих рівнів притаманні специфічні механізми і фінансові можливості підтримки розвитку регіонів. За обсягами фінансування провідне місце займають національний і наднаціональний рівні, які мають необхідні фінансові ресурси для стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. По-друге, в Європейському Союзі Комісія, як головний виконавчий орган ЄС, не має прямого впливу на визначення змісту регіональної політики країн – учасниць об'єднання. Генеральний директорат XVI, діяльність якого зосереджується на проведенні політики з'єднання, займається переважно моніторингом національних планів регіонального розвитку.

Таким чином, слід визнати, що Європейський Союз не прагне до уніфікації регіональної політики держав-членів, кожна держава – член ЄС самостійно формулює і реалізує національну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку регіонів і національних інтересів, а також наявних у неї фінансових можливостей. Обрання певних моделей та інструментів їх реалізації значною мірою залежить від національної специфіки. У цілому ж простежується тенденція: чим більше прав і повноважень на законодавчому рівні закріплено за регіоном, тим більше власних ресурсів буде у регіону для вирішення своїх проблем, а також більш конкретною і адресною буде допомога з боку національного уряду.

Європейська комісія, зокрема Генеральний директорат XVI, своє призначення бачить у сприянні скороченню розриву у соціально-економічному розвитку різних регіонів ЄС. Разом з тим слід зазначити, що національні уряди хоча не зобов'язані, проте зацікавлені в тому, аби певним чином враховувати позицію Комісії при визначенні переліку проблемних територій, характеру та масштабів допомоги їм. Необхідність координації національної регіональної політики з регіональною політикою ЄС зумовлена тим, що в рамках проведення загальноєвропейської регіональної політики окремі регіони держав – членів ЄС можуть претендувати на отримання фінансування від інституцій Союзу. Так, поряд із національними ініціативами (проектами щодо фінансової допомоги певним регіонам з боку ЄС), що подаються національними урядами на розгляд Європейської комісії і на які в цілому витрачається 90 % фінансових ресурсів, можуть реалізовуватися і так звані комунітарні ініціати-

ви, що розробляються Комісією відповідно до рекомендацій Директорату XVI. Щоправда, слід зазначити, якщо до 2000 р. Європейська комісія здійснювала 13 комунітарних ініціатив, спрямованих на підтримку транснаціональних, прикордонних та міжрегіональних заходів, то сьогодні їх кількість скоротилася до чотирьох.

Про те, що національним урядам держав – членів ЄС, а також потенційних кандидатів на вступ є сенс координувати свою регіональну політику з позицією інститутів ЄС, свідчать статистичні дані. За даними Євростату, якщо у 1990 р. ВВП на душу населення у найбідніших регіонах держав-членів, де проживало 10 % загального населення ЄС, становив 55,2 % від середнього показника по ЄС, то у 2000 р. – вже 61 %. Стосовно найбагатших регіонів ЄС динаміка змін виглядає таким чином: якщо у найбагатших регіонах, що становлять 10 % населення, ВВП на душу населення у 1990 р. становив 154,9 % від середнього по ЄС (у 2,8 разу більше, ніж у найбідніших регіонах), то у 2000 р. різниця скоротилася до 2,6 разу. До прийняття в ЄС країн Центральної та Східної Європи вважалося, що найбільш успішно процеси конвергенції проходили в Іспанії, Португалії та Греції. ВВП на душу населення у 1988 р. в цих країнах становив відповідно 72,5 %, 59,2 % та 58,3 % від середнього в ЄС. У 2000 р. цей показник зріс відповідно до 82,2 %, 68 % та 67,7 % із середнім темпом приросту ВВП у трьох країнах 3,1 % (2,1 % по ЄС). Особливі успіхи демонструє Ірландія, у якій ВВП на душу населення у період з 1990 до 2000 р. збільшився з 72 % до 120 % від середнього показника<sup>1</sup>. Наведені статистичні дані свідчать, що допомога Європейського Союзу, яка надається за умови виконання його рекомендацій і вимог, є важливою для прискореного подолання розриву між країнами, що утворюють ядро Євросоюзу, і країнами, які відстають у соціально-економічному розвитку.

Накопичений в Європі досвід дав підстави зробити принциповий висновок: там, де держава не скута різного роду «регіональними ризиками» (сепаратизмом, націоналізмом, конфесійною агресією тощо), її внутрішня стабільність позитивно позначається на міжнародній активності країни, зростанні її міжнародного авторитету в рамках двосторонньої і багатосторонньої дипломатії. Отже, між регіональною політикою держави та її зовнішньою політикою існує прямий зв'язок,

---

<sup>1</sup> Single European Act [Text] // ОJEC. – 29/06/1987. – L169 p.; Thurow, L. C. Building Wealth: the Rules for Individuals, Companies and Nations in a Knowledge-based Economy [Text] / L. C. Thurow. – New York : Harper Business, 1999. – 336 p.

який так чи інакше відбивається на стані і тенденціях розвитку міжнародної (зокрема європейської) системи міждержавних відносин. Реальність і вагомість регіонального фактору змушує держави вдаватися до кроків по формуванню правової (національної, наднаціональної і міжнародної) основи його дії. Це надзвичайно важлива риса європейської політики регіоналізації. У цьому зв'язку особливої актуальності і практичної значущості набуває вирішення завдання з підготовки не лише національних (конституція, спеціальні закони, концепції та стратегії регіонального розвитку), але й міжнародних політико-правових документів (декларації, конвенції, двосторонні і багатосторонні договори і угоди тощо), що торкаються регіонального виміру. Найбільш помітну й ефективну роль у цьому напрямі відіграють Європейський Союз, Рада Європи і ОБСЄ, а також такі інститути, що спеціалізуються на європейській політиці регіоналізації, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, Асамблея регіонів Європи, Комітет регіонів ЄС та багато інших.

У зв'язку з активізацією діяльності регіонів на наднаціональному рівні закономірно постає низка питань: чи отримали європейські регіони статус самостійних суб'єктів міжнародного права, зокрема право на самостійне укладення міжнародних договорів, чи мають вони право на самостійну політичну активність у межах Європейського Союзу і, зрештою, чи змінився внутрішньодержавний статус регіонів в умовах членства держави у складі ЄС? Правомірність самої постановки питання доволі очевидна – окремі німецькі землі за чисельністю населення досягають 11 або навіть майже 17 млн чоловік, тоді як такі держави – члени ЄС, як Люксембург, всього 407 тис. осіб, Данія – близько п'яти млн, Литва – майже 2,5 млн, а Естонія – близько 1,5 млн осіб.

Європейський досвід дозволяє дослідникам констатувати наявність у регіонів певних прав: укладати договори, угоди або протоколи, що мають міжнародну сферу застосування; відкривати власні або спільно з іншими регіонами представництва в третіх країнах і відповідних міжнародних організаціях; брати участь у підготовці міжнародного (міжурядового) договору, якщо ним зачіпаються його основоположні інтереси (застосування цього права регламентується національним законодавством); брати участь у роботі міжнародних конференцій тощо<sup>1</sup>. Проте слід зазначити, що договори, які мають міжнародну сфе-

<sup>1</sup> Столяров, М. В. Регионализм в Европе и в Российской Федерации [Текст] / М. В. Столяров // Междунар. жизнь. – 1997. – № 3. – С. 102.

ру застосування, не завжди є міжнародними договорами. Тому не випадково, що у Декларації використано більш розпливчате поняття «міжнародна сфера застосування» замість чіткого і однозначного поняття «міжнародний договір», який укладається на основі міжнародного права. Якщо ж регіонам і дозволяється укладати міжнародні договори, то Декларація передбачає, що регіони зобов'язані до підписання таких договорів, які торкаються їхніх інтересів, проводити узгодження з національним урядом.

У Декларації про регіоналізм в Європі зазначено, що «європейські держави повинні взяти на себе зобов'язання максимально передавати повноваження регіонам, а також фінансові кошти, які необхідні для їхньої реалізації, змінюючи, якщо в цьому є потреба, міжнародні норми» (ст. 13). Разом з тим слід зазначити, що регіони не є суб'єктами міжнародного права, оскільки позбавлені міжнародно-правової нормотворчої здатності. Слід пам'ятати, що в Європейському Союзі існує дворівнева модель узгодження нормативних актів, що видаються від імені Союзу. Спочатку узгодження відбувається на рівні національних урядів, потім у євроструктурах. Остаточне рішення приймає Рада як інститут міжурядової співпраці.

При відповіді на питання про те, чи є регіони суб'єктами міжнародного права, слід враховувати, що вони не є політично незалежними суб'єктами. Вони не повністю автономні у своїх рішеннях, а також позбавлені суверенних прав і повноважень у сфері безпеки і оборони, податків, фінансів, судочинства, кримінально-правового регулювання тощо, що становлять основу державного суверенітету.

Міжнародне право не визнає регіони самостійними суб'єктами міжнародної договірно-правової діяльності. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів міжнародною правоздатністю володіють лише держави. Регіони з урахуванням міжнародно-правового підходу до визначення принципу державного суверенітету випадають з кола рівноправних суб'єктів міжнародного права. Обсяг їхньої правоздатності залишається, як і до утворення наднаціонального за своїм характером Європейського Союзу, справою національних урядів. Разом з тим регіони як господарюючі суб'єкти і юридичні особи здатні брати участь в економічних формах співпраці в рамках ЄС. Відповідно предметом міжрегіональних угод стають питання в господарській, культурній, екологічній сфері, у сфері науково-технічного співробітництва тощо.

Конституції держав – членів ЄС зазвичай визнають за регіонами незначний обсяг правоздатності у сфері зовнішньої політики. Навіть доволі великі за кількістю населення, територією і економічним потенціалом регіони не мають права самостійно укладати міжнародні договори, у тому числі і на рівні ЄС. Крім того, вони не залучені до обов'язкової процедури участі у прийнятті актів інститутів Євросоюзу. Їх участь, наприклад у рамках Комітету регіонів, має виключно консультативний характер. І навіть Комітет регіонів у цілому також має статус лише дорадчого, консультативного органу. Щоправда, висловлення позиції Комітетом регіонів є обов'язковим елементом правотворчої процедури в ряді випадків, ігнорування якої тягне за собою визнання акта недійсним.

В установчих договорах регіони не визнаються як суб'єкти правотворчої діяльності ЄС. Не розглядають регіони як самостійні суб'єкти і в протоколах до установчих договорів, наприклад, у Протоколі про застосування принципів субсидіарності і пропорційності. Певним винятком з цього правила є позиція трьох європейських федерацій (Австрії, Бельгії та Німеччини), які прийняли спеціальну декларацію про принцип субсидіарності, аналіз якої свідчить, що уряди зазначених держав включають суб'єкти федерації в єдину адміністративну вертикаль, в якій вони утворюють низовий, базовий рівень. Німеччина протягом 90-х рр. на рівні чинної Конституції (статті 23–24) і законодавства, а також у рішеннях федерального конституційного суду переглянула можливості земель щодо їх діяльності на наднаціональному рівні і в рамках транскордонного співробітництва. Зокрема, відбулося узаконення діяльності земель у структурах об'єднаної Європи, а також визнання права земель на транскордонну співпрацю на міжрегіональному і локальному рівні. Землі активно скористалися наданим правом і уклали численні угоди з регіонами сусідніх країн, щоправда, доволі часто в таких угодах бере участь і федеральний уряд. Таким чином, транскордонне співробітництво німецьких регіонів не привело до розширення повноважень у зовнішньополітичній діяльності.

У Франції після прийняття у 1992 р. спеціального закону у регіонів виникли правові підстави діяльності на супранаціональному рівні. Французькі регіони, департаменти і комуни, а також заморські території отримали повноваження на укладення транскордонних, міжрегіональних договорів з владними органами інших держав на відповідному рівні. До його прийняття місцеві органи влади мали можливість

укладати угоди з аналогічними владними структурами інших держав лише в межах вже існуючих міждержавних угод. Таким чином, на підставі викладеного можна дійти висновку, що в рамках Європейського Союзу регіони як федеративних, так і унітарних держав не набули правової можливості діяти у сфері публічного права незалежно і під свою власну відповідальність.

У контексті проголошених пріоритетів за останні 20 років окремими регіонами відкрито велику кількість інформаційних офісів у Брюсселі, а також створено низку достатньо впливових європейських регіональних інституцій, які виявилися здатними справляти помітний вплив на регіональну політику як у загальноєвропейському, так і національному масштабі. Йдеться про сформовану Європейською комісією Консультативну раду регіональних і місцевих влад, Асамблею європейських регіонів, створену за участю ЄС, Збори регіонів Європи, конференцію «Європа регіонів» тощо<sup>1</sup>. Саме останні дві інституції на початку 90-х рр. запропонували включити в договірну базу Євросоюзу принцип субсидіарності та створити в межах ЄС орган представництва інтересів регіонів. Ці пропозиції отримали своє відображення у Маастрихтському договорі (1992 р.)<sup>2</sup>, ст. 2 якого містила вимогу, згідно з якою цілі Союзу мають досягатися із дотриманням принципу субсидіарності (у сферах, що не становлять його виключну компетенцію, Союз діятиме тоді, коли заходи з реалізації певних цілей не можуть бути досягнуті належним чином на рівні держав і, навпаки, краще можуть бути досягнуті на рівні ЄС), а глава IV передбачила створення Комітету регіонів як консультативного органу Союзу (функціонує з 1994 р.), який консулює Раду, Комісію, а в окремих випадках і Європейський парламент з питань транскордонного співробітництва, освіти, культури, охорони здоров'я, молодіжної політики.

Створення Комітету регіонів слід розцінювати як спробу офіційного визнання місця і ролі регіонів на наднаціональному рівні. Однак більшість національних урядів негативно поставилася до ідеї наділення цього інституту реальними і значними політичними повноваженнями. У статтях Маастрихтського договору регіон описується виключно як економічний простір для здійснення політики регіонального розвитку, а також як засіб зменшення диспропорцій у розвитку регіонів у межах «політики соціально-економічного з'єднання».

---

<sup>1</sup> Окрім названих існують ще Рада європейських муніципалітетів і регіонів, Міжнародний союз місцевого управління.

<sup>2</sup> Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. гр. «Право», 1994. – С. 124–126.

Свій внесок у процес розвитку регіональної політики зробив Європейський Парламент, який у 1988 р. прийняв Хартію регіоналізації Співтовариства, в якій дано офіційне визначення регіону як гомогенного простору, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і спільність історичної долі<sup>1</sup>. У Хартії на особливу увагу заслуговує ст. 14, в якій зазначено, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів. Відповідно до цієї вимоги у комунітарній владній піраміді поступово виникає третій рівень влади – так звана система «Multi-Level Governance». Разом з тим слід зазначити, що регіоналізація не повинна супроводжуватися послабленням муніципалітетів, які є рівнем влади, максимально наближеним до населення і підконтрольним йому. Регіон як середній рівень влади в державі має розглядатися з позиції здійснення функцій, що доповнюють зусилля центральної і муніципальної влади.

Водночас інша вимога Хартії, яка полягала у запровадженні єдиної моделі регіоналізації в ЄС, залишилася не реалізованою, оскільки більшість держав-членів, окрім тих, що запровадили цю модель раніше (Італія, Іспанія), проігнорували її. Зазначимо, що попри відсутність однорідності в регіональних інститутах держав-членів процес регіоналізації в масштабах Європейського Союзу продовжується, про що свідчать численні інституційні зміни. Слід також наголосити, що функції, які були виокремлені в процесі регіоналізації, виявилися значно ширшими традиційного розуміння завдань регіонального значення. Ці функції передбачають стимулювання економічного розвитку, відстоювання регіональних інтересів і потреб, задоволення культурних і етнічних інтересів. Зміна змісту функцій може бути обумовлена порядком формування регіональних урядів: виборами населенням регіону чи призначення центральним урядом.

Успіх проведення регіональної політики в Європі обумовлений ще й тим, що нею опікуються як Європейський Союз, так і Рада Європи.

<sup>1</sup> Бусьгіна, И. Настоящее и будущее «Европы регионов» [Текст] / И. Бусьгіна // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1993. – № 9. – С. 17. Схожий підхід викладений також у Конвенції Ради Європи з проблем регіоналізації (1978 р.).

Остання створила свій консультативний орган – Конгрес місцевих і регіональних влад, який представляє місцеві та регіональні органи самоврядування держав-членів. Головними цілями Конгресу є надання можливості представникам місцевих і регіональних органів влади брати участь у розробці європейської політики в рамках Ради Європи; налагодження співробітництва між регіонами, особливо прикордонними, з метою забезпечення миру, терпимості й економічного зростання; налагодження співробітництва між національними асоціаціями місцевих та регіональних влад та європейськими організаціями, що представляють місцеві та регіональні влади держав-членів.

Створення Комітету регіонів та Конгресу місцевих і регіональних влад можна оцінювати як запізнілу реакцією національних урядів, ЄС і Ради Європи на ініціативу націоналістичних політичних партій Бретані, Уельсу, Ельзасу та країни Басків щодо створення в 1975 р. у Брюсселі Бюро не репрезентованих націй Європи, яке було покликане координувати діяльність корінних етнічних меншин та відстоювати їх інтереси на загальноєвропейському рівні.

Зміна ставлення до проблеми регіоналізації на рівні ЄС спричинила певний перегляд позицій з цього приводу з боку держав – членів ЄС. На національному рівні простежується тенденція до утворення асоціацій регіонів та місцевих адміністрацій. У ряді країн (Данія, ФРН, Ірландія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди та Швеція) їх діалог з центральною владою, передусім з фінансових питань, набув системного характеру. Крім того, останнім часом простежується певна тенденція дрейфу унітарних держав у напрямі федералізму. Певні реформи в цьому напрямі відбуваються в Іспанії, Італії, Франції та Швеції. Національні уряди сьогодні вимушені, з одного боку, приховувати незадоволення прямим виходом регіонів на загальноєвропейський рівень, аби уникнути негативних оцінок суспільства (77 % європейців підтримують активізацію позиції регіонів), а з другого – вони ініціювали практику масштабного делегування на місця окремих функцій управління у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, організації місцевого транспорту, житлового і комунального господарства тощо (як у федеративних, так і в унітарних державах), щоправда, як правило, без відповідного фінансування їх реалізації. Крім того, національні уряди поширюють практику перекладання реалізації окремих рішень Євросоюзу на регіональний і комунальний (міське самоврядування) рівень.



На етапі розробки Маастрихтського договору про Європейський Союз представники регіонів і їх організацій на загальноєвропейському рівні (Асамблея європейських регіонів, Рада європейських муніципалітетів і регіонів, Міжнародний союз місцевого управління, Консультативна рада місцевих і регіональних влад), у цілому активно підтримуючи ідею перенесення інтеграції на політичну сферу, водночас висловлювали побоювання, що подальша розбудова Європейського Союзу може призвести до створення надцентралізованої системи, яка виключатиме існування європейського регіонального виміру. З метою попередження цих процесів згадані інституції висували низку вимог щодо порядку організації та функціонування Європейського Союзу, які в цілому зводились до такого:

- федеральна структура Союзу має бути трирівневою;
- повноваження органів влади мають розподілятися відповідно до принципу субсидіарності, порушення якого давало б підстави для апеляції до судових органів ЄС;
- забезпечення права регіонів брати участь не тільки у реалізації, але й прийнятті рішень на європейському рівні<sup>1</sup>.

Ці пропозиції не були враховані, що спонукало прихильників європейської інтеграції висловлюватися на підтримку регіоналізації Європейського Союзу.

У контексті здійснюваного аналізу проблем регіоналізації слід вказати на недопустимість змішування понять «регіоналізація» і «регіоналізм». Якщо регіоналізація являє собою здебільшого економічний та інституційний процес, то регіоналізм слід розуміти як політичну ідеологію, яка закликає до передачі групі осіб, що компактно проживають на певній території, прав автономії на підставі історичної, культурної і мовної спорідненості, що в сукупності характеризують етнічну приналежність. У деяких випадках регіоналізм може стояти у витоків процесу регіоналізації, надаючи йому специфіки, що полягає у наполегливому вимаганні владних повноважень і окремих прав.

Регіоналізм в Європі в цілому сьогодні оцінюється як явище негативне, таке, що не має безпосереднього зв'язку з процесом регіоналізації, який спрямований на соціально-економічне вирівнювання регіонів у межах Євросоюзу та збереження ідентичності регіонів у рамках їх існування в наднаціональній Європі. Стосовно регіоналізму слід визнати, що за

<sup>1</sup> The European Parliament. Directorate-General for Research. The Regions in a European Community characterized by subsidiarity [Text]. – Brussel, 1993.

певних умов він здатний підірвати основи державного устрою, нести в собі загрозу суверенітету і територіальній цілісності держави. Його наслідки можуть мати негативний вплив на функціонування як окремої держави, так і Європейського Союзу в цілому. Такі негативні тенденції сьогодні можна спостерігати в Італії (створення «Ліги Півночі», проголошення Республіки Паданія і звернення до Європейської комісії з проханням прийняти її до складу ЄС). Подібні негативні прояви регіоналізму властиві і для інших держав – членів ЄС, зокрема Іспанії (країна Басків, Каталонія), Франції (Корсика), Великої Британії (Ольстер, Шотландія).

При формуванні регіональної політики Європейський Союз, як і Рада Європи, виходить із тлумачення понять регіон, регіоналізація, сформованих на початку 70-х рр., коли термін «регіоналізація» використовували для пояснення взаємовідносини між державою та підпорядкованими їй структурами<sup>1</sup>. Це поняття охоплювало декілька головних елементів, а саме:

- територію, яка поділена на кілька адміністративних одиниць, що мають певні повноваження;

- чіткі регіональні характеристики (географія, історія, культура, мова, етнічна приналежність, релігія, економічні і адміністративні інституції тощо), які визначають, власне, наявність адміністративної одиниці;

- демократичну політичну підтримку і, таким чином, публічну підтримку.

Регіоналізація як філософія, що базується на принципах субсидіарності, пропорційності і спорідненості, має досить багато концепцій. Найбільш поширеною є концепція, що стосується адміністративно-територіальних структур федеральних або високодецентралізованих держав, в яких регіони мають законодавчі повноваження/компетенцію. Інший підхід покладено в основу концепції, що передбачає поділ держави на адміністративні одиниці з метою забезпечення статистики або планування з метою фінансування конкретних адміністративних одиниць через структурні фонди. Між цими досить різними концепціями існує значна кількість інших форм, які передбачають наявність підпорядкованих безпосередньо державній владі одиниць, які тісно пов'язані з місцевими органами влади і які через представ-

---

<sup>1</sup> Каувенберг, Ж.-К. ван. Європейська Хартія з регіональної демократії: головні питання [Електронний ресурс] / Ж.-К. ван Каувенберг. – Режим доступу: [http://www.despro.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=74](http://www.despro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=74).

ницькі органи влади забезпечують децентралізацію влади і кореляцію фінансових потоків (відповідне фінансове забезпечення).

У результаті дослідження проблем регіоналізації з позиції економічної політики держави та здійснення нею інституційних змін Ж. Марку виокремлює п'ять моделей інституційного устрою<sup>1</sup>, аналіз яких має не лише теоретичне, але й практичне значення.

1. Адміністративна регіоналізація (Греція, Німеччина, Португалія, Велика Британія (частково), Швеція (частково), Болгарія, Литва, Словенія, Словаччина, Естонія). Відповідно до цієї моделі органи регіональної виконавчої влади підпорядковуються центральному уряду і виконують функції загального державного управління і сприяння економічному розвитку. Регіональні уряди можуть домовлятися про підтримку з боку муніципалітетів і користуватися особливими інструментами проведення політики регіонального розвитку.

2. Регіоналізація за участю існуючих місцевих урядів (Данія, Ірландія, окремі землі Німеччини, Фінляндія, Швеція, Румунія, Угорщина). Така модель покликана сприяти підтриманню процесу регіонального розвитку у тісній співпраці з центральним урядом.

3. Модель регіональної децентралізації передбачає створення нового рівня місцевого самоврядування, однак без порушення унітарного характеру держави (Франція, нові регіони Швеції, Уельс у Великій Британії, Польща, Чехія). На додатково створеному рівні обираються власні органи влади, які наділяються особливими або делегованими повноваженнями і спираються на власний бюджет. Така модель має забезпечити підтримку регіонального розвитку наявними в їх розпорядженні засобами.

4. Регіональна автономія (політична регіоналізація) (Іспанія, Бельгія, Шотландія у Великій Британії, Італія). Термін «автономія» має декілька значень. Зміст цього поняття може коливатись від децентралізації до регіоналізму і навіть федералізму, означати збалансований або незбалансований розподіл компетенцій. У країнах Європи реалізується багато форм автономії і автономних одиниць. Та незалежно від форми або типу автономії, від політичної системи держави всі вони включають елементи децентралізації. Ця модель передбачає, що регіональний уряд наділений більш широкими повноваженнями, аніж при регіональній децентралізації. Регіональна автономія передбачає деле-

<sup>1</sup> Марку, Ж. Экономическая интеграция и институциональные преобразования: модели и проблемы [Текст] / Ж. Марку // Государственное управление в переходный период : Бюллетень KGI. – 2001. – Март. – С. 23–26.

гування значного обсягу законодавчих повноважень, а також повноважень у сфері контролю і фінансів. При цьому обсяг таких повноважень, зокрема законодавчих, а також у сфері державного управління, фіксується на рівні конституції держави, що є додатковою гарантією їх дотримання. До інших особливостей цієї моделі слід віднести: асиметрію і диференціацію прав і статусів регіонів; відсутність у регіонів права вироблення політики і розробки законодавства на національному рівні; врахування судовою владою регіональних особливостей. Головний недолік такої моделі полягає в тому, що вона не здатна виключити конфлікт між регіональними і національними урядами стосовно питання розподілу повноважень (наприклад, в Іспанії регіональні парламенти країни Басків, Валенсії, Каталонії розформували представництва центрального уряду в тих регіонах, де вони існували), а також централізація влади на рівні регіонів за рахунок обмеження повноважень муніципалітетів, передусім міст (ця ситуація простежується в Іспанії, Італії і Бельгії). Застосування такої моделі регіоналізації можливе в державах сталої демократії і, навпаки, у країнах зі слабкими демократичними традиціями, наприклад країни Центральної та Східної Європи, ця модель не використовується сьогодні, як не буде застосована і у найближчій перспективі.

5. Регіоналізація в межах існуючої федерації (Бельгія, Швейцарія). Така модель може сприяти набуттю більших прав автономіями, їх перетворенню з часом на повноправних суб'єктів федерації. Негативним моментом цієї моделі є те, що політика регіоналізму може інколи підмінятися націоналізмом, як це має місце в Бельгії. Схожі проблеми існують і в Німеччині й Австрії, де окремі землі вийшли на надрегіональний рівень і прагнуть посісти статус, рівноцінний статусу держав-членів.

Аналіз класифікації, запропонованої Ж. Марку, дозволяє погодитися з висновком, що, по-перше, політика регіоналізації здатна змінювати державний устрій країни (як унітарний, так і федеративний); по-друге, політика регіоналізації європейських держав допускає поєднання двох або навіть трьох різних моделей регіоналізації залежно від специфіки тієї чи іншої країни; по-третє, залежно від потреб регіональної політики і ефективності тієї чи іншої моделі національний уряд може переходити від однієї до іншої моделі регіоналізації, як це мало місце у Франції; по-четверте, зазначені моделі не повинні оцінюватися з позиції переваги однієї над іншою за тим чи іншим критерієм,

оскільки, як доводить досвід, не існує прямого зв'язку між варіантом тієї чи іншої моделі і успішним економічним розвитком (так, Іспанія і Португалія, що належать до різних інституційних моделей, у цілому демонструють однакову тенденцію розвитку в економічній сфері).

Будь-яка модель регіоналізації заснована на демократичних цінностях і не суперечить регіональній політиці як європейських держав, так і Європейського Союзу в цілому. Принципово важливим слід визнати зауваження, що обрання тієї чи іншої моделі регіоналізації повинно узгоджуватися з проблемою забезпечення державної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності. Так, реалізація останніх двох моделей небажана або навіть небезпечна у тих країнах, де існують регіони з сильними сепаратистськими рухами, які прагнуть отримати незалежність (наприклад, Каталонія<sup>1</sup>, Шотландія<sup>2</sup>, Фландрія<sup>3</sup>, Воєводина, район Воєводини з компактним населенням угорців тощо) або регіони з розвинутою місцевою і/або етнічною самосвідомістю, що прагнуть автономізації, розширення прав і повноважень, захисту своїх прав у межах держави (наприклад, Андалусія). Крім того, можливі ситуації, коли, з одного боку, економічно більш заможні регіони будуть вимагати від центрального уряду більшої автономії і відповідно прав і повноважень, аргументуючи ці вимоги підвищенням своєї конкурентоздатності порівняно з регіонами інших країн, а з другого – більш

<sup>1</sup> 13 грудня 2009 р. більш ніж 90 % мешканців Каталонії (за винятком Барселони) дали позитивну відповідь на питання референдуму: «Ви бажаєте, щоб каталонська нація перетворилася на правову, незалежну, демократичну і соціальну державу у складі Європейського Союзу?». 24 січня 2013 р. парламент Каталонії більшістю голосів (85 – за, проти – 41) ухвалив декларацію, в якій проголосив її «суверенним політичним і правовим суб'єктом». Декларація містить положення про історичне право каталонців на самовизначення, що може бути інтерпретовано як право на проведення референдуму з приводу виходу Каталонії зі складу Іспанії.

<sup>2</sup> У 2011 р. Шотландська національна партія отримала більшість на виборах і пообіцяла провести восени 2014 р. референдум про незалежність Шотландії. Слід визнати, що заінтересовані шотландців у проблемі політичного статусу Шотландії зростає: якщо на референдумі 1979 р. 52 % населення голосувало за автономію, то в 1997 р. за це проголосувало 71 %. До речі, якщо після війни 10 % шотландців називали себе шотландцями, а не британцями, то тепер вже 80 %. У випадку якщо більшість населення висловиться за вихід Шотландії зі складу Великої Британії, то перед новоствореною державою і ЄС виникне питання про її членство в Європейському Союзі і входження до зони євро. При цьому Шотландії доведеться отримати згоду всіх держав-членів, деякі з яких (наприклад, Іспанія) мають свої проблеми із збереженням цілісності держави, а отже, невідомо, як поставляться до вирішення цієї ситуації.

<sup>3</sup> У Фландрії прибічників незалежності близько 40 %. Існують партії, що виступають за незалежність Фландрії.

слабкі регіони, у свою чергу, вимагатимуть більшої автономії, аби уникнути домінування багатих регіонів. Така ситуація небезпечна посиленням етнічних або регіональних конфліктів, що несе пряму загрозу суверенітету і територіальній цілісності держави, як це має місце, наприклад, у Бельгії. Тому вибір інституційної моделі у процесі проведення регіональної політики не повинен створювати передумови для розвитку такого роду конфліктних ситуацій.

Не менш обережними слід бути національним урядам при розширенні прав регіонів на наднаціональному рівні. Попри визнання того факту, що ідея регіоналізації об'єднаної Європи несе в собі значний позитивний імпульс, слід одночасно погодитися з тим, що політика розширення повноважень регіонів має бути еволюційною, а не революційною за своєю сутністю. Суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки. Слід погодитися з думкою, що розширення прав регіонів може призвести до певних негативних наслідків: по-перше, порушення рівноправності держав – членів ЄС; по-друге, отримання окремими європейськими регіонами переваг, що порушить політику ЄС з вирівнювання соціально-економічного розвитку в Союзі; по-третє, зміцнення позицій регіонів, набуття ними статусу повноправних суб'єктів інтеграційного процесу і вироблення політики на рівні Європейського Союзу може зрештою обернутися втратою державами-членами своєї легітимності в очах виборців, що в свою чергу може призвести до непередбачуваних сьогодні процесів у масштабах окремо взятих європейських держав; по-четверте, зрівняння регіонів з національними державами або навіть істотне наближення їх до статусу держав-членів може обернутися втратою функціональності самого Європейського Союзу. У цьому випадку очевидним стане суттєве ускладнення процедур вироблення спільної політики і прийняття рішень за участю близько 250 регіонів. Справедливість такого припущення свідчить про ускладнення процедури досягнення консенсусу в Європейському Союзі після останнього розширення ЄС. Багаторазове розширення суб'єктів вироблення політики лише ускладнить цей процес, якщо взагалі не заблокує його. Адже відомо, що, наприклад, асоціації європейських регіонів ніколи не об'єднують у рамках однієї організації багаті і бідні, центральні і периферійні регіони, що є свідченням того, що вже сьогодні інтереси різних груп європейських регіонів не збігаються. Відповідно перетворення ЄС

з організації, що об'єднує 27 держав, на структуру, яка включатиме близько 300 регіонів, може призвести до істотного посилення конкуренції між регіонами. При цьому фактично зникне можливість вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, яка здійснюється нині національними урядами. Це суттєво ускладнить (чи навіть зробить неможливим) проведення політики економічної, соціальної і територіальної згуртованості ЄС, яка передбачає сприяння скороченню у рівні розвитку регіонів і відставання тих із них, які перебувають у найменш сприятливому стані. Отже, слід визнати, що регіональна політика заслугує схвалення і всілякої підтримки тією мірою, в якій вона сприяє забезпеченню європейської єдності в межах Європейського Союзу і подоланню політичної фрагментації Європи, розвитку всіх її складових, зниженню конфліктності, створенню багаторівневого механізму функціонування влади в ЄС, у рамках якого досягається більш гармонійна й ефективна співпраця різних рівнів влади з метою вирішення завдань і досягнення цілей європейського інтеграційного процесу.

Особливістю регіональної політики Європейського Союзу є те, що вона прямо або опосередковано впливає на політику не лише держав – членів ЄС, але й країн-кандидатів.

Країни молодшої демократії (країни Центральної і Східної Європи, а також пострадянські держави) донедавна не мали власних концепцій регіональної політики. Наприклад, у Чехії не було національної регіональної політики не лише в період існування ЧССР, але й після революції 1989 р., коли уряд займав центральне місце в регіональній політиці, яка зводилася до перерозподілу коштів фондів з метою пом'якшення проблем, викликаних безробіттям у регіонах. Усвідомлення необхідності формування національної регіональної політики, як і запровадження принципу субсидіарності та пропорційності, виникає фактично лише після подачі заявки на вступ до Європейського Союзу. Слід зауважити, що в більшості постсоціалістичних країн, зокрема в тих же Чехії та Словаччині, на етапі «бюрократичного підходу» уряди перешкоджали становленню самоврядування територій, хоча офіційно проголошували відданість демократичним цінностям (так, у Чехії право на місцеве самоврядування було закріплено у Конституції 1992 р.). Це пов'язано з тим, що в постсоціалістичних країнах, зокрема і в Україні, до періоду трансформацій та реформ існувало засилля держави в територіальному публічному управлінні. Більше того, період 1993–1998 рр. пройшов під знаком централізму, з тенденцією

до авторитаризму у Словаччині. Це зумовлювало не лише наростання суспільно-політичного напруження всередині країни, але й міжнародну політичну ізоляцію Словаччини у зв'язку з відхиленням від курсу на вступ до Європейського Союзу. З цього приводу слід зазначити, що позиція Європейського Союзу, який здійснює певний тиск на країни – кандидати в члени ЄС стосовно імплементації правових стандартів ЄС, включаючи положення щодо регіональної політики Євросоюзу, набуває важливого значення для формування національних регіональних політик країн – кандидатів у члени ЄС.

У цілому на етапі «бюрократичного підходу» національних урядів країн ЦСЄ вдалося провести регуляторну та інституційну реформи. У підсумку було суттєво оновлене чинне законодавство відповідно до вимог розбудови ринкової економіки і громадянського суспільства з метою звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку центрального уряду і гарантування йому відносної автономії існування, передусім у фінансовому плані. Разом з тим повноцінного цілеспрямованого формування регіональної політики не відбувалося, оскільки на рівні керівництва і політичної еліти не було усвідомлення ролі політики регіонального розвитку як у процесі демократизації суспільного і державного життя, так і в процесі вирішення соціально-економічних проблем.

Ефективність процесу розробки і реалізації національної регіональної політики не в останню чергу залежить від того, як у державі вирішено питання щодо інституційної структури, відповідальної за проведення цієї політики, її місця в державному апараті, компетенції, принципів взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади. Наприкінці 90-х рр. в усіх країнах ЦСЄ були зроблені важливі кроки по формуванню інституційної структури, що стало необхідною передумовою для більш повноцінного проведення регіональної політики на наступних етапах.

Аналіз законодавства держав – членів ЄС дозволяє виокремити певні типи інституційної структури<sup>1</sup>:

1) розробкою і впровадженням регіональної політики займається спеціально створений державний центральний орган влади (Велика Британія, Італія, Франція, а з нових держав – членів ЄС – Болгарія, Чехія та ін.);

2) розробкою і впровадженням регіональної політики займається не профільний центральний орган виконавчої влади (наприклад, міністерство

---

<sup>1</sup> Artobolevski, S. Regional Policy in Europe [Text] / S. Artobolevski // Regional Policy and Development. – Series 11. – London : Jessica Kingsley Publishers, 1997. – P. 106.



економіки або міністерство внутрішніх справ), до компетенції якого віднесено проведення регіональної політики (Польща, Словаччина, Естонія та ін.);

3) до процесу реалізації регіональної політики залучено декілька галузевих міністерств, які займаються питаннями економічного розвитку, соціального захисту, транспорту, екології тощо (наприклад, Швеція, Данія).

Крім того, в європейських країнах поряд з відповідним міністерством можуть існувати і відповідно нести відповідальність за проведення національної регіональної політики національні агенції. Наприклад, у Франції діє створена ще у 1963 р. Агенція управління просторовим розвитком та регіональними заходами (DATAR), яка займається координацією політики регіонального розвитку із загальним планом розвитку національного господарства та стратегіями розвитку окремих галузей. Подібні агенції (ради, центри) створені в усіх країнах (окрім Польщі) Центральної та Східної Європи. Крім того, у багатьох із них створено також регіональні підрозділи агенцій. При цьому місцеві органи влади виступали активними партнерами ініціатив щодо створення такого роду структур. Таким чином, у державах – членах ЄС створено розгалужену інституційну структуру, здатну не тільки виробляти регіональну політику, у тому числі з урахуванням регіональних потреб і інтересів, але й ефективно її проводити і контролювати її реалізацію.

Разом з тим, оцінюючи загальні наслідки здійснюваних реформ у сфері регіональної політики, слід вказати на їхню недостатню ефективність, що пояснюється певними обставинами: відсутністю спеціального законодавчого акта; слабкою обізнаністю в європейському досвіді щодо проведення регіональної політики; незавершеністю процесу децентралізації влади; незавершеністю процесу становлення інституційної системи; конкуренцією між системою органів державної влади на місцях і системою органів місцевого самоврядування, побудованих на принципах самостійності і субсидіарності, щодо здійснення функцій управління; домінуванням галузевого підходу у вирішенні регіональних проблем; відсутністю дієвих економічних інструментів для проведення політики регіонального розвитку; відсутністю державної стратегії щодо регіонального розвитку.

Однак попри існуючу зацікавленість запровадження регіональної політики в країнах ЦСЄ, як правило, тривало значний час, що наочно доводить досвід Чехії, де лише становлення національної регіональної

політики відбувалося протягом 10 років<sup>1</sup>. Її досвід у проведенні регіональної політики дозволяє зробити ряд висновків, які стосуються й України:

по-перше, започаткування і розвиток регіональної політики держави, її результативність передусім залежить від позиції уряду, який при бажанні може робити швидкі й результативні кроки, а може, навпаки, консервувати ситуацію, гальмуючи процес перетворень;

по-друге, у структурі державного апарату на всіх рівнях повинні бути створені органи влади, які були б наділені реальними владними повноваженнями і фінансовими ресурсами для формування і проведення регіональної політики;

по-третє, не можна трактувати як втручання у внутрішні справи держави тиск інститутів Європейського Союзу в питанні напрямів і змісту національної регіональної політики країни – кандидата в члени ЄС. Підписуючи угоду про асоціацію з ЄС, держави беруть на себе добровільно зобов'язання щодо приведення свого законодавства і політики, зокрема у сфері регіоналізації, у відповідність до стандартів ЄС. У цілому тиск інститутів ЄС є відносно м'яким – вироблення рекомендацій, співпраця з владними інституціями, які готові вести конструктивний діалог, ініціювання створення громадських інституцій на підтримку регіональної політики, виділення коштів на проведення реформ, обіцянка виділити кошти зі структурних фондів ЄС у випадку створення дієвих регіональних структур;

по-четверте, має бути забезпечена координація регіональної політики між центральним і регіональними урядами як на етапі її вироблення, так і реалізації;

по-п'яте, національні уряди мають усвідомлювати, що відповідно до розуміння інститутів ЄС зміст національної регіональної політики має зводитися не до перерозподілу коштів і ресурсів, а до дій уряду, що створюватимуть нові робочі місця і сприятимуть інвестиційній привабливості відсталих регіонів.

Процедури прийняття в члени ЄС країн ЦСЄ була обумовлена політичними факторами. Справа в тім, що процес європеїзації країн, що

---

<sup>1</sup> Битяк, Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн – кандидатів у члени Європейського Союзу [Текст] / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку : аналіт. огляд / Ю. П. Битяк, П. М. Любченко, О. В. Петришин та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. : Вид-во «Студія Колаж», 2009. – С. 133–153.

перебувають на периферії ЄС, має потужний ефект переважно завдяки використанню інститутами Союзу принципу кондиціональності (під яким розуміється сукупність засобів перетворення національних правлячих структур, економіки і громадянського суспільства країн-кандидатів відповідно до стандартів Європейського Союзу), що вмонтований у процедуру прийняття до ЄС<sup>1</sup>. Головний зміст моделі кондиціональності полягає у досягненні такого співвідношення витрат і вигоди, в результаті якого внутрішні зміни стають відповіддю країн-кандидатів на матеріальні і соціальні блага, запропоновані ЄС (йдеться про фінансову і технічну допомогу, доступ до ринку ЄС, інституційні зв'язки і пропозицію розпочати переговори про вступ)<sup>2</sup>.

Стан будь-якої країни-кандидата характеризується двома факторами: по-перше, асиметричним характером відносин між нею і Євросоюзом і, по-друге, невпевненістю в кінцевому результаті, що в цілому пояснює неоднакові результати від «адаптаційного тиску» ЄС в кожному окремому випадку і неоднаковість проходження стадій процесу набуття членства. До стадій, через які мають пройти усі країни ЦСЄ у процесі їхнього прийняття до Євросоюзу, відносять: отримання привілейованого доступу до торгівлі з ЄС; підписання і реалізацію угод про асоціацію; початок переговорів про вступ; вирішення питань з адаптації *acquis communautaire*; підписання договору про вступ; ратифікацію договору парламентами держав-членів і Європейським Парламентом; нарешті – вступ до ЄС. Перехід від стадії до стадії залежить від глибини і швидкості перетворень у суспільному житті.

Найбільш дієвим стимулом для країн-кандидатів у питанні здійснення внутрішніх реформ, зокрема проведення регіональної політики, є пропозиція ЄС щодо вступу в організацію. Але зазвичай керівництво Союзу не поспішає з цим кроком, пропонуючи національним урядам інші форми партнерства з ЄС, наприклад, підключення країни-кандидата до спільної політики ЄС в певній галузі (передусім, єдиний ринок, співпраця у сфері юстиції і внутрішніх справ, енергетика тощо) без формального інституціонального вступу до структур ЄС. Це дає Європейському Союзу формальні підстави вимагати інституційних, по-

<sup>1</sup> Grabbe, H. *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* [Text] / H. Grabbe, K. Featherstone, C. Radaelli (eds) // *The Politics of Europeanisation*. – Oxford, Oxford University Press, 2003. – P. 309–310.

<sup>2</sup> *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; с коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 33.

літичних і економічних змін. Разом з тим слід погодитися з думкою, що здатність ЄС мобілізувати внутрішніх суб'єктів на виконання підписаних між ЄС і національним урядом угод є обмеженою, оскільки позиція останніх залежить від бажання, ресурсів і інтересів різного роду груп впливу, від суб'єктивної оцінки запропонованих Союзом благ, а також від існування згуртованих проєвропейськи налаштованих груп<sup>1</sup>, здатних мобілізувати владу і суспільство<sup>2</sup>. Євросоюз зазвичай досягає більшого успіху шляхом «адаптивного тиску» в тих країнах, де існує значна сумісність національної практики регулювання суспільного життя і правових стандартів, прийнятих у ЄС. Якщо відмінність у підходах є значною, принцип кондиціональності не дає помітних результатів<sup>3</sup>.

У випадку з країнами Центральної та Східної Європи Євросоюз повернувся до старої практики взаємовідносин з країнами-кандидатами, що суттєво відстають за ступенем демократичності державного устрою і соціально-економічним розвитком від держав – членів ЄС, в основу якої покладено укладення угод про асоціацію.

Угода про асоціацію – це перевірена практикою форма взаємовідносин ЄС з іншими країнами, що передбачена ст. 310 ДЄС<sup>4</sup> і ст. III-324 Конституції для Європи<sup>5</sup>. Угоди про асоціацію країн ЦЄС і Балканських країн з Європейським Союзом традиційно містили положення преамбули, згідно з якими:

по-перше, повинен бути встановлений зв'язок між повним застосуванням положень про асоціацію, з одного боку, і дієвим продовженням політичних, економічних і правових реформ, з іншого

---

<sup>1</sup> В іншому разі, коли у владних структурах і у суспільстві в цілому панують настрої щодо абсолютизації державного суверенітету або більш тісних відносин з Росією, ефект від здійснюваної ЄС політики кондиціональності буде нульовим або взагалі негативним.

<sup>2</sup> Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; с коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 35.

<sup>3</sup> Risse, T. Europeanization and Domestic Change [Text] / T. Risse, M. G. Cowies, J. Caporaso (eds) // Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. – Ithaca NY : Cornell University Press, 2001. – P. 1–20.

<sup>4</sup> Консолидированный текст Договора о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2002. – С. 698.

<sup>5</sup> Конституция Европейского Союза [Текст] : Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 256.

боку, а також створення умов, які необхідні для співпраці і дієвого зближення між системами країн-кандидатів і Європейським Союзом і його державами-членами у світлі рішень Боннської конференції ОБСЄ;

по-друге, як завдання асоціації визнавалося усунення на основі положень Угоди економічних і соціальних відмінностей між країнами-кандидатами і ЄС (одним із інструментів усунення таких відмінностей традиційно визнається регіональна політика ЄС, яка спирається на спеціальні фонди Союзу).

В Угодах про асоціацію і стабілізацію з Балканськими країнами, наприклад з Хорватією (ст. 105), Македонією (ст. 101), нормативно закріплювалося положення про те, що сторони зміцнюють взаємне співробітництво з питань регіонального розвитку з метою забезпечення економічного розвитку і зниження регіонального дисбалансу. Особлива увага приділяється транскордонному, міжнаціональному і між-регіональному співробітництву. У цьому зв'язку може бути здійснений обмін інформацією і експертами<sup>1</sup>. Угоди з Болгарією (ст. 88), Румунією (ст. 88) та іншими країнами містили більш розширені за змістом положення, згідно з якими сторони зміцнюють взаємне співробітництво з питань регіонального розвитку і землеустрою. Вони здійснюють такі заходи:

- обмін інформацією між національними, регіональними і місцевими владами з питань політики регіонального розвитку і землеустрою, і, якщо існує така необхідність, країні-кандидату надається допомога у розробці такої політики;

- спільні дії регіональних і місцевих влад у сфері економічного розвитку;

- обмін візитами для дослідження можливостей співпраці і допомоги;

- обмін службовцями й експертами; положення про технічну допомогу, при особливій увазі до проблем розвитку регіонів, що перебувають у несприятливих умовах;

<sup>1</sup> Див.: Соглашение о стабилизации и ассоциации между ЕС и Хорватией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_hr\\_vatska.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_hr_vatska.htm); Соглашение о стабилизации и ассоциации между ЕС и Македонией (Бывшей Югославской Республикой Македония) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_fyrm.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_fyrm.htm).

– прийняття програм з обміну інформацією і досвідом шляхом заходів, які включають проведення семінарів<sup>1</sup>.

Зацікавленість урядів країн ЦСЄ у здійсненні регіоналізації відповідно до вимог і орієнтирів, визначених Євросоюзом, має певні причини: по-перше, вона сприяє процесу демократизації влади; по-друге, забезпечує виконання однієї з вимог щодо членства в ЄС; по-третє, передбачає створення владних інститутів, які зможуть проводити структурну і регіональну політику ЄС, розпоряджатися коштами, наданими фондами Союзу; по-четверте, відкриває доступ до отримання коштів зі структурних фондів ЄС.

Слід зазначити, що в результаті проведених реформ у країнах ЦСЄ перед їх вступом до Євросоюзу було досягнуто певних результатів і одночасно виявлені певні недоліки:

по-перше, було створено системи місцевого самоврядування на місцевому і регіональному рівні, які не мали ієрархічної підпорядкованості. Різниця між цими двома типами місцевого самоврядування полягає в обсязі делегованих їм функцій. Так, якщо муніципалітети покликані надавати широкий спектр послуг, то регіональний рівень влади здійснює лише субсидіарну допомогу і вирішує проблеми регіонального масштабу;

по-друге, відбулося законодавче визначення і розмежування повноважень кожного рівня, а також визначення джерел фінансування їх реалізації, що гарантувало органам місцевого самоврядування економічну самостійність, можливість самостійно розпоряджатися власними ресурсами, що одночасно сприяло підвищенню і відповідальності перед відповідною громадою. Такі кроки певним чином сприяли підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування і органів державної влади на місцях, усуненню конфліктів між ними. У цілому намітилася певна тенденція до скорочення владних повноважень органів влади і, навпаки, активізація здійснюваної ними координаційної діяльності. Разом з тим слід зазначити, що процедуру спрощення структури та підвищення ефективності управління не було цілком завершено, оскільки боротьбу з бюрократизмом не визначено як першочергове завдання;

---

<sup>1</sup> Европейское соглашение об ассоциации между ЕС и Румынией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_romania.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_romania.htm); Европейское соглашение об ассоциации между ЕС и Болгарией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_bulgaria.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_bulgaria.htm).

по-третє, стало очевидним, що через відтік найбільш талановитих і досвідчених фахівців у сферу бізнесу існує значний брак кадрів для вироблення і впровадження регіональної політики. У цьому зв'язку постало питання про необхідність формування загальнонаціональної системи підготовки і перепідготовки державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, у тому числі і у сфері обізнаності з сутністю європейської інтеграції та загальноєвропейськими правовими стандартами, а також прийняття відповідного законодавства.

Оцінюючи результати процесу становлення регіональної політики держав Центральної та Східної Європи, можна дійти висновку, що завдяки фінансовій і технічній підтримці Європейського Союзу і під впливом його тиску на національні уряди в рамках умов набуття членства в ЄС національними урядами поступово було сформовано повноцінну національну політику, що спиралася на розгалужену інституційну структуру, вертикальний вимір якої забезпечив скоординований і узгоджений характер дій усіх рівнів влади, що підвищило її ефективність, а горизонтальний вимір забезпечив координацію галузевих політик в інтересах регіонального розвитку.

Окремо слід коротко зупинитися на проблемі взаємовідносин ЄС і місцевого самоврядування. Повноваження, які передаються державами-членами інститутам ЄС, інколи пов'язані зі вторгненням у сферу компетенції комунального рівня, що породжує питання дотримання конституційних гарантій права на місцеве самоврядування. Вплив Євросоюзу на органи місцевого самоврядування має місце в тих випадках, коли повноваження ЄС перехрещуються з компетенцією органів місцевого самоврядування і останні, керуючись принципом пріоритетності права Союзу над національним правом, змушені у процесі реалізації своїх завдань враховувати вимоги правових актів ЄС. Проблема полягає в тому, що виконання органами місцевого самоврядування завдань, додатково покладених на них відповідно до нормативних приписів права Союзу, може бути пов'язано зі значними видатками. Це у свою чергу може спричинити ситуацію, коли реалізація вимог нормативних актів ЄС створює дефіцит коштів, необхідних органам місцевого самоврядування для здійснення своїх статутних повноважень. Недопущення цієї ситуації може забезпечити дотримання принципу, згідно з яким на громаду можуть покладатися лише ті обов'язки, які вона здатна реалізувати у фінансовому відношенні.

Говорячи про права місцевого самоврядування, слід пам'ятати, що їх гарантування – це обов'язок, який лежить передусім на національних урядах, оскільки Євросоюз за посередництва права впливає на місцеві громади лише у виняткових випадках. Відповідно до чинних установчих договорів загальний обов'язок щодо реалізації рішень інститутів ЄС покладається саме на національні уряди, які у свою чергу вирішують питання стосовно розподілу повноважень між різними рівнями управління. Стосовно ролі Європейського Союзу слід сказати так: Євросоюз через Комітет регіонів та інші створені за його участю інституції надає місцевому самоврядуванню можливість довести до наднаціональних інститутів свою позицію. Крім того, запровадженням принципу субсидіарності Європейський Союз визнав правомірність вимоги стосовно домірності публічного втручання в охоронювані конституцією і законом інтереси, а також наближення якомога ближче до населення процесу прийняття владних рішень.

У ФРН ця проблема в цілому вирішується відповідно до Закону «Про співпрацю Федерації та земель з питань ЄС», § 10 якого закріплює принцип, згідно з яким під час підготовки і обговорення рішень Євросоюзу повинні охоронятися права громад та їх об'єднань стосовно регулювання питань місцевого співтовариства, а також їх інтереси. Таким чином, урахування інтересів територіальних громад здійснюється опосередковано – через Федерацію і землі, хоча окремі правознавці вважають, що з метою досягнення безпосередньої взаємодії місцевого самоврядування і ЄС можливо і навіть доцільно утворювати дорадчі, лобістські структури місцевого самоврядування при ЄС, а паралельно з цим інформувати інститути ЄС про свої інтереси і потреби опосередковано – через органи земель і Федерації.

Повертаючись до аналізу практики делегування повноважень, слід зазначити, що особливо чітко процес передачі повноважень від центру до регіонів простежується у федеративних державах – членах ЄС, де поряд із процесом передачі окремих повноважень від земель до федерального центру спостерігається менш помітний зворотний процес. На особливу увагу в цьому зв'язку заслуговує практика наділення національними урядами регіонів і навіть муніципальних утворень повноваженнями, які забезпечують їх прикордонне співробітництво в системі міждержавних і міжмуніципальних зв'язків, що є наслідком реалізації положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями.



Так, Доповненнями до Конституції Австрії 1988 р. (ч. 2 ст. 16) передбачено надання землям права укладати державні договори з прикордонними державами або їх складовими частинами. Правду кажучи, на укладення такого договору необхідно отримати попередню згоду Федерального уряду, а повноваження щодо ведення переговорів і укладення державного договору реалізується Федеральним президентом за пропозицією уряду землі, підписаною губернатором землі. Реалізуючи надане право, австрійські землі сьогодні співпрацюють, наприклад, з німецькими землями, швейцарськими кантонами, регіонами Італії в рамках таких європейських регіональних організацій, як Робоча співпраця альпійських держав, Робоча співпраця земель і регіонів Східних Альп, Робоча співпраця Дунайських регіонів<sup>1</sup>.

Аналогічний підхід практикується й у Німеччині. Так, п. 3 ст. 32 Конституції передбачає, що тією мірою, якою землі мають законодавчу компетенцію, вони можуть за згодою Федерального уряду укладати договори з іноземними державами. Законом від 21 грудня 1992 р. ст. 24 Конституції була доповнена ч. 1а, яка передбачила практику перенесення землями своїх суверенних прав у межах їх компетенції щодо здійснення державних повноважень і виконання державних завдань (за умови попереднього схвалення Федеральним урядом такого рішення) на прикордонні установи по сусідських справах. Таке доповнення до Конституції стало закономірним кроком, який відображає поглиблення прикордонного співробітництва, закріплення його нових форм<sup>2</sup>.

Правом брати участь у міжнародному співробітництві в межах своєї компетенції користуються бельгійські регіони (статті 127–130, 167 Конституції). Конституція Португалії (пп. s, t ст. 227) також гарантує автономним областям право участі у міжнародних договорах, які стосуються їх безпосередньо, а також право встановлювати відносини з іншими іноземними регіональними утвореннями.

<sup>1</sup> Рыкин, В. С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее [Текст] / В. С. Рыкин // Доклады Института Европы. – 1998. – № 22. – С. 29.

<sup>2</sup> Прикладами такої співпраці є ряд договорів, які уклали німецькі землі з іноземними державами, наприклад, Угода землі Нижня Саксонія, землі Північний Рейн-Вестфалія (ФРН) і Королівства Нідерланди про прикордонне співробітництво територіальних корпорацій та інших публічних організацій від 23.05.1991 р. (див.: Гриценко, Е. В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики [Текст] / Е. В. Гриценко // Академ. журн. – 2003. – № 3 (13) (июль–сентябрь). – С. 12).

Реалізація регіонами наданих прав сприяє інтенсифікації міжрегіонального економічного співробітництва. Євросоюз у свою чергу сприяє цьому процесу<sup>1</sup>, підтримуючи створення так званих «єврорегіонів», наприклад, «Саар-Лор-Люкс» або «Маас-Рейн». Створення останнього забезпечило ефективну співпрацю регіонів Нідерландів, Франції та Німеччини в таких сферах і напрямках, як економіка, розробка та впровадження новітніх технологій, охорона навколишнього середовища, ринок праці, соціально-культурна інтеграція.

Протягом останніх років спостерігається помітне посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС. Це пов'язано з тим, що в умовах побудови єдиного правового, економічного і соціального простору в рамках ЄС відбувається поступове звільнення регіональних політичних сил з-під постійного жорсткого контролю національних урядів. Як наслідок, стосовно питань сільського господарства, рибальства, проблем острівних і прибережних територій, діяльності структурних фондів ЄС тощо позиція регіонів вже подекуди конкурує з позицією національних урядів. Більше того, регіони поступово починають впливати на загальноєвропейську політику. Можливості для впливу забезпечують Комітет регіонів та Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Хоча вони і покликані виконувати консультативні функції, однак на практиці іноді частково перебирають на себе функцію політичного представництва регіонів на наднаціональному рівні. Така ситуація вимагає гармонізації та кореляції регіональних і державних інтересів на наднаціональному рівні.

Закономірним наслідком розвитку регіоналізації в Євросоюзі стала розробка проектів концепцій «Європи регіонів». Через складність і непередбачуваність досліджуваного явища зацікавленим сторонам не вдається дійти згоди щодо бачення змісту концепції. У доповіді підрозділу прогностичних досліджень Єврокомісії «Сценарії Європи-2010» виділено п'ять основних напрямів розвитку ЄС<sup>2</sup>. Найрадикальніший з них – «Сотня квіток» – не виключає навіть доведення процесу регіоналізації до крайнього логічного завершення – повної заміни в рамках Євросоюзу Вестфальської системи суверенних держав співтовариством

---

<sup>1</sup> Проявом сприяння можна вважати позицію Європейської Ради, яка на Кельнському саміті 1999 р. недвозначно вказала Європейському інвестиційному банку на необхідність надання фінансової підтримки регіонам Центральної та Східної Європи.

<sup>2</sup> Барабанов, О. Тенденції регіоналізації в Європі і інтереси Росії [Текст] / О. Барабанов // *Миров. политика и междунар. отношения на пороге третьего тысячелетия* / под ред. М. М. Лебедевой. – М., 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auditorium.ru/books/126/intrelation-barabanov.htm>.

регіонів, що функціонує лише під загальною егідою ЄС. Але навіть в «оптимальному» сценарії розвитку «Розподілена відповідальність» передбачається суттєвий, порівняно з існуючою практикою, перерозподіл повноважень і предметів відання між ЄС, національними державами і регіонами на користь останніх<sup>1</sup>. Зокрема, передбачається, що регіони самостійно визначатимуть для себе на кожні п'ять років пріоритетні завдання, тоді як національні уряди і ЄС забезпечуватимуть їм лише «парасолькову» підтримку.

Розвиток Євросоюзу відповідно до принципу субсидіарності закономірно сприятиме виникненню різноманітних форм децентралізації прийняття рішень у сферах політики, економіки, освіти, культури тощо. Поступове вкорінення створюваних інституцій в існуючі мережі управління і набуття ними відносно автономного статусу в межах ЄС сприятиме підвищенню ролі регіональної кооперації, що не обмежена державними кордонами. Внаслідок цього національні уряди втратять монополію на представництво інтересів своїх регіональних структур. Запроваджений механізм перерозподілу державних повноважень (вгору – до наднаціональних інститутів ЄС і вниз – до регіональних інституцій) триватиме і далі. Однак це не призведе до зникнення держави. Можна передбачити, що держава буде еволюціонізувати, перетворюючись на інституцію, яка сприятиме досягненню міжрегіонального компромісу і функціонувати як шарнір, що діє в обох напрямках.

Процес європейської регіоналізації триватиме. У цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які випливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень.

Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

---

<sup>1</sup> До речі, Єврокомісія вже зараз пропонує делегувати ряд своїх «загальноєвропейських» повноважень не національним державам, а регіонам.

## Розділ 2

# Європейський Союз: правова природа об'єднання

## Глава 1

---

### Основні підходи до пояснення правової природи ЄС

Європейський Союз – це якісно нове інтеграційне об'єднання, яке має свою логіку розвитку. Слід зазначити, що учасникам інтеграційного процесу в Європі вдалося виробити принципи, які забезпечують рівновагу між загальними і національними інтересами і створити на їх основі унікальний наднаціональний механізм здійснення влади, пояснити який, спираючись на відомі форми організації влади, виявилось неможливим.

Європейські інтеграційні об'єднання з самого початку становили значний інтерес для науковців, однак доки вони виступали певною мірою продовженням і логічним завершенням тих геополітичних тенденцій, які виникли до їх заснування, дискусії з приводу їх правової природи не вирізнялися особливою гостротою, а зроблені висновки – суперечливим характером. Однак наприкінці 80-х рр. процес об'єднання набув форсованого характеру, поширюючись не лише на економічну, але й на соціальну, культурну і, що особливо важливо, – політичну сферу, внаслідок чого його конструкція стає менш зрозумілою і в той же час більш схильною до централізації, його ідентичність стає більш розпливчатою, а кінцева мета – невизначеною. З приводу правової природи ЄС існують різні точки зору. Спеціалісти з міжнародного права здебільшого стоять на позиції, згідно з якою ЄС слід віднести до певних

різновидів міжнародних організацій. Багато авторів характеризують ЄС як наднаціональну організацію або своєрідне федеративне утворення. Досить популярним є порівняння ЄС з конфедерацією або з організацією *sui generis*.

## ■ § 1. «Імперська ідея» в організації та функціонуванні Європейського Союзу

Протягом останнього часу виокремився ще один підхід, відповідно до якого ЄС починають розглядати як демократичну імперію<sup>1</sup>. Так, голова Європейської комісії Ж. М. Баррозу зазначає, що ЄС – це не Сполучені Штати Європи, а унікальне історичне утворення, яке формувалося за принципом імперії, однак з цією формою державного устрою його ріднить лише масштаб, тоді як в іншому між ними існують

<sup>1</sup> Zielonka, J. *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* [Text] / J. Zielonka. – Oxford University Press, 2006. – 293 p.; Colomer, Josep M. *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State* [Text] / Josep M. Colomer. – London ; New York : Routledge, 2007. – 114 p.; Pagden, A. *There is a real Problem with the semantic Field of Empire* [Text] / A. Pagden // *Ab Imperio*. – 2005. – № 1; Ткачев, С. В. *Империя как современная политика* [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Сергей Викторович Ткачев. – Владивосток, 2005. – 217 с.; Аваков, Ю. С. *Глобальный имперский проект: политико-правовой анализ институционального транзита* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 22.00.02 / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – 196 с.; Грачев, Н. И. *Происхождение суверенитета: веховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества* [Текст] / Н. И. Грачев. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2009. – 320 с.; Каспэ, С. И. *Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма* [Текст] : автореф. дис. ... д-ра политол. наук / С. И. Каспэ. – М., 2009. – 33 с.; Каспэ, С. И. *Имперская политическая культура и модернизация в России. Ретроспективный анализ и современная ситуация* [Текст] : дис. ... канд. политол. наук / Святослав Игоревич Каспэ. – М., 1999. – 233 с.; Гагагова, Л. С. *Империя: идентификация проблемы* [Текст] / Л. С. Гагагова // *Исторические исследования в России. Тенденции последних лет*. – М., 1996. – С. 332–353; Махнач, В. *Империи в мировой истории* [Текст] / В. Махнач // *Иное*. – 1995. – Т. 2. – С. 107–126. До речі, у Великій Британії ще в XIX ст. розроблялася теорія «ліберальної імперії», сутність якої полягала в експорті британської моделі держави – таких її базових цінностей, як панування права, вільна торгівля, виборні органи влади тощо. Аналогічну місію реалізують США, коли намагаються «прищепити» країнам Близького Сходу американські державно-правові цінності. Імперію Наполеона III характеризували як ліберальну. Сучасна Росія, на думку А. Чубайса, є прикладом побудови ліберальної імперії як принципу інтеграції.

суттєві відмінності<sup>1</sup>. Колишній прем'єр-міністр Бельгії Гі Верхофстадт констатує: подобається це комусь чи ні, але світова спільнота вступає в нову епоху, коли проблеми, що постають перед нею, будуть вирішуватися дюжиною реальних або потенційних регіональних імперій, більш-менш рівномірно розподілених по земній кулі<sup>2</sup>. Д. Золо зазначає, що відродження поняття «імперія» слід розглядати як одну з ознак глибокої трансформації сучасного міжнародного порядку, про що свідчить передача частини влади суверених держав і відповідно її зосередження в руках нових міжнародних суб'єктів (інтеграційних утворень військового, політичного, економічного або комунікативного характеру)<sup>3</sup>. Цікаву характеристику ЄС дає Ю. С. Аваков, який характеризує Союз як глобальний імперський проект, який полягає в політико-правовому об'єднанні колишніх імперських держав. При цьому вони використовують імперську стратегію особливого роду: спираючись на «гуманітарні інтервенції», Союз намагається інтегрувати успішні імперські технології сучасного періоду (технологію федералізму американського зразка з технологією союзу суверених держав за радянським зразком без відмови від технологій держав-націй і романо-германського суверенітету)<sup>4</sup>. Вказані, а також багато інших схожих порівнянь дають підстави стверджувати, що підхід, який передбачає аналіз Європейського Союзу крізь призму імперської моделі організації й здійснення влади, становить особливий інтерес, оскільки в юридичній науці він не розроблений. У цьому зв'язку доречно поставити запитання: чи робить з держави імперію наявність в її найменуванні формальної вказівки на цей статус (Римська, Візантійська, Британська, Російська, Австро-Угорська, Османська імперії), чи імперією може бути держава (державоподібне

<sup>1</sup> Баррозу назвав Евросоюз «неимперской империей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.russianamerica.com/common/arc/story.php/359651?id\\_cr=98](http://www.russianamerica.com/common/arc/story.php/359651?id_cr=98).

<sup>2</sup> Під «імперією» Г. Верхофстадт пропонує розуміти не імперії XIX – початку XX ст., а політико-економічне утворення, яке складається з багатьох держав і народів, об'єднаних спільними структурами і сучасними інститутами, що підживлюються різними традиціями і цінностями, що походять своїм корінням зі старих і нових цивілізацій (Верхофстадт, Г. Три вихода для Європи [Текст] / Г. Верхофстадт // Россия в глобальной политике. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.globalaffairs.ru/number/n\\_12458](http://www.globalaffairs.ru/number/n_12458)).

<sup>3</sup> Zolo, D. Contemporary Uses of the Notion of «Empire» [Text] / D. Zolo // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/empire.htm>.

<sup>4</sup> Аваков, Ю. С. Глобальный имперский проект: политико-правовой анализ институционального транзита [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 22.00.02 / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – С. 10.

об'єднання на зразок ЄС), яка хоча формально і не іменується імперією, однак за сукупністю властивих їй ознак може бути кваліфікована як така<sup>1</sup>? Відповісти на це запитання, як і оцінити виправданість або безпідставність такого підходу неможливо без проведення ретельного аналізу проблеми, оскільки поняття «імперія» належить до найбільш десемантизованих понять сучасної мови.

Імперії – це держави, які займали провідне геополітичне і військове становище у світі чи окремому регіоні, мали потужну економіку, розвинуту освіту і науку, високу культуру. Існує думка, що світовий прогрес тривалий час забезпечувався саме імперіями. Невипадково поняття «імперія» в політичному словнику до початку ХХ ст. посідало друге місце за частотою вживання після «монархії»<sup>2</sup>. Слід зазначити, що на початку ХХ ст. було започатковано процес переосмислення сутності імперії, форм її існування і розвитку. Густав Ф. Стеффен у своїй праці «Всесвітня війна і імперіалізм: соціально-психологічні документи і спостереження під час всесвітньої війни 1914–1915 рр.» (1915 р.) стверджував: «Імперіалізм є прагненням побудувати велику державу світового значення шляхом завоювання чи консолідації, або через повне політичне об'єднання вже існуючих держав, або за допомогою одномоментного застосування цих методів. Таку світову державу, яка охоплює усе людство або ділить людство між собою і деякими іншими світовими державами»<sup>3</sup>. Схоже, що автори проекту з розбудови об'єднаної Європи в рамках ЄС, були добре знайомі з цим «рецептом» інтеграції від Густава Ф. Стеффена.

Однак ХХ ст. стало епохою їхнього занепаду. У суспільній свідомості утверджувалися антиімперські настрої, а імперський досвід

<sup>1</sup> Відповідь на це питання не є очевидною. Так, Е. Дамірчів обґрунтовує висновок, згідно з яким не кожний історичний суб'єкт, що здійснює імперіалістичну політику, можна вважати імперією. Дамірчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – С. 173.

<sup>2</sup> Роберт Фольц зазначає, що захоплення ідеєю «імперії» в період Середньовіччя не може бути пояснене сентиментальним зв'язком, який дозволяв людям зберігати ідеалізоване минуле або флекати надію на краще майбутнє. Насправді воно відповідало одній з фундаментальних рис інтелектуальної ментальності Середньовіччя – прагненню до єдності, потреби в Ordinatio ad Unum («єдності порядку») (Бычков, А. Формула империи [Електронний ресурс] / А. Бычков. – Режим доступу: <http://www.prava.ru/look/11215>; див. також: Хардт, М. Империя [Текст] : пер. с англ. / М. Хардт, А. Негри ; под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. – М. : Практика, 2004. – С. 25).

<sup>3</sup> Ващенко, А. Американская «империя» и Советский Союз: удивительные параллели [Текст] А. Ващенко // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2. – 2 (5). Май-август [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/five/019.htm>). Схоже, що автори проекту з розбудови об'єднаної Європи в рамках ЄС були добре знайомі з цим «рецептом» від Густава Ф. Стеффена.

став об'єктом повсюдної і нищівної критики<sup>1</sup>. Поступово не лише в суспільстві, але й в наукових колах виникло стійке відчуття і тлумачення імперії, як чогось застарілого, приреченого, деспотичного і в певному сенсі аморального<sup>2</sup>. При цьому власне сутність імперії залишилася за дужками. Слід погодитися з І. Г. Яковенком, який зазначає, що визначення імперії, які наводяться у сучасній довідковій літературі, викликають розчарування. Імперії характеризують як великі або поліетнічні державні утворення. Іноді перераховуються ознаки або дається атрибутивне визначення: держава, на чолі якої стоїть імператор<sup>3</sup>. Переосмислення ставлення до імперії спостерігається протягом останніх десятиліть<sup>4</sup>

<sup>1</sup> До недавнього часу в юридичній і політологічній науках при вивченні проблематики імперії домінували викривлення під час тлумачення, помилкові пізнавальні установки. На думку Е. Дамірчієва, помилковість багатьох сучасних уявлень про імперію пов'язана з тим, що автори не розрізняють реальні і номінальні імперії; імперії і неправові режими (деспотії, тоталітарні режими); імперії і великі (колоніальні) держави, що здійснюють політику експансії; імперію і національну державу; стародавній сакральнопрововий і сучасний економічний імперіалізм; продуктивні і деструктивні стадії розвитку імперії. Розгляд імперії і її історії виключно в термінах експансіонізму і насилля, національного пригноблення тощо слід визнати деструктивним, таким, що заважає всебічному науковому аналізу (Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – С. 14–16).

<sup>2</sup> Безумовно, помилкою було б вважати, що імперія – це однозначно негативне явище. Показово, що негативні оцінки («імперія зла», «тюрма народів», «європейський жандарм», «клаптикова імперія» тощо), пов'язані переважно зі створенням і функціонуванням тих імперій, які існували порівняно недавно (Бельгійська, Британська, Іспанська, Османська, Французька, Російська (у тому числі СРСР), Японська тощо). Однак стосовно, наприклад, Давньоримської імперії такого однозначно негативно ставлення в літературі не зустрінеш, навпаки, її образ романтизовано.

<sup>3</sup> Яковенко, І. Г. От империи к национальному государству (Попытка концептуализации процесса) [Текст] / И. Г. Яковенко // Полис. – 1996. – № 6 (36). – С. 117–128. Схожу оцінку дає і американський політолог О. Мотиль (Мотиль, А. Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств [Текст] / А. Мотиль. – М.: МШПИ, 2004. – С. 7–11).

<sup>4</sup> Цей процес відбувається як на заході, так і в Росії, де спостерігається прорив у дослідженні імперії і навіть обговорюється питання стосовно створення загальної теорії імперії («імперіології»). Ж.-Б. Дюрозель у цей період з метою визначення статусу наддержав запропонував повернутися до категорії «імперія» (див.: Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постимперском мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М.: МГИМО, 2003. – С. 42); див. також: Ferguson, N. Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power [Text] / N. Ferguson. – New York : Basic Books, 2004. – 190 p.; Eisenstadt, S. The Political Systems of Empires [Text] / S. Eisenstadt. – London : Collier Macmillan Ltd, 1963. – 524 p.; Doyle, M. W. Empires [Text] / M. W. Doyle. – Ithaca (NY) : Cornell University Press. – 407 p.; Bottici, C. War and Conflict in a Globalising World: Governance or Empire? [Text] / C. Bottici // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/bottici.htm>; Zolo, D. Contemporary Uses of the Notion of «Empire» [Text] / D. Zolo // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/empire.htm>



передусім під впливом процесу глобалізації<sup>1</sup>. Однак головна причина цієї тенденції полягає в тому, що Європа, як «батьківщина» держави-нації<sup>2</sup>, заради створення наднаціонального об'єднання пішла на критичне переосмислення національної ідентичності в напрямі досягнення загальноєвропейської ідентичності<sup>3</sup>.

Перш ніж проаналізувати досвід використання імперського досвіду при конструюванні владної моделі Європейського Союзу, слід зробити

<sup>1</sup> Професор Нью-Йоркського університету і науковий співробітник Оксфордського університету Найелл Фергюсон звертає увагу на той факт, що глобалізація як сьогодні, так і сто років тому узгоджується з імперією, яка здатна виступати її інтегральною частиною. Світова економіка сама по собі не здатна глобалізуватися. Вільну торгівлю ініціювали США (різновид сучасної імперії), які активно просували цю ідею передусім в Європі в рамках плану Маршалла. Глобалізація невід'ємна від імперій: неможливо зрозуміти природу глобалізації, якщо не усвідомити, що США як імперія виступає її рушійною силою (Кокшаров, А. Глобалізація неможлива без імперій [Електронний ресурс] / А. Кокшаров. – Режим доступу: <http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/04/04ex-ferguso>). С. І. Каспє вважає, що зараз спостерігається перехід американського імперського проекту з латентної фази у відкриту, у чому і полягає політичний вимір процесу глобалізації. Точніше, йдеться про імперію Заходу, центром якої є Америка, але яка не зводиться до Америки. Суверенні держави втрачають суверенітет у його первісному значенні і перетворюються на структурні елементи імперського світового порядку, функціонально спеціалізовані залежно від дистанції, що відділяє їх від центру імперії (Каспє, С. І. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / С. И. Каспє. – М., 2009. – С. 15). В. Карасєв, спираючись на дослідження М. Хардта і А. Негрі, стверджує, що світ входить у фазу імпероглобалізації. Система міжнародних відносин стає поступово наднаціональною, імперською. Не «імперіалістичною», а імперською, «інтеграційною». Якщо колишні імперії були завойовницькими, то для вступу в ЄС – колективний імперський центр – займають чергу (Карасєв, В. Как ответить на вызов трех империй? [Електронний ресурс] / В. Карасєв. – Режим доступу: <http://www.igls.com.ua/analytics/44/>). Закликаючи до подолання імперіалістичної спадщини, фактично глобальний імперський проект, що враховує досвід Європейського Союзу, пропонує Г. Попов (Попов, Г. Кризис и глобальные проблемы (к апрельской встрече глав двадцати главных стран мира) [Текст] / Г. Попов // Моск. комсомолец. – 25 марта 2009 г. (№ 25014)). Див. також: Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – 348 с.

<sup>2</sup> Говорячи про Європу, слід передусім розуміти Францію, яка тривалий час задавала тон державно-правовому розвитку Європи і всього світу, з часів Людовика XIV розвивалася відповідно до парадигми, ключовим поняттям якої була держава-нація (Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 52).

<sup>3</sup> Президент Французької академії моральних і політичних наук Т. де Монтбріль вважає, що держава-нація – це лише стадія, і при тому нетривала, у розвитку людських співтовариств. Об'єднання держав створить нову модель, що буде схожою з національною державою, яка в період свого становлення також пережила період уніформізму і боротьби з провінціальним сепаратизмом, демонструючи прагнення до економічної і культурної єдності. Хоча модель держави-нації і глобалістська ліберальна модель належать до різних парадигм розвитку, однак вони обидві тяжіють до уніформізації, щоправда у різних масштабах: одна на національному рівні, а друга – на глобальному. Як і В. Гюго, він доходить висновку, згідно з яким Франція (національна держава) має померти, але померти, перетворившись. Франція має стати Європою (див.: La France du nouveau siècle [Text] / Sous la direction de Th. De Montbrial. – P. : PUF, 2002. – P. 500, 503–506).

певне застереження. Під час дослідження необхідно враховувати, що хоч яку б кількість ознак і атрибутів імперії було вказано, завжди існуватимуть певні історичні винятки чи незбіг при аналізі тієї чи іншої імперії. Теоретичному осмисленню й узагальненню заважає проблема політкоректності: «імперія» – це досить багатозначний термін, який перевантажений історичними негативними асоціаціями. Крім того, слід враховувати, що існували різні види імперій<sup>1</sup>: традиційні, класичні (територіальні)<sup>2</sup> і колоніальні<sup>3</sup>. Відповідно, обговорюючи питання про можливість використання принципів організації й функціонування імперії в процесі розбудови об'єднаної Європи, слід виходити з того, що, по-перше, таке порівняння припустимо проводити лише з часу (починаючи з 70-х рр. ХХ ст.), коли в організації і функціонуванні Союзу почали використовуватися імперські підходи<sup>4</sup>, і, по-друге, ЄС

<sup>1</sup> Більш детально про класифікації імперій див.: Аваков, Ю. С. Глобальний імперський проект: політико-правовий аналіз інституціонального транзита [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук. : 22.00.02 / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – С. 47; От миропорядка империй к имперскому миропорядку [Текст] / отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, П. А. Гудев, Э. Г. Соловьев. – М. : Науч.-образов. форум по междунар. отнош., 2005. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Традиційні імперії під час приєднання сусідніх земель з метою забезпечення безпеки вимушені були надавати їм статус провінцій, поширювати на їх територію дію імперських законів і грошової одиниці. Основою розквіту імперії були гармонійні взаємовідносини «ядра» імперії з її окраїнами. Така політика забезпечувала відносно безболісну інкорпорацію місцевої еліти і народу в цілому до загальноімперської еліти і суспільства. Для таких імперій невластивий геноцид місцевого населення, а характерне толерантне ставлення до національної культури, традицій і вірувань.

<sup>3</sup> Колоніальні імперії, відділені від колоній морями, навпаки, не прагнули привнести в колонії прогрес, оскільки головною метою була максимальна розробка природних копалин, експлуатація дешевої робочої сили. У таких імперіях нормою вважалася політика геноциду, масових переселень.

<sup>4</sup> Спираючись на проведений Є. О. Обічкіною ґрунтовний аналіз трансформації статусу Франції з великої держави і колоніальної імперії на «впливову середню державу» (Обічкіна, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 10–120), можна дійти висновку, що цей висновок правомірний і стосовно інших колишніх колоніальних імперій (Бельгії, Іспанії, Італії, Німеччини, Нідерландів, Португалії, окрім Великої Британії, позиція якої з приводу членів ЄС, які в 50–60-ті рр. болісно переживали втрату статусу «великої держави» і «колоніальної імперії»). Створення, а потім утримання колоній розглядалося як фактор могутності, що мав компенсувати цим державам послаблення позицій в Європі і світі в цілому. Їх втрата спонукала національні уряди до пошуку компенсуючих факторів зовнішньополітичної могутності, якими було обрано побудову політичних союзів. Президент Франції Ш. де Голль стверджував: «Франція не може бути Францією без величчя». Відповідно політика держави повинна бути спрямована на забезпечення величчя країни і бути спрямованою, по-перше, на забезпечення національної незалежності, що потребує зміцнення самої держави, і, по-друге, на зміну світового порядку. Трансформація Європейських співтовариств на альтернативний центр сил, який би дозволяв європейським державам певним чином звільнитися від диктату наддержав, підштовхнув держави – засновниці ЄС до використання в процесі інтеграції імперських принципів і методів організації і здійснення влади.

коректно порівнювати лише з традиційними імперіями<sup>1</sup>. З цього приводу, можливо, не випадково Д. В. Мішель стверджував: «Сполучені Штати не можуть, як того хотіли б прибічники федеративного союзу [в Європі], бути прикладом для такого об'єднання, оскільки європейські проблеми за своїм характером і масштабом дуже відрізняються від тих, які властиві для нашої країни. Важливим і корисним зразком є ЄСРП (або Російська імперія, оскільки імперія нагадує гегемоністську федерацію [ЄСРП. – І. Я.]<sup>2</sup>, де представники майже 150 рас і націй користуються культурною автономією... в той же час, стосовно політичної і економічної сфер, забезпечено централізоване керівництво. При цьому в жодному разі мова не йде про те, що об'єднана Європа має переймати тоталітарні риси радянської системи»<sup>3</sup>. Відповідно слід погодитися з думкою про те, що Європейський Союз, як і Росія, не може в результаті своєї еволюції перетворитися на національну державу нехай і з префіксом «супер». Для нього оптимальною формою існування є імперська модель, адаптована під вимоги сьогодення. У цьому зв'язку окремі науковці пропонують ввести поняття «посткласична імперія»<sup>4</sup>, під якою

<sup>1</sup> Йдеться передусім про Римську імперію, яка залишається генеральним референтом будь-якого ідеального типу імперії.

<sup>2</sup> Филиппов, А. Ф. Наблюдатель империи (империя как понятие социологии и политическая проблема) [Текст] / А. Ф. Филиппов // *Вопр. социологии.* – Т. 1. – 1992. – № 1. – С. 89–120; див. також: Каспэ, С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы [Текст] / С. И. Каспэ // *Полис.* – 2005. – № 4. – С. 5–29; Каспэ, С. И. Конструировать федерацию: *Renovatio Imperii* как метод социальной инженерии [Текст] / С. И. Каспэ // *Полис.* – 2000. – № 5. – С. 55–69. Порівнює Європейський Союз з федеративною імперією і Л. В. Кантор (Кантор, Л. В. Российское государство: империя или национализм [Текст] / Л. В. Кантор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polit.ru/lectures/2008/02/22/russia.html>).

<sup>3</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2007. – С. 76–77.

<sup>4</sup> На думку М. Дойла, у посткласичній («неформальній») імперії реалізується не римська, а «афінська модель», яка передбачає забезпечення владування шляхом використання механізмів маніпуляції і корупції стосовно місцевих правлячих класів. У такий спосіб відбувається розширення контролю над сусідніми територіями і юридично незалежними режимами (Doyle, M. W. *Empires* [Text] / M. W. Doyle. – Ithaca (NY) : Cornell University Press. – 407 p.). Серед російських дослідників ідею посткласичної імперії обґрунтовує Е. Дамірчієв (Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – 173 с.). Див. також: От миропорядка империй к имперскому миропорядку [Текст] / отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, П. А. Гудев, Э. Г. Соловьев. – М. : НОФМО, 2005. – 204 с.

пропонується розуміти державу, політика якої спрямована на глобальне утвердження і розповсюдження певного економічного порядку як об'єктивно необхідного і найбільш прогресивного, причому цей економічний порядок породжує політичне панування такої держави над іншими державами в масштабах ойкумени<sup>5</sup>. Легітимація влади в таких імперіях не має трансцендентного характеру і далека від елементів особистого абсолютизму. Вона не може за своєю сутністю і через існуючий стан речей у світі використовувати для обґрунтування своєї влади над світом ані релігійну, ані правову санкцію<sup>6</sup>.

Обговорення можливості використання імперської моделі чи імперських технологій у процесі державно-правового розвитку на сучасному етапі не повинно сприйматися як щось ганебне. Тривалий час дійсно панувала думка, що національна держава – це найвища сходинка політичного розвитку суспільства, якої можуть прагнути народи<sup>7</sup>. Однак останні десятиріччя свідчать, що національна держава – це доволі нестабільне політичне утворення. Попри цей факт ідеологія, пов'язана з національною державою, все ще домінує в уявленнях про оптимальний устрій світу, певним чином викривляючи уявлення про реальні процеси.

Аналіз літератури з розробки проблематики Європейського Союзу – як наднаціональної організації влади і імперії – як особливої форми

---

<sup>5</sup> Відмінність класичної і посткласичної імперії має не лише формально-описовий характер, але й виражає онтологічну і антропологічну проблематику, парадигмальний цивілізаційно-історичний зсув, що відбувся протягом останніх століть (Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – С. 13–16).

<sup>6</sup> Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – 173 с.

<sup>7</sup> Саме з цієї думки походить право націй на самовизначення, буквально розуміння якого неодноразово призводило до розпаду держав, що інколи супроводжувався кривавими конфліктами. Як свідчить історія, націоналізм – це небезпечна зброя в боротьбі колоніальних (національних) імперій проти імперій класичних (територіальних), до складу яких можуть входити народи, що за рівнем розвитку стоять на одному рівні або навіть на більш високому, ніж народи, що утворюють історичний і політичний центр імперії. Цілеспрямована пропаганда національних ідей серед народів, що утворюють таку імперію, незалежно від того, здатні вони насправді створити національну державу чи ні, суттєво послаблює територіальну імперію. Саме така політика, до речі, проводилася відносно як СРСР, так і сучасної Росії.

політико-територіального устрою<sup>1</sup>, дає підстави сформулювати певні висновки щодо використання Європейським Союзом таких властивостей імперії.

1. Визначальною рисою імперії як ідеального типу є наявність у ній надпотужного – як в інституційному, так і в ціннісному відношенні – макросоціального центру, що втілений в імперських політичних інститутах, утворює з територіальної й етнічної точки зору відносно автономну одиницю зі своїм особливим статусом, яка є гегемоном або домінує у ній під час реалізації своїх інтересів<sup>2</sup>.

У Європейському Союзі існує декілька рівнів влади, які перебувають у стані конкуренції або навіть конфлікту; однак їх взаємне пізнання і визнання як центрів дозволяє провести чітку межу між ними і побудувати певну ієрархію рівнів влади: наднаціональний – національний – регіональний – місцевий. Поняття «центр» у випадку з Європейським Союзом використовується в двох взаємообумовлених аспектах. По-перше, це універсальна центральна ціннісна система Союзу, яка включає критично важливі для її існування і ідентифікації елементи<sup>3</sup>. По-друге, це інституційна система, тобто комплекс інститутів ЄС, безпосередньо легітимованих центральною ціннісною системою, що забезпечують трансляцію її змісту адресатам. Оскільки Європейський Союз – це не імперія, а наднаціональне об'єднання, що лише використовує її принципи

<sup>1</sup> Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2009. – 320 с.; Каспэ, С. И. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / С. И. Каспэ. – М., 2009. – 33 с.; Ткачев, С. В. Империя как современная политика [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Сергей Викторович Ткачев. – Владивосток, 2005. – 217 с.; Аваков, Ю. С. Глобальный имперский проект: политико-правовой анализ институционального транзита [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – 196 с.; Дамирчиев, Э. И. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования : дис. ... канд. полит. наук 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – 173 с.

<sup>2</sup> Так, Рим сприймався як вічне місто, до якого ведуть усі дороги, як особливе, неповторне і водночас замкнуте в собі явище, відокремлене від решти світу, яке ієрархічно стоїть вище за будь-які інші народи, що оцінюються як неповноцінні, а тому створені для підкорення йому (Кнабе, Г. С. Историческое пространство Древнего Рима [Текст] / Г. С. Кнабе // Кнабе, Г. С. Материалы к лекциям по общей теории культуры и культуре античного Рима / Г. С. Кнабе. – М. : Изд-во «Индрик», 1994. – С. 255; Баталов, Э. Америка: страсти по империи [Текст] / Э. Баталов // Свобод. мысль XXI. – 2003. – № 12. – С. 17.

<sup>3</sup> На існуванні такої системи цінностей традиційно наголошується в установчих договорах ЄС (Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) [Текст] / отв. ред. С. Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четверников. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 172–173).

і технології, то під таким «центром» слід розуміти не домінуючу етнічну групу, а певну групу держав-членів, так зване «ядро» ЄС<sup>1</sup>, яке на всіх етапах інтеграції домінує в ЄС, визначаючи напрями його розвитку, вирішуючи питання стосовно часу і міри поглиблення інтеграції, контролюючи ключові посади в інституційному механізмі<sup>2</sup> і приймаючи остаточне рішення стосовно надання членства в організації.

Імперська модель організації влади має спиратися на «стрижньовий народ», який, з одного боку, несе основний тягар з обслуговування імперської інфраструктури, а з другого – отримує основні преференції. Вважається, що чисельність стрижньового народу має бути не менше 50 % від всього населення імперії, аби забезпечити єдність держави. В Європейському Союзі як стрижньовий народ, як і ядро об'єднання, тривалий час визнавався франко-німецький блок, який домінував у ньому з економічної, політичної і демографічної точки зору. Однак інтеграційний процес постійно розвивався і відповідно об'єднана Європа вбирала в себе все нові країни. У середині 90-х рр. її населення становило близько 374 млн чоловік, з яких 140 млн мешкали у Франції і Німеччині. За умови, що позицію цих країн традиційно підтримували країни Бенілюксу та Італія як співзасновники інтеграційного процесу, і зважаючи на те, що вони виступали головними донорами об'єднання, цього було достатньо, аби Франція і Німеччина забезпечували єдність ЄС. Вступ до Союзу в 1995 р. Австрії, Фінляндії і Швеції принципово не змінив ситуацію. Проблеми розпочалися після включення до складу Європейського Союзу країн Східної Європи, внаслідок чого чисельність його населення зросла до 500 млн чоловік, з яких населення Франції і Німеччини становить лише 28 %. У цих умовах імперська модель як основа розвитку об'єднаної Європи не може ефективно функціонувати

<sup>1</sup> Таке «ядро» залежно від ситуації може мати різну конфігурацію: франко-німецький союз, франко-німецько-британський альянс, у деяких випадках країни – засновниці Європейських співтовариств або останні разом з Великою Британією та Іспанією. Так, 18 лютого 2004 р. в Берліні відбувся тристоронній саміт керівництва Німеччини, Франції та Великої Британії, на якому обговорювалося питання підвищення конкурентоздатності європейської економіки. На саміті німецький канцлер Герхард Шрöder висунув тезу: «Що добре для наших трьох країн, то добре і для всього Європейського Союзу». Решта держав-членів виступила із засудженням проведення самітів такого формату, звинувативши його учасників у створенні «директорії» і узурпації влади в ЄС.

<sup>2</sup> Так, до підписання Лісабонських угод в Суді ЄС п'ять з восьми генеральних адвокатів призначалися Німеччиною, Францією, Італією, Іспанією і Великою Британією, а три у порядку ротації заповнювалися іншими державами. За Лісабонськими договорами шість з 11 генеральних адвокатів представлятимуть Німеччину, Францію, Італію, Іспанію, Велику Британію і Польщу, а п'ять – у порядку ротації заповнюватимуться іншими державами. До Дирекції Ради управляючих ЄЦБ, яка складається з шести осіб, як правило, входять представники Франції, ФРН, Італії та Іспанії.

з опорою на тандем Франції і Німеччини, підтриманий іншими країнами-засновницями. Тому Париж і Берлін вимушені погодитися на входження до складу «ядра» не лише Великої Британії, Італії та Іспанії, але й представниці країн Східної Європи – Польщі. З одного боку, цей крок начебто має забезпечити зміцнення стрижня інтеграційного об'єднання, але з другого – скоріше за все створить нові проблеми (принаймні в питанні розвитку політичної і військової інтеграції) з огляду на те, що Велику Британію і Польщу прийнято відносити до числа євроскептиків і провідників позиції США в Європейському Союзі.

2. Якщо базовим інтегратором у національній державі виступає нація, то в імперії – Ідея (міфологічний концепт імперії як сакральної всесвітньої держави – Міф<sup>1</sup>) про її місню<sup>2</sup>. У формуванні міфу Римської імперії, який з певною корекцією використовується до сьогодні, великого значення набуло прийняття християнства. Європа не лише поступово виробила духовну самоідентифікацію *Respublica Christiana* («Християнська республіка»), але й протиставила її всім позбавленим Христової благодаті народам<sup>3</sup>. Все, що опинилося за межами цієї ойкумени, перетворилося на сферу християнської місії<sup>4</sup>. Протягом XIV–XIX ст. ідея християнської

<sup>1</sup> К. Флад зазначає, що історично міф відображав той образ сакрального мислення, з якого в подальшому розвивалися філософія і навіть в окремих моментах наука, однак на відміну від останніх він являє собою не логічний ланцюжок, індуктивний або дедуктивний, а саме оповідь. Е. Лінч у цьому зв'язку звертає увагу на те, що специфіка міфу полягає не в тому, що він є вигадкою, а в тому, що він є божественною істиною для тих, хто в нього вірить, і чарівною казкою для невіруючих (Флад, К. Политический миф: теоретическое исследование [Текст] / К. Флад ; пер. с англ. А. Г. Георгиева. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – С. 27, 31–35). У цьому плані доречно згадати висловлювання О. Лосева: «Наука не народжується з міфу, але наука не існує без міфу, наука завжди міфологічна... Міф – це не наукова і, зокрема, не примітивно-наукова побудова, а живе суб'єкт-об'єктне взаємодія, що містить у собі власну, позанаукову, чисто міфічну істинність, достовірність і принципову закономірність і структуру (Лосев, А. Диалектика мифа [Текст] / А. Лосев. – М. : Правда, 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psylib.org.ua/books/losew03/index.htm>).

<sup>2</sup> Рядки з «Енеїди» Вергілія, присвячені Риму, можна адресувати будь-якій традиційній імперії: «Ты же, о римлянин, помни – державно народами править, / В том твои будут искусства, вводити чтоб обычаи мира, / Милость покорным давать и войною обуздывать гордых» (Вергилий Публій Марон. Буколики. Георгики. Энеида [Текст] / [вступ. статья С. Шервинского] Марон Вергилий Публий. – М. : Худож. лит., 1971. – VI. С. 847–852).

<sup>3</sup> М. Бісон пов'язує проблему ідентичності країн ЄС з їхньою відданістю ідеї єдиної Європи. У той же час він не може віднайти ідею, яка б «працювала» за аналогією, при обговоренні регіональної ідентичності у Східній Азії. Формально на Сході існує «ідея Азії», проте вона не призводить до загальноазійської інтеграції. Слід визнати, що загальноазійська «ідея» не виконує тієї інтегруючої функції, яку виконує «ідея Європи». (Beeson, M. Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security, Economic Development [Text] / M. Beeson. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – P. 6).

<sup>4</sup> До речі, саме з цієї причини війни між європейськими християнськими правителями набували внутрішнього характеру і жодним чином не усували єдності *Respublica Christiana*.

Європи наповнювалася не лише антиязицьким, а з часом – антимусульманським, але й творчим змістом органічної динаміки західної цивілізації, що вже виростала переважно з власного духовного «грунту» і формувала власний ціннісно-смысловий логос.

Легітимність системи імперської влади базується на наявності певного завдання, яке має бути ідеальним за своєю суттю і зміст якого розкривається в Ідеї. Імперський міф здатен «гіпнотизувати» не лише населення самої імперії, але й країн-сусідів, що в деяких випадках може на певний час продовжити існування імперії, яка перебуває в стані агонії<sup>1</sup>, а також мати значний вплив на нащадків, викликаючи в них стійке бажання відновити загиблу імперію.

Міф завжди виступає певною формою пояснення того, що являє собою оточуючий світ і чому він саме такий. Він здатний виражати просторове і часове самовідчуття певного соціуму. При цьому міф оцінює світ не з позиції чистого міркування, а з позиції активної взаємодії людини з оточуючою реальністю. У результаті він виступає важливою складовою існуючої в даному суспільстві системи регулювання поведінки суб'єктів, оскільки не лише відображає дійсність, але й може виступати моделлю для нього. Міф втілюється в системі цінностей<sup>2</sup> віри (релігії) або ідеології<sup>3</sup>, а також в особливому соціокультурному комплексі

<sup>1</sup> Казарян, Л. Г. Россия – Евразия – Мир. Сверка понятий – цивилизация, геополитика, империя [Текст] / Л. Г. Казарян // Цивилизации и культуры. – М., 1996. – Вып. 3; Махнач, В. Империи в мировой истории [Электронный ресурс] / В. Махнач. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/Article/\\_MachImperi.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/_MachImperi.php). Попри те, що в Європейському Союзі єдина валюта в умовах кризи довела свою вразливість і в розвинутих країнах більше немає ресурсів для підтримання економічно слабких економік ряду держав-членів, які не можуть виконати вимоги Пакту про стабільність і економічне зростання, 17 червня 2010 р. на саміті ЄС було прийнято рішення про вступ в зону дії євро Естонії.

<sup>2</sup> Поняття цінності тісно пов'язане з поняттям блага, але блага не прагматичного, а морального. Лише набуття ціннісного фундаменту дозволяє імперії переконливо легітимізувати власне існування.

<sup>3</sup> М. І. Грачев зазначає, що релігія краще, ніж секулярна ідеологія, виконує функцію об'єднання. Загальний релігійний світогляд не замінює національні цінності, а включає їх як складову до більш високого духовно-культурного принципу. Саме об'єднання різних народів у рамках єдиної культурної парадигми надає імперії універсального характеру, підносить її до рівня цілісної цивілізації (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. 172–173). У свою чергу, С. Хантінгтон зазначає, що США і СРСР схожі в тому, що не є державами-націями в класичному розумінні цього слова. Обидві країни значною мірою визначали себе в термінах ідеології, яка, як доводить радянський досвід, є більш крихкою основою єдності, ніж єдина національна культура (Вашенко, А. Американская «империя» и Советский Союз: неудивительные параллели [Текст] / А. Вашенко // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2. – № 2 (5). Май-август [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/five/019.htm>).



імперської свідомості. Він сприяє виокремленню в складі політичної і правової культури суспільства того комплексу культурних, релігійних, психологічних та інших передумов – державну парадигму, тобто неявно функціонуючу модель, відповідно до якої відбувається відтворення державно-правових структур<sup>1</sup>. Той факт, що державна парадигма, яку можна розглядати як своєрідний генетичний код державно-правової системи, характеризується високим ступенем інерційності, певним чином пояснює тяжіння окремих старих держав – членів ЄС, що в минулому мали власний імперський досвід державного будівництва, до використання в масштабах Європейського Союзу імперських принципів і технологій, адаптованих до умов міждержавного об'єднання<sup>2</sup>. Перефразовуючи слова Р. Арона, адресовані будь-якому суспільству, можна констатувати, що європейські держави об'єдналися у Співтовариства заради розширення земель і багатства, за перемогу соціальної ідеї (ідеї свободи, верховенства права і непорушності основних прав і свобод людини), універсальну правоту якої Союз проголошує, одночасно сповіщаючи про власну місію. При цьому реалізація такої місії має не лише раціональний характер (отримання певного блага або задоволення інтересу) – однією з цілей її реалізації є слава, яка полягає у визнанні іншими народами твоєї переваги<sup>3</sup>. Урахування цього моменту пояснює той факт, що Європейський Союз, як і імперія, часто витрачає на реалізацію своїх месіанських устремлень непропорційно більше ресурсів і коштів, аніж отримані матеріальні здобутки.

Зміст міфу завжди розкриває сенс існування імперії, виправдовує здійснювану нею експансію. Міфологічний світогляд статичний: зміст міфу може зазнати суттєвих змін під впливом певних подій або при його

<sup>1</sup> Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Аналогічного висновку доходять й інші науковці. Так, О. Ю. Малинова зазначає, що головною особливістю ЄС є те, що країни як «старої», так і «нової» Європи мають імперський досвід. Якщо більшість країн «старої» Європи свого часу були центрами колоніальних імперій і відповідно мають досвід створення імперій і панування в них, то країни Східної Європи були провінціями континентальних імперій, а отже, в їх суспільній свідомості значне місце посідають ідеї боротьби за незалежність (Малинова, О. Ю. Имперский опыт: прошлое или будущее Европейского Союза [Текст] / О. Ю. Малинова // Россия и современный мир. – М., 2005. – № 1 (46). – С. 66). Ця неоднорідність підходів до імперських практик континентальних імперій, принаймні у внутрішній політиці, закономірно стає на заваді перетворенню Європейського Союзу на загальноєвропейську імперію (див. також: Тойнби, А. Дж. Постигание истории [Текст] : пер. с англ. / А. Дж. Тойнби. – М. : Прогресс, 1991. – С. 489).

<sup>3</sup> Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 38.

переході від однієї соціальної групи до іншої, але при цьому форма викладення міфу завжди передбачатиме викладення певних істин. Ідея про місію об'єднаної Європи не нова: Європа завжди позиціонувала себе як безумовна цінність, гідна того, щоб її як фінікійську принцесу викрав Зевс. Наслідком втрати контролю з боку Католицької церкви над світською владою стала лише заміна релігійного характеру міфу на політичний. Така зміна обумовила потребу в тому, щоб політичний міф набув достатнього авторитету і парадигматичної цінності «як одночасно модель реальності та зразок для неї в очах тих, хто в неї вірить». К. Флад зазначає, що на відміну від сакрального політичний міф являє собою політично марковану розповідь, яка несе в собі відбиток прийнятих припущень, цінностей, завдань, що прийняті за основу певною ідеологією чи системою споріднених ідеологій і тим самим містить явний чи прихований заклик зайняти певну ідеологічну позицію<sup>1</sup>.

Якщо імперське завдання чітко не формулюється, то передбачається, що під нею розуміється розширення імперії. Справедливість цього висновку підтверджується ситуацією з Європейським Союзом, який еволюціонує в напрямі до традиційної (територіальної) імперії. Позбавлений чітко вираженої верховної влади, він відповідно не може поставити і розв'язати жодного змістовного завдання, окрім розширення. При цьому настанова на територіальне розширення, що одного разу виникла у очільників інтеграційного процесу, завдяки успіху перших експансістських кроків, через які до Європейських співтовариств приєдналися Велика Британія, Ірландія і Данія, привела до утворення стабільного стереотипу. Однак стратегія постійного розширення, зазначає О. Григор'єв, породжує серйозні внутрішні проблеми. Подальше просування кордонів ЄС на схід і південь, передусім на Балканах, може стати для ЄС доленосним, спровокувавши нову хвилю «національних відроджень» у самій Західній Європі, ознаки чого вже сьогодні можна спостерігати. Разом з тим, якщо Європейський Союз припинить розширюватися і при цьому не буде проголошене нове змістовне завдання, він буде приречений у кращому випадку на розпад на держави, що його утворили, а за несприятливих обставин, враховуючи високий ступінь регіоналізації Європи і наявність сепаратистських утворень, – розпадеться на численні нестійкі постімперські утворення<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Флад, К. Политический миф: теоретическое исследование [Текст] / К. Флад ; пер. с англ. А. Г. Георгиева. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – С. 40–41.

<sup>2</sup> Григорьев, О. Довелось в империи родиться [Электронный ресурс] / О. Григорьев. – Режим доступа: <http://worldcrisis.ru/crisis/158034>.

А. М. Малер зазначає, що характерною рисою європейської цивілізації є її принципова експансивність. Наголошуючи на експансії як ознаці імперії, слід водночас зазначити, що під могутнім впливом імперського міфу були, і при тому не поодинокі, випадки добровільного входження до складу імперії заради певного блага, наприклад громадянства. Рим досить вдало використовував інститут громадянства<sup>1</sup>, у необхідних випадках маніпулюючи ним, вимагаючи в обмін на його надання певної поведінки від претендентів на його отримання. Аналогічну політику проводить і Європейський Союз, який використовує як своєрідний міф свій імідж, який складається з декількох «міфів-спокусників». Бажання долучитись до цього образу, зазначає Х. С. Якименко, бажання стати одним із «співволодарів» цих «міфів» спонукає держави – сусіди ЄС добровільно відмовлятися від своїх суверенних прав і самим здійснювати «м'яку» десуверенізацію<sup>2</sup>. Дж. Най вважає, що імідж ЄС – це «м'яка сила», яка може бути не менш ефективною, аніж «жорстка сила» (збройні сили та методи жорсткого тиску), однак без негативних наслідків для того, хто цю силу використовує<sup>3</sup>.

Політика експансії закономірно впливає із усвідомлення власної правоти Союзу: якщо він знаходиться в Істині, а інші держави поза нею, то його природний обов'язок полягає в тому, щоб відкрити її іншим<sup>4</sup>. Ще з часів поділу християнства на православ'я і католицизм спостерігається

<sup>1</sup> Існували різні категорії громадянства, серед яких найпрестижнішим було римське.

<sup>2</sup> Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – С. 123–124.

<sup>3</sup> Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – С. 124. С. 1. Каспе звертає увагу на те, що імперська ідея часто використовується як компенсаторний механізм військової експансії, що забезпечує тривале існування імперської системи навіть за умови відсутності у неї очевидних позитивних підстав для претензії на вселенську місію (Каспé, С. Империи: генезис, структура, функции [Текст] / С. Каспé // Полит. исследования. – 1997. – № 5. – С. 42).

<sup>4</sup> Невипадково Європейський Союз інколи характеризують як імперію, яка заснована на місіонерських принципах цивілізаційної переваги. Бачення цивілізаційної місії ЄС значною мірою сформоване під впливом імперської ідеї Франції («Старша дочка Церкви, батьківщина Просвітництва, колыска революції і прав людини, Франція прагне, перевершуючи свої кордони, накласти свою печатку на Європу, нести своє світло світу, проповідувати, колонізувати, далеко нести свій прапор, свою концепцію свободи... так і французькі ліві сили бажують звільняти, наставляти, емансипувати. У них свій особливий проект: вони хочуть вірити, що саме вони в своїх лавах є носіями прогресу»), реалізувати яку у другій половині ХХ ст. вона самотужки вже не могла, а тому доклала максимум зусиль, аби перетворити її на месіанську ідею Європейського Союзу (Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 32). Визнання такої місії за ЄС відбулося при укладанні Лаакенської декларації, в якій зазначено: об'єднана Європа, що є лідером нового світового порядку, здатна відігравати стабілізуючу роль у світовому масштабі і бути орієнтиром для розвитку багатьом країнам і народам.

отождоження понять «Європа» і «Захід». Здійснення такого отождоження породило міф про неєвропейську сутність східнослов'янських народів, і передусім Росії. Як наслідок, все, що розташовувалося на південь і схід від Західної Європи, – це території й народи, які слід долучити до цивілізаційних стандартів відповідно до європейської Ідеї в її сучасній секулярно-ліберальній інтерпретації. Реалізація такого завдання впливає із уявлення про відповідальність Союзу як перед народами, що входять до його складу, так і перед народами, що межують з ним, як і перед усім світом<sup>1</sup>. Таким чином, міф відіграє важливу роль у підтриманні у людей відчуття спорідненості, сприяючи збереженню або руйнації соціальних груп, визначаючи межі між ними<sup>2</sup>.

3. Від національної держави імперія відрізняється територією: принципова безмежність є особливістю імперії, на противагу державі, однією з ознак якої є принцип територіальності. Імперія не може вести себе нейтрально стосовно держав, що входять до сфери її впливу. Головний акцент у політиці розширення (але цей висновок безпосередньо стосується і Європейського Союзу) вона робить на принципі включення і поглинання сусідніх народів<sup>3</sup> (мета цієї політики полягає в інтеграції багатьох етнокультурних груп у велике політичне співтовариство, у межах якого за їх членами визнається право зберігати свою специфічну ідентичність)<sup>4</sup>, оскільки добровільне прийняття

<sup>1</sup> Європейський Союз у своїх відносинах з рештою світу стверджує і просуває свої цінності і інтереси (ст. 3 ДЕС) (див.: *Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]*. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 172). Цю ідею він перейняв з імперського досвіду, де політика розширення її меж перебуває у тісному зв'язку з реалізацією певної місії (Marriott, J. *The conception of Empire: how it has moulded history [Text]* / J. Marriott // *Universal history of the world*. – V.1. L., 1927. – P. 309; Кнабе, Г. С. *Материалы к лекциям по общей теории культуры и культуре античного Рима [Текст]* / Г. С. Кнабе. – М.: Изд-во «Индрик», 1994. – С. 265–266).

<sup>2</sup> Флад, К. *Политический миф: теоретическое исследование [Текст]* / К. Флад; пер. с англ. А. Г. Георгиева. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – С. 35.

<sup>3</sup> Добровільне входження до імперій демонструють, як правило, ті народи, які перебувають на нижчій сходинці розвитку, ніж ті, що виступають ядром імперії.

<sup>4</sup> Право на самоврядування дає змогу таким народам зберігати і навіть розвивати власну культуру і політичні традиції. З метою створення і утримання політичної єдності утворення Європейський Союз активно використовує практику, що властива федеративним державам, яка полягає не у витискуванні етнічних, культурних і лінгвістичних відмінностей (асиміляцію), а в їх збереженні (ст. 3 ДЕС). Така політика дозволяє інтегрувати в кожний момент часу нові співтовариства до Союзу, звертаючись до економічних і політичних потреб та їх задовольняючи через політичне представництво у союзних владних структурах і надання економічної допомоги. Таким чином, Європейський Союз задовольняє специфічні інтереси і потреби численних етнокультурних груп в Європі, одночасно забезпечуючи загальну політико-правову структуру і зв'язок, які об'єднують ці співтовариства в загальний для них Європейський Союз.

соціально-морального ідеалу, на якому вона будується, свідчить про виправданість претензій імперії на всесвітній характер, а імператора – на статус царя царів; принцип завоювання і експлуатації як такий не відкидається, але набуває другорядного значення<sup>1</sup>.

Про наявність у ЄС цієї ознаки свідчить таке. Союз поширює свою владу на величезну територію, яка хоча і складається з територій держав-членів, однак внутрішні кордони між ними відповідно до Шенгенських угод є прозорими. При цьому, прагнучи забезпечити систему просторової всезагальності своєї влади над усім «цивілізованим світом» (формально обмеженою територією географічного регіону<sup>2</sup>), він не бажає, а інколи не може<sup>3</sup> чітко обмежити просторові межі інтеграційного процесу і зон свого потенційного впливу<sup>4</sup>, внаслідок чого не визначені легітимні кордони розширення<sup>5</sup>.

Радикально універсалістський характер ціннісної системи ЄС обумовлює подолання звичайних бар'єрів територіальної експансії й отримання союзним простором якості безмежності. Провідні країни Західної Європи, зокрема Німеччина та Франція, на сучасному етапі не можуть дозволити собі реалізацію такої політики через звинувачення в імперіалізмі, тому вона здійснюється в рамках ЄС, що легітимізує її зміст, начебто позбавляючи експансіоністської сутності та надаючи додаткових можливостей: позиція, що висловлена від імені всього

<sup>1</sup> 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. 174; Алексеев, Н. Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи [Текст] / Н. Н. Алексеев // Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство / Н. Н. Алексеев. – М. : Аграф, 1998. – С. 411–412.

<sup>2</sup> Розмови про обмеження інтеграції межами Європи жодним чином не дозволяють визначити її просторові межі, оскільки існує доволі відмінне бачення того, що вважає Європою, навіть на рівні Ради Європи і ЄС.

<sup>3</sup> Так, просування кордонів ЄС на схід спонукало його «ядро» під тиском країн ЦСЄ, які зацікавлені в тому, щоб поставити собі на службу у відносинах зі своїми сусідами економічну і політичну могутність Союзу, розглянути нові вектори експансії.

<sup>4</sup> Політичні діалоги, економічна взаємодія та інституційне співробітництво з країнами, що розвиваються, перетворюють ЄС на «справжню імперію», яка здійснює зовнішню експансію на регіональній основі (Середземноморський басейн, Північна Африка і Близький Схід, Україна, Молдова, Білорусь, країни Закавказзя і навіть Середньої Азії), а не за інтересами. ЄС хвилює облаштування навколишньої території й запровадження над нею ефективного контролю, що виражається у створенні поясу добросусідства і поширенні на нього певної вигоди і переваг інтеграції.

<sup>5</sup> Кордони ЄС – це політичні й економічні кордони, лімітовані внутрішнім устроєм Союзу, митним контролем, правилами зовнішньої торгівлі тощо.

Союзу, додає їй більше ваги, довіри, переконливості і фінансових можливостей<sup>1</sup>.

Все ж у чому полягає головний сенс політики розширення? Могутність<sup>2</sup> – ось головна мета Європейського Союзу, який прагне конкурувати на рівних з іншими «імперськими» системами (США, Китай, Росія). М. Дефарж справедливо зазначає, що могутність не падає з неба, вона не є ні даром богів, ні знаком історичного покликання. Головна передумова могутності – це територія, а отже – населення, природні копалини, фінансові ресурси, можливість здійснювати зовнішньоекономічну експансію через торгівлю і інвестиції тощо<sup>3</sup>. Таким чином, політика розширення Союзом реалізується не як самоціль – вона передусім спрямована на те, щоб, отримуючи нові ринки збуту<sup>4</sup>, знизити залежність від експорту в США. Нові держави – члени ЄС (передусім країни ЦСЄ) – це «свіжа кров», що породила змагальний федералізм, який прискорює розвиток європейської економіки в цілому. При цьому важко не помітити, що в ЄС, як і в імперії<sup>5</sup>, досить чітко простежується

<sup>1</sup> Президент ФРН Х. Келер вимушений був піти у відставку після інтерв'ю, в якому висловив думку, що Німеччина, яка орієнтована на експортну торгівлю і залежна від експорту, має усвідомлювати, що в екстремній ситуації вона має вдатися до військового втручання для захисту своїх інтересів. Наприклад, забезпечити свободу торгових шляхів або ліквідувати нестабільність у певних регіонах, що здатна негативно позначитися на торгівлі, робочих місцях і прибутках (Президент Німеччини поддався критиці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bin.com.ua/news/foreign/world/101653-prezident-germanii-ushel-v-otstavku-posle.html>). Так, Франція, аби не дратувати своїх арабських партнерів, уникала критикувати політику Я. Арафата виключно від свого імені, перекладаючи відповідальність за критичні висловлювання на Європейський Союз.

<sup>2</sup> У загальному вигляді М. Дефарж визначає могутність через здатність контролювати своє міжнародне оточення і управляти ним. «Могутність, – зазначає він, – не є ані даністю, ані постійною якістю – це творчий процес, свого роду продукт взаємодії явищ і розрахунків, які в певний момент ставлять одну або декілька націй, одне або декілька суспільств у центр міжнародної гри» (Defarges Moreau Ph. La politique internationale [Text] / Ph. Moreau Defarges. – P. : Hachette, 1990. – P. 13, 16–17).

<sup>3</sup> Moreau, Defarges Pf. La politique internationale [Text] / Ph. Moreau Defarges. – P. : Hachette, 1990. – P. 14.

<sup>4</sup> Так, Д. К. Давлетшина зазначає, що інтеграція ФРН в європейські економічні структури була покликана компенсувати втрати, викликані поділом країни після Другої світової війни, що спричинило зменшення населення і матеріальних ресурсів, втрату економічного потенціалу східних областей. Європейська інтеграція дозволяла суттєво розширити можливості розвитку економіки через використання нових ринків як сировини, так і збуту продукції, передусім використовуючи колишні колонії Франції і Бельгії (Давлетшина, Д. К. Политика ФРГ в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Д. К. Давлетшина. – М., 2001. – С. 13).

<sup>5</sup> Аналіз цієї закономірності стосовно імперії див.: Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 67–68.

протиріччя: з одного боку, «ядро» Союзу де-факто здійснює «експлуатацію» нових держав-членів, яка полягає в недопущенні їх самостійного розвитку понад певну межу (певна відмінність у розвитку повинна залишатися – тільки за цієї умови «ядро» Союзу може зберігати статус «перших серед рівних», реалізуючи політику забезпечення своїх національних інтересів у вигляді загальноєвропейської політики), а з другого – він докладає певних зусиль для їх прогресивного розвитку (якщо б таке прагнення не мало місця, то важко було б розраховувати на добровільний вступ до об'єднання все нових членів; піднесення соціально-економічного розвитку новоприйнятих держав виступає матеріальним втіленням величі ЄС) заради того, щоб вони виступали економічним резервом розвитку інтеграційного об'єднання.

Як відомо, чим більш складним є об'єкт, тим більш нестабільним він буде, тим більше йому загрожує руйнація. Досвід формування складних міждержавних утворень ще з античних часів дозволяє сформулювати ряд узагальнюючих висновків. Передусім слід відзначити, що еволюція форми державного устрою не може дійти до природних меж свого розвитку в рамках рівноправного (рівностатусного) інтеграційного союзу. Склад міждержавного об'єднання завжди залежить від відносної культурної однорідності народів, що входять до нього. Народ держави-члена, що виступає в якості інтеграційного «ядра» союзу, може не допустити входження до нього в якості рівноправної складової «варварів», що може ускладнити в майбутньому функціонування об'єднання і зробити його нестійким утворенням<sup>1</sup>. Однак історія доводить, що в міждержавному союзі практично неможливо (насправді це принаймні в економічному плані ще й недоцільно) послідовно витримати принцип рівноправності, оскільки цьому заважає відмінність економічної і етно-політичної бази держав-членів. Тому міждержавне об'єднання – це, як правило, союз не рівних держав, що обумовлює його асиметричний характер і відповідно фактичний неоднаковий статус держав-членів. Разом з

<sup>1</sup> Т. П. Євсеєнко відмічає, що для менталітету греків було неможливо визнати «варварів» рівноправними «еллінам», внаслідок чого рамки Ахейського і Етолійського союзів були обмежені виключно миром грецьких полісів. Однак забезпечити стабільність цих рівноправних об'єднань було дуже важко. За винятком Ахейської, Етолійської і, можливо, Лікійської ліг стародавній історії невідомі інші приклади довготривалих ефективних полісних об'єднань, що створювалися на рівноправній основі. Євсеєнко, Т. П. Эволюция формы государственного устройства в античном мире [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Тимур Петрович Евсеенко. – Екатеринбург, 2005. – С. 400–401.

тим слід визнати, що фактична нерівність держав-членів є своєрідним цементуючим інтеграційне об'єднання моментом, що сприяє його життєздатності.

Цей висновок повною мірою стосується ЄС<sup>1</sup>. Союз, який символізує об'єднання Європи, сьогодні насправді демонструє процес внутрішньої диференціації на привілейоване «ядро» і «провінції»<sup>2</sup>. При цьому якщо «ядро» прагне посилити або принаймні зберегти свої позиції в Союзі, то «провінції» – змусити держави «ядра» рахуватися з собою, а в ідеалі – урівняти свої можливості з можливостями держав-гегемоністів. Ключовим у цьому протистоянні є питання розподілу голосів у Раді, яке найбільш повно ілюструє фактичну нерівність держав – членів ЄС. Як відомо, з політичних міркувань (фактична чисельність населення передбачає диференціацію кількості голосів<sup>3</sup>) голоси чотирьох найбільших країн (Німеччини, Франції, Великої Британії, Італії) були зрівняні, а представництво середніх і малих країн – свідомо завищено. При розробці Ніщцького договору Польща і Іспанія<sup>4</sup> домоглися схвалення механізму, за яким кількість їх голосів у Раді (по 27 голосів у кожній країні) майже зрівнялася з представництвом найбільших країн (по 29 голосів).

М. Г. Делягін констатує, що на сьогодні його головною проблемою є протиріччя між формально політичною рівністю його членів і різним рівнем їх економічного і культурного розвитку, що не дозволяє їх розглядати як дійсно рівноправних суб'єктів об'єднання. Надії на швидке «підтягування» нових членів до рівня лідерів виявилися безпідставними, як аналогічні сподівання керівництва ЄСРП. Подоланню існуючого

<sup>1</sup> Про ініціативи щодо реалізації концепції «Європи регіонів» див.: Яковюк, І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2004. – № 8. – С. 57–68.

<sup>2</sup> В імперії завжди існував центр і провінція: «провінція» – це не образа, а вказівка на існування певної самоврядної території, що зберігає неповторний образ.

<sup>3</sup> За даними Євростату за 2008 рік кількість населення становить: Німеччина – 82 млн 200,2 тис., Франція – 63 млн 779,1 тис., Велика Британія – 61 млн 270,3 тис., Італія – 59 млн 578,4 тис. (див.: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Community and certain related acts. March 2001; First demographic estimates for 2007 [Text] // Eurostat data in focus. Population and social conditions. – 2008. – № 3. – Р. 1).

<sup>4</sup> За даними Євростату за 2008 рік кількість населення становить: Іспанія – 45 млн 257,7 тис., Польща – 37 млн 996,2 тис. (див.: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Community and certain related acts. March 2001; First demographic estimates for 2007 [Text] // Eurostat data in focus. Population and social conditions. – 2008. – № 3. – Р. 1).



розриву заважає і сучасна економічна модель інтеграції. Президент Чехії В. Клаус із сумом визнав, що вступ його країни до ЄС перетворив її на об'єкт викачування грошей. По всій Східній Європі спостерігається одне й те саме: масове скуповування активів, у результаті чого західноєвропейські корпорації стають господарями не лише банківських систем, але й всієї економіки, а через неї – і політики країн ЦСЄ<sup>1</sup>. На його думку, розвинуті країни відносно як нових членів, так і країн, для яких запроваджено програму «Східне партнерство», діють за принципом «Візьміть наші стандарти, а ми отримаємо ваші ресурси і знищимо те, чим ви можете конкурувати з нами»<sup>2</sup>, що нагадує неоколоніальну модель співробітництва<sup>3</sup>. По суті, якщо враховувати той факт, що Європейський Союз на певному етапі розвитку почав використовувати імперські принципи функціонування, то цей висновок не буде здаватися дивним, адже обмін між центром і периферією завжди має нееквівалентний характер: ресурси, що було вкладено в первісний імпульс розширення, повинні компенсуватися за рахунок ресурсів периферії і при тому із надлишком, аби гарантувати наступний етап розширення<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> За допомогою економічних механізмів провідні держави ЄС домагаються контролю над іншими державами Союзу без застосування будь-якого явно вираженого втручання, нав'язуючи їм вигідну для себе певну конфігурацію господарських відносин і зв'язків, модель економічної системи. Внутрішні пріоритети і ціннісні орієнтири держав-гегемоністів накладають відбиток на всі сфери інтеграції.

<sup>2</sup> Делягин, М. Конец проекта. Европейский союз, похоже, уперся в свои границы [Електронний ресурс] / М. Делягин. – Режим доступу: [http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_225.html](http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post_225.html).

<sup>3</sup> Ю. Давыдов у результаті аналіз проблеми використання сили у міжнародних відносинах приходять до висновку, що на сучасному етапі розвитку держави активно використовують свою економічну міць, зовнішню торгівлю, інвестиції за кордоном, економічну присутність в інших країнах для створення певного, хоча зазвичай і неформального прив'язування інших держав до себе, впливу в своїх інтересах на їх внутрішню і зовнішню політику. «Зараз сила і міжнародний вплив засновані більшою мірою на розвиткові економіки і технологій, – стверджують Г. Кан і Б. Брюс-Бриггс. – Внутрішній економічний і технічний розвиток у поєднанні з міжнародною торгівлею і зовнішніми інвестиціями виявляється більш ефективним засобом досягнення національних цілей, ніж імперіалізм і агресія». Див.: Давыдов, Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений [Текст] / Ю. Давыдов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Том 2. – № 1 (4). Январь-апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/four/006.htm>.

<sup>4</sup> Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М.: РОССПЭН, 2001. – С. 45. Так, надання членства Великій Британії в організації було обумовлене зокрема тим, що цей крок відкривав внутрішній ринок і ринки заморських територій Британії для товарів з держав – членів СЕС, що було для країн Співтовариства значною торговельно-економічною перспективою. Аналогічна ситуація мала місце внаслідок прийняття рішення про вступ до ЄС й інших держав.

До зазначених факторів, що заважають формуванню дійсно єдиної Європи, додалася фінансова криза, яка як ніколи раніше чітко виявила поділ Європейського Союзу на держави чотирьох «сортів»: донори; невеликі розвинуті держави, що здатні самостійно забезпечити свої потреби; держави, що отримують значну допомогу, і слабо розвинуті держави, які не мають достатнього політичного впливу на отримання суттєвої допомоги. Все це, на думку М. Делягіна, означає крах основоположної ідеї побудови ЄС як однорідної, рівною мірою розвинутої і демократичної Європи<sup>1</sup>. Положення про просунуту співпрацю, яке юридично закріплено в установчих договорах, також може бути використане для виокремлення і легітимації «ядра» ЄС, що складатиметься з групи держав, які створять європейську федерацію і відповідно будуть відрізнятися за статусом від решти «неповноцінних» держав-членів.

Для стабільного існування внутрішньо напруженої системи необхідний захист від нестабільності на її кордонах. Політика територіального розширення ЄС за допомогою механізму адаптації країн-кандидатів до стандартів Союзу перетворилася на універсальний засіб вирішення цієї проблеми. Разом з тим висловлювання окремих очільників Союзу<sup>2</sup> щодо прийняття в члени об'єднання дає підстави обговорювати імовірність сценарію, коли Європа буде умовно поділена на центральну (Європейський Союз) і «периферійні Європи»<sup>3</sup>, які його оточують і виконують роль буфера, скажімо, між ЄС і Росією як двома

---

<sup>1</sup> Делягин, М. Конец проекта. Европейский союз, похоже, уперся в свои границы [Електронний ресурс] / М. Делягин. – Режим доступу: [http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_225.html](http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post_225.html).

<sup>2</sup> Наприкінці 80-х років голова Європейської комісії Ж. Делор висунув концепцію концентричних кіл, згідно з якою в центр європейського порядку ставиться «ядро» ЄС. Решта країн розглядається як концентричні кола, що опоясують Союз, і ранжуються залежно від місця розташування в них. Інший голова Європейської комісії Р. Проді заявив, що політика добросусідства передбачає, що навколо Європи на Сході і Заході буде існувати ряд країн, з якими ЄС з часом зможе мати усе спільне – економіку, торгівлю, культуру, тощо – за винятком наднаціональних інститутів. Європі потрібні кордони, а тому повинно бути чітко уявлення про те, де європейці хочуть добиватися створення об'єднаної Європи (Горюшин, А. Что будет с Европейским союзом к 2025 году? [Електронний ресурс] / А. Горюшин. – Режим доступу: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>).

<sup>3</sup> Зворотню стороною процесу розширення є якісна неоднорідність держав – членів ЄС. Тому попри всі заяви і положення установчих договорів існує не однакове ставлення держав-членів одна до одної (ставлення «старих» членів ЄС до країн ЦСЄ як до європейської периферії чи «агентів» США досі не подолане).

квазіімперіями<sup>1</sup>. Отже, з часом може виникнути, якщо вже не виникає, ситуація, коли навколо ЄС утвориться певна зона (фактично буферна) з держав, які будуть тісно прив'язані до Союзу, оскільки опиняться в межах створеного ним без їхньої участі правового, економічного, соціального, культурного та інформаційного поля, але при цьому опиняться в ролі не рівноправного суб'єкта формування спільної політики, а об'єкта, якому відводиться роль виконавця правил, прийнятих в Європейському Союзі. Тому не дивно, що вже на сучасному етапі розвитку окремі автори характеризують Молдову й Україну як периферійно-маргінальних суб'єктів, участь яких у коопераційних європейських проектах порівняно з державами – членами ЄС є незначною<sup>2</sup>.

4. Важливою ознакою імперії є влада і особливості володарювання<sup>3</sup>. На відміну від імперії обмеження влади інститутів ЄС чітко формалізоване і таке ж жорстке: влада Союзу не суверенна – його інститути наділяються нею національними урядами. Щоправда факт погодження держав-членів на обрання Європейського Парламенту безпосередньо населенням ЄС вказує на можливість легітимації наднаціональної влади безпосередньо народами об'єднаної Європи.

У Європейському Союзі, як і в імперії, діє загальне правило: у межах чітко експліцитного і прийнятого національними урядами (елітами) союзного завдання інститути ЄС можуть робити не лише те, що їм прямо дозволено установчими договорами, але й за мовчазної згоди держав-членів розширювати свої повноваження за допомогою Суду ЄС (у рамках доктрини домислюваних повноважень), використовуючи для здійснення управління широкий спектр інструментів, що є в їх розпорядженні. Якщо вони застосовують їх з метою, яка не впливає з такого завдання,

<sup>1</sup> Певне напруження між ЄС і Росією з приводу справ в Україні, Молдові, Білорусі, у країнах Закавказзя обумовлене конкуренцією між двома імперськими системами за ринки збуту, енергетичні ресурси. Ресурси, що вкладаються в політику розширення, мають компенсуватися за рахунок ресурсів і ринків збуту периферії. (Eisenstadt, S. N. *Les causes de la desintegration et de la chute des empires. Analyses sociologiques et analyses historiques* [Text] / S. N. Eisenstadt // Diogene. – 1961. – № 34. – P. 95–96).

<sup>2</sup> Щоправда, як «буфер» вказані країни, а також Грузія і Вірменія розглядаються і з боку іншого інтеграційного утворення, основу якого становлять Росія, Білорусь і Казахстан (Див.: Золотокрылин, О. В. *Компаративный анализ интеграционных процессов в европейском и постсоветском пространстве* [Текст] / О. В. Золотокрылин // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Науч. журн. – Т. 3. – № 3. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. – С. 35).

<sup>3</sup> Досить цікавий аналіз імперської влади проведено О. Григор'євим (Григорьев, О. Довелось в империи родиться [Електронний ресурс] / О. Григорьев. – Режим доступу: <http://worldcrisis.ru/crisis/158034>).

то незалежно від аргументації це буде сприйнято національними урядами, а за ними і суспільствами держав-учасниць як зловживання (чи навіть узурпація) владою.

Управління в ЄС здійснюється через прагматизацію ідеального союзного завдання, монополія на тлумачення якого належить інститутам міжурядового співробітництва, передусім Європейській раді, яка може його змінювати, не ставлячи під сумнів саму ідею інтеграції<sup>1</sup>. Оскільки союзне завдання має ідеальний характер (як таке завдання традиційно розглядається розширення ЄС або просування загальноєвропейських цінностей<sup>2</sup>), то його виконання не передбачає обговорення, однак

<sup>1</sup> Згідно зі ст. 15 ДЕС Європейська рада дає Союзу необхідні для його розвитку спонукальні імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири і пріоритети (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 179).

<sup>2</sup> У Договорі про Європейський Союз підкреслюється, що Союз заснований на цінностях, які є спільними для держав-членів (ст. 2), ставить метою сприяти своїм цінностям (п. 1 ст. 3) і у відносинах з рештою світу стверджує і просуває свої цінності й інтереси (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 170–172). З цього приводу виникає питання: членство в ЄС обумовлене бажанням держав долучитися до загальноєвропейських цінностей чи іншими, наприклад, прагматичними інтересами? Закономірно також постає питання: невже система цінностей, на якій були засновані Римська імперія або Священна Римська імперія германської нації, поступалися за універсальністю системи цінностей Європейського Союзу? Не потребує доведення той факт, що тривалий час у політичному й економічному плані обидві імперії були настільки вище за народи, що їх оточували, що порівняно з культурними цінностями обох імперій цінності народів-сусідів правомірно було називати лише побутом і звичаями. Обидві імперії дають нам приклад політико-правових утворень, що мали систему цінностей, які характеризувалися більш високим ступенем універсальності, ніж сучасний і перспективний Європейський Союз, – в іншому випадку його правова і політична культура не могли спиратися в своєму становленні і розвитку на культурну спадщину, зокрема, і цих імперій. Однак, попри наявність у вказаних імперіях системи універсальних цінностей, які вони також стверджували і просували, ці імперії загинули. Постає питання, а чи є Європейський Союз кінцевою, вищою сходинкою в історії розвитку Європи, або інакше кажучи: чи є ЄС спільнотою більш стійкою, ніж імперії, що раніше існували в Європі? Думається, що насправді життєва сила ЄС криється не стільки в наявності системи загальних цінностей, скільки в конкретних матеріальних очікуваннях кожного з членів Союзу, а також країн-кандидатів. А що відбудеться, коли конкретна фінансова допомога скоротиться або припиниться взагалі, або доведеться віддавати з власного бюджету більше, ніж отримувати, або переваги, які дає таке об'єднання, зникнуть? Чи зможе в цьому випадку система загальних цінностей Союзу утримати держави-члени в межах створеного об'єднання і чи збереже він у цьому випадку свою привабливість для держав-сусідів? Досвід колишніх імперій і СРСР дає досить підстав, аби ставити під сумнів збереження цілісності Європейського Союзу в цьому разі. Поведінка держав – членів ЄС під час нинішньої фінансової кризи дає додаткові підстави для такого висновку.

потребує прагматизації (визначення того, хто і що повинен робити, як його дії будуть оцінюватися) у кожний момент часу. При цьому не менш важливого значення набуває формування і підтримка образу союзної влади як такої, що цю ідею ефективно реалізує, що легітимізує її як в очах держав-членів, так і народів об'єднаної Європи.

Подібно до імперій наднаціональна влада Союзу не може ставити перед собою завдання, що впливають з потреб внутрішнього життя населення держав-членів хоча б тому, що в неї немає інструментів, за допомогою яких ці потреби вона могла б виявити і структурувати відповідно до їх пріоритетів. Утім, саме населення ЄС нічого подібного і не вимагає від неї. Зворотню стороною відносин влади – населення в ЄС є те, що населення Союзу за власним почином ніколи не буде посягати на наднаціональну владу, стосовно організації і функціонування якої у нього доволі примарні уявлення. Якщо громадян ЄС щось не влаштовує, то вони шукають і знаходять винних серед національних урядів, які, на їх думку, здійснюють безпосередню владу, а отже, і несуть повну відповідальність за стан справ у суспільстві<sup>1</sup>. Відповідно населення здійснює тиск на національні уряди і якщо такий тиск виявиться доволі потужним, призводячи до розколу національної еліти, то в цьому випадку вже національні уряди за своєю ініціативою можуть піднімати питання про необхідність удосконалення організації наднаціональної влади і підвищення її ефективності<sup>2</sup>. Саме така ситуація спостерігається нині у зв'язку з фінансовою кризою<sup>3</sup>, яка спонукала національні уряди вдатися до обговорення можливості подальшого підвищення відповідальності держав-членів за порушення ними покладених на них установчими договорами обов'язків; запровадження «економічного уряду ЄС»; позбавлення держави, що порушує граничні норми бюджетного дефіциту, права голосу в Раді та блокування для них союзних субвенцій; обов'язкове проведення експертизи національних бюджетів Європейським центральним банком або незалежними експертами та інших ініціатив тощо. У випадку реалізації цих вимог ФРН можна буде говорити про отримання Європейським Союзом вагомих важелів політичного

<sup>1</sup> Отож, в Європейському Союзі має місце відчуження наднаціональної влади від населення, яке не вважає її своєю.

<sup>2</sup> У Європейському Союзі рейтинг наднаціональної влади визначається не ставленням до неї громадян ЄС, а ступенем довіри національних урядів, які вже формують у суспільстві уявлення про неї.

<sup>3</sup> Аналіз впливу фінансової кризи на Європейський Союз див.: Буторина, О. Афинский краш-тест [Текст] / О. Буторина // Россия в глобальной политике. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalaffairs.ru/number/Afinskii-krash-test-14861>.

контролю над державами-членами і черговий крок на шляху перетворення ЄС з дещо аморфного об'єднання у повноцінну імперію.

У питанні організації влади в ЄС залежність наднаціонального рівня влади від національного простежується більш чітко, аніж в імперії, а тому управління, здійснюване Союзом, полягає передусім у забезпеченні лояльності з боку національних урядів<sup>1</sup> і якщо не управління ними, то принаймні недопущення з їх боку проведення антиінтеграційної політики, що ставить під сумнів саме існування Європейського Союзу. У цьому плані запровадження прямих виборів до Європейського Парламенту було важливим кроком в утвердженні легітимності одного з наднаціональних інститутів влади ЄС, яку він отримав не від національних урядів, а безпосередньо від народів Союзу.

Для влади ЄС, як і для імперської влади, важливо, аби реалізація союзного завдання була організована таким чином, щоб вона зачіпала населення лише тією мірою, якою єдність і ступінь мобілізації національних еліт дозволяє витримати зворотний тиск населення<sup>2</sup>. О. Григор'єв справедливо зазначає, що не існує такої ідеї, на реалізацію якої тривалий час можна було б мобілізувати населення імперії<sup>3</sup>. Цей висновок рівною мірою стосується і Європейського Союзу. Необхідність постійної зміни напрямів прагматизації союзного завдання пов'язана саме з цією обставиною. Чим довше відпрацьовується один напрям інтеграції, тим більше тиск на населення, і тим менше солідарності національних урядів (під такі напрями кожен раз вибудовується і замикається конфігурація тих держав, які зацікавлені в ньому, в той час як інші держави-члени залишаються в стороні<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> На відміну від губернаторів імперських провінцій, які лише за певних обставин могли отожднювати себе з населенням підпорядкованої їм території, національні уряди завжди уособлюють себе з населенням, яке є джерелом їхньої суверенної влади.

<sup>2</sup> Справедливість цього твердження підтверджує негативне голосування населення Франції, Нідерландів на референдумі з ратифікації Конституції для Європи і Ірландії під час ратифікації Лісабонських договорів.

<sup>3</sup> Винятком з цього правила є та частина суспільства, яка живе національно-державницькими ілюзіями, однак вона завжди становить абсолютну меншість суспільства.

<sup>4</sup> Справедливість цього твердження засвідчує ситуація із запровадженням єдиної валюти (як відомо, Велика Британія і Данія не увійшли до єврозони) та формуванням соціальної політики ЄС (Велика Британія, а під її прикриттям й деякі інші держави, послідовно виступала проти формування європейського соціального простору (більш детально див.: Гурина, М. В. Участие Великобритании и Франции в реализации социальной политики ЕС в 1972–2007 гг. [Текст] / М. В. Гурина // Журнал международного права и международных отношений. Минск. – 2008. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1455&Itemid=215](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1455&Itemid=215)).

Європейський Союз належить до соціальних систем, в яких процес зростання масштабів, ускладнення внутрішньої структури і збільшення обсягів матеріальних і енергетичних ресурсів, що контролюється, взаємно обумовлені і посилюють дію один одного, визначаючи вектор соціальних змін<sup>1</sup>. Таким чином поступова еволюція інституційної системи, посилення наднаціональних начал в організації і здійсненні влади є прямим наслідком поширення і поглиблення інтеграції. Централізація влади в Європейському Союзі здійснюється повільно, але невпинно. Так, порівняно з існуючою на час створення Європейських співтовариств системою інститутів справжнім проривом виглядає обрання Європейського Парламенту безпосередньо населенням держав-членів і наближення його повноважень до повноважень національних парламентів; запровадження посади Президента ЄС<sup>2</sup> (і верховного представника Союзу із зовнішньої політики і безпеки; застосування процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів зі значного кола питань тощо<sup>3</sup>. Крім того, слід вказати на практику послідовного делегування інститутам ЄС права реалізації багатьох ключових суверенних прав

<sup>1</sup> Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 38.

<sup>2</sup> Після запровадження посади Президента ЄС додалася ще одна риса, яка формально робить Союз схожим на імперію, де імператор мав статус царя-царів. Безумовно, сьогодні в руках Президента ЄС зосереджені незначні повноваження, як і саму посаду займає не досить впливовий політик. Цей парадокс можна пояснити лише позицією керівників Франції, Німеччини, Великої Британії, які не бажають опинитися в тіні сильного політика і позбутися права визначати політику ЄС. Однак прецедент виник і сьогодні навряд чи хтось візьметься запевняти, що Президент ЄС завжди буде виконувати лише представницькі функції – історія з еволюцією правового статусу Європейського парламенту засвідчує, наскільки легковажними можуть виявитися такі сподівання. Проте головне навіть не те, наскільки важливі повноваження зосереджені в руках Президента ЄС, скільки той факт, що президенти і голови національних урядів вже позбавлені можливості діяти повністю автономно. Часи, коли Президент Франції Ш. де Голль міг одноособово спровокувати кризу всього об'єднання, паралізувавши його роботу (так звана «Криза пухлого крісла» (червень 1965 – лютий 1966)) давно минули. Сьогодні, зазначає Ж.-Ф. Грібінські, Європейський Союз, який поступово концентрує в своїх руках все більше повноважень, дедалі більше постає як примусова структура (*structure contraignante*) і жоден керівник держави-члена не може нехтувати цією реальністю (Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 125).

<sup>3</sup> В умовах фінансової кризи, яка створила проблеми для функціонування Союзу і підірвала його авторитет, відбувається активне обговорення ідеї створення «економічного уряду» Європейського Союзу.

держав-членів<sup>1</sup>, що в підсумку повільно, але невпинно зміцнює наднаціональний рівень влади.

Характеризуючи специфіку володарювання в ЄС, слід вказати на таку особливість. Європейський Союз реалізує концепцію могутності, що передбачає, по-перше, формування могутності ЄС, побудоване на взаємозалежності держав-членів, що дозволяє акумулювати значний потенціал, який робить Союз конкурентоздатним на світовій арені<sup>2</sup>, по-друге, прагнення і здатність контролювати правила гри не в усіх, а лише в деяких ключових сферах, що відрізняє її від Римської імперії або сучасних США, і, по-третє, використання не «hard power» («жорсткої» сили) – здатності до примушення, що обумовлене військовою і економічною міццю, а такої властивості, як «soft power» («м'якої» могутності), що виникає у зв'язку із привабливістю (славою)<sup>3</sup> і дозволяє йому вибудовувати ситуацію таким чином, щоб інші країни робили свій свідомий і добровільний вибір або визначали свої інтереси відповідно до власних інтересів Союзу.

5. Важливою ознакою як імперії, так і Європейського Союзу є проведення політики універсалізму. Основна загроза європейській стабільності і глобальній конкурентоздатності криється всередині

<sup>1</sup> Більш детально див.: Яковюк, І. В. Особливості впливу наднаціональної організації на державний суверенітет країн-кандидатів та країн-сусідів (на прикладі Європейського Союзу) [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук. – 2010. – № 3. – С. 19–31.

<sup>2</sup> П. Боніфас із цього приводу зазначає, що взаємозалежність дозволяє використовувати могутність одних для посилення власної могутності. При цьому держави не відмовляються від власної могутності, не підмінюють власні інтереси спільними, а лише вдаються до боротьби за національні інтереси іншими способами, тобто демонструють приховану стратегію досягнення могутності (Boniface, P. La France, est-elle encore une grande puissance [Text] / P. Boniface. – P. : Presses de Sciences Po, 1998. – P. 43, 50).

<sup>3</sup> Європа в цілому підкорює навколишні народи своїми «м'якими» ресурсами. Так, Франція займає перше місце за кількістю Нобелівських премій у галузі літератури; Велика Британія – на першому, а Німеччина – на другому місці в списку країн, де прагнуть знайти притулок біженці й емігранти; Франція, Німеччина, Італія і Велика Британія випереджають США за середньою тривалістю життя своїх громадян; майже всі європейські країни спрямовують на допомогу країнам, що розвиваються, більшу частку свого ВВП, аніж США; хоча Велика Британія і Франція суттєво менше Америки, однак витрачають на публічну дипломатію майже стільки ж коштів, що і США. Важливим показником посилення «м'якої» могутності ЄС слід вважати зростаючу популярність точки зору, згідно з якою Союз виступає позитивною силою у вирішенні глобальних проблем (більш детально див.: Най, Дж. «Мякая» сила и американско-европейские отношения [Електронний ресурс] / Дж. Най. – Режим доступу: <http://polite.com.ua/library/3967-.html>; Давыдов, Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений [Текст] / Ю. Давыдов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2. – № 1 (4). Январь-апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/four/006.htm>).



об'єднання – це політична і соціально-економічна неоднорідність і розвиток націоналізму як політичної ідеології.

Рішення про переведення в практичну площину формування у громадян своїх країн відчуття загальноєвропейської ідентичності, громадянської єдності європейців, що базується на відчутті ними своєї приналежності до єдиного європейського дому, було прийняте у 1984 р. на саміті у Фонтенбло. Відбулося усвідомлення того, що утвердження такої ідентичності є необхідною умовою забезпечення політичної єдності об'єднаної Європи і запорукою успіху всього інтеграційного проекту. Функціонування наднаціонального за своєю правовою природою Європейського Союзу потребує формування загальноєвропейської ідентичності, оскільки самовідчуття (самоусвідомлення) народів Європи є квінтесенцією нової політичної системи, яка не лише дозволяє певною мірою маніпулювати національною владою, але й мобілізує значні матеріальні і духовні ресурси для саморегулювання наднаціонального правопорядку. Слід визнати, що така ідентичність не впливає ані з історії, ані з інтеграції. У цих умовах універсалізм був необхідною умовою виходу за межі національної свідомості, застарілих національних конфліктів, якими пронизана європейська історія. Створення нової ідентичності не вступило в конфлікт з усталеними, національними ідентичностями, оскільки не було прагнення замінити останні на «пост-національний космополітизм». Європейська ідентичність формувалася як позанаціональна, така, що заснована на цінностях правової держави і громадянського суспільства. Це, однак, не означає, що процес її формування відбувається легко – ЄС складається з ряду відмінних один від одного субрегіонів і національних просторів, взаємодія яких становить безпосередньо інтеграційний процес<sup>1</sup>. Невтішна тенденція

<sup>1</sup> У 1994 році лише 7 % від загального числа опитаних громадян ЄС ототожнювали себе передусім як «європейці» (33 % як громадяни своєї країни), в 2004 р. їх кількість суттєво знизилася і становила лише 3 % (відчуття національної ідентичності, навпаки, зросло до 41 %). Для значної частини пересічних європейців, зазначає Г. Вайнштейн, переваги європейської інтеграції далеко не очевидні. За даними соціологічного опитування у 2004 р. лише 53 % опитаних вважало, що членство в ЄС принесло користь їх країні, тоді як 34 % вважало, що, навпаки, воно завдало шкоди. Дані опитування 2008 р. свідчать, що ці показники залишилися майже без змін (лише 54 % опитаних вважає, що членство в ЄС корисне для їх країни) (Більш детально про проблему становлення в ЄС загальноєвропейської ідентичності див.: Вайнштейн, Г. Европейская идентичность. Возникающая реальность или фантом? [Електронний ресурс] / Г. Вайнштейн. – Режим доступу: <http://www.politcom.ru/8315.html>; Александрова, Н. В. К вопросу о формировании европейской идентичности [Текст] / Н. В. Александрова // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Научный журнал. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. – Т. 4. – № 3. – С. 272–285).

у сфері формування європейської ідентичності спонукала до її корекції: на сьогодні мова йде про формування у громадян ЄС відчуття «подвійної» ідентичності, що поєднує в собі одночасно відчуття приналежності і до своєї країни, і до Європи в цілому.

Універсалізм вмонтований у концепцію спільного блага, що реалізується Союзом. Без цього важко забезпечити єдність багатонаціонального і багатоконфесійного об'єднання, яке включає численні соціальні групи часто з достатньо відмінними інтересами, через що потенціал конфлікту в ЄС досить важко врівноважується потенціалом спільних цінностей. Пошук інструментів уніфікації, яка проводиться в умовах проголошеної політики збереження національної різноманітності<sup>1</sup>, змушує як керівництво ЄС, так і національних урядів шукати прийнятні для сучасного стану інтеграції засоби. Якщо в імперії такими традиційними інструментами виступали армія, освіта, уніфіковане право, гармонізований спосіб життя і типи споживання, тоді як ефективність використання з цією метою релігії, грошей, політичних церемоній, почесних відзнак тощо ставилася під сумнів<sup>2</sup>, то в Європейському Союзі основними засобами уніфікації виступає право, єдина валюта (євро), союзне громадянство, загальноєвропейські символи (прапор, гімн, девіз), юридична освіта, а від використання з цією метою релігії, мови, освіти в цілому, армії Союз ухиляється.

Залежно від сфери суспільного життя політики універсалізму має різний прояв: гармонізація, координація діяльності, узгодження тощо. При цьому головним інструментом уніфікації виступає право ЄС<sup>3</sup>, якому

<sup>1</sup> Європейський Союз і держави-члени традиційно в установчих договорах особливо наголошують на тому, що в інтеграційному об'єднанні поважається і гарантується національна різноманітність. Як відомо, офіційним девізом ЄС є «Єдність у багатоманітності». У Договорі про Європейський Союз підкреслено, що Союз поважає багатство своєї культурної і мовної різноманітності, піклується про збереження і розвиток європейської культурної спадщини (п. 3 ст. 3), він поважає національну індивідуальність держав-членів і дотримується їх рівності (п. 2 ст. 5) (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 171–172).

<sup>2</sup> Lagroye, J. A propos du «concept d'Empire» [Text] / J. Lagroye // Droit, institutions et systèmes politiques en hommage a M. Duverger. – P.: PUF, 1987. – P. 640–641.

<sup>3</sup> Суттєвий вплив на розширення компетенції Союзу здійснює концепція правового зближення національного законодавства держав-членів. Можливості і межі такого впливу важко передбачити, якщо взяти до уваги, що існує практика включення в текст установчих договорів статей, які закріплюють додаткові (резервні) повноваження Союзу, що дозволяє ЄС здійснювати зближення законодавства з будь-яких питань, необхідних для нормального функціонування певної сфери суспільного життя, за винятком окремих питань, передбачених цими ж договорами.

надано властивості прямої дії й верховенства над національним правом держав-членів. Враховуючи роль права в побудові об'єднаної Європи, окремі автори навіть характеризують ЄС як «нормативну» імперію<sup>1</sup>.

Не менш важливе місце у формуванні європейської ідентичності відведено політиці уніфікації у фінансовій сфері. Сьогодні пророчим виглядає висловлювання Жана Монне: «Європа буде створена валютою або ж ніколи не буде створена»<sup>2</sup>. К. В. Кемаєв у свою чергу зазначає, що Європейський Союз застосовує як інструментарій в боротьбі за відродження домінуючої ролі Європи на світовій арені саме валютно-фінансову складову. Після появи спільної валюти доля європейської політичної еліти стала значною мірою залежати від успіху «проекту євро». Тому вони приділяють велике значення не економічним і фінансовим перевагам євро відносно старих еквівалентів, а можливості його використання як фактора фінансово-політичного тиску, внутрішньої консолідації, формування сприятливого оточення, культурної експансії на зовні і – за рахунок вищезазначеного – конструювання особливої загальноєвропейської ідентичності, що відроджує забуті імперські амбіції<sup>3</sup>.

Не викликає сумнівів, що сьогодні євро як валюта ЄС виступає найбільш наочним втіленням політики ідентичності. Слід підкреслити, що іконографія загальноєвропейської валюти фактично автоматично закріплює за ЄС виключне право на тотальну самоідентифікацію з Європою. Якщо ця тенденція отримає розвиток і в інших сферах ідентифікації ЄС, то слід визнати, що протягом короткого часу спроби європейських країн, що опинилися за межами ЄС, вказати на своє європейське коріння будуть розглядатися як девіантні, тобто такі, що відхиляються від загальноприйнятих норм і цінностей. У цьому сенсі, до речі, Захід, спадкоємцем якого сьогодні виступає ЄС, здійснив своєрідне «викрадення Європи», як мінімум, у половини її населення<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Карасев, В. Россия – Украина – ЕС: опыт «перевернутого соседства» [Електронний ресурс] / В. Карасев. – Режим доступу: <http://www.kreml.org/opinions/79141033>.

<sup>2</sup> Забарко, Б. Важливий крок в зміцненні європейської інтеграції [Текст] / Б. Забарко // Дзеркало тижня / гроші. – 1998. – 11–17 апр. (№ 15 (184)).

<sup>3</sup> Кемаєв, К. В. Процесс формирования общеевропейской идентичности: политика валютно-финансового регулирования, механизмы политико-экономической трансформации, технологии стратегического моделирования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Константин Валерьевич Кемаев. – Н. Новгород, 2007. – С. 4–5.

<sup>4</sup> Малер, А. М. Европейская миссия России [Електронний ресурс] / А. М. Малер. – Режим доступу: <http://www.km.ru/strategy/index.asp?data=08.10.2007%208:00:00&archive=on>. З цього приводу слід визнати, що ЄС тому розцінюється як найпопулярніша й успішніша в історії імперія, бо вона не панує, а дисциплінує.

Враховуючи значення єдиної валюти у становленні європейської ідентичності, можна говорити про зростання політичного впливу Європейського центрального банку в утвердженні наднаціональних засад Європейського Союзу. Стратегія ЄЦБ полягає в поступовому розширенні єврозони як головного показника приналежності до ЄС, а відповідно і до Європи. У контексті цієї політики країни ЦСЄ будуть обов'язково залучені до єврозони, навіть якщо це не відповідатиме вимогам економічної доцільності, оскільки в іншому випадку виникне альтернативна модель розвитку частини держав – членів ЄС, що створить дисбаланс інтеграційних процесів і відповідно поставить під сумнів успішність проекту «євро».

Безумовно, відповідність здійснюваної Європейським Союзом політики загальноєвропейським інтересам необхідна як у сферах уніфікації, так і сферах відповідальності національних урядів (внаслідок поглиблення інтеграції і так званого «ефекту переливу»<sup>1</sup> обсяг таких сфер постійно скорочується), на що прямо вказує ст. 7 Договору про функціонування ЄС<sup>2</sup>. Історія свідчить, що успіх у цьому процесі значною мірою залежить від позиції національних урядів, які, як свого часу і місцеві еліти в імперії, легше погоджуються виступати трансляторами союзної політики в тому випадку, коли існує можливість поповнення союзної еліти за рахунок національної. Комплектування союзної еліти (бюрократії) з представників національних еліт виступає додатковим засобом підтримання стабільності й життєздатності наднаціонального об'єднання за рахунок додаткового розширення спектра політичних тактик і стратегій. Делегуючи наднаціональній владі свої суверенні повноваження, національні уряди тим самим надають їм додаткової стійкості як у відносинах з керівництвом великих держав, передусім США, Китаю, Японії і Росії, так і з громадянами ЄС.

---

<sup>1</sup> Відповідно до «ефекту переливу» рішення, що приймаються Європейським Союзом, набувають характеру ланцюгової реакції: більш ранні рішення переливаються у нові функціональні контексти, втягуючи у сферу відповідальності ЄС усе нові сфери, вимагаючи розширення міжбюрократичних контактів і консультацій як по вертикалі (інститути ЄС – національні уряди), так і по горизонталі (міжінституційні і міждержавні зв'язки), що породжує власну логіку, яка сприяє схваленню подальших рішень.

<sup>2</sup> Стаття 7 Договору вимагає, аби Союз піклувався про узгодженість між різними напрямками своєї політики і діяльності з урахуванням усієї сукупності своїх цілей і відповідно до принципу наділення компетенцією (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 217).

Згідно із соціологічними опитуваннями<sup>1</sup> національна еліта значно більшою мірою асоціює себе з Європейським Союзом, аніж пересічні громадяни. Це не означає, що переважна більшість населення країн, що входять до складу ЄС, не охоплена політикою уніфікації. Ефективне функціонування національних урядів, що поєднується із процесом поступового нарощування владного потенціалу на рівні інститутів ЄС, дозволяє сконцентрувати процес уніфікації в ключових з політичної і економічної точки зору сферах суспільного життя, реально знизити в них рівень культурної і ментальної гетерогенності до прийнятного рівня і при цьому гарантувати збереження традиційних стереотипів у тих сегментах, уніфікація яких не обов'язкова з точки зору підтримання функціональності наднаціональної системи (культура, освіта, мова, система соціального захисту тощо), більш того, її проведення несе в собі загрозу інтеграційному проекту.

6. Важливою ознакою імперії є її здатність виконувати функцію незалежного і неупередженого арбітра, що дає змогу досягати мирного вирішення конфліктів між різними етносами, соціальними групами або територіями, забезпечує інтеграцію гетерогенного в етнокультурному, соціально-економічному, політичному і правовому відношенні простору в єдиний соціальний організм<sup>2</sup>. Досить поширеною є думка, що політичний режим традиційних імперій – це толерантний режим<sup>3</sup>, незалежно від того, чи терпимо ставляться один до одного члени різноманітних утворень і груп, що входять до його складу<sup>4</sup>. Обґрунтованість цього висновку розглянемо на прикладі ЄС. Союз здатний виступати гарантом безпеки для народів, що входять до його складу. Мова йде про таке: по-перше, механізм функціонування ЄС побудований на принципах, які забезпечують попередження конфлікту або його розв'язання на ранніх стадіях виникнення (наочним доказом цього є той факт, що споконвічні вороги Франція і Німеччина, які і на сучасному етапі розвитку мають часто досить відмінні погляди і національні інтереси, однак понад п'ятдесят

<sup>1</sup> Александрова, Н. В. К вопросу о формировании европейской идентичности [Текст] / Н. В. Александрова // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Научный журнал. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. – Т. 4. – № 3. – С. 272–285.

<sup>2</sup> Хоч як це не дивно, але в імперії зайва жорстокість у поводженні з народами, які вона поглинула, це рідкість. Імперія прагне уникати цього, оскільки така жорстокість може перешкодити подальшій експансії, а отже, як метод управління вона не функціональна.

<sup>3</sup> Так, однією з особливостей традиційної імперії є те, що, як правило, не здійснюється політика асиміляції народів, які включаються до її складу, створюються умови для збереження ними своєї етнокультурної особливості.

<sup>4</sup> Уолцер, М. О терпимості [Текст] / М. О. Уолцер. – М. : Идея-Пресс, 2000. – С. 29–30, 65–67.

років виступають локомотивом інтеграційного процесу); по-друге, політична і економічна могутність Союзу є гарантією для народів, що добровільно входять до його складу, від агресії з боку інших держав (як відомо, цей фактор був одним із головних для країн Східної Європи, які шукали захисту від Росії, яка, на їх думку, ніколи не позбудеться імперської сутності, а отже, становить загрозу їх незалежності); по-третє, здійснення Європейським Союзом економічних і соціальних проектів загальноєвропейського масштабу сприяє зламу бар'єрів, що до виникнення ЄС заважали встановленню більш тісних контактів між європейськими народами, сприяє взаємозбагаченню їх культур.

С. І. Каспе зазначає, що формування імперської політичної системи відбувається тоді, коли етнічна і культурна багатоманітність стає політичною проблемою, що потребує вирішення політичними засобами, тобто вона являє собою спосіб розв'язання конфлікту, що виникає під час зіткнення універсалістських культурно мотивованих політичних орієнтацій з реальною різноманітністю і різноманітністю уявлень у конкретному політичному просторі політичних культур<sup>1</sup>. Чарльз Тіллі у свою чергу характеризує імперію як форму політичних відносин, в умовах якої центр здійснює непряме правління периферією, що досить чітко простежується і в Європейському Союзі, який не має виконавчої вертикалі влади, а тому реалізує свою політику через національні уряди. Як наслідок, він має здійснювати політику компромісів, аби задовольняти національні еліти, мобілізуючи їх на проведення загальноєвропейських рішень і навіть таких, в яких окремі держави-члени незацікавлені<sup>2</sup>. Саме завдяки такій здатності союзна (імперська) влада здатна репрезентувати себе не лише як легітимну, але й як таку силу, що примирює й утихомирює<sup>3</sup>. У міру набуття інститутами ЄС

<sup>1</sup> Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 29–30.

<sup>2</sup> Миллер, А. Почему все континентальные империи распались в результате Первой мировой войны [Электронный ресурс] : лекция / А. Миллер. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2006/04/11/miller2.html>.

<sup>3</sup> Так, Е. Аннерс оцінює Pax Romana («римський мир») як золоту добу народів Середземномор'я, яким він приніс мир, добробут і культуру (див.: Аннерс, Э. История европейского права [Текст] / Э. Аннерс ; пер. со швед. Р. Л. Валинский [и др.] . – М. : Наука, 1996. – С. 54). Європейський Союз в особі Європейської ради при обговоренні проблем на Балканах неодноразово заявляв, що майбутнє Західних Балкан нерозривно пов'язано з ЄС, повноцінна інтеграція до якого забезпечить мир, процвітання і стабільність (див.: Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете (Португалия). Брюссель, 14 декабря 2007 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>).

реальних владних повноважень вони починають відігравати роль незалежного і неупередженого арбітра, що вочевидь певним чином зачіпає інтереси національних урядів, які традиційно позиціонують себе як найвищого на національному рівні арбітра, гаранта прав і свобод своїх громадян. Здійснення Союзом арбітражної функції легітимізує його в очах громадян ЄС. Слід зазначити, що національні уряди, які досить обережні в питанні посилення арбітражних повноважень Європейського Союзу, через небажання створити в його особі собі реального конкурента, у той же час подекуди безпосередньо зацікавлені в дієвості Союзу як арбітра з метою додаткового розширення можливостей вирішення міждержавних суперечок завдяки існуванню такої інстанції, авторитет і неупередженість якої визнається кожною зі сторін конфлікту.

Для Європейського Союзу, до складу якого входять держави, між якими неодноразово протягом історії виникали суперечки і війни, а також на кордонах якого є держави з невирішеними сецесійними конфліктами, реалізація арбітражних функцій набуває ключового значення, оскільки не лише засвідчує єдність наднаціональної організації, але й підтверджує її статус регіонального лідера. ЄС може виступати арбітром у суперечках між різноманітними самоврядними групами, що мають політико-правовий чи культурно-релігійний характер<sup>1</sup>. Реалізація цього завдання є запорукою забезпечення громадянського миру і злагоди<sup>2</sup>.

7. До суверенних прав імперії відносять питання оборони і зовнішньої політики. Загальній і глибокій уніфікації піддаються сфери культури, освіти і права; існує єдина офіційна мова. В Європейському Союзі дана ознака реалізована лише частково:

– питання загальної зовнішньої політики і політики безпеки залишаються у сфері дії міжурядового співробітництва. Положення установчих договорів, що відносяться до Спільної політики безпеки і

<sup>1</sup> Розділ III «Рівність» Хартії Союзу про основні права трактує принцип рівності не лише як правову рівність («усі рівні перед законом»), але й в аспекті недопущення дискримінації за будь-якими підставами та поваги до культурної, релігійної і мовної багатоманітності (див.: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) [Текст] / отв. ред. С. Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четверников. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 141–142; 583–586).

<sup>2</sup> У Європейському Союзі, як свого часу і в Давньому Римі, «політичний порядок линує над етнічним поділом, на зразок того, як у нас цивілізація лине над національними кордонами і не є приводом для шовінізму» (Veyne, P. L'Empire romain. In: Maurice Duverger (ed.) La Concept d'Empire [Текст] / P. Veyne. – Paris : Presses Univ. des France, 1980. – P. 122).

політики у сфері оборони, не обмежують окремі аспекти політики безпеки і оборони держав-членів; ЄС і держави-члени залишаються пов'язаними положеннями Статуту ООН; держави-члени зберігають за собою право вето при прийнятті рішень, посилаючись на «життєво важливі міркування національної політики» (ст. 17 Договору про ЄС); виключається можливість застосування принципу кваліфікованої більшості при прийнятті рішень у цій сфері; перехід до спільної політики у сфері оборони здійснюється шляхом прийняття одностайного рішення Європейською радою; компетенція Суду ЄС не поширюється на дану сферу;

– в Європейському Союзі створено регіональну правову систему. Право ЄС є складовою національного права держав-членів, що діє на принципах прямої дії і верховенства;

– питання культури і освіти віднесені до сфери, де Союз має компетенцію здійснювати діяльність, спрямовану лише на підтримку, координацію або підтримку діяльності держав-членів. Союз позбавлений можливості здійснювати гармонізацію національних норм права в зазначених сферах;

– інтеграція спрямована на поступову уніфікацію стандартів життя. Проте вона не передбачає досягнення повної одноманітності, знищення особливостей культури народів, які утворюють Союз. Офіційними мовами ЄС визнані офіційні мови держав-членів.

Безумовно, сьогодні передчасно стверджувати, що Європейський Союз є імперією. Однак слід брати до уваги, що жодна імперія не створюється одномоментно і швидко. Тим більше це стосується Європейського Союзу, який виникає як наддержавне утворення на договірних засадах, що передбачає збереження статусу суверенної держави за його членами. Слід, проте, погодитися, що всього за шістдесят років свого існування Союзу вдалося досягнути значно більше, аніж за аналогічний час будь-якій іншій державі, що реалізовувала імперський проект. Підсумовуючи викладене, слід погодитися з думкою С. І. Каспє, що успішне втілення властивостей імперії і реалізація притаманних їй функцій може поступово привести до формування дійсно соціально-політичної системи, яка попри наявність у неї індивідуальних властивостей володітиме рядом стандартних характеристик, що емпірично можна віднайти у будь-якій імперії<sup>1</sup>. Очевидно, що цей висновок рівною мірою стосується і

---

<sup>1</sup> Каспє, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспє. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 61.



Європейського Союзу. Однак висновок щодо такого розвитку подій має лише імовірний, а не категоричний характер. Процес трансформації ЄС в імперію може і не досягнути завершення або через негативний вплив об'єктивних і суб'єктивних факторів<sup>1</sup>, або через нездатність союзної еліти (бюрократії) довести цю трансформацію до логічного кінця.

## ■ § 2. Концепція «імперського федералізму» та її втілення на практиці

Державно-правовий розвиток у ХХ ст. 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 дала змогу 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 ХХ ст. у світі існувало 24 країни, що відповідають критеріям федерації<sup>2</sup>. Крім того, у другій половині ХХ ст. 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 змістом<sup>3</sup>), про що свідчить створення Європейського

---

<sup>1</sup> Як такі несприятливі фактори можуть, наприклад, розглядатися ініціативи, реалізація яких об'єктивно перешкоджатиме вказаній трансформації. Загальновідомо, що Велика Британія не зацікавлена у посиленні федеративного (імперського) характеру ЄС. Відповідно з початку 90-х років за підтримки США наполегливо висловлювалася на користь розширення Союзу за рахунок країн Центральної та Східної Європи. Не потребує спеціального доведення доволі очевидний висновок – просте номінальне зростання кількості членів об'єднання, що істотно відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку, а також політичними орієнтаціями, суттєво ускладнить процес подальшої концентрації влади на наднаціональному рівні, а також досягнення консенсусу з приводу спірних питань спільного життя, якщо тільки процедура прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів у Раді не буде істотно розширена.

<sup>2</sup> У цих державах проживає майже два мільярди осіб, що становить близько 40 % населення земної кулі.

<sup>3</sup> 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.

Союзу, що містить як конфедеративні, так і федеративні елементи. Науковці під керівництвом В. Є. Чиркіна в результаті дослідження проблеми розвитку федералізму в сучасних умовах доходять висновку, що епоха глобалізації характеризується розширенням сфери застосування федеративної ідеї. Федералізація державної влади проявляється у вигляді деволюції державно-владних повноважень в унітарних державах або у створенні квазіфедеративних наднаціональних утворень, що поєднують у собі риси федерації і конфедерації<sup>1</sup>. 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 структурі<sup>2</sup>. Вказана закономірність дала підстави Антьє Вінеру і Томасу Діцу вважати федералізм нормативно орієнтованим «попередником» теорії інтеграції<sup>3</sup>, а Даніелю 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 зросте<sup>4</sup>. За цих умов становлення і розвиток європейської 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Морозов, В. Осмысление интеграции в Европе [Текст] : рецензия: European Integration Theory / Antje Wiener and Thomas Diez (eds.). Oxford – New York : Oxford University Press, 2004 / В. Морозов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3. – № 3 (9). Сентябрь – декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>.

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

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 начала<sup>1</sup>.

У цілому близькими до позиції вказаних авторів є погляди Т. Хьюегліна, який зазначає, що сьогодні переважна більшість 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 вкорінився в розвитку тоді ще не зовсім незалежних національних держав Європи початку Нового часу<sup>2</sup>. Його думку розвиває Д. Дж. Елазар, зазначаючи,

<sup>1</sup> Лапкин, В. Изучение современности требует профессионализма: беседа с генеральным директором журнала «Полис» М. В. Ильиным [Електронний ресурс] / В. Лапкин. – Режим доступу: <http://www.politstudies.ru/universum/esse/3ilyin.htm>. А. Захаров цілком слушно зазначає: «... структурний взаємозв'язок імперії і федерації більш складний, аніж 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 [Електронний ресурс] / А. Макарычев. – Режим доступу: <http://gfproject.nichost.ru/forum/viewtopic.php?f=7&t=16&view=previous>).

<sup>2</sup> Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция [Текст] / Т. Хьюеглин // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 79–91. Насправді Зчатки федеративних ідей можна відшукати в історії і в більш ранні часи. С. М. Бабурін бачить витoki федеративної ідеї у військово-феодальних 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 феодальної роздрібленості). Згодом цей досвід, доповнений практикою особистих династичних уній (Генріх 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).

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 держави<sup>1</sup>.

Загальновідомо, що завдяки провідній позиції Франції в європейських і світових справах в епоху Нового часу (як свого часу це мало місце і з Римською імперією) все, що уособлювалося з нею у політичній, правовій, економічній чи культурній сфері, вважалося еталоном, зразком, відповідність якому була критерієм цивілізованості країни і народу. Поступово в правосвідомості філософів і юристів склався стереотип, 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)<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Елазар, Д. Дж. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Дж. Элазар // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 57.

<sup>2</sup> 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. Бюргес, 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 [Text] / M. Burgess. – Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. – P. 5–6).

й ідеологічні дискусії, а також реальна політична боротьба, які не припинялися весь цей час, сприяли поступовому впровадженню протягом XVI–XIX ст. принципів федералізму в імперську модель державно-правового розвитку, що призвело до формування феномену «імперського федералізму» («федеративної імперії») як альтернативного принципу державного будівництва<sup>1</sup>, згідно з яким окремі складові держави по відношенню до держави в цілому мали значне самоуправління<sup>2</sup>.

Попри проголошення в науці принципу методологічного плюралізму слід визнати, що поняття «імперський федералізм» («федеративна імперія»), на відміну від західної політології і юриспруденції<sup>3</sup>, не належить до категорій, які сприйнято 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 неконструктивність зазначених понять<sup>4</sup>. Зазначимо, що 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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. – С. 242–245).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ушков, А. М. Гибель «империи зла» и реанимация имперской идеи [Електронний ресурс] / А. М. Ушков. – Режим доступу: <http://humanities.edu.ru/db/msg/44395>.

Критичне ставлення до зазначеної категорії можна пояснити передусім успадкованими 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 досвід<sup>1</sup>.

Федеративна ідея формувалася і реалізовувалася фактично в усіх європейських імперіях другої половини XIX ст.<sup>2</sup> У зазначений період під нею розуміли «імперський федералізм» («імперську федерацію») – термін, який був запроваджений у 1853 р. священником Уільямом Артуром<sup>3</sup>. Якщо протягом 50–80-х рр. 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

<sup>1</sup> Виняток становлять монографічні дослідження російських авторів (Грудзинский, В. В. На повороте судьбы: Великая Британия и имперский федерализм (последняя треть XIX – первая четверть XX века) [Текст] / В. В. Грудзинский. – Челябинск, 1996. – 312 с.; Каппелер, А. Россия – многонациональная империя: Возникновение. История. Распад [Текст] / А. Каппелер; пер. с нем. С. Червоная. – М.: Традиция, 2000. – 344 с.; Наследие империй и будущее России [Текст] / под ред. А. И. Миллера. – М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2008. – 528 с.; После империи [Текст] / под общ. ред. А. М. Клямкина. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. – 224 с.; Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет [Текст]: антология / сост. П. Верт, П. С. Кабытов, А. И. Миллер. – М.: Новое изд-во, 2005. – 696 с.; Российская империя в сравнительной перспективе [Текст]: сб. ст. / под ред. А. И. Миллера. – М.: Новое изд-во, 2004. – 384 с.

<sup>2</sup> Професор Кембріджа Дж. Р. Сіллі 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 [Text] / M. Burgess. – Madison: Dickinson; L.: Leicester, 1995. – P. 133).

<sup>3</sup> Див.: Burgess, M. The British Tradition of Federalism [Text] / M. Burgess. – 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 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 державній устрій Британії федеративних засад. З цієї точки зору даний термін має право на існування.

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 ідеології<sup>1</sup>.

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 метрополії<sup>2</sup>. Утвердження самоврядування в колоніях

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Запровадження самоврядування в колоніальних володіннях було обумовлене тим, що, як зазначив у своєму виступі в Бірмінгемі 29 жовтня 1858 р. один із 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 [Text] / J. Bright. – 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. Така трансформація була пов'язана з тим, що необмежена торгівля з іншими країнами світу давала більше, аніж 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 би який шлях вони обрали (Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития [Текст] / М. Глеб // Белорус. журн. 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 [Text] : 2 ed. / D. L. Keir. – L. : Adam & Charles Black, 1943. – 568 p.

супроводжувалося 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 умов<sup>1</sup>. Конфлікт, який виник при цьому між імперським і колоніальними парламентами і створеним ними законодавством<sup>2</sup>, 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'язки<sup>3</sup>. Аналіз цієї практики дозволяє з певними застереженнями визнати, що вказаний підхід стосовно нечіткого розмежування компетенції використовується сьогодні і в Європейському Союзі.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.



Ще одним проявом федералізму в Імперії слід вважати спроби запровадити федеративні (конфедеративні)<sup>1</sup> 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 федерації<sup>2</sup>. Метою таких утворень було посилення британського впливу в регіоні без значних бюджетних витрат і забезпечення єдності білих общин<sup>3</sup>. Прикладом реалізації цих намірів стало створення відповідно до «Акта про Британську Північну Америку 1867 р.» домініону Канада<sup>4</sup> 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 Імперії<sup>5</sup>.

У 70-х рр. викристалізується ідея федеративного союзу Англії і її колоній, формулюються його принципи, ведеться пошук консти-

<sup>1</sup> У зазначений період поняття «федерація», «конфедерація» і «союз» ще не розрізнялися за змістом, а тому часто використовувалися в науковій літературі як синоніми.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 [Текст] / Т. Н. Гелла. – Орел, 1992. – 130 с.

<sup>4</sup> 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. Челябин. гос. ун-та. – 2008. – № 34. – Вып. 27. – С. 99).

<sup>5</sup> 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 не 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).

туційних форм, в які він міг втілитися<sup>1</sup>. Як таку форму було обрано проведення колоніальних конференцій<sup>2</sup>. У 1887 р. відбулася Перша колоніальна конференція, у 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 дезінтеграції<sup>3</sup>.

У 70-ті рр. з приходом до влади консерваторів відбувається корекція державної політики. Як наслідок, 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 із цих консолідаціоністських проєктів не був реалізований, більше того, зазначає М. Глеб, уряд консерваторів навіть не вдався до їх розробки, оскільки ідеї федералізації поступаються концепції імперіалізму<sup>4</sup>. У цілому наприкінці ХІХ ст. Х. Егертон

<sup>1</sup> 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. Челябин. гос. ун-та. – 2008. – № 34. – Вып. 27. – С. 90–101.

<sup>2</sup> У 1889 р. на зборах членів Ліги імперських федералістів лорд Розбері заявив, що колоніальні конференції самі по собі є втіленням ідеї імперської федерації.

<sup>3</sup> 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 [Текст] / М. Глеб // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2. – С. 66–67).

<sup>4</sup> Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития [Текст] / М. Глеб // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2. – С. 67.

констатував, що самоврядування колоній дозволило надати їх відносинам з метрополією характеру вільної асоціації, що сприяло збереженню єдності імперії<sup>5</sup>.

С. М. Бабурін звертає увагу на особливість устрою Австро-Угорської імперії, який поєднував у собі риси унітарної монархії і багатонаціональної федерації<sup>6</sup>. За державно-територіальним устроєм Імперія складалася з коронних земель, що належали до Ціслейтанії (власне австрійські землі), і земель, які входили до Транслейтанії (землі угорської корони)<sup>7</sup>. Наприкінці ХІХ 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 вказаних планів на зміну дуалізму мав прийти триалізм, тобто об'єднання Австрії, Угорщини і Словаччини. Остання мала поєднати всі 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 І маніфесту про федералізацію імперії не були реалізовані, що призвело до її загибелі<sup>8</sup>. Очевидно, що зазначені

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> До речі, Гегель у «Філософії історії» зазначав, що Австрія – це не царство, а імперія, що являє собою сукупність багатьох політичних організацій (Staat-organisationen), 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 [Text] / K. Barkey, M. Von Hagen. – Boulder : Westview Press, 1997. – P. 45).

<sup>7</sup> Бабурін, 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 ХІХ ст. (1867 р.), коли Австро-Угорська імперія стала дуалістичною і мала у своєму складі автономні краї. Окремі з них – Галичина і Володимирщина – 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 ХІХ 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. – 640 с.).

<sup>8</sup> 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 // Свобод. мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 68–69.

реформи мали чітко виражений федеративний характер і повинні були сприяти втіленню моделі імперського федералізму<sup>1</sup>. 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 реформ<sup>2</sup>. Виходячи з цих фактів, виглядають доволі обгрунтованими висловлювання тих науковців, які з певною умовністю називають Австро-Угорську імперію предтечею Європейського Союзу<sup>3</sup>.

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 союзно-державних форм Німеччини Нового часу<sup>4</sup>. Аналогічну думку висловлює В. І. Васильєв, який підкреслює, що Німеччина тисячу років була федералістським

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Так, у 1899 р. на загальноавстрійському з'їзді в Брюнні було ухвалено загальну національну програму, яка передбачала перетворення Австрії на «союзнау 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 [Текст] / 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ивонин, Ю. Е. Универсализм и территориализм. Старая империя и территориальные государства Германии в раннее новое время 1495–1806 [Текст] : очерки / Ю. Е. Ивонин. – М. : РКонсульт, 2004. – Т. I. – С. 61–64.

утворенням<sup>1</sup>. 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 договірних<sup>2</sup> механізмів. Тобто вказані процеси фактично мали частково інтеграційний характер<sup>3</sup>, що робило німецький досвід корисним для вироблення концепції об'єднавчого процесу в 50-х рр. XX 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 XVII – початку XIX ст. про федеративну форму Імперії<sup>4</sup>, що

<sup>1</sup> Васильєв, 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 правосуддя в Німеччині в умовах «імперського федералізму»: історико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арвид Петрович Озерскіс. – СПб., 2008. – С. 12).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Так, якщо Священна Римська імперія германської нації на початку XIX 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.

<sup>4</sup> 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 суперечці 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. Конституція Німеччини [Текст] / Г. В. Ф. Гегель // Гегель, Г. В. Ф. Политические произведения / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Наука, 1978. – С. 104–106, 148).

були сформульовані в процесі переходу від середньовічного корпоративізму до сучасного федералізму, стали джерелом ідей і моделей федералізму Новітнього часу<sup>5</sup>.

Безумовно, неприпустимо ототожнювати федералістські моделі Германської імперії і Європейський Союз. Разом з тим не можна 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. Комлева 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 цілому<sup>6</sup>.

Створена в 1871 р. Германська імперія являла собою національно-монархічну союзню державу, джерелом суверенітету якої виступав не народ, а 22 монархи і три вільних міста<sup>7</sup>, 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 розвитку<sup>8</sup>, що

<sup>5</sup> З цього приводу А. Захаров зазначає, що не можна вважати випадковістю 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 // Свобод. мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 68–69).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Озерскис, А. П. Система правосудия в Германии в условиях «имперского федерализма»: историко-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арвид Петрович Озерскис. – СПб., 2008. – 164 с.

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 бути віднесені до однієї з двох категорій: Staatenbund – договірного (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. Усе 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 державу<sup>1</sup>.

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 Пруссії над рештою суб'єктів. Це дало підстави для характеристики Германської імперії як «союзу нерівних» або «гегемоністської федерації»<sup>2</sup>. Певна нерівність 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

<sup>1</sup> 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] / А. А. Жилин. – Киев : Тип. И. И. Чоколова, 1912. – 360 с.

<sup>2</sup> 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 Пруссії, 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.

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 Імперії<sup>1</sup>), що вигідно малим країнам (Кіпр, Естонія, Мальта, Люксембург), і більше 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 невідповідних 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.

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 парламенту<sup>2</sup> – це ще одна ознака Імперії, яка певним чином характеризує також і

---

<sup>1</sup> Кожна з малих держав-членів, хоч би її населення досягало 100 000 осіб, мала право на одного депутата Рейхстагу.

<sup>2</sup> Влада Рейхстагу була незначною, а його спроби встановити хоча б мінімальний контроль за виконавчою владою щоразу зазнавали поразки.



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, сіль. Закріплення права на збирання митних зборів і акцизів мало принципове значення для формування спільного економічного простору, однак коштів, які отримували від них імперський бюджет, було замало. Додатковим джерелом стали кошти від поштового і телеграфного 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 ліквідовано<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

ВВП. Слід зазначити, що оскільки митна політика ЄС сприяє внутрішньосоюзному товарообміну і обмежує ввезення 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 її підданим 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 Імперії<sup>1</sup>. Рівними у 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: ця 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 в Європейському Союзі.

8. Конституція Німеччини містила правило розмежування компетенції. Виділялися виключна компетенція Імперії<sup>2</sup>, спільна або

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

<sup>2</sup> До виключної компетенції Імперії були віднесені: зовнішні справи, питання оборони, фінанси і митні справи, пошта і телеграф, питання громадянства і еміграції.

конкуруюча компетенція<sup>1</sup> і компетенція держав-членів<sup>2</sup>. Хоча з позиції сьогодення такий підхід вказує на федеративний характер відносин, слід зазначити, що обмеження компетенції земель давало підстави порівнювати їх з автономіями у складі унітарної держави. Аналогічний підхід до поділу компетенції існує і в Європейському Союзі (статті 2–6 ДФЄС), 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)<sup>3</sup>. Таке повноваження, нетипове для федерації, у модифікованому вигляді передбачено також установчими договорами ЄС. Так, Рада має право вживати заходів, зокрема санкцій, стосовно держав-членів, які допускають серйозні і усталені порушення демократичних цінностей Союзу (ст. 7 ДЄС) 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

<sup>1</sup> До спільної компетенції були віднесені: 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 загальнофедеральних 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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».

економічна інтеграція<sup>1</sup>. А. С. Фролов зазначає з цього 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 межах<sup>2</sup>. 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 усталені 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 періоду<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 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. 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 ринку. 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. [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. – СПб., 2008. – С. 22).

<sup>2</sup> Фролов, А. С. Германский таможенный союз: 1815–1848 гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. – СПб., 2008. – С. 14.

<sup>3</sup> 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. – С. 4–6.

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 конституції<sup>1</sup>. 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 раніше існуючий поділ компетенції (статті 6–12 Конституції), однак межі виключної компетенції Імперії і спільної компетенції були істотно розширені, що дозволяло 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 оподаткування<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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 [Текст] : 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».

<sup>2</sup> Так, федеральна влада мала право видавати закони, що запроваджували принципи «допустимості і способи збирання в землях податків» (ст. 11 Конституції).

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 дає змогу 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.

### ■ § 3. Конфедералізм: теорія і практика в розбудові об'єднаної Європи

У дослідженнях, присвячених Європейському Союзу, досить часто зустрічаються висловлювання про визнання з певними застереженнями ЄС конфедеративним утворенням<sup>1</sup>. Це, на думку В. І. Сала, цілком закономірно, якщо пригадати, скільки проектів інтеграції передбачали на

<sup>1</sup> Vaubel, R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter [Text] / R. Vaubel // Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate. – The Hague : Kluwer Law International, 1996. – P. 207; Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations [Text] / R. L. Watts // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 121; Грицяк, І. А. Право та інституції Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2004. – С. 25; Коваль, В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вячеслав Станіславович Коваль. – К., 2003. – С. 14–15; Лазарев, Б. М. Федерация или конфедерация [Текст] / Б. М. Лазарев // Новый союзный договор: поиск решений / под ред. Б. М. Лазарева. – М. : ИГПАН СССР, 1990. – С. 56; Мартиненко, П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал [Текст] / П. Мартиненко // Інституційні реформи в ЄС: аналітичний щоквартальник. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – Вип. 4. – С. 5, 8; Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] / Н. А. Ушаков. – М. : Наука, 1997. – С. 52–53; Чиркин, В. Е. Федерализм и федеративное государство [Текст] / В. Е. Чиркин // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – С. 23, 177.

різних історичних етапах розбудову об'єднаної Європи саме на конфедеративних засадах. Разом з тим, на його думку (як і на думку зарубіжних<sup>1</sup> і вітчизняних авторів<sup>2</sup>, з позицією яких ми цілком згодні), таке ототожнення слід визнати неприйнятним<sup>3</sup>. Порівняння Європейського Союзу з конфедерацією є доволі логічним, адже, як зазначає Ю. А. Тихомиров, конфедерація служить відправною точкою для класифікації форм об'єднання суверенних держав<sup>4</sup>. Переконатися в правильності чи помилковості цих суджень досить складно не лише через невизначеність правової природи Союзу, але й через невідповідність сучасним потребам нинішнього рівня наукових знань про конфедерацію. Г. О. Князев зазначає, що у науковій і практичній діяльності спостерігається відмінність між очікуваним і реальним станом справ, оскільки досить часто виявляються дані практичного досвіду, що не вкладаються в рамки існуючих теоретичних уявлень про конфедерацію, які важко пояснити з позиції відомих наукових теорій. Найбільш гостро застарілі характеристики конфедерації виявляють свою неспроможність у питанні про визначення її конституційних основ, оскільки вирішення саме цього питання обумовлює вивчення конфедерації відповідною юридичною наукою<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – С. 16.

<sup>2</sup> Костенко, М. Л. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация [Текст] / М. Л. Костенко, Н. В. Лаврѐнова // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 109; Скакун, О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – С. 137; Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Артем Олегович Четвериков. – М., 1999. – С. 46–49.

<sup>3</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 62.

<sup>4</sup> Тихомиров, Ю. А. Государственность: крах или воскрешение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 17.

<sup>5</sup> У результаті проведеного аналізу Р. В. Попов, Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкарецька доходять висновку, що вітчизняна юриспруденція почала розглядати конфедерацію як форму державного устрою лише у 80-х рр. ХХ ст., проте ця позиція була піддана критиці передусім з боку представників міжнародного права (Б. М. Лазарев, М. Л. Костенко, Н. В. Лаврѐнова), які вказують на її міжнародно-правову природу. Деякі автори (А. Є. Козлов, В. І. Лафїтський) вважають, що в конфедерації присутній як міжнародно-правовий, так і державно-правовий аспект. Ще більш невизначеною є позиція західних науковців (наприклад, Ф. Ермакора, В. Брайерлі), які відносять до конфедерації будь-які об'єднання (унії, ліги, альянси, союзи, співтовариства, співдружності тощо), що створені державами для досягнення спільної мети. Це, на думку Г. Єллінека, дало підстави визнати конфедерацію як поняття максимально широке і невизначене, внаслідок чого будь-яка міжнародна організація може бути віднесена до неї (більш детально див.: Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – С. 38–41; Гречко, Л. В. Понятие конфедерации и СНГ [Текст] / Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкарецька // Моск. журн. междунар. права. – 1994. – № 2. – С. 61–74).

Невирішеність цього питання призводить до того, що конфедерація не стає предметом глибоких і всебічних досліджень ані в національному, ані в міжнародному праві<sup>1</sup>. Крім того, слід зазначити, що відсутність нових наукових знань про конфедерацію суттєво ускладнює аналіз процесів становлення і розвитку сучасних інтеграційних міждержавних об'єднань. Зазначимо, що у цій роботі ми дотримуємося підходу, який поступово утверджується в науковій літературі<sup>2</sup>, згідно з яким конфедерація розглядатиметься як форма міждержавного об'єднання держав.

У науковій літературі зазначається, що конфедерація є досить давньою формою державного устрою, хоча і зустрічається в історії не часто. Певні труднощі з ідентифікацією тієї чи іншої держави як конфедерації пов'язані з тим, що до 1787 р. конфедерація розглядалася як загальноновизнана форма федерації<sup>3</sup>. Під час аналізу конфедерації хоча інколи і згадуються давні приклади втілення конфедеративного устрою<sup>4</sup> або його нереалізовані проекти, проте для коректного дослідження зазвичай використовують конфедеративні утворення, що

<sup>1</sup> Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – С. 4.

<sup>2</sup> Див.: Златопольский, Д. Л. Феномен нового государственного единства вместо СССР: перспективы развития [Текст] / Д. Л. Златопольский // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1993. – № 2. – С. 12; Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – С. 624; Михайлова, С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Юрьевна Михайлова. – Уфа, 2006. – С. 140–144.

<sup>3</sup> Так, відомий історик Ф. Тітманн зазначав, що у федеративній державі, наприклад у Священній Римській імперії германської нації, певною мірою можуть проявлятися риси конфедерації. Імперія, на його думку, була федеративною державою, у правовій природі якої на практиці можна було виявити риси звичайної конфедерації (див.: 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. – С. 57).

<sup>4</sup> Класичними зразками конфедерації в давні часи прийнято вважати Ахейський союз, Пелопоннеський союз, Афіньський морський союз, Беотійський союз. Історичною формою конфедерації вважають також сюзеренну державу. Існує думка, що конфедерацією була Київська Русь у домонгольський період (див.: Евсеенко, Т. П. Эволюция формы государственного устройства в античном мире [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Тимур Петрович Евсеенко. – Екатеринбург, 2005. – С. 121–144; Элейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм [Текст] / Д. Дж. Элейзер // Полис. – 1995. – № 5. – С. 22–27; Махнач, В. Л. Историко-культурное введение в политологию: курс лекций. Лекция 9: Типы государств [Электронный ресурс] / В. Л. Махнач. – Режим доступа: <http://mahnach.ru/articles/ikvp/9.html>; Никитина, И. П. К вопросу о федерализме в Древней Греции [Текст] / И. П. Никитина // Методология историко-правовых исследований / ред. кол.: В. Е. Гулиев (отв. ред.) и др. – М. : ИГП АН, 1980. – С. 68–71.



виникали починаючи з епохи Середньовіччя<sup>1</sup>. Це пов'язано з тим, що ще в працях А. Гамільтона, Дж. Медісона, В. В. Латишева, Ф. Г. Міщенко, В. Фішера, Е. Фрімена зазначається, що «федерація» і «конфедерація» як форми державного устрою виникають лише з появою так званої «сучасної держави», а тому застосовувати таку термінологію до держав, що існували значно раніше, не зовсім коректно<sup>2</sup>.

Першою конфедерацією в Європі стала Швейцарська Конфедерація<sup>3</sup>, яка являла собою добровільний союз суверенних кантонів, заснований з метою підтримання миру між ними і спільного захисту від зовнішньої загрози. Пройшло майже 600 років, поки в 1848 р. конфедеративний устрій було замінено на федеративний. С. Л. Авраменко в результаті аналізу історії швейцарського державотворення робить цілком обґрунтований висновок про те, що конфедерація виявилася життєздатною лише тому, що постійно еволюціонувала в напрямі до федерації<sup>4</sup>. Не менш важливим є інший висновок дослідника, який актуальний і для Європейського Союзу. У Швейцарії відбулося формування принципово іншого фактору національної єдності, аніж, наприклад, у Німеччині чи Італії, де існувала домінуюча титульна нація, загальна культура і мова. Швейцарська держава виникає як результат політичного акту, що привів до створення не нації, а якісно нової спільноти, яку визначають як політична (державна) нація. Ця ситуація вимагала від політичних інститутів особливої структури й інтеграційних зусиль. Той факт, що створене об'єднання не розпалося, а навпаки, набуло справжньої єдності, є виключною заслугою політичної системи, що побудована на засадах федералізму, субсидіарності і використання методу «союзу в різноманітності»<sup>5</sup>.

Конфедерацією була Республіка Семи Об'єднаних Нижніх Земель, створення якої було остаточно оформлене Утрехтською унією

<sup>1</sup> Йдеться передусім про Швейцарський союз, Республіку Семи Об'єднаних Нижніх Земель (Голландська республіка) і Германський союз. Серед інших прикладів конфедерацій в Європі можна згадати і Річ Посполиту.

<sup>2</sup> Евсеєнко, Т. П. О терминологических проблемах в исследовании античной государственности [Текст] / Т. П. Евсеєнко // Правоведение. – 2003. – № 5. – С. 205.

<sup>3</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft у дослівному перекладі означає «швейцарське товариство, що скріплене клятвою».

<sup>4</sup> Авраменко, С. Л. Швейцарський федералізм [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Леонидович Авраменко. – М., 2002. – С. 13–50.

<sup>5</sup> Там само.

в 1579 р.<sup>1</sup> На думку Д. В. Чернишова, з позиції сучасних знань про форму державного устрою можна констатувати, що устрій Республіки являє собою синтез конфедеративних і федеративних засад<sup>2</sup>, але при домінуванні перших. Інтерес для формування наступних інтеграційних державних утворень становить знову ж таки досвід забезпечення цілісності і централізації республіки – вирішального значення в цьому процесі набувало домінуюче становище Голландії в створеному асиметричному конфедеративному союзі<sup>3</sup>, на що фактично вказує зміна назви на Голландську республіку<sup>4</sup>.

На конфедеративних засадах був побудований і устрій Германського союзу (1815–1866 рр.): якщо у зовнішніх відносинах він становив єдине ціле (*verbundene Gesamt-Macht*), то у внутрішніх справах кожна держава вважалася суверенною<sup>5</sup>. Союзна влада уособлювалася передусім германським сеймом, до якого держави-члени делегували

<sup>1</sup> Правовими основами створення «Семи провінцій» стали Акти про об'єднання Голландії і Зеландії (1574 і 1576 рр.); відповідно союз семи провінцій проти Іспанії був оформлений Гентським умиротворенням (1576 р.), а також першою і другою Брюссельськими уніями (січень і грудень 1577 р.).

<sup>2</sup> Республіка була союзом, в якому конфедерації належали військово-політичні і фінансові повноваження. Лише за загальною згодою всіх провінцій могли бути вирішені питання війни і миру, укладення міждержавних угод, підвищення податків, запроваджувалася заборона на обмеження вільного пересування осіб. Управління від імені конфедерації здійснювали Генеральні штати, які формувалися відповідно до принципу пропорційного представництва (представництво кожної провінції залежало від її квоти в загальних витратах на військові цілі). У вирішенні політичних питань депутати не були самостійними, а голосували відповідно до наданих їм повноважень. Рішення приймалося одногосно, оскільки представник будь-якої провінції має право вето. Генеральна рада, яка формувалася за тим же принципом, але приймала рішення більшістю голосів, поступово втратила свої повноваження (Чернышов, Д. В. Государственно-правовое развитие Нидерландов в XVI в.: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Васильевич Чернышов. – Н. Новгород, 2002. – С. 181–182).

<sup>3</sup> Хоча згідно з Утрехтською унією всі рішення мали прийматися Генеральними штатами одногосно, цієї вимоги насправді дотримувалися не завжди: вплив Голландії всередині Республіки і Амстердама всередині Голландії був домінуючим. Конституційний устрій окремих провінцій також свідчив про існування асиметрії і збереження місцевих особливостей (Сергеев, В. М. Демократия как переговорный процесс [Текст] / В. М. Сергеев. – М. : Издат. центр науч. и учеб. программ, 1999. – 147 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.democracy.ru/curious/democracy/book\\_sergeev/page10.html](http://www.democracy.ru/curious/democracy/book_sergeev/page10.html)).

<sup>4</sup> Чернышов, Д. В. Государственно-правовое развитие Нидерландов в XVI в.: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Васильевич Чернышов. – Н. Новгород, 2002. – С. 181–182.

<sup>5</sup> Єдиним обмеженням, яке не могли проігнорувати держави-члени, був обов'язок зберігати монархічний устрій як єдино можливу форму правління германських держав.

уповноважених осіб, що були зобов'язані діяти виключно в межах наданих їм національними урядами інструкцій. Це дозволяє визнати справжніми суб'єктами союзної влади національні уряди, тоді як сейм можна було охарактеризувати як постійно діючий міжнародний конгрес. Асиметричність конфедерації чітко простежувалася в ступені участі держав-членів у здійсненні управління загальними справами: чим більшою і могутнішою була держава, тим більшу роль вона відігравала. У підсумку занепад Германського союзу був обумовлений нездатністю еволюціонувати у федеративному напрямі, на що вказує той факт, що союзна влада, яка фактично мала наддержавний характер, так і не змогла отримати належних повноважень і засобів, які б забезпечили її авторитет і примусили національні уряди брати її до уваги. Фактично вона опинилася в залежності від доброї волі держав-членів і передусім таких найбільш впливових із них, як Пруссія.

Аналіз зазначених конфедеративних утворень дозволяє дійти висновку, що в компетенцію конфедерації передавалися найбільш важливі питання її функціонування, які пов'язані з реалізацією зовнішнього суверенітету, а саме: спільне здійснення оборони і забезпечення безпеки держав-членів (зокрема, створення єдиних (союзних) збройних сил під спільним командуванням); оголошення війни і укладання миру; регулювання найбільш загальних питань економічної і митної політики. Життєздатність конфедеративного утворення напряму залежала від того, чи, по-перше, розвивалася в процесі функціонування союзу тенденція до централізації влади і якою мірою і, по-друге, наскільки ця тенденція підтримувалася державою-гегемоном, що утворювала конфедеративне «ядро». Якщо ця тенденція успішно розвивалася і підтримувалася найбільш потужними державами-членами, то закономірним результатом ставала трансформація конфедерації у федерацію (Швейцарія, США) або в імперію (Німеччина)<sup>1</sup> або в унітарну державу (Нідерланди), якщо ні, то конфедерація розпадалася<sup>2</sup>.

XIX – перша половина XX ст. позначилися зниженням інтересу європейських держав до конфедеративного устрою, внаслідок чого

<sup>1</sup> Стосовно трансформації Германського союзу в імперію слід зазначити, що і в цьому випадку використовувалася модель імперського федералізму.

<sup>2</sup> Розпадом конфедерації закінчували інтеграційні ініціативи, що мали місце переважно у другій половині XX – на початку XXI ст. (Арабська федерація, 1958 р.; Об'єднана Арабська Республіка, 1958–1961, 1963 рр.; Союз африканських держав, 1960–1962 рр.; Федерація Арабських Республік, 1971 р.; Арабська Ісламська Республіка, 1974 р.; Сенегамбія, 1982–1989 рр.; конфедерація Сербії і Чорногорії, 2003–2006 рр.).

припинили своє існування раніше створені конфедерації<sup>1</sup> і зупинилися спроби заснування нових. Це, однак, не позначилося на інтересі до проблеми з боку науковців, серед яких слід назвати А. Д. Градовського<sup>2</sup>, Г. Єллінека<sup>3</sup>, А. А. Жиліна<sup>4</sup>, К. Кульчицького (Мазовецького)<sup>5</sup>, М. І. Палиєнка<sup>6</sup>, О. С. Яценка<sup>7</sup> та ін. Розроблені ними положення стали фундаментальною основою для подальшої розробки проблеми такими відомими радянськими і сучасними правниками, як Г. В. Александренко<sup>8</sup>, К. В. Арановський<sup>9</sup>, С. М. Бабурін<sup>10</sup>, В. Г. Єрмаков<sup>11</sup>, А. В. Кисельова<sup>12</sup>,

<sup>1</sup> Як відомо, у 1798 р. після окупації Францією Швейцарія була перетворена на унітарну Гельвітичну Республіку. Відхід від унітарної форми державного устрою до децентралізованого відбувся в 1803 р. Однак протягом першої половини XIX ст. стрімкий процес федералізації фактично привів до трансформації конфедеративного устрою у федеративний, на що, зокрема, вказує військове придушення спроби в 1847 р. сецесії з боку семи кантонів «Зондербунда» («Особливого союзу») (див.: Кубанова, М. Н. Гражданская война 1847 года в Швейцарии [Текст] / М. Н. Кубанова // Вопр. истории. – 2008. – № 3 (март) – С. 117–130).

<sup>2</sup> Градовский, А. Д. Собрание сочинений [Текст] : в 9 т. – Т. 5 : Государственное право важнейших европейских держав / А. Д. Градовский. – Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1902. – 561 с.

<sup>3</sup> Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. – Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му немец. изд. С. Г. Гессеном. – СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – XXIV. – 600 с.

<sup>4</sup> Жилин, А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт претворения его юридической конструкции [Текст] / А. А. Жилин. – Киев, 1912. – 162 с.

<sup>5</sup> Кульчицкий (Мазовецкий), К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах [Текст] : с доп., изм. и предисл. авт. спец. для рус. изд. / К. Кульчицкий (Мазовецкий) ; пер. с пол. А. Паткина. – М. : Изд. Петров. б-ки, 1907. – 211 с.

<sup>6</sup> Палиенко, Н. Конфедерация, федерация и СССР [Текст] / Н. Палиенко. – Киев, 1928. – 72 с.

<sup>7</sup> Яценко А. Теория федерализма : опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Яценко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – 852 с.

<sup>8</sup> Александренко, Г. В. Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма) [Текст] / Г. В. Александренко. – Киев : Изд-во АН Укр. ССР, 1962. – 356 с.

<sup>9</sup> Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран [Текст] : учеб. для вузов / К. В. Арановский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 488 с.

<sup>10</sup> Бабурин, С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. – М., 1998. – 297 с.

<sup>11</sup> Ермаков, В. Г. Федерация как форма государственного устройства России [Текст] / В. Г. Ермаков. – М. : Былина, 1999. – 192 с.

<sup>12</sup> Киселева, А. В. Теория федерализма [Текст] / А. В. Киселева, А. В. Нестеренко. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2002. – 302 с.

Н. Ю. Козлова<sup>1</sup>, М. Л. Костенко, Н. В. Лаврьонова<sup>2</sup>, Б. М. Лазарев<sup>3</sup>, Б. Н. Топорнін<sup>4</sup>, М. О. Ушаков<sup>5</sup> та багато інших. Щоправда, слід зазначити, що в працях вітчизняних авторів проблема конфедеративного устрою традиційно розглядалася в контексті інших наукових проблем і лише протягом останнього десятиліття почали проводитися комплексні монографічні дослідження саме конфедерації<sup>6</sup>, хоча висновки, які інколи формулюються, мають дискусійний характер<sup>7</sup>. Попри те, що аналізу конфедеративного устрою присвячені численні праці, сьогодні зберігає свою актуальність проблема більш чіткого аналізу сучасного стану міждержавних об'єднань, напрацювання теоретичних основ конфедеративних утворень. Особливої актуальності це завдання набуває для вітчизняної юридичної науки, яка уникає розробок зазначеної проблеми<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Козлова, Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме 18–19 вв. [Текст] / Н. Ю. Козлова. – М. : Наука, 1988. – 144 с.

<sup>2</sup> Костенко, М. Л. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация [Текст] / М. Л. Костенко, Н. В. Лавренова // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 105–113.

<sup>3</sup> Лазарев, Б. М. Федерация или конфедерация? [Текст] / Б. М. Лазарев // Новый союзный договор: поиски решений. – М. : ИПП АН СССР, 1990. – С. 71–80.

<sup>4</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское сообщество: право и институты (динамика развития) [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – 183 с.

<sup>5</sup> Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] : учеб. пособие. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – 62 с.

<sup>6</sup> Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – 189 с.; Максимова, А. С. Правовые основы конфедерации (теория и практика) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.06 / А. С. Максимова. – СПб., 2002. – 16 с.; Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – 200 с.; Федощеева, Н. Н. Форма государственного устройства: теоретические и исторические аспекты [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталья Николаевна Федощеева. – М., 2000. – 210 с.

<sup>7</sup> Так, Г. О. Князев робить висновок, що одним з конституційних принципів конфедерації є принцип збігу, тобто створення спільного суверенітету за рахунок поєднання суверенітетів держав, що об'єдналися в конфедерацію. Він також вважає, що існує два види конфедерації – конфедеративний союз держав і конфедеративна союзна держава і конфедерація розглядається не як міжнародно-правове, а як конституційно-правове утворення, відповідно інститут конфедеративного права є складовою галузю конституційного права (Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – С. 57–100). Очевидно, що з цими висновками автора важко погодитися.

<sup>8</sup> Певним винятком можна вважати такі дисертаційні дослідження: Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 62–65; Вівчар, І. В. Інтеграційний вимір міждержавного співробітництва Республіки Білорусь та Російської Федерації [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / І. В. Вівчар. – К., 2009. – 20 с.; Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – 229 с.

Зростання уваги до конфедерації у другій половині ХХ ст. пов'язане зі створенням і успішним розвитком Європейських співтовариств/Європейського Союзу. Слід погодитися, що формально порівняння Європейського Союзу з конфедерацією взагалі більш коректне, ніж його співставлення з федерацією. Такий висновок ґрунтується на визнанні Європейського Союзу міждержавним об'єднанням. Об'єднанням виступає і конфедерація (конфедерація – це об'єднання суверенних держав з метою створити союз, що буде політично більш тісний, ніж міжнародна організація, який буде сходити до держави, проте юридично в державу не оформлений<sup>1</sup>), тоді як федерація таких рис не має. С. Ю. Михайлова звертає увагу на те, що форма державного устрою, яка застосовується до федеративної держави, і форма міждержавного об'єднання, яку доцільно застосовувати до конфедерації або такого об'єднання, як ЄС, мають ряд спільних моментів – вони розкривають внутрішню структуру відповідних утворень і взаємовідносини між їх частинами і об'єднанням у цілому, а також вказують на принципи, за якими здійснюється організація влади. Разом з тим між вказаними поняттями існує і очевидна відмінність<sup>2</sup>: по-перше, форма міждержавного устрою характеризує відносини між суверенними державами-членами, тоді як форма державного устрою – відносини між суб'єктами федерації, а також між останніми і союзом у цілому; по-друге, перша визначає характер взаємодії національних урядів і союзних (наддержавних) органів, тоді як друга – характер відносин між загальнофедеральними органами і вищими органами суб'єктів; по-третє, форма міждержавного устрою розкриває обсяг суверенітету держав-членів і можливість делегування ними окремих суверенних прав і повноважень міждержавному об'єднанню, тоді як форма державного устрою вказує на те, що суверенітет належить лише державі в цілому; по-четверте, обидві форми визначають ступінь інтеграції, однак якщо перша – між декількома суверенними державами, то друга – у рамках однієї держави. У підсумку авторка робить висновок про некоректність виведення основних ознак конфедерації (те ж саме

<sup>1</sup> Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – С. 42.

<sup>2</sup> На існування відмінності між зазначеними поняттями вказує також В. С. Нерсесянц (Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Изд. НОРМА (Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – С. 624).

можна сказати і про Європейський Союз з її протиставлення федерації, оскільки вони мають різну правову природу<sup>1</sup>.

У дослідженнях, присвячених створенню і функціонуванню конфедерацій, викладається доволі відмінний перелік ознак цього міждержавного об'єднання<sup>2</sup>. З цього приводу слід зазначити, що при співставленні Європейського Союзу з конфедерацією доцільно розглядати не лише основні ознаки останньої, а й проаналізувати увесь перелік її ознак.

1. Конфедерація – це не держава (відсутній первинний суверенітет<sup>3</sup>), а тимчасове міждержавне об'єднання, до складу якого входять суверенні держави<sup>4</sup>, без згоди яких жодне рішення союзної влади не має сили на їх території. Кожна держава-член може в будь-який час вільно вийти зі складу конфедерації. У конфедерації, навіть у випадку, якщо вона має асиметричний характер, проголошується формальна рівність держав-членів.

Формально ЄС – це союз суверенних держав, проте слід погодитися з тим, що сьогодні держави – члени ЄС не можуть бути визнані суверенними в традиційному розумінні цього терміна, що є обов'язковим для конфедерації<sup>5</sup>. Крім того, на відміну від конфедерації ЄС – це не тимчасовий союз. Усі установчі договори, окрім ДЄОВС, уклалися на «необмежений строк» (ст. 51 ДЄС) або мали «безстроковий характер»

<sup>1</sup> Михайлова, С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Юрьевна Михайлова. – Уфа, 2006. – С. 140–144.

<sup>2</sup> Тихомиров, Ю. А. Государственность: крах или воскрешение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 17; Михайлова, С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Юрьевна Михайлова. – Уфа, 2006. – С. 33–58; Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – С. 19–29, 49–50.

<sup>3</sup> Тихомиров, Ю. А. Государственность: крах или воскрешение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 17.

<sup>4</sup> Г. О. Князев підкреслює, що конфедерація характеризується не високим рівнем автономності її суб'єкта, а їхнім суверенітетом (Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – С. 91).

<sup>5</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 64; Яковюк, І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 3 (38). – С. 114–126; Проблемы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2001. – С. 210.

(ст. 312 ДЄСПв) і лише ДЄОВС було укладено строком на п'ятдесят років. Вказівку на те, що договори діятимуть необмежений час, містила Конституція ЄС (ст. IV-446), включена вона також до Лісабонських договорів (ст. 53 ДЄС та ст. 356 ДФЄС). Отже, установчі договори, в яких закріплено волю держав-членів, не передбачають можливість і відповідно не регламентують підстави припинення існування Співтовариств/Союзу. Тривалий час установчі договори не регламентували питання припинення членства в ЄС. Ця прогалина була заповнена в Лісабонських договорах, зокрема ст. 50 ДЄС передбачає, що будь-яка держава-член відповідно до власних конституційних правил може ухвалити рішення про вихід зі складу Союзу. Процедура виходу чітко регламентована і відбувається в рамках переговорного процесу та передбачає укладення угоди, яка визначає порядок виходу зі складу ЄС і основи майбутніх взаємовідносин. Установчі договори перестають застосовуватися до такої держави з моменту набуття чинності вказаною угодою або, якщо таку угоду не було укладено, через два роки з моменту повідомлення про вихід.

2. Договірна форма утворення об'єднання. В основі конфедерації лежить міжнародно-правовий договір (угода) про узгодження і спільне здійснення чітко визначеного обмеженого переліку цілей, завдань і функцій. Європейський Союз – це також договірне міждержавне об'єднання, в основу якого покладено установчі договори (ст. 1 ДЄС), які, на думку більшості дослідників, мають міжнародно-правовий характер<sup>1</sup>. Разом з тим слід зазначити, що навіть прибічники міжнародно-правового характеру установчих договорів ЄС вимушені визнавати, що дедалі більше вони відходять від класичного розуміння міжнародного договору<sup>2</sup>. Д. Ласок і Дж. В. Брідж вважають, що специфіка договорів, які утворюють «конституцію» Співтовариств/Союзу, полягає не стільки в тому, що на їх основі утворені наднаціональні інститути, скільки в тому, що, на відміну від типових міжнародних договорів, держави-члени не здатні без участі інститутів ЄС забезпечити

---

<sup>1</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лісабонського договору с коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 39, 170.

<sup>2</sup> С. Ю. Кашкін і А. О. Четверіков відзначають, що на сучасному етапі процедура розробки установчих договорів і внесення в них змін і доповнень (перегляд) дедалі більше відходять від традиційних канонів міжнародного права, що закріплені у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (1969 р.) (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лісабонського договору с коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 39).



їх реалізацію<sup>1</sup>. Слід вказати ще на одну особливість установчих договорів – після їхньої ратифікації вони автоматично стають складовою національного права держав-членів, внаслідок чого безпосередньо застосовуються як норми національного права. Тобто в цьому аспекті вони розглядаються не як міжнародні угоди, а як законодавчі акти. Таким чином, за цією ознакою Європейський Союз також відрізняється від конфедерації.

3. Конфедерація утворюється з метою координації і спільного здійснення діяльності в певних сферах суспільного життя. Предмет відання конфедерації становить чітко визначений незначний за обсягом перелік питань (зазвичай це питання війни і миру, зовнішньої політики, митної справи, розв'язання спорів між членами об'єднання тощо), щодо вирішення яких існує спільний інтерес і який може бути розширений за згоди всіх держав-членів.

На відміну від конфедерації Європейський Союз ставить перед собою значно амбітніші цілі (ст. 3 ДЕС), перелік яких нагадує систему цілей національної держави. Як наслідок, якщо конфедерації властиве обмежене коло предметів відання, то Європейський Союз має універсальну компетенцію. С. О. Бартенев зазначає, що побудова Європейського Союзу заснована на співробітництві його членів, що здійснюється шляхом визначення спільних цілей і завдань, на основі яких виробляються загальні позиції. Специфіка цілей ЄС накладає певний відбиток на взаємовідносини національного і наднаціонального рівнів влади. Це призводить до значного ускладнення розмежування компетенції між державами-членами і Союзом, оскільки поєднує в собі елементи механізмів розмежування компетенції між різними рівнями влади, що властиві як для федеративних держав, так і для взаємовідносин між міжнародними організаціями і державами. Разом з тим саме таке поєднання дозволяє створити принципово новий механізм розмежування компетенції, що характеризується гнучким характером, який дозволяє знаходити оптимальний баланс між інтересами окремих держав-членів, спільними інтересами всіх держав-учасниць і інтересами самого Союзу<sup>2</sup>. Слід підкреслити, що навіть співпраця у

<sup>1</sup> Lasok, D. Law and Institutions of the European Communities [Text] / D. Lasok, J. W. Bridge. – 5<sup>th</sup> ed. – L. : Butterworth-Heinemann, 1991. – P. 176.

<sup>2</sup> Бартенев, С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Александрович Бартенев. – М., 2008. – С. 4–5.

сферах спільної зовнішньої політики і політики безпеки, а також спільної політики у сфері внутрішніх справ і правосуддя (так звані друга і третя опори), яка тривалий час відбувалася переважно в рамках міжнародної співпраці, на сучасному етапі інтеграції дедалі більше набуває наднаціонального характеру.

4. Наявність певної системи взаємовідносин між державами-членами, що врегульовані установчими договорами. Специфіка цих взаємовідносин полягає, по-перше, у запровадженні спеціального механізму вирішення спорів між державами-членами; по-друге, у забороні війни між ними; по-третє, у встановленні залежності вступу держави-члена у різні союзи і укладення договорів з іншими суб'єктами міжнародного права від згоди решти членів конфедерації.

Ця ознака в цілому реалізується в Європейському Союзі: по-перше, установчими договорами запроваджено судовий порядок вирішення спорів між державами-членами (ст. 19 ДЄС, статті 259, 260 ДФЄС), крім того, слід зазначити, що й інші інститути Союзу в межах своєї компетенції сприяють попередженню і розв'язанню міждержавних конфліктів; по-друге, ст. 49 ДЄС передбачає, що членом Союзу може бути будь-яка європейська держава, що поділяє систему цінностей, закріплених у ст. 2 ДЄС (така вимога є однією з перешкод на шляху до членства в ЄС Туреччини та Турецької Республіки Північного Кіпру, які мають не врегульовані конфлікти з Республікою Кіпр як членом ЄС); по-третє, відносини держав – членів ЄС з третіми країнами і міжнародними організаціями повинні будуватися відповідно до положення п. 5 ст. 3 ДЄС, в якому зазначено, що у своїх відносинах з рештою світу Союз, а отже, і його члени, утверджують і просувають свої цінності й інтереси, а також гл. 2 ДЄС, яка передбачає дотримання вимоги солідарності під час проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки і утримання від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або здатні завдати шкоди його ефективності як суб'єкта міжнародних відносин.

5. Функціонування конфедерації передбачає необхідність створення союзних органів влади. Попри те, що інтеграційні міждержавні об'єднання, як правило, мають асиметричний характер, де держави, що утворюють її «ядро», де-факто користуються більшим впливом на формування і проведення політики, аніж інші члени, інститути влади таких держав-гегемоністів все ж не можуть виступати як загальносоюзні. Потреба запровадження наддержавної надбудови пояснюється

необхідністю забезпечити легітимність союзних рішень в очах національних урядів. Т. М. Євсеєнко називає й іншу причину: складність координації позицій держав-членів, необхідність більшого врахування різнопланових національних інтересів, що часто можуть мати конкуруючий характер, чого не можуть собі дозволити вищі органи влади держави-гегемоніста. Більше того, на союзні органи покладається складне завдання по забезпеченню своєї незалежності передусім від влади національних урядів держав-гегемонів, щоб вони не могли зв'язувати її своїми інтересами<sup>1</sup>. Як засвідчує історичний досвід, саме від успішності реалізації цього завдання залежить функціональність і життєздатність об'єднання<sup>2</sup>. У цілому в конфедерації утворюються лише ті органи, які необхідні для здійснення статутних завдань, передбачених договірними актами. При цьому представницький орган конфедерації представляє не населення або суб'єкти країн, що входять до її складу, а суверенну державу, виконавчі органи мають колегіальний характер, судові органи зазвичай не створюються.

Принципово іншою є ситуація в Європейському Союзі. А. О. Четвернин вважає, що в Європейському Союзі простежується схожість не з конфедеративною, а з конституційно-правовою моделлю устрою вищих органів публічної влади, що, однак, не означає їхню тотожність. Однією з важливих рис, що визначає політичну сутність ЄС як організації, що має ознаки державно-правового союзу, є наявність у нього системи органів політичної влади, в особі яких Союз здійснює делеговані йому державами-членами суверенні повноваження. Своєрідності європейському інституційному механізму, на його думку, надають, по-перше, більш високий порівняно з верхньою палатою парламенту у федеративних державах конституційно-правовий і фактичний статус Ради, яка репрезентує інтереси держав-членів, по-друге, існування в інституційному механізмі ЄС своєрідної «системи

<sup>1</sup> Євсеєнко, Т. П. Эволюция формы государственного устройства в античном мире [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Тимур Петрович Евсеенко. – Екатеринбург, 2005. – С. 7–9.

<sup>2</sup> Г. Еллинек зазначав, що «в союзі держав ніколи немає надійних гарантій того, що рішення союзу будуть виконані всіма його членами. Союзна екзекуція, як і решта міжнародно-примусових засобів, завжди залежить від співвідношення сил членів союзу. Так, у Германському союзі союзна екзекуція була пустим звуком відносно великих держав, здійснення рішень союзу останніми залежало від їх доброї волі» (Еллинек, Г. *Право современного государства: общее учение о государстве*. – Т. 1. [единственный] [Текст] : пер. с нем. / Г. Еллинек ; под ред. В. М. Гессена, Л. В. Шалланда. – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1903. – С. 512–513).

стримувань і противаг», що відрізняється від національних аналогів<sup>1</sup>. Слід також звернути увагу на той факт, що процедура ухвалення рішення інститутами і органами ЄС суттєво відрізняється від аналогічного порядку, що існує в конфедерації.

6. Нормативні акти, прийняті органами конфедерації, мають рекомендаційний характер і адресовані не громадянам, а органам влади держав-членів. Вони можуть набути обов'язкової сили лише за умови, якщо будуть ратифіковані парламентами держав-членів. Слід зазначити, що суб'єктам конфедерації належить також право нуліфікації (невизнання або відмови від застосування актів союзної влади).

У цьому аспекті Європейський Союз суттєво відрізняється від конфедерації, оскільки, зазначає А. Я. Капустін, конституційні (верховні) суди окремих держав-членів у своїх рішеннях визнали верховенство права ЄС над нормами національного права, якщо воно було прийняте в межах компетенції Союзу<sup>2</sup>. Сьогодні верховенство права ЄС над національним, зокрема конституційним, правом держав-членів розглядається як одна з фундаментальних вимог у системі принципів права ЄС, що набула доктринального обґрунтування<sup>3</sup>. Спираючись на дослідження західних авторів<sup>4</sup>, М. М. Марченко доходить висновку, що попри відмінність у найменуванні і баченні змісту верховенства як загального принципу права ЄС, доктрини, що сформувалася, або інших його форм і проявів, сутність і зміст цього правового феномену зводиться до такого: а) він закріплює пріоритет норм наднаціонального права над національним; б) визначає, що юридична сила перших перевищує юридичну силу останніх; в) виходить з того, що норми національного права не можуть і не повинні перебувати в протиріччі з нормами

<sup>1</sup> Зокрема, йдеться про те, що ключову роль у законотворчому процесі в ЄС відведено не Європейському Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами ЄС, а Раді, до складу якої входять представники урядів держав-членів, і Європейській комісії, яка виступає прообразом національного уряду і зосереджує у своїх руках право законодавчої ініціативи (Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Четвериков. – М., 1999. – С. 6–7).

<sup>2</sup> Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 383–402.

<sup>3</sup> Марченко, М. Н. Верховенство права Европейского Союза по отношению к национальному праву государств-членов [Текст] / М. Н. Марченко // Журн. рос. права. – 2009. – № 5. – С. 117.

<sup>4</sup> Hanlon, J. European Community Law [Text] / J. Hanlon. – L., 2003. – P. 72–73; Arnall, A. The European Union and its Court of Justice [Text] / A. Arnall. – Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2006. – P. 335–340.

наднаціонального права і навпаки<sup>1</sup>. При цьому наголошується, що реалізація принципу або доктрини верховенства права ЄС, «навіть якщо вона тягне за собою скасування або зміну національних законодавчих актів, що не відповідають наднаціональному законодавству», відіграє важливу роль як у встановленні і підтриманні «конституційної визначеності» в національних і наднаціональних правових системах, так і у розвитку останньої<sup>2</sup>. Крім того, на відміну від конфедерації, звертає увагу В. І. Сало, держави – члени ЄС не мають права нуліфікації будь-якого рішення Союзу на своїй території. Установчі договори надають національним урядам можливість здійснення моніторингу діяльності інститутів ЄС. Якщо за його наслідками третина національних парламентів дійде висновку, що інститути Союзу перевищили свої повноваження, то відповідні рішення мають бути переглянуті<sup>3</sup>.

7. Якщо для конфедерації характерна відсутність спільної території, яка б окреслювалась державним кордоном, то у випадку з ЄС стосовно Союзу можна говорити про наявність єдиної території, кордонів і громадянства, чого не передбачає конфедерація. Відповідно до положень ДЕС Союз має власну територію, яка складається з території держав-членів (ст. 52 ДЕС)<sup>4</sup>. З цього положення випливає висновок, що територія держав-членів, на яку поширюється їхня суверенна влада, одночасно є

<sup>1</sup> Марченко, М. Н. Верховенство права Европейского Союза по отношению к национальному праву государств-членов [Текст] / М. Н. Марченко // Журн. рос. права. – 2009. – № 5. – С. 117.

<sup>2</sup> Hanlon, J. European Community Law [Text] / J. Hanlon. – L., 2003. – P. 72–73. О. Е. Толстухин у свою чергу зауважує, що пряма дія права ЄС у внутрішньому правопорядку держав-членів і його верховенство стосовно національного права розширює поле «європейсько-правового» регулювання в країнах – учасниках ЄС і змінює зміст державного суверенітету (Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Александр Эрастович Толстухин. – М. : МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 5–6).

<sup>3</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 64.

<sup>4</sup> Слід зазначити, що окремі частини держав-членів не входять до складу ЄС (наприклад, Нормандські та Фарерські острови). Не є частиною ЄС також окремі території, які хоча перебувають у складі держав-членів, проте розташовані поза межами географічних кордонів Європи (наприклад, Гренландія, Аруба, Нідерландські Антильські Острови, неєвропейські території Великої Британії). Водночас окремі території належать до складу ЄС, хоча географічно не є частиною Європи (наприклад, Азорські і Канарські острови, Французька Гвінея, Гваделупа, Мадейра, Мартиніка, Реюньон, Сен-Бартелемі і Сен-Мартен). Дія установчих договорів стосовно цих територій регулюється положеннями ст. 355 ДФЄС та Додатку II (заморські країни і території, до яких застосовуються положення частини 4 Договору про функціонування Європейського Союзу) (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору с коментарями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 209, 388–389, 552).

складовою території ЄС. Зрозуміло, що юридичний статус території ЄС не тотожний статусу території держави. С. М. Бабурін зазначає, що юридична характеристика території держави як публічно-правової категорії передбачає верховенство держави над власною територією, що включає суверенітет, юрисдикцію і територіальний контроль<sup>1</sup>. На відміну від держави Європейський Союз, як відомо, не має суверенної влади над своєю територією, не може самостійно переглядати територіальні межі об'єднання. Однак він здатний регулювати просторову сферу застосування власного права шляхом встановлення вилучень і обмежень<sup>2</sup>. При цьому відсутність у Союзу суверенної влади стосовно власної території не має істотного значення, адже згідно із загальними принципами цієї наднаціональної системи права норми права ЄС мають пряму дію, а тому підлягають застосуванню на території всіх держав-членів. Територія Європейського Союзу, визначення її зовнішніх кордонів<sup>3</sup> має принципове юридичне значення, оскільки безпосередньо пов'язане зі створенням і функціонуванням єдиного внутрішнього ринку, і зокрема Митного союзу.

8. Конфедерація не володіє безпосереднім правом запроваджувати і збирати власні податки. Її бюджет формується за рахунок добровільних внесків держав-членів. На відміну від конфедерації в Європейському Союзі існують власні фінансова і валютна системи. Щоправда спочатку бюджет кожного з Європейських співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів, однак після підписання Люксембурзької угоди (1970 р.) фінансові внески держав-членів заміщуються власними ресурсами Європейського співтовариства, що забезпечило його фінансову незалежність. Слід зауважити, що з 1970 р. спектр джерел доходів Союзу постійно розширюється<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Більш детально див.: Бабурин, С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. – М., 1998. – С. 53–72, 89–144.

<sup>2</sup> Як юридичне поняття територія держави може розглядатися лише опосередковано через правовий режим, запроваджений стосовно території на основі принципу територіального верховенства.

<sup>3</sup> Зовнішні кордони Європейського Союзу утворюють кордони держав-членів із третіми державами.

<sup>4</sup> Більш детально див.: Пазына, Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Евгений Олегович Пазына. – М., 2010. – 213 с.; Гилёва, А. А. Формирование и использование общего бюджета Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / А. А. Гилёва. – М., 2011. – 26 с.; Захаров, А. С. Становление системы налогового права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Александр Сергеевич Захаров. – М., 2010. – 201 с.; Демидов, Н. А. Единая валютная система Европейского Союза как основа интеграции финансовых рынков [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Никита Александрович Демидов. – СПб., 2001. – С. 73–146.

9. У конфедерації спрощений режим переміщення громадян однієї держави-члена на територію іншої держави-члена (як правило, скасовуються візи та інші формальності). Разом з тим члени конфедерації можуть зберігати митні та інші обмеження, що перешкоджають пересуванню осіб, товарів, послуг і капіталів.

На відміну від конфедерації, в Європейському Союзі створено простір, де реалізуються чотири свободи: товарів, осіб, капіталів і послуг. Причому свобода руху капіталів передбачає не лише можливість вільного здійснення платежів і переказів через кордони, але й покупку нерухомості, акцій компаній і інвестування між державами-членами. Реалізація зазначених свобод є необхідною передумовою для послідовної реалізації єдиного економічного простору > спільного ринку > єдиного ринку, а також створення митного, економічного і валютного союзів.

10. У конфедерації не існує союзного громадянства. Європейський Союз, який є не просто міждержавним об'єднанням, але й згуртованим союзом народів, запровадив союзне громадянство (кожна особа, що має громадянство держави-члена, є громадянином Союзу) під час підписання Маастрихтського договору. Той факт, що громадянство Союзу доповнює національне громадянство, однак не заміняє його, тобто має субсидіарний характер щодо останнього, жодним чином не принижує його. Наявність громадянства ЄС є ще одним додатковим аргументом у дискусії навколо визначення правової природи Союзу, зокрема, для відмежування ЄС від конфедерації.

Заперечення проти визнання Європейського Союзу конфедеративним об'єднанням не означає, що в процесі інтеграції ця модель певним чином не використовувалася. Слід зазначити, що конфедерація як форма міждержавної інтеграції в Європі в другій половині ХХ ст. обговорювалася і навіть використовується, але поза межами Європейських співтовариств/ЄС. Так, ідея створення конфедерації на основі Європейських співтовариств була висунута президентом Франції Жоржем Помпиду, який не вважав, що заперечував проти наднаціонального характеру об'єднання. На його думку, об'єднана Європа має спиратися на національні держави: «... державам єдиної Європи необхідний статус конфедерації, аби представляти себе у зовнішньому світі єдиною політичною силою, однією єдиною державою, але при цьому створена конфедерація має сприяти суверенітету й індивідуальності кожної

держави і народності окремо»<sup>1</sup>. Вказана ідея була відкинута завдяки позиції Німеччини, яку підтримали країни Бенілюксу та Італія.

Питання про трансформацію об'єднання у конфедерацію обговорювалося наприкінці 80-х рр., але стосувалося не Європейських співтовариств у цілому, а їх стосунків з країнами Центральної і Східної Європи, які після демократичних революцій вийшли з-під впливу СРСР і заявили про бажання приєднатися до інтеграційного процесу. Однак питання набуття членства в ЄС країн ЦСЄ у черговий раз продемонструвало відмінність позиції провідних держав Союзу стосовно проблеми співвідношення розширення і поглиблення інтеграції, а також тієї політико-правової моделі, на основі якої має розвиватися об'єднання в подальшому.

Франція була противником розширення Співтовариств за рахунок країн ЦСЄ. У своєму новорічному зверненні 31 грудня 1989 р. Президент Ф. Міттеран висунув ідею створення Європейської конфедерації між Європейськими співтовариствами, які мали зберегти свою ідентичність, з одного боку, і країнами ЦСЄ – з другого<sup>2</sup>. На його думку, зазначені країни мають повне право претендувати на членство в ЄС, але не відповідають критеріям (стан соціально-економічного розвитку) його набуття. Виходячи з цього очевидного факту, пропонувалося, не очікуючи того моменту, коли всі країни Європи опиняться на одному рівні розвитку, створити конфедерацію політичного і економічного характеру, де країни ЦСЄ зможуть обговорювати з державами – членами ЄС питання, що становлять спільний інтерес. Фактично даний проект був спрямований на те, щоб не допустити гальмування процесу перетворення об'єднаної Європи в існуючих на той час кордонах на економічно і політично могутнього гравця не лише в європейських, але й у світових справах. Ф. Міттеран вважав, що країни ЦСЄ отримають більше вигоди, якщо не будуть претендувати на членство в організації, а погодяться отримувати в рамках апробованих інструментів співпраці (ФАРЄ, Європейські угоди) допомогу від Європейської комісії, що з часом приведе до «ефекту переливу» від держав-членів до країн-сусідів. В іншому випадку соціально-економічна неоднорідність членів ЄС закономірно спричинить втрату здатності об'єднаної Європи на рівних

---

<sup>1</sup> Keesings Archiv der Gegewart BRD vom 4. Dezembr 1969. – S. 15097.

<sup>2</sup> Однією з причин такої позиції було побоювання французького керівництва щодо подальшого посилення Німеччини, яка традиційно мала значний вплив у цьому регіоні Європи, у рамках ЄС. Більш детальний аналіз проблеми див.: Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 66–112 (див. також: EU: Brüssel und die Mitglieder präzisieren ihre Positionen [Text] // Handelsblatt. – 28.02.1996. – № 42).



конкурувати зі Сполученими Штатами Америки і Японією на міжнародному ринку. Зазначимо, що таке передбачення Президента Франції виявилось пророцьким, що підтверджує сучасна криза ЄС.

Висловлювалось припущення, що об'єднання двох організацій (ЄС і Європейської конфедерації) може відбутися не раніше десяти років від моменту створення конфедерації, які знадобляться для «підтягування» національних економік до рівня, що дозволить їм на рівних конкурувати в рамках єдиного європейського ринку<sup>1</sup>. Проект створення Європейської конфедерації не отримав підтримки ані з боку партнерів Франції по Співтовариствах (передусім з боку Німеччини, яка була зацікавлена в прискореній інтеграції цих країн до ЄС), ані з боку держав ЦСЄ<sup>2</sup>.

При обговоренні конфедеративної моделі варто згадати також проект під назвою Бенілюкс, який було розпочато ще в першій половині ХХ ст. і який послужив своєрідною моделлю, на якій апробовувалися певні інтеграційні ініціативи, перш ніж бути перенесеними на загальноєвропейський рівень.

Створення конфедеративного об'єднання почалося в 1921 р., коли був заснований Бельгійсько-Люксембурзький економічний союз<sup>3</sup>, покликаний регулювати фінансові<sup>4</sup>, митні і торговельно-економічні відносини двох країн. У 1948 р. набув чинності підписаний у 1944 р. Договір про митний союз Бенілюкс, що проіснував до 1960 р., коли його замінив Договір про економічний союз<sup>5</sup>, який у свою чергу було

<sup>1</sup> Weisenfeld, E. Frankreich und Mitteleuropa – Der Plan für einen Europäische Stabilitäts-Pakt [Text] / E. Weisenfeld // Kolboom I., Weisenfeld E. (Hrsg.). Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. V. Bonn, 1993. – S. 174.

<sup>2</sup> Провал французької ініціативи був обумовлений низкою причин: по-перше, вона відрізнялася невизначеністю змісту, по-друге, країни ЦСЄ небезпідставно побоювалися, що внаслідок його реалізації вони вимушені будуть «штовхатися у передпокоя» «процвітаючої й егоїстичної» Західної Європи, по-третє, країни « нової демократії» не влаштувало те, що двері конфедерації були відкриті для СРСР і в той же час закриті для США (більш детально див.: Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М.: МГИМО, 2003. – С. 108–110).

<sup>3</sup> Створення цього союзу скасування мита й інших перешкод у торгівлі між двома країнами, запровадженню єдиного тарифу для третіх країн, а також вільній циркуляції послуг.

<sup>4</sup> На особливу увагу і значущість заслуговує досвід створення монетарного союзу, який передбачав об'єднання золотовалютних запасів двох країн (Бельгійсько-Люксембурзький інститут валютного обміну).

<sup>5</sup> У договорі проголошувалася така мета: зміцнення економічних зв'язків між країнами шляхом забезпечення вільного пересування осіб, товарів, капіталів та послуг, проведення скоординованої політики в економічній, фінансовій і соціальній сферах, а також спільної зовнішньо-торговельної політики (див.: Договір об утворенні економічного союзу Бенілюкс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur\\_int\\_law/benilux.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/benilux.htm)).

замінено у 2010 р. Договором про Бенілюкс. Слід зазначити, що Союз Бенілюксу завжди розглядався державами-членами як саме конфедеративне утворення, про що свідчить чітка фіксація принципів багатосторонніх консультацій і одногосного прийняття рішень, що закріплені у Договорі про економічний союз, а також інституційний механізм, який організований і функціонує на конфедеративних засадах. Важливо зазначити, що ідея трансформації конфедеративного союзу в наднаціональний ніколи не розглядалася, що, з одного боку, гальмувало об'єднавчий процес, а з другого – дозволяло уникнути конкуренції з ЄСпв/ЄСО, засновницями якого були країни Бенілюксу. Збереження Бенілюксу після підписання Договору про ЄЕС можна пояснити, з одного боку, намірами використати конфедеративне утворення для попередньої «обкатки» інтеграційних ініціатив перед їх запровадженням у рамках ЄС, а з другого – для зміцнення позиції трьох країн, що належать до категорії малих держав-членів, у рамках ЄЕС.

Слід визнати, що Бенілюкс у вирішенні багатьох питань йшов попереду ЄС, за винятком питань політичної інтеграції. Вже згадувалося, що об'єднання фінансово-валютної сфери, утворення митного союзу, формування зони вільного пересування капіталів, послуг і робочої сили вперше було здійснено саме в Бенілюксі. Якщо порівняти дати прийняття найбільш важливих інтеграційних документів Бенілюксу<sup>1</sup> і ЄСпв/ЄС, то важко не дійти висновку, що це утворення йшло попереду в процесі об'єднання валютно-фінансової та інших аспектів економічної і соціальної політики.

---

<sup>1</sup> Так, країни Бенілюксу підписали валютну угоду (1943 р.), Митну конвенцію (1944 р.), Договір про митний союз (1947 р.), Протокол про прискорення процесу координації економічної і соціальної політики і Протокол про проведення єдиної торговельної політики стосовно імпорту і експорту в торгівлі з третіми країнами (1953 р.), Угоду про вільний рух капіталу між трьома країнами (1954 р.), Угоду про поступове врегулювання сільськогосподарської політики (1955 р.), Протокол про вільне пересування робочої сили і єдину політику в сфері соціального страхування, договори про торгівлю з третіми країнами (1956 р.), Договір про екстрадицію, юридичну допомогу і штрафні санкції (1962 р.) (див.: Столяров, М. В. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы [Текст] / М. В. Столяров. – Казань : Фэн, 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stoliarov.ru/index.php?source=monographs/book2/5/3.htm>).

## § 4. Федералізм у теорії і практиці європейської інтеграції

Ідея розбудови об'єднаної Європи на федеративних засадах традиційно користується особливою популярністю у західних політиків, громадських діячів і науковців. Вагомий внесок в її розробку здійснили К. Беймі<sup>1</sup>, А. Богданді<sup>2</sup>, Дж. Б'юкенен<sup>3</sup>, М. Бюргес<sup>4</sup>, В. Делла Сала<sup>5</sup>, А. Дешвуд<sup>6</sup>, Д. Елазар<sup>7</sup>, Дж. Зіммерман<sup>8</sup>, Л. Карту<sup>9</sup>, Н. Каталано<sup>10</sup>, П. Кінг<sup>11</sup>, С. Лейкофф<sup>12</sup>, В. Остром<sup>13</sup>, Д. Сіджанські<sup>14</sup>, Р. Стівенс<sup>15</sup>, Р. Уотс<sup>16</sup>,

<sup>1</sup> Beymе, K. Von. Asymmetric federalism between globalization and regionalization [Text] / K. Von Beyme // Journal of European Public Policy. – Jun. 2005. – Vol. 12, Issue 3. – P. 432–447.

<sup>2</sup> Bogdandy, A. Von. The European Union as a Supranational Federation: a Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty [Text] / A. von Bogdandy // Columbia Journal of European Law. Winter. – L., 2006. – P. 127–159; Богданди, А. Конституціоналізм в міжнародному праві: коментарії к предложению из Германии [Текст] / А. фон Богданди // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 50–63.

<sup>3</sup> Buchanan, J. M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform [Text] / J. M. Buchanan // The Journal of Federalism. – 1995. – № 25 (2). – P. 19–27.

<sup>4</sup> Burgess, M. Federalism and Federation, in European Union Politics. Ed. M. Cini [Text] / M. Burgess. – Oxford and New York : Oxford University Press, 2003. – P. 65–79.

<sup>5</sup> Делла Сала, В. Проблеми федералізму в епоху глобалізму [Текст] / В. Делла Сала // Політич. – 2002-03. – № 4. – С. 49–56.

<sup>6</sup> Dashwood, A. The Limits of the European Community Powers [Text] / A. Dashwood // European Law Review. – 1996. – P. 113–128.

<sup>7</sup> Elazar, D. J. From Statism to Federalism: a Paradigm Shift [Text] / D. J. Elazar // International Political Science Review. – 1996. – V. 17. – Nr. 4. – P. 417–429; Elazar, D. Exploring Federalism [Text] / D. Elazar. – Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1987. – 335 p.

<sup>8</sup> Zimmerman, J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century [Text] / J. F. Zimmerman // The Journal of Federalism. – 2001. – № 31 (2). – P. 15–30.

<sup>9</sup> Cartou, L. Le Marche commun et le droit public [Text] / L. Cartou. – Paris : Sirey, 1959. – P. 34.

<sup>10</sup> Цит. за: Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 186 с.

<sup>11</sup> Кінг, П. Класифіцирование федераций [Текст] / П. Кінг // Поліс. – 2000. – № 5. – С. 6–18; King, P. Federalism and Federation [Text] / P. King. – London : Croom Helm, 1982. – 159 p.

<sup>12</sup> Лейкофф, С. Опозиция «суверенитет – автономия» в условиях федерализма: выбор между «или – или» и «больше – меньше» [Текст] / С. Лейкофф // Поліс. – 1995. – № 1. – С. 177–190.

<sup>13</sup> Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [Текст] / В. Остром : пер. с англ. С. А. Егорова, Д. К. Утегеновой ; отв. ред. и предисл. А. В. Оболенского. – М. : Арена, 1993. – 319 с.

<sup>14</sup> Сіджанські, Д. Федералістське майбутнє Європи: від Європейського союзу до Європейського Союзу [Текст] / Д. Сіджанські. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 1998. – С. 164.

<sup>15</sup> Stevens, R. M. Asymmetrical Federalism [Text] / R. M. Stevens. – New-York : PubUcus, 1989.

<sup>16</sup> Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations [Text] / R. L. Watts // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 117–137.

Фрідріх<sup>1</sup>, Т. Хьюеглін<sup>2</sup> та багато інших правників і політологів, які спробували переосмислити усталені погляди на федералізм відповідно до сучасних умов. Серед вітчизняних і російських авторів її обґрунтуванням займаються Є. В. Афанасьєв<sup>3</sup>, І. В. Бахлов<sup>4</sup>, І. М. Бусигіна<sup>5</sup>, В. А. Василенко<sup>6</sup>, В. Є. Захаров<sup>7</sup>, Ю. Є. Комлева<sup>8</sup>, І. В. Раньжина<sup>9</sup>, В. І. Сало<sup>10</sup>, М. В. Столяров<sup>11</sup>, М. Х. Фарукшин<sup>12</sup> та ін.

Загальним висновком, який простежується в цих дослідженнях, є констатація того факту, що в середині ХХ ст. «федералізм» трансформується із абстрактної узагальненої категорії, під якою раніше розуміли не тільки власне федерацію, але й конфедерацію, асоційовану державу, союзну державу та кондомініум, у поняття з чітко визначеним змістом, що дає змогу відокремити його від інших понять. Разом з тим, зазначає Р. Уотс, довести цей процес до кінця повністю не вдалося, оскільки

<sup>1</sup> Friedrich, C. J. Trends of Federalism in Theory and Practice [Text] / C. J. Friedrich. – New York : Praeger, 1968. – 193 p.

<sup>2</sup> Хьюеглін // Казан. федераліст. – 2002. – № 4. – С. 79–91.

<sup>3</sup> Афанасьєв, Е. В. Федералізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евгений Викторович Афанасьев. – М., 1999. – 158 с.

<sup>4</sup> Бахлов, И. В. Современное федеративное государство: опыт методологии анализа механизма федеративных отношений [Текст] / И. В. Бахлов. – Саранск : Красный Октябрь, 2000. – 132 с.

<sup>5</sup> Бусыгина, И. М. Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие / И. М. Бусыгина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 280 с.

<sup>6</sup> Василенко, В. А. Основы теории международного права [Текст] / В. А. Василенко. – Киев : Вища школа, 1988. – С. 171–172.

<sup>7</sup> Захаров, А. Е. Очерки современного федерализма [Текст] / В. Е. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2003. – 192 с.

<sup>8</sup> 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. – 287 с.

<sup>9</sup> Раньжина, И. В. Современная федерация: принципы формирования, структура и тенденции развития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ирина Владимировна Раньжина. – Волгоград, 2006. – 194 с.

<sup>10</sup> Сало, В. И. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 53–57.

<sup>11</sup> Столяров, М. В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности [Текст] / М. В. Столяров // Панорама-форум. – 1997. – № 16. – С. 63–80; Столяров, М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы [Текст] / М. В. Столяров. – Казань : Изд-во ФЭН, 1998. – 304 с.

<sup>12</sup> Фарукшин, М. Х. Сравнительный федерализм [Текст] : учеб. по спецкурсу / М. Х. Фарукшин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – С. 157.

політики і державні діячі більше зацікавлені в прагматичних політичних рішеннях, аніж у змістовній досконалості теоретичних понять, якими вони оперують. Як наслідок, зміст поняття «федеральна політична система» у другій половині ХХ ст. знову почав розвиватися, внаслідок його використання до пояснення правової природи «гібридних» федеративних систем<sup>1</sup>, передусім Європейського Союзу<sup>2</sup>. Поява вказаної «гібридної» форми пояснюється тим, що федеративна модель найкраще пристосована для відображення багатоманітності суспільних інтересів і побудови конструктивної взаємодії різних рівнів влади в умовах інтеграційного об'єднання. Один з видатних діячів руху європейських федералістів М. Альбертіні зазначав, що національна держава вичерпала свій позитивний потенціал – вона стримує розвиток економічного виробництва, втручається в приватне життя громадян, вступає у протиріччя сама із собою, коли захищає принципи демократії у внутрішньополітичній сфері і порушує їх у міжнародній політиці. Тому вона має поступитися місцем багатонаціональній Європейській федеративній державі<sup>3</sup>. Схожі думки висловлював і А. Спінеллі<sup>4</sup>.

Слід зазначити, що при виборі федерації як моделі інтеграційного об'єднання його засновники скоріш за все керувалися тими ж міркуваннями, що і держави-переможниці при виборі федерації як форми державного устрою для ФРН: у федералізмі вони бачили придатний засіб для розосередження політичної влади з метою недопущення перетворення створюваного об'єднання на супердержаву<sup>5</sup>. На користь цього висновку свідчить практика здійснення адміністративно-управлінської діяльності

<sup>1</sup> Так, Д. Дж. Елейзер відносить до сучасних квазіфедеративних форм такі утворення: унії (Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії); ліги (Асоціація держав Південно-Східної Азії); кондомініуми (Андорра, що перебуває під спільним протекторатом Франції і Урхельського єпископа (Іспанія)); конституційна регіоналізація (Італія); конституційне самоврядування (Японія) (Елейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм [Текст] / Д. Дж. Элейзер // Политология : хрестоматия / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. – М. : Гардарики, 2000. – С. 507–508).

<sup>2</sup> Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations [Text] / R. L. Watts // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 120.

<sup>3</sup> Pinder, J. Mario Albertini in the history of Federalist thought [Text] / J. Pinder // The Federalist. – 2002. – № 3. – P. 158.

<sup>4</sup> Див.: Побединский, И. М. Роль федерализма в теории европейской интеграции [Текст] / И. М. Побединский // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: аспирантские тетради : науч. журн. – СПб., 2008. – № 30 (67). – С. 211.

<sup>5</sup> Swenden, W. Federalism and Regionalism in Western Europe: a Comparative and Thematic Analysis [Text] / W. Swenden. – Basingstoke, 2006. – P. 27.

в ЄС відповідно до принципів децентралізації, диверсифікації, субсидиарності, пропорційності<sup>1</sup>. Про обґрунтованість визнання Союзу децентралізованою системою говорить той факт, що основні ресурси і права зосереджені на національному рівні управління, які передають їх нагору (наприклад, шляхом передачі інститутам ЄС права реалізації окремих суверенних прав, передусім видавати загальнообов'язкові норми права і збирати певні податки<sup>2</sup>) з метою вироблення загальноєвропейської політики у визначених сферах і здійснення координації дій усіх членів об'єднання в процесі її реалізації, а також розв'язання конфліктів однорангових суб'єктів шляхом арбітражу тощо. Застосування принципу диверсифікації в процесі організації і функціонування Європейського Союзу передбачає визнання об'єктивно існуючої специфіки окремих держав-членів, внаслідок чого допускається використання ними різних конфігурацій участі стосовно окремих напрямів інтеграції залежно від їх значущості для держав-членів і бажання долучитися до їх реалізації<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що окремі автори вказують і на інші, зазначимо, досить спірні причини популярності в європейців федеративної моделі. Так, Уільям Райкер ще в середині 60-х рр. звернув увагу на той факт, що із занепадом колоніальних імперій федералізм перетворився на єдиний політичний засіб, який дозволяє легально, тобто без застосування сили, набувати нові території. У сучасному світі, де цинічне захоплення чужої території більше не вважається прийнятним, законним способом оформлення територіальної експансії виступає виключно федералізм<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Канифатов, А. С. Социальный потенциал модернизации институтов управления на принципах субсидиарности [Текст] : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / А. С. Канифатов. – Ростов н/Д., 2010. – С. 21–22.

<sup>2</sup> Хоча п. 1 ст. 311 ДФЄС стверджує, що Союз наділяє себе коштами, необхідними для досягнення своїх цілей і здійснення політики, однак п. 3 тієї ж статті уточнює, що рішення щодо введення нової категорії власних ресурсів або відміни вже існуючої категорії приймається Радою (як міжурядовим інститутом ЄС), після консультації з Європейським Парламентом. Крім того, таке рішення набуває чинності лише після його схвалення державами-членами відповідно до їх конституційних правил (Європейський Союз: основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 369).

<sup>3</sup> Загальновідомо, що, наприклад, Велика Британія та Данія не перейшли на єдину валюту Союзу євро, Велика Британія, крім того, традиційно стоїть осторонь формування і проведення спільної соціальної політики ЄС.

<sup>4</sup> Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве [Текст] / А. Захаров // Свободная мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 74; Захаров, А. А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме [Текст] / А. А. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – С. 113–139.

Обговорюючи проблему використання доктрини федералізму в процесі європейського будівництва, слід виходити з того, що вона відрізняється за окремими рисами від національних федеративних моделей. Так, Джулія Россолілло, досліджуючи проблему незавершеності процесу федералізації об'єднаної Європи, доходить висновку, що попри проголошення федеративної мети на початковому етапі інтеграційного процесу Європейські співтовариства, а згодом і Європейський Союз набули форми, яка відрізняється від тієї, яка існує в класичних федераціях. Однією з причин цієї ситуації є те, що в процесі інтеграції так і не проявив себе повною мірою такий важливий чинник формування федеративного союзу, як прагнення забезпечити безпеку держав-членів<sup>1</sup>.

При розгляді у цьому дослідженні історії європейської інтеграції було акцентовано увагу на тому, що ідея запровадження Європейського оборонного співтовариства<sup>2</sup> у разі її реалізації була здатна суттєво прискорити процес федералізації створюваного об'єднання. Не випадково розробка проекту Договору про ЄОС дала поштовх до розробки проекту Договору про Європейське політичне співтовариство. Однак провал ратифікації Договору ЄОС створив якісно нову міжнародну ситуацію, в якій забезпечення зовнішньої безпеки держав – членів Європейських співтовариств покладалося не на них самих і Співтовариства, а на НАТО і США. Дж. Россолілло із цього приводу зазначає, що доки контроль за забезпеченням глобального балансу у світі залишався в руках США і СРСР, об'єднана Європа отримала можливість концентруватися на створенні зони стабільності і миру, у межах якої процес інтеграції використовувався в різний спосіб. Разом з тим з тієї ж причини тривалий час існувало своєрідне неофіційне обмеження на реалізацію інтеграційних ініціатив у сфері оборони і зовнішньої політики<sup>3</sup>. В умовах відсутності нагальної потреби у захисті від зовнішніх загроз західноєвропейці залишилися без спонукального імпульсу для створення спільної оборони, що негативно позначилося на процесі політичної інтеграції і завершення федералізації ЄС<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // *Il Filederalista*. – Year L, 2008. – № 2. – P. 127.

<sup>2</sup> Як відомо, ініціювання створення ЄОС було обумовлене радянською загрозою, яку відчували західноєвропейці, а також усвідомленням необхідності вирішити «проблему Німеччини» заради забезпечення безпеки в Європі.

<sup>3</sup> Оскільки оборона Європи перетворилася фактично на завдання США, європейці фактично були значною мірою звільнені від обов'язків у цій сфері.

<sup>4</sup> Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // *Il Filederalista*. – Year L, 2008. – № 2. – P. 127–128.

Слід зважати на той факт, що питання забезпечення безпеки і формування спільної оборонної політики невідворотно породжує проблему збереження суверенітету: поширення інтеграції на вказану сферу закономірно призведе до централізації влади на наднаціональному рівні й розширення податкової бази ЄС. Це непокоїть тих, хто не бажає перетворення Європейського Союзу на супердержаву. Однією з причин заперечення проти перетворення Європейського Союзу на федерацію суверенних держав є те, що аргументи критиків цієї перспективи ґрунтуються переважно на оцінках негативного досвіду європейських федерацій (мова йде, наприклад, про розмивання федеративних принципів у ФРН і Австрії, внаслідок чого їх все частіше порівнюють з унітарними державами). Ідея Європейської федерації як держави відкидається, оскільки люди побоюються, що централізація влади на наднаціональному рівні обернеться для них нівелюванням існуючих національних, культурних, релігійних відмінностей у результаті проведення політики уніфікації всіх сторін суспільного життя. Дж. Россолілло із цього приводу зазначає, що, враховуючи відсутність реальних теоретичних і правових перешкод, єдиним фактором, що гальмує завершення процесу створення Європейської федерації, є відсутність політичної волі керівництва держав-членів, щоби зробити цей крок<sup>1</sup>.

Окремі автори у своїх роботах роблять наголос на тому, що федеративна форма або федеративна мета не закріплені в установчих договорах, що, на їх думку, заважає трансформації Європейського Союзу у зазначеному напрямі. Слід зауважити, що для того, щоб федералізм розглядався як принцип політико-правового розвитку ЄС, не має принципового значення наявність або відсутність федеративного договору або хоча б відповідної норми в установчих договорах. Висновок про федеративну природу Союзу можна зробити на підставі аналізу чинного права та виявлення ознак, які в своїй сукупності свідчать про те, що політико-правова система ЄС базується і розвивається відповідно до принципів федералізму. Так, у преамбулі Конституції США<sup>2</sup>, яка заклала основи федеративного устрою країни, говориться про утворення союзу, в основі якого лежить не федеративний договір, а Конституція, в якій немає жодної згадки про федеративний характер держави. Окрім

---

<sup>1</sup> Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // *Il Filederalista*. – Year L, 2008. – № 2. – P. 131.

<sup>2</sup> Конституція США [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 333.



США можна також пригадати Швейцарію, яка іменується конфедерацією, хоча давно перестала бути нею, перетворившись на федеративне утворення. Слід визнати, що справа полягає не у формальній назві певної територіальної організації політичної влади федерацією, а в наявності федеративних рис у політико-правовому устрої такої організації, які у своїй сукупності однозначно дають можливість ідентифікувати її як федеративне утворення. Саме така ситуація має місце у випадку з Європейським Союзом.

Перш ніж розглянути перелік ознак, які дають підстави характеризувати Європейський Союз як федеративне утворення, слід висловити таке застереження. Д. Д. Басу цілком справедливо зазначає, що при визначенні устрою держави (федеративний чи не федеративний) дослідники зазвичай порівнюють його зі Сполученими Штатами Америки як історично першою федерацією. Однак якщо визнати США за еталон федерації, то жодна країна (можливо, за винятком Швейцарії), не зможе бути визнана нею<sup>1</sup>. Отже, слід визнати, що в сучасних умовах поняття федерації має тлумачитися значно ширше, аніж це було на час створення США та Швейцарського союзу. Відповідно всі федеративні союзи мають мінімальний набір спільних рис, що дає змогу відносити їх до федерації. Разом з тим окремі риси можуть набувати специфічного змісту або виникати такі риси, які не властиві всім федераціям, що дає підстави констатувати існуючі між ними відмінності і проводити класифікації за різними критеріями<sup>2</sup>.

Аналіз законодавства ЄС і практики його реалізації дає можливість дійти висновку, згідно з яким у порядку організації і функціонування Європейського Союзу досить чітко простежується прояв основних ознак федеративної держави<sup>3</sup>. Мова йде про таке:

<sup>1</sup> Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии [Текст] : пер. с англ. / Д. Д. Басу. – М. : Прогресс, 1986. – С. 101.

<sup>2</sup> Мишин, А. А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран [Текст] / А. А. Мишин, Г. В. Барабашев. – М. : Юрид. лит., 1989. – С. 153–157; Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии [Текст] : пер. с англ. / Д. Д. Басу. – М. : Прогресс, 1986. – С. 103.

<sup>3</sup> Слід зазначити, що під час розгляду Європейського Союзу з позиції його відповідності федеративній моделі влади дослідники виділяють різні переліки ознак (Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 65–66; 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. 7).

– із прийняттям Лісабонських договорів остаточно і позитивно вирішилося питання про визнання за Європейським Союзом власної правосуб'єктності (ст. 47 ДЄС)<sup>1</sup>;

– в основі організації і функціонування ЄС лежить неписана конституція Союзу, зміст якої утворюють установчі договори ЄС;

– територія Союзу складається з території держав-членів. Територія держави-члена може бути змінена лише за її згодою. Відповідно держави-члени володіють територіальною цілісністю і недоторканністю. Не може бути також змінений без згоди держави-члена її статус. Будь-яка трансформація держави-члена (перехід від унітарного до федеративного устрою, вихід частини зі складу держави із утворенням двох самостійних держав) – це справа самої держави-члена;

– дуальна система організації влади, яка представлена, з одного боку, інституційною системою ЄС, що організована відповідно до вимог механізму стримувань і противаг, а з другого – системою вищих органів державної влади держав-членів. При цьому інститути і органи Союзу виступають прообразом загальнофедеральних органів, покликаних формувати і реалізовувати єдину загальноєвропейську політику в найрізноманітніших сферах співробітництва держав-членів. Хоча у Союзу є єдина територія, на яку поширюється юрисдикція інститутів і органів влади ЄС, проте поки що проблематично говорити про верховенство влади Європейського Союзу на цій території: формально воно ніби є, однак реалізується виключно через національні механізми;

– у процесі інтеграції відбулося формування права Союзу, яке має пріоритет над національним правом держав-членів і характеризується принципом прямої дії, обумовлює існування в ЄС дворівневої ієрархічної системи законодавства, що є класичною рисою федеративних держав. Єдність і цілісність правового простору Союзу досягається завдяки принципам верховенства (над правом держав-членів, включаючи конституційне право) і прямої дії права ЄС. Попри верховенство права ЄС над національним правом до установчих договорів, що відіграють роль неписаної Конституції Союзу, не можуть бути внесені зміни, якщо вони не схвалені державами-членами. Слід також наголосити, що Європейський Союз сьогодні характеризується існуванням не лише дворівневої системи законодавства, але й двох

---

<sup>1</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лісабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 206.

взаємоузгоджених правових систем. Хоча наднаціональна правова система ЄС перебуває у стані свого розвитку, проте вже може бути визнана повноцінною, про що свідчить наявність власного права і автономної системи джерел права, існування загальноєвропейської правової культури, оригінальної судової системи тощо. Вказана правова система за принципами своєї побудови максимально наближена до національної правової системи і з нею повністю узгоджена;

– здатність Союзу певною мірою розширювати свою компетенцію без внесення поправок до установчих договорів (*kompetens-kompetenz* – компетенція-компетенції<sup>1</sup>). У цілому слід зазначити, що право наднаціональних інститутів влади на самостійне визначення своєї компетенції, а також на вільний її перерозподіл між наднаціональним, національним і регіональним рівнями влади суттєво обмежено договірним процесом. Творці інтеграційного об'єднання певним чином скористалися досвідом німецького федералізму, згідно з яким федеральному центру (наднаціональним інститутам) надається найбільш суттєва частина законодавчої, а суб'єктам федерації (державам-членам) – адміністративної компетенції. При цьому, на відміну від федеративних держав, в ЄС процес укладення договорів використовується поки що не для визначення меж адміністративної компетенції держав-членів, а для встановлення меж законодавчої компетенції Брюсселя і національних урядів;

– постійне розширення і спрощення процедури голосування кваліфікованою більшістю голосів як шляхом внесення змін до установчих договорів, так і за допомогою одностайного прийняття рішення Радою щодо поширення такої процедури на інші сфери;

– створення Європейського Парламенту як органу представництва народів держав-членів, функції якого поступово дедалі більше наближаються до функцій класичного парламенту, а також запровадження прямих виборів до нього окремі автори розцінюють як важливі кроки в процесі посилення федералістських тенденцій і руху в напрямі побудови європейської федерації в майбутньому<sup>2</sup>. З певними уточненнями і з урахуванням існуючої в ЄС специфіки можна говорити про існування в Європейському Союзі двопалатного парламенту, де Європейський Парламент є нижньою палатою, а Рада – верхньою, що представляє інтереси держав-членів;

<sup>1</sup> Право своїми односторонніми рішеннями перерозподіляти повноваження між союзними органами і органами суб'єктів федерації належить федеральному центру.

<sup>2</sup> Hüsamettin, I. Federal Solutions to the Deficits of EU within the Context of German Federalism [Text] / I. Hüsamettin // *Ozean Journal of Social Sciences*. – 2009. – № 2 (1). – P. 3–4.

– існування дворівневої судової системи; розв'язання всіх правових конфліктів, зокрема між Союзом і його членами стосовно компетенції, Судом Європейського Союзу;

– наявність подвійного громадянства – держав-членів і Союзу, щоправда, останнє має субсидіарний характер;

– така ознака, як наявність дворівневої системи оподаткування в ЄС існує, однак має свою специфіку і в цілому слід зазначити, що національні уряди послідовно негативно ставляться до будь-яких ініціатив Європейської комісії щодо створення повноцінної автономної податкової системи Союзу, оскільки це може призвести до остаточного перетікання суверенітету на наднаціональний рівень влади;

– Союз має власну валюту (євро). Запровадження єдиної європейської валюти і створення Європейського центрального банку є кроком, спрямованим на забезпечення загальноєвропейської єдності, який у цілому вписується в політику поступової федералізації Європейського Союзу. Західні автори зазначають, що цей крок за своїми наслідками можна порівняти із запровадженням єдиної валюти Людовиком IX, що сприяло формуванню французької національної ідентичності<sup>1</sup>;

– формування бюджету відбувається переважно прямим шляхом. Внаслідок цього бюджет Союзу остаточно вийшов з-під контролю національних парламентів і отримав повну фінансову автономію<sup>2</sup>;

– для Європейського Союзу властива системоутворююча і нерозривна єдність держав-членів, за якими нормативно закріплено обов'язок зберігати єдність і цілісність Союзу, його території, правового і економічного простору.

У той же час Союзу не властиві такі ознаки:

– якщо у федеративній державі її суб'єкти не є суб'єктами міжнародного права і відповідно федеративний центр контролює впровадження зовнішньої політики, то в Європейському Союзі його інститути не мають вагомих повноважень для здійснення власної зовнішньої політики, внаслідок чого її здійснення залишається прерогативою національних урядів;

<sup>1</sup> Див.: Hüsamettin, I. Federal Solutions to the Deficits of EU within the Context of German Federalism [Text] / I. Hüsamettin // Ozean Journal of Social Sciences. – 2009. – № 2 (1). – P. 4. Див. також: Montani, G. The Role of the European Budget in European Economic Policy [Text] / G. Montani // Il Federalista. – Year XLVII. – 2005. – № 3. – P. 136–168.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств [Текст] / под ред. В. В. Маклакова. – М. : БЕК, 1997. – С. XV.

– на відміну від федерації в ЄС немає єдиних збройних сил і правоохоронних органів, управління якими здійснювалося б наднаціональними інститутами.

Враховуючи зазначене, слід визнати, що Союз не є федерацією, тобто державою, а залишається і буде залишатися державоподібним утворенням, навіть за умови подальшого нарощування федеративних ознак у його правовій природі доти, доки держави-члени не виявлять волю до його трансформації у федеративну державу або до створення федерації суверенних держав як нового типу міждержавних об'єднань<sup>1</sup>. При цьому слід зазначити, що зміна відношення національних еліт у питанні вибору певної моделі влади в ЄС ніяк не обумовлена позицією народів Європи. Загальновідомо, що, наприклад, ідеєю європейського федералізму захоплюється переважно частина правлячої національної політичної і економічної еліти, науковців і діячів культури, а також брюссельська бюрократія. Однак ставлення до неї суспільства досить нейтральне: європейцям у цілому подобається створення єдиного економічного і правового простору, заснованого на чотирьох свободах, але вони не розглядають його як закономірний наслідок процесу федералізації, а тому проблеми федералізму як такі їх не хвилюють. Отже, доки європейці не побачать безпосередній зв'язок між рівнем свого добробуту і федералізмом, доки загальноєвропейська ідентичність не почне переважати над національною, доти не варто сподіватися на їх тиск на національні уряди з метою трансформації Союзу в Європейську федерацію.

## **§ 5. Європейський Союз як форма міжнародного об'єднання держав**

Будь-який етнополітичний організм, що прагне самозбереження, самовідтворення і саморозвитку, спрямований на набуття власної державності як засобу реалізації цих завдань та виконавця функцій, необхідних для повноцінної життєдіяльності організму. При цьому відповідно до принципу самовизначення націй внутрішні умови і сили

---

<sup>1</sup> Щоправда, Шміттер зазначає, що лише свідомо політизація проблем, пов'язаних з Європою в цілому, могла б привести до конституціоналізації ЄС (Шміттер, Ф. Зачем конституционализировать Европейский союз? [Текст] / Ф. Шміттер // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 5).

виступають визначальними факторами для розвитку суспільства, тоді як фактори зовнішні – лише такими, що здатні загальмувати або прискорити цей процес.

Як відомо, активізація міжнародного і регіонально економічного обігу, розвиток технічного прогресу, транспорту і зв'язку, що спричиняють зростання взаємозалежності і співпраці країн в економічній сфері, необхідність забезпечення миру як умови сталого розвитку, з одного боку, і поява на рівні національних урядів переконання в необхідності та вигідності співробітництва країн у певних сферах та здатності до досягнення угод щодо мети та принципів функціонування організації – з другого, стають у другій половині XIX ст. відповідно тими об'єктивними і суб'єктивними факторами, які обумовлюють необхідність утворення міжнародних організацій як дієвої форми вирішення посталих перед державами завдань. Якщо спочатку процес розвитку міжнародних організацій був досить повільним, охоплюючи сфери, які не пов'язані з найбільш важливими для держави питаннями, то після Першої і особливо Другої світових війн, коли виникли необхідні умови для активної міжнародної співпраці, цей процес набув стрімкого розвитку<sup>1</sup>. Держави починають розглядати міжнародні організації як інструмент, що покликаний допомогти їм в досягненні цілей власної політики в окремих сферах суспільного життя. Відповідно міжнародні організації за своїм функціональним призначенням розглядаються як механізм співробітництва країн.

Сприйняттю урядами міжнародних організацій як найважливішого інституту міжнародних відносин сприяв той факт, що як набуття членства, так і вихід держави зі складу організації є добровільним, – важлива умова збереження державного суверенітету. Згідно з конституційним принципом державного суверенітету міжнародне право і створені на його основі організації не можуть суттєво обмежувати суверенітет держави, зокрема, шляхом створення наддержавних організацій влади. Так, ще І. Кант зазначав, що спроба прищепити

---

<sup>1</sup> Первісно такі організації характеризувалися як міжнародні (адміністративні) союзи. Це були спеціальні постійні об'єднання держав на основі міжнародних багатосторонніх договорів. Завданням цих союзів було здійснення інформаційного обміну, виконання деяких науково-дослідних робіт, а також певних адміністративних функцій. Вперше термін «міжнародна міжурядова організація» був запроваджений лише у 1940 р. у Статуті Міжнародного інституту уніфікації (див.: Шпакович, О. Місце міжнародних організацій у сучасній системі міжнародних відносин [Текст] / О. Шпакович // Право України. – 2010. – № 12. – С. 188–189; Международное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : НОРМА, 2001. – С. 309).

державу до іншої держави, як начебто та є паростком, означає припинити її існування і перетворити її на предмет купівлі-продажу. Замість того він пропонував створення своєрідної міжнародної федерації, яка «не має на меті отримати якусь владу, що подібна до влади держави, але покликана тільки для підтримання і збереження свободи кожної держави в самій собі, поряд зі свободою інших держав, що входять до федерації»<sup>1</sup>. Схожої позиції дотримувалися й інші засновники європейських об'єднувачих процесів, зокрема, Іржі Подебрад, у проекті якого передбачалося створення союзу рівноправних держав, а не федерації в її сучасному державно-правовому розумінні<sup>2</sup>. За створення конфедеративного, а не наднаціонального союзу виступали свого часу і герцог де Сюллі та Е. Крюссе.

З урахуванням вимог принципу державного суверенітету в процесі розвитку міжнародних організацій були вироблені своєрідні і достатньо дієві гарантії запобігання їх пануванню або надмірному втручання в життєдіяльність держав-членів, до яких, на думку В. Маровецького<sup>3</sup>, слід віднести:

по-перше, запровадження процедури одностайного голосування при прийнятті рішень. Погодившись на певний відступ від цього правила в другій половині ХХ ст., держави-члени натомість запровадили процедуру голосування кваліфікованою більшістю голосів. У цілому діє правило: вимоги до процедури голосування стають більш жорсткими одночасно зі зростанням значення рішень, які приймаються, та їх юридичних наслідків;

по-друге, обмеження значущості рішень шляхом надання їм характеру рекомендацій, що юридично не зобов'язують держави. Такий засіб використовується, якщо ризик прийняття неприйнятних для держав-членів рішень не усувається процедурою голосування або у випадку прийняття одноособових рішень адміністративними органами<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Див.: Стрежнева, М. В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : Научные доклады № 101 / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – С. 51.

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

<sup>3</sup> Моравецкий, В. Функции международной организации [Текст] / В. Моравецкий ; пер. с пол. под ред. и вступ. ст. Г. И. Морозова. – М. : Прогресс, 1976. – С. 60–69.

<sup>4</sup> Разом з тим слід зауважити, що навіть набуваючи характеру рекомендацій, такі рішення не позбавлені певної моральної, політичної і навіть юридичної сили.

по-третє, позбавлення міжнародної організації матеріальних і людських ресурсів, які б дозволили їй самостійно приймати рішення та їх виконувати, а також апарату примусу, який би вона могла застосувати щодо держав-членів для забезпечення виконання своїх рішень;

по-четверте, обмежена порівняно з державою правосуб'єктність міжнародної організації – вона має вторинний і функціональний характер<sup>1</sup>.

Характерною особливістю державно-правового розвитку європейських країн є те, що на всіх історичних етапах проявляються дві тенденції, що суперечать одна одній: з одного боку – це боротьба народів, що не мають власної держави, за здобуття самостійності і суверенітету<sup>2</sup>, а з другого – прагнення до об'єднання політичних, економічних і соціальних організмів – у середині ХХ ст. цю тенденцію почали визначати через категорію «інтеграція». І хоча державотворення в Європі обумовлювалося обома процесами<sup>3</sup>, саме європейську інтеграцію та її наслідки абсолютно справедливо визнано знаковим явищем другої половини ХХ – початку ХХІ ст.

Термін «європейська інтеграція», щодо змісту якого точаться гострі дискусії, з самого початку використовувався для позначення двох взаємопов'язаних, але водночас дещо відмінних за змістом процесів: з одного боку, він передбачає зміцнення традиційної співпраці держав, тобто поживлення міждержавних контактів у політичній, економічній та культурній сферах, усунення бар'єрів на шляху руху капіталів і робочої сили та надання такій співпраці усталених інституційних форм, а з другого – він пов'язаний із процесом, зміст якого також формально полягає в активізації міжнародної співпраці, але принципово відрізняється від попереднього за метою і результатами, формами і методами їх досягнення, оскільки передбачає створення наддержавної

---

<sup>1</sup> Международное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : НОРМА, 2001. – С. 310–312.

<sup>2</sup> Особливо наочно ця тенденція виявила себе в ХХ ст., коли «етнічний ренесанс» охопив не лише Європу, але й увесь світ. Так, якщо на початку століття існувало 55 держав, то після Першої світової війни вже 71, а після Другої – 141, а в середині 90-х рр. – 192 (184 – члени ООН) (див.: Римаренко, Ю. І. Етнодержавознавство. Теоретико-методологічні засади [Текст] / Ю. І. Римаренко, Л. Є. Шкляр, С. Ю. Римаренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 173–174).

<sup>3</sup> Показово, що подекуди процеси інтеграції та дезинтеграції відбувалися паралельно і навіть накладалися. Так, республіки, які виборювали незалежність у процесі розпаду колишніх соціалістичних федерацій, одночасно декларували прагнення увійти до складу наднаціонального Європейського Союзу.



організації, якій держави-члени делегують право здійснення окремих суверенних прав. Якщо в рамках першого, широкого підходу інтеграція не відрізняється за змістом від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні, то в межах вузького підходу зміст цих процесів є відмінним. Таким чином, обговорюючи європейську інтеграцію, завжди слід окреслювати, який зміст вкладається в це поняття, аби уникнути непорозумінь. Порушення цієї вимоги є однією з підстав плутанини під час визначення питання стосовно правової природи Європейського Союзу.

Інтеграційна модель об'єднання, що полягає у створенні певної політичної спільноти, може передбачати спільність як між державами, так і між державами і їх народами. Якщо перший варіант приводить до створення в Європі регіональних співтовариств як спільнот безпеки, що оформлюється у вигляді таких міжнародних міждержавних організацій (далі – ММО), як Рада Європи та ОБСЄ, то друга модель передбачає, що правила соціальної інтеграції діють як у внутрішній, так і зовнішній сферах. Результатом реалізації останньої стали наднаціональні за правовою природою Європейські співтовариства/Європейський Союз.

Слід зазначити, що вибір конкретної моделі інтеграції завжди здійснюється на основі всебічного і перспективного розрахунку вигод та витрат економічного, політичного та соціального характеру. Відповідно залежно від проголошеної мети і завдань, спрямованих на її реалізацію, процес інтеграції може відбуватися у різних формах. При цьому головним фактором, який впливає на вибір форми інтеграційного об'єднання і його інституційної структури, є ставлення держави до проблеми реалізації державного суверенітету<sup>1</sup>. У цьому плані вирішального значення для розбудови наднаціонального об'єднання набуває позитивна відповідь на низку питань, а саме: чи існує на рівні уряду і суспільства готовність поступитися часткою суверенітету на користь наддержавної структури і реалізацію яких суверенних прав вони готові їй делегувати; чи передбачений дієвий контроль за функціонуванням інтеграційного об'єднання і чи зможуть національні уряди не допустити самовільного

---

<sup>1</sup> Однією з причин відмови від доволі популярної федералістської концепції інтеграції стала відданість багатьох представників національних урядів ідеї примату державного суверенітету, а відтак неприпустимість пригнічення державного суверенітету шляхом створення якихось наднаціональних утворень (див.: Фрунза, Л. В. Социодинамика государственного устройства и проблемы государственного суверенитета (теоретико-правовой анализ) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Васильевна Фрунза. – СПб., 2003. – С. 136).

розширення повноважень наддержавними структурами; чи зберігатимуть держави-члени право вільного виходу з такого об'єднання; чи володітимуть вони правом вето щодо рішень союзу, зокрема, його розширення; чи передбачено одностайне голосування з принципових питань? У разі отримання негативних відповідей на всі або більшість з поставлених питань обирається міжнародна організація як форма інтеграційного розвитку.

Слід зазначити, що особливістю об'єднавчого процесу в Європі є те, що на початку 50-х рр. XX ст. фактично одночасно було дано старт як міжурядовій формі інтеграції в рамках Ради Європи (згодом виникли ще Організація Варшавського Договору та Рада Економічної Взаємодопомоги<sup>1</sup>), так і започаткуванню наднаціональних за своїм характером Європейських співтовариств. При цьому переважна більшість як західних авторів, так і науковців країн соціалістичного табору характеризували об'єднавчий процес у рамках Європейських співтовариств як такий, що з самого початку вийшов за межі міжнародної міжурядової організації, хоча окремі західні дослідники вже тоді наполягали на тому, що ЄОВС – це приклад класичної міжнародної організації. Суперечки з приводу правового статусу Співтовариств були ініційовані представниками федералістського напрямку після заснування ЄЕС і Євроатому<sup>2</sup>.

Дати об'єктивну відповідь на питання, чи може Європейський Союз бути віднесений до числа міжнародних організацій, заважає те, що в міжнародному праві досі не вироблені загальноєвизнані критерії віднесення певного утворення до категорії «міжнародна організація», а доктринальних визначень недостатньо для розв'язання такого важливого завдання<sup>3</sup>.

Безумовно, Європейським співтовариствам, а тепер Європейському Союзу властиві окремі риси міжнародної організації. Так, Європейський Союз заснований на принципі суверенної рівності держав-членів; йому

---

<sup>1</sup> Як відомо, країни соціалістичного табору стояли на позиції розбудови інтеграційного об'єднання в рамках класичної ММО, тоді як ідея створення наднаціональної спільноти (наддержавного федералізму) була відкинута як неприйнятна (див.: Моравецкий, В. *Функции международной организации* [Текст] / В. Моравецкий ; пер. с пол. под ред. и вступ. ст. Г. И. Морозова. – М. : Прогресс, 1976. – С. 39).

<sup>2</sup> Див.: Маргиев, В. И. *О некоторых особенностях внутреннего права европейского сообщества* [Текст] / В. И. Маргиев // *Правоведение*. – 1999. – № 1. – С. 208–209.

<sup>3</sup> Маргиев, В. И. *О некоторых особенностях внутреннего права европейского сообщества* [Текст] / В. И. Маргиев // *Правоведение*. – 1999. – № 1. – С. 209.

властива організаційно-правова єдність держав-членів; інтеграційне об'єднання створювалося і функціонує на основі установчих договорів як спеціального різновиду міжнародних договорів; правоздатність Європейських співтовариств спочатку мала переважно функціональний характер; ЄС є постійно діючим об'єднанням, проявом чого є стабільна інституційна структура; держави-члени пов'язані рішеннями інститутів і органів Союзу, прийнятими в межах їхньої компетенції; Союз виступає в міжнародному спілкуванні виключно від свого імені і в межах наданих йому повноважень, що засвідчує його здатність проявляти тим самим свою волю, яка має самостійну якість і значення, що, на думку М. О. Ушакова, дозволяє відрізнити міжнародну організацію від конфедерації і наднаціональної організації<sup>1</sup>; як юридична особа ЄС володіє необхідним комплексом прав і обов'язків; їм властиві привілеї та імунітети<sup>2</sup>. Все це дає підстави багатьом представникам науки міжнародного права відносити Європейський Союз до міжнародних<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Ушаков, Н. А. Международное право [Текст] : учеб. изд. / Н. А. Ушаков. – М. : Юрист, 2000. – С. 83–90.

<sup>2</sup> Див: Международное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : НОРМА, 2001. – С. 313; Тимченко, Л. Д. Международное право [Текст] : учебник. – Х. : Консум, Ун-т внутр. дел, 1999. – С. 182; Шибаева, Е. А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций [Текст] / Е. А. Шибаева, М. Поточный. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – С. 18–19.

<sup>3</sup> Boulois, J. Droit institutionnel de l'Union europeenne [Text] / J. Boulois. – 7 ed. – Paris : Montchrestien, 200. – P. 47; Wyatt & Dashwood's European Union Law: 5<sup>th</sup> ed. [Text] / Edited by Antony Arnull, Alan Dashwood, Michael Dougan, Malcolm Ross, Eleanor Spaventa, Derrick Wyatt, Q.C. – London : Sweet & Maxwell, 2006. – P. 56; Хиршлер, М. Западноевропейские интеграционные объединения. Право [Текст] : пер. с нем. / М. Хиршлер, Б. Циммерман ; под общ. ред., с предисл.: Э. М. Аметистов, М. И. Брагинский. – М. : Прогресс, 1987. – 368 с.; Аметистов, Э. М. Современные тенденции развития права Европейских сообществ [Текст] / Э. М. Аметистов // Сов. государство и право. – 1985. – № 7. – С. 87–96; Юмашев, Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества [Текст] / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы. Кн. 1. – М. : РАН ИГП, 1992. – С. 23–40; Ерохов, С. В. Европейский парламент [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995 – С. 19–29; Международное право [Текст] : учебник / под ред. Ю. М. Колосова и Э. С. Кривчиковой. – М. : Междунар. отношения, 2000. – С. 214; Международное публичное право [Текст] : учебник / под ред. К. А. Бекяшева. – М. : Проспект, 1999. – С. 238. Окремі дослідники визнають Європейські співтовариства міжнародними організаціями, однак заперечують визнання міжнародною організацією Європейського Союзу (див.: Артамонова, О. Ф. Правовые аспекты внешнеэкономических связей Европейских сообществ и договорно-правовое регулирование торгово-экономических отношений с Российской Федерацией [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ольга Феликсовна Артамонова. – М., 2005. – С. 4).

міжнародних регіональних<sup>1</sup>, субрегіональних міжнародних організацій<sup>2</sup> або характеризувати ЄС як міжнародну організацію інтеграції<sup>3</sup>.

Разом з тим окремі автори вимушені визнати, що хоча Європейському Союзу властиві ознаки міжнародної організації, разом з тим йому притаманні властивості, які не вписуються в уявлення про неї<sup>4</sup>. Так, Д. Штрассер зазначає, що Європейські співтовариства не є міжнародними організаціями. Відносини між державами-членами зовсім відмінні від тих, які мають місце між членами традиційних міжнародних організацій. Ці відмінності очевидні в різних сферах: повноваження, надані Співтовариствам, діяльність їх інститутів, особливо існування Комісії поряд з Радою і Європейським парламентом, що обирається безпосередньо, примат права Союзу над національним правом і метод фінансування бюджетів. Фактично Співтовариства являють собою політичну структуру, яка підноситься (superimposed) у певних сферах над структурами держав, що створили їх. Ця суперструктура функціонує

<sup>1</sup> Henkin, L. *International Law. Cases and Materials* [Text] / L. Henkin, R. C. Pugh, O. Schachter, H. Smit. – St. Paul, MN : West Publishing Co, 1993. – P. 1499; Шреплер, Х.-А. *Международные организации* [Текст] : справочник : пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Междунар. отношения, 1995. – С. 151–167; Шреплер, Х.-А. *Международные экономические организации* [Текст] : справочник : пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Междунар. отношения, 1997. – С. 201–208; *Европейское право* [Текст] : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. X.

<sup>2</sup> Капустин, А. Я. *Европейский Союз: интеграция и право* [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 36.

<sup>3</sup> Carrion, A. J. R. *Lecciones de Derecho internacional publico* [Text] / A. J. R. Carrion. – Madrid, 1994. – P. 63–64; Velasco de M. D. *Las organizaciones internacionales* [Text] / Velasco de M. D. – Madrid, 1996. – P. 46–47; Medina, M. *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales* [Text] / M. Medina. – Madrid : Tecnos, 1974. – P. 111; Капустин, А. Я. *Европейский Союз: интеграция и право* [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 20, 23; Бирюков, П. Н. *Международное право* [Текст] : учеб. пособие / П. Н. Бирюков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2006. – С. 360; Бороздина, Я. А. *К вопросу о правовой природе Европейского Союза* [Текст] / Я. А. Бороздина // *Международное публичное и частное право.* – 2009. – № 1. – С. 27–29; Калиниченко, П. А. *Современные тенденции в развитии экологического права ЕС* [Текст] / П. А. Калиниченко // *Преподавание права Европейского союза в российских ВУЗах – II : материалы семинара, г. Москва, 5–7 декабря 2000 г.* – М. : Статут, 2001. – С. 207–211.

<sup>4</sup> Так, Е. А. Павельева зазначає, що Європейський Союз став унікальним міждержавним об'єднанням, що суттєво відрізняється від міжнародних організацій за своїми установчими актами, цілями, принципами, системою органів і їхньою компетенцією, що утворюють незвичну інституційну структуру. Союз увібрав у себе ознаки держави, конфедерації і міжнародної організації (Павельева, Э. А. *Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельева. – СПб., 2007. – С. 4–5).

шляхом тонкого процесу балансування між державами-членами та інститутами Співтовариства<sup>1</sup>.

Е. А. Павельєва в результаті дослідження правової природи Європейського Союзу доходить висновку, що організація влади в ЄС і механізм її здійснення виходять за межі інституційних систем традиційних міжнародних організацій. Найбільш наочно вказана відмінність, на її думку, простежується на прикладі нормативно- і організаційно-правової взаємодії органів Європейського Союзу і органів держав-членів. Така активна взаємодія наднаціонального і національного рівнів влади, а також ефективна система взаємного контролю не характерна для будь-яких інших міжнародних організацій. Саме в цій організаційно-правовій площині (органи міжнародної організації – органи держав-членів – органи міжнародної організації) відбувається історичний експеримент з вироблення найбільш оптимальної моделі правових взаємовідносин народів і держав. Крім того, слід зважати на те, що держави-члени наділили його інститути таким обсягом повноважень, який дозволяє їм здійснювати свої повноваження і проводити свої рішення напряму на території держав-членів, оминаючи внутрішньодержавні процедури<sup>2</sup>.

Разом з тим інші дослідники, не бажаючи визнавати факт того, що ЄС є чимось іншим, аніж міжнародна організація, як компроміс пропонують визнати Союз міжнародною організацією наднаціонального характеру<sup>3</sup>. При цьому, як правило, зазначається, що хоча за порядком формування органів, їхньою компетенцією, прийняттям нормативних

<sup>1</sup> Strasser, D. The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities [Text] / D. Strasser. – Luxembourg. EUR-OP, 1992. – P. 13.

<sup>2</sup> Павельєва, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельєва. – СПб., 2007. – С. 149–151.

<sup>3</sup> Buergenthal, Th. Public International Law [Text] / Th. Buergenthal, N. G. Maier. – St. Paul, 1990. – P. 51; Steiner, A. J. Transnational legal problems [Text] / A. J. Steiner, D. F. Vagts, N. H. Koh. – N. Y., 1994. – P. 1082; Международное право [Текст] : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М. : Юрид. лит., 1999. – С. 191; Лукашук, И. И. Международное право. Особенная часть [Текст] : учебник / И. И. Лукашук. – М. : БЕК, 1997. – С. 96; Маргиев, В. И. О некоторых особенностях внутреннего права европейского сообщества [Текст] / В. И. Маргиев // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 209–210; Ушаков, Н. А. Проблемы теории международного права [Текст] / Н. А. Ушаков. – М. : Наука, 1988. – С. 128; Шевцов, А. Л. Европейские Сообщества и Европейский Союз как особые формы международной организации: актуальные проблемы юридической науки [Текст] / А. Л. Шевцов // Ученые записки РОСИ: актуальные проблемы юридической науки. Сер. Государство и право. – Курск : Изд-во РОСИ, 2005. – Вып. 13. – С. 135–143.

актів, цілями і завданнями ЄС відрізняється від звичайних міжнародних організацій, але не настільки, щоб відмовити їм у статусі міжнародної організації. На думку В. І. Маргієва, головне – це констатація того факту, що Союз, якому властиві численні відмінні риси, все-таки є міжнародною організацією і буде залишатися нею доти, доки не перейде в іншу якість (конфедерацію чи федерацію), що можливо в майбутньому<sup>1</sup>. Однак спробу втиснути ЄС в рамки міжнародної організації шляхом віднесення його нехай і до специфічного різновиду організацій слід визнати непринятною. Такий висновок має певне обґрунтування.

Передусім слід зважати на те, що після заснування Ради Європи ідея створення майже одночасно Європейських співтовариств як ще однієї регіональної міжнародної міжурядової організації, заснованої на тих самих принципах свободи, рівності, демократії і верховенства права, члени якої, окрім Німеччини, були одночасно членами Ради Європи, виглядає нелогічною. Попри прагнення Великої Британії і керівництва Ради Європи спрямувати розвиток Європейського об'єднання вугілля і сталі відповідно до міжурядової моделі співробітництва, як держави – члени ЄОВС, так і США, які виступали як держава – спонсор об'єднувачого процесу, започаткували принципово нову форму об'єднання – наднаціональне утворення, яке в результаті свого розвитку мало еволюціонізувати у федеративне об'єднання. І хоча окремі дослідники як тоді, так і зараз намагаються ігнорувати пряму вказівку на наднаціональний характер створюваних Співтовариств і на визнання європейської федерації як кінцевої мети інтеграційного процесу<sup>2</sup>, вважаємо цю позицію помилковою і непринятною. При визначенні правової природи Європейських співтовариств/ЄС слід брати до уваги передусім саме позицію її засновників. Нагадаємо, у Декларації Р. Шумана щодо Вищого європейського органу ЄОВС чітко і однозначно констатувалося таке:

по-перше, через об'єднання базових виробництв та створення нового органу управління, рішення якого зобов'язуватимуть Францію, Німеччину та інші держави-члени, ця пропозиція стане першим

---

<sup>1</sup> Маргієв, В. И. О некоторых особенностях внутреннего права европейского общества [Текст] / В. И. Маргієв // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 209–210.

<sup>2</sup> Там само.

конкретним кроком на шляху до створення *європейської федерації* (тут і далі курсив мій. – *І. Я.*)<sup>1</sup>;

по-друге, головним у пропозиції є створення над державами наднаціональної влади, яка є вираженням солідарності держав, в якій *відбувається часткове злиття їхніх національних суверенітетів*. Наднаціональна влада буде незалежною при прийнятті рішень як від держав, так і приватних інтересів<sup>2</sup>.

Заперечуючи проти визнання Європейських співтовариств/ЄС, спираємося на такі аргументи. Безумовно, немає сенсу заперечувати, що в процесі розробки організаційно-правової моделі Європейських співтовариств її автори спиралися на досвід організації і функціонування міжнародної організації<sup>3</sup>, так само як і на теоретичну модель договірної федерації, що була реалізована в СРСР. Однак як модель міжнародної організації, так і модель договірної федерації виступали лише відправною точкою в процесі пошуку оптимальної форми створюваного об'єднання і наповнення її відповідним змістом.

Загальновідомо, що специфіка явища, яка дозволяє відрізнити його від інших схожих явищ, полягає в його змісті. Оптимальність розвитку будь-якого явища досягається лише за умови відповідності форми змісту, а змісту – формі. Діалектичне розуміння форми і змісту полягає в усвідомленні неоднозначності їхнього зв'язку: один і той самий зміст (наприклад, держава) може набувати різних форм (монархія чи республіка, унітарна чи федеративна, демократичний політичний режим чи недемократичний), так само як одна й та ж форма (міжнародна організація) може мати різний зміст (наприклад, ООН і ОБСЄ – з одного боку, і СОТ і МВФ – з другого, є прикладом міжнародної організації, однак якщо перші належать до організацій загальної компетенції, то

<sup>1</sup> Декларація міністра закордонних справ Франції Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі від 9 травня 1950 р. [Текст] // Посельський, В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції / В. Посельський. – К. : Смолоскип, 2002. – С. 158.

<sup>2</sup> Цит. за: Lindeiner-Wildau, K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit [Text] / K. Von Lindeiner-Wildau. – Leyden, 1970. – P. 39.

<sup>3</sup> С. В. Афанасьєв зазначає, що Європейські співтовариства виникають первісно як міжнародні організації, однак фактори внутрішнього саморозвитку ЄС, а також інтереси національного бізнесу держав-членів, що зазнавали потужного тиску з боку головного економічного конкурента – США, підштовхнули ЄС до більш рішучого зближення, аніж те, що передбачалося спочатку в установчих договорах (Афанасьєв, Е. В. Федералізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евгений Викторович Афанасьев. – М., 1999. – С. 4).

другі – спеціальної). Співвідношення форми і змісту з філософських позицій розкривається через суперечливість їх єдності. Якщо у змісті переважає тенденція до змін (у рамках ЄС відбувається постійне розширення і поглиблення інтеграційного процесу, що автоматично породжує необхідність створення нових інститутів і органів, вирішення питання про межі компетенції інститутів ЄС і національних урядів, перерозподіл повноважень, удосконалення принципів взаємовідносин між наднаціональним, національним і регіональним рівнями влади тощо), то у формі – тенденція до усталеності, стабільності (наприклад, створення Європейського Союзу не призвело до ліквідації Європейських співтовариств, а підписання Лісабонських договорів, що нормативно оформило суттєві зміни в порядку організації і функціонування Союзу, мало наслідком скасування Європейських співтовариств, однак не призвело до зміни форми самого Союзу). Вказані тенденції, хоча і є суперечливими, однак до певної межі здатні перебувати в стані збалансованості (так, у 1973 р. після затвердження Радою «Доповіді про співпрацю в галузі зовнішньої політики» було запроваджено Європейське політичне співробітництво (ЄПС), що, однак, не мало наслідком ані прийняття спеціального установчого договору, ані створення спеціальної наднаціональної структури. На відміну від системи Співтовариств, ЄПС не було інституціоналізовано і розвивалося як політичний процес, а не правовий інститут), адже сама форма як внутрішня структура системи детермінує розвиток і змісту, і самої себе. Вплив навколишнього середовища на форму і її елементи зрештою обумовлює видозміну зв'язків всередині форми, що тягне за собою створення їх нових різновидів (так, поширення інтеграції на політичну сферу, а також сферу юстиції, внутрішніх справ і безпеки призвело до формування конструкції, що складалася з трьох опор: перша – ЄЕС, друга – спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки, третя – спільна політика у сфері внутрішніх справ і правосуддя), не змінюючи головні властивості форми. Однак на певному етапі розвитку явища якісні зміни його змісту можуть стати настільки значними (йдеться про радикальну трансформацію раніше існуючої системи зв'язків і відносин між структурними елементами, внаслідок чого явище більш не здатне виступати як певна цілісність з раніше властивими їй ознаками, особливостями, якісною визначеністю), що зміна його форми стає неминучою – так відбулося на початку 90-х рр., коли розвиток інтеграційного процесу настільки далеко вийшов за межі, визначені цілями Співтовариств, що



це обумовило необхідність трансформації форми – створення Європейського Союзу. Зазначимо, що вказана трансформація відбулася через 10 років після того, як, відчуваючи потребу в трансформації, Європейський Парламент у 1983 р. ухвалив свій проєкт Союзу. Слід наголосити, що нова форма (Європейський Союз) може успадковувати від старої (Європейські співтовариства) окремі елементи і зв'язки, якщо вони не протирічать її сутності. Створені в рамках старої форми, вони розвиваються і удосконалюються в якісно нових умовах, утворюючи новий зміст. Таким чином, слід погодитися, що форма лише тоді здатна сприяти розвитку будь-якого явища, коли виявляється обумовленою його змістом. В іншому випадку, тобто коли форма (міжнародна організація) як внутрішня структура системи починає гальмувати розвиток змісту (практику делегування права реалізації окремих суверенних прав від національного на наднаціональний рівень; формування наднаціональної правової системи як автономного щодо міжнародного і національного правопорядку; запровадження практики прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів; перехід від практики призначення членів Європейського Парламенту національними урядами до їх обрання населенням держав-членів; запровадження власних джерел фінансування об'єднання тощо), між ними закономірно виникає конфлікт, який потребує свого вирішення. Саме тому, зазначає В. І. Сало, хоча метод міжурядового співробітництва згодом і довів свою ефективність і легітимність у здійсненні інтеграційного процесу як у цілому (діяльність Ради та Європейської ради), так і в окремих сферах інтеграції (наприклад, Шенгенські угоди), з моменту започаткування інтеграції він був відкинутий її основоположниками через його обмежені можливості щодо формування та реалізації спільних інтересів новоствореного об'єднання, а перевага була надана комунітарному методу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 52.

## Глава 2

# Європейський Союз – наднаціональний характер об'єднання

### § 1. Наднаціональний вектор у розвитку ЄС

Історія розвитку людства знає чимало прикладів, коли ті чи інші соціальні явища перш ніж отримати формальне юридичне визначення тривалий час існували без термінологічного визначення. Аналогічна ситуація склалася з таким явищем, як «наддержавність» («наднаціональність»)¹. Першою і тривалий час єдиною організаційною структурою, побудованою за наднаціональним принципом, була Християнська Церква, яка завжди мала вселенський, а отже, наднаціональний характер. Такий висновок базується на тому, що Ісус Христос закликав до спасіння всі народи, незалежно від їх національності². Починаючи з III ст. в Церкві було вироблено систему зовнішніх критеріїв (ознак), які дозволяли характеризувати церковні собори саме як Вселенські, що дало початок процесу виокремлення ознак такого явища, як наднаціональність. Так, церковний

<sup>1</sup> Моисеев, А. А. Надгосударственность в международном праве [Текст] / А. А. Моисеев // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 67.

<sup>2</sup> В Основах соціальної концепції Російської Православної Церкви, зокрема, зазначено: «Как Бог не есть Бог иудеев только, но и тех, кто происходит из языческих народов (Рим. 3. 29), так и Церковь не делит людей ни по национальному, ни по классовому признаку: в ней «нет ни Еллина, ни Иудея, ни обрезания, ни необрезания, варвара, Скифа, раба, свободного, но все и во всем Христос» (Кол. 3. 11)» і далі: «Будучи по природе вселенской, Церковь одновременно является единым организмом, телом (1 Кор. 12. 12). ... Единство этого нового народа обеспечивается не национальной, культурной или языковой общностью, но верой во Христа и Крещением. ... Вселенский характер Церкви, однако, не означает того, чтобы христиане не имели права на национальную самобытность, национальное самовыражение. Напротив, Церковь соединяет в себе вселенское начало с национальным» (Основы социальной концепции Русской Православной Церкви [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://azbyka.ru/dictionary/16/osnovy\\_sotsialnoj\\_kontseptsii\\_russkojpravoslavnoj\\_tserkvi-all.shtml](http://azbyka.ru/dictionary/16/osnovy_sotsialnoj_kontseptsii_russkojpravoslavnoj_tserkvi-all.shtml)).

собор міг вважатися вселенським, якщо він відповідав певним критеріям<sup>1</sup>:

– представницький рівень Собору – в його роботі мали брати участь представники всіх помісних церков в особі предстоятелів церков, єпископів або їх заступників;

– єпископи на Соборі виступали як представники своєї помісної Церкви і виражали не власну думку, а свідчили про віру від імені своєї Церкви;

– канонічна правильність у порядку скликання Собору, формування складу учасників, ведення і оголошення ухвал Собору;

– визнання Собору Вселенським усіма помісними церквами, як тими, від імені яких єпископи брали участь в його роботі, так і тими, від яких не було представників;

– непогіршимість догматичних рішень Собору, їх обов'язковість для всіх помісних Церков<sup>2</sup>.

Якщо спочатку Церква була побудована на засадах наднаціональності, то після занепаду Римської імперії і зміцнення своїх власних позицій вона почала претендувати і на наддержавний характер своєї влади<sup>3</sup>. С. Кара-Мурза зауважує, що Церква (католицька) вела активну політичну діяльність з побудови «вселенської» християнської держави з підпорядкованим їй імператором, якого вона «помазує» на царство<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Горчаков, М. И. Вселенские соборы [Текст] / М. И. Горчаков // Христианство : энциклопедический словарь : в 2 т. / ред. кол.: С. С. Аверинцев (гл. ред.) и др. – М. : Большая Российская Энциклопедия, 1993. – Т. 1 : А – К. – С. 385–387; Цыпин, В. А. Церковное право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.eparhia-saratov.ru/books/22c/cipin/eccllaw/95.html>.

<sup>2</sup> В. Циплін зазначає: «Отцы Вселенских Соборов никогда не считали, что действительность принятых решений зависит от какой бы то ни было последующей ратификации... Меры, принятые на Соборе, становились обязательными немедленно после окончания Собора и считались неотменяемыми» (див.: Цыпин, В. А. Церковное право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.eparhia-saratov.ru/books/22c/cipin/eccllaw/95.html>).

<sup>3</sup> Х. С. Якименко зазначає, що наднаціональність виступає фундаментальним принципом християнства, який став невід'ємною складовою європейської правової культури, що генетично пов'язана з канонічним правом, яке дало поштовх розвитку правових систем як континентальної, так і англосаксонської сімей права, а у період кризи Церкви під час Реформації стало колискою міжнародного права (більш детально про наднаціональний характер влади і права Католицької церкви див.: Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – С. 77–82).

<sup>4</sup> Загальновідомо, що імператор Священної Римської імперії германської нації, Imperator terrenus, коронувався чотирма коронами – франків і римлян, італійською, бургундською і в Римі вселенською (Urbis et Orbis).

Папа Римський наполягав на своєму виключному праві бути наставником світської влади, для забезпечення якого він був готовий застосувати (і неодноразово застосовував) військову силу. Водночас він переслідував будь-які намагання відновити існуючий в античну епоху язичський «симбіоз» суспільства і влади, який міг би призвести і зрештою призвів до поширення націоналістичних настроїв й утвердження національної держави. С. Кара-Мурза цілком слушно зазначає, що стосовно наднаціональних європейських структур націоналізм виявився фактором, що розділяє. Зрештою він переміг і імперську світську владу, і наднаціональну за своїм характером церкву, і класичні культурні традиції<sup>1</sup>.

Однак втрата імператорською і церковною владою провідних позицій в європейських і світових справах не привела до відмови від ідеї побудови наддержавної влади як такої, оскільки вона була взята на озброєння колишніми її противниками – національними державами, деякі з яких, передусім Франція, Англія, Австрія, Іспанія, Німеччина, прагнули об'єднати роздроблену Європу під своєю егідою. На обґрунтованість цього висновку вказують проаналізовані в першому розділі роботи численні інтеграційні проекти, більшість з яких розроблялася в інтересах європейських монархій і передбачала побудову європейського об'єднання, що мало саме наддержавний характер.

Всупереч побоюванням держав втратити суверенну ідентифікацію внаслідок делегування своїх повноважень наддержавним організаціям термін «наднаціональний» і засновані на ньому концепції організації влади активно поширюються наприкінці XIX ст., що пояснюється бажанням урядів використати наддержавні механізми для досягнення певних цілей і завдань держави. Однак своєю популярністю «наднаціональність» має завдячувати її використанню для пояснення правової природи Європейського Союзу й розкриття його співвідношення з державами-членами. Саме завдяки європейській інтеграції наднаціональність як правова категорія набула загального визнання і стала предметом жвавих дискусій серед правознавців і передусім представників науки міжнародного права.

Під час цих дискусій було сформульовано висновок, який ми цілком поділяємо, про те, що хоча в сучасній вітчизняній літературі для позначення створеного в результаті інтеграції Союзу використовують як

---

<sup>1</sup> Кара-Мурза, С. Демонтаж народа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.x-libri.ru/elib/krmrz003/00000208.htm>.

термін «наднаціональний», так і термін «наддержавний», які зазвичай розглядаються як тотожні, перевагу слід було б надати саме останньому, оскільки він є більш точним перекладом з французької – «supranationalité», англійської – «supranational», німецької – «überstaatlich». Однак у вітчизняних і російських дослідженнях цієї проблеми більш поширеним, усталеним виявився термін «наднаціональний». Саме тому в даній роботі при характеристиці Європейського Союзу, його інститутів і правової системи буде використовуватися термін «наднаціональний».

Прийнято вважати, що вперше в офіційних документах поняття «наднаціональність» було використано в резолюції Європейського конгресу 1948 р., де в частині, присвяченій питанням створення Верховного європейського суду, констатувалося, що для гарантії прав людини необхідний наддержавний орган, який би здійснював судову компетенцію<sup>1</sup>. О. О. Моїсєєв підкреслює, що оскільки в документі обговорювалася ідея побудови європейської федерації, то цілком логічним було запровадити в ній орган, який би стояв над державами. Аналіз резолюції свідчить, що наддержавність розумілася в тому сенсі, що міжнародна організація мала стати ієрархічно вищою за держави-члени<sup>2</sup>.

Однак більш важливого значення, з огляду на наслідки для інтеграційного процесу, мала Декларація Р. Шумана щодо Вищого керівного органу ЄОВС, в якій було передбачено створення нового органу управління, рішення якого зобов'язувало б держави-члени, як першого конкретного кроку на шляху до створення європейської федерації<sup>3</sup>. Фактично, йшлося про створення якісно нового рівня влади, який би був вищим за рівень національних урядів і незалежним від них. А. Етціоні зазначає, що необхідність запровадження наднаціональних інститутів (органів), які б повністю або частково базувалися на сукупності принципів, що кардинально відрізняються від тих, які становлять основу старої системи і транснаціональних комунітарних організацій, була обумовлена тим, що вони мали стати основними будівельними блоками нової

<sup>1</sup> Моїсєєв, А. А. Надгосударственность в международном праве [Текст] / А. А. Моїсєєв // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 67.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Декларація міністра закордонних справ Франції Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі від 9 травня 1950 р. [Текст] // Посельський, В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції / В. Посельський. – К. : Смолоскип, 2002. – С. 158.

глобальної архітектури, яка забезпечить прорив у постнаціональному облаштуванні світу<sup>1</sup>.

Факт, що наднаціональна модель організації влади була вперше апробована саме під час створення міждержавного об'єднання економічного спрямування, пояснюється тим, що, як зауважує М. С. Попов, ознака наднаціональності частіше, порівняно з міжнародними організаціями загальної компетенції і міжнародними організаціями зі спеціальною компетенцією в інших сферах міжнародних відносин, властива саме міжнародним економічним організаціям, оскільки наявність вказаної ознаки суттєво підвищує ефективність їх функціонування<sup>2</sup>. Показово, що загальною тенденцією у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. стало кількісне зростання міждержавних союзів економічного спрямування, побудованих саме за наднаціональним принципом, що об'єктивно викликає інтерес у науковців. Визначення меж і порядку застосування наднаціонального механізму в економічній взаємодії держав здатне суттєво розширити регулюючі можливості різних економічних систем<sup>3</sup>.

Існує декілька підходів до розуміння наднаціональності, кожен з яких має як своїх прибічників, так і опонентів. Така різноманітність обумовлена, з одного боку, неясністю і неоднозначністю терміна «над-

<sup>1</sup> Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – С. 243.

<sup>2</sup> Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / М. С. Попов. – М., 2006. – С. 9, 14–15.

<sup>3</sup> В. М. Зуев звертає увагу на те, що в процесі розвитку світової економіки виникає протиріччя, що проявляється в невідповідності характеру економічного регулювання способам ведення господарської діяльності. Поведінка суб'єктів економічних відносин стає дедалі більше позанаціональною, а регулювання залишається переважно національним або міждержавним. На перший погляд, це протиріччя могло бути вирішено за рахунок розширення меж звичайної (не наднаціональної) багатосторонньої взаємодії по врегулюванню виникаючих проблем. Проте якість такої взаємодії кардинально відрізняється від національного регулювання, що означає більш низьку ефективність традиційних міждержавних форм взаємодії по врегулюванню спільних проблем. Спектр і гострота проблем на національному і міжнародному рівнях можуть бути співставлені, а процедура їхнього вирішення на міжнародному рівні на порядок менш ефективна. Це протиріччя може бути вирішено шляхом зміцнення наднаціонального регулювання. Відновлення керованості економікою, що виходить з-під національного контролю, лежить в площині зміцнення наднаціонального впливу (Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / В. Н. Зуев. – М., 2011. – С. 3, 9–10).

національність» у тих документах<sup>1</sup>, де він використовується, а з другого – відмінністю методологічних підходів у процесі її дослідження<sup>2</sup>. Як наслідок, погляди науковців коливаються від безумовного визнання і до скептичного ставлення щодо факту існування цього явища. Таким чином, хоча протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям як західних<sup>3</sup>, так і російських авторів<sup>4</sup> вдалося досягнути певного результату у

<sup>1</sup> Наприклад, резолюція Європейського конгресу 1948 р., Декларація Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі, Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі, проект Договору про заснування Європейського оборонного співтовариства, проект Договору про заснування Європейського політичного співтовариства.

<sup>2</sup> Так, С. В. Ершов підкреслює, що більшість дослідників обмежуються вказівкою на наявність наднаціонального елементу в компетенції відповідного інституту ЄС, уникаючи комплексного, системного аналізу того, як такий елемент проявляє себе у правотворчій і правозастосовній діяльності інститутів Союзу (див.: Ершов, С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Владиславович Ершов. – М., 2003. – С. 7).

<sup>3</sup> Див.: Kunz, J. Supranational organs [Text] / J. Kunz // A.J.I.L. – 1952. – Vol. – № 4. – P. 695–698; Lindeiner-Wildau, K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit [Text] / Von K. Lindeiner-Wildau. – Leyden, 1970. – P. 118; Lasok, D. An introduction to the law and institutions of the European Communities [Text] / by D. Lasok and J.W. Bridge. – 3rd ed. – London : Butterworths; St. Paul, Minn. : Mason Pub, 1982. – 509 p.; Petriccione, R. Italy: Supremacy of Community Law over National Law [Text] / R. Petriccione // ELR. – 1986. – vol. 11. – P. 317–328; Weiler, J. The Community system: the dual character of Supranationalism [Text] / J. Weiler // YBEL, 1981. – № 1. – P. 267–281.

<sup>4</sup> Див.: Муравьев, В. И. Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ [Текст] / В. И. Муравьев // Вестн. Казан. ун-та. Междунар. отношения и междунар. право. – 1979. – № 8. – С. 84–90; Фещенко, А. С. Явление наднациональности в деятельности международных органов [Текст] / А. С. Фещенко // Советский ежегодник междунар. права. – 1987. – М., 1988. – С. 159–171; Энтин, М. Л. Международные организации и проблема наднациональности [Текст] / М. Л. Энтин // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1988. – № 9; Бирюков, М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Михаил Михайлович Бирюков. – М. : Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. – С. 135–176; Ершов, С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Владиславович Ершов. – М., 2003. – 163 с.; Королев, М. А. Наднациональность с точки зрения международного права [Текст] / М. А. Королев // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 2 – С. 3–21; Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрстович Толстухин. – М., 1997. – С. 136–144; Хохлов, И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза [Текст] / И. И. Хохлов. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 160 с.; Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Артем Олегович Четвериков. – М., 1999. – С. 43–46; Шибаева, Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера [Текст] / Е. А. Шибаева // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 4. – С. 81–93.

вирішенні цього складного теоретичного питання, однак досі не сформульовано чіткої, а головне – загальноновизнаної теорії наднаціональності.

Якщо останнім часом в серйозних наукових дослідженнях заперечення факту існування такого політико-правового явища, як наднаціональна організація влади, майже не зустрічається<sup>5</sup>, то суперечки щодо її визначення і ознак, а також правомірності визначення тієї або іншої міжнародної організації як наднаціональної лише загострюються.

Аналізуючи публікації, присвячені проблемі наднаціональності, важко не помітити, що зазвичай автори уникають формулювання дефініції цього явища, що перешкоджає конкретизації уявлень про правову природу наднаціональної організації. У тих небагатьох дослідженнях, де така спроба робиться, наводяться доволі відмінні за змістом визначення цього феномену, при цьому досить часто автори намагаються сформулювати поняття не наднаціональної організації, а наднаціональності як якісної ознаки міждержавного об'єднання. Так, на думку А. С. Фещенка, «наднаціональність – це сукупність повноважень, якими держави наділяють певний міжнародний орган для цілеспрямованого регулювання їх взаємовідносин, причому ці повноваження мають пріоритетний характер стосовно відповідно компетенції держав-членів, включаючи можливість прийняття обов'язкових для них рішень»<sup>6</sup>. В. І. Муравйов акцентує увагу на тому, що держави наділяють міжнародну організацію наднаціональними повноваженнями, внаслідок чого остання вправі приймати акти, що мають примат над нормами національного права і обов'язкові для її членів<sup>7</sup>. Схоже визначення зустрічається і в О. М. Мещерякової, на думку якої під наднаціональністю в Європейському Союзі слід розуміти наділення інститутів Союзу повноваженнями приймати рішення в переданих йому відповідно до установчих договорів аспектах<sup>8</sup>. О. М. Шпакович вказує

---

<sup>5</sup> Юмашев, Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества [Текст] / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : ИГП РАН, 1992. – С. 36.

<sup>6</sup> Фещенко, А. С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций [Текст] / А. С. Фещенко // Сов. ежегодник междунар. права, 1987. – М. : Наука, 1988. – С. 170.

<sup>7</sup> Муравьев, В. И. Международные организации – специфические субъекты международного права [Текст] / В. И. Муравьев. – Киев : Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. – С. 26.

<sup>8</sup> Мещерякова, О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Мещерякова. – М., 2010. – С. 11.



на те, що наднаціональна організація правоздатна створювати норми права прямої дії не тільки держав-членів та своїх інститутів та органів, але й для юридичних та фізичних осіб держав-членів<sup>1</sup>. О. О. Моїсеєв розглядає наддержавність як правову якість міжнародної організації, дає змогу їй приймати рішення обов'язкового характеру, у тому числі і без згоди на це зацікавлених держав<sup>2</sup>. Слід погодитися з тим, що подібне, дещо спрощене, розуміння наднаціональної організації влади є наслідком впливу стереотипу, який пов'язує виникнення правової системи ЄС виключно із трансформацією міжнародного права<sup>3</sup>.

Більш змістовним є визначення наднаціональної організації, запропоноване Х. С. Якименко, яке ми цілком поділяємо, згідно з яким «наднаціональна організація влади – це автономна територіальна організація політичної влади, що заснована суверенними державами з метою досягнення загальнозначущих цілей і наділена для цього широкою компетенцією, включаючи право приймати загальнообов'язкові рішення кваліфікованою більшістю голосів держав-членів, і спирається на власне право, яке визнається верховним відносно національного права<sup>4</sup>. Зрозуміло, що така організація має спиратися на власний механізм функціонування, що буде відрізнятися як від того, що діє в національній державі, так і від тих, що використовуються міжнародними організаціями. На думку В. М. Зуєва, «наднаціональний механізм у міждержавних відносинах можна визначити як сукупність правил і процедур, порядку/способу функціонування економічних і/або політичних систем у процесі їхньої взаємодії в рамках міждержавної/міжнародної структури/організації, схвалений суверенними державами, що з їхньої згоди може виходити з-під національного контролю, тією мірою, яка заздалегідь фіксується відповідними домовленостями і угодами<sup>5</sup>.

Слід погодитися з висновком В. М. Зуєва, що в ЄС створено складний механізм функціонування, який поєднує елементи національного,

<sup>1</sup> Шпакович, О. М. Наднаціональність як правова категорія [Електронний ресурс] / О. М. Шпакович. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/esp/2010\\_2/10shomnpk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/esp/2010_2/10shomnpk.pdf).

<sup>2</sup> Моїсеєв, А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А. А. Моїсеєв. – М., 2007. – С. 9.

<sup>3</sup> Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – С. 94.

<sup>4</sup> Там само. – С. 95.

<sup>5</sup> Зуєв, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / В. Н. Зуєв. – М., 2011. – С. 11.

міждержавного і наднаціонального механізмів. При цьому можна стверджувати, що на сучасному етапі відбувається запуск наднаціонального механізму як самостійного «привідного ременя». Після того, як наднаціональний механізм починає застосовуватися, виникає абсолютно нова якість взаємодії держав-членів. Фактично виникає нове явище, коли породжений державою механізм впливає на політику цієї держави відповідно до інтересів організації більш високого порядку, яка на конкретному історичному відрізку часу не обов'язково буде відповідати поточним національним інтересам. Проте в перспективі збіг інтересів має забезпечуватися, інакше сенс участі в такому об'єднанні втрачається<sup>1</sup>.

Переліки характерних рис наднаціональної організації влади, що наводяться в дослідженнях, також виглядають доволі відмінними як за кількістю, так і за своєю значущістю. Так, при її характеристиці вказують на такі риси: держави-члени добровільно делегують наднаціональній організації суверенні права і наділяють відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси наднаціональної організації далеко не в усьому можуть збігатися з інтересами держав-членів, а тому у своїй діяльності вона виходить з власних пріоритетів, в яких відображаються цілі та завдання утвореного союзу; рішення в такій організації можуть прийматися не одностайно, а більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи об'єднання мають формуватися з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, що висунула їхню кандидатуру; право такої організації створюється органами, які юридично непідконтрольні державам-членам, має пріоритет перед національним правом, діє на всій території наднаціональної організації і є юридично обов'язковим для всіх суб'єктів національного права; окремі доволі важливі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з відання національних урядів; здатність організації втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Зрозуміло, що далеко не будь-яка наддержавна організація має весь спектр перелічених ознак, як і одна й та сама організація на різних етапах свого розвитку може характеризуватися різним їх обсягом. Це, однак, зовсім не свідчить про відсутність наднаціональності як явища, якщо

---

<sup>1</sup> Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / В. Н. Зуев. – М., 2011. – С. 11–12.

в питаннях організації та функціонування міждержавного об'єднання простежується наднаціональний зміст<sup>1</sup>. Саме тому обговорювати в цьому випадку доцільно не стільки факт існування наднаціональної організації влади як такої, скільки ступінь її прояву, особливості її взаємовідносин з державами, що її утворили.

Ще один момент, на якому слід робити наголос при розгляді питання наднаціональності, стосується співвідношення наднаціональної організації та держав-членів. Підкреслимо, організація може бути визнана наднаціональною лише за умови збереження її членами статусу суверенних держав. В іншому разі означена характеристика втрачає будь-який сенс.

У сучасному світі існує декілька міждержавних утворень, яким тією чи іншою мірою властива певна сукупність рис, що відображають сутність наднаціональності<sup>2</sup>. Проте з-поміж них традиційно виокремлюють Європейський Союз (Європейські співтовариства) як інтеграційне об'єднання, яке є найбільш беззаперечним прикладом наднаціональної організації, що дедалі частіше розглядається як зразкова модель наднаціональної організації, з якою співставляють інші міждержавні об'єднання, коли намагаються визначити правову природу останніх. Тому не дивно, що та частина дослідників, яка намагається розкрити зміст наднаціональності емпіричним шляхом, вдається до аналізу саме тих специфічних особливостей, які притаманні Європейському Союзу як наднаціональному об'єднанню. Безумовно, сформульоване таким шляхом визначення наднаціональності буде стосуватися передусім Європейського Союзу. Проте, оскільки на даному етапі інші міждержавні об'єднання наднаціонального характеру, наприклад Союз Росії з Білорусією або ініційований Російською Федерацією Єдиний економічний простір значною мірою запозичують форми і механізми ЄС, можна передбачити, що сучасна юридична наука заради пристосування до стрімких змін державно-правового розвитку буде змушена більш широко використовувати понятійний апарат, що склався в результаті організації та функціонування саме Європейсько-

<sup>1</sup> На цю обставину у своїй роботі вказує А. Етціоні, який аналізує з позиції ступеня втілення наднаціональності в правовій природі ВТО та інших міждержавних об'єднань (Етціоні, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – С. 245–246).

<sup>2</sup> Так, якщо ООН пов'язують з «глобальною наднаціональністю», то ЄС буде прикладом «регіональної наднаціональності».

го Союзу, для розкриття змісту наднаціональної організації влади як такої.

Аналіз чинних установчих договорів ЄС дозволяє достатньо повно розкрити співвідношення державного суверенітету і наднаціональності, прояв останньої в правовій природі ЄС, у компетенції інститутів і органів Союзу, у правотворчому та правозастосовному процесах, а також у здійсненні правосуддя. Проведений аналіз дає змогу сформулювати певні висновки.

Наднаціональною організацією нині є Європейський Союз, як були нею раніше і Європейські співтовариства. Створення Європейського Союзу, який у процесі розвитку набув багатьох ознак і властивостей федеративної держави, не привело і найближчим часом не приведе до створення нової супердержави. Відтак функціонування ЄС передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наднаціональна влада Союзу, як вже зазначалося, може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма притаманними їм атрибутами.

У Європейському Союзі має місце добровільна відмова держав-членів від здійснення певної частини суверенних прав на користь наднаціональної організації. Прийнято вважати, що через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні Союзу делегованих йому суверенних прав відкриваються принципово нові можливості для більш ефективного функціонування держав-членів. Саме тому правомірно зробити висновок, що внаслідок входу до Союзу суверенітет держав-членів не принижується, а навпаки, держави внаслідок його колективного здійснення отримують право і реальну можливість суттєво розширити сферу своєї діяльності за межами територіального верховенства. Крім того, слід наголосити, що передача державою права реалізації окремих суверенних прав, яким, як відомо, не властива така ознака, як невідчужуваність, не може тлумачитися як обмеження суверенітету в цілому. Разом з тим слід погодитися, що кількісний показник ступеня передачі права здійснення суверенних прав може дійти до критичної позначки, коли суверенітет держав-членів як їх невід'ємна ознака може зникнути. Однак досягнення такої межі може бути розтягнуте у часі і «правовому просторі» і не може виникнути без згоди держави-члена, оскільки, як зазначає Б. М. Топорнін, міра наднаціональності ніколи не

виходить за межі, які продиктовані інтересами забезпечення державного суверенітету<sup>1</sup>.

Держави-члени делегують інтеграційним інститутам Союзу широке коло повноважень у законодавчій та судовій сферах. Окрім цього, Європейський Союз за мовчазної згоди національних урядів завдяки діяльності Суду ЄС має можливість фактично розширювати свою компетенцію за межі, визначені установчими договорами, керуючись доктриною повноважень, існування яких припускається.

Інтеграційне право ЄС не є функціональним додатком ані міжнародного, ані національного права. Це самостійна правова система, яка також має наднаціональний характер<sup>2</sup>. Про наднаціональний характер права ЄС свідчить таке:

– європейське право створюється за участю наднаціональних інститутів, які юридично не підконтрольні державам-членам. Важливо зазначити, що інститути ЄС здатні приймати обов'язкові для держав-членів рішення навіть тоді, коли одна або декілька держав-членів негативно ставляться до такого рішення;

– окремі важливі питання повністю (виключна компетенція наднаціональної організації) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під ведення держав-членів;

– право ЄС автоматично застосовується до суб'єктів національного права держав-членів.

Про наднаціональний характер ЄС свідчить також наявність механізму стримувань і противаг<sup>3</sup>, специфіка якого полягає в існуванні органів та інститутів влади<sup>4</sup>, які утворюють єдину, цілісну інституційну структуру, що характеризується системністю наднаціонального змісту<sup>5</sup>. Стабільність цієї системи забезпечується додатковими, порівняно з існуючими в державах-членах, зв'язками між гілками влади

<sup>1</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] : учебник. – М. : Юристъ, 1998. – С. 147. Див. також: Королев, М. А. Наднациональность с точки зрения международного права [Текст] / М. А. Королев // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 2. – С. 5.

<sup>2</sup> Ершов, С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Владиславович Ершов. – М., 2003. – С. 8, 9.

<sup>3</sup> Яковюк, І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2003. – № 5. – С. 17–27.

<sup>4</sup> Прийнято вважати, що у своїй сукупності вони утворюють п'ять гілок влади: законодавчу, виконавчу, судову, наглядову та координаційно-спрямовуючу.

<sup>5</sup> Це, однак, не означає, що всі органи ЄС мають наднаціональний характер.

шляхом перенесення певних функцій кожної з гілок на інститути (органи) іншої.

Важливе значення для визначення Європейського Союзу як наднаціональної організації має наявність у нього права приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів з певного кола питань, обсяг яких протягом розвитку інтеграційного процесу постійно зростає. Як вже зазначалося, прийняті в такому разі рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів.

Нарешті, Європейському Союзу властива ще одна важлива ознака наднаціональної організації: чиновники Союзу виступають і діють від його імені та в його інтересах. Так, хоча члени Комісії призначаються за загальною згодою урядів держав-членів, однак як єврочиновники вони не можуть представляти і/або захищати інтереси тієї держави, громадянами якої вони є і яка висунула їх кандидатуру. Більше того, членам Комісії при здійсненні своїх повноважень прямо забороняється звертатися із запитом і отримувати інструкції від урядів або інших органів держав-членів, як державам-членам заборонено будь-яким чином впливати на позицію членів Комісії. Порівняно з Маастрихтським договором Ніццький договір ще більше посилив незалежність єврокомісарів, передбачивши, що висунення і подальше призначення членів Комісії здійснюється не національними урядами за загальною згодою, а кваліфікованою більшістю Ради. При цьому вони стають незалежними як від урядів своєї держави, так і від самої Ради, яка не може призупинити або припинити їх повноваження.

У наукових дослідженнях, присвячених Європейському Союзу, справедливо зазначається, що названі ознаки певною мірою проявляються в правовій природі й інших наднаціональних організацій (наприклад, ВТО або Рада Європи)<sup>1</sup>, що породжує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших організацій такого роду<sup>2</sup>. Це, у свою чергу, по-

<sup>1</sup> З приводу ВТО також точаться дискусії. Більшість авторів згодні з тим, що цій організації властивий наднаціональний характер, однак з приводу визнання ступеня її наднаціональності існують серйозні розбіжності в поглядах. Так, якщо Алекс Стоун Світ характеризує її як наднаціональну, то на думку Мері Л. Волчансек, ВТО слід віднести до частково наднаціональної організації, оскільки одні її органи функціонують як наднаціональні, тоді як інші – як міжурядові (Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – С. 245–246).

<sup>2</sup> Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – С. 245–246.

роджує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших наднаціональних організацій, оскільки якісна відмінність між Союзом та іншими наднаціональними організаціями є суттєвою і загальновідомою. На думку Е. Смайтера та К. Ленерта, вона обумовлюється «ступенем наднаціональності», яка, у свою чергу, визначається балансом двох форм участі громадян у прийнятті рішень на рівні наднаціональної публічної влади: безпосередньо або опосередковано. Ступінь наднаціональності Союзу визнається максимально високою тому, що він є єдиною наднаціональною організацією, один з інститутів якої (Європейський Парламент) обирається безпосередньо народом, що свідчить про «зміцнення його федеративного змісту»<sup>1</sup>. У цілому погоджуючись з цією оцінкою, разом з тим слід наголосити, що означений ступінь наднаціональності обумовлюється передусім обсягом і видом делегованих Союзом суверенних прав; існуванням Європейського Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами ЄС; наявністю в ЄС права самостійно розширювати межі своєї компетенції; постійним розширенням кола питань, рішення з яких приймаються кваліфікованою більшістю голосів; верховенством права ЄС стосовно права держав-членів. Лише за умови аналізу сукупності всіх цих факторів можна зробити висновок про ступінь наднаціональності певної організації.

Коли Європейський Союз характеризують як наднаціональну організацію, цілком закономірно постає питання, за яких обставин ЄС можна буде визначити як об'єднання, що у своєму розвитку досягло максимального ступеня наднаціональності? Виходячи з аналізу наднаціональності, проведеного А. Етціоні, Союзу для цього не вистачає реалізації трьох умов:

- забезпечення легітимного контролю над силовими структурами, причому з пріоритетом над повноваженнями національної влади;
- право перерозподілу ресурсів між державами-членами, що має надзвичайно важливе значення для максимального узгодження їхніх інтересів;
- самостійна політична правосуб'єктність об'єднання.

Вказані умови доповнюють одна одну, а отже, для створення міцного наднаціонального союзу необхідна реалізація всіх трьох умов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Артем Олегович Четвериков. – М., 1999. – С. 45.

<sup>2</sup> Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – С. 247–248.

Прояв наднаціональності в інституційному механізмі ЄС суттєво посиляться в разі реалізації ініціативи, з якою виступила група з питань майбутнього Європейського Союзу<sup>1</sup>. Вказана група запропонувала провести радикальну реформу, яка передбачає:

- запровадження посади президента Європейського Союзу, який обиратиметься громадянами ЄС під час проведення прямих загальних виборів і який отримає право самостійно призначати членів європейського уряду;

- створення повноцінного загальноєвропейського міністерства закордонних справ. Цей крок передбачає видачу єдиних для всього Союзу віз, а головне – приведе до скасування права вето, яким сьогодні користуються держави-члени під час прийняття рішень у сфері зовнішньої політики і політики безпеки та під час ратифікації договорів ЄС з третіми країнами. Таким чином, національні уряди втратять можливість проводити незалежну зовнішню політику;

- створення єдиного поліцейського органу, на який буде покладено обов'язок по здійсненню контролю на кордонах ЄС;

- створення в Європейському Парламенті спеціальної палати, яку формуватимуть держави, що утворюють зону євро, і яка зосередить свою діяльність на питаннях, пов'язаних з функціонуванням єдиної валюти;

- створення єдиної армії. Щоправда з цього приводу члени вказаної групи не дійшли повної згоди, а тому висловилися з цього приводу досить обережно: метою реформи є формування європейської оборонної політики, проведення якої потребуватиме єдиних зусиль у сфері військової промисловості, зокрема створення єдиного ринку зброї. Для окремих держав-членів групи це з часом буде означати можливість створення європейської армії.

Рішучість, яку готові демонструвати великі держави в питанні посилення наднаціональних начал Союзу, пояснюється тією кризою, яку переживає Економічний і валютний союз ЄС. Французький журналіст Бернар-Анрі Лев, аналізуючи сучасний стан зони євро і спираючись на попередній історичний досвід європейської інтеграції у сфері фінансів<sup>2</sup>, доходить висновку, який раніше висловив колишній голова

---

<sup>1</sup> До цієї групи увійшли міністри закордонних справ одинадцяти найбільш впливових держав – членів ЄС, за винятком Великої Британії (Австрії, Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, Польщі, Португалії і Франції).

<sup>2</sup> Мова йде про Латинський валютний союз (1865–1927 рр.) і Скандинавський валютний союз (1873–1917 рр.).



ЄЦБ Ж.-К. Тріше, згідно з яким без утворення міцного політичного союзу, який зможе приборкати національний егоїзм, євро сезне, що з великою імовірністю призведе до процесу економічної дезінтеграції<sup>1</sup>, що є неприйнятним варіантом розвитку подій для держав-учасниць<sup>2</sup>.

Реалізація вказаної реформи суттєво посилить ступінь наднаціональності Європейського Союзу, наблизивши його упритул до федеративного устрою. Разом з тим слід зазначити, що в процесі розвитку інтеграційного процесу висловлювалося чимало радикальних пропозицій стосовно трансформації об'єднання у федеративне утворення, однак жодна з них не призвела до втрати державами-членами свого суверенітету.

Визнаючи той факт, що поняття «наднаціональна організація» як правова категорія досить чітко характеризує правову природу Союзу та його співвідношення з державами-членами, разом з тим слід погодитися з М. М. Марченко і О. М. Дерябіною, які вважають, що «під час визначення статусу Європейського Союзу досить логічним і виправданим буде не підганяти його під традиційні форми і моделі організації соціально-економічного і політико-правового життя ... а розглядати Євросоюз на сучасному етапі у вигляді особливого ... об'єднання, в політико-правовому статусі якого поєднуються елементи найрізноманітніших моделей і форм»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Без політичної єдності, зазначає Бернар-Анрі Лев, єдина валюта може проіснувати декілька десятиліть, проте потім вона неодмінно зазнає краху через війни чи кризи. Отже, Європа або робить крок вперед і бере курс на політичну інтеграцію, без чого жодній спільній валюті не вдалося проіснувати тривалий час, або випадає з історії і поринає в хаос (Євро умрет без политической Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maanim.com/news/events/77169-evro-umret-bez-politicheskoy-evropy>).

<sup>2</sup> Історія доводить, що у випадку розпаду валютних союзів держави-учасниці вдаються до заборони вільного переміщення капіталів і людей, запровадження несправедливих обмінних курсів, що у випадку Європейського Союзу означатиме остаточну руйнацію єдиного економічного, а відтак і правового простору, що є головною метою, а відтак і досягненням інтеграційного процесу (Как распались валютные союзы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aktiv.com.ua/archives/5868>).

<sup>3</sup> Марченко, М. Н. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – С. 246. Схожої думки дотримується в цілому і Т. К. Хартлі, який пише, що обмеження визначенням Європейського Союзу лише через наднаціональність є історичним анахронізмом, оскільки він увійшов у той етап свого розвитку, коли більш доречним виглядає термін «федералізм» (Хартлі, Т. К. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества [Текст] : пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. : ЮНИТИ, Закон и право, 1998. – С. 10).

## § 2. Особливості реалізації державного суверенітету в Європейському Союзі

Найважливішою умовою існування держави як самодостатнього і незалежного суб'єкта міжнародного права є її суверенітет. Наприкінці ХХ ст. суверенітет, невід'ємна властивість держави, під впливом процесів глобалізації та регіональної інтеграції зазнає певних трансформацій. Всеосяжний розвиток глобалізації, який сьогодні охопив усі виміри суспільного життя, змінює усталений світовий економічний порядок, механізм функціонування міжнародної політики, характеристики її ключових суб'єктів, передусім держави. Як наслідок, зазнає певних змін така властивість держави, як суверенітет, оскільки його визначають як своєрідний синдром розвитку людства<sup>1</sup>. Ця ситуація цілком закономірна, оскільки суверенітет, як і будь-яка інша юридична категорія, виникнувши у конкретних суспільно-політичних умовах, несе в собі відбиток явища, яке вона позначає, на відповідному етапі його історичного розвитку. Зрозуміло, що в процесі розвитку суспільних відносин буде змінюватися фактичний зміст правових відносин, що характеризуються даним поняттям. При цьому слід визнати, що такі зміни змісту правовідносин далеко не завжди призводять до перегляду формально-юридичного аспекту даного явища<sup>2</sup>. Саме тому використання поняття «суверенітет» у контексті, який сформувався зовсім в інших умовах, аніж сучасні, може породжувати проблеми з тлумаченням змісту однієї з найважливіших державно-правових категорій. Отже, на початку ХХІ ст. уявлення про державний суверенітет закономірно відрізняються від його розуміння за часів підписання Вестфальських угод. Історична трансформація змісту та порядку його здійснення актуалізує дослідження проблем визначення змісту державного суверенітету та практики його здійснення.

Проблематику державного суверенітету справедливо відносять до найцікавіших та найбільш складних об'єктів дослідження як загальної теорії держави і права, так і наук конституційного та міжнародного права. У різні часи розробкою питань, пов'язаних з державним суве-

<sup>1</sup> Див.: Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 5.

<sup>2</sup> Так, поняття «суверенітет», що первісно було розроблено ідеологами абсолютизму, у подальшому використовувалося, зокрема, для характеристики волі народу як джерела влади («народний суверенітет»).

ренітетом, займалися численні видатні зарубіжні та вітчизняні правознавці. Дослідженню державного суверенітету присвячені десятки фундаментальних наукових праць<sup>1</sup>, внаслідок чого він сприймається широким загалом переважно як явище достатньо просте. Однак за умовною простотою криються серйозні проблеми, найбільш дискусійними з яких завжди вважалися такі: ознакою держави чи державної влади він є? Яким є співвідношення між суверенітетом і суверенними правами? Як реалізується суверенітет у складних державних і міждержавних утвореннях? Як впливає міжнародне право на процес реалізації державного суверенітету? Наприкінці ХХ ст. особливою теоретичної і практичної значущості набула проблема визначення меж державного суверенітету<sup>2</sup>, що обумовлено, з одного боку, практикою застосування різного роду санкцій міжнародними організаціями або окремими країнами до суверенних держав<sup>3</sup>, а з другого – європейськими інтеграційними процесами<sup>4</sup>. Правова природа цих явищ різна, однак наслідки однакові –

<sup>1</sup> Див.: Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст]. Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му немец. изд. С. Г. Гессеном. – СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 600 с.; Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение [Текст] / Н. И. Палиенко. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1903. – 591 с.; Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 375 с.; Манелис, Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях [Текст] / Б. Л. Манелис ; отв. ред. А. И. Ишанов ; Ташкент. гос. ун-т им. В. И. Ленина. – Ташкент : Наука, 1964. – 308 с.; Марченко, М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. – 2003. – № 1; Тодыка, Ю. Н. Основы конституционного строя Украины [Текст] / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 1999. – 320 с.; Шаповал, В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві [Текст] / В. М. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2003. – № 1; та ін.

<sup>2</sup> Насправді проблема визначення меж державного суверенітету завжди була актуальною. В означений період відбувається лише загострення дискусій із цього приводу.

<sup>3</sup> Чи не вперше про можливість обмеження державного суверенітету було заявлено Нюрнберзьким трибуналом. Пізніше до такого обмеження неодноразово вдавалися як СРСР і його партнери по Варшавському договору, так і США та їх союзники по НАТО. Відсутність чітких і однозначних правових підстав для силового втручання у внутрішні справи країни може створювати ситуацію, коли будь-яка держава чи група держав на свій розсуд визначає моральну виправданість порушення державного суверенітету країни.

<sup>4</sup> Якщо донедавна під «європейською інтеграцією» розумілися процеси в рамках Європейського Союзу та Ради Європи, то з часу підписання президентами Білорусі, Казахстану, Росії і України Договору про єдиний економічний простір (підписання попередніх договорів між державами СНД було скоріше декларуванням намірів щодо інтеграції, аніж реальним прагненням досягти проголошеної мети) і його ратифікації виникли підстави для обговорення можливості формування альтернативного центру інтеграції в Європі. У даній монографії термін «європейська інтеграція» автор умовно використовує для позначення державно-правових процесів розвитку виключно в рамках Європейського Союзу.

певне обмеження права реалізації державного суверенітету. Поширеність цих процесів на межі третього тисячоліття<sup>1</sup> засвідчує безумовну актуальність досліджень, пов'язаних із державним суверенітетом.

Успіх реалізації проекту по об'єднанню європейських країн у наднаціональну організацію, що успішно здійснюється понад шістьдесят років, був би неможливий, якби учасники цього процесу на момент його започаткування не отримали певних гарантій, що створювана владна конструкція не призведе до позбавлення державного суверенітету учасників створюваного союзу. Визнаємо, що отримати такі гарантії було неможливо без аналізу розроблених у різні часи теорій утворення складних державних союзів і практики реалізації в них державного суверенітету.

Для висунення ідеї суверенітету було докладено чимало зусиль, але ще більше їх витрачено для уточнення змісту поняття. Значимо, що еволюція змісту державного суверенітету – це історично обґрунтований процес. Отож теорія державного суверенітету в змістовному плані обумовлюється розвитком суспільства, ускладненням форм і видів державного устрою, активізацією міждержавних відносин.

Теорія державного суверенітету в її класичному розумінні здавалася беззаперечною лише доти, доки не почали виникати складні державні утворення в Північній Америці (США, Мексиканські Сполучені Штати та Канада) та в Європі (Германська імперія та Швейцарська конфедерація). Так, за Вестфальським мирним договором германські князівства були визнані самостійними державами (про це досить багато згадувань можна віднайти в мемуарах Бісмарка), але й Священна Римська імперія, до складу якої вони входили, також продовжувала своє існування. Відтак виникло питання: чи можна визнати імперію державою (Р. Хуго), або її слід вважати союзом держав, який позбавлений державної природи (С. Пуфендорф)? Саме розробники останнього підходу фактично започаткували розробку теорії союзної держави, під якою вони пропонували розуміти сукупність суверенних держав, пов'язаних договором, згідно з яким держави-члени передають частину суверенних прав союзному утворенню, яке, однак, при цьому не набуває статусу держави, оскільки його компетенція обмежується виключно тими питаннями (зазвичай оборони), заради яких відбулося

---

<sup>1</sup> Про справедливості такого висновку свідчить, з одного боку, зростання останнім часом частоти випадків втручання ООН, НАТО та окремих держав у внутрішні справи суверенних країн, а з другого – поширення інтеграційних процесів на 27 європейських країн з населенням понад 500 млн чоловік і площею 4,23 млн квадратних кілометрів.

об'єднання<sup>1</sup>. Зазначимо, що в працях С. Пуфендорфа фактично вперше було дано системне обґрунтування конфедеративного утворення.

Якщо питання про суверенітет у конфедерації вирішувалося однозначно – суверенітет визнавався виключно за державами-членами, то стосовно федерації такої одностайності в поглядах не існувало. Перша спроба концептуального вирішення питання про суверенітет у федеративній державі була здійснена А. Гамільтоном, Дж. Медісоном, Дж. Джемом, А. де Токвільем, які, спираючись на розроблену Альтузієм «федеральну теорію народного суверенітету», започаткували теорію поділеного суверенітету, що розглядався в контексті розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами<sup>2</sup>. Зазначимо, що прибічники федеративного державного устрою дали потужний поштовх розвитку теорії державного суверенітету. Це й не дивно, оскільки побудова федерації – процес не відцентровий, а доцентровий. Відповідно федеративна форма устрою сприяє не поділу, а інтеграції, об'єднанню, що, однак, зовсім не виключає можливості визнання на політичному рівні права на самобутність і певну самостійність її складових<sup>3</sup>. Наочно доводить це Європейський Союз, в установчих документах якого традиційно робиться відповідний наголос<sup>4</sup>.

На думку згаданих діячів, суверенітет належить як федерації, так і її суб'єктам – причому кожному у своїй сфері і в певній частці (допускалося подвійне розмежування суверенітету: територіальне і за предметом відання, внаслідок чого влади обох рівнів могли діяти на одній території, але в межах свого відання), який вони реалізують самостійно і незалежно один від одного. Теоретичні міркування розробників

<sup>1</sup> Ключев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Ключев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – С. 49; Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – С. 23–25.

<sup>2</sup> Див., напр.: Токвиль, А. де. Демократия в Америке [Текст] / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – С. 78.

<sup>3</sup> Такий висновок на початку ХХ ст. зробили І. О. Ильїн та Ф. Ф. Кокошкин (див.: Ильин, И. А. О государственной форме [Текст] : статьи из сб. «Наши задачи» / И. А. Ильин // Государство и право. – 1991. – № 11. – С. 139–140; Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Кокошкин Ф. Ф. – 2-е изд. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – С. 303. Див. також: Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – С. 148).

<sup>4</sup> Конституція для Європи серед символів Союзу виділяла девіз: «Об'єднаний у різноманітті» (див.: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 101).

даної теорії були підкріплені низкою рішень Верховного Суду США<sup>1</sup>. Вказаний підхід поділявся також Г. Вайцем та Ю. Шталем, які зазначали, що суверенітет належить і федерації, і її суб'єктам, кожному у своїй сфері<sup>2</sup>. При цьому їх права взаємно доповнюють один одного.

Однак слід зазначити, що в будь-якому складному державному утворенні плюралізм думок щодо тлумачення суверенітету допускається лише доти, доки не постає загроза єдності держави, і, навпаки, як тільки виникає ситуація, коли цілісність держави може бути порушена внаслідок сепаратистських дій, державна влада в цілому, політична і правова еліта країни займає жорстку позицію щодо тлумачення суверенітету, який визнається виключно за центральною владою. При цьому такий висновок стосується як унітарної, так і федеративної держави, оскільки, на думку Б. С. Ебзеева, поява будь-якого життєздатного федералізму несе в собі унітарну ідею, ідею єдності і цілісності держави<sup>3</sup>. Зазначимо, що використання елементів федеративної моделі для організації влади у такій наднаціональній організації влади, як Європейський Союз, також спонукає останній до забезпечення єдності і довговічності організації. На користь такого висновку говорять положення установчих договорів, які прямо чи опосередковано вказують на прагнення зробити даний Союз «вічним» (йдеться про відсутність тривалий час положень, які фіксують право виходу держав зі складу ЄС (лише у Лісабонських угодах такі положення з'явилися (ст. 50 ДЄС)), обов'язок держав-членів створювати сприятливі умови для досягнення Союзом його завдань і утримуватися від кроків, які здатні перешкодити досягненню цілей Союзу (ст. 4 ДЄС)<sup>4</sup>, серед яких

<sup>1</sup> Так, у 1793 р. Верховний Суд США у справі *Chesholm v. Georgia* (суддя Вільсон) стверджував, що будь-який штат у Союзі в будь-якому питанні, у якому його суверенітет не був делегований Сполученим Штатам, є так само повністю суверенним, як і Сполучені Штати, стосовно переданих їм прав (див.: Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1948. – С. 293). У 1819 р. у справі *McCulloch v. Maryland* у рішенні Верховного Суду підкреслювалося, що в Америці повноваження суверенітету прямо розподілені між владою Союзу і владами штатів. Відповідно кожна з цих влад суверенна відносно всіх переданих їй повноважень і жодна з них не суверенна відносно повноважень, переданих іншій владі.

<sup>2</sup> Ященко, А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Ященко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – С. 273–275.

<sup>3</sup> Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 4.

<sup>4</sup> Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 208–209.

збереження і розвиток Союзу, повне збереження досягнень Співтовариств (acquis communautaire)<sup>1</sup>).

У механізмі забезпечення верховенства центральної влади федерації головна роль відводиться праву і судовим органам<sup>2</sup>, що наочно довів наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. досвід становлення США як федеративної держави. Виходячи з принципу примату федерального законодавства над законодавством штатів, що був закріплений у ст. VI Конституції<sup>3</sup>, на суд було покладено обов'язок у колізіях між федеральним законодавством і законодавством штатів завжди віддавати перевагу першому. Відповідно до вимог Конституції Верховний Суд США і вся судова система країни стала на позицію захисту єдності держави (за майже 80 років (до 1869 р.) понад 80 % справ були пов'язані з розробкою доктрини «про вічний і нерозривний Союз»)<sup>4</sup>. У результаті цієї діяльності з 1810 р. штат перестають розглядати як окрему суверенну державу, визнаючи його лише складовою Американського Союзу (справа *Fletcher v. Peck*). У цей же період у США відбувається ще одна подія, яка відіграла надзвичайно важливу роль у розбудові і функціонуванні федеративних держав, а у другій половині XX ст. – Європейського Союзу. Йдеться про започатковану А. Гамільтоном<sup>5</sup> і юридично обґрунтовану Дж. Маршаллом<sup>6</sup> доктрину повноважень, існування яких домислюється.

<sup>1</sup> Договір о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА–ИНФРА-М, 2002. – С. 526.

<sup>2</sup> Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 11–22.

<sup>3</sup> Конституція Сполучених Штатів Америки [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 339.

<sup>4</sup> Серебренникова, И. Ю. Конституционно-правовой анализ территориальной целостности государств в судебных решениях [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. Ю. Серебренникова. – М., 2004. – С. 22.

<sup>5</sup> А. Гамільтон зазначав, що Конгрес США рівною мірою володіє як прямо вказаними повноваженнями, так і тими, що домислюються (див.: Конституція США: історія і сучасність [Текст] / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Языкова. – М. : Юрид. лит., 1988. – С. 89).

<sup>6</sup> «Якщо намір законний, якщо він лежить у межах Конституції, то всі засоби, які вочевидь можуть бути застосовані до цього наміру, які не заборонені, але відповідають букві і духу Конституції, є конституційними» (див.: Саликов, М. С. Судебный федерализм США [Текст] / М. С. Саликов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 4). Сприйняття цієї доктрини юридичною громадськістю дало поштовх для розробок схожих доктрин вищими судовими органами Австралії (доктрина «допоміжних» повноважень), Канади (доктрина «сутності та змісту»), Німеччини (доктрина Конституційного суду ФРН «природи речей»). Використовується ця доктрина й іншими федеративними державами, серед яких Бельгія, Індія та ін.) (див.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юрист, 2001. – С. 283–286).

Іншої думки стосовно суверенітету дотримувалися Дж. Кальгун, Дж. Медісон, Т. Джефферсон, М. фон Зейдель<sup>1</sup>, які розробляли «сепаратистську» теорію, згідно з якою суверенітет федерації є похідним від суверенітету держав-членів, а отже, має тимчасовий характер. Позитивним моментом у цій теорії стало обґрунтування принципу єдності та неподільності державного суверенітету, який, щоправда, було використано для заперечення існування федеративної держави. Формально дана теорія дещо нагадує існуючий в Європейському Союзі підхід стосовно вирішення питання про суверенітет Союзу і його членів. Відповідно до вимог одного з ключових принципів розмежування і реалізації компетенції ЄС – принципу передачі компетенції (ст. 5 ДЄС, Декларація про розмежування компетенції (№ 18))<sup>2</sup>, як і в Конституції США 1787 р. (поправка X)<sup>3</sup>, у Договорі про Європейський Союз (Лісабонська редакція) зазначено, що Союз діє лише в межах компетенції, яку йому надано в договорах державами-членами для досягнення цілей, визначених цими договорами. Будь-яка інша компетенція належить державам-членам. Запровадження даного принципу, зміст якого тривалий час виводився шляхом тлумачення статей установчих договорів<sup>4</sup>, вказує на походження компетенції Союзу: вона має похідний характер, оскільки отримана (держави-члени наділили, надали, делегували її) за установчими договорами від держав – членів ЄС, які виступають у ролі «господарів» установчих договорів і на відміну від ЄС володіють не похідною, а оригінальною і універсальною компетенцією<sup>5</sup>. Разом з тим слід зазначити, що, хоча як на час заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі, так і після ратифікації Лісабонських договорів компетенція Союзу є похідною від держав-членів, це не означає, що характер відносин між національним і наднаціональним рівнем влади завжди залишався незмінним. Так, у Договорі ЄОВС (ст. 5) вказувалося, що Співтовариство буде здійснювати

<sup>1</sup> Ященко, А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Ященко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – С. 683–685.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 173, 667.

<sup>3</sup> Конституція Сполучених Штатів Америки [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 341.

<sup>4</sup> Бартнев, С. А. Европейский Союз и государства-члены: разграничение компетенции [Текст] / С. А. Бартнев. – М. : Юрлитинформ, 2009. – С. 42–44.

<sup>5</sup> Клемин, А. В. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство [Текст] / А. В. Клемин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. – С. 97.



свої завдання відповідно до положень Договору з обмеженим ступенем втручання. Римські договори взагалі не містили подібних положень, тобто не передбачали дію принципу наділення компетенцією. Поширення об'єднавчого процесу на нові сфери, поглиблення інтеграції об'єктивно вимагало здійснення такої передачі. Однак національні уряди тривалий час були доволі обережні в питанні закріплення відповідних положень саме в установчих договорах. У цих умовах вирішальна роль у запровадженні принципу наділення компетенцією була відведена Суду Європейських співтовариств, який починаючи з 1961 р. послідовно проводить курс на його закріплення<sup>1</sup>. Показово, що вже у 1971 р. він виніс, можна стверджувати, безпрецедентне рішення, в якому вказав, що передана за договором компетенція не може бути відкликана у Співтовариства, так само як і цілі, з якими вона пов'язана, не можуть бути повернені виключно у сферу компетенції держав-членів за винятком випадків, що прямо передбачені договором. Більше того, в цьому ж та в низці подальших рішень Суд вказав, що навіть якщо Співтовариство не реалізує свою компетенцію, то це не означає, що воно її втрачає або право її реалізації переходить державам-членам. У цьому разі держави можуть реалізовувати тимчасово й відповідно до цілей договорів компетенцію на національному рівні, але лише до того часу, доки Співтовариство не почне реалізовувати свою компетенцію<sup>2</sup>. Цим було підкреслено, що саме на наднаціональному рівні визначатимуться умови дії держав-членів у сфері виключної компетенції ЄС.

Ситуація, що склалася навколо принципу наділення компетенцією у зв'язку з тлумаченням його змісту Судом Європейських співтовариств, дала деяким науковцям підстави зробити висновок про остаточну передачу національними урядами певної компетенції Європейському Союзу, що означає її фактичну втрату для держав-членів<sup>3</sup>. Вважає-

<sup>1</sup> У справі *Limburg v High Authority of the ECSC* Суд зазначив, що інститути Співтовариства наділені виключною компетенцією щодо досягнення загальних цілей у рамках Спільного ринку (див.: *Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC*. ECR 00001, par. 22; *Case C-393/92 Gemeente Almelo* (1994) ECR I-1477).

<sup>2</sup> *Case 7/71 Commission of the European Communities v French Republic*. [1971], ECR 01003, par. 20, 23; *Case 32/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. [1980], ECR 02403; *Case 41/76 Doncherwolcke et al. v Procureur de la Republique et al.*, [1976] ECR 1921; *Case 804/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain*, [1981] ECR 1045; *Cases 47 and 48/83 Pluimveeslachterij Midden Nederland BV et al.*, [1984] ECR 1721.

<sup>3</sup> Бартєнев, С. А. Европейский Союз и государства-члены: разграничение компетенции [Текст] / С. А. Бартєнев. – М. : Юрлитинформ, 2009. – С. 49–50.

мо, що для такого категоричного висновку немає підстав, оскільки це означало б фактичне й істотне обмеження суверенітету держав-членів. Конституційний Суд ФРН у рішенні, що стосувалося аналізу ч. 1 ст. 24, зазначив, що вона «... не уповноважує на власне передачу верховних прав держави, а відкриває національний правопорядок таким чином, що претензія ФРН на виключне право розпоряджатися своїми верховними повноваженнями скасовується і допускається пряма дія і застосування права з іншого джерела в рамках внутрішньодержавної компетенції»<sup>1</sup>. З аналізу даного положення видно, що в позиції Конституційного Суду мова зовсім не йде про остаточне відчуження суверенних прав чи окремих повноважень, як вважає А. В. Клемін<sup>2</sup>, а лише про делегування права їх здійснення (підкреслює факт незавершеності передачі) або про спільну з інститутами ЄС реалізацію внутрішньої компетенції держави до тих пір, доки держава виявляє волю бути членом наднаціонального утворення. Очевидно, що оскільки Лісабонський договір підтвердив суверенне право держави вийти зі складу Союзу, то логічно передбачити, що в результаті такого виходу всі передані ЄС для реалізації права і повноваження в повному обсязі повертаються до національного уряду.

Залучення (допуск) наднаціональних інститутів до реалізації національної компетенції свідчить, що процес прийняття рішень в ЄС розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і має метою надати наднаціональним інститутам здатність і право легітимно діяти в межах правопорядку держав-членів (однак лише в тих сферах і обсягах, що визначені установчими договорами) поряд з верховною державною владою. Разом з тим буде помилкою стверджувати, що в цьому випадку два рівні влади діятимуть незалежно один від одного.

У вказаній проблемі є ще один аспект, на який вказує Жан-Поль Фітуссі, який вказує на парадокс, властивий розвитку ЄС: якщо на рівні держави – учасниці Союзу суверенітету стає менше, то це не означає, що на загальноєвропейському рівні його стає більше. Ерозія державного суверенітету не компенсується становленням суверенітету Європейського Союзу<sup>3</sup>. Аналізуючи цю проблему, М. Ремізов доходить

<sup>1</sup> Клемин, А. В. Европейский союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ) [Текст]. – Кн. 3 / А. В. Клемин ; науч. ред.: А. З. Гильманов, В. Н. Лихачев. – Казань, 1996. – С. 42.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Див.: Ремізов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремізов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 185.

думки про те, що існування «постсуверенної держави» є нонсенсом, якщо під державою розуміти певну «моральну реальність». Якщо ж державу розглядати як певну відлагоджену «соціальну машину», то в ситуації розпаду суверенітету держава нікуди не зникає, а перетворюється на потужний «адміністративний ресурс», який починає існувати і функціонувати для когось іншого (будь-кого, окрім громадян цієї держави), аніж вона сама. Якщо припуститися, що постсуверенну державу чекає утилізація<sup>1</sup>, то її майбутнє залежить від того, в якій формі буде відбуватися цей процес, ким він буде спрямовуватися і контролюватися. Зокрема, чи буде його головним суб'єктом сам державний апарат або зовнішні стосовно нього сили. В останньому випадку події будуть розвиватися за сценарієм транснаціональної глобалізації, відповідно до якого державна спадщина буде ділитися між недержавними суб'єктами з очевидною перевагою на користь найбільших із них. У цьому зв'язку виникає питання, за яких умов держава буде інструментом не когось іншого, а для самої себе (тобто буде суб'єктом, а не ресурсом)? За умови здійснення представництва сенс державного суверенітету полягає не лише в ефекті кумулятивної могутності, але й у тому, що усі монополії держави (на застосування насилля, прийняття норм права, оподаткування тощо), які за нею традиційно визнаються, дієві виключно за умови збереження за нею монополії на представництво інтересів народу. Зміцнити цю слабку ланку в конструкції державного суверенітету дозволяє національна ідентичність і республіканські цінності, які визначають народ як якісну, а не лише кількісну єдність, а представництво – як форму зобов'язань людей перед суспільним цілим, а не лише один перед одним<sup>2</sup>. Виходячи із вказаних міркувань, стає більш зрозумілим, чому держави-члени досі вагаються з наданням Європейському Парламенту статусу, яким володіють національні парламенти, чому не докладають реальних зусиль до формування загальноєвропейської ідентичності, адже ці кроки сприятимуть перенесенню в свідомості громадян ЄС представництва їх інтересів з національного на наднаціональний рівень, що сприятиме сприйняттю в суспільній свідомості держави не як суб'єкта, а ресурса забезпечення їх інтересів.

<sup>1</sup> Утилізація (від лат. utilis – корисний) – це споживання, використання з користю; залучення до нового життєвого (технологічного) циклу; використання з корисною метою.

<sup>2</sup> Ремизов, М. Коррупція суверенітета [Текст] / М. Ремизов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 186–187.

Якщо спільні інтереси правлячих і підвладних виступають продуктом встановлених між ними відносин представництва, підкреслює М. Ремізов, то для відтворення цих спільних інтересів публічний характер влади набуває принципового значення. Саме ця публічність складає основу державної етики служіння і відповідальності. І саме вона втрачається з розпадом державного суверенітету. Відсутність суверенітету як інстанції «кінцевої влади» робить владу принципово анонімною і невідповідною<sup>1</sup>. Саме така ситуація має місце у випадку з Європейським Союзом<sup>2</sup>, який протягом останніх десятиліть послідовно звинувачують у дефіциті демократії. Разом з тим слід визнати, що певні процеси в цьому напрямі, а саме – намагання національних урядів в окремих випадках звільнити себе від відповідальності за результати соціально-економічного розвитку, перекинувши її на плечі наднаціонального рівня влади (невипадково, головним отримувачем дивідентів від цього процесу визнається національна бюрократія), дають підстави визнати, якщо вони будуть розвиватися і далі, то це може бути охарактеризовано як початок перетворення держави на постсуверенне утворення. Розглядаючи наслідки державно-правового розвитку європейських держав у рамках інтеграційного процесу з цієї точки зору важко охарактеризувати як безпідставні побоювання М. Ремізова, який вважає, що відбувається процес десуверенізації вказаних держав (слід зазначити, що він не зводить проблему виключно до об'єднаного процесу в рамках ЄС), внаслідок чого вони перестають бути інстанцією, де оформлюється ідентичність суспільства, де розробляються і втілюються в життя пов'язані з нею колективні проекти і цілі<sup>3</sup>.

Є. В. Хількевич, аналізуючи погляди західних дослідників на проблеми реалізації суверенітету в умовах глобалізації й інтеграції<sup>4</sup>, доходить висновку, що хоча серед західних науковців є чимало прихильни-

<sup>1</sup> Ремізов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремізов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 187.

<sup>2</sup> М. Ремізов зазначає, що США і Європейський Союз, розробляючи і здійснюючи кампанії військового втручання, предстають перед світовою спільнотою не як влада, що діє від свого імені і під свою відповідальність, а як кантіанський суб'єкт, що приймає максимум морального або правового закону поза залежністю від інтересів і наслідків (Ремізов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремізов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 187).

<sup>3</sup> Ремізов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремізов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 187–188.

<sup>4</sup> Хількевич, Е. В. Эволюция национально-государственного суверенитета в трактовке современной футурологии и прогностики [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Евгения Владимировна Хилькевич. – Москва, 2003. – С. 153–192.

ків ідеї, згідно з якою держава як суверенна організація влади рано чи пізно під тиском глобалізаційних процесів зникне<sup>1</sup>, більшість їх колег вважають, що глобалізація, а тим більше європейська інтеграція не призводить до якісних змін у природі суверенної держави, яка стикалася з різного роду викликами протягом всього свого існування, що, однак, не спричинило втрату нею статусу ключового гравця на міжнародній арені<sup>2</sup>. На їх думку, наявні ознаки кризи суверенітету можна оцінювати як черговий історичний виклик, що в принципі позбавлений унікальності, оскільки стан нестабільності на міжнародній арені є фактично явищем природним<sup>3</sup>; як циклічну реструктуризацію, яку суверенітет як явище динамічне переживав неодноразово<sup>4</sup>; як зміни в природі інституту суверенітету, які, однак, не призведуть до його зникнення<sup>5</sup>.

Т. В. Бордачов, у свою чергу, висловлює переконання, що теза про те, що умовою й обов'язковим наслідком формального приєднання до

<sup>1</sup> Кайзер, К. Глобализация как проблема демократизации [Текст] / К. Кайзер // Intern. politic. – Bonn., 1998. – № 4. – P. 1–15; Sachs, J. International economics: Unlocking the mysteries of globalization [Text] / J. Sachs // Foreign Policy. – 1997. – Vol. 76. – № 6. – P. 109; Ohmae, K. The end of the nation state: The rise of regional economies [Text] / K. Ohmae. – L. : Harper Collins, 1995. – X, 214 p.; Thurow, L. Le capitalisme a-t-il un avenir? [Text] / L. Thurow // II Politique intern. – 1998. – № 81; Marshall, D. Understanding late-twentieth-century capitalism: Reassessing the globalization theme [Text] / D. Marshall // Government and opposition. – L., 1996. – Vol. 13. – № 2. – P. 193–215; Reinicke, W. H. Global public policy [Text] / W. H. Reinicke // Foreign affairs. – Wash., 1997. – Vol. 76. – № 6. – P. 127–138; Keohane, R. O. International Institutions: Can Interdependence Work? [Text] / R. O. Keohane // Foreign Policy. – N.Y. – 1998. – Spring. – № 110. – P. 82–97.

<sup>2</sup> Існує думка, згідно з якою створена в наднаціональній Європі система колегіального управління є доволі незвичним, проте все ж способом збереження державного суверенітету – особливо для тих малих і середніх держав, яким було важко відстоювати його в умовах економічної глобалізації. Див.: Wessels, W. An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes [Text] / W. Wessels // Journal of Common Market Studies. – Vol. 35. – № 2. – 1997. – P. 267–299; Wessels, W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration [Text] / W. Wessels. – Koln.: Jean Monnet-Lehrstuhl für politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Koln. – March 2006. – P. 82.

<sup>3</sup> Krasner, S. Globalization and Sovereignty [Text] / S. Krasner // State and sovereignty in the global economy. – L. ; N.Y., 1999.

<sup>4</sup> Wallerstein, I. States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition [Text] / I. Wallerstein // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999; Helleiner, E. Sovereignty, Territoriality and the Globalization of finance [Text] / E. Helleiner // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999; Arrighi, G. Globalization, Stale Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital [Text] / G. Arrighi // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999; Arrighi, G. The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times [Text] / G. Arrighi. – L., 1994.

<sup>5</sup> Sassen, S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization [Text] / S. Sassen. – N.Y. : Columbia University Press, 1996, xvi + 158 p.

Європейського Союзу є відмова від частки суверенітету – це один з найбільш сталих міфів і кліше у політичній і навколонуковій дискусії стосовно інтеграції, яким національні уряди користуються, аби довести своїм виборцям непричетність до непопулярних заходів, а зовнішні партнери Союзу – аби відійти від обговорення окремих питань взаємовідносин. Насправді ситуація виглядає зовсім інакше: держави-члени зберігають контроль за усіма ключовими для збереження суверенітету сферами суспільних відносин і навіть у тих сферах, де повноваження Союзу вважаються максимальними (наприклад, зовнішня торгівля і, зокрема, перемовини з ВТО), Європейська комісія пов'язана позицією національних урядів, які через Раду надають їй мандат, у якому чітко визначаються параметри майбутнього договору, і контролюють хід і зміст перемовин шляхом звітування Комісії перед спеціальним міждержавним комітетом, а також виконання усіх вказівок Ради<sup>1</sup>.

З приводу обговорення питання обмеження, передачі суверенітету від держав-членів безумовно слід зважати на позицію батьків-засновників інтеграційного процесу і національних урядів провідних країн Союзу, передусім Німеччини і Франції. Так, слід зауважити, що в проєкті Договору про ЄОВС зазначалося: «Найважливіше значення цієї пропозиції полягає в тому, щоб відкрити в бастіонах національного суверенітету прохід достатньо локалізований, щоб не викликати заперечень, і достатньо глибокий, щоб закликати держави до єдності, яка необхідна для забезпечення миру»<sup>2</sup>. Отже, слід визнати, що перерозподіл суверенітету між національним і наднаціональним рівнями влади не був метою засновників інтеграційного процесу; завдання, яке вони ставили перед собою, – це усунути існуючі бар'єри, що заважають процесу об'єднання, і не більше.

У питанні зміни підходів до реалізації суверенітету позиція Німеччини завжди була поміркованою і гнучкою. З самого початку, зазначав Ж. Монне, німці менше, аніж французи, противилися обмеженню суверенітету – адже для Німеччини об'єднання з іншими європейськими державами означало одночасно повернення суверенітету і вирішення гострих проблем Рурської і Саарської областей, що перебували під

<sup>1</sup> Бордачєв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачєв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 31–32.

<sup>2</sup> Кузнецова, Е. Суверенитет в обмен на мечту: 50 лет Римскому договору [Текст] / Е. Кузнецова // Свободная мысль. – 2007. – № 3 (1574). – С. 46.

французьким контролем<sup>1</sup>. Навпаки, позиція Франції з питань, що прямо або опосередковано зачіпала суверенітет держави, завжди була досить обережною, оскільки породжувала гострі суперечки в парламенті країни<sup>2</sup>. У цьому зв'язку досить показовим є висловлювання колишнього міністра закордонних справ Франції Юбера Ведріна, який вказав, що хоча ідеї передачі суверенітету самі по собі доволі привабливі, однак населення європейських країн зовсім не бажало їх втілення в життя<sup>3</sup>. Це пояснює, чому розробники установчих договорів, які завжди займали досить виважену позицію з цього питання, уникали будь-якого згадування в них цієї ідеї. Саме тому, зазначає Т. В. Бордачов, базова теорія європейської інтеграції оперує виключно поняттями об'єднання і співробітництва суверенітетів, що спрямовані не на заміну одного іншим, а на примноження сил і можливостей кожного учасника<sup>4</sup>.

Лісабонська редакція Договору про ЄС, що містить більш-менш розгорнуте викладення змісту принципу наділення компетенцією, також не дає підстав для висновку про остаточну передачу інститутам ЄС компетенції держав у певних сферах. Здійснене вперше з часу офіційного започаткування інтеграційного процесу нормативне врегулювання питання виходу держав-членів зі складу Європейського Союзу підтверджує висновок, що вони як були, так і залишаються повністю суверенними. Отже, мова повинна йти про упорядкування здійснення певної компетенції, яку держави-члени визнали за доцільне передати на наднаціональний рівень з метою більш ефективного здійснення завдань і функцій держави.

<sup>1</sup> Монне, Ж. Реальность и политика [Текст] : мемуари : пер. В. Божовича / Ж. Монне. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2001. – С. 352–353.

<sup>2</sup> Для французів суверенітет – це принцип публічного права, відповідно до якого суверенітет, який колись здійснював король, на сьогодні реалізує народ, персоніфікований в нації (Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 22). Виходячи з даної трактовки суверенітету, для французів непринятною є ідея наділення ЄС суверенітетом, оскільки це передбачатиме розчинення ідентичності французької нації в загальноєвропейській ідентичності. Більш детально про боротьбу у французькому парламенті «за» і «проти» передачі Європейському Союзу права реалізації суверенних прав див.: Татарчук, Н. В. Проблемы углубления европейской интеграции: дебаты во французском парламенте (1997–1999) [Текст] / Н. В. Татарчук. – М. : ИВИ РАН, 2008. – С. 46–250.

<sup>3</sup> Ведрин, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия [Текст] : интервью / Ю. Ведрин // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6. – С. 50–61.

<sup>4</sup> Бордачёв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачёв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 34.

Принципово іншу, порівняно із сепаратистською теорією, ідею сповідували П. Лабанд і Г. Єллінек, які стояли у витоків «унітарної» теорії суверенітету<sup>1</sup>, що в процесі розвитку зазнала змін. П. Лабанд провів розмежування міжнародно-правових і державно-правових об'єднань. До останніх він відніс федерацію, в якій суверенною визнавалась федеральна влада, тоді як у конфедерації – влада кожної держави-члена. Оскільки він не вважав суверенітет неодмінною ознакою держави, то факт визнання федерації державою, якій належить суверенітет, поєднувався із одночасною характеристикою суб'єктів федерації також як держав<sup>2</sup>. У подальшому завдяки працям В. Уїллоубі, Й. Маттерна, Г. Геллера, Ф. Ю. Шталя, К. Шмідта ідеї про суверенітет суб'єктів федерації та їх державний характер були відкинуті<sup>3</sup>. Герман Геллер висловив ідею, яка була підтримана більшістю правознавців<sup>4</sup>, що наукова однозначність термінології вимагає, щоб термін «держава» був пов'язаний виключно з «універсальною вирішальною єдністю»<sup>5</sup>. У свою чергу Г. Єллінек, який розійшовся з П. Лабандом у питанні визнання союзної держави об'єднанням держав, вказав на таке:

<sup>1</sup> Г. Єллінек і П. Лабанд вважали, що хоч якою б досконалою була конструкція федеративної держави, вона не здатна попередити виникнення колізій між федеральною владою і владою держав, що утворюють федерацію. Ці колізії повинні і можуть розв'язуватися виключно федеральною владою, що позбавляє держави – учасниці федеративного союзу суверенітету (див.: Энциклопедический словарь [Текст]. – Т. XXXI / под общ. ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. – СПб. : Тип. АО «Издательское дело», 1990. – С. 94.

<sup>2</sup> Ключев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Ключев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – С. 55.

<sup>3</sup> Разом з тим слід зазначити, що й досі окремі науковці сповідують ідеї визнання державності за суб'єктами федерації (див., напр.: Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы [Текст] / К. Зонтхаймер ; ред., авт. предисл. Я. С. Дабкин ; РАН, Ин-т всеобщей истории, Центр герм. ист. исслед. – М. : Памятники ист. мысли, 1996. – 319 с.; Ягудин, Ш. Об особенностях проекта новой редакции Конституции Республики Татарстан [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2002. – № 3. – С. 4–9; Ягудин, Ш. Государство – субъект Федерации: проблемы теории и практики [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2003. – № 3(7); Леванский, С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве [Текст] / С. А. Леванский // Полит. исследования (Полис). – 1995. – № 5. – С. 117.

<sup>4</sup> Разом з тим В. Уїллоубі, який підтримав Г. Геллера в тому, що утворення федерації призводить до ліквідації держав, що входять до її складу, одночасно вважав, що це не може призвести до зміни термінології (див.: Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – С. 302).

<sup>5</sup> Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – С. 296–297.



по-перше, суверенітет є правовим поняттям (незалежність державної влади від будь-якого іншого авторитету завжди конститується лише як права, а не фактична незалежність. Намагання визначити суверенну владу як таку, що стоїть над правом, суперечить історичному розвитку теорії суверенітету)<sup>1</sup>;

по-друге, неможлива ситуація, коли одна держава підпорядкована іншій, але при цьому її влада є суверенною;

по-третє, нісенітницею слід визнати існування фрагментарного, обмеженого чи відносного суверенітету<sup>2</sup>;

по-четверте, суверенітет – це не абсолютна, а історична категорія. Отже, уявлення про те, яке утворення вважати суверенним, а яке ні, може історично змінюватися<sup>3</sup>.

Серед висновків, зроблених Г. Єллінеком, заслуговує на увагу передусім такий: самостійність державної влади базується на тому, що її організація заснована виключно на її ж законах. «Суверенітет, – писав Г. Єллінек, – це не безмежність, а здатність юридично не пов'язаної зовнішніми силами державної влади до виключного самовизначення, а тому і самообмеження шляхом встановлення правопорядку»<sup>4</sup>. Держава може бути обмежена у своїх функціях, компетенції органів, але при цьому буде залишатися суверенною, якщо тільки вони (функції і компетенція) зберігаються за нею як їх носієм. У свою чергу несувєренні утворення можуть мати доволі широку компетенцію, розгалужену систему органів, вступати в певні відносини з іноземними державами, однак це не робить їх суверенними<sup>5</sup>. Саме така ситуація склалася в сучасному Європейському Союзі, де, з одного боку, держави-члени передали інститутам ЄС право реалізації значної кількості суверенних прав заради їх участі у здійсненні широкого кола функцій держави, але при цьому залишилися суверенними державами, оскільки організація влади в них базується на національних законах, а суверенні права залишаються їх невід'ємними правами – ЄС передано лише

<sup>1</sup> Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. – Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. Г. Гессеном. – СПб. : Изд-ние юрид. книж. маг-на Н. К. Мартьянова, 1908. – XXIV. – С. 458.

<sup>2</sup> Там само. – С. 328, 352, 358.

<sup>3</sup> Там само. – С. 468.

<sup>4</sup> Там само. – С. 463.

<sup>5</sup> Ключев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Ключев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – С. 57.

право їх реалізації (підконтрольне здійснення суверенних прав). З другого боку, Європейський Союз має розгалужену систему інститутів і органів, що в цілому нагадують вищі органи державної влади, їм передано право реалізації певних суверенних прав, вони володіють майже універсальною компетенцією, але при цьому не стали суверенною організацією влади, оскільки їх влада і їх право похідні від волі держав-членів<sup>1</sup>. Як наслідок Європейський Союз не набуває статусу суверена, який, зазначає В. Л. Цымбурський, передбачає поєднання здатності самостійно, від свого імені і своїми силами здійснювати владні функції, з визнанням за ним цих функцій як «невід'ємного» права з боку інших – так само суверенних – сил<sup>2</sup>.

Вочевидь, під час розробки моделі організації влади в інтеграційному об'єднанні на сучасному етапі певним чином була врахована й ідея О. Гірке, який вважав, що у федеративному союзі суб'єкт державної влади – це не єдина колективна особистість, як в унітарній державі, а певним чином складена множинність колективних особистостей в їх органічній пов'язаності. Федеральна держава і держави-члени утворюють суб'єкт, який виступає єдиною особистістю<sup>3</sup>.

Щось подібне до описаної ним ситуації маємо і у випадку з Європейським Союзом, який давно перетворився на щось більше, ніж сукупність держав-членів, що його утворили, але й досі неправомочний приймати кардинальні рішення, що не узгоджені з національними урядами. У своїй організаційній структурі Союз містить інститути як наднаціональні, так і міжурядові, що надає унікальності його правовій

<sup>1</sup> В. Л. Цымбурський зазначає, що поняття «суверенітет» в семантичному плані пов'язане з владою, причому владою, яку певний суб'єкт може здійснювати як таку, що належить саме йому, і не делеговану йому іншим інститутом або особою (Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 18).

<sup>2</sup> Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 19–20.

<sup>3</sup> Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – С. 60. Слід зазначити, що схожі погляди сповідують і окремі сучасні автори (див., напр.: Волков, П. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властеотношения [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Валерьевич Волков. – Н. Новгород, 2004. – С. 15; Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 212–213; Суверенитет в государственном и международном праве (круглый стол): из выступления Б. Н. Топорнина [Текст] // Сов. государство и право. – 1991. – № 5. – С. 4).

природі. Наднаціональна за своїм характером влада ЄС і національна влада держав-членів сьогодні дійсно утворює своєрідну єдину особистість, яка колективно, у взаємоузгодженні позицій наднаціонального і національного рівня, приймає найбільш важливі рішення. Щоправда, інше застереження О. Гірке (утворювана органічна особистість не являє собою нової юридичної особи, що підноситься над утворюючими її державами) при організації Союзу було відкинуто. Європейський Союз створено саме як наддержавну організацію (за Лісабонськими угодами він нарешті набув статусу юридичної особи), тобто, умовно кажучи, він стоїть на шабелі вище за державу, але це не призводить до панування над нею, оскільки статус «наддержавної організації» передбачає обов'язкове збереження за членами такого Союзу статусу держави, а значить, і її суверенітету.

Безумовний інтерес у процесі пошуку відповіді на питання, кому належить суверенітет в Європейському Союзі, становлять розробки авторів теорії «участі» (Борель, Ле Фюр), які намагалися віднайти компроміс між «сепаратистською» і «унітарною» теоріями. Вказані автори, як і «унітаристи», вважали недопустимим визнавати суб'єктів федерації носіями державного суверенітету. Як компроміс вони пропонували визнати за ними право на участь у формуванні та реалізації державного суверенітету (створення верхньої палати парламенту, що представляє інтереси суб'єктів федерації, участь останніх у зміні федеральної конституції тощо)<sup>1</sup>. На сучасному етапі розвитку ці ідеї також користуються популярністю, хоча й отримують іншу назву. Так, Глен Морган зазначає, що «...у постсувереністському проєкті метою інтеграції є не загальноєвропейська федерація, а нова складна політична спільнота, що «розпилює» політичну владу між різними рівнями влади (регіональним, національним, загальноєвропейським) залежно від питання, яке необхідно вирішити»<sup>2</sup>. Стосовно Європейського Союзу також говорять, що його наднаціональні інститути спільно з національними урядами беруть участь у реалізації державного суверенітету. Однак, на нашу думку, стосовно як федеративної держави, так і ЄС йдеться не про спільне формування та здійснення державного сувере-

<sup>1</sup> Ливеровский, А. А. Субъект федерации: суверенитет, сепарация, акцессия [Текст] / А. А. Ливеровский // Учен. зап. Ин-та права Санкт-Петерб. гос. ун-та экономики и финансов. – СПб., 1999. – Вып. 3. – С. 18.

<sup>2</sup> Morgan, G. The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration, Princeton (NJ) [Text] / G. Morgan. – Oxford : Princeton Univ. Press, 2005. – P. 5.

нітету, а лише про участь у здійсненні державної влади – у першому випадку і про участь інститутів Союзу в реалізації окремих суверенних прав держав-членів – у другому. Щоправда, стосовно Європейського Союзу ситуація є набагато складнішою.

Важливе місце серед розробок державного суверенітету посідають теорії, спрямовані на нівелювання цінності державного суверенітету, зокрема різноманітні теорії поступового занепаду держави в результаті процесів глобалізації та регіональної інтеграції (теорії світового уряду та всесвітньої федерації), які почали розроблятися переважно після Другої світової війни<sup>1</sup>. Хоча деякі з цих теорій передбачали, що роль об'єднаного центру можуть виконувати як наднаціональні міжнародні організації (наприклад, ООН), так і окремі супердержави чи їх об'єднання (наприклад, НАТО)<sup>2</sup>, регіональні або релігійні організації, це не дає підстав для висновку про те, що вказані теорії були ви-

<sup>1</sup> Перші ідеї створення світової федерації почали висловлюватися після Першої світової війни і утворення СРСР. Так, Куденгове-Калергі закликав європейські держави відмовитися від суверенітету заради створення світової федерації з метою знищення Радянського Союзу. «Основною метою європейської політики, – зазначав він, – повинно стати попередження російського військового вторгнення. Існує лише один засіб, як йому перешкодити: об'єднання Європи». Лише створення військово-економічного блоку проти Росії зможе гарантувати незалежність малих європейських держав (див.: Куденгове-Калергі, Р. Пан-Європа. Глава IV. Європа и Россия [Електронний ресурс] / Р. Куденгове-Калергі. – Режим доступу: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>). Ідейний поштовх до їх розробок дали Маніфест Вентотене (один з перших проектів політичного і економічного об'єднання Європи, що був розроблений у 1941 р. політичними керівниками антифашистської організації «Правосуддя і свобода» (Giustizia e Liberta) А. Спінеллі, Е. Россі та філософом Е. Колорні) та «Хертенштайнська програма», виголошена у 1946 р. представниками європейських федералістських рухів (див.: Омельченко, А. В. Франко-німецькі політичні відносини у контексті євроінтеграційних процесів (друга половина 40-х – друга половина 60-х років ХХ ст.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. істор. наук : 07.00.02 / А. В. Омельченко. – Донецьк : Донецьк. нац. ун-т, 2007. – С. 12). У цих документах містився заклик до об'єднання Європи на засадах федерації вільних європейських народів, що перебере на себе частину їхнього суверенітету. У подальшому популяризацію нової концепції інтернаціоналізму, згідно з якою на основі принципів кооперації, інтеграції та субсидіарності створюється організація світової спільноти, де кожна держава трансформується в одну із сходинок у вертикальній організації, забезпечували численні організації федералістів – Всесвітня асоціація за світову федерацію (нині – Всесвітній федералістський рух), Союз європейських федералістів та ін. (більш детально див.: Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – С. 189–192).

<sup>2</sup> Красинский, В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине [Текст] / В. Красинский // Полит. журн. – 2008. – № 6–7. – С. 183–184.

користані при розробці концепції європейської інтеграції, на основі якої виник ЄС<sup>1</sup>. Скоріше є підстави стверджувати, що створена на основі Європейського Союзу наднаціональна організація влади сьогодні не «розчиняє» суверенітет держав, що входять до її складу<sup>2</sup>, а дозволяє його зберігати, примушуючи великі держави певним чином рахуватися з позицією малих держав-членів з принципових для них питань, про що свідчать ситуації навколо ратифікації Конституції для Європи і Лісабонських угод або з укладанням нового договору між ЄС і Росією. Тому недостатньо обґрунтованими виглядають побоювання окремих дослідників<sup>3</sup>, які вважають, що в рамках ЄС може скластися гегемонія великих держав, внаслідок чого суверенітет малих держав опиниться під загрозою. Про безпідставність таких прогнозів свідчить аналіз історії інтеграційного процесу, особливо останнього десятиліття.

Важливою характеристикою європейської інтеграції на всіх етапах розвитку Союзу слід визнати наявність стійкої тенденції до поступового набуття ним дедалі більше ознак наддержавного утворення внаслідок послідовного самообмеження держав – членів ЄС в обсязі здійснюваних суверенних прав та делегування права їх реалізації на наднаціональний рівень. Для сучасного етапу європейського державно-правового розвитку характерно:

– збереження державами-членами за собою статусу суверенної держави в його конституційно-правовому і міжнародно-правовому сенсі, а також самостійна реалізація низки суверенних прав, що дозволяє їм певною мірою не допускати втручання інститутів Європейського Союзу у внутрішні справи і проводити при потребі незалежну зовнішню політику;

– існування «суверенітету» ЄС, що складається з права реалізації суверенних прав і окремих повноважень, переданих йому урядами держав-членів;

– поєднання колективно виробленої політики на рівні інститутів ЄС з відносно автономною політикою держав-членів;

<sup>1</sup> Каракулян, Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. А. Каракулян. – Н. Новгород, 2004. – С. 3.

<sup>2</sup> Данильян, О. Г. Деякі проблеми державного суверенітету в умовах глобалізації та формування наднаціональних організацій [Текст] // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 13.

<sup>3</sup> Крылова, И. С. Европейский Союз и национальный суверенитет [Текст] / И. С. Крылова // Журн. рос. права. – 1997. – № 2. – С. 138.

– здійснення управлінських функцій через мережі суб'єктів, які включають національні уряди, наднаціональні інститути, регіональні уряди та інститути громадянського суспільства;

– безпосередня участь громадян ЄС у виборах Європейського Парламенту, який поступово розширює свої повноваження, наближаючись за роллю і виконуваними функціями до національного парламенту;

– співпраця національних, наднаціональних і субнаціональних владних структур щодо прийняття найбільш важливих рішень з усе більш широкого кола важливих питань суспільного життя.

Концептуалізація багаторівневої структури управління ЄС і держав-членів, що його утворюють, стала результатом поступового досягнення компромісу між прибічниками, з одного боку, ідеї федералізації ЄС і, з другого – перетворення його на нехай і не типову, проте все ж міжнародну організацію. Слід зазначити, що реалізація концепції багаторівневої структури управління, на думку багатьох дослідників, цілком відповідає потребам сучасного стану інтеграційного процесу, перетворенню Європейського Союзу на утворення, що поєднує федеративні та конфедеративні риси, що ніяк не заважає поглибленню інтеграції, її поширенню на все нові сфери суспільного життя. Дана концепція відповідає принципам лояльного співробітництва, субсидіарності і пропорційності, які закріплені в установчих договорах і характеризують відносини між Європейським Союзом і державами-членами.

У контексті обговорення проблем реалізації суверенітету державами – членами ЄС слід вказати на наявну певну відмінність позицій нових держав-членів з Центральної та Східної Європи<sup>1</sup> порівняно з підходами старих членів Європейського Союзу, що традиційно на конституційному рівні приділяють мало уваги державному суверенітету<sup>2</sup>. Так, ч. 1 ст. 24 Основного Закону ФРН передбачає можливість передачі законодавчим шляхом Федерацією своїх суверенних прав міждержавним установам, а ч. 2 тієї ж статті зазначає, що ФРН готова

---

<sup>1</sup> На етапі трансформації політичних і економічних систем і звільнення з-під впливу СРСР постсоціалістичні країни Європи у прийнятих на початку 90-х рр. конституціях багато уваги приділяли питанню про державний суверенітет (наприклад, конституції Естонії, Словаччини, Чехії) або акцентуванню уваги на незалежності (наприклад, конституції Латвії, Литви, Польщі, Словенії, Угорщини).

<sup>2</sup> Зазвичай у конституціях країн Західної Європи положення про суверенітет або відсутні, або прописані нечітко (наприклад, конституції Австрії та Бельгії), або згадуються в контексті визначення джерела суверенітету (наприклад, конституції Італії, Іспанії, Франції). І лише Конституція Португалії містить положення про державний суверенітет.

погодитися на такі обмеження суверенних прав, які забезпечать мир і сталий порядок в Європі<sup>1</sup>. Передачу Федерацією окремих суверенних прав міждержавним установам допускає також Конституція Австрії (ст. 9). Відповідно до ст. 88-1 Конституції Франція бере участь в ЄС і Європейських співтовариствах з метою спільної реалізації деяких своїх повноважень, а згідно зі ст. 88-2 вона погоджується на передачу окремих повноважень інститутам Європейського економічного і валютного союзів. Передачу Європейським співтовариствам права приймати рішення допускає і Конституція Швеції (§ 5 гл. 10), а ст. 92 Конституції Нідерландів говорить про передачу міжнародній організації законодавчих, виконавчих і судових функцій згідно з міжнародним договором. Разом з тим у конституціях інших держав Євросоюзу (наприклад, Данії (1953 р.)<sup>2</sup>, Іспанії (1978 р.)<sup>3</sup>, Італії (1947 р.)<sup>4</sup>, Люксембургу (1868 р.)<sup>5</sup>, Нідерландів (2002 р.)<sup>6</sup>) взагалі немає ніякої згадки про Європейський Союз або Європейські співтовариства; відповідно, регламентуючи відносини з ЄС, вони не містять положень про таке делегування суверенних прав чи повноважень.

О. Я. Трагнюк, досліджуючи практику конституційного регулювання членства старих держав-членів в Європейському Союзі, доходить висновку, що на сьогодні відсутній єдиний стандарт у питанні обсягу такого регулювання. Хоча усі конституції містять норми, які санкціонують участь держави у міжнародних організаціях інтеграційного типу<sup>7</sup>, проте деякі з основних законів підходять до регулювання цих питань досить лаконічно (в Бельгії, Греції, Данії, Люксембурзі, Іспанії, Італії та Швеції), інші ж навпаки містять більш деталізовані положення щодо членства у Європейському Союзі (наприклад, порядок при-

<sup>1</sup> Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – С. 181–234.

<sup>2</sup> Там само. – С. 295–314.

<sup>3</sup> Там само. – С. 357–414.

<sup>4</sup> Конституція Італії [Текст] // Конституційне законодавство зарубіжних країн [Текст] : хрестоматія : навч. посіб. / упоряд. : В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 60–93.

<sup>5</sup> Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА–ИНФРА, 1999. – С. 451–468.

<sup>6</sup> Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 628.

<sup>7</sup> Виняток з цього правила становить Конституція Фінляндії, яка не містить положення про передачу або обмеження суверенних повноважень на користь міжнародних організацій, у тому числі ЄС. Участь цієї держави у ЄС ґрунтується на секції 94 Конституції, що регулює порядок укладання державою міжнародних договорів.

значення представників держави в органах ЄС та здійснення контролю за їх діяльністю, дія норм права Співтовариств у національному правопорядку, право регіонів впливати на позицію держави з питань, що зачіпають їх інтереси, а також право громадян інших держав-членів на участь у муніципальних виборах та виборах до Європейського Парламенту тощо)<sup>1</sup>.

Дещо інша ситуація складалася у стосунках між Європейським Союзом і країнами Центральної та Східної Європи, де існувала певна взаємна стурбованість сторін: з боку інститутів Союзу – наявністю положень конституцій про державний суверенітет, які могли перешкодити інтеграції цих країн до ЄС, а з боку національних урядів – положеннями установчих договорів, що передбачають делегування суверенних прав на наднаціональний рівень. А. Шайо зазначає, що у пост-соціалістичних країнах Європи ідею державного суверенітету неодноразово намагалися розіграти у популістських цілях окремі опозиційні сили з метою підвищення своєї популярності у суспільстві, яке ще схилилося перед борцями за незалежність. Саме цим може пояснюватися той обмежений характер поправок до конституцій цих країн, які мали забезпечити адаптацію національної правової системи до вимог європейського правопорядку<sup>2</sup>.

Першою перейняла досвід західноєвропейських країн стосовно конституційного регулювання членства у ЄС Польща, яка в 1997 р. включила до Конституції (ст. 90) положення, згідно з яким держава може передати міжнародній організації (органу) на підставі міжнародного договору компетенцію органів державної влади в окремих справах. Згода на ратифікацію такого договору може бути виражена на загальнодержавному референдумі або двома третинами складу обох палат парламенту<sup>3</sup>. Разом з тим у 1998 р. Сейм прийняв закон про вступ Польщі до ЄС, який містив застереження: «Розвиваючи власну ідентичність і зберігаючи суверенітет Польщі, ми прагнемо до [членства в]

<sup>1</sup> Трагнюк, О. Я. Деякі питання конституційно-правового регулювання членства держави у Європейському Союзі [Текст] / О. Я. Трагнюк // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 черв. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 4–6.

<sup>2</sup> Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

<sup>3</sup> Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Фінн, 2009. – С. 183.



ЄС, визнаючи його як організацію, яка поважає багатоманітність»<sup>1</sup>. За прикладом Польщі у 2002 і 2003 рр. внесли поправки до статей конституцій, що пов'язані зі вступом до Європейського Союзу, Чехія і Словенія.

Однак не в усіх країнах процедура внесення відповідних змін до конституції виявилася простою. Так, в Естонії процес внесення змін до Конституції розпочався ще у 1998 р., коли було розроблено проект, згідно з яким Естонії дозволялося брати участь у діяльності ЄС як асоціації держав, що вочевидь не відповідало правовій природі останнього. Узгодження формулювання конституційної норми розтягнулося на п'ять років, і лише у 2002 р. на референдумі було прийнято норму, яка відкривала шлях до членства в Європейському Союзі.

У процесі внесення змін до конституції країн ЦСЄ виокремилися два підходи до конституційного регулювання участі країн у діяльності наднаціональної організації. Так, якщо польські законодавці передбачили можливість передати міжнародній організації (ЄС) компетенцію, що належить органам державної влади, то угорські парламентарі дозволили передати Європейському Союзу лише право користуватися окремими зі своїх конституційних прерогатив в обсязі, необхідному для здійснення спільно з іншими державами-членами прав і обов'язків, які випливають з установчих договорів, але ніяк не самі суверенні права.

Особливу обережність у питанні конституційного регулювання питання про участь держави у складі ЄС продемонстрували прибалтійські країни. Так, у Конституції Латвії передбачена можливість перегляду рішення стосовно вступу до ЄС в результаті проведення референдуму за народною ініціативою, а в литовській Конституції вказано, що держава бере участь у діяльності міжнародної організації, якщо це не суперечить її інтересам і не порушує незалежність.

Разом з тим ретельний аналіз позицій прибалтійських країн і країн ЦСЄ дозволив А. Шайо дійти висновку, що насправді політичну і правову еліту цих країн не так вже й непокоїть можливість обмеження державного суверенітету в результаті набуття членства в ЄС. На користь такого висновку свідчить той факт, що в питанні визначення співвідношення між національним правом і правом ЄС Литва, Польща,

---

<sup>1</sup> Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

Словенія, Румунія зайняла позицію беззастережного визнання верховенства права Європейського Союзу<sup>1</sup>.

Наслідки такого делегування для державного суверенітету через поступове нарощування Союзом активності в межах наданих йому повноважень проявляються, як правило, згодом. Так, лише наприкінці ХХ ст. стало очевидним, що підписання Договору про Європейське економічне співтовариство мало наслідком обмеження повноважень держав-членів не лише в економічній, але й у політичній сфері, оскільки майже кожне політичне питання має певний економічний аспект в сенсі ДСЕС<sup>2</sup>.

Виникнення певних проблем функціонування федеративних держав (Австрія, Бельгія, ФРН), що входять до складу ЄС, є іншим прикладом не повною мірою передбачуваного впливу інтеграції на державно-правовий розвиток цих країн. Як відомо, запровадження федеративного устрою обумовлюється передусім практичними міркуваннями: децентралізація влади у федерації сприяє більш ефективному регулюванню політичних, економічних, соціальних та інших відносин у суб'єктах федерації, спонукає центральну владу до більш конструктивного і раціонального вирішення проблем на місцях. Крім того, прийнято вважати, що федералізм здатний справляти певний демократизуючий ефект на державно-правове життя. Саме тому принцип федералізму в таких державах розглядається як безумовна цінність. Внаслідок цього він набуває особливого конституційного захисту. Так, Основний Закон ФРН (ч. 3 ст. 79) забороняє внесення будь-яких змін до Конституції, якщо вони зачіпають викладені у статтях 1 і 20 фундаментальні засади державного ладу, зокрема принцип федералізму. Однак конституційне визнання вказаного принципу непорушним зовсім не захищає суб'єктів федерації від перерозподілу компетенції між ними і федеральним центром на користь останнього. Підсумовуючи результати аналізу цієї

<sup>1</sup> Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 7–8; Трагнюк, О. Я. Деякі питання конституційно-правового регулювання членства держави у Європейському Союзі [Текст] / О. Я. Трагнюк // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 червн. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 9.

<sup>2</sup> Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современный немецкий конституционализм. – М.: ИГП РАН, 1994. – С. 18–21.

проблеми, В. Рудольф констатує, що федеральна влада Німеччини, яка вичерпала свої конституційні законодавчі повноваження, домоглася внесення ряду змін до Основного Закону, відповідно до яких окремі повноваження земель було віднесено до виключної компетенції Федерації або конкуруючої компетенції<sup>1</sup>. У результаті проблема перерозподілу компетенції між федерацією та її суб'єктами виявилася настільки серйозною, що окремі німецькі правознавці заговорили про сучасну ФРН як про «унітарну федеративну державу» або про її перетворення на «урядову федеративну державу»<sup>2</sup>. Аналогічна ситуація в Австрії, яку часто характеризують як централістську федеративну державу<sup>3</sup>, спонукала до надання Федеральній раді у 1984 р. абсолютного права вето стосовно змін компетенції, що погіршують стан земель<sup>4</sup>.

Поглиблення європейської інтеграції наприкінці ХХ ст. лише загострило цю проблему. Хоча Європейському Союзу делегуються переважно повноваження федерації, однак окремі повноваження можуть передавати і землі. При цьому слід зазначити, що інколи землі виявляються обмеженими у можливості впливати на прийняття рішення стосовно питань, які входять у сферу їх компетенції, та контролювати їх реалізацію у випадку делегування своїх повноважень інститутам ЄС. Так, Конституція Австрії (ст. 23г) закріплює обов'язок Федерації щодо інформування земель стосовно всіх заходів, які плануються в рамках ЄС і які можуть торкатися сфери їх власної компетенції, а також надання їм можливості висловити свою позицію. Якщо землі висловили Федерації єдину позицію стосовно заходу ЄС, який стосується питань, законодавче регулювання яких віднесено до компетенції земель, то Федерація стає пов'язаною цією позицією при обговоренні і голосуванні рішення в Європейському Союзі. Однак всупереч цьому

<sup>1</sup> Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современный немецкий конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 14.

<sup>2</sup> Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современный немецкий конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 13; Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Материалы международной конференции) [Текст] // Современная Европа. – 2001. – № 1. – С. 43.

<sup>3</sup> Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Материалы международной конференции) [Текст] // Современная Европа. – 2001. – № 1. – С. 47; Рыкин, В. С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее [Текст] : Доклады Института Европы. – М., 1998. – № 50. – С. 26–41.

<sup>4</sup> Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – С. 7.

правилу далі Конституція дозволяє Федерації проігнорувати узгоджену позицію земель через вимушені обставини зовнішньо- і внутрішньополітичного характеру. Крім того, на землі покладається обов'язок вживати заходів, які у сфері їх власної компетенції необхідні для реалізації правових актів у рамках європейської інтеграції. Якщо будь-яка земля не виконує цей обов'язок, то право видання закону з цього приводу переходить (до прийняття землею відповідного заходу) до Федерації.

У цілому, оцінюючи вплив європейської інтеграції на розвиток і функціонування федеративних держав, слід погодитися з висновком, що практика делегування федеративним центром права реалізації частини своїх суверенних прав ЄС, зокрема і з тих питань, які віднесені до компетенції суб'єктів федерації, має наслідком як фактичне, так і формально-юридичне обмеження законодавчої компетенції земельних парламентів, що завдає шкоди демократії як на рівні федерації, так і на рівні її суб'єктів<sup>1</sup>.

Оцінка впливу європейських інтеграційних процесів на державний суверенітет буде однобічною, якщо її проводити виключно з точки зору поступової концентрації владних повноважень на рівні наддержавних інститутів ЄС. Насправді інтеграція хоча і не спрямована, але сприяє розвитку й іншого явища – процесу європейської регіоналізації, який, у свою чергу, також справляє суттєвий вплив на суверенітет держав – членів ЄС, певним чином змінюючи механізм його реалізації.

Зміна механізму реалізації державного суверенітету<sup>2</sup>, що відбувається внаслідок процесу регіоналізації, а також делегування національними державами суверенних прав Союзу, закономірно породжує питання: наскільки суверенними залишаються сьогодні національні держави, що утворюють Союз; яка правова природа Євросоюзу; чи має (буде мати в подальшому) ЄС суверенітет; чи втратять держави-члени свій суверенітет у випадку трансформації ЄС у наддержавне утворення федеративного типу, та ін. Сьогодні переважна більшість з цих питань не має однозначної відповіді, хоча європейців (і не лише їх) завжди цікавило питання про кінцеву мету інтеграції. Однак спроби

<sup>1</sup> Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современный немецкий конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 20.

<sup>2</sup> Див.: Данильян, О. Г. Деякі проблеми державного суверенітету в умовах глобалізації та формування наднаціональних організацій [Текст] / О. Г. Данильян // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 13.

конкретизувати цілі Союзу поки що були невдалими<sup>1</sup>. Як наслідок, в установчих договорах така мета зазвичай формулюється досить абстрактно. Наприклад, у ст. 2 Договору про Європейське Співтовариство<sup>2</sup> йдеться про економічну і соціальну згуртованість і солідарність держав-членів, у ст. 1 Договору про Європейський Союз<sup>3</sup> – про створення як ніколи раніше згуртованого союзу народів Європи, а в ст. 1 Єдиного європейського акта<sup>4</sup> – про реальне просування до європейської єдності. Використання таких оціночних понять, як «ніколи раніше згуртований союз» або «європейська єдність» породжує більше питань, аніж дає відповідей. Додаткові труднощі виникають і через перенесення акцентів зі співпраці між державами-членами (ст. 2 Договору про Європейське Співтовариство і попередні договори) на створення згуртованого союзу народів, в якому рішення приймаються відкрито і максимально наближено до громадянина, а також організацію відносин між державами-членами і між їх народами (ст. 1 ДЄС). Такий підхід до формулювання мети Союзу заважає однозначно відповісти на питання про правову природу Союзу, а отже, і уточнити відповіді на питання, пов'язані із державним суверенітетом.

У черговий раз повернутися до питань, пов'язаних із визначенням правового статусу ЄС і суверенітету Союзу і держав-членів, політиків і науковців змусила розробка проекту Конституції для Європи. Як відомо, попри наявність зовнішніх ознак федеративного устрою споруджуваної структури, сам термін «федеративний» і похідні від нього у відповідних статтях проекту Конституції не згадувалися. Це дало деяким авторам підстави для висновку про те, що за сучасними науковими уявленнями і відповідно до проекту Конституції Союз має кваліфікуватися як висо-

<sup>1</sup> Наприклад, у так званому остаточному проекті Маастрихтського договору (ст. 1) зазначалося: «Чинний Договір знаменує новий етап у процесі, який веде поступово до Союзу з федеративною метою» (див.: *Еуропа Documents*. N1750/1751. – P.1). Однак цей варіант статті не увійшов до тексту підписаного Договору. У спільній франко-німецькій декларації щодо головних європейських пріоритетів (Нант, 23.11.2001 р.) зазначалося, що кінцевою метою реформ ЄС є утвердження демократичної федерації, утвореної з національних держав (п. 5 Декларації), але з проекту Конституції для Європи на вимогу Великої Британії будь-які посилання на федерацію були виключені.

<sup>2</sup> *Европейское право* [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 555.

<sup>3</sup> Там само. – С. 526.

<sup>4</sup> *Единый европейский акт* [Текст] // *Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе* / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 12.

коінтегрована конфедерація держав<sup>1</sup>. Однак з категоричністю такого висновку важко погодитися, оскільки сучасна юридична наука якраз і не дає однозначної характеристики ані конфедерації, ані ЄС<sup>2</sup>.

На думку М. Марченко, яку ми в цілому поділяємо, у понятті державного суверенітету слід виділяти два аспекти – формально-юридичний (це своєрідна політико-правова форма державного суверенітету) і фактичний (його матеріальний зміст)<sup>3</sup>. У процесі розвитку держави його юридична (політико-правова) форма залишається незмінною, тоді як її фактична сторона, матеріальний зміст може зазнавати суттєвих змін, коливаючись від наповнення державної влади і разом з тим державного суверенітету реальним політико-правовим і матеріальним змістом (нормальний стан державного суверенітету) і до їх вихолощування, зведення державної влади і державного суверенітету лише до їх політико-правової форми і формально-юридичного змісту<sup>4</sup>. Аналіз сучасного стану державного суверенітету держав – членів ЄС дозволяє зробити висновок: однією з тенденцій сучасного державно-правового розвитку є ситуація, коли в умовах збереження формально-юридичного аспекту державного суверенітету одночасно відбувається поступове добровільне самообмеження матеріальних можливостей його прояву, що виражається в делегуванні державами права реалізації суверенних прав Союзу. Разом з тим слід погодитися з Р. Х. Макуєвим, що в цих умовах сутнісний зміст державного суверенітету не змінюється<sup>5</sup> і не може змінитися, оскільки це призвело б до вихолощування його стриж-

<sup>1</sup> Див.: Мартиненко, П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал [Текст] / П. Мартиненко // Інституційні реформи в ЄС : Аналітичний щоквартальник. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – С. 5, 8; Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] : учеб. пособие / Н. А. Ушаков // Акад. прав. ун-т при Ин-те государства и права РАН. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – С. 52–53.

<sup>2</sup> Поляков, А. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход [Текст] : курс лекций / А. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 546–547; Проблемы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие / под ред. М. Марченко. – М. : Зерцало, 2002. – С. 208–212; та ін.

<sup>3</sup> Марченко, М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 187.

<sup>4</sup> Там само. – С. 196.

<sup>5</sup> Більшість правознавців сьогодні, як і раніше, трактують державний суверенітет як верховенство державної влади щодо будь-якої іншої влади усередині країни та її незалежність від будь-якої іншої влади за її межами (див., напр.: Гаджиев, К. Политическая философия [Текст] / К. Гаджиев. – М. : ОАО «Изд-во Экономика», 1999. – С. 250–259; Кокошин, А. А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе [Текст] / А. А. Кокошин. – М. : Изд-во «Европа». – С. 47–57).

ньових положень<sup>1</sup>. Змінюється не сам суверенітет, а усталені, але на даному етапі недостатньо ефективні механізми його реалізації.

Хотілось би звернути увагу ще на один аспект: обговорюючи одну й ту ж проблему в рамках однієї й тієї ж організації (ЄС), одні автори говорять про передачу, делегування або принаймні спільну реалізацію державного суверенітету, тоді як інші – про його обмеження. Якщо сутність і зміст «передачі», «делегування» права реалізації суверенних прав достатньо повно розкрито як на рівні установчих договорів Союзу і рішень Суду ЄС, так і у конституціях та рішеннях конституційних судів держав-членів, то що необхідно розуміти під «обмеженням» суверенітету – незрозуміло, оскільки жодний правовий документ не містить посилання на дану категорію і відповідно не розкриває її зміст. З цього приводу слід погодитися з тими авторами, які вважають, що плутанина в цьому питанні здебільшого виникає в результаті розходження правового і політичного підходів. Якщо перший підхід виходить з суверенітету як певної норми, самодостатності, повноти здійснення владних повноважень і суверенних прав – і в цьому сенсі не може бути «часткового» або «неповного» суверенітету, то другий підхід такого роду казуси допускає, оскільки виходить з обставин, з кон'юнктурних міркувань<sup>2</sup>.

У понятті «обмеження» слід виділяти два моменти: по-перше, зміст дій, їх спрямування і, по-друге, джерело, суб'єкт, що його ініціює. Виходячи із змісту поняття «обмеження»<sup>3</sup> у випадку з Європейським Союзом обмеження суверенітету передбачає встановлення для національних урядів держав – членів ЄС певних меж у діях, ступеня вияву свободи дій, звуження можливостей порівняно з тим, що були у них до початку дії. Відсутність у держави певних прав чи можливостей до

<sup>1</sup> Професор Р. Х. Макуєв зазначає, що еволюція підходів щодо розуміння суверенітету безумовно має місце, але вона не супроводжується докорінною зміною або переглядом поняття. Сутність суверенітету, як і держави, демократії та особистості залишається незмінною. Зазнає змін глибина розуміння даного явища, зовнішня сфера його якісних характеристик, що опосередковано впливають на внутрішні та зовнішні умови його реалізації (див.: Макуєв, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета [Текст] / Р. Х. Макуєв // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 23).

<sup>2</sup> Хорос, В. Г. В толковании понятия «суверенитет» царит большая путаница [Текст] / В. Г. Хорос // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 115–119. Див. також: Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 11–13.

<sup>3</sup> Тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко ; за ред. В. С. Калашника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – С. 423.

початку дії означатиме не звуження її можливостей, а існування їх межі. У цьому сенсі слід погодитися, що конституційні норми і норми міжнародного права не виконують функцію обмеження державного суверенітету, а лише допомагають розкрити, конкретизувати його зміст. Слід визнати, що поняття суверенітету, взяте у його внутрішньому і зовнішньому аспекті, не означає його незв'язаності правом. Державний суверенітет як юридичне явище запроваджується і реалізується передусім завдяки праву. Безглуздо намагатися довести, що колись існував безмежний «позаправовий» суверенітет і лише на певному етапі розвитку він став набувати правового характеру, обмежуватися правом. Право завжди задавало ті межі, у рамках яких суверенна держава може і повинна існувати і за які вона не повинна виходити за жодних обставин. Практика окреслення правом<sup>1</sup> рамок дії суверенітету як всередині країни, так і за її межами, властива будь-якій країні. Аналіз конституцій держав – членів ЄС дозволяє зробити певні висновки. У сфері дії внутрішнього суверенітету традиційно врегульовуються такі питання: визнання прав і свобод людини і громадянина найвищою соціальною цінністю, закріплення обов'язку держави сприяти їх забезпеченню, захисту і гарантуванню, можливість звертатися до міжнародних інституцій у сфері захисту прав людини, зокрема Європейського Суду з прав людини; визнання народу єдиним джерелом влади, визначення форм його участі в її здійсненні; закріплення базових принципів правової держави, передусім верховенства права, законності; визначення принципів взаємовідносин між державою і політичними партіями, громадськими об'єднаннями, підприємцями. У сфері зовнішнього суверенітету на конституційному рівні регулюються: питання війни і миру, визначення органів і їх компетенції з цих питань; укладання міжнародних договорів, процедура їх ратифікації, співвідношення національного і міжнародного права; участь у міжнародних організаціях; набуття членства у міждержавних (наднаціональних) об'єднаннях, процедура ратифікації договорів, передача їм повноважень. Усе це створює необхідні передумови для досягнення юридичної рівності держав як суб'єктів міжнародного права, а отже, для їх взаємодії не на основі підпорядкування, а на основі координації дій<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> У даному контексті під правом слід розуміти межі, які для суверенної держави встановлені як конституційним, так і міжнародним правом.

<sup>2</sup> Троицкая, А. А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? [Текст] / А. А. Троицкая // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 10. – С. 10.



Слід зазначити, що норми права, які визначають межі суверенітету держави, у процесі державно-правового розвитку не залишаються незмінними. Тривалий час відповідно до звичаєвого міжнародного права війна вважалася явищем цілком нормальним<sup>1</sup>, а Гегель розцінював війну як вищий прояв суверенітету<sup>2</sup>. Результативна анексія захопленої території надавала законних, правових підстав для набуття суверенітету над нею. Необмежене право на застосування сили отримало своє відображення у доктрині інтервенції, яка первісно мала релігійне забарвлення. Після тридцятирічної війни (1618–1648 рр.) їй на зміну прийшла практика загальної політичної інтервенції. Після запровадження Е. де Вателем і К. Вольфом наприкінці XVIII ст. принципу невтручання право на інтервенцію заради самозахисту в XIX ст., як правило, не визнається міжнародним співтовариством. З метою обійти заборони, що містив принцип невтручання, на початку XIX ст. була висунута і обґрунтовано концепцію здійснення інтервенції, що ґрунтується на засадах «гуманізму» і пов'язана з ідеями лібералізації і основних прав людини. Ця концепція і породжена нею практика, зазначає П. Маланчук, засвідчила нову тенденцію у виборі офіційних підстав для виправдання військових інтервенцій, проте не створення нової норми звичаєвого міжнародного права<sup>3</sup>.

Перші реальні спроби якщо не заборонити, то хоча б упорядкувати право держави на ведення війни, були здійснені Лігою Націй. Однак через небажання великих держав надати цій забороні абсолютного характеру, звузити зміст права на самозахист і створити ефективний механізм застосування арбітражних процедур реального обмеження застосування сили досягнути не вдалося. Це завдання певною мірою вирішено лише після створення ООН, коли було встановлено заборону на застосування сили (ст. 2 Статуту) за винятком права країни на колективний самозахист і самостійний захист від збройного нападу (ст. 51) і створено систему колективної безпеки (гл. VII).

Уже цей доволі поверховий огляд підходів, що склалися протягом історії стосовно лише одного з аспектів державного суверенітету – регламентації права ведення війни, переконливо доводить, що на кожно-

<sup>1</sup> Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 219.

<sup>2</sup> Окрім Гегеля війну як засіб досягнення державою своїх інтересів сповідували Франсіско де Віторія («Теологічні роздуми»), Джентілі «Про право війни» («De iure belli»), Г. Гроцій, Ф. Ф. Мартенс. Відмінність в їх поглядах полягала лише у виборі аргументації виправдання її ведення – релігійний фактор чи гуманітарні інтервенції.

<sup>3</sup> Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 49–50.

му історичному етапі розвитку міждержавного спілкування право специфічно регламентувало межі суверенітету. Однак зміна правових рамок суверенітету відповідно до існуючих на певному етапі історичного розвитку суспільних потреб, навіть за умови визнання пануючою правосвідомістю їх революційного характеру, з точки зору їх співвідношення з раніше існуючими підходами не призводила до заперечення суверенітету як такого або зміни його ознак та змісту.

Тепер варто зупинитися на питанні суб'єкта, який здійснює «обмеження» суверенітету держави – члена наднаціонального об'єднання. Здамося питанням, чи дійсно у рамках Європейського Союзу внаслідок одностороннього волевиявлення (диктату) його інститутів, що супроводжується тиском на держави-члени, відбувається передача певних прав і повноважень з національного на наднаціональний рівень влади або насправді має місце свідоме і добровільне волевиявлення держав-членів щодо створення над собою наднаціональних інститутів влади і делегування їм права реалізації окремих суверенних прав і повноважень, здійснення яких виключно на національному рівні і за допомогою національних інструментів виявляється недостатньо ефективним, а отже, не виправданим на сучасному етапі розвитку? Аналіз установчих договорів, інших правових і політичних актів, що прийняті з часу започаткування інтеграційного процесу, свідчить про те, що йдеться саме про добровільне самообмеження (делегування) держави в можливостях самостійно реалізовувати окремі права в рамках її внутрішньої і зовнішньої компетенції, тобто мова йде не про остаточне вилучення певної компетенції із предмета відання держави, а про заміну суб'єкта, що її здійснює<sup>1</sup>. Держава, яка вимушена шукати шляхи узгодження принципів керованості й ефективності, погоджується на самообмеження в праві реалізації окремих суверенних прав,

<sup>1</sup> З цього приводу экс-міністр закордонних справ Франції Ю. Ведрін зазначав, що кожна держава захищає свої інтереси. Якщо в певний момент виявиться, що вигідно взаємодіяти на двосторонній основі, то цей шлях буде обрано. А якщо виникне потреба згоди між трьома державами, то вони спробують досягнути згоди між собою. Якщо ж виникне потреба у міжнародному схваленні певного кроку, то прийняття рішення буде перенесено на рівень ООН. У підсумку він робить висновок, що коаліція держав постійно змінюється, оскільки жодна держава або інша сила не здатна одноособово організувати весь світ (Ведрін, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия [Текст] : інтерв'ю / Ю. Ведрін // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6. Ноябрь – декабрь). У свою чергу В. Сурков, обґрунтовуючи концепцію «суверенної демократії» для Росії, зазначає, що утвердження і розвиток наднаціональних і міждержавних структур відбувається не за рахунок «повноти і незалежності», тобто суверенітету. Їм делегуються не влада, як це когось здається, а повноваження і функції. Право делегувати (а значить, і відкликати), тобто власне влада, залишається національно-державною (Сурков, В. Параграфы про суверенную демократию [Текст] / В. Сурков // Эксперт. – 2006. – № 43).

оскільки переконана, що аналогічні кроки зрештою будуть здійснені й іншими державами-партнерами. При цьому створюється механізм взаємного корегування дій в інтересах всіх і кожного, чого досить важко досягнути за умов використання старих схем реалізації суверенітету. При цьому не інститути ЄС, а самі держави-члени визначають обсяг компетенції, якою вони наділяють інститути Союзу і відповідно в рамках якої вони будуть здійснювати заходи, рішення щодо яких вироблені на наднаціональному рівні відповідно до мандату Європейської ради і Ради ЄС як інститутів міжурядової співпраці.

Отже, слід вказати, що суверенітет – це політико-правова категорія, яка не знає якісної диференціації й часткового характеру, тобто нісенітницею є розмови про суверенітет більш високої чи, навпаки, низької якості, як безглуздо говорити про «частково» або «обмежено» суверенні держави. У дискусіях навколо цього питання досить часто відбувається підміна понять: під можливістю обмеження суверенітету насправді розуміють обмеження компетенції держави. Отже, необхідно чітко розмежовувати поняття «суверенітет» і «компетенція» держави. Компетенція – це сукупність повноважень, прав і обов'язків держави. Між суверенітетом і компетенцією існує взаємозв'язок і взаємозалежність, що, однак, не дає підстави їх отожднювати. Якщо суверенітет характеризується єдністю і неподільністю, то права, обов'язки і окремі повноваження, що становлять зміст компетенції, а точніше – право їх реалізації держава може добровільно передавати на основі міжнародного договору або одностороннього зобов'язання міжнародній організації або міждержавному об'єднанню, наприклад Європейському Союзу, заради досягнення мети, що відповідає інтересам усіх сторін або міжнародного співтовариства в цілому.

В умовах трансформації реалізації державного суверенітету науковці вимушені шукати нові підходи до його розуміння<sup>1</sup>. А поки такий

<sup>1</sup> Раніше нами наводилася позиція М. М. Марченко щодо виділення в державному суверенітеті формально-юридичної і фактичної (матеріальної) сторони. Оригінальний підхід до тлумачення державного суверенітету висунули датські політологи Х.-Х. Хольм і Г. Соренсен, які пропонують розглядати його у трьох аспектах: негативний (юридичний аспект, який передбачає формальне визнання держави з боку інших держав у рамках міжнародного права і можливість певною мірою дійсно панувати на своїй території); позитивний (здатність держави повністю розпоряджатися собою і забезпечувати своїм громадянам необхідний для існування достаток) та операційний (передбачає обмеження суверенітету за допомогою укладання міжнародних договорів в обмін на участь у прийнятті рішень іншими державами). Якщо негативний суверенітет є абсолютною умовою для держави, то позитивний і операційний суверенітет – це мінливі, такі, що еволюціонують, характеристики (див.: Грани глобалізації: трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев (рук. ав. кол.). – М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 236–237).

пошук триває, в ЄС фактично реалізується концепція «спільного» суверенітету, згідно з якою формальний суверенітет зберігається за державами-членами, а фактичний значною мірою реалізується спільно національними урядами та інститутами ЄС. Ця концепція цілком відповідає конституційним принципам лояльного співробітництва, субсидіарності і пропорційності, які характеризують сьгодні відносини між Європейським Союзом і державами-членами.

У дослідженнях особливостей реалізації державного суверенітету в умовах членства країни в складі Європейського Союзу науковці зазвичай оминають питання про здатність цього наднаціонального об'єднання опосередковано впливати на суверенітет країн-кандидатів, а також держав – сусідів ЄС. Такий вплив обумовлений проведенням Європейським Союзом політики інтеграції, яка подекуди нагадує культурну та політико-економічну експансію.

Розповсюдження і відтворення політичної і правової культури Союзу, принципів і механізмів його економічної системи на оточуючі ЄС країни відбувається передусім шляхом залучення. Даний спосіб, зазначає М. В. Стрежньова, передбачає, що країни-сусіди безпосередньо вбудовуються в інституціональний процес навчання інтеграційній поведінці, завдяки чому відбувається їх адаптація до умов інтеграції і залучення до вироблення і корегування політико-правової культури співтовариства в цілому. Свідченням ефективності цієї політики є те, що не тільки держави, як наприклад, Україна, Молдова, Балканські країни, що заявили про бажання набути членства в ЄС, але й Росія, яка намагається реалізувати свій інтеграційно-імперський проект на пострадянському просторі, опиняються певною мірою в ролі об'єкта такої політики. Фактично усі ці країни поступово, але невідворотно залучаються до економічного, гуманітарного і політико-правового простору ЄС. При цьому їм вкрай важко долучитися до процесу прийняття загальноєвропейських наднаціональних політичних рішень. Спостерігається явна асинхронність двох процесів: країни – сусіди ЄС де-факто стають частиною «єдиної Європи» скоріше, ніж виникає відповідне прирощення їх права впливати на європейські справи. При збереженні цих несприятливих тенденцій країнам – сусідам ЄС на Сході загрожує небезпека опинитися одним із пасивних об'єктів управління з боку ЄС<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Стрежнева, М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления [Текст] / М. Стрежнева // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3. – № 1 (7). Январь-апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/seventh/002.htm>.

У процесі реалізації політики залучення Союз активно використовує політичну силу, під якою, на думку Г. Моргентау, слід розуміти психологічні відносини між тими, хто нею володіє (в даному випадку ЄС), і тими, стосовно кого вона застосовується (країни-сусіди). Це дає Союзу можливість контролювати політику останніх за допомогою впливу, який походить з трьох джерел: очікування вигоди від вступу до організації чи співпраці з нею, боязнь програшу (втрати шансу набути членства), повага до статусу і здобутків ЄС<sup>1</sup>. Виходячи з аналізу, проведеного Ю. Давидовим, можна дійти висновку, що політична сила Європейського Союзу головним чином створюється трьома шляхами.

По-перше, шляхом прямого нарощування власних політичних можливостей, заручившись підтримкою інших дружніх держав, передусім США, та міждержавних союзів (НАТО, Рада Європи, ОБСЄ); підтримання нейтралітету держав з невизначеною позицією (наприклад, України, країн Закавказзя), не допущення їхнього переходу в табір конкурентів (Росії), сприяння створенню такими державами дружніх Союзу об'єднань (ГУАМ), які б стримували поширення впливу в регіоні держав-конкурентів; використання в своїх інтересах таких, що раптово виникли, кризових ситуацій (наприклад, Балканський конфлікт) в регіоні для посилення свого впливу.

По-друге, стримування держав-суперниць (у випадку з ЄС – Росії і Туреччини), перешкоджання розвитку їх політичного, військового, економічного й інформаційного потенціалу; здійснення діяльності, спрямованої на роз'єднання чи послаблення утворених ними союзів і коаліцій (наприклад, перешкоджання вступу до Митного союзу Росії, Білорусі і Казахстану інших країн СНД, передусім України; зміна тональності в діалозі з Білорусією, намагання Європейського Союзу виступити проти вагою Росії); втягування їх в очевидно програшні для них ситуації (намагання примусити Росію до реалізації Енергетичної хартії ЄС).

Для стабільного існування внутрішньо напруженої системи, якою є Союз, необхідно забезпечити певну її незалежність від нестабільності на її кордонах. Виникнення об'єктивних перешкод до розширення Союзу (країни-сусіди з незалагодженими сецесійними конфліктами; країни-сусіди, які суттєво відрізняються за політичним режимом, ре-

<sup>1</sup> Давыдов, Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений [Текст] / Ю. Давыдов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2. – № 1 (4). Январь-апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/four/006.htm>.

лігією, культурою, внаслідок чого їх включення може завдати ЄС шкідливого політичного, культурного, релігійного впливу, сприяючи зростанню неоднорідності і внутрішній суперечливості Союзу; зіткнення з конкурентом (Росією), яка не поступається за силою і проводить аналогічну політику експансії) призводить не до згортання інтервенціоністської активності, а до її нарощування, оскільки будь-яка перешкода дискредитує претензії Європейського Союзу на регіональне і певним чином – світове лідерство. Найбільш відчутним такий вплив може бути для країн, що мають «заморожені» сецесійні конфлікти (Боснія і Герцеговина, Грузія, Азербайджан, Кіпр, Молдова, Сербія). При цьому механізм такого впливу і його наслідки можуть суттєво відрізнятись.

Як засвідчує практика, Європейський Союз інколи може сприяти вирішенню сецесійного конфлікту, маючи на меті досягнути повернення сепаратистського утворення до складу офіційно визнаної держави. Для таких держав, як Кіпр, Боснія і Герцеговина, Грузія, Молдова, можливість набуття членства в ЄС розглядається як найбільш дієвий засіб розв'язання сецесійних конфліктів, маючи на меті відновлення територіальної цілісності і реалізацію державного суверенітету в повному обсязі на всій території країни. Для того щоб сприяти розв'язанню конфлікту, Союз пропонує учасникам конфлікту певні блага, заради яких політичні та економічні еліти (бажано не тільки еліти, але й основні групи населення) кожної зі сторін будуть готові робити певні поступки одна одній. Більш тісні стосунки з ЄС і особливо вступ до складу даного об'єднання становить безумовну цінність для всіх учасників конфліктів у Балканському регіоні, а також для обох складових Кіпру. Саме ситуацію навколо возз'єднання Кіпру було обрано ЄС (приймавши у члени об'єднання Кіпр, Європейський Союз опинився у досить незручній ситуації, коли територія одного з його членів перебуває під окупацією<sup>1</sup>), аби підтвердити свій статус одного з центрів не

<sup>1</sup> Вступ Кіпру до ЄС загострив старий конфлікт і призвів до виникнення нових суперечок. До Європейського суду з прав людини було подано сотні позовів кіпрських греків проти Туреччини у зв'язку з втратою прав власності в північній частині острова. Крім того, греки-кіпріоти звернулися до судів у південній частині острова з вимогою видати на підставі законодавства Європейського Союзу ордери на арешт іноземців, які купують чи продають майно кіпріотів-греків у північній частині острова. У свою чергу, кіпрсько-турецька влада заявила, що буде заарештовувати і затримувати осіб, які намагатимуться виконувати рішення судів (Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin Güvenlik Konseyi'ne sunduğu Kıbrıs Raporu // EU-Turkey News Network (www.abhaber.com), 26.05.2006).

лише економічної, але й політичної сили у світі<sup>1</sup> і довести дієвість своєї політики європеїзації.

Справа в тім, що всі спроби ООН по вирішенню кіпрської проблеми виявилися безрезультатними. Так, ініціатива колишнього генерального секретаря ООН Б. Галлі (1992 р.) по врегулюванню кіпрського конфлікту («Серія ідей»)<sup>2</sup>, яка максимально враховувала інтереси Туреччини, була нейтралізована доволі радикальними вимогами останньої. Зазнав поразки і план генерального секретаря ООН К. Аннана<sup>3</sup> (2004 р.), який формально мав найбільші шанси на успіх, оскільки пройшов не тільки переговорний етап, але й попередню фазу реалізації. Хоча план отримав формальну підтримку фактично усіх сторін, насправді він не задовольняв нікого. Кіпр і Грецію не влаштувало те, що він фактично лише формально зберігав відданість визнаному міжнародним співтовариством принципу єдиної кіпрської держави, тоді як насправді передбачав утворення конфедеративної «Об'єднаної Республіки Кіпр», що складалася з двох рівноправних суверенних держав – Грецької і Турецької. Туреччину передусім не влаштувало те, що план передбачав демілітаризацію острова і виведення її військ. Європейський Союз формально підтримав план, однак неофіційно багато хто в ЄС висловлювався за прийняття до складу Союзу лише грецької частини Кіпру, а отже, фактично не був зацікавлений в реалізації плану<sup>4</sup>. За результатами проведеного референдуму (76 % грець-

<sup>1</sup> Так, Х. Солана в одній зі своїх заяв позначив інтерес ЄС до Кіпру з точки зору його значення для забезпечення безпеки Європейського Союзу. На його думку, для ЄС у контексті його трансформації в один зі світових центрів сили альтернативи єдиному Кіпру просто не існує (див.: Сафрастян, Р. Турция и кипрская проблема: эпизоды «большой игры» [Текст] / Р. Сафрастян // 21-й век. – 2005. – № 2. – С. 56).

<sup>2</sup> План Б. Галлі «Серія ідей» (UN doc S/24472 ann.) був затверджений Радою Безпеки 10 квітня 1992 р. (SC Res. No 750, 10 April 1992), яка в подальшому неодноразово на нього посилалася як на основу для досягнення повного комплексного вирішення конфлікту (див., напр.: SC Res. No 789 (1992)). Після провалу даного плану Б. Галлі запропонував документ «Заходи з встановлення взаємної довіри» (UN doc S/26026), який було схвалено Радою Безпеки (SC Res. 902 (1994)), однак і він не був сприйнятий сторонами конфлікту.

<sup>3</sup> Документ мав назву «Основа для угоди з комплексного врегулювання кіпрської проблеми» (Вахитов, И. В. Роль ООН в урегулировании кипрского конфликта [Електронний ресурс] / И. В. Вахитов. – Режим доступу: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2004/issue2/Kult5.html>).

<sup>4</sup> ЄС, передусім його консервативне крило, не влаштувала, по-перше, вартість реалізації плану (близько 27 млрд доларів (більша частина цієї суми припадала на ЄС)); по-друге, членство в ЄС фактично мусульманської держави; по-третє, набуття турецькою мовою статусу офіційної мови Союзу (Сафрастян, Р. Турция и кипрская проблема: эпизоды «большой игры» [Текст] / Р. Сафрастян // 21-й век. – 2005. – № 2. – С. 60–61).

кого населення висловилося «проти», тоді як 67 % турецької громади висловилося «за») план К. Аннана було відкинuto і Республіка Кіпр, як це і передбачалося раніше, отримала членство в ЄС.

За загальним правилом, країна не можна стати членом ЄС, маючи неврегульовані внутрішні конфлікти<sup>1</sup>. Однак Європейський Союз, виходячи зі стратегічних пріоритетів, неодноразово порушував виро-блені ним же правила в одних випадках і наполягав на їхньому суво-рому дотриманні в інших. Позиція Європейського Союзу щодо кіпр-ської проблеми була завжди досить чіткою: ЄС виступає за рішення, яке забезпечуватиме суверенітет, незалежність, територіальну ціліс-ність і єдність Кіпру, відповідно до резолюцій ООН<sup>2</sup>. Позиція ЄС залишається незмінною протягом тривалого часу і оприлюднена в низці документів, прийнятих на самітах Європейської ради, зокрема, у Дубліні (26 червня 1990 р.), Лісабоні (27 червня 1992 р.), Ніцці (9 грудня 2000 р.), а також на засіданні Європейського Парламенту<sup>3</sup>. У ситуації з Кіпром ЄС відійшов від встановлених ним правил, у результаті чого одна зі сторін конфлікту – Республіка Кіпр у 2004 р. була прийнята до складу ЄС<sup>4</sup>, що якісно змінило її статус на пере-говорах з Північним Кіпром.

<sup>1</sup> Міністр закордонних справ Франції Бернар Кушнер, коментуючи прагнення Сербії набути членства в ЄС, нагадав, що в ЄС неможливо вступити, маючи невирі-шені етнічні конфлікти і релігійну роздробленість. Франція висунула Сербії умову, згідно з якою вона має погодитися на незалежність Косово заради перспективи отримання членства в ЄС.

<sup>2</sup> Резолюції Ради Безпеки ООН по Кіпру: № 541 (1983), № 543 (1983), №750 (1992), №789 (1992), №902 (1994), №1062 (1996), № 1250 (1999), №1251 (1999), №1475 (2003), №1568 (2004).

<sup>3</sup> У своїй резолюції від 5 вересня 2001 р. Європейський Парламент висловив під-тримку утворенню «об'єднаної держави з єдиною міжнародною правосуб'єктністю, держави суверенної і неподільної, з єдиним громадянством». У резолюції від 13 черв-ня 2002 р. Європейський Парламент підтвердив, що вступити до ЄС дозволено лише одній суверенній кіпрській державі. Було зазначено, що «... відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН ця держава може бути двозональною і двообщинною, однак на міжнародному рівні вона має виступати єдиним функціонуючим суб'єктом і бути спроможною здійснювати владу, здатну приймати рішення» ([http://www.mfa.gov.cy/mfa/embassies/moscowembassy.nsf/DMLcyeu\\_ol/DMLcyeu\\_ol?OpenDocument](http://www.mfa.gov.cy/mfa/embassies/moscowembassy.nsf/DMLcyeu_ol/DMLcyeu_ol?OpenDocument)).

<sup>4</sup> Республіка Кіпр звернулася із заявою про вступ до ЄС у липні 1990 р. Європейська рада на Люксембурзькому саміті (1993) запропонувала Європейській комісії допо-могти уряду Кіпру підготуватися до вступу. У висновках Європейської ради на Люксем-бурзькому саміті 1997 р. було зазначено, що вступ Кіпру в члени ЄС буде корисним всьому співтовариству і допоможе у справі встановлення громадянського миру і при-мирнення. До договору про вступ Кіпру до ЄС (16 квітня 2003 р.) додавався протокол, який передбачав припинення застосування *acquis communautaire* на окупованій Туреч-чиною північній частині острова до врегулювання кіпрського конфлікту.



Загальновідомо, що відповідно до норм міжнародного права Республіка Кіпр зберігає суверенітет над територією, яка входила до її складу до 1974 р. Після прийняття в 2004 р. Кіпру до складу Європейського Союзу останній став розглядати Північний Кіпр як територію ЄС, що перебуває під іноземною військовою окупацією. У результаті створилася ситуація, коли Союз не може дати позитивну відповідь на заявку про приєднання до нього ані Північного Кіпру, ані Туреччини, оскільки це означало б виникнення парадоксальної ситуації, коли в рамках європейського демократичного об'єднання одна його частина окупує іншу.

З часу вступу Кіпру до ЄС членство в ньому перетворилося на благо (мету), отримати яке Північний Кіпр не може без об'єднання з Республікою Кіпр<sup>1</sup>. Унікальність кіпрської ситуації полягає ще й у тому, що в політиці європеїзації більше, ніж Північний Кіпр, зацікавлений його головний покровитель (спонсор) – Туреччина. Враховуючи цей факт, Європейський Союз у цілому і провідні держави-члени зокрема здійснюють послідовний тиск<sup>2</sup>, який інколи нагадує шантаж, на Туреччину з метою здійснення останньою впливу на Північний Кіпр з метою розв'язання конфлікту і відтворення єдиної держави. Так, ЄС наполягає на виконанні Туреччиною підписаного в 2005 р. додаткового Протоколу про митний союз, згідно з яким Анкара зобов'язується відкрити свої морські і повітряні порти для суден усіх держав Європейського Союзу, включаючи Кіпр<sup>3</sup>. Очільники ЄС неодноразово підкреслювали, що без виконання цього Протоколу і досягнення комплексного вирішення кіпрської проблеми процес інтеграції Туреччини до Союзу зіткнеться з труднощами.

Розвиток ситуації навколо Кіпру довів, що процес європеїзації може змінювати уподобання суб'єктів міжнаціональних конфліктів і створювати попередні умови для того, аби сецесіоністська сторона конфлікту погодилася на співіснування в рамках однієї держави. Аналізуючи цю ситуацію, Н. Попеску робить такі висновки:

<sup>1</sup> Остання разом з Грецією може на будь-якому етапі заблокувати не лише інтеграційні ініціативи Північного Кіпру, але й Туреччини, яка його опікує.

<sup>2</sup> Засоби тиску, що використовуються, доволі різноманітні. Не останнє місце в них займає фінансова допомога. У випадку з Туреччиною мова йде про 500 млн євро, які тільки в 2007 р. Європейська комісія збиралася надати їй у рамках «Інструменту передвступної допомоги». Крім того, прийняття до ЄС Північного Кіпру позбавило б Туреччину фінансового тягаря, перекалавши відповідальність за його добробут на плечі європейців.

<sup>3</sup> Туреччина, у свою чергу, відмовляється виконувати Протокол, доки ЄС не визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру.

– розділена держава може успішно розвивати стосунки з ЄС і навіть набути членства у ньому (однак лише за умови зацікавленості в цьому самого Європейського Союзу. – *І. Я.*);

– тісна взаємодія держави з Союзом, особливо якщо вона стала членом ЄС, робить її більш привабливою для сепаратистської сторони конфлікту;

– важливого значення набуває не стільки переговорний процес між конфліктуючими сторонами, скільки позитивна динаміка змін в одній із них, які відбуваються під впливом європеїзації, внаслідок чого «вага» даної сторони в переговорному процесі зростає;

– за умови міжнародної підтримки і внутрішньої готовності щодо здійснення реформ економічний прогрес може бути досягнутий навіть тоді, коли значна частина економічного потенціалу не контролюється тією стороною конфлікту, яка представляє офіційно визнану владу<sup>1</sup>.

У цілому ситуація навколо кіпрського конфлікту свідчить про те, що Європейський Союз займає послідовну позицію, яка полягає в об'єднанні двох складових Кіпру в рамках однієї суверенної держави. Аналогічну політику він проводить і стосовно Боснії і Герцеговини (БіГ). Так, Союз у 2005 р. розпочав переговори про асоціацію з Боснією і Герцеговиною. У грудні 2007 р. він спочатку підписав Попередню угоду щодо асоціативного членства, в якій визначив низку вимог (проведення політичної реформи, необхідність розслідування і доведення до суду військових злочинів часів міжетнічного конфлікту 1992–1995 рр.), реалізація яких дасть підстави підписати Договір про асоціацію. У 2008 р. було також підписано Тимчасову угоду про зону вільної торгівлі між ЄС і Боснією і Герцеговиною, що мала діяти до підписання Договору про асоціацію і стабілізацію, який відкривав би шлях до набуття статусу держави – кандидата в члени ЄС. Однак підписання самого договору про асоціацію Євросоюз обумовив низкою вимог, передбачених попередньою угодою, головною з яких є законодавче реформування поліцейської системи з метою об'єднання сербської і хорватської поліції в одну структуру. Лише в результаті виконання боснійською стороною всіх вказаних вимог ЄС стало можливим підписання 16 червня 2008 р. Договору про асоціацію і стабілізацію. Однак з підписанням Договору тиск ЄС на БіГ не припинився. Союз

---

<sup>1</sup> *Європеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; с коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 281.*

вважає, що БіГ не може стати офіційним кандидатом, доки в країні продовжує діяти Апарат Високого представника (міжнародного адміністратора), який було запроваджено міжнародним співтовариством після закінчення боснійської війни і прийняття Дейтонських мирних угод (1995 р.). Європейський Союз спільно з США наполягають (хоча ця вимога офіційно не включена в перелік умов набуття БіГ членства в ЄС) на проведенні конституційної реформи<sup>1</sup>, яка б замінила створену на основі Дейтонських угод модель організації влади, що забезпечує баланс інтересів мусульман, хорватів і сербів, оскільки ця модель порушує право громадян на участь у політичному житті незалежно від їх етнічної й конфесійної приналежності. Європейський Союз не зацікавлений у входженні до його складу такої децентралізованої держави. За чинною Конституцією на Боснію і Герцеговину як єдину державу покладається відповідальність за збереження суверенітету, територіальної цілісності і міжнародної правосуб'єктності. Вона залишається державою – членом ООН і відповідно може подавати заявки на вступ до міжнародних організацій; реалізувати повноваження у сфері зовнішньої, митної, міграційної, грошової та кредитної політики; забезпечувати міжнародні зобов'язання. Разом з тим Боснія і Герцеговина – це «м'яка» конфедерація, члени якої (Федерація Боснії і Герцеговини і Республіка Сербська) мають високий рівень самостійності в політичній, економічній та військовій<sup>2</sup> сферах. Саме тому ЄС наполягає на конституційних реформах, які б сприяли централізації влади і зробили державу більш функціональною. Реалізація конституційної реформи дала б змогу трансформувати Апарат Високого представника в Місію спецпредставника ЄС, що усунуло б перешкоди на шляху до набуття членства у ЄС.

Використання угод про асоціацію з ЄС як стабілізаційного механізму для Балкан було сприйнято у Молдові як сигнал, згідно з яким процес інтегрування може бути в певних випадках за бажання Європейського Союзу підтриманий безвідносно до необхідності кінцевого

<sup>1</sup> Всупереч суверенному праву будь-якої країни самостійно визначати свій конституційний устрій США і ЄС розробили у 2009 р. власні поправки (поправки передбачали, наприклад, обрання одного президента замість президії з трьох осіб від мусульман, сербів і хорватів; дозвіл висувати кандидатури громадянам зі змішаних сімей (таких близько 500 тисяч), а також євреям і циганам; збільшення кількості представників у Палаті народів Парламентської асамблеї тощо) до Конституції Боснії і Герцеговини, які були відкинуті.

<sup>2</sup> Одна з вимог ЄС стосується переведення всієї військової техніки під контроль федерального уряду.

врегулювання сецесійного конфлікту. Як відомо, Європейський Союз послідовно виступає за відновлення суверенітету Молдови над всією територією<sup>1</sup>. Щоправда, слід визнати, що стосовно Молдови Європейський Союз влаштовує не просто вирішення Придністровського конфлікту, а його розв'язання на своїх умовах і при забезпеченні збереження або навіть посилення свого впливу в цій державі. Саме ця позиція Союзу, підтримана США, обумовила тиск на молдовське керівництво, яке було готове восени 2003 р. врегулювати конфлікт у рамках формату «2+1» на основі розробленого Росією «Меморандуму про основні принципи державного устрою об'єднаної держави»<sup>2</sup>, однак на вимогу західних країн зрештою відмовилося він цього плану і наполягло на інтернаціоналізації конфлікту і розширенні формату переговорів («3+2»). У результаті реальний шанс по розв'язанню конфлікту було втрачено.

Стратегія ЄС з даного питання почала формуватися після входження Союзу у переговорний процес у форматі «5+2» як спостерігача. Позиція Союзу<sup>3</sup> полягає у збереженні унітарного територіального устрою Молдови і наданні Придністров'ю автономного статусу, подібного до статусу моделей Каталонії<sup>4</sup> чи Північної Ірландії<sup>5</sup>. Європейський Союз підтримує свій вплив на процес врегулювання конфлікту в регіоні за допомогою: місії EUBAM; торгових преференцій, наданих придністровським підприємствам, які експортують продукцію до ЄС (преференції надаються Союзом через уряд Молдови, що є одним із важелів тиску); європейських політичних інститутів у Кишиневі, які здійснюють моні-

<sup>1</sup> Після проведення референдуму 17 вересня 2006 р., на якому 97 % населення Придністровської Молдавської Республіки висловилося за незалежність республіки, представники Європейської комісії заявили, що Європейський Союз не визнає Придністровську Молдавську Республіку. Це утворення не визнається жодною країною світу.

<sup>2</sup> Меморандум передбачав створення Федеративної Республіки Молдови. Більш детально див.: Меморандум об основних принципах государственного устройства объединенного государства (2003). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/458547.html>.

<sup>3</sup> Позиція викладена спеціальним представником Європейського Союзу в Молдові Кальманом Михеєм.

<sup>4</sup> Досвід Каталонії неприйнятний для Тирасполя. Це проект «розширеної автономії» або «квазіфедерації», що узгоджується з політичною традицією Іспанії, яка базується на двох взаємопов'язаних поняттях – монархії та унітарної держави. Він відрізняється від моделі, застосованої у Країні Басків, тим, що останній передбачає набагато більшу автономію, зокрема, самостійний збір податків, частину яких потім перераховують до Мадрида.

<sup>5</sup> Немає нічого спільного у Придністров'я з ситуацією з Північною Ірландією, сутність кризи в якій становить релігійно-політичний конфлікт.

торинг ситуації; неурядових організацій, що співпрацюють з посольствами європейських країн і займаються технологіями конфліктного і постконфліктного врегулювання; пропозицій щодо створення єврорегіону «Дністер», екологічних проектів і створення Парку Нижнього Дністра; заборони на в'їзд до ЄС керівництву Тирасполя.

Однак, на відміну від Кіпру, ситуація з Молдовою принципово інша. Політична еліта і населення Придністров'я зорієнтоване не на Захід (ЄС), а на відносини з Росією, яка у свою чергу не лише не прагне набути членства в ЄС (що відрізняє її від Туреччини в кіпрському конфлікті), але й намагається поновити свої позиції на пострадянському просторі, створивши за зразком ЄС наднаціональне євразійське об'єднання. Крім того, енергетично залежний від Росії Європейський Союз вимушений дуже виважено проводити політику європеїзації на своїх східних кордонах. Отже, політика кондиціональності і соціалізації Європейського Союзу стосовно даного сецесійного утворення на сучасному етапі в принципі не може дати позитивного результату. Аналіз позиції ЄС справляє враження, що Союз більше покладається на оновлення політичної еліти в Придністров'ї і сподівається, що нові еліти стануть більш сприйнятливими до європейських пропозицій. Імовірно, що ЄС розраховує і на суспільну думку населення Придністров'я, яке з часом може виявити зацікавленість в отриманні у разі воз'єднання з Молдовою безвізового режиму з європейськими країнами. Однак доки ці зміни не відбулися і доки Росія буде зацікавлена в існуванні «суверенітету» сепаратистської території, ситуація з відновленням суверенітету Молдови над Придністров'ям (аналогічний висновок можна зробити і стосовно відносин Грузії з Абхазією та Південною Осетією) попри налагодження більш тісних стосунків з ЄС не може дати в найближчій перспективі позитивних результатів.

Разом з тим не можна не визнати, що політика європеїзації, здійснювана Європейським Союзом, здатна завдавати шкоди збереженню державного суверенітету в країнах із сецесійними конфліктами, прикладом чого є ситуація з Сербією. Європейський Союз послідовно займав позицію не лише підтримання сепаратистських прагнень Косова, але фактично всіляко підтримував вихід Чорногорії зі складу єдиної із Сербією держави. Тут слід зробити невеликий відступ, який допоможе краще зрозуміти дії керівництва ЄС.

Поняття суверенітету, на думку В. Л. Цимбурського, несе в собі концепт динамічного зв'язку між фактом ефективного здійснення

влади і його зовнішнім визнанням. При цьому в цій формулі існує певна невизначеність, яка полягає в тому, що сполучник «і», що з'єднує дві частини формули (факт здійснення влади і її зовнішнє визнання) відповідає казуальному зв'язку між ними – зв'язку, який не є наперед визначеним: його стрілка може рухатися як від «факту здійснення» до «визнання», так і навпаки. Якщо б «факт здійснення» влади завжди домінував над «визнанням», то було б важко пояснити відновлення восени 1991 р. суверенітету країн Балтії. В останньому випадку не повновладдя урядів вказаних країн стало основою для їх міжнародного визнання, а навпаки – їх визнання більшістю країн світу, передусім США і Європейським співтовариством, створило фактичні умови для здійснення такого повновладдя. Разом з тим історія знає й приклади іншого роду. Так, у 1938 р. в результаті домовленостей між Великою Британією і Францією, з одного боку, і Німеччиною і Італією – з іншого, було ліквідовано суверенітет Чехословаччини над Судетською областю («мюнхенська змова») внаслідок його невизнання вказаними державами. Таким чином, «суверенітет визнання» відображає тенденцію епох і стану міжнародних систем, в рамках яких сила і стабільність кожного суверенного суб'єкта опиняється в залежності від сили і стабільності світового співтовариства<sup>1</sup>.

Після приходу до влади в Сербії демократичних сил було взято курс на інтеграцію країни до Європейського Союзу. З боку останнього окрім традиційних умов щодо вступу було визначено: арешт військових злочинців та їх передача Міжнародному трибуналу для колишньої Югославії (МТКЮ); відкриття архівів для слідчих трибуналу і найголовніше – вирішення проблеми статусу Косова до вступу Сербії в Європейський Союз. Показово, що остання вимога, яка фактично означала втрату Сербією суверенітету над частиною своєї території, з якою пов'язаний історичний процес самоідентифікації сербського народу, означала для міністра закордонних справ Франції Б. Кушнера «виконання деяких формальностей». Слід зазначити, що Європейський Союз і переважна більшість держав-членів зайняли позицію підтримки учасника сецесійного конфлікту – Косовських албанців<sup>2</sup>, а також їх покровителя – держави-спонсора Албанії (знову ж таки на відміну від

<sup>1</sup> Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 19–20.

<sup>2</sup> Слід визнати, що визнання ЄС незалежності Косово зробило позицію Брюсселя з питань права на самовизначення туманною не лише для країн, що з ним межують, але й для всього міжнародного співтовариства.

Туреччини у кіпрському конфлікті), з якою Європейський Союз на початку 2009 р. підписав Договір про асоціацію і стабілізацію, що дало їй змогу 28 квітня 2009 р. подати заявку про вступ до ЄС. Оскільки фактично ЄС відійшов від власної чіткої позиції, яку він традиційно займав до цього з приводу врегулювання сецесійних конфліктів в європейських державах (Кіпр, Боснія і Герцеговина, Молдова), то очільники ЄС вимушені були вдатися до досить плутаних пояснень свого кроку: «У такій ситуації дії, які мають на меті досягнення кінцевого статусу, більшою мірою відповідають намірам резолюції Ради Безпеки ООН № 1244<sup>1</sup>, аніж спроби блокувати будь-який результат в умовах, коли всі згодні, що статус-кво підтримувати неможливо» і далі: «У цілому, якщо певне утворення з'явилося як держава в тому вигляді, як це розуміється міжнародним правом, може бути прийнято політичне рішення про його визнання»<sup>2</sup>. Показово, що подібного роду аргументи стосовно фактично аналогічних ситуацій з Кіпром, Боснією і Герцеговиною, Молдовою, Абхазією і Південною Осетією заперечуються Європейським Союзом як такі, що порушують норми міжнародного права і суверенітет незалежних держав: Європейська Рада підкреслила свою переконаність у тому, що врегулювання невирішеного питання про статус Косова має унікальний характер і тому не створює прецедент<sup>3</sup>. При цьому Союз забуває, що в резолюції № 1244, на яку він посилається з метою виправдання порушення суверенітету Сербії, зазначалося, що Рада Безпеки ООН підтвердила відданість усіх держав-членів суверенітету і територіальній цілісності Союзної Республіки Югославії та інших держав регіону, виражену в Гельсінкському Заключеному акті і додатку 2; зобов'язала роззброїти Визвольну армію Косова, що так і не було зроблено; передбачила введення на територію

<sup>1</sup> Резолюция №1244 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4011-м заседании, 10 июня 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1999/res1244.htm>.

<sup>2</sup> Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете. Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>; Рейнольдс, П. Признание Косово вызвало юридическую бурю [Електронний ресурс] / П. Рейнольдс. – Режим доступу: [http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid\\_7250000/7250726.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7250000/7250726.stm).

<sup>3</sup> Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете. Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>.

Косова міжнародних сил безпеки, а не контингенту ЄС<sup>1</sup>. Отже, у тому числі і завдяки політиці ЄС відбулося порушення територіальної цілісності Сербії і втрата державного суверенітету на території самопроголошеної республіки Косово, яку визнала переважна більшість держав – членів ЄС.

Стосовно Сербії Євросоюз послідовно проводить політику «батога і пряника». Європейський Союз задекларував намір розпочати перемовини з Сербією і Чорногорією щодо підписання Договору про асоціацію і стабілізацію ще у квітні 2005 р. Ці переговори були перервані у травні 2006 р. через недостатньо ефективну співпрацю Сербського керівництва з МТКЮ. У квітні 2008 р. Євросоюз підписав з Сербією Перехідну торговельну угоду, дія якої була заблокована урядом Нідерландів через недостатню, на його думку, співпрацю з Міжнародним трибуналом. Як бонуси за виконання вимог ЄС Сербії пропонувалося 189 млн євро у 2007 р. у рамках «Інструменту передвступної допомоги»<sup>2</sup>, введення безвізового режиму з ЄС з 2010 р. У січні 2008 р. міністри закордонних справ ЄС через вето Нідерландів і Бельгії не змогли дійти згоди щодо Договору про асоціацію і стабілізацію з Сербією. Як наслідок, аби не допустити перемоги на виборах проросійськи налаштованого націоналіста Томіслава Ніколіча, Європейський Союз вимушений був запропонувати Сербії до цього часу не відомий договірній практиці ЄС документ під назвою «Тимчасова політична угода про співпрацю між ЄС і Сербією для створення рамок, які сприятимуть розвитку політичного діалогу і вільній торгівлі, лібералізації візового режиму й освітньому співробітництву». У березні 2008 р. Голова Європейської комісії Ж. М. Баррозу заявив про те, що Сербії буде запропоновано членство в ЄС, але поряд і одночасно із Косово як країною-кандидатом. Зрештою 29 квітня 2008 р. Сербія підписала Договір про асоціацію і стабілізацію з ЄС, а 19 грудня 2009 р. вона подала офіційну заявку на вступ до Європейського Союзу, що, зважаючи на послідовну позицію останнього щодо Косова, має забезпечити цивілізований

<sup>1</sup> У Додатку № 2 до резолюції № 1244 зокрема наголошувалося, що політичний процес у напрямі досягнення тимчасової політичної рамкової угоди, що передбачає суттєве самоврядування для Косово з урахуванням принципів суверенітету і територіальної цілісності Союзної Республіки Югославії та інших держав регіону і демілітаризації Визвольної армії Косово (див.: Резолюція №1244 (1999), прийнята Советом Безопасности на его 4011-м заседании, 10 июня 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1244.htm>).

<sup>2</sup> Чапай, А. Балканская перспектива. ЕС поощряет и выдвигает условия странам региона [Електронний ресурс] / А. Чапай. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/191152/>



і підконтрольний Європейському Союзу поділ донедавна єдиної держави на дві суверенні держави. При цьому, враховуючи необхідність ратифікації даного договору всіма державами-членами, можна передбачити, що цей процес для Сербії не буде легким.

Статус кандидата в члени ЄС Сербія отримала в березні 2012 р. 7 лютого 2013 р. комітет Європейського Парламенту із закордонних справ ухвалив рішення розпочати в червні 2013 р. переговори стосовно приєднання Сербії до ЄС. Принципового значення для втілення цих планів у життя мало ухвалення 19 квітня 2013 р. прем'єр-міністрами Сербії та Косова тексту Договору про нормалізацію відносин. Договір присвячений питанням правового регулювання статусу сербів на півночі Косова. Передбачено створення Асоціації сербських громад там, де вони складають більшість. Життя сербських громад буде регулюватися косовськими законами, а Асоціація буде займатися питаннями економічного розвитку, освіти, охорони здоров'я, навколишнього середовища. Підписання вказаного Договору стало останньою принциповою умовою на шляху до приєднання Сербії до ЄС. Це дало підстави Комісії рекомендувати Раді розпочати переговори про набуття Сербією членства в ЄС. У свою чергу Верховний представник ЄС із закордонних справ К. Ештон заявила, що відтепер Рада має можливість здійснити усі необхідні заходи, аби у червні розпочалися офіційні переговори про приєднання Сербії до ЄС.

### **§ 3. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством**

Тлумачення поняття «громадянство» виявляє різні його аспекти: громадянство закріплює юридичний статус індивіда; виступає інструментом політичної самоідентифікації; розглядається як ознака політичної лояльності; надає права, накладає обов'язки і навіть визначає зразок гідної соціальної поведінки<sup>1</sup>. Виходячи з цього, зміст, який вкладається в дане поняття, завжди слід співвідносити з конкретним історичним досвідом певного соціуму на відповідному історичному етапі його розвитку.

<sup>1</sup> Heater, D. *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education* [Text] / D. Heater. – London, New York : Longman, 1990. – P. 163.

Інститут громадянства історично склався на рівні національних держав і традиційно розглядається юридичною наукою<sup>1</sup> і практикою<sup>2</sup> як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, який виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності особи та держави. У цілому питання громадянства регламентуються конституційним законодавством держав. Однак окремі складові даного правового інституту, наприклад, порядок набуття і втрати громадянства, правовий статус апатридів і біпатридів тощо вимагає не лише національного, але й міжнародно-правового регулювання.

В юридичній науці поняттю «громадянство», зважаючи на його значення, завжди приділялося багато уваги, внаслідок чого воно вважається достатньо розробленим. Однак розвиток європейської інтеграції, одним із наслідків якої стало запровадження громадянства Європейського Союзу, змушує переглянути традиційні погляди на цей інститут конституційного права. Особливої актуальності й практичної значущості він набув через те, що поняття «громадянство» нерозривно пов'язано з поняттям «держави». Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС черговий раз поставило перед науковцями і політиками питання про уточнення правової природи Європейського Союзу та кінцеву мету його створення. Як зазначалося раніше, більшість науковців, обговорюючи ці питання, визнає, що Європейський Союз вже давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному розумінні. Сьогодні він є наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права, властиві державі, проте не перетворюється на власне державу.

Ідея запровадження громадянства об'єднаної Європи не така вже й нова, як може здатися на перший погляд. Одним із перших (1949 р.)

<sup>1</sup> Тодька, Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодька. – Х., 2002. – 254 с.; Копиленко, О. Л. Щодо закону про громадянство України [Текст] / О. Л. Копиленко // Право України. – 2001. – № 10. – С. 84–88; Гураль, П. Ф. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах [Текст] : навч.-метод. матеріали. – Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – 96 с. та ін.

<sup>2</sup> Європейська конвенція про громадянство [Текст] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 69–76; Конституція України [Текст] : наук.-практ. коментар / ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право ; К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 24; Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 29–31.

цю ідею висловив англійський соціолог Т. Х. Маршалл, який вважав, що громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство»<sup>1</sup>. Схожих поглядів дотримувався Д. Хельд, який розглядав громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя»<sup>2</sup>.

Інкони висловлюються думки про те, що концепція європейського громадянства була закріплена ще у Римських договорах<sup>3</sup>. Так, на думку Т. Васильєвої, в 60-х рр. поняття «європейське громадянство» розглядалося суто в соціально-економічному аспекті. Розробники ДСЕС заклали норми, які унеможливили ситуацію, коли національні імміграційні бар'єри перешкоджали притоку економічно активних громадян держав-членів туди, де існувала потреба в їх професійних навичках і підприємницькому таланті. На підставі того, що Договір містив заборону на дискримінацію за ознакою державної приналежності Т. Васильєва доходить висновку про існування правових основ формування європейського громадянства в 60-ті рр.<sup>4</sup> Дійсно, слід погодитися, що у вказаний період відбувається певне переосмислення свободи, зокрема свободи пересування громадян держав-членів, яка, на відміну від традиційних міждержавних відносин, перестає розглядатися з позиції еміграції та імміграції<sup>5</sup>. Відповідно вибір місця проживання на території Співтовариства вважається обумовленим культурними чи професійними уподобаннями громадян, а не економічною необхідністю<sup>6</sup>. Дані зрушення в підходах до правового регулювання одного з аспектів правового статусу громадян держав – членів Співтовариства, на нашу думку, не слід трактувати як початок формування концепції загальноєвропейського громадянства.

<sup>1</sup> Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development* [Text] / T. H. Marshall // *Universite of Chicago Press.* – London, 1964. – P. 92.

<sup>2</sup> Held, D. *Between State and Civil Society* [Text] / D. Held // *Citizenship*, edited by G. Andrews. – London : Lawrence and Wishart, 1991. – P. 21.

<sup>3</sup> Смирнова, Е. С. *Международно-правовые проблемы гражданства стран Содружества Независимых Государств и стран Балтии в свете европейского опыта* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М. : МГЮА, 2001. – С. 41.

<sup>4</sup> Васильєва, Т. А. *Эволюция института гражданства Европейского Союза* [Текст] / Т. А. Васильєва // *Государство и право.* – 2007. – № 12. – С. 22.

<sup>5</sup> Див.: *Commission Recommendation and Opinion of July 1962* [Text] // OJ. 1962. P. 2118.

<sup>6</sup> Див.: *Commission Reply to Written Question 122/71 by Mrs. Cretoni Romagnoli and Mr. Bersoni* [Text] // OJ. 1971. C. 84/3.

Слід зазначити, що в процесі запровадження інституту союзного громадянства Європейський Союз значною мірою спирався на досвід іншого європейського інтеграційного об'єднання – Ради Європи, яка зробила значний внесок у розвиток демократичних процесів в Європі, зокрема в становлення інституту європейського громадянства. Зокрема, Радою Європи було розроблено комплекс принципів і норм, спрямованих на правове регулювання відносин громадянства (Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 6 травня 1963 р. і Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р.). Очевидно, що Європейські співтовариства і національні уряди держав-членів, розробляючи власну концепцію громадянства, спиралися на досвід правового регулювання відповідних відносин Ради Європи.

Запровадження громадянства об'єднаної Європи означало фактично виникнення специфічного різновиду подвійного громадянства в державах – членах ЄС. Традиційно під подвійним громадянством розуміється особливий правовий статус особи, пов'язаний з її перебуванням одночасно в громадянстві двох держав (така особа йменується біпатридом). Однак у даному випадку особи набували громадянства держави і міждержавного об'єднання, що не є державою. Таким чином, вважаємо, що про подвійне громадянство в його класичному розумінні мова йти не може. Слід погодитися з думкою О. В. Белова, що при співставленні громадянства ЄС і національного громадянства не можна дійти висновку про існування певної ієрархії, де громадянство держави є основним, а громадянство Союзу – субсидіарним. Причому залежність громадянства Союзу від громадянства держави-члена проявляється ще й в тому, що перше сьогодні самостійно існувати не може<sup>1</sup>.

Традиційно державна влада негативно ставиться до такої ситуації, оскільки у фізичної особи поряд із подвійними правами виникають іноді подвійні взаємовиключні обов'язки. Відповідно правова регламентація подвійного громадянства – це виключна прерогатива національних урядів, які допускають (чи не допускають) відносно власних громадян можливість набуття іншого громадянства або надати своє громадянство іншим особам. Це, однак, не означає, що держави можуть діяти повністю на свій розсуд – насправді існує загальний обов'язок

---

<sup>1</sup> Белов, А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – С. 21.

урядів приводити внутрішнє законодавство у відповідність до міжнародно-правових зобов'язань<sup>1</sup>.

Формування відповідної концепції на рівні Європейських співтовариств починається з 70-х рр. ХХ ст., коли робляться перші кроки на шляху від економічного до політичного союзу<sup>2</sup>. Ульріх Хальтерн відмічає, що доки інтеграційні процеси були обмежені переважно будівництвом єдиного ринку, ніхто особливо не переймався питанням про природу легітимності Європейського Союзу. Однак, як тільки інтеграція почала зачіпати цінності і норми, що визначають основу політичної самоідентифікації європейців, одразу розпочалася дискусія з приводу існування «демократичного дефіциту», а потім про основоположні міфи «європейськості», проблеми європейської ідентичності і громадянства. Зрештою, слід погодитися з думкою У. Хальтерна про те, що права людини та інші ключові правові поняття дозволяють відокремити «своїх» від «чужих», визначають межі політичного співтовариства, відокремлюючи внутрішній світ правопорядку від сфери зовнішньої політики. Не менш важливою є інша теза У. Хальтерна, згідно з якою розширення ЄС здатне призвести до радикальної зміни внутрішньої структури правового поля – до його фрагментації. Право у вузькому сенсі слова здатне сприяти подоланню кризи, залишаючись своєрідним каркасом для ще недобудованого загальноєвропейського дому. Однак зрештою право не може забезпечити вирішення завдань, що належать до сфери політики – передусім мова йде про створення співтовариства громадян, що не лише готові користуватися благами єдиного ринку, але й жертвувати своїми інтересами заради спільної справи<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Броунли, Я. Международное право [Текст] : в 2 кн. : пер. с англ. / Я. Броунли. Кн. 1 / под ред. Г. И. Тункина. – М. : Прогресс, 1977. – С. 10.

<sup>2</sup> На зустрічі глав урядів в жовтні 1972 р. керівники Італії і Бельгії запропонували надати виборчі права на місцевих виборах громадянам держав-членів, що мешкають на території інших держав-членів. Ця ідея отримала підтримку і з боку Голови Європейської комісії С. Менсхольта, який вказав на необхідність поступальної інтеграції громадян держав-членів в соціальну, політичну і адміністративну структури держав, де особи перебувають, і поступового наділення їх «європейськими громадянськими правами». В подальшому Європейська комісія послідовно займала позицію, згідно з якою в рамках інтеграційного об'єднання більш перспективною є не спрощення процедури натуралізації, а запровадження єдиного громадянства Співтовариства (див.: Васильєва, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22).

<sup>3</sup> Морозов, В. Осмысление интеграции в Европе [Електронний ресурс] : 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. – № 3 (9). Сентябрь-декабрь. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>

Отже, в означений період перед Європейськими співтовариствами постало завдання стосовно подолання відриву і відокремленості підходів до розв'язання економічних проблем від усіх інших. Вирішення цього завдання вимагало доповнення співробітництва держав-членів в економічній сфері взаємодією в інших сферах суспільного життя. Поступово відбувається усвідомлення, що такого якісно нового рівня інтеграції неможливо досягнути без виникнення в суспільствах держав, що утворюють ЄС, почуття загальноєвропейської ідентичності або, інакше кажучи, відчуття громадянської єдності європейських народів. З метою реалізації цього завдання і був запроваджений інститут союзного громадянства<sup>1</sup>.

Становлення інституту союзного громадянства пройшло шість основних етапів: Паризький саміт (1974 р.), саміт Європейської ради у Фонтенбло (1984 р.)<sup>2</sup>, підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз (1992 р.), підписання Амстердамського договору (1997 р.), підписання Договору про Конституцію для Європи (2004 р.) та підписання Лісабонських договорів (2007 р.)<sup>3</sup>. Отже, запровадження європейського громадянства, як і трансформація самого ЄС (від союзу держав-членів до союзу народів Європи), мало зрештою компенсувати певний дефіцит демократії в Євросоюзі, посилити захист прав та свобод людини і громадянина, підвищити популярність інтеграції серед населення держав – членів ЄС.

Уперше інститут союзного громадянства одержав нормативне оформлення у Маастрихтському договорі (статті 8–8e)<sup>4</sup>. Цьому радикальному кроку передували численні (не менше п'ятнадцяти) двосто-

<sup>1</sup> Б. М. Топорнін підкреслює, що рішення про запровадження громадянства ЄС було насправді безпрецедентним кроком: жодна континентальна організація, не кажучи вже про міжнародні організації класичного зразка, не знає громадянства і не визнає його юридично (див.: Топорнін, Б. Н. Европейское сообщество: право и институты (динамика развития) [Текст] / Б. Н. Топорнін. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – С. 71).

<sup>2</sup> У 1984 р. відбулася ще одна важлива подія – Європейський парламент розробив і ухвалив проект Договору про заснування Європейського Союзу, відповідно до статті 3 якого громадяни держав-членів визнавалися ipso facto громадянами Союзу із правом брати участь у політичному житті ЄС. Наголос робився на тому, що європейське громадянство неможливо отримати чи втратити у відриві від набуття чи втрати громадянства держав-членів (див.: European Parliament. Resolution on the Draft Treaty establishing the European Union [Text] // OJ. C. 77. 19.03.1984).

<sup>3</sup> Детальніше див.: Андрусевич, Н. І. Історія розвитку громадянства Європейсько-го Союзу [Текст] / Н. І. Андрусевич // Держава і право. Вип. 13. – К., 2001. – С. 493–497.

<sup>4</sup> Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. II. – С. 55–57.

ронні й загальноєвропейські консультації на рівні голів держав і урядів держав – членів ЄС<sup>1</sup>, а також Бірмінгемський саміт, на якому було прийнято Декларацію, яка фактично визначила субсидіарний характер європейського громадянства<sup>2</sup>. Справа в тому, що проголошення загальноєвропейського громадянства розглядалося в контексті реалізації ідеї створення політичного союзу і мало на меті сприяти формуванню єдиної європейської ідентичності, яка в свою чергу мала надати додаткову міцність створюваній конструкції в умовах стрімкого посилення позицій Німеччини в інтеграційному об'єднанні<sup>3</sup>.

Становлення загальноєвропейської ідентичності нерозривно пов'язане з процесом формування європейської нації, під якою слід розуміти не соціально-етнічну, а соціально-політичну спільноту (громадянське співтовариство), в якому однорідність цієї нації забезпечується наднаціональною владою шляхом надання союзного громадянства представникам політичних націй держав-членів<sup>4</sup> і формування спільної «громадянської релігії» – міфів, символів тощо<sup>5</sup>.

Загальноєвропейська ідентичність у межах Європейського Союзу не може визначатися не спільністю походження, не приналежністю до певного місця розвитку (хоча до ЄС входять держави, які розміщені виключно в Європі, проте в силу об'єктивних і суб'єктивних причин Європа ніколи не була цілісним утворенням, поділяючись на Західну, Центральну, Східну і Південну складові, кожна з яких характеризувалася особливостями державно-правового, економічного, релігійного і культурного розвитку). Набагато важливішу роль у процесі її формування відіграють спільність інтересів у різних сферах суспільного життя. Європейська політична нація формується на основі громадянства ЄС, спільних для усіх народів об'єднаної Європи законів і право-

<sup>1</sup> Wiener, A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State [Text] / A. Wiener. – Oxford : Westview Press, 1998. – P. 270.

<sup>2</sup> Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham [Text] // Bulletin, 19/10/1992. – P. 5.

<sup>3</sup> Keating, M. Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era [Text] / M. Keating. – Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2001. – P. 143.

<sup>4</sup> Слід зазначити, що політична нація кожної держави – члена ЄС в свою чергу представляє собою сукупність різноманітних етнічних спільнот, стосовно яких національні уряди проводять аналогічну політику.

<sup>5</sup> Більш детально див.: Костина, А. В. Кризис современной идентичности и доминирующие стратегии идентификации в границах этноса, нации, массы [Текст] / А. В. Костина // Знание. Понимание. Умение : науч. журн. Моск. гуманит. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 187–192.

вих інститутів, прав і обов'язків, що не знають винятків за етнічним походженням або релігійним уподобанням, тобто ідентичність Європейського Союзу первісно складається як така, що заснована на політичних принципах<sup>1</sup>.

Б. М. Топорнін вважає, що запровадження союзного громадянства було важливим кроком у напрямі розвитку ЄС як федеративного утворення: «громадянство економічного союзу має й інше обґрунтування – більше ідеологічне, аніж юридичне... Якщо люди будуть бачити в Європі співтовариство народів, а не лише держав, то в інтеграції виникнуть міцні коріння»<sup>2</sup>.

Проголошення громадянства ЄС прямо чи опосередковано породжувало позитивні наслідки: по-перше, воно посилювало інтернаціональний характер Союзу; по-друге, демократизувало політичне життя інтеграційного об'єднання, оскільки підкреслювало, що мета Європейського Союзу полягає у розвитку особистості його громадян шляхом надання їм додаткових свобод; по-третє, підвищувало ступінь наднаціональності ЄС, не вдаючись до створення нових владних наддержавних інституцій.

Разом з тим слід зазначити, що закріплення на рівні установчих договорів інституту громадянства об'єднаної Європи викликало не лише схвалення, але й породило численні критичні оцінки. Так, У. К. Прейсс зазначає, що поняття «європейське громадянство» залишається до кінця не зрозумілим, оскільки в ньому переважають патетичні відтінки: формально його зміст лежить у рамках «правових категорій», однак відсутнє чітке пояснення концептуального змісту, що створює труднощі в розумінні його значення для європейської інтеграції<sup>3</sup>. Зазвичай вказують також на те, що надані Союзом своїм громадянам права не несуть правової рівності, а тому громадяни держав – членів ЄС, перебуваючи на території інших держав-членів, залишаються лише «при-

<sup>1</sup> Базуючись на висновках Г. В. Костіної, можна дійти висновку, що загальноєвропейська ідентичність поступається національній, оскільки виступає лише як абстрактний політико-правовий інститут, тоді як національна може також розглядатися ще й як культурно-історичне утворення (Костина, А. В. Кризис современной идентичности и доминирующие стратегии идентификации в границах этноса, нации, массы [Текст] / А. В. Костина // Знание. Понимание. Умение : науч. журн. Моск. гуманит. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 188).

<sup>2</sup> Топорнін, Б. Н. Европейское сообщество: право и институты (динамика развития) [Текст] / Б. Н. Топорнін. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – С. 73.

<sup>3</sup> Прейсс, У. К. О концепции европейского гражданства [Текст] / У. К. Прейсс // Рос. бюл. по правам человека. – М., 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.



вілейованими іноземцями»<sup>1</sup>; подвійне громадянство здатне привести до неконтрольованої міграції в багаті держави-члени, що підірве лояльність населення і спровокує дестабілізацію в країні<sup>2</sup>. О. Смирнова зазначає, що критичні оцінки концепції зальноєвропейського громадянства значною мірою обумовлені невизначеністю в такому важливому аспекті громадянства, як обов'язки громадян<sup>3</sup>.

Відповідні зміни до інституту європейського громадянства були внесені Амстердамським договором (статті 17–21)<sup>4</sup>. Положення про громадянство ЄС отримали також належне відображення в Договорі, що запроваджує Конституцію для Європи (ст. 1-10), та Договорі про функціонування Європейського Союзу, у ст. 20 якого констатується, що громадянином Союзу є кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів; громадянство Союзу доповнює собою національне громадянство і не підмінює його<sup>5</sup>.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку інтеграції інститут громадянства ЄС (як і Європейський Союз у цілому) все ще перебуває в стадії свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії, що надає актуальності проблемі подальшого удосконалення його змісту<sup>6</sup>. Це однак не перешкоджає формулюванню певних висновків щодо визначення його змісту і призначення.

Передусім слід зазначити, що поняття «громадянство ЄС» не тотожне за змістом поняттю «громадянство держави», під яким прийня-

<sup>1</sup> Такий висновок можна зробити на підставі аналізу Директиви Європейського парламенту і Ради 2004/38/ЄС від 29 квітня 2004 р. про право громадян Союзу і членів їх сімей на вільне проживання і вибір місця проживання на території держав-членів, що змінює Регламент (ЄЕС) № 1612/68 і відміняє директиви 64/221/ЄЕС, 68/360/ЄЕС, 72/194/ЄЕС, 73/148/ЄЕС, 75/34/ЄЕС, 75/35/ЄЕС, 90/364/ЄЕС и 93/96/ЄЕС (ОJ 2004 L 158/77) (див.: Journal officiel de l'Union européenne L 229 du 29.6.2004. – P. 35).

<sup>2</sup> Смирнова, Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран содружества независимых государств и стран Балтии в свете европейского опыта [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М. : МГЮА, 2001. – С. 47.

<sup>3</sup> Смирнова, Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран содружества независимых государств и стран Балтии в свете Европейского опыта [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М. : МГЮА, 2001. – С. 46.

<sup>4</sup> Договор о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 561–563.

<sup>5</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 221.

<sup>6</sup> Welsh, J. M. A peoples Europe? European citizenship and European identity [Text] / J. M. Welsh // European University Institute. Florence, 1983. – P. 17.

то розуміти правовий зв'язок між особою та державою без визначення етнічного походження особи, на що прямо вказано в Європейській конвенції про громадянство (ст. 2)<sup>1</sup>. Європейський Союз – це не суверенне утворення, а тому зв'язок між ним і особами, які визнаються його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зв'язку між державою та її громадянами. У цьому плані показово, що інститути ЄС, які наділяють європейців правами і свободами, не здатні водночас надати їм статус громадянина: єдиним способом доповнити отримані права згаданим статусом – це отримати громадянство однієї з держав-членів.

Національні уряди, яким належить виключне право визначати зміст установчих договорів, що відіграють роль «конституції» ЄС, з особливою ретельністю підійшли до формулювання поняття «громадянство ЄС», аби уникнути двозначності під час його тлумачення. Так, якщо у ст. 8 Маастрихтського договору було вказано на запровадження громадянства Союзу і зазначалося, що кожний громадянин держави-члена є громадянином Союзу<sup>2</sup>, то в Амстердамському договорі відбувається конкретизація правової природи громадянства Євросоюзу шляхом внесення уточнення про те, що воно має доповнювати, а не замінювати собою національне громадянство<sup>3</sup>, тобто має субсидіарний характер. Необхідність внесення змін виникла у зв'язку з тенденцією подальшого поглиблення політичної інтеграції в об'єднаній Європі, а отже, й уточнення того, який рівень влади в Союзі є суверенним і таким, що визначає політику як усередині держави, так і у наднаціональному об'єднанні в цілому. Вказівка на субсидіарний характер загальноєвропейського громадянства була відтворена згодом у Конституції для Європи<sup>4</sup>, а також включена в текст Лісабонських договорів<sup>5</sup>.

Не менш важливого значення для уточнення характеру і змісту загальноєвропейського громадянства, розкриття співвідношення між

<sup>1</sup> Європейська конвенція про громадянство [Текст] // Гураль, П. Ф. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах : навч.-метод. матеріали. – Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – С. 25.

<sup>2</sup> Єдиний європейський акт. Договір про Європейському Союзі [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. II. – С. 55.

<sup>3</sup> Договір про Європейському Союзі [Текст] // Європейське право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 561.

<sup>4</sup> Конституція Європейського Союзу: Договір, установлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 102.

<sup>5</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лісабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 221–222.

ним і національним громадянством має спосіб його набуття і припинення. Загальновідомо, що кожна держава самостійно визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами<sup>1</sup>, що підтверджує її суверенний характер. Реалізація цього суверенного права здійснюється шляхом прийняття парламентом спеціального законодавчого акта. На відміну від національних урядів наднаціональні інститути ЄС позбавлені такого права, оскільки питання розробки і прийняття установчих договорів, що регламентують порядок набуття і припинення громадянства Союзу, фактично перебувають під контролем національних урядів. Крім того, слід підкреслити, що сьогодні держави – члени ЄС повністю зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами, – на цьому, попри те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство держави-члена<sup>2</sup>, що додавалася до Договору про Європейський Союз. У цьому зв'язку окремі автори вказують на протиріччя між теорією та практикою європейського громадянства, оскільки поняття «громадянство» передбачає рівність його носіїв перед законом і державою. Логічно було б передбачити, що додаткові права і свободи, які надаються європейцям інститутами ЄС, будуть набуватися в однаковий спосіб<sup>3</sup>. Однак уніфікація принципів натуралізації, набуття притулку; встановлення мінімального терміну перебування, що необхідний для отримання права участі в муніципальних виборах країни проживання; регулювання політичних прав негромадян Союзу, що мешкають на його території, – ці та інші аспекти

<sup>1</sup> На це вказує ст. 3 Європейської конвенції про громадянство (див.: Європейська конвенція про громадянство [Текст] // Гураль, П. Ф. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах : навч.-метод. матеріали. Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – С. 25).

<sup>2</sup> Органи ЄС, зокрема Суд ЄС, послідовно дотримуються принципу вільного визначення кожною державою-учасницею кола своїх громадян. При цьому національні уряди повинні зважати на положення права Союзу (Декларація о гражданстве государства-члена [Текст] // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. II. – С. 238. Див. також: Декларації № 46–48 Великої Британії та Іспанії про визначення терміна «громадяни» (Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 598–599). Див. також: Васильева, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 23).

<sup>3</sup> Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Електронний ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

проблеми, що безпосередньо пов'язані з реалізацією громадянства ЄС, сьогодні лише виносяться на порядок денний політичного життя Європейського Союзу. Значимо, що далеко не всі спеціалісти в галузі конституційного права переконані, що вдасться створити певний симбіоз, наприклад, німецької практики, що заснована на *jus sanguinis*, і британської, що базується на *jus soli*<sup>1</sup>.

Виходячи з вказаних застережень, слід визнати, що хоча Суд Європейських співтовариств і вимагає, аби реалізація даної компетенції національними урядами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Європейського Союзу<sup>2</sup>, на сучасному етапі функціонування ЄС процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде реалізовуватися у державах-членах неоднаково, оскільки визначається їх національним законодавством. На підставі аналізу судової практики Т. Васильєва доходить висновку, що Суд ЄС послідовно відстоює вказане право держав-членів. Так, відповідно до існуючої судової практики держава-член не може впливати на процедуру надання громадянства іншою державою-членом шляхом запровадження додаткових умов для визнання вказаного статусу, посилаючись на необхідність забезпечення реалізації основних прав і свобод, передбачених установчими договорами. Показово, що у випадку, коли громадянин однієї держави-члена одночасно має громадянство третьої країни, то інша держава – член ЄС не вправі пов'язувати питання про визнання його громадянином ЄС з питанням постійного проживання на території першої держави. Так само не допускається і відмова громадянам іншої держави-члена в користуванні правами і свободами, наданими правом ЄС, лише на тій підставі, що громадянство Союзу фактично було отримано заради єдиної мети – забезпечити громадянину третьої країни право на постійне проживання в межах ЄС<sup>5</sup>. Т. Васильєва звертає увагу, що ще до запровадження союзного громадянства Суд ЄС вказував на недопустимість неоднакового поведіння з громадянами держав-членів в залежності від часу і способу набуття ними такого громадянства<sup>3</sup>. У цілому слід визнати, що нормативно-правові акти Європейського Союзу,

<sup>1</sup> Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Електронний ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

<sup>2</sup> Право Европейского Союза [Текст] : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 389.

<sup>3</sup> Див.: Васильева, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 23, 24.

що регулюють питання, пов'язані з громадянством ЄС, все ж містять положення, які сприятимуть поступовій уніфікації відповідного законодавства держав – членів ЄС.

Громадяни держав – членів ЄС автоматично набувають громадянства Європейського Союзу. Їм не потрібно спеціально звертатися до певних органів Союзу з метою отримання його громадянства. Більше того, національні й закордонні паспорти громадян держав – членів ЄС уніфіковані за формою та змістом і мають відмітку про входження держави до Європейського Союзу.

Установчі договори не містять положень, які б стосувалися втрати громадянства ЄС. Однак оскільки питання набуття та втрати громадянства перебувають у компетенції національних урядів, є підстави вважати, що втрата громадянства відповідної держави – члена ЄС матиме наслідком автоматичну втрату і громадянства Євросоюзу. Принаймні важко уявити ситуацію, коли Європейський Союз може не визнати факт позбавлення державою-членом громадянства певної особи і продовжувати розглядати її як громадянина ЄС.

Загальноєвропейське громадянство засноване не на принципі національної приналежності, а на відданості універсальним цінностям, що передбачає «культурний плюралізм». Запровадження громадянства Союзу можна розцінювати як важливу віху на шляху до формування загальноєвропейської ідентичності. З цієї точки зору можна стверджувати, що з моменту початку об'єднавчого процесу європейці зблизилися більш морально, культурно, аніж політично. Отже, комплементарний характер європейського громадянства, що доповнює національне громадянство, досить органічно вписується в сучасну схему розбудови єдиної Європи, згідно з якою суверенні держави поступово делегують частину своїх повноважень наднаціональним структурам<sup>1</sup>.

Зміст громадянства ЄС становлять взаємні права і обов'язки людини і держави. З юридичної точки зору дія такої конструкції можлива і відносно громадянства Союзу, оскільки право ЄС наділяє фізичних осіб правосуб'єктністю. Громадянство ЄС можна умовно охарактеризувати як нерозвинуту модель національного громадянства, оскільки воно передбачає переважно гарантування прав, що визначають правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу (наприклад,

---

<sup>1</sup> Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Електронний ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

вибори до Європейського Парламенту, подання петицій) або полегшують перехід з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої (вільне пересування територією Союзу).

Гарантування Європейським Союзом реалізації наданого ним переліку прав стало можливим завдяки визнанню як ключової засади правового статусу громадян ЄС принципу недискримінації за ознакою національного громадянства. Цей принцип, закріплений у Римських угодах і розвинутий Амстердамським договором, покладає на національні уряди обов'язок надавати громадянам інших держав – членів ЄС у сферах, що регулюються правом Союзу, той самий обсяг прав та обов'язків, що надаються своїм власним громадянам. До винятків із дії принципу слід віднести право держав – членів ЄС не допускати іноземців (зокрема і громадян інших держав – членів ЄС) до посад, які безпосередньо пов'язані зі здійсненням реальних державно-владних повноважень, що слід розцінювати як засіб збереження суверенітету держав – членів ЄС.

Слід підкреслити, що набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права та обов'язки, що надані їй як громадянину конкретної держави – члена ЄС, і разом з тим гарантує їй отримання комплексу нових прав і свобод. У цілому слід визнати, що головна своєрідність союзного громадянства полягає в тому, що воно базується на концепції свободи пересування. Переваги громадянства Союзу стають очевидними тоді, коли особа переїжджає до іншої країни. У випадку проживання в країні, громадянином якої особа є, громадянство ЄС суттєвого значення не набуває.

Інститут громадянства традиційно передбачає наявність у особи не лише прав, але й обов'язків. Слід визнати, що поняття громадянства Європейського Союзу включає і обов'язки громадян ЄС. Однак їх переліку установчі договори не містять<sup>1</sup>. На думку Ю. Лепешкова, одним з імовірних пояснень цієї ситуації є бажання розробників установчих договорів забезпечити певну стабільність правовому статусу гро-

---

<sup>1</sup> Окремі автори вважають, що відсутність в установчих договорах ЄС обов'язків його громадян порушує універсальний принцип, згідно з яким немає прав без обов'язків і навпаки (Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Електронний ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>).

мадянина Європейського Союзу<sup>1</sup>. Однак може бути й інше пояснення: національне громадянство до кола основних обов'язків громадянина традиційно відносить військовий обов'язок та обов'язок платити податки. Вочевидь, намір закріплення аналогічних обов'язків за громадянами ЄС неодмінно викликало б протидію з боку держав – членів ЄС, оскільки це фактично передбачало б передачу Європейському Союзу реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало б болісну для держав – членів ЄС проблему державного суверенітету. Крім того, слід пам'ятати, що лояльність біпатридів, на думку ряду вчених-міжнародників, є основною проблемою, чому держави намагаються заборонити або скоротити випадки подвійного громадянства<sup>2</sup>. Ця проблема вочевидь існує і на рівні Європейського Союзу. Як відомо, лояльність відносно держави означає, що особа формально перебуває в стані доброзичливо або принаймні нейтрального ставлення до державної влади. Держава в обмін на обов'язки, які вона виконує перед своїми громадянами, очікує на вірність, певну благонадійність з боку останніх (існує думка, що громадянство і лояльність держави – це нерозривні поняття). О. В. Белов висловлює припущення, що подвійна лояльність може бути вигідною для держави, оскільки сприятиме зростанню довіри, покращенню взаємопорозуміння і послабленню напруження між державами, що входять до складу Союзу<sup>3</sup>. Не заперечуючи цього висновку, разом з тим хотілося б наголосити, що в умовах, коли Європейський Союз дедалі більше набуває ознак, які наближають його до державно-правової організації влади, у національних урядів виникає виправдане занепокоєння з приводу того, якому з рівнів влади будуть зберігати вірність особи, які одночасно є як громадянами конкретної держави у складі ЄС, так і Європейського Союзу. Це, у свою чергу, є однією з причин, чому національні уряди уникають закріплення в установчих документах обов'язків громадян перед Європейським Союзом. Відповідно, оскільки відсутність одного з елементів (прав чи обов'язків), що утворюють правовий статус громадянина, здатна зре-

<sup>1</sup> Див.: Лепешков, Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве [Електронний ресурс] // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – Режим доступу: <http://beljournal.by.ru>.

<sup>2</sup> Белов, А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – С. 12.

<sup>3</sup> Там само. – С. 13.

штою призвести до порушення сталого зв'язку між індивідом і Союзом, то визначати громадянство ЄС як таке, що рівноцінне громадянству держави, навряд чи можливо. Таким чином, питання про конкуренцію двох рівнів громадянства в Європейському Союзі набуває свого вирішення принаймні на сучасному етапі розвитку об'єднаної процесу.

У зв'язку з тим, що громадянство ЄС має додатковий характер, то відповідно до принципу субсидіарності громадяни Європейського Союзу на території різних держав – членів ЄС матимуть різний обсяг прав. Дана проблема може бути вирішена або шляхом уніфікації національного законодавства держав – членів ЄС у сфері прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, що важко уявити з огляду на різне ставлення національних урядів до проблеми правового регулювання різних категорій прав людини та громадянина, або шляхом делегування відповідних повноважень інститутам ЄС, що на сучасному етапі виглядає ще більш малоімовірним.

Підсумовуючи наведене, слід визнати, що, запровадивши громадянство об'єднаної Європи, Євросоюз і держави – члени ЄС зробили доволі сміливий крок на шляху до політичної інтеграції. Громадянство ЄС нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між Європейським Союзом і громадянами держав-членів, що входять до його складу, створюючи умови для втілення в життя ідеї розбудови Європейського Союзу не лише як високоінтегрованої організації держав-членів, але й як союзу народів. Можна припуститись думки, що запровадження громадянства ЄС об'єктивно сприятиме поступовій ерозії правових відносин між громадянином і національними інститутами влади, оскільки реалізація ряду таких важливих прав і свобод, як, наприклад, свобода пересування, право вибору місця проживання, соціальні права тощо сьогодні переноситься повністю або частково на рівень Європейського Союзу. Можна також припустити, що громадянство Європейського Союзу в історичній перспективі може виявитися недовговічним. З часом Союз або перетвориться на повноцінну федеративну державу і тоді відбудуться зміни в існуючій нині ієрархії громадянства: союзне стане основним, а національне – субсидіарним, як це має місце у національних чи змішаних федераціях, або Союз еволюціонує в напрямі перетворення на міжнародну організацію, що призведе до зникнення союзного громадянства одночасно з припиненням існування інтеграційного об'єднання держав.



## Розділ 3

# Інституційний механізм ЄС як відображення наднаціональної організації влади

## Глава 1

---

### Особливості загальноєвропейського механізму «стримувань і противаг»

Обрання моделі наднаціональної організації влади як концептуальної основи розбудови об'єднаної Європи надало актуальності питанню стосовно інституційної побудови створюваної організації. Оскільки міждержавне об'єднання замислювалося саме як наднаціональне, то жодна з апробованих людством моделей організації влади (державна, конфедеративна та міжнародної організації) виявилася непридатною для використання в «чистому» вигляді при створенні владної структури інтеграційного об'єднання. Слід визнати, що Європейські співтовариства, а згодом і Європейський Союз несуть у собі ознаки всіх відомих форм організації влади, що саме і створює підстави для дискусій з приводу визначення правової природи об'єднання. Отож, засновники Європейських співтовариств спиралися на вже відомі та апробовані підходи і принципи щодо організації й здійснення влади. Оскільки з самого початку було чітко визначено, що членами Європейських співтовариств можуть бути виключно демократичні, правові держави,

то зрозуміло, що в основу організації наднаціональної влади мали бути покладені виключно демократичні принципи організації та здійснення влади і передусім принцип поділу влади.

Загалом, проблема поділу влади є достатньо розробленою як у зарубіжній, так і вітчизняній юридичній науці. Однак створення Європейського Союзу як наднаціонального (квазідержавного) утворення, побудова розгалуженої системи його інститутів і органів з досить специфічною компетенцією, перерозподіл повноважень між інститутами Союзу і національними урядами створює якісно нові, належним чином ще не проаналізовані і не узагальнені умови і форми прояву цього принципу.

Питання щодо дії принципу поділу влади в рамках Європейського Союзу є достатньо дискусійним. Передусім це пов'язано з тим, що в юридичній і політологічній науках існують суттєві відмінності у визначенні правової природи цього об'єднання. Якщо ЄС – це міжнародна організація, на чому наполягає більшість представників науки міжнародного права, то будь-які розмови стосовно використання принципу поділу влади в організації його інституційної системи є некоректними, оскільки, як зазначає С. В. Сулімський, в європейській юридичній науці поняття «влада» ідентифікується з органом держави, який її здійснює в межах території країни, а тому стосовно ЄС слід вести мову не про поділ влади, а про розподіл повноважень між інститутами Союзу<sup>1</sup>. Якщо визнати Європейський Союз наднаціональним утворенням, в еволюції якого простежується тенденція до набуття ознак федеративного устрою, то не лише правомірно, але й потрібно обговорювати питання про можливість використання в процесі організації та функціонування системи інститутів ЄС принципу поділу влади або точніше – механізму стримувань і противаг.

У процесі аналізу інституційної системи ЄС слід зважати на те, що вона не є раз і назавжди визначеною категорією: з моменту свого заснування вона зазнала суттєвих змін як за формою, так і за змістом. Як національні уряди, так і керівники Союзу дотримуються позиції, згідно з якою наднаціональні інструменти здійснення влади мають надзвичайно важливе значення, що не виключає їх доповнення інструментами, властивими міждержавній співпраці. М. Ю. Кавешніков звертає

---

<sup>1</sup> Сулімський, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. В. Сулімський. – М., 2003. – С. 14.

увагу на те, що трансформація інституційної структури ЄС відбувається під впливом двох груп факторів:

– ендогенні фактори визначаються принципами, які закладені в основу інституційної структури з моменту започаткування інтеграційного процесу, і забезпечують внутрішню логіку її розвитку. До них відносять такі характеристики інституційної структури Союзу, як гнучкість, здатність до адаптації, існування в межах ЄС різних методів регулювання, нечіткий розподіл повноважень між інститутами ЄС. Зазвичай під впливом цих факторів інституційна структура ЄС трансформується в еволюційних формах, тобто без внесення змін до установчих договорів;

– до числа екзогенних факторів відносять три основні напрями розвитку Європейського Союзу: побудова політичного союзу, поглиблення економічної інтеграції, розширення складу ЄС. Під впливом цієї групи факторів інституційна структура ЄС трансформується в «революційних» формах, тобто шляхом внесення змін до установчих договорів<sup>1</sup>.

При порівнянні еволюції й «революцій» інституційної структури ЄС виявляється досить важлива відмінність. Еволюційні зміни реалізуються через діяльність інститутів, на основі спільних інтересів, і полягає в посиленні кооперативних практик. «Революційні» реформи формулюються державами-членами під час міжурядових переговорів, при цьому держави-члени схильні ігнорувати спільні інтереси заради національних, і процес реформ значною мірою веде до ерозії довіри і механізмів співробітництва<sup>2</sup>.

Якщо на початку інтеграції кожне з трьох Європейських співтовариств в процесі свого функціонування спиралося на власну інституційну структуру, відмінності між якими полягали у компетенції і порядку формування інститутів, то в процесі поглиблення об'єднаного процесу держави-члени переконуються в недоцільності збереження такого стану і відповідно вдаються до кроків, що приводять до організаційно-правового з'єднання, внаслідок якого відбувається злиття інститутів ЄОВС, ЄЕС та Євроатому і створення на їх основі єдиної системи інститутів і органів. Разом з тим, звертає увагу С. В. Сулім-

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза 1992–2005 гг. [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Николай Юрьевич Кавешников. – М., 2009. – С. 222–223.

<sup>2</sup> Там само. – С. 223–224.

ський, процес інституційного реформування Європейських співтовариств шляхом злиття їх інститутів відбувався лише в площині структурного або організаційного об'єднання, тоді як такий важливий аспект інституційної системи, як повноваження інститутів, порядок їх роботи й умови, на яких відбувається здійснення повноважень у кожному Співтоваристві, не зазнав змін<sup>1</sup>. Це завдання остаточно було вирішено лише в результаті підписання Лісабонських договорів.

Загальновідомо, що для ЄС властива неоднакова глибина інтеграції в різних сферах суспільного життя, що обумовлює багатоманітність методів управління, внаслідок чого повноваження інститутів Союзу залежать від того, в якій сфері відання вони реалізують свої функції. Л. Л. Грицаєнко зазначає, що найбільша відмінність у повноваженнях інститутів спостерігалася до набуття чинності Лісабонським договором. Виокремлення в структурі ЄС трьох опор передбачало, що в кожній із них існувало своє співвідношення наднаціональних і міжурядових методів співробітництва. Ця ситуація закономірно позначалася на організації і функціонуванні інституційного механізму ЄС<sup>2</sup>. Попри відміну в Лісабонському договорі поділу на опори слід визнати, що наднаціональні інститути, як і раніше, відіграють відносно незначну роль у сферах зовнішньої політики, безпеки і оборони, що обумовлює збереження різних методів управління та відмінність повноважень інститутів у різних сферах. Усе це додатково ускладнює існуючий механізм стримувань і противаг.

Оскільки головною метою створеного Союзу є сприяння національним урядам у реалізації покладених на них завдань і функцій держави, передбачалося, що заради збалансованого й ефективного функціонування системи наднаціональні інститути будуть здійснювати ті ж самі функції, що реалізуються законодавчими, виконавчими та судовими органами держав-членів. Однак Європейський Союз – це все ж таки не держава, а тому його інституційна структура не збігається зі структурою і функціональним спрямуванням державних органів влади. Саме тому ті функції, що реалізують органи державної влади, на рівні Союзу здійснюються різними інститутами, внаслідок чого їх неможливо уособлювати з діяльністю виключно того чи іншого інституту. Як на-

<sup>1</sup> Сулимський, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. В. Сулимський. – М., 2003. – С. 10–11.

<sup>2</sup> Грицаєнко, Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонідівна Грицаєнко. – К., 2010. – 188 с.

слідок, механізм «стримувань і противаг», який запроваджено в ЄС, суттєво відрізняється від аналогічного конституційно-правового механізму. Г. С. Бугаєва з цього приводу зауважує, що повноваження інститутів ЄС переплетені і не вписуються в класичну теорію поділу влади. Законодавча і «виконавча» влада в ЄС можуть існувати не стільки стримуючи, скільки функціонально переплітаючись і доповнюючи одна одну на різних рівнях, взаємодіючи – відповідно до принципу субсидіарності – з «нижчим» рівнем влади держав-членів<sup>1</sup>.

Європейський Союз – це чітко структуроване утворення, що переслідує конкретні цілі. Їхньому досягненню покликана служити система інститутів і органів, створених на основі установчих договорів, актів вторинного права і спеціальних угод. При цьому слід зазначити, що чисельність інститутів і органів ЄС, їх найменування і правовий статус змінюються в процесі поглиблення інтеграції. Так, якщо Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі передбачив створення Вищого керівного органу, Загальної Асамблеї, Спеціальної Ради міністрів і Суду<sup>2</sup>, а згідно зі ст. 7 Договору про заснування Європейського Співтовариства здійснення завдань, покладених на Співтовариство, вже забезпечувалося Європейським Парламентом, Радою, Комісією, Судом Європейського Співтовариства і Рахунковою палатою<sup>3</sup>, то згідно з Лісабонськими договорами до інституційного механізму ЄС належать інститути (Європейський Парламент, Європейська рада, Рада, Європейська комісія, Суд ЄС, Європейський центральний банк, Рахункова палата), органи (Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський омбудсмен, Європейський контролер по захисту даних, Європейське відомство з боротьби з шахрайством, європейська прокуратура (у випадку її створення), а також численні установи (наприклад, Європейський інвестиційний банк, Європол, Євроюст, Європейська оборонна агенція тощо)<sup>4</sup>. Слід зазна-

<sup>1</sup> Бугаєва, А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Бугаева. – М., 2011. – С. 4.

<sup>2</sup> Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 27–46.

<sup>3</sup> Договор, учреждающий Европейское Сообщество [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 557–558.

<sup>4</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 67, 178–186, 331–357, 364–367.

чити, що кожний структурний елемент інституційного механізму має свій статус і діє в межах повноважень, покладених на нього установчими договорами. Передусім це стосується інститутів ЄС, які, як зазначає Л. Л. Грицаєнко, суттєво відрізняються від органів традиційних міжнародних організацій: інститути Союзу – це керівні органи, яким властиві власна легітимність, певна функціональна і процедурна автономія, право приймати юридично зобов'язуючі рішення, назва, яка чітко передбачена в установчих договорах<sup>1</sup>. Природно, що при формуванні такої доволі складної владної структури постає питання про реалізацію механізму стримувань і противаг як у класичному розумінні – між інституціями одного рівня (між інститутами ЄС), так і між владними структурами наднаціонального і національного рівня.

Хоча в установчих договорах відсутня спеціальна норма, що закріплює вимогу стосовно запровадження механізму стримувань і противаг в інституційній системі ЄС, цей принцип може бути реконструйований шляхом тлумачення положень Преамбули Договору про Європейський Союз, в якій вказується на відданість принципам демократії і правової держави<sup>2</sup>. Крім того, він отримав достатньо послідовне і цілісне втілення у загальній конструкції механізму публічної влади ЄС – у ньому створено інститути, що виконують основні функції публічної влади – законодавчу, виконавчу і судову.

Аналіз публікацій, присвячених дослідженням ЄС, дає змогу зробити певний висновок: якщо визнання ЄС як наднаціональної організації оцінюється як проблемне питання, то з тим, що владна конструкція Союзу фактично побудована із дотриманням вимоги щодо запровадження механізму стримувань і противаг, погоджується більшість спеціалістів, хоча із застереженнями щодо специфіки його прояву<sup>3</sup>.

Функції, аналогічні тим, що реалізуються національними законодавчими, виконавчими і судовими органами, здійснюються також й інститутами Союзу. Проте навряд чи можна об'єднати воедино в рам-

---

<sup>1</sup> Грицаєнко, Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонідівна Грицаєнко. – К., 2010. – С. 4–5.

<sup>2</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Ліссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 167.

<sup>3</sup> Европейская интеграция: правовые проблемы [Текст] / ред. кол.: Б. Н. Топорнин, А. И. Ковлер, М. М. Славин, И. С. Крылов ; под ред. Б. Н. Топорнина. Кн. 1. – М. : ИГП РАН, 1992. – С. 15–17; Европейское право [Текст] : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 211–212; Кавешников, Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий договор: ответы или вопросы? [Текст] / Н. Ю. Кавешников // Доклады Института Европы № 87. – М. : Интердиалект+, 2002. – С. 9–19.

ках однієї класифікації функції, що виконують інститути і органи ЄС, з функціями органів державної влади. Реалізація владних функцій розподілена між інститутами Союзу таким чином, що насправді неможливо віднести той чи інший інститут до категорії органів, що виконують виключно законодавчі чи виконавчі повноваження.

В ЄС має місце ряд суттєвих відхилень від класичного розуміння механізму стримувань і противаг. Так, по-перше, слід підкреслити, що жоден з інститутів ЄС сьогодні поки що не може розглядатися як аналог відповідного органу державної влади. По-друге, в ЄС має місце вторгнення органу законодавчої влади в сферу діяльності органу виконавчої влади. Світова конституційна практика знає приклади делегування законодавчих повноважень виконавчій владі, але специфіка делегування повноважень в Європейському Союзі полягає в іншому: складова частина «законодавчої влади» – Рада розглядає право застосовувати норми права як своє первісне право, яким вона ділиться із «виконавчим органом» – Комісією. У той же час така передача повноважень не позбавляє Раду права в окремих випадках самостійно здійснювати ці повноваження<sup>1</sup>. Однак на практиці така передача не стала винятком із загального правила, навпаки, делегування повноважень є загальним правилом, а виконання своїх рішень Радою – винятком. Таку позицію зайняв і Суд ЄС, який обмежив можливості Ради ухилитися від передачі повноважень Комісії. Думається, ця норма введена здебільшого для захисту інтересів держав-членів з боку Рад. Імовірно, що на більш високому етапі інтеграції можливе відмирання (скасування) відповідних норм права. По-третє, виключне право законодавчої ініціативи належить Комісії. Наявність законодавчої ініціативи в Комісії слід оцінити як позитивний момент, тому що вона краще за інших інститутів бачить прогалини в законодавстві і за допомогою цього повноваження може їх усунути. Але виключне право на здійснення цього повноваження веде до порушення принципу поділу влади, сутність якого полягає в забезпеченні самостійного функціонування органів різних гілок влади. Крім того, обмеження права законодавчої ініціативи в інститутів, що символізують собою законодавчу владу, може призвести до зниження ефективності їх роботи. По-четверте, Договір про ЄС наділив Раду – представника законодавчої влади, окремими судовими повноваженнями. Так, у рамках здійснення економічної і валют-

<sup>1</sup> Договір, учреждающий Европейское Сообщество [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 653–654.

ної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації з його усунення. У випадку невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії, як крайній захід, кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) проти держави-порушника (ст. 104 ДЄС). Таке повноваження є суттєвим порушенням принципу поділу влади. Його природу пояснити важко, особливо в умовах ефективного функціонування Суду ЄС.

Критикуючи застосування принципу поділу влади щодо побудови інституційної системи ЄС, Л. Ентін не стільки заперечує дію цього принципу, скільки підкреслює його вторинний характер відносно принципу збалансованого розподілу повноважень між ЄС і країнами-членами<sup>1</sup>.

Фактичне визнання дії принципу поділу влади в ЄС зустрічаємо і в позиції Б. Топорніна, який лише зауважує, що інституціоналізація органів законодавчої, виконавчої і судової влади в ЄС відбувається іншим шляхом, аніж у національних державах<sup>2</sup>. Дійсно, аналіз дії принципу поділу влади у сучасному ЄС дозволяє стверджувати, що формування і функціонування інститутів Союзу відбувається під впливом діалектичного протиріччя між доцентровими і відцентровими силами. Разом з тим у міру розвитку інтеграційних процесів (прийняття Амстердамського і Маастрихтського договорів) баланс влади в Союзі все більше зміщається у бік Європейського Парламенту, Комісії і Суду, що представляють наднаціональні інтереси, на противагу міжурядовій Раді. Пріоритетність для держав-членів принципу збалансованих повноважень пояснюється тим, що сьогодні ще не прийнято рішення щодо утворення політичного союзу. Відповідно слід погодитися, що проблема розподілу повноважень між ЄС і країнами-членами залишається більш важливою, аніж питання розмежування повноважень між інститутами ЄС.

<sup>1</sup> Европейское право [Текст] : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 211–212.

<sup>2</sup> Топорнин, Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия [Текст] / Б. Н. Топорнин // Европейская интеграция: правовые проблемы / ред. кол.: Б. Н. Топорнин, А. И. Ковлер, М. М. Славин, И. С. Крылов ; под ред. Б. Н. Топорнина. Кн. 1. – М. : ИГП РАН, 1992. – С. 15–16.



На функціонування інституційного механізму, а також взаємодію між його складовими дедалі більше відіграє лобізм<sup>1</sup>. Активізація діяльності лобістських структур, стрімке зростання їх кількості спостерігається з кінця 1980-х рр., що обумовлено підписанням у 1986 р. Єдиного європейського акта, який суттєво розширив компетенцію Європейських співтовариств, передавши у їхнє відання питання створення спільного ринку, а також правове регулювання науково-технічної, екологічної та регіональної політики. У підсумку станом на 2004 р. до 75 % законодавства, що регулює економічну сферу і затверджується національними парламентами, розробляється інститутами ЄС<sup>2</sup>.

На розвиток лобізму в ЄС вказує не лише кількісне зростання лобістських структур, але й еволюція форм і методів їх діяльності<sup>3</sup>. Так, якщо спочатку метою діяльності лобістських груп було зниження ризиків, пов'язаних зі змінами законодавства, то з середини 1980-х рр. превалює тактика наступального лобізму, внаслідок чого основним вектором їх діяльності стає лобіювання розробки інститутами ЄС вигідного для великого бізнесу курсу промислової й конкурентної політики.

Лобісти сьогодні працюють з усіма інститутами ЄС, від яких залежить підготовка та прийняття рішень. Так, вони намагаються працювати з Радою, яка визначає зміст мандату стосовно проведення переговорів з питань торгівлі. Однак слід зазначити, що лобіювання його рішень вкрай ускладнене, по-перше, через закритість цього інституту для груп інтересів, по-друге, через слібкість їх позицій на рівні національних міністерств економічного блоку, а також в Комітеті постійних представників (Корепер). Як наслідок, успішне просування проектів через Раду не може мати системного характеру.

Більш важливе значення мають контакти лобістів з Комісією, яка безпосередньо веде міжнародні торгові переговори і відповідно відчуває потребу в експертних висновках і правильній оцінці індексу агрегованих європейських інтересів, що дозволяє їй визначити реальні

<sup>1</sup> Яковюк, И. В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза [Текст] / И. В. Яковюк // Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журн. – М. : Изд-во НИК «Контент-Пресс», 2012. – № 6 (30). – С. 50–56.

<sup>2</sup> Бордачѳ, Т. В. Лоббизм по-европейски [Текст] / Т. В. Бордачѳ // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 1. – С. 88–98.

<sup>3</sup> Более детально см.: Курчевская, У. Лоббизм в Европейском Союзе [Текст] / У. Курчевская // Европа. Журн. польского ин-та междунар. дел. – 2002. – Т. 2. – № 3 (4). – С. 123–135.

загальні потреби Союзу<sup>1</sup>. Комісія зацікавлена у співробітництві з лобістськими групами, з якими вона проводить громадські обговорення різного формату і які надають їй експертні висновки з широкого кола питань. Слід зазначити, що в окремих випадках (наприклад, під час визначення пріоритетних для приватного сектора завдань, що пов'язано з отриманням доступу на ринки третіх країн) мандат на проведення торгових переговорів не може бути затверджений без урахування позицій неурядових організацій. Важливе значення для лобістів представляють структурні підрозділи Комісії, передусім Генеральний директорат з торгівлі, а також Комітет 133, що виконує функції консультативного органу з торгової політики.

Лобіювання інтересів через Європейський Парламент має обмежений характер, що пов'язано передусім з тим, що цей інститут не відіграє важливої ролі під час визначення завдань торгової політики. Це, однак, не означає, що з ним не проводяться постійні консультації (наприклад, через Комітет з міжнародної торгівлі) європейські й національні асоціації, що мають найбільший ступінь доступу до цього інституту. Відкритість Парламенту для груп інтересів можна пояснити тим, що його депутати обираються на національному рівні, внаслідок чого успіх їх переобрання безпосередньо залежить зокрема від того, наскільки добре вони володіють інформацією про потреби свого електорату. Зацікавленість Європейського Парламенту в цілому в проведенні таких консультацій полягає в можливості певним чином забезпечити свою незалежність у відносинах з іншими інститутами Союзу.

Оскільки лобізм прийнято вважати атрибутом демократичного суспільства, постає питання про шляхи його законодавчої легалізації з метою перевести прямий вплив, що допускає здійснення підкупу, у непрямий вплив, що полягає в наданні інститутам влади інформації, що підтверджує об'єктивний характер інтересів, а отже, обґрунтовує вимоги відповідних груп впливу. Легалізація лобістської діяльності здійснюється в ЄС шляхом прийняття спеціальних актів, що регулюють питання реєстрації лобістських груп і порядок здійснення їх діяльності, запроваджують заборони і заходи відповідальності за їх недотримання.

Питання прозорості взаємовідносин інститутів ЄС з групами інтересів неодноразово піднімалося окремими депутатами Європейського

---

<sup>1</sup> Code of Conduct for Lobbyists. The Rules of Procedure of the European Parliament. 1999.

Парламенту, однак офіційно питання про лобістську діяльність було поставлене лише на початку 1990-х рр., коли були підготовлені ряд доповідей з цього питання<sup>1</sup>. Висновки цих доповідей були враховані і після ретельного доопрацювання включені до Регламенту Європейського Парламенту (ст. 9), який набув чинності у травні 1997 р. Так, були узгоджені питання відвідування будівлі Європейського Парламенту, подання депутатами Парламенту декларації про доходи, а також передбачено обов'язок депутатів публічно заявляти про свої особисті інтереси під час виступу на засіданнях Парламенту у випадку, коли ці інтереси певним чином пов'язані з предметом розгляду. Також було створено спеціальний публічний реєстр лобістів, що працюють в Європейському Парламенті.

Одночасно з Європейським Парламентом питаннями лобістської діяльності займалася Комісія, яка одразу заявила про свою відкритість для груп інтересів і про прагнення зберегти неформальний характер спілкування з лобістськими структурами. З метою упорядкування відносин своїх чиновників з лобістами Комісія створила власний реєстр, який сьогодні налічує понад 2700 лобістських структур. Створюючи цей добровільний реєстр, Комісія тим самим хоче надати можливість громадянам ЄС краще взнати, які загальні чи специфічні інтереси впливають на процес прийняття рішень в європейських інституціях і які ресурси витрачаються на це. Наступним логічним кроком у регулюванні лобістської діяльності в ЄС мало б стати створення спільного реєстру Європейського Парламенту і Комісії<sup>2</sup>.

Через жорстку критику ЄС за «дефіцит демократії» Комісія 13 вересня 2000 р. затвердила «Кодекс належної адміністративної поведінки», в якому було закріплено принципи її взаємовідносин з громадськістю, а в Білій книзі з питань управління в Європі (2001 р.) було сформульовано завдання стосовно посилення залучення інститутів громадянського суспільства до процесу розробки політики ЄС. У 2005 р. для забезпечення неупередженої роботи інститутів Союзу Комісія запустила програму «Європейська ініціатива щодо забезпечення прозорості», яка також регулює питання лобістської діяльності.

<sup>1</sup> У жовтні 1992 р. було підготовлено доповідь М. Гале, у 1994 р. – доповіді Г. Форда і Ж.-Т. Нордманна.

<sup>2</sup> У резолюції про лобіювання Європарламенту, схваленій у травні 2008 р., рекомендовано створити загальний реєстр по уніфікованих правилах для всіх організацій ЄС (Лавров, Ю. Европейские «Брокеры власти» [Текст] / Ю. Лавров, П. Сих // Лоббист. – 2009. – № 2 (14)).

У 2007 р. провідні лобістські організації (EPACA, IPRA, SEAP) запропонували сформулювати принципи, відповідно до яких, на їх думку, має бути розроблений «Кодекс поведінки учасників взаємовідносин з європейськими органами влади». Комісія прямо не заперечувала проти прийняття цього Кодексу, однак висловила сумнів щодо доцільності його прийняття, оскільки Договір про ЄС і Внутрішній статут Комісії належною мірою регламентує етичні аспекти діяльності брюссельських чиновників. За цих умов прийняття вказаного Кодексу призведе до дублювання норм. Замість цього Кодексу Комісія запропонувала лобістським структурам перевести свою діяльність в русло самоорганізації, що передбачає прийняття власних кодексів поведінки на основі визначених Комісією мінімальних критеріїв поведінки<sup>1</sup>. Попри це, після тривалого обговорення Комісія все ж таки ухвалила Кодекс поведінки, що містить правила для лобістів під час їх контактів з працівниками даного інституту. У червні 2008 р. Комісія розпочала процедуру добровільної реєстрації для тих структур, які представляють певні інтереси в інститутах Європейського Союзу.

Загальний аналіз проблем організації інституційного механізму ЄС дає підстави погодитися з висновком Г. С. Бугаєвої, що в Європейському Союзі створено унікальний механізм стримувань і противаг, сутність якого полягає в тому, що він не копіює існуючі в світі форми правління, а створює власну унікальну систему взаємовідносин і особливий баланс взаємодії сил між виконавчою і законодавчою владою<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 11 грудня 2002 р. Європейська Комісія опублікувала Повідомлення «Загальні принципи і мінімальні норми для проведення Європейською комісією консультацій із заінтересованими сторонами».

<sup>2</sup> Бугаєва, А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Бугаева. – М., 2011. – С. 5.

## Глава 2

# Європейський Парламент: еволюція правового статусу

Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз (Лісабонська редакція) його інституційний механізм складається з семи інститутів, перше місце серед яких посідає Європейський Парламент. Щоправда, слід зазначити, що такий припис не вказує на реальне місце цього інституту в інституційному механізмі, як і не означає, що формально перше місце він посідав завжди<sup>1</sup>. Існує думка, з якою слід цілком погодитися, що створення Європейського Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами держав – членів ЄС, поряд із впровадженням єдиної валюти, союзного громадянства, інституту громадянської ініціативи тощо, виокремлює Європейський Союз з-поміж інших міждержавних об'єднань. У цьому зв'язку слід зазначити, що коли європейська інтеграція розглядається у значному масиві наукових робіт як зарубіжних, так і вітчизняних авторів, то розробкою правового статусу Європейського Парламенту займається обмежене коло правників<sup>2</sup>, що зумовлює актуальність проведення аналізу його місця і ролі в інституційному механізмі Союзу.

<sup>1</sup> У Договорі про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (ст. 7) Загальна Асамблея в ієрархії інститутів посідала друге місце.

<sup>2</sup> Manzanar'es, H. Le Parlement Europeen [Text] / H. Manzanar'es. – P. : Berger-Levrault, 1964. – 241 p.; Cook, Ch. The first European elections [Text] : A handbook and guide / Ch. Cook, M. Francis. – London, 1979. – 171 p.; Burban, J.-L. Le Parlement Europeen [Text] / J.-L. Burban. – P. : P. U. F., 1991. – 127 p.; Abélès, M. La vie quotidienne au Parlement Europeen [Text] / M. Abélès. – P. : Hachette, 1992. – 443 p.; Батурин, Ю. М. Європейський парламент в політико-правовому механізмі союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Батурин. – М., 1985. – 18 с.; Крылова, И. С. Європейський парламент (правовий статус) [Текст] / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1987. – 191 с.; Ерохов, С. В. Європейський парламент: еволюція правового статусу і компетенція [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995. – 128 с.; Власова, А. В. Система прийняття рішень в Європейському союзі як средство реалізації правоспосібності його государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Анна Викторовна Власова. – М., 2004. – 173 с.; Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – 197 с.; Павельева, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельева. – СПб., 2007. – 172 с.

Серед головних завдань, що постали перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у його організації. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій, відповідно до яких народ є джерелом влади, а тому має право на активну участь у її здійсненні, зокрема через своїх представників у безпосередньо обраному ним представницькому органі<sup>1</sup>. Виходячи з такого розуміння, цілком закономірно, що у ст. 10 Договору про Європейський Союз закріплено певні демократичні засади: функціонування Союзу засноване на принципі представницької демократії; громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу; рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян; політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС<sup>2</sup>.

У системі інститутів ЄС Європейський Парламент, створення якого було передбачено в Договорі про Європейське співтовариство вугілля і сталі, став органом, правовий статус і повноваження якого з того часу зазнали найбільш значних змін. У науковій літературі неодноразово зазначалося, що поглиблення інтеграційних процесів в Європі привело до зміни правового статусу Європейського Парламенту, про що свідчить його трансформація з органу міжпарламентського співробітництва держав-членів у представницький інститут парламентського типу<sup>3</sup>. Така трансформація стала результатом пошуку оптимальної моделі інституту, який би міг максимально забезпечити безпосередній і постійний правовий зв'язок між громадянином і Союзом, як це має місце у відносинах між державою і громадянином. Необхідність такого зв'язку обумовлена поступовим зближенням правового статусу громадян держав-членів, значна частина прав і обов'язків яких в економічній і соціальній сферах

<sup>1</sup> Парламентское право России [Текст] : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2003. – С. 214.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 176.

<sup>3</sup> Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – С. 218; Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 6.

визначається сьогодні не національним, а європейським правом. Розглядаючи еволюцію правового статусу Європейського Парламенту, необхідно також враховувати постійне зростання його функцій (на відміну від національних парламентів, які у демократичних країнах є єдиними законодавчими органами, Європейський Парламент лише залучається до участі в нормотворчому процесі в межах ЄС, а також бере участь у здійсненні контрольних, бюджетних та установчих функцій)<sup>1</sup>. При цьому слід виходити з того, що хоча Європейський Союз у процесі розвитку набув окремих рис, що певною мірою робить його схожим на державу, статус Європейського Парламенту у системі інститутів і органів ЄС відрізняється від статусу національних законодавчих органів, оскільки він організований і функціонує на принципах, які лише частково нагадують організаційні засади побудови парламентів сучасних демократичних держав.

Визначаючи Європейський Парламент як представницький орган народів об'єднаної Європи, важко уникнути його порівняння з національними парламентами. Наявність парламенту, тобто виборного колегіального органу державної влади, який наділений законодавчими повноваженнями і займає провідне місце в системі державних органів, має повну довіру народу, виступає від його імені й підтримує соціальні зв'язки з ним, є однією з головних ознак демократичного суспільства. Від ефективності діяльності парламенту безпосередньо залежить рівень втілення в життя принципу народного суверенітету та захист прав і свобод громадян країни<sup>2</sup>. Цей висновок цілком стосується також і Союзу, адже місце і роль Європейського Парламенту в інституційному механізмі ЄС зумовлені саме його представницьким характером. При цьому слід зазначити, що на кожному етапі інтеграційного процесу законодавчі функції Європейського Парламенту значно поступалися за обсягом аналогічним функціям національних парламентів. Ця ситуація потребує пояснення.

У процесі аналізу правового статусу Європейського Парламенту необхідно відповісти на питання, що являє собою цей інститут. Передусім слід звернути увагу на те, що хоча він й іменується «парламентом», але насправді скоріше нагадує нижню палату національного

<sup>1</sup> Договір про ЄС (ст. 14) встановлює: «Європейський Парламент разом з Радою здійснює законодавчу та бюджетну функції. Він здійснює функції політичного контролю та консультативну, як встановлено Договорами. Європейський Парламент обирає Голову Комісії».

<sup>2</sup> Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2000. – С. 356.

парламенту<sup>1</sup>, тоді як Раду прийнято розглядати як аналог верхньої палати. При цьому слід погодитися з тим, що таке порівняння є умовним, адже Парламент і Рада де-юре залишаються формально самостійними інститутами Союзу, а не частинами (палатами) певного єдиного органу<sup>2</sup>. Важко не помітити, що повноваження Європейського Парламенту як «нижньої палати» законодавчого органу значно поступаються за обсягом нижній палаті національних парламентів, що у свою чергу не дає підстав ототожнювати їх. Ця ситуація пов'язана з тим, що процес прийняття рішень в ЄС, результатом якого є ухвалення різних за юридичною силою нормативно-правових актів (регламенти, директиви, рішення), зосереджений у межах інституційного трикутника: Європейська комісія – Рада – Європейський Парламент. При цьому у законотворчому процесі інтеграційного об'єднання пальма першості традиційно належала Раді, оскільки на час створення Європейських співтовариств і до сьогодні національні уряди не бажають випускати з-під свого контролю законодавчу діяльність ЄС. У результаті реальні повноваження в законодавчій сфері були передані міжурядовій за своєю правовою природою Раді, тоді як Загальну асамблею наділили лише консультативними і дорадчими повноваженнями. Колишній президент Європейського Парламенту Ж. Спечаль із цього приводу зазначає, що окремі держави-члени, зокрема Франція і Велика Британія, розглядали цей інститут як гарантію непорушності державного суверенітету<sup>3</sup>. Однак поглиблення інтеграційного процесу об'єктивно вимагало посилення наднаціонального характеру Європейських співтовариств, отож щоразу, коли вносилися зміни до змісту установчих договорів, відбувалося певне посилення ролі Європейського Парламенту в цьому трикутнику.

Правовий статус Європейського Парламенту, що реалізує законодавчі повноваження спільно з Європейською комісією та Радою, зумовлений

---

<sup>1</sup> Так, Д. Дайнен зазначає, що назву Європейського Парламенту легко витлумачити неправильно, як еквівалент національного парламенту (Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 280). Б. М. Топорнін у свою чергу зазначає, що головне призначення Асамблеї було сформульовано так, що вона не могла бути названа законодавчим органом (Топорнін, Б. Н. Европейское право [Текст] : учебник / Б. Н. Топорнін. – М. : Юрист, 1998. – С. 62–64).

<sup>2</sup> Така конструкція дещо нагадує організацію законодавчої влади ФРН, яка в свою чергу взяла за основу конституційну модель Германської імперії 1871 р.

<sup>3</sup> Гусакова, М. А. Формирование системы выборов в Европейский Парламент [Текст] / М. А. Гусакова // Известия Саратов. ун-та. – 2011. – Т. 11. – Сер. История. Междунар. отношения. – Вып. 2. – Ч. 1. – С. 95.



існуванням і юридичним закріпленням принципу інституційної рівноваги (інституційного балансу), що іманентно властивий політико-правовій природі Європейського Союзу (слід зазначити, що цей висновок не поділяють європейські парламентарі, на думку яких у ЄС завжди існував інституційний дисбаланс між Комісією, Радою і Парламентом<sup>4</sup>). Цей принцип був вперше сформульований Судом ЄС у справі *Meroni*: «баланс властей є характеристикою інституційної структури Співтовариства, фундаментальною гарантією, наданою Договором»<sup>5</sup>. Закріплені в установчих договорах повноваження інститутів і органів ЄС, а також форми та принципи співпраці між ними становлять основу горизонтального поділу компетенції, що власне і є проявом принципу інституційного балансу. Історія європейської інтеграції переконливо доводить, що цей баланс не є незмінним, інакше еволюція правового статусу Європейського Парламенту, як, зрештою, й інших інститутів і органів, була б неможливою.

Загальновідомо, що модель публічної влади, що втілена в Європейському Союзі, містить окремі ознаки, властиві міжнародним організаціям. Однак це не дає підстав вважати Союз такою організацією, оскільки, як уже зазначалося, йому також властиві, і навіть більшою мірою, наднаціональні ознаки, що суттєво відрізняє його від міжурядової організації. Дійсно, організаційна структура жодної міжнародної організації не має парламенту. Їхні асамблеї або подібні органи складаються не з депутатів, які обираються безпосередньо населенням, а з представників, яких призначають або обирають представницькі органи держав-членів<sup>6</sup>. За таким принципом, наприклад, сформовані Пар-

<sup>4</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 280. Детальніше про інституційний баланс в ЄС див.: Мишальченко, Ю. В. Институциональный баланс в Европейском Союзе: анализ правовых подходов [Текст] / Ю. В. Мишальченко, Н. Н. Гудалов // Евразий. юрид. журн. – 2011. – № 9 (40) [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_jcontentplus&view=article&id=2442:2011-10-22-09-33-43&catid=224:2011-05-31-09-24-42&Itemid=196](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2442:2011-10-22-09-33-43&catid=224:2011-05-31-09-24-42&Itemid=196).

<sup>5</sup> Case 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA v High Authority* [Text] // European Court Reports. – 1957-58. – P. 133.

<sup>6</sup> Слід погодитися з В. М. Довганем, який вважає, що на початку об'єднаного процесу саме Парламентська Асамблея Ради Європи була взята за зразок під час створення представницької асамблеї Європейських співтовариств. Однак згодом правовий статус Європейського Парламенту зазнавав неодноразово змін, зміст яких був обумовлений відповідним етапом інтеграції і тими завданнями, які на ньому ставилися (Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 10).

ламентська асамблея Ради Європи, Міжпарламентська асамблея СНД. Такі органи створюються переважно для забезпечення міжпарламентського співробітництва з метою приведення законодавства держав-членів у відповідність до положень договорів, укладених у межах таких організацій. Європейський Парламент як за порядком формування, так і за повноваженнями суттєво відрізняється від таких органів міжнародних організацій.

Попередницею Європейського Парламенту в його нинішньому варіанті була Загальна асамблея<sup>1</sup> Європейського співтовариства вугілля і сталі. Термін «асамблея» був використаний для позначення аналогічних органів у створених у 1957 р. Європейського економічного співтовариства та Євроатому. Слід зазначити, що під час підписання Римських договорів було вирішено не створювати в кожному співтоваристві окрему асамблею, а мати загальний орган, який офіційно став називатися Європейська парламентська асамблея. Хоча депутати Асамблеї в 1962 р. прийняли рішення про зміну назви на «Європейський Парламент», проте в офіційних документах Співтовариств вона почала вживатися лише після набрання чинності Єдиним європейським актом (1987 р.).

Заснування Асамблеї було обумовлене необхідністю демократизації інституційного механізму Європейських співтовариств, діяльність яких опинилася поза контролем національних парламентів. Проте, зазначає Ж. Спеналь, «призначення представників Асамблеї з числа членів національних парламентів позбавляло її принципу демократичності й розмивало саму представницьку природу Асамблеї»<sup>2</sup>. Членами Асамблеї були депутати національних парламентів, які делегувалися до Асамблеї згідно із рішенням національних парламентів. Крім того, спочатку засідання Асамблеї проходили не в рамках приналежності депутатів до відповідної політичної групи, що властиво для нижньої палати парламенту, а на основі національних фракцій і лише в 1953 р. цей порядок було змінено.

Таким чином, у випадку із Загальною Асамблеєю йшлося про опосередковане представництво народів держав-членів на загальноєвропейському рівні (квазіпарламентська модель). Зазначимо, що

<sup>1</sup> І. А. Грицяк зазначає, що використання в назві інституту терміна «асамблея» мало підкреслити його другорядну роль в інституційному механізмі Співтовариств і в цілому відображало французький вплив на організацію публічної влади в Співтовариствах (Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – С. 218).

<sup>2</sup> Гусакова, М. А. Формирование системы выборов в Европейский Парламент [Текст] / М. А. Гусакова // Известия Саратов. ун-та. – 2011. – Т. 11. – Сер. История. Междунар. отношения. – Вып. 2. – Ч. 1. – С. 95.

вказана практика суперечила Договору про ЄСВС, ст. 20 якого передбачала, що Асамблея має складатися з представників народів держав-членів. Такий відхід від нормативно закріпленого правила можна пояснити тим, що національні уряди насправді виявилися не готовими до запровадження прямих виборів до Асамблеї, оскільки цей крок сприяв би посиленню легітимності влади Співтовариств та їх наднаціональності, що не відповідало намірам держав-членів. У цій ситуації Європейська парламентська асамблея вочевидь була зацікавлена в тому, щоб її формування відбувалося відповідно до порядку, передбаченого установчими договорами. Позицію Парламенту в дискусії з цього питання посилив Договір про ЄЕС, який у ч. 3 ст. 138 закріпив норму, згідно з якою Парламентська асамблея мала розробити положення про проведення виборів шляхом загального прямого голосування на підставі єдиної для усіх держав-членів процедури, а Рада мала одностайно схвалити відповідні пропозиції та рекомендувати їх для застосування національними урядами. Парламентська асамблея в 1969 р. підготувала проект Конвенції, що регламентувала проведення прямих виборів. Слід зазначити, що цей проект мав компромісний характер, про що свідчать деякі його положення: встановлення перехідного періоду (тривалість чітко не визначалася, але вважалося, що він може тривати близько 10–12 років), протягом якого третина складу Асамблеї буде, як і раніше, призначатися національними парламентами з числа своїх депутатів; можливість поєднання однією особою національного і європейського парламентського мандатів (у цьому випадку припинення національного депутатського мандату означало втрату загальноєвропейського мандату); дозвіл державам-членам протягом перехідного періоду самостійно на законодавчому рівні визначати модель виборчої системи<sup>1</sup>.

Попри компромісний характер проект Конвенції не був підтриманий Радою, яка створила консультативний комітет з представників держав-членів і депутатів Асамблеї для вирішення всіх спірних питань. Робота цього комітету не дала позитивних наслідків: Конвенція не була прийнята. Відмова національних урядів від її підписання була обумовлена передусім позицією президента Франції Ш. де Голля та інших

<sup>1</sup> Більш детально див.: Гусакова, М. А. Формирование системы выборов в Европейский Парламент [Текст] / М. А. Гусакова // Известия Саратов. ун-та. – 2011. – Т. 11. – Сер. История. Междунар. отношения. – Вып. 2. – Ч. 1. – С. 95–96; Тезикова, А. В. Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества [Текст] / А. В. Тезикова // Сб. конкурс. работ в области избират. права, избират. процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высш. юрид. учеб. заведений РФ в 2003/2004 г. – М. : РЦОИТ, 2004. – С. 279–299.

політиків, які не бачили сенсу в запровадженні процедури прямих і загальних виборів до Асамблеї в ситуації, коли її повноваження залишалися доволі обмеженими. Таким чином, питання про зміну правового статусу Європейського Парламенту опинилося в прямій залежності від згоди Ради, а отже – національних урядів, позицію яких вона представляла, стосовно вирішення двох взаємообумовлених питань: по-перше, зміцнення наднаціональних засад Співтовариств (французьке керівництво в підсумку пов'язало питання запровадження прямих виборів до Європейського Парламенту з питанням легалізації на інституційному рівні діяльності Європейської ради, що де-факто діяла з 1961 р.) і, по-друге, розширення повноважень Європейського Парламенту.

Повноваження Загальної асамблеї з самого початку були обмеженими і зводилися до здійснення незначного контролю за діяльністю Вищого керівного органу та загального нагляду за окремими сферами діяльності ЄОВС. Варто зазначити, що Асамблея не була залучена до нормотворчого процесу. Ситуація почала змінюватися лише після набуття чинності Римськими договорами, в яких було передбачено процедуру, відповідно до якої Рада до прийняття рішення по проекту нормативно-правового акта, що був підготовлений Комісією, була зобов'язана провести консультацію з Асамблеєю і отримати від неї резолюцію<sup>1</sup>.

Європейський Парламент прагнув підняти свій статус в інституційній системі Співтовариств або шляхом укладення угод з іншими інститутами<sup>2</sup>, або шляхом тлумачення на свою користь установчих

---

<sup>1</sup> Позиція Європейського Парламенту оформлювалася у вигляді резолюції, яка надсилалася Голові Ради і далі направлялася до Комісії (ст. 22 Регламенту Європейського Парламенту).

<sup>2</sup> Так, ще у жовтні 1958 р. Асамблея утворила «Робочу групу з європейських виборів» для вивчення питання проведення прямих загальних виборів. Результати роботи групи були враховані при підготовці резолюції Парламентської Асамблеї, яка була схвалена 17 травня 1969 р. Пропозиція про проведення прямих і загальних виборів була направлена до Ради, яка ухилилася від прийняття рішення з цього питання. У березні 1969 р. Асамблея ухвалила резолюцію, якою закликала Раду до дій в цьому напрямі. Більш детально див.: Textes, adoptés le 17 mai 1960, relatifs à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct [Text] // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 02.06.1960. – No 37. – P. 834; Parlement européen, Résolution relative à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (12 mars 1969) // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 01.04.1969. – No 41. – P. 12; Parlement européen; Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct [Text]. – Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, Septembre 1969. – P. 27–40.

договорів. Прагнення Європейського Парламенту посилити свої позиції, з одного боку, і усвідомлення національними урядами необхідності зміцнювати наднаціональний характер об'єднання заради підвищення ефективності його функціонування, з другого, призвело до того, що Рада в березні 1960 р. в односторонньому порядку поширила дію консультативної процедури на всі важливі проблеми Європейського Співтовариства. Так, було започатковано практику так званих «добро-вільних консультацій»<sup>1</sup>, яку Рада в подальшому погодилася поширити на ті випадки, які відповідно до установчих договорів не вимагали проведення консультацій з Парламентом. У 1964 р. Рада зробила наступний важливий крок у напрямі зміцнення позицій Європейського Парламенту в нормотворчому процесі, коли погодилася поширити консультації за межі так званих «важливих проблем», не визначивши при цьому нових меж для їх застосування. У результаті в середині 70-х рр. Рада проводила консультації з Парламентом майже з усіх законодавчих пропозицій (за винятком технічних і дрібних питань), підготовлених Європейською комісією, а також за своєю ініціативою запровадила практику надання пояснень того, чому зауваження Парламенту не були нею враховані. Прикладу Ради послідувала і Європейська комісія, яка почала направляти до Парламенту всі службові документи, які раніше вона надсилала виключно Раді. Варто підкреслити, що така практика не отримала нормотворчого закріплення, проте продовжувала існувати і з часом стала звичною для взаємовідносин у трикутнику Рада – Європейський Парламент – Європейська комісія.

У західній літературі, присвяченій інституційному механізму ЄС, виокремлюють вісім ключових подій (етапів) у процесі еволюції статусу Європейського Парламенту<sup>2</sup>. Не вдаючись до їх детальної характеристики, визначимо їх з метою з'ясування того, що саме сприяло розвитку цього інституту.

1. Початок змін у повноваженнях Європейського Парламенту пов'язують із прийняттям бюджетних договорів 1970 та 1975 рр., поштовх до яких дала так звана «політика порожнього крісла» Франції. У результаті їх прийняття Парламент отримав можливість впливати на формування бюджету Співтовариств (отримання влади «гаманця»). Розширення його повноважень у бюджетній сфері означало, що за

<sup>1</sup> Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, Fr. Jacobs and M. Shackleton / 3<sup>rd</sup> Edition. John Harper Publishing, 2003. – P. 176.

<sup>2</sup> Там само. – P. 294–307.

Європейськими співтовариствами визнається право на існування в них власних ресурсів, необхідність яких обумовлювалася вимогами формування спільного ринку. Цілком закономірно, що цей крок одночасно передбачав певне обмеження бюджетних повноважень національних парламентів у питанні формування бюджету Співтовариств. Західні дослідники вважають, що саме з цього періоду починається поступова «емансипація» Європейського Парламенту. У цілому динаміка процесу нагадує аналогічний процес, що відбувався в епоху Середньовіччя і Нового часу в Європі з національними парламентами<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що саме в цей період на рівні Співтовариств починає активно обговорюватися питання запровадження прямих виборів до Європейського Парламенту. Так, у комюніке Гаазького саміту 1972 р. було вказано, що Рада продовжить вивчати питання щодо запровадження прямих виборів до Парламенту, а на Паризькому саміті 1972 р. голова Європейської комісії С. Мансхольт наголосив на необхідності просуватися в напрямі до Парламенту, що обирається прямими виборами при загальному голосуванні<sup>2</sup>, щоправда, ця позиція не отримала закріплення в підсумковій декларації<sup>3</sup>.

2. Ще один крок у процесі розширення повноважень Європейського Парламенту також пов'язаний із бюджетним договором 1975 р., який запровадив погоджувальну процедуру, що вимагала отримання згоди від Парламенту під час ухвалення Радою нормативно-правових актів у певних сферах (на бюджетні питання ця процедура не поширювалася). При цьому за Радою, як і раніше, залишалось «останнє слово» у законодавчому процесі.

3. Принципового значення для зміни правового статусу Європейського Парламенту набула процедура проведення загальних і прямих виборів, яку було ухвалено у 1974 р. під час проведення Паризького саміту<sup>4</sup> і яка вперше була реалізована у 1979 р. Показово, що під час роботи саміту було ухвалено рішення про те, що проведення перших прямих виборів до Європейського Парламенту має збігтися із запро-

<sup>1</sup> Право Европейского Союза [Текст] : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – С. 254.

<sup>2</sup> Historical Archives of RU, EN 382, Statement by Sicco Monsholt, 19 October 1972.

<sup>3</sup> Historical Archives of RU, EN 931, Text of final declaration.

<sup>4</sup> European Parliament, Resolution on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage (14 January 1975) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 11.02.1975. – № С 32. – Р. 15; Presidency Conclusions of the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – № 11. – Р. 8.

вадженням європейського паспорту<sup>1</sup>, що сприятиме ідентифікації громадян Співтовариств як європейців.

4. Важливою подією в процесі зміцнення позицій Європейського Парламенту стало ухвалення в 1980 р. Європейським Судом справедливості рішення у справі *Roquette Frères*, яким він скасував ухвалений Радою регламент, оскільки його було прийнято без необхідного в цьому випадку консультативного висновку Парламенту<sup>2</sup>. Таким чином була підтверджена обов'язковість його участі в процесі прийняття законодавчих актів у визначених установчими договорами сферах. Досить цікавою в цьому випадку є аргументація Судом своєї позиції. По-перше, Суд у своєму рішенні спеціально наголосив, що консультація з Європейським Парламентом означає його можливість відігравати реальну роль у правотворчому процесі Співтовариств. Таке повноваження Парламенту є суттєвим фактором у процесі становлення інституційного балансу, що передбачений Договором. По-друге, Суд зазначив, що отримання Радою від Парламенту консультативного рішення по нормативному акту є обов'язком, який відображає фундаментальний демократичний принцип, що полягає у можливості громадян ЄС опосередковано, через Європейський Парламент, брати участь у прийнятті рішень на рівні ЄС<sup>3</sup>.

5. Чергове розширення повноважень Європейського Парламенту забезпечило підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта. Зокрема, було запроваджено дві нові процедури – процедуру співпраці, яка передбачила необхідність проведення другого читання у Парламенті під час консультацій щодо проекту нормативного акта, та процедуру надання згоди Європейським Парламентом на прийняття пових членів ЄС або укладення угод про асоціацію.

До цього етапу слід віднести ще одну подію, яка хоча і не згадується авторами періодизації, проте логічно і хронологічно з ним пов'язана. Як відомо, Суд ЄС при прийнятті рішень завжди послідовно проводив політику, спрямовану на зміцнення наднаціональних засад інтеграційного об'єднання. Так, після підписання ЄЄА, Суд, враховуючи тенденцію до розширення повноважень Парламенту в законодав-

<sup>1</sup> Statement by Georges Spénale following the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – No 11. – P. 10.

<sup>2</sup> Case 138/79, SA Roquette Freres v Council of the European Communities [Text] // European Court Reports. – 1980. – P. 3333.

<sup>3</sup> Там само.

чій сфері, виніс рішення у справі *Les Verts*<sup>1</sup>, в якому обґрунтував можливість оскарження актів Європейського Парламенту, і рішення у справі *Chernobyl*<sup>2</sup>, в якому визнав за Парламентом право на оскарження актів інших інститутів Співтовариств. В умовах існування певних прогалин у праві ЄС Суд правосуддя, який вважає своїм обов'язком захищати статус і повноваження кожного з інститутів Союзу, а отже і Європейського Парламенту, визнав за Парламентом статус повноцінного суб'єкта судового провадження з оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС (колишня ст. 230 ДЕС)).

6. Принципове значення для розвитку не лише інтеграційного процесу в цілому, але й статусу Європейського Парламенту мав Маастрихтський договір, який запровадив процедуру співпадаючого рішення та розширив існуючі повноваження Парламенту, що сприяло, на думку Європейського Суду з прав людини, його перетворенню на неодмінну складову законодавчої влади Союзу: «Після Маастрихтського договору повноваження Європейського Парламенту більше не кваліфікуються як повноваження з «обговорення і контролю». Усунення такої термінології повинно розглядатися як свідчення того, що Європейський Парламент більше не є суто консультативним органом, а перетворився на орган, покликаний відігравати визначальну роль у законотворчому процесі Співтовариства»<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що розширення повноважень Європейського Парламенту в цей період супроводжувалося застереженням з боку Суду ЄС, згідно з яким неприпустимо, аби Парламент зловживав своїми правами. Так, суд ЄС у справі *Parliament v Council* не задовольнив позов Парламенту стосовно скасування Регламенту 3917/92 на підставі того, що Рада прийняла його, не отримавши висновку Парламенту<sup>4</sup>. Свою позицію Суд аргументував таким чином. Рада попередила Парламент про необхідність винесення висновку в певний строк. Парламент своєчасно не прийняв висновок по проекту Регламенту через певні процедурні непорозуміння, внаслідок чого Рада ухвалила Регламент без

<sup>1</sup> Case 294/83, *Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament* [Text] // European Court Reports. – 1986. – P. 1339.

<sup>2</sup> Case 70/88, *European Parliament v Council (Chernobyl)* [Text] // European Court Reports. – 1990. – P. I-2041.

<sup>3</sup> *Право Європейського Союзу* [Текст] : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – С. 254–255.

<sup>4</sup> Case 65/93, *European Parliament v Council of the European Union* [Text] // European Court Reports. – 1995. – P. 643.



висновку Парламенту. Суд у своєму рішенні зазначив, що прерогативи одного інституту (у даному випадку Парламенту) не повинні перешкоджати виконанню функцій іншими інститутами, а також досягненню цілей ЄС<sup>1</sup>.

У цілому слід зазначити, що аналіз практики Суду ЄС дозволяє дійти висновку, що принцип інституційного балансу полягає передусім у посиленні позицій Європейського Парламенту, на що, зокрема, вказує Генеральний адвокат Л. А. Гілхайд: «Інституційний баланс відіграє значну роль у рішеннях Суду ЄС. Він встановлює прямий зв'язок між прерогативами Парламенту і демократичними принципами»<sup>2</sup>.

7. У 1999 р. набув чинності Амстердамський договір, що став першим великим ревізійним договором. Цей договір збільшив кількість напрямів європейської політики, в яких бере участь Європейський Парламент: якщо раніше його повноваження поширювалися на п'ятнадцять напрямів, то після набуття чинності Амстердамським договором – на тридцять вісім. Крім того, він суттєво розширив правові підстави застосування процедури співпадаючого спільного рішення та забезпечив юридичну обов'язковість рішення Європейського Парламенту щодо майбутнього нормативно-правового акта.

8. Згідно з Лісабонським договором Європейський Парламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЕС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу, що здійснюється у межах інституційного трикутника – Європейська Комісія – Рада – Європейський Парламент. На сьогодні Європейський Парламент несе рівну з Радою відповідальність за якість законодавства. Нова роль Парламенту базується на розширеній процедурі співпадаючого рішення (зараз це загальна законодавча процедура, на основі якої приймається більшість законодавчих актів Союзу (статті 289 і 294 ДФЄС)), завдяки чому досягається одна із цілей Лісабонських реформ – наближення законодавчого процесу до загальноприйнятих демократичних стандартів. Крім того, Європейський Парламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Європейською комісією (ці повноваження роблять Європейський Парламент більш схожим на національні законодавчі органи). Крім того, у Парламенту зросли повноваження щодо впливу на структуру та зміст бю-

<sup>1</sup> Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health [Text] // European Court Reports. – 2002. – P. I-11453.

<sup>2</sup> Там само.

джету ЄС (скасовано поділ витрат на обов'язкові і не обов'язкові). І останнє – зазнала змін структура і організація самого Парламенту. Сьогодні статус Європейського Парламенту, його склад, порядок організації та формування (вибори) регулюються у статтях 14 Договору про ЄС, 223–234 Договору про функціонування ЄС, які деталізуються у Регламенті Парламенту та щорічній Програмі його діяльності. На ообливу увагу заслуговує Регламент. У Регламенті досить повно і детально регулюються основні положення, які стосуються правового статусу та порядку функціонування Парламенту, його повноважень та порядку їх здійснення, а також регламентуються відносини з іншими інститутами та органами ЄС і національними парламентами держав-членів. Рішення з питань фінансового забезпечення депутатів приймаються Радою на основі принципу однакості. Регламент – це досить великий за обсягом документ, який нараховує понад 250 сторінок і містить 10 додатків. Слід зазначити, що проект Регламенту розробляється Європейським Парламентом, але затверджується Радою, яка виносить рішення кваліфікованою більшістю голосів після отримання висновку Комісії. Це ще раз переконливо доводить, що Європейський Парламент все ще не слід вважати аналогом національного парламенту, який самостійно приймає свій внутрішній регламент.

Слід зазначити, що наведена періодизація і система чинників, що обумовлювали поетапні зміни правового статусу Європейського Парламенту, безумовно становить інтерес, оскільки вона доводить справедливості висновку С. Нінатті, яка назвала процес еволюції повноважень Парламенту і їх закріплення в установчих договорах та судовій практиці «парламентаризацією» інституційного балансу<sup>1</sup>. Разом з тим вказану періодизацію важко назвати досконалою, оскільки вона не враховує, наприклад, інші наведені нами фактори і події, що також впливали на розширення повноважень, а відтак і посилення ролі Парламенту як до 1970 р., так і пізніше.

З часу свого заснування Європейський Парламент вважався досить неефективною інституцією Європейських співтовариств. Значною мірою це пояснювалось порядком формування Європейського Парламенту (призначення депутатів національними парламентами). Його авторитет почав зростати після того, як у 1979 р. його депутати стали

---

<sup>1</sup> 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 [Text] / S. Ninatti // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – Vol. 10. – P. 40.

обиратися безпосередньо населенням держав-членів<sup>1</sup>, що дало підстави характеризувати його як найбільш демократичний інститут ЄС. Попри таке визнання слід зазначити, що зміна порядку формування Європейського Парламенту автоматично не позначилася на його авторитеті серед пересічних громадян<sup>2</sup>. Так, М. Ю. Кавешников зазначає, що перші вибори до Парламенту експерти охарактеризували як другорядні і «національні»: як «національні» вони характеризувалися через те, що мотивація виборців визначалася факторами не загальноєвропейського, а внутрішньодержавного характеру; як другорядні<sup>3</sup> вони сприймалися тому, що виборці були переконані, що їх результати не вплинуть ані на політику держави, ані на вирішення проблем, які безпосередньо зачіпають їх інтереси. Крім того, зміна порядку формування Парламенту призвела до непередбачуваних негативних наслідків: депутатами Парламенту стали переважно «другорядні» політики, крім того, певним чином були зруйновані зв'язки між Європейським і національними парламентами<sup>4</sup>.

Договір про Європейський Союз<sup>5</sup> (ст. 14) визначає, що у Європейському Парламенті депутати представляють не окремі держави-члени, а усіх громадян Союзу<sup>6</sup>, внаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців, не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті й переконань. Їх кількість становить 750 депутатів та Голова. Представ-

<sup>1</sup> 1–2 грудня 1975 р. на засіданні Європейської ради в Римі було досягнуто домовленості про проведення прямих виборів до Асамблеї на основі застосування загального виборчого права (рішення Ради № 76/787, яке було ухвалене у 1976 р.).

<sup>2</sup> Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – С. 137.

<sup>3</sup> Оцінка виборів до Європейського Парламенту як другорядних робилася на підставі трьох критеріїв: низька явка виборців; частка голосів, відданих за малі партії; значна частка голосів, що були віддані за опозиційні партії.

<sup>4</sup> В європейській пресі того часу зазначалося, що доки немає прямих виборів і демократичної парламентської основи Європейські співтовариства залишаються цвинтарем для політиків, що втратили зв'язок зі своїми партіями (Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – С. 137). Див. також: Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 42.

<sup>5</sup> Аналогічні положення містилися у ст. 190 Договору про Європейське співтовариство.

<sup>6</sup> Загальне визначення кола осіб, що беруть участь у голосуванні і наділені правом обирати і бути обраними в Європейський Парламент, співвідноситься таким чином із інститутом громадянства ЄС. Депутати Європейського Парламенту де-юре є «народними представниками», але не однієї, а всіх держав, що утворюють Європейський Союз.

ництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше 96 місць. Членів Європейського Парламенту обирають строком на п'ять років на засадах прямого загального виборчого права шляхом вільного таємного голосування. Правом обирати і бути обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їх проживання на території Європейського Союзу. Порядок здійснення права обирати і бути обраним встановлюється Радою, що приймає рішення одностайно за пропозицією Європейської комісії і за згодою Європейського Парламенту. Крім Договору про Європейський Союз порядок формування Парламенту закріплений у спеціальному джерелі первинного права ЄС – Акті про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р.<sup>1</sup> Цей документ, як і установчі договори, належить до первинних джерел права, оскільки для набуття чинності він пройшов процедуру ратифікації у державах-членах.

Слід зазначити, що Акт містив у собі більшість ключових положень проекту Конвенції 1960 р. Одна з небагатьох принципових особливостей полягала в тому, що Акт, як і Конвенція, дозволяв поєднання загальноєвропейського і національного мандату, але на відміну від останньої він не передбачав припинення європейського мандату у разі припинення дії національного мандату. Порівняння двох документів дозволяє дійти висновку, що підходи до вирішення питання про проведення загальних прямих виборів до Європейського Парламенту, розроблені в 1960 р. і викладені в проекті Конвенції, були цілком обґрунтованими і виваженими і відповідали потребам європейської інтеграції, а отже, причина їх відхилення полягала не в їх невідповідності потребам інтеграції, а у неготовності національних урядів вдатися до реального її поглиблення, а значить, і посилення легітимності наднаціонального об'єднання. Інший висновок, який можна зробити з цієї ситуації, полягає в тому, що інтеграційний процес до тих пір, доки буде розвиватися, вимагатиме дедалі більшого посилення проявів наднаціональності в усіх без винятку сферах. Цей процес можна загальмувати, як це мало місце у випадку з виборами до Європейського Парламенту, але зрештою необхідні кроки у відповідному напрямі з часом все одно будуть зроблені.

---

<sup>1</sup> Decision of the representatives of the Member States meeting in the Council of 20 September 1976 relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (76/787/ECSC, EEC, Euratom) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 08.10.1976. – № L 278. – P. 1.

Одним із надзвичайно дискусійних є питання правового регулювання порядку проведення виборів до Європейського Парламенту. Спроби запровадити однакову виборчу процедуру здійснювалися неодноразово, починаючи з 1976 р., однак вони не увінчалися успіхом. Чинні установчі договори передбачають у перспективі запровадження однакового порядку (процедури) проведення виборів, а поки що дотримання загальних принципів обрання депутатів у державах-членах<sup>1</sup>. До того ж часу, поки єдина процедура виборів у Європейський Парламент не запроваджена, організація і проведення голосування регулюється кожною державою-членом відповідно до національного виборчого законодавства<sup>2</sup>.

Правові акти ЄС проголошують загальне виборче право<sup>3</sup>, проте не розкривають змісту цього принципу, оскільки в усіх державах-членах діють єдині конституційні норми, що закріплюють рівне і загальне виборче право для громадян, що досягли вісімнадцятирічного віку.

В усіх країнах ЄС, окрім Великої Британії, депутати Європейського Парламенту обираються за пропорційною системою, хоча і в різних її варіантах (списочна або система голосу, що передається). Таке правило було закріплено в 2002 р. в результаті реформи Акта 1976 р. Акт надає державам-членам можливість самостійно визначати виборчі округи, не порушуючи при цьому пропорційний характер системи, визначати мінімальний поріг для отримання місць, встановлювати верхню межу витрат кандидатів у депутати, він визначив гарантії діяльності депутатів Європейського Парламенту, зафіксував перелік посад, зайняття яких несумісне з депутатським мандатом<sup>4</sup>, а також

<sup>1</sup> Більш детально див.: Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – С. 149–151.

<sup>2</sup> Більш детально аналіз особливостей національного законодавства, що регулює проведення виборів до Європейського Парламенту, див.: Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – С. 143–152.

<sup>3</sup> Вказаний принцип закріплено в ч. 3 ст. 1 Акта про вибори депутатів Європейського Парламенту.

<sup>4</sup> Депутатами Європейського Парламенту не можуть бути: члени уряду держави-члена; члени Комісії; судді, генеральні адвокати, секретар Суду ЄС або Суду першої інстанції; члени Ради директорів Європейського центрального банку; члени Аудиторської палати ЄС; Омбудсмен ЄС; члени Економічного і Соціального комітету; члени комітетів чи інших органів, створених для управління фондами ЄС; члени ради директорів, Управляючого комітету або апарату Європейського інвестиційного банку; посадові особи або службовці інститутів ЄС або спеціалізованих органів, створених при них, або Європейського центрального банку.

встановив єдиний для всіх держав-членів період голосування<sup>1</sup>. Слід зазначити, що Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу не передбачають можливості дострокового розпуску Європейського Парламенту, хоча такі пропозиції і вносилися ще під час розробки проекту Ніщцького договору.

На підставі аналізу організації виборів до Європейського Парламенту Делойї та Брутер роблять висновок про те, що вони є унікальними, оскільки відбуваються на транснаціональному рівні, а правові норми, якими вони регулюються, мають «подвійний» характер (тобто використовуються як норми національного права, так і права ЄС)<sup>2</sup>.

Незважаючи на демократичну процедуру формування, представницький характер Європейського Парламенту у багатьох західних авторів викликає певний скепсис. Хоча вже перші загальні прямі вибори до Європейського Парламенту були названі «кінцевою лабораторією реалізації нового інституту громадянства Європейського Союзу»<sup>3</sup>, водночас ставилося питання, а чи дійсно це останній крок (або ж вершина) у можливості реалізації громадянами ЄС свого права на представництво. Делойї та Брутер з цього приводу зазначають: «Здається очевидним, що до сих пір чогось бракує у сфері громадянства ЄС». Вони також вказують на цікавий парадокс відносно представницької ролі Європейського Парламенту. За загальним правилом, інституційний орган може виступати представником у політичному сенсі лише тоді, коли певна спільнота зі своїми політичними інтересами вже сформувалася. У випадку з Європейським Парламентом така послідовність була порушена. Адже з самого початку європейські держави об'єднувалися в Європейські співтовариства заради реалізації спільного економічного інтересу, тоді як ідея створення Європейського політичного співтовариства, як вже зазначалося, зазнала поразки. Європейський Союз хоча і позиціонує себе як політична організація, проте його серцевину становить саме економічна інтеграція. У результаті політичні інтереси держав-членів і різноманітних груп усередині

---

<sup>1</sup> Вибори до Європейського Парламенту у всіх державах-членах відбуваються одночасно у травні, хоча і не в один день – протягом одного тижня з четверга до неділі, після чого всюди починається підрахунок голосів (Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. Ж. Степанян. – М., 2008. – С. 11, 23).

<sup>2</sup> Deloye, Y. Encyklopedia of European Elections [Text] / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – P. XIII.

<sup>3</sup> Там само.

них можуть суттєво відрізнитися<sup>1</sup>. Це й не дивно, якщо взяти до уваги, що протягом шістдесяти років ані очільники ЄС, ані національні уряди як першочергове завдання інтеграційного процесу так і не спромоглися визнати формування європейської політичної ідентичності.

Для з'ясування характеру представництва в Європейському Парламенті доцільно вказати на таке: 736 депутатів представляють майже 500 млн громадян з 27 держав – членів ЄС (національний критерій представництва). У Парламенті представлені 164 національні політичні партії, 8 політичних груп<sup>2</sup> (охоплюють також категорію незалежних депутатів) та 20 парламентських комітетів<sup>3</sup> (критерій партійної приналежності)<sup>4</sup>. Ще один критерій представництва – регіональний. З цієї точки зору можна умовно розділити представництво малих регіонів та великих, північних та південних тощо. При цьому слід наголосити на тому, що регіони не протиставляються урядам або самим депутатам<sup>5</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок, що в межах Європейського Парламенту існує два основних типи представництва – описове (дискриптивне) та політичне. З точки зору описового представництва – Європейський Парламент відображає структуру населення Європейського Союзу<sup>6</sup>. Йдеться передусім про національну приналежність,

<sup>1</sup> Deloye, Y. Encyklopedia of European Elections [Text] / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 520 p.

<sup>2</sup> Маастрихтський договір містив ст. 191, яка допускала формування в Європейському Парламенті політичних груп (фракцій), що створюються не на основі національної чи національно-територіальної приналежності, а на основі спільних політичних інтересів. Політичні групи, що створюються на європейському рівні, є важливим фактором інтеграції всередині Союзу. Порядок формування парламентських політичних груп визначається ст. 29 Внутрішнього регламенту, яка встановлює пряму залежність отримання статусу політичної групи від її транснаціонального характеру. Чим більша кількість країн представлена в політичній групі, тим нижчий чисельний поріг, необхідний для її створення.

<sup>3</sup> Комітети відіграють важливу роль у роботі Європейського Парламенту. Вони створюються на постійній або тимчасовій основі і можуть мати загальний чи спеціалізований характер. Члени комітетів обираються на вимогу політичних груп та пропорційно до їх чисельності, водночас до уваги беруться фактори географічного поділу.

<sup>4</sup> Поділ депутатів Європейського Парламенту здійснюється відповідно до того, як партії ставляться до економічних питань. Щодо ставлення партій до питань європейської інтеграції, то такий поділ здається досить незначним.

<sup>5</sup> Sakowicz, M. Rola regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na przykładzie polityki spójności [Text] / M. Sakowicz, M. Borysiuk, M. Klimowicz, A. Kłapeć, P. Ksenyycz & B. Kumor // Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki / Redakcja naukowa A. Nowak-Far. – Warszawa : K.S.A.P., 2008. – S. 57–84.

<sup>6</sup> Farrell, D. M. Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation [Електронний ресурс] / D. M. Farrell & R. Scully. – Oxford Scholarship Online, 2007. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PL&id=66>.

соціальну структуру суспільства тощо. Тобто представництво у Парламенті відображає і відповідає тому, що існує у суспільстві.

Політичне представництво в Європейському Парламенті пов'язане передусім із різноманіттям політичних партій та груп, що представлені у ньому. На думку Дж. Томассена, основні риси, яким повинні відповідати європейські політичні партії, щоб ефективно діяти в межах ЄС, – це конкурентоспроможність і внутрішня згуртованість<sup>1</sup>. Вони повинні надавати пріоритет загальноєвропейським, а не національним проблемам. Томассен робить висновок, що сьогодні поділ між депутатами Парламенту здійснюється передусім за соціальним і релігійним критеріями, тоді як погляди щодо європейських питань, під якими він розуміє принаймні три головні теми – «баланс між національним суверенітетом та європейською інтеграцією, поділ влади між інституціями ЄС та основні політичні питання, які обговорюються на європейському рівні», не мають важливого значення для його структуризації<sup>2</sup>.

У своєму дослідженні Дж. Томассен використовує ідею політичного представництва, сформульовану Лютбергом. На думку останнього, «політика, яку проводить уряд, повинна одночасно відображати уподобання керованих і, бажано, громадський інтерес»<sup>3</sup>. У цьому зв'язку стосовно Європейського Парламенту постає питання – чи є достатнім ступінь об'єднання громадян ЄС для того, щоб вони могли визначати свої громадські інтереси на європейському рівні. Вочевидь, взагалі, а особливо після приєднання нових держав-членів, має минути чимало часу для того, щоб цінності, які проголошені спільними для європейців і навколо яких відбувається об'єднавчий процес, дійсно отримали реальне втілення. Процесу усвідомлення громадянами ЄС своєї політичної єдності заважає чимало факторів, але на сучасному етапі розвитку інтеграції передусім економічна криза, яка провокує почуття національного егоїзму, руйнуючи європейську солідарність.

Серед проблем, які стосуються політичного представництва в Європейському Парламенті, слід вказати на брак змагальності між політичними партіями щодо пошуку шляхів вирішення загальноєвропейських питань та відсутність узгодженості між групами політичних партій. Політичні групи на європейському рівні демонструють нестій-

<sup>1</sup> Steunenberg, B. The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU [Text] / B. Steunenberg & J. (ed.) Thomassen. – Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2002. – P. 16.

<sup>2</sup> Там само. – P. 17.

<sup>3</sup> Там само.



кий характер: після кожної наступної виборчої кампанії виникають нові групи, старі змінюють свої назви, абрєвіатури. Таким чином, на рівні ЄС досить складно виробити механізми аналогічні механізмам партійної ідентифікації, що діють на національному рівні, оскільки важко провести межу між різними політичними групами. Ще однією проблемою, що стосується політичного представництва на загальноєвропейському рівні, є те, що під час виборів громадяни ЄС віддають свої голоси, керуючись не своїми політичними вподобаннями, як це має місце під час національних парламентських виборів. Одна з причин – відсутність чіткого розуміння політики партії на європейському рівні.

Наднаціональний характер Європейського Парламенту породжує питання: кого і що представляють його депутати. Представницький характер Парламенту передбачає наділення євродепутатів вільним мандатом, внаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців (оскільки повинні представляти всі народи ЄС, а не свій виборчий округ), не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті та переконань. Однак, враховуючи, що національні інтереси часто превалюють над загальноєвропейськими, досить очевидною виглядає відповідь – депутати представлять своїх прямих виборців у межах лише одного контексту – національного. Як вказує Дж. Слапен і С. Прокш, національний аспект (ознака) чітко простежується у парламентській діяльності<sup>1</sup>. Це підтверджують дослідження Фарелла і Скаллі, які виявили, що найбільш важливими групами, до яких звертаються і на які орієнтуються депутати Європейського Парламенту, є «громадяни своїх держав-членів» або ж «громадяни мого регіону». У той час як категорія «народи Європейського Союзу» має найнижчий рейтинг<sup>2</sup>. Дж. Слапен і С. Прокш також зазначають, що депутати Європейського Парламенту насправді є представниками двох основних груп – своїх національних партій та політичних груп у самому Європейському Парламенті. Крім того, вони вказують ще на дві групи, від яких залежать парламентарі, – це виборці, тобто ті, хто голосує за майбутніх депутатів, та громадяни ЄС у цілому<sup>3</sup>. Власне назва-

<sup>1</sup> Slapin, J. B. Look who's talking: Parliamentary Debate in the European Union [Text] / J. B. Slapin & S. O. Proksch // European Union Politics. – 2010. – Vol. 11. – № 3. – P. 353.

<sup>2</sup> Farrell, D. M. Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation [Електронний ресурс] / D. M. Farrell & R. Scully. – Oxford Scholarship Online, 2007. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PL&id=66>.

<sup>3</sup> Slapin, J. B. Look who's talking: Parliamentary Debate in the European Union [Text] / J. B. Slapin & S. O. Proksch // European Union Politics. – 2010. – Vol. 11. – № 3. – P. 334.

ні групи можуть здійснювати контроль над парламентарями, який може бути прямим (національні політичні партії та партійні групи) і непрямим (виборці, що віддають свої голоси). Оскільки саме політична партія вирішує, хто потрапить до її списку на виборах до Європейського Парламенту, то поява однієї і тієї ж особи у списку партії на наступних виборах може розглядатися як певна «винагорода» за успішну попередню діяльність цієї особи як депутата Європейського Парламенту. Отже, прямий вплив виборців власне є лише наслідком прямого вибору, який робить партія. Тому для депутатів надзвичайно важлива демонстрація не лише політичної активності, але й вирішення питання, кого саме вони представляють і чому. Таким чином для Європейського Парламенту, який розглядається за установчими договорами як інститут представництва інтересів громадян ЄС, залишається відкритим питання – чи дійсно цей інститут ЄС готовий представляти і відстоювати політичні інтереси громадян Союзу і чи готові депутати Європейського Парламенту повністю відкинути свої національні інтереси та сфокусувати свою увагу на європейській перспективі заради громадян Союзу? Водночас європейці можуть сподіватися на достатнє представництво, лише якщо будуть усвідомлювати себе як єдину спільноту, на що сьогодні сподіватися не випадає. Сучасна фінансова криза наочно довела, що народи Європи надзвичайно далекі від формування європейської ідентичності.

Критичний розгляд представницьких повноважень Європейського Парламенту передбачає аналіз його повноважень у сфері законодавства, бюджетній сфері та контрольних повноваженнях. Слід погодитися із думкою В. І. Муравйова, який стверджує, що сьогодні Європейський Парламент, який формально очолює систему інститутів ЄС, ще не став справжнім парламентом<sup>1</sup>, оскільки попри постійне розширення його повноваження у законодавчій сфері залишаються обмеженими<sup>2</sup>. Обмеженими залишаються також контрольні та бюджетні повноваження. Та незважаючи на це, саме Європейський Парламент є інституцією, що має найбільший потенціал щодо їх розширення.

Перш ніж проаналізувати законодавчі повноваження Європейського Парламенту, необхідно зазначити, що законодавчий процес у межах

---

<sup>1</sup> Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 127.

<sup>2</sup> Як зазначає Сандро Гоці, «Європейський Парламент – установа, яка, напевно, найбільше змінилася у ході інтеграції, якщо говорити про демократизацію політичної системи Союзу» (Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] : пер. з італ. / С. Гоці. – К. : К.І.С., 2003. – С. 61).

ЄС – це сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття певними інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру<sup>1</sup>. Лісабонський договір досить чітко регламентує ці процедури (статті 288–299 ДФЄС). Як уже неодноразово вказувалося, на наднаціональному рівні в ЄС законодавчі повноваження реалізуються через систему трьох інститутів: Європейська комісія – Рада – Європейський Парламент<sup>2</sup>, роль останнього у цьому трикутнику відповідно до Лісабонського договору значно посилилася<sup>3</sup>. Хоча, без сумніву, Рада не втрачає своєї ключової позиції у законодавчому процесі. Це повною мірою стосується і Комісії, яка продовжує залишатися головним ініціатором прийняття законодавчих актів ЄС. Зміни, внесені Лісабонським договором, торкнулися не стільки перебігу законодавчої процедури (процедура спільного ухвалення рішення, яка існувала раніше, зараз називається загальнозаконодавчою процедурою<sup>4</sup>), скільки розширення кількості сфер, у яких рішення або постанови ухвалюються Європейським Парламентом і Радою разом за пропозицією Комісії (ст. 294 ДФЄС)<sup>5</sup>. Передбачається, що відповідно до загальної законодавчої процедури буде ухвалюватися 90 % законодавчих актів ЄС. Решта актів ухвалюватиметься в рамках спеціальної законодавчої процедури, яка є іншою формою співпраці Європейського Парламенту і Ради. Згідно з ч. 2 ст. 289 ДФЄС ухвалення регламентів, директив або рішень, яке здійснюється або Європейським Парламентом за участю Ради, або Радою за участю Європейського Парламенту, є спеціальною законодавчою процедурою. Існуючі нині загальна та спеціальна законодавчі процедури замінили собою

<sup>1</sup> Законодавчі процедури використовуються для прийняття як загальнообов'язкових актів (наприклад, регламентів), так і для актів індивідуального (директива, рішення) та рекомендаційного характеру (рішення, рекомендація).

<sup>2</sup> При цьому не слід забувати і про певну роль Суду ЄС (а він виступає як наднаціональний орган) у законодавчому процесі (наприклад, право анулювати нормативно-правовий акт, прийнятий інститутами Європейського Союзу, у випадку порушення ними процедури прийняття, тощо).

<sup>3</sup> Відповідно до Лісабонського договору нині законодавчі повноваження є головною, центральною функцією Європейського Парламенту. Про це зокрема свідчить ст. 14 ДЄС: «Європейський Парламент разом з Радою виконує законодавчу та бюджетну функції».

<sup>4</sup> Незмінними залишилися власне і правила, за якими ця процедура здійснюється.

<sup>5</sup> Найбільш значущими і складними сферами, на які поширюється процедура спільного прийняття рішень (загальна законодавча процедура), – є сільське господарство, рибальство, спільна торговельна політика, поліція і кримінальна юстиція. Щоправда, в останніх двох існують, як і раніше, окремі винятки щодо можливості застосування загальної законодавчої процедури.

закріплені у Маастрихтському договорі процедури консультацій, співробітництва, спільного прийняття рішень та процедуру згоди. Це не означає, що окремі форми участі Європейського Парламенту повністю зникають. Навпаки, вони охоплюються тими процедурами, що передбачені установчими договорами у новій редакції. Так, у сфері зовнішніх зносин (про повноваження Європейського Парламенту в цій сфері йтиметься далі) за Лісабонським договором Європейський Парламент отримав право надавати згоду на переважну більшість міжнародних договорів, що укладаються Союзом. Зокрема, ст. 218 ДФЄС вказує, що Європейський Парламент дає згоду на укладення міжнародних угод, які стосуються тих сфер, у яких внутрішні засоби регулювання (внутрішні нормативні акти) ухвалюються шляхом використання звичайної законодавчої процедури. Тому кількість таких угод збільшиться порівняно з до-Лісабонським періодом. Одним із перших прикладів використання Європейським Парламентом цього права стала Резолюція (Рішення) Європейського Парламенту від 11 лютого 2010 р., за якою він відмовився дати згоду на угоду між ЄС і США про передачу фінансових даних через обмін повідомленнями (так звані SWIFT угоди). Згода на такі угоди була необхідною, оскільки вони охоплювали ті питання, які на внутрішньому рівні в ЄС вимагають використання загальної законодавчої процедури (зокрема, захист даних і співробітництво у сфері кримінального правосуддя). До того ж відмова була зумовлена в основному турботою про захист персональних даних європейських громадян.

Крім розширення кола питань, прийняття рішень з яких обов'язково передбачає отримання згоди Європейського Парламенту, Лісабонська угода, без сумніву, посилила демократичність процесу прийняття рішень в ЄС. Підвищення ролі Європейського Парламенту в процесі прийняття рішень робить цю інституцію настільки важливою, що її внутрішня діяльність та відносини з іншими інститутами повинні бути максимально відкритими і такими, що можуть бути предметом громадського обговорення. Тому питання реалізації загальної законодавчої процедури зберігає свою актуальність, особливо щодо порядку досягнення згоди між інституціями ЄС та часу, який для цього може вимагатися<sup>1</sup>. Однак необхідно зазначити, що загальна законодавча проце-

---

<sup>1</sup> Стаття 294 ДФЄС передбачає доволі складну процедуру узгодження тексту майбутнього нормативно-правового акта (три читання, можливість передачі проекту у Погоджувальний комітет тощо).

дура хоча й ефективна з точки зору її реалізації (вона характеризується чіткістю нормативного регулювання досягнення компромісу між інститутами ЄС, зокрема шляхом проведення неформальних зустрічей представників Ради і Європейського Парламенту), та одночасно, на жаль, вона не дає можливості проводити громадські дискусії про зміст законодавства. Тому якщо метою Європейського Парламенту є встановлення тісного зв'язку з тими, кого він представляє (громадянами ЄС), то він все ж таки повинен спробувати переорієнтуватися з неформальних зустрічей із представниками Комісії та Ради (які звичайно є необхідними для досягнення однаковості щодо змісту майбутнього нормативно-правового акта) на більшу відкритість своєї роботи у тих випадках, коли на порядку денному стоять важливі і спірні питання. Це, зокрема, стосується тих випадків, коли Європейський Парламент бере участь у підготовці законодавчого акта, який може становити безпосередній інтерес для громадян ЄС. У цьому разі представницький орган повинен зосередити увагу і спрямувати необхідні зусилля на проведення більш відкритих дискусій у комітетах та на пленарному засіданні і намагатися якомога менше використовувати невеликі групи у рамках неформальних зустрічей з метою досягнення компромісу, навіть якщо це і значно уповільнить законодавчий процес. Це сприятиме підвищенню уваги засобів масової інформації до європейських дебатів та покращенню законодавчої активності Європейського Парламенту. Цілком очевидно, що готовність Європейського Парламенту та політичних груп, які є в його складі, перенести політичні розбіжності у «відкриту площину», а також готовність розвивати послідовні законодавчі ініціативи, які є не просто реакцією на ініціативи Європейської комісії, свідчать про бажання Парламенту керуватися своїми власними уподобаннями та спиратися передусім на свої думки, які стосуються майбутнього законодавчого акта.

Порівняно із Маастрихтським договором значно посилилася роль Європейського Парламенту у бюджетній, фінансовій сфері. Взагалі закріплення за Європейським Парламентом значних бюджетних повноважень є додатковим свідченням «схожості» цього органу із національними парламентами. Одночасно існування автономного<sup>1</sup>, майже неза-

---

<sup>1</sup> На відміну від більшості міжнародних організацій, бюджет Європейського Союзу фінансується із власних ресурсів. Стаття 311 ДФЕС встановлює: «Союз забезпечує себе засобами, необхідними для досягнення цілей та виконання своєї політики. Без шкоди іншим надходженням бюджет повністю фінансується із власних ресурсів».

лежного від держав – членів ЄС бюджету говорить про наявність «державницьких» рис у правовій природі Союзу.

Бюджетний процес сьогодні характеризується високим рівнем співпраці у формі тріалогів (між Європейською комісією, Радою та Європейським Парламентом) та засідань узгоджувальних комітетів, що було юридично закріплено Міжінституційною угодою 1999 р.<sup>1</sup> Відповідно до ст. 314 ДФЄС річний бюджет Союзу встановлюється Європейським Парламентом та Радою, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Хоча проект бюджету ЄС готує Європейська комісія, Європейський Парламент має право його змінювати<sup>2</sup>. У відповідності до реформ, запроваджених Лісабонським договором, Парламенту належить останнє слово у прийнятті (або відхиленні) бюджету (ст. 314 ДФЄС). Якщо Європейський Парламент відхиляє бюджет, процедура прийняття останнього починається спочатку.

Європейський Парламент одночасно залучений і до процесу прийняття актів, що стосуються системи власних ресурсів. Як зазначено у ст. 311, після проведення консультацій з Європейським Парламентом і одноставно з ним Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу, а також щодо заходів з їх реалізації. Так само Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що встановлює багаторічну фінансову програму. Рада діє одноставно після отримання згоди Європейського Парламенту, яка надається більшістю складу його членів.

Стаття 322 ДФЄС передбачає обов'язкову участь Європейського Парламенту (загальна законодавча процедура) у прийнятті регламентів щодо фінансових правил, які визначають, зокрема, процедуру, що ухвалюється для формування та виконання бюджету, представлення та проведення аудиту звітності, а також правил, що передбачають перевірку відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, зокрема уповноважених розпорядників та бухгалтерів. Європейський Парламент бере участь у визначенні методів та процедури, за допомогою яких надходження до бюджету, передбачені положеннями, що стосуються

---

<sup>1</sup> Smith, J. Europe's elected Parliament [Text] / J. Smith. – Sheffield, 1999. – P. 267.

<sup>2</sup> Раніше Європейський Парламент мав виключне право визначати і підвищувати необов'язкові видатки в певних межах та не мав такого права стосовно обов'язкових видатків у бюджеті ЄС. Як тільки Рада ЄС затверджувала після другого читання доповнення до статей обов'язкових витрат, їх розмір вважався встановленим і не міг бути зміненим під час другого читання в Парламенті.

власних ресурсів Союзу, надаються у розпорядження Комісії, та заходів, яких слід вжити для задоволення потреб у коштах, якщо такі є.

Європейський Парламент не лише бере участь у розробці проекту бюджету ЄС та в його прийнятті, але й разом із Радою контролює виконання кошторису. Так, Комісія щороку подає Європейському Парламенту та Раді звітність про виконання бюджету попереднього фінансового року. Комісія також направляє Європейському Парламенту та Раді баланс активів та пасивів Союзу та подає їм оціночний звіт про фінанси Союзу, що ґрунтується на досягнутих результатах, зокрема стосовно вказівок, наданих Європейським Парламентом та Радою. Отже, бюджетні повноваження Європейського Парламенту дають йому можливість впливати на всю політику ЄС.

Ще один вид повноважень, що наближає статус Європейського Парламенту до національних парламентів і забезпечує баланс влади в інтеграційному утворенні, – це контрольні повноваження. Загалом парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади є однією з найважливіших функцій та невід’ємною характеристикою будь-якої демократичної організації публічної влади. Для забезпечення демократизму та відкритості в процесі прийняття рішень ЄС повноваження Парламенту щодо здійснення перевірки діяльності органів та інститутів спочатку Співтовариств, а згодом Європейського Союзу постійно розширювалися<sup>1</sup>.

Серед контрольних повноважень Європейського Парламенту найбільш вагомим є право на оголошення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Європейського Парламенту. У разі якщо вотум недовіри підтримує подвійна більшість (дві третини поданих голосів, яка представляє більшість членів Парламенту), усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Союзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європейський Парламент ніяк не впливав на призначення членів Комісії, яке здійснювалось урядами держав-членів. Отже, не існувало важелів, які б спонукали новий склад Комісії брати до уваги бажання Європейського Парламенту. Однак 3 січня 1995 р. було запро-

<sup>1</sup> Спочатку наглядові повноваження зводилися до права отримувати й обговорювати річний звіт, розглядати усні та письмові парламентські запити та відправляти Комісію у відставку. Поступово контрольні повноваження Парламенту збільшувалися за рахунок повноважень щодо призначення та підзвітності посадових осіб ЄС, обговорення та надання висновків, створення слідчих комісій.

ваджено нову процедуру визначення складу Комісії, у межах якої Парламент отримав повноваження по затвердженню її членів. І хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще характеризуються недостатньою повнотою, оскільки Парламент не може висловити недовіру окремому члену Комісії і відправити його у відставку, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблено перший крок – Парламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 17 ДЄС)<sup>1</sup>.

Для здійснення своїх контрольних повноважень щодо Комісії Європейський Парламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені депутатами. Крім того, Парламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЄС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Європейським Парламентом.

Контроль Європейського Парламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є значно вужчим. Так, Європейська рада та Рада самі визначають процедури, відповідно до яких вони будуть заслуховуватися Європейським Парламентом (ст. 230 ДФЄС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Парламенту. Починаючи з 1960 р., відповідно до практики, яка склалася, голова Ради робить перед Європейським Парламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув. Щодо Європейської ради, то вона зобов'язана інформувати Європейський Парламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

До речі, положення про звіти органів та інститутів ЄС перед Європейським Парламентом, що були передбачені в Договорі про ЄС, отримали подальший розвиток завдяки практиці<sup>2</sup>. Так, Європейська рада подає письмовий річний звіт «Про розвиток Європейського Союзу»; Рада ЄС надсилає щорічне Повідомлення про зовнішню політику та річний звіт про права людини; Рахункова палата зобов'язана подавати річний звіт наприкінці фінансового року для виконання по-

---

<sup>1</sup> Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – С. 137–142.

<sup>2</sup> Weidenfeld, W. Europa von A bis Z [Text] / W. Weidenfeld, W. Wessels. – Bonn : Europa Union Verlag GmbH, 2000. – P. 340.



вноважень щодо контролю за виконанням бюджету ЄС відповідно до ст. 287 ДФЄС; Президент ЄЦБ направляє річний звіт до Парламенту відповідно до п. 3 ст. 284 Договору про ЄС.

Для здійснення контрольної функції Європейський Парламент наділений повноваженнями проводити розслідування. Так, на вимогу чверті його членів він може створити тимчасову слідчу комісію для того, щоб, не перешкоджаючи реалізації повноважень інших компетентних інститутів та органів, перевірити, чи мав місце факт правопорушення або порушення порядку управління під час застосування права ЄС (за винятком, коли такі факти є предметом судового розгляду, і доти, доки не завершилася судова процедура, ст. 226 ДФЄС). Отже слідчі комісії, створення яких дає змогу виявити нові факти та привернути увагу громадськості до тих чи інших аспектів діяльності органів та інститутів ЄС, є одним із механізмів реалізації контрольної функції Європейського Парламенту. Показово, що порядок здійснення права на розслідування здійснюється Парламентом за власною ініціативою згідно з регламентом, який приймається відповідно до спеціальної законодавчої процедури після схвалення Радою і Комісією (ч. 3 ст. 226 ДФЄС).

Практика створення слідчих комісій Європейського Парламенту знайшла своє відображення ще в Маастрихтському договорі (ст. 193). Вперше слідча комісія Парламенту була створена відразу після виборів 1979 р. для вивчення ситуації із забезпеченням прав жінок в ЄС, яка згодом була перетворена на постійно діючий парламентський комітет. У подальшому було створено деякі інші комісії, зокрема<sup>1</sup>:

– слідча комісія з використання токсичних і небезпечних речовин в ЄС та державах-членах (1983–1984 рр.), яка перевіряла умови зберігання, перевезення та використання цих речовин. Діяльність цієї комісії створила прецедент, коли представники урядів держав-членів брали участь у засіданнях і звітували, не маючи жодних формальних юридичних зобов'язань;

– слідча комісія зі зростання загрози фашизму і расизму в Європі (1984 р.), яку було створено після парламентських виборів, у результаті яких в Європейському Парламенті була сформована група «Європейських правих» на чолі з Ж.-М. Ле Пенем;

– слідча комісія із сільськогосподарських резервів (1986–1987 рр.), діяльність якої сприяла подальшому реформуванню Спільної сільськогосподарської політики;

<sup>1</sup> Delwit, P. A quoi sert le Parlement européen? [Text] / P. Delwit, J.-M. De Waele, P. (dir.) Magnette. – Bruxelles : Etudes européennes, 1999. – P. 156.

– слідча комісія з поводження з ядерними матеріалами (1988 р.), яка розслідувала проблеми перевезення ядерних відходів та внесла пропозиції Європейській комісії для розроблення необхідного законодавства в даній сфері, та ін.

Слід зазначити, що діяльність слідчих комісій може безпосередньо впливати на функціонування інших органів та інститутів ЄС. Так, в одній із рекомендацій Європейського Парламенту було зазначено, що у випадку нерозгляду звіту Слідчої комісії з проблеми коров'ячого сказу питання вотуму довіри Комісії буде винесене на пленарне засідання Парламенту<sup>1</sup>. Отже, практика слідчих комісій демонструє ефективність механізму реалізації Європейським Парламентом контрольної функції та можливість здійснювати перевірку фактів.

Розглядаючи механізми парламентського контролю та розширення впливу громадян ЄС на процес прийняття рішень у Союзі, слід звернути увагу на деякі процедури.

Передусім йдеться про право на подання індивідуальних та колективних петицій, які підлягають обов'язковому розгляду Європейським Парламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань компетенції Союзу<sup>2</sup>. Фізичні та юридичні особи ЄС мають право звернутися до Європейського Парламенту з питань вільного пересування осіб, переміщення товарів, послуг та капіталу; принципу недискримінації з огляду на громадянство; принципу рівноправності чоловіків та жінок; захисту навколишнього середовища; гармонізації податкових систем тощо. Петиція може бути подана в письмовій або електронній формі однією з офіційних мов ЄС чи будь-якою іншою мовою з обов'язковим перекладом. Залежно від предмета петиції Комітет з петицій в Європейському Парламенті може порадишити особі звернутися до органів держав-членів чи інших міжнародних інституцій (наприклад, до Європейського Суду з прав людини)<sup>3</sup>. Зважаючи на обставини справи Комітет з петицій може передати петицію на розгляд пленарної сесії Парламенту або, висловивши офіційну думку, просити Голову Європейського Парламенту передати її на розгляд Комісії чи Ради ЄС.

<sup>1</sup> Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 121.

<sup>2</sup> Право на подання петицій мають громадяни Євросоюзу, громадяни третіх держав, які постійно проживають на території держав – членів ЄС, та юридичні особи, зареєстровані на території ЄС.

<sup>3</sup> Report A5-0429/2001 on European citizens' right of petition: consolidation by amendment of the EC Treaty (2001/2137(INI)).

Ще однією процедурою є запровадження інституту Омбудсмена. Омбудсмен уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина Союзу, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній із держав-членів, щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, крім судових. Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу, про результати такого розслідування (ст. 228 ДФЄС).

Подання скарги виглядає таким чином: спочатку особа, що подає скаргу, має право вимагати, щоб її персональні дані залишалися конфіденційними. Скарга має бути подана протягом двох років з моменту, як особі стали відомі факти, які становлять предмет скарги. Поданню скарги має передувати звернення до відповідних органів та інститутів ЄС, яких вона стосується. Після отримання скарги Омбудсмен може порадити особі, що її подала, звернутися для розгляду до інших органів та інститутів ЄС. Омбудсмен за власною ініціативою чи на основі поданих скарг проводить незалежне розслідування, якщо вважає його виправданим. Органи та інститути ЄС зобов'язані надати Омбудсмену доступ до будь-якої інформації, яку він вважає за потрібну, включаючи документи, які знаходяться в державах-членах. За результатами такого розслідування складається доповідь, що направляється інститутам та органам, яких стосується ця скарга. Останні протягом трьох місяців після отримання доповіді Омбудсмена повинні надати свої зауваження. Після цього підсумкова доповідь направляється Парламенту та іншим зацікавленим інститутам. Особа, яка подала скаргу, інформується про результати проведеного розслідування. Не підлягають розгляду скарги щодо трудових відносин між органами та інститутами ЄС та їх службовцями та посадовими особами, крім випадків, зазначених у ст. 90 (пп. 1, 2) Положення про Європейську публічну службу, та якщо закінчився строк надання відповіді. У цілому діяльність Омбудсмена узагальнюється в підсумковій щорічній доповіді, яка направляється до Європейського Парламенту<sup>1</sup>.

Важливим елементом парламентського контролю ЄС є запити депутатів. Письмові та усні запити, які депутати Парламенту подають на підставі ст. 230 ДФЄС, дають можливість отримати виключну інформацію щодо певних подій або передбачають прийняття певного рішення стосовно Комісії. Якщо спочатку запити подавалися лише до Комі-

<sup>1</sup> Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 112.

сії, то згодом інші органи ЄС також погодилися відповідати на них (наприклад, у 1973 р. Рада погодилася відповідати на парламентські запити). У 1976 р. на Паризькому саміті глави держав та урядів поширили цю практику на сферу спільної зовнішньої політики та політики безпеки, зобов'язавши засідання міністрів закордонних справ держав-членів (згодом формалізовані в Раду ЄС) відповідати на запити Парламенту, що було де-юре закріплено Урочистою Декларацією 1983 р.

Повноваження Європейського Парламенту у сфері здійснення зовнішньої політики чи зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу можна порівнювати з компетенцією національних парламентів у сфері зовнішніх зносин<sup>1</sup>. Установчими договорами передбачені різні форми участі Парламенту у сфері зовнішніх зносин: від консультацій до надання згоди на ті чи інші дії у цій сфері. Так, угоди про створення асоціацій з однією чи більше державами або міжнародними організаціями, угоди про приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, угоди, які при організації процедур співпраці створюють інституційний механізм, угоди, які мають важливі бюджетні наслідки для ЄС, та угоди, що поширюють свою дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна чи спеціальна законодавча процедура, коли вимагається схвалення з боку Парламенту, укладаються після отримання його згоди (ст. 218 ДФЕС).

Європейський Парламент також надає згоду на початок переговорів про прийняття держав до Європейського Союзу або про вихід з нього (статті 49 та 50 ДЕС). Його згода необхідна також для застосування заходів стосовно держав-членів, які допускають суттєві умисні порушення цінностей, на яких заснований Союз (ст. 7 ДЕС).

Європейський Парламент також залучений до проведення спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Він консультує Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки з приводу головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ і СПБО, а також може звертатися з питаннями до Ради та Високого представника чи давати їм рекомендації. Європейський Парламент організовує щорічні дискусії про стан справ у цих сферах (ст. 36 ДЕС).

---

<sup>1</sup> Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 128–129.

Зрештою, розглядаючи статус Європейського Парламенту, необхідно зазначити, що він наділений правом звернення до Суду ЄС стосовно законності актів Союзу (ст. 263 ДФЄС), а також отримання від Суду висновку щодо відповідності проекту міжнародної угоди положенням Договору про ЄС (ч. 1 ст. 218 ДФЄС).

Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Парламент є інститутом, який найбільш еволюціонував у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиною серед інституцій Союзу, легітимність якої забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС, інтереси яких він покликаний відображати і реалізовувати у політиці інтеграційного об'єднання.

## Глава 3

# Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав-членів

Європейська рада як орган Європейського Союзу виник значно пізніше інших інститутів ЄС, зазнавши еволюції свого статусу. Ідея створення Європейської ради виникла в 1974 р. під час проведення зустрічі глав держав і урядів у Парижі<sup>1</sup>. Причина запровадження нового органу крилася в наслідках «Люксембурзького компромісу» (1996): ані Європейська комісія, позиції якої були значно послаблені, ані Рада, діяльність якої мала галузеву спрямованість, а прийняття рішень здійснювалося на основі принципу одноголосності, не могли визначати перспективи розвитку інтеграції і надавати Співтовариствам необхідного спонукального імпульсу до розвитку<sup>2</sup>. Як і будь-які інші фундаментальні інтеграційні ініціативи, ідея створення такого органу була запропонована тандемом керівників Франції (Валері Жискар д'Естенем)

---

<sup>1</sup> Власне кажучи, загальні контури цієї інституції були окреслені у плані «Давінь-йона» (1970), згідно з яким керівники держав і урядів зобов'язувалися не рідше двох разів на рік проводити наради і консультації з питань зовнішньої політики і в необхідних випадках створювати робочі групи або групи експертів для пошуку спільного рішення. У комюніке за підсумками наради в Парижі 1969 р. зазначалося: «Усвідомлюючи необхідність змін у підходах як до внутрішніх проблем, що впливають на досягнення європейської єдності, так і щодо зовнішніх проблем, що стоять перед Європою, глави держав вважають за потрібне гарантувати прогрес і сталість розвитку Співтовариства і політичного співробітництва держав-членів. У силу цього глави держав вирішили зустрічатися, спільно з міністрами закордонних справ, тричі на рік або коли виникне потреба у форматі ради Співтовариства».

<sup>2</sup> Німецький журнал «Шпігель» у статті «Економічні невдачі Європейського Економічного співтовариства 1969 року» писав: «Так зване Європейське Економічне співтовариство за минулі дванадцять років свого існування в сенсі слова «Співтовариство» не розвивалося. Воно складається з величезної економічної території, однак не має спільної торгової або валютної політики, не має кон'юнктури або плану з енергоносіїв. Це митний союз, однак на його кордонах утворюються пробки вантажівок, де митні працівники розглядають вантажі в їх кузовах. Це – кооперація для селян і фермерів по збуту їхньої продукції, але їм вона не служить» (див.: Der Spiegel. – 1969. – № 48. – С. 124).

і Німеччини (Гельмутом Шмідтом)<sup>1</sup>. Передбачалося, що керівники держав – членів ЄС за участю голови Європейської комісії будуть проводити неформальні дискусії<sup>2</sup>, під час яких будуть обмінюватися думками, шукати взаємопорозуміння між собою, визначати напрями подальшого розвитку, тобто вони зосередяться на політичній стороні питання, тоді як технічні питання будуть передані іншим інституціям Співтовариств. Як новий міжурядовий орган Європейська рада повинна була виробляти від імені Європейських співтовариств єдину узгоджену політику<sup>3</sup>. Слід зазначити, що запровадження нового органу стало компромісом між прибічниками ідеї створення конфедерації «Сполучених Штатів Європи» і тими, хто ратував за створення Європейського уряду.

Проведення у 1974 р. першого засідання Європейської ради закономірно породило питання про легітимність її функціонування, не передбаченого установчими договорами<sup>4</sup>. У цьому зв'язку, зазначає С. В. Сулімський, юридична наука виробила підхід, згідно з яким Європейська рада здійснює діяльність у двох сферах: європейського політичного співробітництва і визначення основних напрямів діяльності

<sup>1</sup> У жовтні 1974 року, за три місяці до початку нового саміту країн – учасниць ЄЕС, Валері Жискар д'Естен і Гельмут Шмідт на двосторонній зустрічі виробили спільну франко-німецьку позицію з проблеми подальшого об'єднання Європи і визначення заходів, які б сприяли просуванню інтеграції вперед. У рамках виробленої позиції пропонувалося утворити не передбачений Римськими договорами орган – Європейську раду, до складу якої увійшли керівники держав і урядів держав – членів ЄЕС. Як мету створеного органу керівники Франції і ФРН бачили колективне розв'язання внутрішніх проблем у межах ЄЕС та зовнішніх питань, що безпосередньо стосуються об'єднаної Європи.

<sup>2</sup> Фактично практика таких зустрічей була започаткована у 1961 р. і давала плідні результати – досить згадати історичні для європейської інтеграції саміти в Гаазі (грудень 1969 р.) та Люксембурзі (жовтень 1970 р.), які заклали підвалини створення у майбутньому Європейського Союзу, економічного і валютного союзу.

<sup>3</sup> У комюніке Паризького саміту 1974 р. зазначалося: «...у перспективі ... керівники урядів і держав Європейських співтовариств з кожним разом при оновленні цілей будуть виробляти спільну позицію в усіх сферах інтернаціональної політики, що стосується Європейських Співтовариств» (див.: Siegler, Heinrich: Europäische politische Einigung III. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1973–1976. – Bonn/Wien/Zürich : Siegler&Co. KG, 1977. – S. 122).

<sup>4</sup> Колишній суддя Суду Європейських співтовариств Б. Пескаторе висловлював занепокоєння з приводу того, що діяльність Європейської ради створює небезпеку «засмічення» міжурядових механізмів Співтовариств (див.: Сулімський, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Сулімський. – М., 2003. – С. 12).

Співтовариств. Оскільки політичне співробітництво мало виключно міжурядовий характер и не входило до сфери дії права ЄС, то визнання ролі Європейської ради в його здійсненні було цілком закономірним, бо інститути Співтовариств на той час не мали повноважень у цій сфері. Європейська рада зіткнулася з проблемою визнання легітимності її ролі у регулюванні діяльності Співтовариств, оскільки її існування здавалося несумісним з принципом законності. Лише з часом шляхом доктринального тлумачення ст. 2 Договору про злиття (Брюссельський договір 1965 р.) було вироблено досить складне обґрунтування цієї ролі Європейської ради, яке виглядає таким чином. Рада складається з представників держав-членів (ранг самого представництва умисно не уточнюється). Оскільки право направлення представників до Ради належить національним урядам, то вони можуть направляти на засідання Ради будь-кого зі своїх членів, зокрема голів урядів і держав. Таким чином, держави-члени і юридична спільнота Співтовариств сформулювали і сприйняли юридичну фікцію про те, що Європейська рада є свого роду «формою проведення» засідань Ради. У такий спосіб Європейській раді вдалося домогтися визнання легітимності своїх рішень, за допомогою яких неодноразово долався час від часу виникаючий параліч інституційної системи Співтовариств<sup>1</sup>.

Неформальні дискусії поступово трансформувалися в саміти на вищому рівні. Якщо спочатку вони проходили тричі на рік, то сьогодні – чотири (як правило, у березні, червні, жовтні і грудні). Однак при необхідності Європейська рада може провести неплановий саміт, як це було під час загострення іракського (2003) і Російсько-Грузинського (2008) військових конфліктів.

Європейська рада досить швидко перетворилася на найвищий політичний орган, уповноважений приймати такі без перебільшення доленосні для інтеграційного процесу рішення, як питання про схвалення напрямів реформування ЄС, створення нових або зміну правового статусу вже існуючих інститутів і органів, вирішення кадрових питань (наприклад, коли питання щодо певних кадрових призначень не були вирішені іншими інститутами ЄС) та питань місцезнаходження інститутів і органів Союзу, визначення кола країн, яким буде надано право вступу до Союзу, і граничні строки набуття ними членства, дов-

---

<sup>1</sup> Сулимский, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Сулимский. – М., 2003. – С. 12–13.



гострокове планування союзного бюджету, визначення переліку і змісту антикризових дій тощо.

Слід зазначити, що первісно цілі і функції нового органу не були визначені нормативно, оскільки рішення про його створення мало характер політичної угоди між лідерами держав-учасниць, яку не було формально інкорпоровано в законодавство ЄЕС, як свого часу і результати «Люксембурзького компромісу». Фактично його правове становище і компетенція тривалий час визначалися шляхом тлумачення відповідних положень комюніке Паризької конференції 1974 р. Лише згодом місце і роль Європейської ради в інституційному механізмі ЄС були формалізовані.

Аналіз установчих договорів і політичних документів Союзу дає підстави виділити етапи в процесі формалізації правового статусу і ролі Європейської ради. Перший етап пов'язаний з Паризьким самітом 1974 р., у комюніке якого було окреслено завдання Європейської ради. Функції Європейської ради були певним чином уточнені на другому етапі, що асоціюється з Лондонським (1977 р.) і Штутгартським (1983 р.) самітами. На третьому етапі відбулося прийняття Єдиного європейського акта, у якому вперше було згадано Європейську раду, чітко визначено склад її учасників, передбачено скорочення самітів з трьох до двох на рік (нині – двічі на півріччя) (ст. 2 ЄСА<sup>1</sup>). Разом з тим інкорпорації положень про Європейську раду в установчі договори Співтовариств на цьому етапі не відбулося. Четвертий етап пов'язаний з прийняттям Маастрихтського договору, який не лише вперше закріпив положення про Європейську раду в установчому договорі, але й чітко визначив сфери її відповідальності в рамках ЄС, розкрив характер відносин з Європейським Парламентом та уточнив порядок роботи:

– Європейська рада надає Союзу необхідного для її розвитку спонукального імпульсу і визначає загальні політичні орієнтири (ст. D ДЄС)<sup>2</sup>, тобто вона відповідальна за розробку загальних напрямів розвитку ЄС;

<sup>1</sup> У статті 2 ЄСА було зафіксовано, що Європейська рада включає керівників держав-членів і урядів держав-членів, а також Голову Комісії Європейських співтовариств. Їм сприяють міністри закордонних справ і один із членів Комісії. Європейська рада засідає не менше 2 разів на рік (Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. группа «Право», 1994. – С. 12).

<sup>2</sup> Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. группа «Право», 1994. – С. 50.

– Європейська рада виступає найголовнішим владним центром, що визначає стратегічний напрям економічного розвитку Союзу. Такий висновок випливає із системного тлумачення статей 103, 109b<sup>1</sup> ДЄС (сучасну інтерпретацію цих положень див.: статті 121, 284 ДФЄС<sup>2</sup>);

– прерогативою Європейської ради є сфера зовнішньої політики і політики безпеки ЄС (ст. J-8 ДЄС)<sup>3</sup>;

– Європейська рада надає Європейському Парламенту звіт про кожне своє засідання і щорічну доповідь про прогрес, досягнутий Союзом (реалізація принципу підконтрольності вищого міжурядового органу вищому представницькому інституту ЄС, що має наднаціональний характер, сприяє демократизації процесу вироблення політики ЄС) (ст. D ДЄС).

Таким чином, слід погодитися з І. А. Грицяком, який зазначає, що згідно з Маастрихтським договором Європейська рада набула статусу своєрідного політичного «гібриду»: хоча формально вона не підпорядкована Договору про Європейське співтовариство (не діє в рамках першої опори), проте практично залишається пов'язаною з процесом європейської інтеграції, яка є ґрунтям Європейського співтовариства<sup>4</sup>.

Прийняття Амстердамського договору знаменує собою п'ятий етап, який позначився суттєвим посиленням ролі Європейської ради в проведенні СЗПБ, про що свідчила нова редакція ст. J-3<sup>5</sup>. Якщо згідно з Маастрихтським договором Європейська рада визначала принципи і основні орієнтири не лише СЗПБ, то Амстердамський договір поширив це повноваження ще й на сферу оборони. Крім того, ст. J-3 була доповнена положеннями, згідно з якими Європейська рада приймає загальні стратегічні рішення, які здійснюються Союзом у сферах, де

<sup>1</sup> Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. группа «Право», 1994. – С. 65, 75.

<sup>2</sup> Стаття 121 передбачає, що Європейська рада за підсумками обговорення доповіді Ради, підготовленої за рекомендацією Комісії, визначає головні орієнтири економічної політики держав-членів і Союзу. Вже на основі схваленого Європейською радою висновку Рада приймає рекомендації, що встановлюють ці орієнтири. Згідно зі ст. 284 Голова Європейського центрального банку зобов'язаний подавати до європейської ради щорічний звіт про діяльність ЄСЦБ.

<sup>3</sup> Європейська рада визначає принципи і основні орієнтири зовнішньої політики і політики безпеки.

<sup>4</sup> Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – С. 217.

<sup>5</sup> Консолидированный текст Договора о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 531–532.

держави-члени мають важливі спільні інтереси. Під час визначення загальної стратегії Європейська рада встановлює цілі, тривалість і засоби, які повинні мати Союз і держави-члени.

Шостий етап пов'язаний із набуттям чинності Лісабонськими договорами. Його можна розцінювати як доленосний у процесі формалізації правового статусу і ролі Європейської ради. Безумовно, найбільш значущою подією цього етапу стало усунення традиційної «дискримінації» Європейської ради в інституційному механізмі ЄС – вона нарешті набула статусу інституту, а отже, зрівнялася за статусом з іншими інститутами Союзу і більше того, в їхній ієрархії зайняла друге після Європейського Парламенту місце. На цей крок держави-члени зважилися після того, як змогли переконатися, що провідна роль Європейської ради не здатна підрвати подальше утвердження наднаціональності Союзу<sup>1</sup>.

Трансформація статусу Європейської ради позначилася передусім на її повноваженнях у нормотворчій сфері: якщо раніше вона могла приймати документи під назвою «висновки», які характеризувались як політичні документи, а тому були позбавлені юридичної сили і не входили до переліку джерел права ЄС<sup>2</sup>, то відтепер вона може приймати правові акти у формі «рішення» (ст. 26 ДЄС), які, щоправда, на відміну від директив і регламентів, не можуть бути спрямовані на уніфікацію чи гармонізацію національного права держав-членів (ст. 31 ДЄС). Крім того, Лісабонський договір встановив пряму заборону Європейській раді брати участь у законодавчому процесі Союзу (ст. 15 ДЄС)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Л. М. Ентин зазначає, що завдяки Європейській раді держави-члени опинилися на вершині «вертикалі влади» в ЄС. На цьому рівні ієрархії вони діють через глав держав і урядів, що є членами даного інституту. У результаті Європейська рада дедалі більше виступає як верховний арбітр під час визначення і здійснення політичного курсу Союзу (Энтин, Л. М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009–2017 годы: Серия: Общие пространства России – ЕС: право, политика, экономика [Текст] : учеб. пособие. Вып. 5 / Л. М. Энтин. – М. : Изд-во Аксиом, 2009. – С. 166).

<sup>2</sup> Як наслідок, положення висновків Європейської ради, аби бути реалізованими, потребували свого втілення в акти законодавства ЄС. Як акти політичного характеру вони не були предметом судового контролю.

<sup>3</sup> Показово, що хоча рішення Європейської ради і мають юридично обов'язкову силу для інститутів, органів і установ Союзу, а також держав-членів, вони не набувають характеру законодавчих актів. Відповідно вони «не посідають верхній щабель в ієрархії правових актів ЄС» (Энтин, Л. М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009–2017 годы : Серия: Общие пространства России – ЕС: право, политика, экономика [Текст] : учеб. пособие. Вып. 5 / Л. М. Энтин. – М. : Изд-во Аксиома, 2009. – С. 166).

Факт заборони Європейській раді брати участь у законодавчому процесі не повинен вводити в оману стосовно визначення її місця і ролі у нормотворчому процесі ЄС, а також щодо значення її правових актів у законодавстві Союзу. Справа в тому, що Європейська рада фактично виступає прообразом глави держави і як така виконує притаманні їй функції, які оформлюються відповідними рішеннями. Так, шляхом прийняття рішень вона вирішує досить широкий спектр питань організаційного характеру, спрямованих на уточнення і доповнення норм установчих договорів з таких питань: запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС); визначення критеріїв, у рамках яких відбуваються переговори і укладається угода про вихід держави зі складу ЄС, прийняття рішення про продовження строку дії Договорів стосовно такої держави (ст. 50 ДЄС); визначення квот держав-членів при формуванні Європейського Парламенту (п. 2 ст. 14 ДЄС); встановлення порядку ротації держав-членів в Європейській комісії, коли кількість комісарів буде менше за кількість держав-членів (п. 5 ст. 17 ДЄС, ст. 244 ДФЄС); прийняття рішення про перелік інших формацій Ради, окрім тих, що вказані у п. 6 ст. 16 ДЄС, та головування в них (ст. 236 ДФЄС); розширення повноважень Європейської прокуратури (ст. 86 ДФЄС).

Слід зазначити, що вказаними повноваженнями, хоча вони мають надзвичайно важливе значення для організації і функціонування ЄС, не вичерпується роль Європейської ради у нормотворчому процесі Союзу. Договір про Європейський Союз надає їй надзвичайно важливі повноваження передусім у процесі внесення поправок до установчих договорів: по-перше, їй належить вирішальне слово в питанні започаткування процедури перегляду установчих договорів<sup>1</sup>; по-друге, Європейська рада, в особі її Голови, скликає Конвент щодо розробки відповідних поправок; по-третє, після схвалення Європейського Парламенту Рада може прийняти рішення про недоцільність скликання Конвенту<sup>2</sup>, в цьому разі вона встановлює мандат для Конференції пред-

---

<sup>1</sup> Якщо ініціювання процесу перегляду належить уряду будь-якої держави – члену ЄС, Європейському Парламенту чи Комісії, то право започаткувати процедуру перегляду згідно з п. 2 ст. 48 ДЄС належить Європейській раді, яка після консультацій з Європейським Парламентом і Комісією приймає відповідне рішення простою більшістю голосів.

<sup>2</sup> Таке рішення приймається у випадку коли доповнення, що пропонується внести у Договір, є незначними за своїм змістом і/або значенням. Питання щодо критеріїв визначення значущості поправок у кожному випадку розглядається Європейською радою.

ставників урядів держав-членів; по-четверте, Європейській раді належать повноваження щодо пошуку шляхів вирішення проблеми з набуттям чинності схвалених Конференцією представників урядів держав-членів поправок.

Для сфери внутрішньої політики і діяльності Союзу (ч. III ДФЄС) передбачено спрощену процедуру перегляду, в якій головна роль знову-таки відведена Європейській раді. Вона може змінити всі або окремі положення вказаного розділу шляхом одноголосного голосування. При цьому з Європейським Парламентом, Комісією і ЄЦБ проводяться лише консультації. Щоправда, таке рішення набуває чинності лише після його схвалення усіма державами-членами відповідно до конституційних правил кожної з них (ст. 48 ДЄС)<sup>1</sup>.

Лісабонські договори надали Європейській раді й інші важливі повноваження у законотворчій сфері. Так, вона наділяється правом у передбачених Договорами випадках змінити законодавчу процедуру прийняття рішення Радою, а саме:

– перейти від прийняття рішення одноголосно до його схвалення кваліфікованою більшістю голосів (за винятком рішень, які тягнуть за собою військові наслідки або наслідки у сфері оборони (п. 7 ст. 48 ДЄС);

– дозволити Раді перейти від прийняття законодавчих актів згідно зі спеціальною процедурою до звичайної законодавчої процедури (п. 7 ст. 48 ДЄС).

Однак реалізація цього права потребує, по-перше, одноголосного рішення Європейської ради, по-друге, підтримки таких рішень більшістю Європейського Парламенту, по-третє, відсутності заперечень від національних парламентів (на формулювання заперечення їм дається шість місяців).

Таким чином, слід визнати, що заборона на участь Європейської ради у законотворчій діяльності не узгоджується з її правом приймати рішення, якими доповнюються або уточнюються установчі договори, які багатьма правознавцями характеризуються як конституція (принаймні визнається за ними конституційно-правовий характер). Виходячи з цього, вказану заборону необхідно трактувати як недоцільність участі Європейської ради у законотворчому процесі в сенсі прийняття і оновлення поточного (вторинного) законодавства ЄС, що не виключає

<sup>1</sup> У Договорі наголошується, що вказане повноваження Європейської ради жодним чином не розширює визначену у ньому компетенцію Союзу.

її права і навіть обов'язку відігравати ключову роль у прийнятті і оновленні конституційного (первинного) законодавства Союзу<sup>1</sup>.

Окрім нормотворчих Європейській раді притаманні й інші повноваження, реалізація яких дозволяє інтерпретувати її статус як глави «федерації суверенних держав». Так, Європейській раді, як і главі держави, згідно з п. 7 ст. 17 ДЄС належить прерогатива визначати кандидатуру на посаду голови Комісії і вносити її на розгляд Європейського Парламенту (Комісію з певними застереженнями часто асоціюють з урядом держави, а її голову – з прем'єр-міністром); відповідно до п. 1 ст. 18 ДЄС Європейська рада за згодою голови Комісії призначає і звільняє Верховного представника Союзу з іноземних справ і політики безпеки (у багатьох сучасних формах правління визначення кандидатури міністра закордонних справ належить до повноважень глави держави); на підставі п. 2 ст. 7 ДЄС Європейська рада може констатувати значне і стале порушення певною державою-членом цінностей Союзу, закріплених у ст. 2 ДЄС, що за певних умов дає підстави Раді на основі п. 3 ст. 3 ДЄС застосувати санкції до такої країни (призупинити окремі права, зокрема право голосу в Раді). Як глава Союзу Європейська рада реалізує надзвичайно важливу арбітражну функцію стосовно Ради, коли остання виявляється неспроможною прийняти необхідне рішення. Реалізація цієї функції має надзвичайно важливе значення, оскільки розблоковує роботу Ради, сприяє ефективному вирішенню нагальних загальнозначущих питань. Разом з тим саме за реалізацію цієї функції стосовно Ради Європейську раду неодноразово критикували на різних рівнях. Зокрема їй закидають, що, втручаючись у вирішення справ, віднесених до компетенції Ради, вона автоматично перетворюється на її продовження. Це підриває ефективність обох інституцій<sup>2</sup>. Частково цю проблему було вирішено, коли було запроваджено процедуру прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів членів Ради. Однак стосовно питань, які потребують одноставного голосування Ради, Європейська рада продовжує виконувати згадану функцію.

---

<sup>1</sup> На користь цього висновку говорить той факт, що на Маастрихтському (1991), Амстердамському (1997), Ніщському (2000) та Лісабонському (2007) самітах були прийняті одноіменні установчі договори, а на Брюссельському (2004) – Конституція для Європи.

<sup>2</sup> Conclusions of the European Council (meeting of 1–2 December 1980) on the Report on European Institutions presented by the Committee of Three to the European Council. Council of the European Communities [Text]. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1981. – S. 9.

Після прийняття Договору про ЄС відбулося також уточнення порядку формування і діяльності Європейської ради (ст. 15 ДЄС)<sup>1</sup>. І. А. Грицяк звертає увагу на ту обставину, що Європейська рада на відміну від інших інститутів ЄС тривалий час діяла без будь-яких правил внутрішнього розпорядку<sup>2</sup>. Дійсно, хоча долісабонська практика шестимісячного головування мала очевидні позитивні наслідки (періодичний допуск кожної держави-члена до керма влади в ЄС сприяв підвищенню її зацікавленості і компетентності в загальноєвропейських справах (кожна держава прагнула ознаменувати своє головування проривом у певній сфері інтеграції або вирішенням певної загальнозначущої для Союзу проблеми), а також підвищував готовність національних урядів йти на компроміси під час головування інших держав-членів<sup>3</sup>), однак вочевидь вона не сприяла забезпеченню послідовності і спадковості курсу ЄС<sup>4</sup>. Успішність країни як голови Європейської ради фактично визначалася такими чинниками, як розмір і ресурси<sup>5</sup>, дипломатичний досвід і традиції, знайомство з системою ЄС, ступінь відданості європейській інтеграції та внутрішньополітична ситуація<sup>6</sup>. Відповідно під

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 179–180.

<sup>2</sup> Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – С. 218.

<sup>3</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 131.

<sup>4</sup> Зрозуміло, що держави-члени можуть і, як правило, мають відмінні інтереси, а отже, цілі і пріоритети; крім того, часта зміна Голови Європейської ради породжувала труднощі для партнерів ЄС на міжнародній арені. Продовження строку головування хоча б до року в свою чергу спричиняло проблему очікування державою-членом своєї черги головування (з тринадцяти з половиною років за умови членства 27 країн і шестимісячного строку головування до двадцяти п'яти років при збільшенні цього строку хоча б до року; подальше розширення Союзу закономірно збільшило б цей строк ще). Наскільки гостро постала проблема забезпечення спадковості в політиці Європейської ради між головуваннями різних держав-членів свідчить той факт, що у 2003 р. Європейська рада вирішила з 1 січня наступного року запровадити, по-перше, розробку шістьма послідовно головуючими країнами узгодженої багатонаціональної стратегічної програми і, по-друге, розробку оперативних програм на рік послідовно головуючими країнами. На жаль, досвід засвідчує, що співпраця між державами в результаті була скоріше декларативною, аніж реальною.

<sup>5</sup> Яким дорогим може бути головування, свідчить такий приклад: Уряд Бельгії виділяє близько 100 млн євро на здійснення головування у Раді ЄС, яке почалося з 1 липня 2010 р. З бельгійського федерального бюджету буде виділено 74 млн євро, решта – з регіональних бюджетів. Бельгійський бюджет вважається скромним порівняно з бюджетом Франції, яка витратила на своє головування 171 млн євро (див.: Председательство в ЕС будет стоить Бельгии 100 миллионов евро [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.runewsweek.ru/news/globus/30945/>).

<sup>6</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 245.

час головування великих держав (ФРН, Франції, Великої Британії та Італії) не виникало особливих проблем, однак коли головування переходило до малих держав, то в останніх виникали передусім певні труднощі з повноцінною реалізацією функції представництва Союзу на міжнародній арені<sup>1</sup>, а також ряд інших проблем організаційного характеру<sup>2</sup>. Вказані обставини спонукали розробників Конституції для Європи, а згодом – Лісабонських договорів здійснити реформування організації і порядку роботи Європейської ради.

Договір про ЄС (Лісабонська редакція) конкретизує склад Європейської ради<sup>3</sup>, серед членів якої вперше з'являється її Голова, що відтепер працює на постійних засадах<sup>4</sup>. Голова обирається кваліфікованою більшістю голосів строком на два з половиною роки (не більше двох термінів підряд) за неписаним правилом з колишніх членів Європейської ради (голів держав чи урядів або голів Комісії)<sup>5</sup>. Поряд з голо-

<sup>1</sup> Проблеми з представництвом Європейського Союзу у малих держав-членів під час їхнього головування в Європейській раді виникає передусім зі США, а також під час участі у самітах «Великої сімки/вісімки» (див.: Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 249).

<sup>2</sup> Так, Греція та Ірландія під час їх головування відповідно у 2003 і 2004 роках вимушені були навіть вдатися до реорганізації державного апарату, зокрема до скорочення урядового апарату, аби пристосувати його для здійснення функції Голови Європейської ради.

<sup>3</sup> Стаття 15 ДЄС визначає таким чином склад Європейської ради: Голова, глави держав або урядів держав-членів, голова Комісії; в її роботі бере участь Верховний представник Союзу із закордонних справ і політики безпеки; залежно від порядку денного члени Європейської ради можуть прийняти рішення про те, що голів держав або урядів буде супроводжувати міністр, а голову Комісії – один із членів Комісії.

<sup>4</sup> Ініціатором запровадження цієї посади була Франція в особі Ж. Ширака, яку підтримали Велика Британія і Іспанія, а згодом Німеччина та Італія. Лобював цю ідею і голова Конвенту В. Жискард д'Естен. Для такого кроку у Союзі було чимало підстав. Практика шестимісячної ротації головування у Європейській раді часто використовувалася національними урядами для вирішення власних внутрішніх проблем. Крім того, національні вибори (президентські чи парламентські), якщо вони збігалися з головуванням держави, як правило, знижували його дієвість. Не виключалася ситуація, коли держава, яка готується прийняти головування в Європейській раді, могла наражатися на спокусу заблокувати прийняття певного рішення наприкінці чинного головування, щоб відсунути прийняття рішення доти, доки сама не почне головувати.

<sup>5</sup> Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 64. Обрання Голови Європейської ради з колишніх членів певним чином гарантує ефективність його роботи, оскільки на посаду приходить людина, що добре знається на організації роботи Європейської ради, має певну особисту політичну вагу і контакти як всередині інституційного механізму ЄС, так і серед національних урядів.



вою Комісії він представляє наднаціональні інтереси (Договір категорично забороняє йому займати будь-які посади в уряді держав-членів) у міжурядовій за своїм характером Європейській раді, що стало підставою для обмеження його повноважень представницькими<sup>1</sup>, організаційними<sup>2</sup> та посередницькими (арбітражними)<sup>3</sup> функціями (ст. 15 ДЄС). Як і голова Комісії, він не володіє правом голосу на засіданнях Європейської ради, коли остання приймає рішення. У цьому зв'язку слід погодитися з Є. Громогласовою, яка зазначає, що запровадження посади Голови Європейської ради, несумісної з національним мандатом, важко класифікувати як крок у напрямі комунітаризації міжурядових механізмів співпраці в ЄС<sup>4</sup>.

Разом з тим, як вже зазначалося раніше, робоча група міністрів закордонних справ одинадцяти провідних держав – членів ЄС у вересні 2012 р. запропонувала змінити порядок обрання, а відтак і правовий статус і місце Голови ради в інституційній системі ЄС. Так, пропонується запровадити посаду президента Європейського Союзу, який обиратиметься безпосередньо громадянами ЄС під час проведення прямих загальних виборів. Дана процедура обрання, якщо вона буде прийнята усіма державами-членами і закріплена на рівні установчих договорів, суттєво підвищить легітимність президента, що за ступенем впливу займе провідне місце серед інститутів Союзу, на що вказує

<sup>1</sup> Голова Європейської ради на своєму рівні і в своїй якості забезпечує представництво Союзу на міжнародній арені з питань, що належать до сфери зовнішньої політики і політики безпеки, але не втручаючись у повноваження Верховного представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки.

<sup>2</sup> Голова очолює і активізує роботу Європейської ради; забезпечує підготовку і спадковість її роботи в співпраці з головою Комісії і на основі роботи Ради із загальних питань; представляє Європейському Парламенту звіти за підсумками засідання Європейської ради.

<sup>3</sup> Сенс цієї функції полягає передусім у сприянні Голови досягненню згуртованості і консенсусу всередині Європейської ради. Можна передбачити, що реалізація вказаної функції Головою після зміни порядку його обрання буде полегшена. За умови головування в Європейській раді держави-члена реалізація арбітражної функції ускладнювалася тією обставиною, що Голова, з одного боку, відстоював національну позицію і інтереси, а з другого – мав діяти як безсторонній арбітр. Як наслідок, його позиція завжди була і упередженою, і об'єктивною (детальніше див.: Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 246–247).

<sup>4</sup> Громогласова, Е. Наднаціональний і мережевий принципи в Європейському Союзі [Текст] / Е. Громогласова // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2010. – Т. 8. – № 2 (23). Май-август [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/twenty-three/008.htm>.

пропозиція робочої групи надати йому право самостійно призначати членів європейського уряду. Разом з тим вказана робоча група не пояснює, як зміниться статус і повноваження Європейської ради, яка сьогодні розглядається як своєрідний колективний президент ЄС.

Аналіз місця Європейської ради в інституційному механізмі Союзу, її повноважень і здійснюваних функцій дозволяє погодитися з висловленим окремими науковцями припущенням<sup>1</sup>, згідно з яким її доцільно розглядати як «президентську владу» Європейського Союзу, що за статусом і характером здійснюваних функцій є своєрідним аналогом глави національної держави, в якій залежно від обставин проявляється колегіальна (Європейська рада у повному своєму складі) або індивідуальна (Голова Європейської ради) природа. Власне кажучи, це хоча не досить поширена, проте і не нова конституційна модель конструювання органу влади, що виконує роль і функції глави держави<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – С. 46.

<sup>2</sup> Європейська рада (як, до речі, і Європейський Союз у цілому) за своїм статусом і функціями дещо схожа на Вищу раду Об'єднаних Арабських Еміратів (статті 46–52) (див.: Конституция Объединенных Арабских Эмиратов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/151>). У СРСР як колективний голова держави в різні роки виступали Президія Центрального Виконавчого Комітету (1922–1938) і Президія Верховної Ради (1938–1989). Колективний орган виступає главою держави в Швейцарії, Боснії і Герцоговині, Андоррі, Сан-Марино.

## Глава 4

# Рада: внутрішня організація й порядок функціонування

Рада Європейського Союзу (далі – Рада) – це інститут, який виконує в ЄС важливу за своїм значенням роль. Спеціальну Раду міністрів ЄСВС було створено у 1952 р. за ініціативою країн Бенілюксу, які сподівалися у такий спосіб захистити свої національні інтереси в умовах домінування Німеччини, Франції та Італії в Європейському співтоваристві вугілля і сталі<sup>1</sup>. Іншою метою заснування цього інституту було прагнення національних урядів врівноважити Європейську комісію, що втілювала наднаціональні засади в інституційному механізмі об'єднання і мала досить широке коло повноважень<sup>2</sup>. Як і інші інститути Союзу Рада з розвитком інтеграційного процесу зазнала суттєвих як формальних, що позначилися на її назві, так і змістовних, що втілювалися в її діяльності, змін<sup>3</sup>. Так, на час свого створення цей інститут, який досить часто в літературі іменують Радою міністрів, мав назву Спеціальна рада міністрів, яку було змінено на Раду Європейських співтовариств (1967–1993 рр.), яка в свою чергу у Маастрихтському договорі була перейменована на Раду Європейського Союзу. Саме остання назва є офіційним найменуванням інституту, що зазначено не лише в установчих договорах, але і в спеціальному рішенні самої Ради.

Рада за своїм статусом належить до інститутів міжурядового співробітництва, що має подвійне призначення: з одного боку, вона діє як інститут Європейського Союзу, а з другого, є своєрідним форумом,

<sup>1</sup> McCormick, J. The European Union. Politics and Policies [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – P. 128.

<sup>2</sup> Федеральний канцлер ФРН К. Аденауер на першому засіданні Ради 10 вересня 1952 р. зазначив, що Рада перебуває в точці схрещення національного і наднаціонального суверенітету. І хоча вона покликана охороняти національні інтереси, їй необхідно утримуватися від того, щоб бачити в цьому своє головне завдання. Першочерговим її завданням є відстоювання інтересів Співтовариства, яке лише за цієї умови зможе розвиватися (Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 32).

<sup>3</sup> Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристъ, 2004. – С. 232–253.

у межах якого держави-члени озвучують і потім узгоджують національні інтереси<sup>1</sup>.

З позиції принципів організації та функціонування Рада – це унікальний інститут Союзу, що має певну специфіку.

1. До складу Ради входять по одному міністру від кожної держави-члена (щоправда, кількість голосів членів Ради залежить від розміру і економічного потенціалу країни, яку він представляє), наділених у силу свого положення ех офісіо правом ухвалювати рішення, що зобов'язують державу, яку вони представляють (ч. 2 ст. 16 ДЕС). Слід зазначити, що формування законодавчого органу, яким вважається Рада, з представників виконавчої влади є порушенням принципу поділу влади (схожим є порядок формування верхньої палати парламенту в Німеччині та Російській Федерації). Проте, як вже зазначалося, в Європейському Союзі механізм стримувань і противаг не є аналогом подібних механізмів, що діють на національному рівні.

Розширення сфер відання Союзу, а отже, і повноважень Ради (передусім у фінансово-економічній сфері) обумовили закріплення в Маастрихтському договорі норми, яка передбачала можливість скликання Ради у складі глав держав і/або урядів. Зрозуміло, що проведення засідання Ради у такому форматі було доцільне лише за певних, доволі вагомих підстав. Так, засідання Ради в такому форматі було проведено 3 травня 1998 р. для вирішення питання, які держави-члени відповідають критеріям, що обумовлюють членство у Валютному союзі і готові до запровадження євро з 1 січня 1999 р.<sup>2</sup> Іншою вагомою підставою для скликання Ради у такому форматі Договір про ЄС (ст. 7) визначав розгляд питання стосовно можливості накладання санкцій на державу-члена, яка допустила серйозні і неодноразові порушення принципів, закріплених у ст. 6 ДЕС<sup>3</sup>. Однак зміна інституційного механізму, яка привела до визнання Європейської ради інститутом ЄС, обумовила скасування в Лісабонській редакції Договору про ЄС положення, що

---

<sup>1</sup> Д. Дайнен зазначає, що саме внаслідок того, що Рада є форумом для міждержавних переговорів, її діяльність відрізняється непрозорістю, що, у свою чергу, традиційно розглядається експертами як головна причина звинувачень Європейського Союзу у дефіциті демократії (Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 262, 263).

<sup>2</sup> Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА. – С. 239.

<sup>3</sup> Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА. – С. 528.

передбачало можливість скликання Ради у складі голів держав і/або урядів (ст. 7 ДЄС)<sup>1</sup>.

2. Хоча формально Рада є єдиною структурою, її члени працюють одночасно у декількох різних спеціалізованих формаціях (Рада із загальних справ (РЗС), Рада з закордонних справ, Рада з економіки та фінансів (Екофін), Рада з сільського господарства тощо), які ділять між собою відповідальність за сфери, що входять до її компетенції<sup>2</sup>. Перелік формацій Ради визначає Європейська рада (ч. 6 ст. 16 ДЄС, ст. 236 ДФЄС). Така складна конфігурація Ради виникла не одразу: якщо з моменту започаткування інтеграційного процесу Рада функціонувала лише у складі міністрів закордонних справ (так звана Рада із загальних питань), то у подальшому почали створюватися «спеціалізовані» (галузеві) Ради. Вважається, що така доволі складна організаційна модель цього інституту, яка більше нагадує побудований за галузевою ознакою уряд, аніж законодавчий орган, підвищує компетентність і ефективність його діяльності. Проте цей висновок поділяється не всіма авторами. Так, Д. Сіджанскі зазначає, що насправді має місце слабка координація між Радою із загальних питань і спеціалізованими Радами. Збільшення кількості формацій цього інституту, що обумовлено поглибленням інтеграції, закономірно викликає створення нових спеціалізованих Рад, що, у свою чергу, підриває цілісність інституту і ефективність його роботи<sup>3</sup>. Аналогічного висновку доходить Д. Дайнен, який зазначає, що практика збільшення кількості спеціалізованих Рад, яка простежувалася до кінця 90-х рр., коли існувало одночасно більше двадцяти формацій цього інституту, змінилася їх суттєвим скороченням (до 9 формацій) під час реформи Ради, що була проведена Європейською радою, спираючись на доповідь Трумфа–Персі. Таке скорочення, однак, не вирішило всіх проблем. Так, залишається відкритою проблема забезпечення ефективності роботи Ради із загальних справ і Ради із закордонних справ: до складу обох формацій входять міністри закордонних справ, які відповідно до своєї посади також беруть участь у засіданнях ООН, ОБСЄ, НАТО, супроводжують голів держав і урядів під

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 175.

<sup>2</sup> McCormick, J. The European Union. Politics and Policies [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – P. 127.

<sup>3</sup> Сиджански, Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского Союза [Текст] / Д. Сиджански. – М. : РГУ, 1998. – С. 140.

час їх закордонних візитів тощо<sup>1</sup>. За цих умов і враховуючи широкий спектр питань, з яких вони приймають рішення, забезпечити ефективність роботи зазначених Рад досить проблематично.

3. Формації Ради мають фактично неоднаковий статус (існує неписана ієрархія Рад, заснована на економічному та політичному значенні питань, якими вони займаються<sup>2</sup>). Як зазначає С. Гоці, з-поміж інших формацій цього інституту виділяють Раду із загальних питань, Екофін та Раду із сільського господарства (відповідно до ст. 16 ДЄС (Лісабонська редакція))<sup>3</sup>. До цього переліку привілейованих Рад слід додати ще й Раду з іноземних справ, що пов'язано з розподілом функцій між Радою з закордонних справ і Радою із загальних питань.

Рада із загальних питань завдяки повноваженням у галузі конституційних й інституційних питань, зовнішньої політики відіграє координаційну роль, що робить її *primus inter pares* стосовно інших Рад. Саме вона забезпечує узгоджений характер діяльності різних формацій. З-поміж інших формацій її виділяє те, що вона у взаємодії з головою Європейської ради і з Комісією здійснює підготовку засідань Європейської ради, а також забезпечує контроль за виконанням її рішень (ч. 6 ст. 16 ДЄС). Роль Ради з закордонних справ полягає у розробці зовнішньополітичних заходів ЄС, виходячи зі стратегічних напрямів, визначених Європейською радою, а також забезпеченні послідовності дій Союзу. На вагомому значенні Екофіну, який опікується питаннями функціонування Економічного і валютного союзу, у рамках не лише цього інституту, але й інституційного механізму ЄС у цілому вказує те, що окремі аналітики донедавна розглядали його як можливу основу для формування «економічного уряду» Союзу. Рада з сільського господарства також має досить широкі повноваження не лише в сфері сільського господарства, але й доквілля, ветеринарії, внутрішнього ринку, окремих аспектів економічних і соціальних питань. Згадані Ради мають деякі спільні характеристики: їхня компетенція лежить посередині між національною та спільною політикою; ще до набуття чинності Лісабонським договором вони (РЗС і Екофін) поширювалися на сфери поза

---

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 265.

<sup>2</sup> Там само. – С. 267.

<sup>3</sup> Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенка. – К. : К.І.С., 2003. – С. 48. Див. також: Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 267–269; Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. – С. 146–147.

першою опорою; їх засідання готують і координують спеціальні органи, а не лише Комітет постійних представників (Корепер).

Слід зазначити, коли одні Ради збираються щомісяця, то інші – чотири рази на рік<sup>1</sup>. Слід підкреслити, що попри існуючі відмінності незалежно від того, яка формація Ради ухвалила рішення, вони матимуть однакову юридичну силу.

Як вже зазначалося, Рада – це цілісний інститут, у межах якого одночасно функціонує декілька формацій. Така ситуація закономірно породжує питання про організацію і порядок здійснення керівництва цим інститутом. Відповідно до існуючої практики головує в Раді протягом шести місяців представник однієї з держав – членів Союзу відповідно до системи рівноправної ротації. При цьому черговість головування визначає Європейська рада. Лісабонська редакція ДЄС уточнює питання головування в окремих формаціях Ради. Так, у Раді з закордонних справ головує Верховний представник Союзу з іноземних справ і політики безпеки, тоді як в інших формаціях, як і раніше, головує представник тієї країни, яка на даний момент головує в Раді ЄС (ч. 9 ст. 16 ДЄС).

Є ще один доволі важливий аспект, що характеризує порядок головування в Раді: під час підготовки рішень Ради і керівництва в процесі її функціонування чинний голова зобов'язаний узгоджувати свої дії як зі своїм попередником, так і зі своїм наступником (ст. 2 Внутрішнього регламенту (правил процедури) Ради ЄС)<sup>2</sup>. Такий порядок значною мірою сприяє забезпеченню спадковості й послідовності політичного курсу і діяльності Ради, що в умовах неухильного зростання кількості держав – членів Союзу набуває пріоритетного значення. М. Ю. Кавешников зазначає, що необхідність запровадження такого доволі складного механізму узгодження дій зумовлена труднощами забезпечення безперервності і стабільності керівництва Радою, що повною мірою проявилось в період 1970–1980-х рр., а особливо в 1990-х рр. після створення Європейського Союзу<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Д. Дайнен зазначає, що кількість засідань залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в тій сфері, якою опікується та чи інша формація Ради (Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 266).

<sup>2</sup> Внутренний регламент (правила процедури) Совета Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit\\_organ/vnutren\\_reglament\\_soveta.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organ/vnutren_reglament_soveta.htm)

<sup>3</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 34.

Рада є організаційною структурою, що має значний управлінський потенціал, у рамках її представники урядів держав-членів безпосередньо беруть участь у прийнятті рішень. На Раду покладені ключові повноваження щодо практичної реалізації завдань, визначених установчими договорами. Серед притаманних діяльності Ради характерних ознак виділяють прагнення до пошуку компромісів і консенсусу у відносинах між державами-членами та гнучкість у процесі прийняття рішень. Ефективне виконання Радою її основної функції – прийняття рішень у межах ЄС – на сучасному етапі інтеграційного процесу можливе виключно за умови дедалі тіснішої співпраці з Європейською комісією та Європейським Парламентом<sup>1</sup>.

З приводу того, до якої з «гілок влади» має бути віднесена Рада, точиться дискусія, яка не припиняється з часу заснування цього інституту. Головною причиною неоднотайності в позиціях науковців є, по-перше, нетрадиційний спосіб формування цього інституту і, по-друге, широкий спектр повноважень (у ст. 16 ДЄС зазначено, що Рада спільно з Європейським Парламентом реалізує законодавчу і бюджетну функції, а також здійснює функцію визначення політики і координаційну функцію<sup>2</sup>), які на національному рівні реалізуються різними гілками влади.

Переважає більшість авторів, визначаючи правовий статус Ради, відносять її до законодавчої гілки влади, характеризуючи її як головний, вищий законодавчий орган<sup>3</sup>, посилаючись при цьому на положення установчих договорів<sup>4</sup>. При цьому застереження про те, що Рада реалізує вказану функцію у передбачених установчими договорами випадках разом з Європейським Парламентом, а також реалізує інші повноваження, зокрема у сфері відповідальності виконавчої влади, не змінює її сприйняття цими авторами саме як законодавчого органу.

---

<sup>1</sup> Фалалєєва, Л. Г. Правові аспекти становлення та розвитку виконавчих органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Григорівна Фалалєєва. – К., 2003.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 180–181.

<sup>3</sup> Edward, D. European Community Law: An Introduction [Text] / D. Edward, K. Lane. – 2nd ed. – Edinburgh : Butterworths / Law Society of Scotland, 1995. – P. 19.

<sup>4</sup> Якщо у Договорі про Європейське співтовариство (ст. 202 (колишня 145)) зазначалося, що Рада має право приймати рішення, то у ст. 16 ДЄС (Лісабонська редакція) прямо вказано, що Рада реалізує законодавчу функцію (Договор, учреждающий Европейское сообщество [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 653; Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 180).



З категоричністю такого висновку важко погодитися. Справа в тому, що первісно головним суб'єктом здійснення законодавчої функції виступала Комісія (статті 14, 26, 28 ДЄОВС), тоді як участь Ради в її реалізації зводилася до висловлення згоди на прийняття рішень з обмеженого кола питань<sup>1</sup>. Набуття Радою статусу законодавчого органу відбулося лише після підписання Договору про Європейське економічне співтовариство (ст. 145)<sup>2</sup>. Проте визнання на рівні установчих договорів Ради інститутом, якому належать основні повноваження у сфері законотворчої діяльності, не перетворило її де-факто на головного законодавця Союзу.

Слід зазначити, що надання державами-членами Раді статусу основного законодавця Співтовариств було здійснено без урахування реальних можливостей цього інституту ефективно й оперативно здійснювати повноваження у законодавчій сфері. Фактично Рада виявилася не готовою повноцінно реалізувати цей статус, що обумовило пошук механізмів забезпечення ефективності законодавчої діяльності в Союзі, до яких слід віднести, по-перше, заснування такого органу, як Комітет постійних представників (Корепер), і, по-друге, запровадження практики делегування законодавчих повноважень.

Слід зазначити, що інституційний механізм ЄОВС не передбачав створення при Спеціальній Раді Міністрів допоміжного органу. Однак труднощі, з якими зіткнулася Рада, на той час ще не обтяжена законодавчими повноваженнями, спонукали держави-члени до створення 7 лютого 1953 р. Координаційного комітету (Кокор). Підвищення ефективності діяльності Спеціальної Ради Міністрів ЄОВС завдяки Кокору привело до створення в 1958 р. при Раді ЄЕС Комітету постійних представників, принципи діяльності якого визначалися Регламентом Ради. Значущість нового органу в інституційному механізмі постійно зростала. Важливого значення для зміцнення позицій Корепер мало виокремлення у 1962 р. в структурі цього органу двох складових: Корепер I, до складу якого увійшли заступники постійних представників і який зосередив свої зусилля на вирішенні технічних питань, і Корепер II, що складається з постійних представників і займається загальними та політичними питаннями. На визнання ролі і значення

<sup>1</sup> Договір об утворенні Європейського об'єднання вугля і сталі [Текст] // Договори, укладаючі Європейські спільноти / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Міжнарод. издат. група «Право», 1994. – С. 31, 36, 37.

<sup>2</sup> Договір об утворенні Європейського економічного спільноти [Текст] // Договори, укладаючі Європейські спільноти / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Міжнарод. издат. група «Право», 1994. – С. 204–205.

Корепер для ефективного функціонування не лише Ради, але й всього інституційного механізму Європейських співтовариств вказує заява, яка була оприлюднена за результатами роботи Паризького саміту ЄС (1974 р.), в якій наголошувалося на необхідності посилення ролі і більш активному залученні Корепер до розробки пропозицій стосовно проблем функціонування ЄС. У результаті активізується процес розширення повноважень Корепер, аби дискусії в Раді відбувалися лише з приводу найбільш важливих політичних питань. Щоправда, зазначає М. Ю. Кавешніков, намагаючись розгрузувати Раду шляхом передачі Корепер права готувати рішення для неї, національні уряди створили нову проблему: нечисленний штат Корепер потрапив у залежність від робочих груп, діяльність яких він не здатний повною мірою контролювати, а отже, він вимушений нести політичну відповідальність за рішення, що підготовлені експертами на основі технократичної мотивації<sup>1</sup>.

Нормативне закріплення статусу, складу і повноважень Корепер на рівні установчих договорів вперше відбулося у Маастрихтському договорі. Амстердамський договір наділив Комітет правом приймати процедурні рішення у справах згідно з переліком, визначеним Правилами процедури Ради ЄС<sup>2</sup>. У Лісабонському договорі його статус визначений ст. 240 ДФЄС. Відповідно до цих Правил завдання Корепер полягає у підготовці роботи Ради і виконанні покладених на нього Радою доручень. Він має піклуватися про забезпечення узгодженого характеру різних напрямів політики і практичних заходів Союзу, а також про дотримання принципів законності, субсидіарності, пропорційності і принципу мотивації актів, що приймаються; норм, які визначають повноваження інститутів та органів Союзу; бюджетних правил; процесуальних норм і норм, що забезпечують прозорість функціонування та досконалість юридичної техніки при підготовці нормативних актів (п. 1 ст. 19 Внутрішнього регламенту Ради ЄС).

Роль Корепер у законодавчій діяльності, що здійснюється Радою, розкривають положення й іншої норми Регламенту (п. 2 ст. 19):

– усі питання, які вносяться до порядку денного сесії Ради, підлягають попередньому розгляду в рамках Корепер, якщо тільки Рада не ухвалила інше рішення;

<sup>1</sup> Кавешніков, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешніков. – М. : Навона, 2010. – С. 35.

<sup>2</sup> Внутренний регламент (правила процедуры) Совета Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit\\_organ/vnutren\\_reglament\\_soveta.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organ/vnutren_reglament_soveta.htm).

– Корепер докладає зусиль, щоб на своєму рівні досягнути згоди з питань, які підлягають розгляду Радою, і подати останній їх для затвердження;

– Корепер розробляє для Ради орієнтири, варіанти дій або пропозиції стосовно вирішення проблем, які мають бути розв'язані;

– Корепер визначає, які питання порядку денного можуть бути віднесені до категорії «А», що передбачає їх автоматичне схвалення Радою, а які – до категорії «В», що потребує їх обговорення Радою і лише потім ухвалення певного рішення;

– Корепер визначає, якою саме процедурою доцільно скористатися Раді для ухвалення рішень.

Показово, що відступ від вказаної процедури підготовки рішень для Ради допускається лише у випадках, коли існує потреба в негайному розгляді питання й прийнятті рішення по ньому. Однак у цьому разі рішення про відхід від вказаної процедури ухвалюється Радою одноголосно.

Значення, яке надається допоміжному органу, який де-юре не має повноважень для прийняття рішень, пояснюється тим, що, як зазначає С. Гоці, 90 % рішень, які приймаються Радою, попередньо узгоджені у Корепер. Слід зазначити, що коли на етапі становлення діяльність Корепер безпідставно оцінювалася окремими експертами і політиками негативно, зокрема, його звинувачували в підриві ролі Комісії, послабленні позицій Ради, то сьогодні, завдяки посередницькій ролі між наднаціональним і національним рівнями влади, між різними формаціями всередині Ради, що пов'язано зі слабкою координацією дій між РЗП і спеціалізованими Радами<sup>1</sup>, а також між Радою і численними робочими групами і комітетами, його діяльність оцінюється позитивно. Це пов'язано з тим, що досить часто представники держав-членів у Корепер виступають захисниками позицій Комісії, а отже, наднаціональних інтересів перед своїми урядами, сприяючи розвиткові інтеграційного процесу<sup>2</sup>. Невипадково експерти зазначають, що справжній діалог з проблем, які стосуються Союзу, відбувається сьогодні не між Радою і Комісією, а між Комісією і Корепер. Д. Дайнен із цього приводу пише, що гармонійні відносини між Комісією і Корепер були головним складником трансформації Спільноти наприкінці 80-х – на початку 90-х рр.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 34.

<sup>2</sup> Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – С. 59.

<sup>3</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 270, 271.

Іншим засобом підвищення ефективності законотворчої діяльності Ради є практика делегування нею належних їй нормотворчих повноважень Комісії. Слід зазначити, що розширення компетенції Європейського Союзу на кожному етапі інтеграційного процесу супроводжувалося делегуванням Радою Комісії все нових і нових повноважень у сфері як законодавчої, так і виконавчої діяльності, що одночасно передбачало збереження Радою за собою інструментів контролю над реалізацією переданих виконавчих повноважень.

Бажання національних урядів контролювати через Раду діяльність наднаціональної Комісії привело до створення на початку 1960-х рр. системи комітетів. Передбачалося, що Рада буде контролювати реалізацію Комісією виконавчих повноважень через систему комітетів (сьогодні загальна кількість комітетів становить близько 450), діяльність яких набула легітимного характеру завдяки положенням ЄСА. Комітети – це своєрідні дискусійні форуми, до складу яких входять представники держав-членів (посадовці і громадські експерти), головує на яких Комісія. В їх діяльності зацікавлені як національні уряди в особі Ради, так і Комісія: вони дають можливість національним урядам контролювати рішення, що приймаються Комісією, і водночас допомагають останній у рамках діалогу із зацікавленими державними органами визначити, наскільки заходи, що спрямовані на реалізацію правових приписів, відповідають стану справ у державах – учасниках Союзу. Процедура, що регулює відносини між Комісією й комітетами, заснована на так званих «комітологічних рішеннях» Ради.

Система комітетів побудована залежно від методу їх діяльності<sup>1</sup>:

– консультативні комітети становлять приблизно половину від загальної кількості комітетів. Вони наділені виключно консультативними повноваженнями стосовно оцінки виконавчих пропозицій Комісії, яка зобов'язана врахувати позицію комітету «в максимально можливій мірі» і поінформувати його про те, як саме його позиція була врахована, проте залишається незалежною в своїх діях з цих пропозицій. Вважається, що це найслабкіша форма контролю національних урядів за діяльністю Комісії;

– координаційні комітети: специфіка їх діяльності полягає в тому, що у випадку коли заходи, встановлені Комісією, розходяться з пози-

---

<sup>1</sup> Більш детально див.: Стрежнева, М. В. Система комитологии [Текст] / М. В. Стрежнева // Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития. – М. : ИМЭМО РАН, 2010. – С. 212–226.

цією комітету, Комісія повинна представити їх Раді, яка кваліфікованою більшістю може ухвалити інше рішення;

– регулюючі комітети: якщо заходи, передбачені Комісією, не відповідають позиції комітету, Комісія зобов'язана відкласти застосування запропонованих нею правозастосовних заходів і передати їх Раді, а також Європейському Парламенту для ознайомлення. Рада протягом трьох місяців може схвалити їх або прийняти власне рішення, яке ухвалюється в цьому випадку кваліфікованою більшістю. Якщо у вказаний строк Рада не ухвалила рішення, то Комісія затверджує заходи, коли Рада не заперечує;

– комітети з процедури регулювання з функцією контролю покликані забезпечити Раді і Європейському Парламенту можливість здійснення контролю перед затвердженням загальнозначущих заходів для зміни несуттєвих статей прийнятого відповідно до процедури спільного прийняття рішення правового акта. Якщо один з двох інститутів відхилить захід, то Комісія не може його затвердити. Замість цього вона може внести поправки або нову пропозицію.

У результаті аналізу діяльності комітетів М. В. Стрежньова доходить висновку, що на практиці у переважній більшості випадків (до 99 %) комітети погоджувалися на ті заходи, які пропонувала Комісія. Це означає, що у випадку коли виникає незгода з такими заходами безпосередньо з боку Ради або Європейського Парламенту вони позбавлені можливості завадити їх реалізації. Це дає підстави М. В. Стрежньовій констатувати, що Комісія насправді виявляється більш впливовою в процедурах комітології, аніж у процесі законотворчості<sup>1</sup>.

Іншою тенденцією у сфері законодавчої діяльності є посилення ролі Європейського Парламенту, про що свідчить запровадження звичайної законодавчої процедури (п. 1 ст. 289 ДФЄС), відповідно до якої законодавчі акти мають ухвалюватися спільно Європейським Парламентом і Радою за пропозицією Комісії, а також спеціальної законодавчої процедури, зокрема таких її різновидів, відповідно до яких законодавчий акт ухвалюється Європейським Парламентом за умови його попереднього схвалення Радою або Радою після його схвалення Європейським Парламентом.

---

<sup>1</sup> Стрежнева, М. В. Практика наднаціональності в Євросоюзе [Текст] / М. В. Стрежнева // Международные процессы : журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2010. – Т. 8. – № 3 (24) Сентябрь – декабрь. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/006.htm>.

Аналіз статистики прийняття законодавчих актів інститутами ЄС за 1998 р. демонструє таку тенденцію: якщо Рада самостійно прийняла 202 регламенти, 27 директив і 189 рішень і спільно з Європейським Парламентом ухвалила 26 директив, 7 рішень і жодного регламенту, то Комісія за той же час прийняла 773 регламенти, 44 директиви і 537 рішень<sup>1</sup>. Цифри переконливо доводять, що Рада не може вважатися монополістом у сфері законодавчої діяльності, оскільки принаймні в кількісних показниках вона суттєво поступається Комісії.

Як вже зазначалося, окрім законодавчої Рада реалізує й інші функції. При цьому якщо одні функції, наприклад, ухвалення спільно з Європейським Парламентом бюджету ЄС, призначення членів окремих інститутів і органів Союзу (наприклад, членів Рахункової палати, Комітету регіонів, суддів Трибуналу зі справ публічної служби та інших спеціалізованих трибуналів тощо) роблять її схожою на національний парламент, то інші, зокрема право самостійно забезпечити виконання прийнятих рішень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством роблять її більш схожою на орган виконавчої влади.

Світова конституційна практика знає приклади делегування законодавчих повноважень виконавчій владі, але специфіка делегування повноважень в Європейському Союзі полягає в іншому: складова частина «законодавчої влади» – Рада ЄС розглядає право застосовувати норми права як своє первісне право, яким вона ділиться із «виконавчим органом» – Комісією. Водночас така передача повноважень не позбавляє Раду права в окремих випадках самостійно здійснювати ці повноваження<sup>2</sup>. Слід підкреслити, що практика делегування Комісії реалізації вказаного повноваження не стала винятком із загального правила, навпаки, делегування повноважень є загальним правилом, тоді як виконання Радою своїх рішень – винятком. Таку позицію зайняв і Суд ЄС, який у ряді своїх рішень обмежив можливості Ради ухилитися від передачі виконавчих повноважень Комісії. Вважаємо, що цю практику запроваджено здебільшого для захисту інтересів держав-членів з боку Ради перед іншими інститутами Союзу<sup>3</sup>. Можливо, що

<sup>1</sup> Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 239.

<sup>2</sup> Договор, учреждающий Европейское Сообщество // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА. – С. 653–654.

<sup>3</sup> На відміну від Європейського Парламенту, Комісії і Суду ЄС, які представляють і захищають інтереси інтеграційного об'єднання в цілому, Рада за своїм правовим статусом є одночасно і органом ЄС, і органом представництва інтересів держав-членів, що обумовлює специфіку як її формування, так і функціонування.

на більш високому рівні політичної інтеграції Союз відмовиться від закріплення за Радою виконавчих повноважень й передасть їх Комісії або «економічному уряду» у разі його створення.

Договір про ЄС наділив Раду ще й окремими судовими повноваженнями, що також порушує усталені уявлення про законодавчий орган влади. Так, у рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації щодо його усунення. У випадку невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії, як крайній захід, кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) стосовно держави-порушниці (ст. 126 ДЄС). Крім того, Рада може вжити санкцій стосовно держави-члена, яка допускає серйозні і постійні порушення демократичних цінностей Союзу (п. 3 ст. 7 ДЄС). Природу цих повноважень в умовах ефективного функціонування Суду ЄС можна пояснити лише небажанням національних урядів надавати наднаціональним інститутам Союзу право застосування санкцій щодо себе.

Реалізація такого широкого спектра повноважень з ключових питань організації й функціонування інтеграційного об'єднання робить Раду ключовим інститутом Союзу незалежно від того, яке місце вона посідає в офіційній ієрархії інститутів ЄС. Враховуючи викладене, принципового значення набуває питання про спосіб прийняття нею рішень.

Одним із головних напрямів реформування інститутів спочатку Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу традиційно вважався перехід від процедури одноголосного прийняття рішень до ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів, а також розширення сфер застосування останньої процедури. Разом з тим саме цей аспект інституційних реформ є найбільш складним для реалізації, оскільки, на думку держав-членів, перехід до процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів є грубим порушенням принципу державного суверенітету, оскільки передбачає їх відмову від застосування права вето. У спеціальних дослідженнях з цієї проблеми зазначається, що це питання вважається найбільш болючим для національних урядів, а спроби його вирішення призводили в окремих ви-

падках до конфліктів і навіть кризи об'єднання, як це мало місце з «кризою пухлого крісла», спровокованою Францією, що закінчилася Люксембурзьким компромісом. Не випадково голова Комісії Делор під час відкриття міжурядової конференції з розробки ЄЄА зазначив, що кайдани одностайності паралізували всю систему Спільноти<sup>1</sup>. З моменту досягнення Люксембурзького компромісу, а особливо з середини 1970-х і до початку 80-х рр. спостерігається законодавчий параліч в Раді. Лише перегляд позиції Франції, що відбувається за Президента Міттерана, дозволив розблокувати цей процес. Підписуючи ЄЄА, який передбачав завершення будівництва єдиного ринку до 1992 р., держави-члени погодилися також на застосування в Раді процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів. Разом з тим відмова від застосування права вето в Раді не означає, що національні уряди остаточно відмовилися від права недопускати ухвалення небажаних для них рішень з питань, що становлять для них особливий інтерес. Так, відповідно до положень Амстердамського договору держави-члени, посиляючись на важливі й обґрунтовані причини національної політики, могли не допустити голосування в Раді стосовно застосування механізму просунутої співпраці (п. 2 ст. 11 ДЄСп)<sup>2</sup>.

Перехід до процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів у літературі прийнято однозначно оцінювати як прогресивне явище. Однак таке сприйняття цього кроку є спрощеним. Д. Дайнен і М. Ю. Кавешников у результаті своїх досліджень доходять висновків, які змушують поглянути на запровадження цієї процедури і оцінити її ефективність дещо з інших позицій<sup>3</sup>. По-перше, закріплення національними урядами на рівні установчих договорів процедури кваліфікованої більшості на практиці принципово не змінило ситуацію: представники держав-членів у Раді через повагу до національних почуттів та через вкорінену звичку до ухвалення рішень консенсусом спочатку досить рідко вдавалися до використання нової процедури. По-друге, процедура ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів хоча формально вважається демократичною, насправді поглиблює дефіцит

---

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 272–273.

<sup>2</sup> Договір о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА. – С. 559.

<sup>3</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 274; Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 141–142.



демократії в Європейському Союзі, оскільки послаблює вплив національних парламентів на законодавчий процес у Союзі. По-третє, кількість згадувань випадків застосування вказаної процедури без урахування аналізу випадків, до яких вона застосовується, створює помилкове уявлення стосовно її значущості (так, у Ніццькому договорі процедура голосування кваліфікованою більшістю голосів згадується в 34 статтях, 17 з яких насправді стосуються взаємовідносин між інститутами Союзу і в ряді випадків мають взагалі технічний характер). По-четверте, застосування практики перенесення початку дії цієї процедури на майбутнє (наприклад, Ніццький договір передбачив процедуру голосування кваліфікованою більшістю для питань фінансування регіональної політики (бюджету Структурних фондів і Фонду з'єднання), однак переніс початок її використання на 2014 р.), а також обумовлення її дії певними застереженнями і винятками.

Приблизно така ж ситуація склалася після прийняття Лісабонського договору, який поширив процедуру ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів начебто на 51 сферу, які насправді є не сферами, а окремими питаннями. Головне, що поза дією цієї процедури ухвалення рішень, як і раніше, залишаються СВПБ/ЄПБО, соціальна і податкова політика, питання боротьби з фінансовими порушеннями, співробітництво у сфері кримінального права, екологічна політика.

Не менш складний і конфліктний характер має інше питання, пов'язане із процедурою ухвалення рішень кваліфікованою більшістю, – це розподіл голосів у Раді. Проблема полягає в тому, що під час голосування кваліфікованою більшістю кількість голосів у представників різних держав неоднакова, що розцінюється як порушення принципу суверенної рівності держав-членів. Кількість голосів кожної держави визначається з урахуванням розміру її території і чисельності населення («зважене голосування»).

Слід зазначити, що попри проголошення принципів правової рівності й солідарності розподіл голосів у Раді чітко демонструє, що де-факто такої рівності не існує. Питання перерозподілу голосів у Раді завжди стикається з бажанням великих держав ЄС (Німеччини, Франції, Великої Британії, Італії та Іспанії), а також «старих» членів Союзу зберегти свій контроль над рішеннями, що ухвалюватиме Рада. Так, під час реформи Ради, здійсненої відповідно до Ніццького договору, було підвищено відсоток кваліфікованої більшості з 71,3 % до 74,8 %. При цьому одночасно частка вказаних великих держав зросла з 55,2 %

до 61,4 %. Окрім цього, заради збереження контролю було нормативно закріплено положення про подвійну більшість під час голосування: для прийняття рішення необхідна не лише проста кваліфікована більшість голосів, але й більшість, що представляє країни, населення яких становить 62 % від загальної кількості населення. При цьому М. Ю. Кавешников звертає увагу на те, що цифра 62 % спеціально підібрана так, аби після того, як кількість держав-членів мала досягти 27, ФРН разом з двома іншими державами з «великої четвірки» могла б заблокувати небажане для себе рішення. Дослідник наводить й інші приклади порушення принципу суверенної рівності держав. Так, до возз'єднання Німеччина, Франція, Велика Британія та Італія могли бути співставлені між собою, а тому мали рівне представництво в усіх інститутах ЄС. Однак після возз'єднання ситуація докорінно змінилася: сьогодні населення Німеччини на 36–41 %, а ВВП – на 46–81 % перевищує показники інших трьох членів «великої четвірки». Логічно було б передбачити, що за цих умов кількість голосів ФРН у Раді та Європейському Парламенті буде перевищувати кількість голосів інших членів четвірки, однак очікувані зміни були втілені лише в Європейському Парламенті, де чисельність делегації Німеччини зросла з 72 до 99 членів, тоді як у Раді вирішення цієї проблеми відкладалося протягом більш ніж десяти років і зрештою, передусім завдяки позиції Франції, так і не отримало свого вирішення – ФРН отримала 29 голосів, як і решта держав «великої четвірки». Ще одним прикладом нерівного ставлення, закріпленого Ніццьким договором, стало надання Чехії та Угорщині по 20 місць у Раді, тоді як Бельгія і Португалія, що незначною мірою, але поступаються їм за населенням, отримали по 22 голоси<sup>1</sup>.

Відповідно до Лісабонського договору (п. 4 ст. 16 ДЄС)<sup>2</sup> з 1 листопада 2014 р. кількість голосів держав-членів у Раді зміниться – запроваджено систему подвійної більшості, відповідно до якої кваліфікована більшість голосів становитиме не менше 55 % членів Ради, що включають, як мінімум, п'ятнадцять із них, в яких мешкає не менше 65 % населення ЄС. Водночас запроваджується такий механізм, як блокуюча меншість (певна кількість членів Ради, що може перешкодити ухваленню рішення Радою), яка складається не менш ніж з чотирьох членів Ради. Якщо така блокуюча група не утворена, вважається, що кваліфікована більшість досягнула. Вказана норма має на меті перешкодити трьом

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 142–144.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 181.

великим державам (ФРН, Франції та Великої Британії) навіть за умови, що в них мешкають понад 52 % населення ЄС, перешкодити ухваленню рішення. Однак з цього приводу слід зазначити, що важко уявити ситуацію, коли б ці держави не змогли залучити хоча б ще одну державу для блокування не вигідного для них рішення. Враховуючи цей факт, слід погодитися з думкою, що дієвість цього механізму викликає сумніви.

Інший спосіб, яким можуть скористатися держави-члени, щоб відкласти не вигідне їм рішення, закріплений у Декларації № 7. Відповідно до положень Декларації державам-членам, що мають у своєму розпорядженні кількість голосів, що є близькою до блокуючої меншості (така близькість визначається у 55 % від кількості населення або від числа держав-членів), надається право вимагати повторного обговорення проекту акта Ради.

Договір про функціонування Союзу (п. 2 ст. 238) передбачає можливість відходу від процедури, передбаченої п. 4 ст. 16 ДЄС. У тих випадках, коли Рада розглядає питання не за ініціативою Комісії або Верховного представника Союзу з іноземних справ, а за власною ініціативою або за ініціативою групи держав-членів передбачено формування суперкваліфікованої більшості: для ухвалення рішення необхідно, щоб за нього проголосувало 72 % членів Ради, щоправда в цьому разі не застосовуються зазначені додаткові вимоги. Договір про функціонування ЄС також врегулював питання визначення кваліфікованої більшості у випадках, коли в голосуванні беруть участь не всі держави-члени, а саме з приводу ухвалення рішення, що стосується єврозони, а також просунутої співпраці.

Разом з тим слід зазначити, що початок дії лісабонської системи визначення кваліфікованої більшості у самому договорі відкладено до 2014 р. Але й після цієї дати протягом ще трьох років на вимогу будь-якої держави-члена Рада може повернутися до правила подвійної більшості, передбаченого Ніццьким договором.

Аналіз діяльності Ради й органів, покликаних сприяти їй у здійсненні її повноважень, дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого реформування цього інституту як шляхом удосконалення його законодавчої діяльності, так і шляхом звільнення від невластивих для органа законодавчої влади виконавчих і судових функцій, що передбачає передачу розпорядчих повноважень Ради Комісії, діяльність якої значно більшою мірою спрямована на розвиток інтеграційного процесу і яка має структуру і штат технічних спеціалістів, здатних ефективно реалізовувати вказані повноваження, а судових повноважень відповідно Суду ЄС.

## Глава 5

# Європейська комісія: порядок формування і повноваження

Відповідно до ст. 13 Договору про ЄС (Лісабонська редакція) Європейська комісія (далі – Комісія) посідає четверте місце серед інститутів Європейського Союзу, що відбиває сучасне бачення ієрархії в інституційній структурі об'єднання. Однак на час заснування першого інтеграційного співтовариства, коли перспективи побудови європейської федерації здавалися цілком досяжними, Вищий керівний орган, який був попередником Комісії, займав перше місце в цій структурі (ст. 7 ДЄСВС)<sup>1</sup>. Специфіка Вищого керівного органу полягала в тому, що, на відміну від органів, які створювалися в рамках інших міждержавних об'єднань (наприклад, Секретаріат ООН та Секретаріат Ради Європи), він виконував не адміністративно-технічні, а виконавчі, і найголовніше – законодавчі повноваження, тобто мав повноваження як щодо ухвалення рішень, так і їх виконання.

Слід зазначити, що дослідники традиційно стикаються з труднощами, намагаючись визначити статус Європейської комісії. Так, при її розгляді у функціональному аспекті автори акцентують увагу на виконавчій та владно-розпорядчій діяльності цього інституту, роблячи в підсумку висновок, що Комісія уособлює виконавчу гілку влади<sup>2</sup>, або розглядають її як провідний інститут ЄС, що реалізує повсякденне оперативне управління справами Союзу, без участі якого не приймається фактично жодне рішення, що зобов'язує Союз<sup>3</sup>. У інших публікаціях можна зустріти обґрунтування думки про те, що Комісія – це інститут, який виконує в ЄС функції цивільної служби (її діяльність подібна до діяльності державних цивільних служб) і характеризується

<sup>1</sup> Договор об учреждении европейского объединения угля и стали [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 28.

<sup>2</sup> Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton. – L. : Cartermill Publishing, 1995. – P. 4.

<sup>3</sup> Бирюков, М. М. «Конституция для Европы» и реформирование на ее основе Европейской комиссии и судебной системы Европейского Союза [Текст] / М. М. Бирюков // Журн. рос. права. – 2005. – № 8. – С. 128–129.

унікальністю свого статусу через монопольне здійснення права законодавчої ініціативи<sup>1</sup>. В окремих публікаціях зазначається, що Комісія перебуває в самому серці інтеграції<sup>2</sup>, є серцевиною цього процесу і його барометром<sup>3</sup>, або вона порівнюється з «мотором інтеграції», що виробляє рекомендації стосовно політичних акцій ЄС і виступає своєрідним стражем інтересів Союзу<sup>4</sup>. Деякі автори ототожнюють Комісію з національним урядом, зазначаючи, що вона «подібна до кабінету», у якому кожний її член-комісар відповідає за проведення загальноєвропейської політики в певній сфері<sup>5</sup>, на що їх опоненти зауважують, що Комісію умовно можна розглядати лише як певну частину уряду, якщо говорити про уряд у цілому. Але й таке сприйняття цього інституту, на думку Б. М. Топорніна, не коректне, оскільки уряд правомочний приймати рішення, тоді як Комісія цього права позбавлена, а тому будь-яка пряма аналогія між ними хибна. Точніше було б асоціювати Комісію з вищою бюрократією виконавчої влади (адміністрацією)<sup>6</sup>.

Зважаючи на те, що Комісія перебуває в стані реформування, можна погодитися з оцінкою Г. С. Бугаєвої, що це була перша спроба створення на рівні інтеграційного об'єднання інструменту ефективного управління, дотримання балансу між законодавчою і виконавчою владою, а також побудови традиційної системи стримувань і противаг у новій системі координат<sup>7</sup>.

Оскільки Вищий керівний орган створювався як ключовий інститут, який був покликаний визначати пріоритети розвитку ЄСВС і забезпечити досягнення цілей інтеграції (ст. 8 ДЄСВС), для його членів, кандидатури яких висували національні уряди і які призначалися за їх спільною згодою, а також держав-членів була вироблена система вимог (ст. 9 ДЄСВС), яка мала забезпечити наднаціональний характер інституту

<sup>1</sup> Roney, A. The EC/EU Fact Book: the Complete Question and Answer Guide [Text] / A. Roney. – 2000. – P. 29.

<sup>2</sup> McCormick, J. The European Union. Politics and Policies. Cambridge [Текст] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – P. 103.

<sup>3</sup> Dimitrakopoulos, D. The Changing European Commission [Text] / D. Dimitrakopoulos. – N.Y., 2004. – P. 1.

<sup>4</sup> Shaw, J. Law of the European Union [Text] / Jo Shaw. – 3rd ed. – Basingstoke : Palgrave, 2000. – P. 110.

<sup>5</sup> McCormick, J. The European Union. Politics and Policies. Cambridge [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – P. 103.

<sup>6</sup> Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – С. 388.

<sup>7</sup> Бугаєва, А. С. Еволюція правового статусу Європейської комісії в організаційному механізмі Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Бугаєва. – М., 2011. – С. 4.

і незалежність працюючих у ньому чиновників. Мова йде, зокрема, про таке: по-перше, члени Комісії зобов'язані діяти в загальних інтересах Співтовариства; по-друге, їм забороняється звертатися із запитами і отримувати інструкції від будь-якого уряду або іншого органу; по-третє, вони зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, що несумісні з їх обов'язками; по-четверте, їм забороняється займатися будь-якою іншою діяльністю за винагороду або безоплатно; по-п'яте, на держави-члени покладалася обов'язок поважати незалежність членів Комісії і відповідно утримуватися від спроб вплинути на них під час виконання ними своїх обов'язків. Слід підкреслити, що з метою забезпечення максимальної незалежності, яка є єдиною гарантією того, що члени Комісії діятимуть виключно в інтересах Співтовариства, а отже, усіх без винятку держав-членів, вимоги стосовно їх незалежності поширювали свою дію як на час перебування вказаних чиновників на посадах, так і після звільнення з них<sup>1</sup>. Порушення цих вимог було підставою для звільнення Судом (за запитом Ради або Комісії) члена Комісії з посади або позбавлення права на пенсію чи інших привілеїв, що замінюють її. Слід зазначити, що в цілому такі вимоги у незмінному вигляді діють і сьогодні<sup>2</sup>.

Однак було б перебільшенням стверджувати, що зазначених вимог повністю дотримуються як національні уряди, так і члени Комісії. М. Ю. Кавешніков із цього приводу зазначає, що формування першого складу Комісії на чолі з В. Хальштейном стало для майбутніх зразком ставлення держав-членів до складу Комісії. Воно виявило певні моменти, які не зовсім відповідали положенням установчих договорів:

по-перше, розподіл портфелів відбувався не за професійними якостями і досвідом роботи, а був зорієнтований на задоволення національних інтересів<sup>3</sup>. М. Ю. Кавешніков зазначає, що між державами-члена-

<sup>1</sup> Члени Комісії під час вступу на посаду приносили клятву, що вони будуть обережними в тому, що стосується висловлення згоди зайняти певну посаду або отримати певну вигоду після припинення своєї діяльності (ст. 9 ДЄОВС) (Договор об учреждении европейского объединения угля и стали [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – С. 31).

<sup>2</sup> Так, нині вони закріплені у ст. 17 ДЄС та Кодексі поведінки комісарів 2011 р. (Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 182–183; Code of conduct for Commissioners [Текст] // European Commission. С (2011) 2904. – Brussels, 2011).

<sup>3</sup> Експертами з проблем євроінтеграції висловлюється думка, що комісари, «дії яких йдуть врозріз із загальнополітичною позицією держави, громадянином якої вони є, ризикують не бути призначеними на новий строк» (Weatheril, S. EC Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community [Text] / S. Weatheril & P. Beaumont. – London, 1995. – P. 44).

ми існувала своєрідна джентльменська угода, відповідно до якої розподіл посад між країнами-засновницями здійснювався відповідно до частки їх внеску до бюджету ЄС і лише на нижчих щаблях управлінської ієрархії ці пропорції порушувалися<sup>1</sup>. У цих умовах виникла ситуація, коли в окремих генеральних директоратах сформувалися національні угруповання, до чого часто заохочували національні уряди<sup>2</sup>. Ця ситуація породила проблему непрофесіоналізму і неефективності роботи окремих співробітників і навіть цілих підрозділів Комісії, на що неодноразово вказувалось у доповідях комітетів незалежних експертів, створених Європейським Парламентом<sup>3</sup>. При цьому ця проблема набула тенденції до загострення в процесі поглиблення інтеграційного процесу. Виходячи з цього цілком закономірно, що реформи інституційної структури ЄС, як правило, мали на меті певною мірою змінити такий підхід до комплектації Комісії, а з часу суттєвого розширення складу Союзу – і на відхід від правила, згідно з яким кожна держава має право претендувати на одне місце в Комісії. Слід зазначити, що відхід від цього підходу є найбільш складним завданням, оскільки зустрічає опір держав-членів, які вимагають дотримання принципу рівного представництва в цьому інституті;

по-друге, розподіл коштів між генеральними директоратами відбувався, виходячи зі стратегічних інтересів, а не нагальних потреб, що призвело до перекосів в їх укомплектованості кадрами та в рівні завантаження;

по-третє, до середини 70-х рр. робота Комісії і її директоратів була організована на основі французького адміністративного права і положень про державну службу<sup>4</sup>.

Поразка, якої прибічники прискореної федералізації об'єднаної Європи зазнали внаслідок провалу ратифікації Договору про Європейське оборонне співтовариство і припинення розробки проекту Договору про Європейське політичне співтовариство, а також занепокоєння національних урядів щодо того, що наділення Комісії ЄЕС повноваженнями, які реалізував Вищий керівний орган ЄСВС, в умовах

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 179.

<sup>2</sup> Найбільш шокуючим прикладом такого перекосу став Генеральний директорат з сільського господарства, який майже повністю монополізували представники Франції.

<sup>3</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського Союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 178–179.

<sup>4</sup> Там само. – С. 36–37.

надзвичайно широкої компетенції Європейського економічного співтовариства призведе до суттєвого посилення ролі наднаціональних інститутів, негативно позначилися на наднаціональних елементах інституціонального механізму інтеграційних об'єднань. Як наслідок, під час створення Європейського економічного співтовариства і Євроатому їх інституційні системи були побудовані на інших засадах: наднаціональна за своїм складом Комісія в ієрархії інститутів з першого місця опустилася на третє, тоді як Рада, що організована і функціонує як інститут міждержавної співпраці, з третього місця піднялася на друге (ст. 4 ДСЕС). Така перестановка в інституційній системі закономерно призвела до зміни повноважень інститутів і співвідношення між ними. Так, до Ради перейшло не лише право прийняття рішень (за ДСВС (ст. 14) це право належало Комісії), але й визначення умов їх застосування та здійснення управлінських дій (ст. 145 ДСЕС), що обмежило повноваження Комісії. Крім того, в Європейському економічному співтоваристві було запроваджено більш жорсткий контроль з боку Ради за Комісією, аніж аналогічний контроль Ради за Вищим керівним органом в ЄСВС<sup>1</sup>. Така модифікація ролі й функцій Ради та Комісії, на думку Л. Г. Фалалєєвої, засвідчила обережність держав-членів у питаннях, які стосуються утвердження наднаціональних засад в організації і функціонуванні Європейських співтовариств<sup>2</sup>. Це дійсно так. Однак у цьому зв'язку важко погодитися з оцінкою В. В. Копійки і Т. І. Шинкаренка, на думку яких «Договір про ЄС представляв рамкову угоду, значно ширшу, абстрактнішу й динамічнішу, ніж Договір про ЄСВС, яка залишала потенційні можливості для еволюції Співтовариства в напрямі зростання наднаціональних компонентів»<sup>3</sup>. Зниження в Європейському економічному співтоваристві ступеня наднаціональності, який було досягнуто в Європейському співтоваристві вугілля і сталі, заради того, щоб відкрити

<sup>1</sup> Спеціальна Рада міністрів мала право призупинення або скасування рішень Вишого керівного органу, якщо такі рішення, на думку Ради, виходили за межі компетенції ВКО чи загрожували безпеці та наносили збитки державам-членам (Станкевич, О. В. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ольга Вікторівна Станкевич. – Х., 2001. – С. 22). Див. також: Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] : пер. з італ. / С. Гоці; – К. : К.І.С., 2006. – С. 22.

<sup>2</sup> Фалалєєва, Л. Г. Правові аспекти становлення та розвитку виконавчих органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Люмила Григорівна Фалалєєва. – К., 2003. – С. 29.

<sup>3</sup> Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Видав. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 106.



потенційні можливості для зростання, а фактично – надзвичайно поступового відновлення втрачених позицій наднаціональних компонентів в інституційній системі інтеграційного об'єднання, – напевно чи цей шлях можна вважати раціональним, принаймні оцінювати його як позитивний. Вочевидь, що, зважаючи на тенденцію зміцнення наднаціонального характеру ЄСпв/ЄС, такий крок істотно загальмував процес поглиблення європейської інтеграції.

Стосовно ролі Комісії в інституційній системі Євroatому С. Гоці констатує, що, на відміну від Вищого керівного органу ЄСВС і Комісії ЄЕС, вона через низку мотивів так і не змогла по-справжньому ствердитися<sup>1</sup>.

Підписання Римських договорів стало не єдиним фактом, що призвело до суттєвого послаблення позицій Комісії. У 1965 р. було підписано Договір про злиття, відповідно до якого з 1967 р. повинна була працювати єдина для трьох Співтовариств Комісія, що на перший погляд мало привести до підвищення її значення. Проте насправді було запущено протилежний процес. Зниження активності Комісії під час розв'язання питань, які зачіпали інтереси провідних держав-членів, і, як наслідок, довіри до неї з боку національних урядів відбулося під час кризи «пустого крісла» (червень 1965 р. – лютий 1966 р.). У результаті, хоча Комісія продовжувала розробляти законопроекти і доповіді з актуальних для інтеграційного процесу питань, проте без активної підтримки з боку тандему Німеччина – Франція і в умовах постійних змін голови Комісії<sup>2</sup> вони не мали шансів на реалізацію. У результаті Комісія вимушена була поступово відійти від активного відстоювання перед Радою власної позиції з розроблених нею законопроектів і спиратися на положення ст. 100 ДЄЕС, які передбачали прийняття законопроектів односторонньо членами Ради. Як наслідок, зазначає Д. Кумбс, наприкінці 60-х рр., а фактично і протягом 70-х рр., Комісія являла собою не наднаціональну, а традиційну міжнародну бюрократію<sup>3</sup>.

Ситуація ще більш ускладнилася після того, як розпочався процес розширення Європейських співтовариств, який передбачав перерозподіл посад (передусім керівних), оскільки існувала потреба у дотриманні неофіційно-

<sup>1</sup> Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] : пер. з італ. / С. Гоці. – К. : К.І.С., 2006. – С. 24. Більш детально про Комісію Євroatому див.: Фалалєєва, Л. Г. Правові аспекти становлення та розвитку виконавчих органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Люмила Григорівна Фалалєєва. – К., 2003. – С. 32–35.

<sup>2</sup> Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] : пер. з італ. / С. Гоці. – К. : К.І.С., 2006. – С. 25.

<sup>3</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейсько-го Союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 37–38.

го правила щодо організації Комісії відповідно до національних квот. Про приниження ролі Комісії і певною мірою зневажливе ставлення до неї з боку національних урядів свідчить те, що голова Комісії не брав участі у підписанні договорів про розширення Співтовариств, а її роль при підготовці Ломейської конвенції 1975 р. була обмежена суто технічною та адміністративною підтримкою держав-членів<sup>1</sup>. Слід зазначити, що коли період 1967–1977 рр. дослідники інтеграції визначають як десятиліття застою, «евро-склерозу», то значною мірою це зумовлено втратою Комісією своїх позицій в інституційній системі Співтовариств, зменшенням в її організації наднаціональних засад, перетворенням на технократичний, а не політичний інститут.

Однак період застою змінився активізацією інтеграційного процесу, що обумовило зростання ролі й значення Комісії. Підняття статусу Комісії було обумовлене низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. До перших слід віднести, по-перше, постановку завдання стосовно створення єдиного ринку, реалізацію якого в інституційній системі Співтовариств могла забезпечити лише Комісія; по-друге, перепідпорядкування Комісії структурних фондів, а отже, набуття нею повноважень щодо розподілу фінансів. Серед суб'єктивних чинників слід виокремити, по-перше, призначення на посаду голови Комісії політиків, які мали значну політичну вагу як на загальноєвропейському, так і на національному рівні<sup>2</sup>, по-друге, відновлення плідної співпраці керівників Франції та ФРН (франко-німецької осі) з питань просування об'єднаного процесу та утворення своєрідного альянсу Франція –

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 37.

<sup>2</sup> На початку 80-х рр. на посаду голови Комісії почали призначатися особи, які раніше займали ключові посади на рівні національних урядів. Так, у 1981–1985 рр. і у 1995–1999 рр. Комісію очолювали колишні прем'єр-міністри Люксембургу Г. Торн і Ж. Сантер, протягом 10 років (1985–1995 рр.) нею керував колишній міністр економіки і фінансів Франції Ж. Делор, а з 1999 по 2004 р. її очолював колишній і майбутній прем'єр-міністр Італії Р. Проді. Саме з постаттю Ж. Делора прийнято пов'язувати досягнення очевидного прогресу в інтеграційному процесі, про що свідчить підписання у зазначений період Єдиного європейського акта, Маастрихтського договору, угоди про бюджет («план Делора»), ініціювання побудови Економічного та монетарного союзу, тоді як головування Р. Проді ознаменувалося введенням євро, розширенням ЄС на десять держав-членів та розробкою Конституції для Європи. Невипадково серед експертів з часом утвердилася думка, згідно з якою ефективність Комісії визначається не кількістю комісарів, а особою її голови (Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 145; Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] : пер. з італ. / С. Гоці. – К. : К.І.С., 2006. – С. 33).

Німеччина – Комісія, що надало політичної ваги голові останньої (національні уряди погодилися на включення голови Комісії за посадою до складу Європейської Ради<sup>1</sup>) та забезпечило просування її ініціатив; по-третє, підтримка Комісії з боку впливових неурядових структур, які розглядали її як новий канал лобювання своїх інтересів у масштабах Співтовариств.

У результаті завдяки, з одного боку, інституційним реформам, а з другого – використанню головами, починаючи з Ж. Делора, «урядових» методів керівництва, Комісія дедалі більше набувала ознак, що властиві національним урядам, а діяльність комісарів за їх методами роботи почала нагадувати роботу міністрів національних урядів. Попри це слід зазначити, що в результаті проведених реформ Комісія так і не перетворилася на європейський «уряд». Про це свідчать пропозиції стосовно створення «економічного уряду», які активно почали висуватися в умовах сучасної фінансової кризи в Єврозоні.

У цілому слід погодитися з висновком про те, що з 80-х рр. розвиток інституційної структури ЄС відбувався шляхом зростання ролі й розширення повноважень Комісії, внаслідок чого вона поряд з Радою перетворилася на провідний інститут ЄС, а їх повноваження набули збалансованості<sup>2</sup>. Певним чином це пояснюється тим, що зміст тих функцій, які виконує Комісія, значною мірою полягає в «узгодженні інтересів держав-членів таким чином, щоб досягнутий компроміс у підсумку задовольняв інтереси Союзу і не виділяв одну державу або групу держав»<sup>3</sup>. Однак слід зазначити, що збереження цієї тенденції вимагало від Комісії значних зусиль передусім на етапах підготовки до проведення ревізії установчих договорів, зокрема Маастрихтського і Ніццького договорів. Це пов'язано з двома головними причинами.

По-перше, організаційний принцип Союзу – представництво власних інтересів: кожний інститут розглядає себе як опору власних інтересів – національних чи комунітарних, які він покликаний просувати

<sup>1</sup> Дослідники зазначають, що за часів головування Ж. Делора голова Комісії перетворився на більш впливового члена Європейської Ради, ніж більшість керівників держав-членів. Його стали запрошувати на саміти «великої сімки». Все це сприяло підвищенню статусу Комісії в інституційній системі Європейських співтовариств/Європейського Союзу.

<sup>2</sup> Збалансованість взаємовідносин Ради і Комісії пояснюється ще й тим, що Комісія «дублює уподобання Ради Європейського Союзу на індивідуальному рівні чиновників» (The European Commission. Appointment, Preferences and Institutional Relations [Text] // CESIFO Working Paper № 2120. – 2007. – P. 2).

<sup>3</sup> Marjolin, R. Memoirs 1911–1986. Architect of European Unity [Текст] / R. Marjolin. – Luxembourg, 1989. – P. 314.

і захищати<sup>1</sup>. Відповідно між інститутами, що побудовані на наднаціональних і міждержавних засадах, йде неофіційна боротьба за першість, а отже, і за повноваження. Так, у 1990–1991 рр. окремі держави-члени наполягали на перерозподілі повноважень між Радою і Комісією, внаслідок якого Раді мало бути надано право змінювати законодавчі пропозиції Комісії не одноголосно, а кваліфікованою більшістю голосів. Реалізація цих намірів, на думку Ж. Делора, перетворила б Комісію на своєрідний секретаріат, що обслуговує Раду<sup>2</sup>.

По-друге, певна конкуренція існує також між інститутами (Комісія і Європейський Парламент), що належать до категорії наднаціональних. Так, Європейський Парламент завжди прагнув набути повноважень, які властиві національному парламенту і які на рівні Союзу є монополією Комісії. Йдеться про право законодавчої ініціативи, що належить виключно Комісії. Безумовно, Парламент може ініціювати прийняття певного законодавчого акта шляхом внесення відповідних пропозицій до Комісії, але остання може як розробити відповідний акт на їх основі, так і вмотивовано відмовити в їх розробці. Якщо набути права законодавчої ініціативи Парламенту не вдалося (повторно і також безрезультатно він намагався змінити цю ситуацію під час відставки Комісії на чолі з Сантером, яку Парламент ініціював у 1999 р.), то розширити свої законодавчі повноваження за рахунок Комісії він все ж таки зміг. Так, Комісію було виключено зі складу Узгоджувального комітету, за результатами роботи якого Рада і Європейський Парламент здатні змінити пропозиції Комісії без її згоди, причому для цього не вимагається одноголосного рішення Ради<sup>3</sup>. Разом з тим попри існуючу конкуренцію між Європейським Парламентом і Комісією вважається, що у функціональному сенсі вони є повністю інтегрованими і працюють як партнери<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Дмитриева, Ю. В. Эволюция регулирования рынка финансовых услуг в Европейском Союзе: политические аспекты [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ю. В. Дмитриева. – СПб., 2012. – С. 15.

<sup>2</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 94.

<sup>3</sup> Д. Сіджанскі з цього приводу зазначає, що коли спочатку інтереси Союзу знаходять свій вираз у пропозиціях Комісії, то на завершальній стадії законодавчого процесу їх дотримання гарантує Європейський Парламент (Сіджанскі, Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского Союза [Текст] / Д. Сиджански. – М. : РГГУ, 1998. – С. 279).

<sup>4</sup> Westlake, M. The Commission and the Parliament [Text] / M. Westlake // The European Commission / Ed. by G. Edwards and D. Spence. – L. : Cartermill Publishing, 1995. – P. 225. Див. також: Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 167–173.

Амстердамський договір хоча і не зміг змінити порядок формування Комісії, однак позначився на порядку її функціонування. По-перше, якщо раніше думка Європейського Парламенту щодо кандидатури голови Комісії мала рекомендаційний характер, то відтепер набувала обов'язковості. По-друге, підвищився статус голови Комісії (на нього було покладено функцію політичного керівництва і відтепер його згода була необхідна для призначення комісарів), впливовість якого перестала залежати від його особистих здібностей і підтримки з боку національних урядів.

Щоправда, слід зазначити, що положення, які змінювали статус голови Комісії, були закріплені не в тексті Амстердамського договору, а містилися в положеннях Декларації про організацію і функціонування Комісії, яка додавалася до Договору. Цей факт зайвий раз свідчить про те, що держави-члени обережно підходили до реформування Комісії, побоюючись, щоб вона не перетворилася на «європейський уряд», а її голова не став надто впливовою політичною фігурою. Загалом, починаючи з цього етапу реформування інституційної системи об'єднання, зміни в порядку організації й функціонування Комісії були обумовлені змінами у порядку голосування і визначення кваліфікованої більшості в Раді, що суттєво ускладнювало досягнення компромісу між державами-членами.

Позиції Комісії були істотно підірвані через відставку її складу на чолі с Ж. Сантером. Як відомо, окрім проведення слухань, спрямування запитів, заслуховування звітів, проведення розслідувань, Європейський Парламент отримав такий потужний засіб впливу на Комісію, як постановка питання про винесення їй вотуму недовіри, яке спричиняє її відставку, що, до речі, наближує Комісію за статусом до національного уряду. Інститут парламентської відповідальності Комісії означає, що за ініціативою депутатів Європейський Парламент двома третинами голосів, що становлять абсолютну більшість його членів, може висловити недовіру Комісії, що тягне за собою її колективну відставку. Вважалося, що це повноваження Парламенту з категорії «сплячих», доки в 1999 р. виникла реальна загроза його застосування стосовно Комісії на чолі з Ж. Сантером. І хоча ця процедура так і не була реалізована (не дочекавшись висловлення вотуму недовіри, у березні 1999 р. Комісія на чолі з Ж. Сантером пішла у відставку добровільно), іміджу Комісії було завдано нищівного удару. Крім того, стало очевидно, що Європейський Парламент має реальну можливість впливати на долю Комісії.

Хоча основні звинувачення стосувалися європейського комісара з наукових досліджень, науки та технологій Е. Крессон, у відставку вимушена була піти Комісія у повному складі, керуючись принципом колегіальності. Одним із проявів принципу колегіальності є те, що відповідальність за прийняті рішення несе не чиновник адміністрації і навіть не член Комісії, по відомству якого рішення було прийняте, а Комісія у цілому. Отже, відповідно до принципу колегіальності функціонує інститут відповідальності Комісії.

Протягом десятиліття Комісія докладала титанічних зусиль, аби відновити довіру до себе. Для цього вона ініціювала запровадження правил і процедур, які б унеможливили поведінку і практику, що призвели до відставки Комісії Ж. Сантера; здійснила реформу цивільної служби ЄС; прийняла кодекс поведінки членів Європейської комісії; почала послідовно реалізовувати вимогу стосовно обґрунтованості рішень, що нею ухвалюються, тощо. З метою відновлення доброго імені Комісії й покарання Е. Крессон, яку вважали винною у скандалі, Комісія звернулася до Суду ЄС. Слід підкреслити, що переважна більшість звинувачень у результаті проведеного розслідування не підтвердилася. 11 липня 2006 р. Суд ЄС виніс рішення у справі С-432/04 Комісія Європейських співтовариств проти Едіт Крессон, у якому встановив факт того, що мали місце окремі випадки порушення юридичних приписів і ustalених правил, що регламентують питання найму персоналу апарату Комісії, під тиском і з відома комісара Е. Крессон. Однак звинувачення в існуванні в Комісії практики фаворитизму, систематичного використання своїх повноважень для необґрунтованого просування близьких людей на певні посади Суд ЄС не встановив. Зазначимо, що Суд використав цю справу, аби вперше у своїй практиці дати авторитетне тлумачення вимог установчих договорів до чиновників ЄС вищого рангу. Він встановив, що ці вимоги полягають у тому, щоб слідувати вищим стандартам поведінки завжди і у всьому, підпорядковувати загальним інтересам ЄС будь-які інші інтереси, зокрема особисті<sup>1</sup>.

Нова спроба обмеження законодавчих повноважень Комісії на користь Ради мала напередодні підписання Ніщцького договору. Про гостроту ситуації свідчать висловлювання голови Комісії Р. Проді

---

<sup>1</sup> Абрамов, Я. Цивилизованный политический мазохизм по-европейски [Електронний ресурс] / Я. Абрамов, А. Келлерман, М. Энтин // Вся Европа. – 2006. – Вып. 3. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/03/mazohism.html>.

в стінах Європейського Парламенту, де він заявив, що без належних повноважень Комісія перетвориться на дискусійний клуб, нездатний відстоювати спільні інтереси держав-учасниць Союзу, а також під час зустрічі з канцлером Німеччини Г. Шрьодером, якого він попередив, що планує об'єднати всі невеликі країни ЄС проти будь-яких спроб Франції та Німеччини обмежити повноваження Комісії<sup>1</sup>.

Ніщський договір викликав неоднозначну оцінку дослідників з точки зору результатів реформи Комісії, яку він нормативно оформив. Справа в тому, що коли, з одного боку, відбулося посилення наднаціональних засад в організації її роботи, про що свідчать зміни у порядку її формування (голова Комісії затверджується кваліфікованою більшістю голосів членів Європейської ради; кандидатури членів Комісії вносяться державами-членами; кінцевий склад Комісії формується Радою за згодою голови Комісії, після чого він схвалюється Європейським Парламентом і остаточно затверджується кваліфікованою більшістю на засіданні Ради (ст. 214 Договору про Європейське Співтовариство)), то з другого – окремі положення, що символізують таке посилення, мали фактично фіктивний характер (процедура затвердження складу Комісії кваліфікованою більшістю голосів Ради і необхідність отримання згоди голови Комісії на призначення інших її членів має значення лише за умови, коли кожна держава-член висуне декілька кандидатур на одне місце в Комісії – в іншому разі голова Комісії і Рада виступають статистами, здійснюючи свій вибір без реальної можливості вибору), що знецінювало їх зміст.

Головний здобуток Ніщського договору полягав у просуванні в напрямі перетворення голови Комісії на реального керівника цього інституту. Такий висновок випливає із закріплення за ним на рівні установчих договорів права здійснення політичного керівництва, визначення структури Комісії, розподілу і перерозподілу повноважень між її членами, здійснення поточного контролю за їх діяльністю. Відповідно до Процедурних правил пріоритети в роботі Комісії, а також її щорічна робоча програма мають збігатися з політичним баченням ситуації Комісії. При цьому Комісія повинна визначати свої перспективні стратегічні цілі й Щорічну політичну стратегію, на основі якої розробляється робоча програма і попередній бюджет на наступний рік, відповідно до політичних вказівок її голови (ст. 1 Процедурних правил

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 139.

Комісії). Голова Комісії представляє програму Європейському Парламенту і відповідає на запитання депутатів, які стосуються законопроектів, що впливають з цієї програми<sup>1</sup>.

Впливовість голови визначається також його одноособовим правом розподіляти посади серед інших членів Комісії. Голова вносить свої пропозиції стосовно розподілу посад після попередніх неформальних консультацій зі своїми колегами. Показово, що розподіл обов'язків серед членів Комісії чітко не регулюється її Процедурними правилами. У результаті вирішальну роль у цьому питанні відіграє голова Комісії, який спирається на загальне положення про те, що він розподіляє між членами Комісії сфери діяльності. При цьому голова може змінити своє рішення у будь-який час (ст. 3 Процедурних правил)<sup>2</sup>. Попри це прийняте в підсумку рішення вважається колегіальним. Разом з тим слід зазначити, що права самостійно відправляти у відставку членів Комісії її голова так і не набув<sup>3</sup>. У цілому серед науковців висловлюється думка, що голова Комісії за своїм статусом сьогодні нагадує президента США в XIX ст.<sup>4</sup>

Затягування з реформуванням порядку організації й функціонування Комісії сприяло зменшенню її впливовості та ефективності діяльності. М. Ю. Кавешников зазначає, що головна причина цієї ситуації полягає в тому, що ресурси Комісії несумірні з тими завданнями, що стоять перед нею. За кількістю співробітників її можна порівняти з адміністрацією великого міста, а масштаб її повноважень, зокрема виконавчого характеру, з середини 1980-х рр. стрімко зростає. Цілком закономірно, що Комісія дедалі гірше справлялася зі своїми обов'язками навіть у пріоритетних сферах і була нездатна якісно визначати ці пріоритети. Реформи, що проводилися, певною мірою підвищили ступінь ефективності і транспарентності Комісії, проте не могли вирішити принципового протиріччя: створена як генератор ідей і мотор інтеграції, Комісія вимушена здійснювати широке коло виконавчих функцій, що відволікає значні

---

<sup>1</sup> Rules of Procedure of the Commission [Text] // Official Journal. – L 30. – 08.12.2000. – P. 0026.

<sup>2</sup> Rules of Procedure of the Commission [Text] // Official Journal. – L 30. – 08.12.2000. – P. 0026– 0027.

<sup>3</sup> Більш детально див.: Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 147.

<sup>4</sup> McCormick, J. The European Union. Politics and Policies. Cambridge [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – P. 110–111.



адміністративні ресурси і не дозволяє якісно здійснювати перспективне планування<sup>1</sup>.

Великі сподівання на реформування порядку формування Комісії та посилення повноважень її голови покладалися на Конвент з розробки проекту Конституції для Європи. Однак вони виявилися марними, оскільки робота Конвенту в черговий раз довела, що формат міжурядових конференцій не відповідає потребам ЄС з точки зору оперативного прийняття рішень, які б забезпечували ефективність організації та функціонування інтеграційного об'єднання, посилення його наднаціональних начал. У підсумку строк реформування Комісії було відкладено до 2014 р., коли кількість членів Комісії має становити дві третини від загальної кількості держав-членів і буде визначено принцип ротації в її складі<sup>2</sup>. Фактично слід визнати, що гальмування питання реформування Комісії було обумовлене принаймні двома принциповими для національних урядів моментами: по-перше, бажанням за будь-яку ціну зберегти принцип рівного представництва держав-членів в організації цього інституту, і по-друге, прагненням не допустити трансформації Комісії у публічно-політичний інститут.

Лісабонський договір також не виправдав повною мірою сподівання прибічників ідеї реформування Комісії. Хоча він містить цілий ряд новел щодо реформування інституційної системи, найбільш значні з яких стосуються її побудови, статусу окремих інститутів, порядку їх формування та структури<sup>3</sup>, однак, на жаль, він не передбачає такого важливого для підвищення ефективності діяльності Союзу кроку, як реформа Комісії. Надання де-юре голові Комісії права на свій розсуд розподіляти портфелі між її членами зовсім не означає, що де-факто він може це робити, оскільки насправді виявляється заручником побажань національних урядів.

<sup>1</sup> Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського Союзу: 1992–2005 гг. [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Николай Юрьевич Кавешников. – М., 2006. – С. 224–225.

<sup>2</sup> Слід зазначити, що питання стосовно визначення принципу ротації представників держав-членів у складі Комісії є одним із найбільш складних. Про невпевненість членів Конвенту в тому, що держави-члени погодяться відійти від принципу, відповідно до якого кожна держава-член має по одному представнику у складі Комісії, свідчить застереження, що кількість членів Комісії становитиме дві третини від кількості держав-членів, якщо Європейська рада одногосло не вирішить змінити цю кількість.

<sup>3</sup> Станкевич, О. В. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ольга Вікторівна Станкевич. – Х., 2011. – С. 31.

Серед положень, які певною мірою посилюють позиції Комісії і голови, слід назвати такі. Процедура формування Комісії відповідно до ст. 17 ДЄС у Лісабонській редакції вперше передбачила обов'язковість урахування позиції Європейської ради. Європейський Парламент має право відхилити кандидатуру голови Комісії, яку висуває політична партія, що займає більшість місць у Парламенті. Таким чином, слід визнати, що схвалений Європейським Парламентом і Європейською радою голова набуває максимально можливої на сьогодні легітимності.

Лісабонський договір посилив впливовість Комісії завдяки запровадженню посади Верховного представника ЄС із зовнішніх справ і політики безпеки, який одночасно є віце-головою Європейської комісії (ст. 18 ДЄС). Таким чином, створено передумову для зменшення дублювання функцій і повноважень інститутів, що представляють інтереси Союзу на міжнародній арені, а також збільшення впливу Комісії на цю сферу відносин.

Статус, місце і роль будь-якого інституту Союзу обумовлюється обсягом повноважень, якими він наділений і які реально здійснює. При дослідженні статусу Європейської комісії буквально тлумачення положень установчих договорів, яке традиційно доволі обмежено окреслює коло її повноважень, дає помилкове уявлення про справжню роль і значення цього інституту. Практика шляхом розширеного тлумачення рамкових положень установчих договорів сприяла формулюванню неписаного принципу, який передбачає участь Комісії під час здійснення всіх управлінських функцій і прийняття рішень у формі нормативно-правових актів. Аналіз установчих договорів з урахуванням розширеного їх тлумачення дозволяє виділити чотири основні блоки повноважень Комісії: по-перше, забезпечення виконання установчих договорів і заснованих на них актів, по-друге, участь у нормотворчому процесі, по-третє, здійснення управлінської діяльності, по-четверте, участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків.

Основні положення, що характеризують Комісію, викладені у ст. 17 ДЄС<sup>1</sup>. Так, Комісія має монопольне право на законодавчу ініціативу, «просуває спільні інтереси Союзу», здійснює нагляд за застосуванням права Союзу (під контролем Суду ЄС) та реалізує координаційну, виконавчу й управлінську функції, здійснює представництво на міжнародній арені (за винятком спільної зовнішньої політики і по-

---

<sup>1</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лісабонського договору з коментарями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 182–185.

літики безпеки), ініціює складання щорічної і багаторічної програми Союзу з метою досягнення міжінституційних угод, що в цілому обумовлює її виключне положення в інституційному механізмі порівняно з іншими аналогічними інститутами європейських міждержавних організацій.

Ключова роль Комісії в інституційному механізмі ЄС обумовлена передусім її повноваженнями в законотворчій діяльності. Саме їй належить право ініціювати прийняття певного нормативного акта, який потім у рамках комітетів при Європейській комісії на національному рівні обговорюється і доопрацьовується, на рівні інститутів Союзу приймається, після чого передається державам-членам для застосування, за правильністю якого слідкує Комісія. Таким чином, на Комісії замикається коло відносин і взаємодії інститутів ЄС у нормотворчій діяльності. Слід зазначити, що сьогодні переважна більшість нормативно-правових актів приймається не Радою, а Комісією, утворюючи основний масив вторинного права ЄС.

Європейська комісія виконує надзвичайно важливу для успішного функціонування і розвитку Союзу функцію «стража» установчих договорів<sup>1</sup>. Як така вона постійно відстежує ситуацію як у Союзі в цілому, так і у кожній державі-члені, зокрема, ставлячи за мету не допустити порушення або неналежного виконання положень установчих договорів, а також заснованих на них актах вторинного права.

Європейська комісія реалізує повноваження, що необхідні для забезпечення узгодженої роботи інституційного механізму Союзу. Так, Комісія співпрацює з Європейською радою і її головою для забезпечення підтримки з їх боку своєї місії всередині Союзу; Європейська рада, у свою чергу, у певних випадках уповноважує Комісію представляти свої інтереси. Крім того, вона плідно взаємодіє з формаціями Ради під час обговорення вироблених спільно з Європейською радою ініціатив стосовно законодавства ЄС. Вказані повноваження засвідчують, що фактивно Комісія є головною сполучною ланкою, завдяки якій забезпечується координація й ефективна діяльність інституційного механізму Європейського Союзу.

Для визначення справжнього значення і ролі Комісії важливого значення набуває також комплекс певних її повноважень: Комісія може ініціювати процедуру призупинення окремих прав держав-членів; вона

---

<sup>1</sup> Usher, J. The Commission and the Law [Text] / J. Usher // Spence D. (eds.). The European Commission. – L., 2006. – P. 103; Shaw, J. Law of the European Union [Text] / Jo Shaw. – 3rd ed. – Basingstoke : Palgrave, 2000. – P. 110.

може самостійно накладати штрафні санкції; Комісія має право звернутися з позовом до Суду ЄС з приводу невиконання зобов'язань або бездіяльності держав-членів або інститутів Союзу (статті 258–260 ДФЄС).

Небажання провідних держав – членів Союзу, передусім Німеччини і Франції, все ж таки здійснити реформування Комісії, можливо, пов'язано з більш амбітними планами стосовно створення європейського уряду. Німеччина почала просувати цю ідею ще наприкінці 90-х рр. Колишній федеральний канцлер Герхард Шрьодер неодноразово публічно заявляв, що Європейська комісія має отримати значно ширші повноваження і практично перетворитися на загальноєвропейський уряд, а її голова повинен обиратися на загальних виборах<sup>1</sup>.

Повернутися до предметного обговорення цієї ідеї Європейський Союз змусила сучасна фінансова криза. Ідею проведення регулярних офіційно оформлених самітів зони євро висловив у 2008 р. президент Франції Н. Саркозі, запропонувавши назвати нову структуру «економічним урядом». Відповідно до пропозиції Німеччини і Франції під час Брюссельського саміту ЄС, що відбувся 23 жовтня 2011 р., було вирішено створити «економічний уряд»<sup>2</sup>, до складу якого мають увійти голови держав і урядів зони євро, що збиратимуться на засідання двічі на рік. Очолити новий орган має голова Європейської ради. Потреба у створенні цієї структури обумовлена тим, що Рада міністрів фінансів зони євро не має достатніх повноважень, щоб оперативно приймати рішення зі складних фінансових проблем, що постали перед державами – членами зони євро. Слід зазначити, що важко пояснити, чим обумовлена потреба створення ще одного інституту, якщо за своїм складом він буде аналогом Європейської ради, щоправда в усіченому складі. Невипадково голова Комісії Ж.-М. Баррозу з приводу створення «економічного уряду» в цьому форматі зазначив, що такого роду ідеї здаються привабливими, проте призводять до плутанини.

Показово, що «економічний уряд» у тому варіанті, в якому його створено, має не наднаціональний, а міжурядовий характер. Надання «економічному уряду» ЄС міжурядового характеру можна пояснити лише тим, що йому будуть надані повноваження здійснювати контроль за дотриманням національними урядами фінансової дисципліни. Ця

<sup>1</sup> Никитенко, А. Канцлер снова говорит о федеральной Европе [Текст] / А. Никитенко // Европа. – 2001. – № 6. – С. 11.

<sup>2</sup> Слід зазначити, що позиції Німеччини і Франції з цього питання не збігаються повністю. Так, Франція наполягала на створенні структури, яка б могла бути противагою Європейському центральному банку, з чим принципово не погоджувалася Німеччина, яка побоюється, що в цьому випадку останній втратить свою незалежність.

ситуація породжує дві значні проблеми: по-перше, можливість подальшого обмеження суверенітету держав-членів, на що національним урядам важко погодитися, і по-друге, зазначає О. В. Буторіна, створення нехай і фрагментарних елементів наднаціонального «економічного уряду» поставить на порядок денний питання щодо вирішення делікатного політичного питання стосовно однаково рівного ставлення інститутів і органів ЄС до політики провідних держав-членів, передусім Німеччини і Франції (на думку О. В. Буторіної, досягнення справжньої рівності держав-членів у рамках ЄС, як і прийняття ними на себе рівної відповідальності за майбутнє Союзу, – це мета, яку важко досягнути в найближчій перспективі)<sup>1</sup>. Очевидно, що очікувати перетворення «економічного уряду», доки він не набуде наднаціонального характеру, на ще один інститут, який зможе конкурувати за ступенем впливовості з існуючими інститутами ЄС, не доводиться. Таким чином, слід визнати, що в інституційній системі Союзу, як і раніше, відсутній інститут, що за своїми повноваженнями виступав би аналогом національного уряду, що, зважаючи на наднаціональний характер об'єднання, має вкрай негативний характер.

Водночас слід зважати на те, що відповідно до чинних установчих договорів ідея створення «економічного уряду» виглядає дещо необґрунтованою. О. В. Гришин у результаті проведеного аналізу доходить висновку, що реалізація економічної політики сьогодні є прерогативою національних урядів – Договір про функціонування ЄС свідомо залишає економічну політику за межами компетенції Союзу. З огляду на відсутність спільної економічної політики функціонування економічного союзу не потребує спеціального інституту або органу, а тому чинна структура інститутів і органів повністю відповідає як вимогам права ЄС, так і практиці функціонування економічного союзу. Таким чином, можна дійти висновку, що створення «економічного уряду», аналогічного за статусом Європейському центральному банку, можливе лише у випадку, якщо буде прийнято рішення стосовно створення повноцінного політичного союзу на території ЄС і його повноцінної підтримки як державами-членами, так і громадянами ЄС<sup>2</sup>. Однак нині об'єднана Європа, вочевидь, ще не готова до такого революційного кроку.

---

<sup>1</sup> Дмитриева, Ю. В. Эволюция регулирования рынка финансовых услуг в Европейском Союзе: политические аспекты [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ю. В. Дмитриева. – СПб., 2012. – С. 6.

<sup>2</sup> Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Гришин. – М., 2010. – С. 12–13.

## Глава 6

# Суд ЄС і його роль в утвердженні наднаціональності Європейського Союзу

Суд Європейських співтовариств, а нині – Суд Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) є ключовою ланкою в інституційному механізмі об'єднання, оскільки відіграє надзвичайно важливу роль як у становленні права ЄС, відокремленні інтеграційного правопорядку від національного і міжнародного права, підвищенні його ефективності, так і у розвитку інтеграційного процесу в цілому. Суд ЄС, зазначає Д. Дайнен, тривалий час був одним з найменш відомих інститутів Співтовариств, аж доки в 1970-х рр., коли об'єднання, здавалось би, ледь животіло політично, економічно й інституційно, він шляхом створення значної кількості судових прецедентів накопичив потенціал для поглиблення інтеграції<sup>1</sup>. К. Ю. Голуб з цього приводу зазначає, що Суд ЄС завоював незаперечний авторитет гаранта європейського права. Залишаючись осторонь численних політичних суперечок (Суд ЄС є чисто функціональним спеціалізованим інститутом неполітичного характеру<sup>2</sup>), що властиві європейському об'єднувачому процесу, Суд ЄС намагався неухильно виконувати свою юридичну функцію, набуваючи характеру рушійної сили європейської інтеграції<sup>3</sup>. Схожу оцінку ролі Суду ЄС дає у своєму дослідженні М. В. Кривова, яка зазначає, що коли державам-членам не вистачало політичної волі продовжувати курс на більш тісну інтеграцію, саме Суд ЄС продемонстрував свою відданість інтеграції в межах Співтовариств і визначив у своїх рішеннях, якими мають бути Співтовариства у розумінні їх засновників. Таким чином, Суд ЄС здійснює функцію гаранта надійного і стабільного розвитку інтеграційних об'єднань, перешкоджаючи їх послабленню<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 312.

<sup>2</sup> Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 285.

<sup>3</sup> Голуб, К. Ю. Решение суда европейских сообществ как источник права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кирилл Юрьевич Голуб. – Саратов, 2009. – С. 3.

<sup>4</sup> Кривова, М. В. Организация и юрисдикция Суда ЕС: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Мария Владимировна Кривова. – М., 2004. – С. 169.

Якщо на момент створення на Суд покладался обов'язок вирішувати спори між державами – членами ЄСВС і слідкувати за дотриманням ними норм установчого договору, то після підписання Римських договорів він отримав право здійснення судового контролю, що дозволило розглядати справи стосовно законності правових актів Європейських співтовариств. У подальшому на Суд ЄС було покладено завдання стосовно забезпечення однакового тлумачення й застосування права ЄСп/ЄС на території всіх держав – членів об'єднання. А. Я. Капустін підкреслює, що саме від успішного вирішення цього завдання фактично залежить гармонійний розвиток і більш тісна та продуктивна співпраця держав, які заради досягнення спільної мети погодилися передати реалізацію частини своїх повноважень наднаціональному об'єднанню<sup>1</sup>. Поступово Суд ЄС зайняв провідну роль у питаннях інтерпретації установчих договорів ЄСп/ЄС, переконавши не лише решту інститутів інтеграційного об'єднання, але й національні уряди, і передусім верховні національні судові установи, сприйняти вироблені ним принципи й доктрини, а також свою роль як арбітра в конституційних питаннях ЄС. Така оцінка значення й ролі Суду ЄС, який до набуття чинності Маастрихтським договором формально посідав останнє місце в ієрархії інститутів Європейських співтовариств, обумовлює те значення, яке традиційно відводиться дослідженню його статусу, юрисдикції, завдань і повноважень серед розробок, присвячених європейській інтеграції<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> А. Я. Капустін з цього приводу констатує: «Суд ЄС посідає важливе місце в інституційній системі Співтовариств оскільки він покликаний вирішувати в судовому порядку численні практичні й теоретичні питання інтеграції» (Капустін, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – С. 174).

<sup>2</sup> Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.; Комарова, Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – 360 с.; Комарова, Т. В. Влияние Суда Европейского Союза на развитие права и институтов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Европейская интеграция: проблемы теории и практики / под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сквоикова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 181–210; Комарова, Т. В. Развитие Судом Европейского Союза концепции суверенитета государств-членов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе / под ред. А. К. Сквоикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход», 2010. – С. 188–208; Андриенко, Я. П. Роль Суда ЕС в формировании Европейского правового пространства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ярослав Петрович Андриенко. – М., 2004. – 182 с.; Голуб, К. Ю. Решение Суда Европейских сообществ как источник права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кирилл Юрьевич Голуб. – Саратов, 2009. – 212 с.; Тихоновецкий, Д. С. Судебная практика как источник Европейского права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Дмитрий Сергеевич Тихоновецкий. – М., 2004. – 152 с.; Бобин, М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений [Текст] / М. Бобин // Правозащитник. – 1998. – № 3. – С. 66–98.

М. Л. Ентін із цього приводу писав: «Без вивчення діяльності Суду і тієї ролі, яку він відіграє у функціонуванні “Спільного ринку”, неможливо розібратися в особливостях і змістовних аспектах права Співтовариств і інституційних структурах, а отже, неможливо отримати і системне уявлення про характер політичної, економічної, соціокультурної й організаційної інтеграції західноєвропейських країн»<sup>1</sup>.

Піднесенню ролі й значення Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу сприяло те, що він, по-перше, поряд з Комісією виступає своєрідним охоронцем інтеграційного права і, по-друге, досить успішно виконує функцію арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу, а також інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС<sup>2</sup>.

Однак такої ролі й значення Суд ЄС набув не одразу. За Договором про ЄСВС на Суд покладался лише обов’язок щодо забезпечення дотримання законності під час тлумачення та застосування установчого договору. Отже, він мав розглядати порівняно незначну кількість справ, що стосувалися технічних моментів застосування Договору. Фактично, як зазначає Т. В. Комарова, Суд ЄС було створено за зразком Conseil d’Etat, який відповідає за перегляд рішень уряду та дотримання урядом своїх повноважень. Не випадково перша справа, яку розглянув Суд, була порушена проти Високого керівного органу. У подальшому протягом тривалого часу він розглядав переважно справи саме цієї категорії<sup>3</sup>.

Слід визнати, що зрозуміти роль Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу і його внесок у розвиток інтеграційного процесу неможливо без ретельного дослідження його структури, принципів функціонування, категорій й обсягу здійснюваних повноважень.

На різних етапах інтеграційного процесу Суд ЄС функціонував у різному форматі, що було обумовлено відповідним ступенем інтеграції держав-членів. Заснування Євроатому і Європейського економічного співтовариства передбачало формування для кожного з них самостійної інституційної системи, однак як і у випадку з Асамблеєю, було вирішено створити не три самостійні Суди, а спільний для трьох Спів-

<sup>1</sup> Энтин, М. Л. Суд ЕС: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции [Текст] / М. Л. Энтин. – М. : Междунар. отношения, 1987. – С. 5.

<sup>2</sup> Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 285.

<sup>3</sup> Комарова, Т. В. Юрисдикция Суду Европейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – С. 17.



товариств Суд правосуддя<sup>1</sup>, який після набуття чинності в 1967 р. Договору про злиття став іменуватися Судом Європейських співтовариств.

Розвиток інтеграційного процесу, розширення членського складу Співтовариств породили проблему перевантаження Суду ЄС<sup>2</sup>. З метою вирішення цієї проблеми держави-члени вдалися до створення Суду першої інстанції (за Лісабонським договором – Трибунал). Таке рішення нормативно було оформлено у ЄЄА (1986 р.), а у 1989 р. Суд першої інстанції (далі – СПІ) вже приступив до роботи (відповідно до установчих договорів СПІ відповідальний за розгляд і винесення рішень по справах приватних осіб, компаній та організацій, а також справ у сфері конкурентного права), що дало можливість Суду ЄС сконцентрувати свої зусилля на розгляді більш складних і важливих справ, що мають політичне чи конституційне значення. Разом з тим слід зазначити, що СПІ не перетворився на самостійний інститут чи орган, оскільки він підкоряється і своєю діяльністю доповнює Суд ЄС (рішення Ради від 24 жовтня 1988 р. № 88/591), на що, зокрема, вказує можливість оскаржити його рішення у касаційному порядку в Суді ЄС.

Створення Суду першої інстанції як структурного підрозділу Суду ЄС у підсумку виявилось заходом, що лише тимчасово зняв проблему розвантаження Суду ЄС, а отже, і підвищення ефективності його діяльності. Постійне зростання навантаження на Суд і на СПІ – з одного боку, а також необхідність адаптувати судову систему ЄС до суттєвого розширення Європейського Союзу за рахунок країн Центральної і Східної Європи – з другого, обумовило продовження реформування судової системи Союзу. У підсумку під час розробки Лісабонського договору було вирішено провести масштабну реформу Суду ЄС, внаслідок якої його структура в черговий раз зазнала змін. Відповідно до положень ст. 19 ДЄС Суд Європейського Союзу сьогодні складається з Суду (вища інстанція), Трибуналу (перша інстанція) та спеціалізованих трибуналів. Як зазначає у своєму дослідженні Т. В. Комарова, завдяки

---

<sup>1</sup> З цього приводу було підписано Конвенцію про деякі інститути, спільні для Європейських співтовариств, яка була підписана і набула чинності разом із Римськими договорами.

<sup>2</sup> Згідно із статистичними даними середній строк розгляду справ у Суді ЄС становив 21 місяць. Протягом 2001 р. Суд ЄС виніс 434 рішення, але при цьому до Суду надійшло 504 нові справи. Після проведення реформ за Ніццьким договором у 2004 р. вперше за багато років кількість справ, що була розглянута Судом ЄС (665), перевищила кількість справ, що надійшла (531) (див.: Кавешников, Н. Ю. Трансформація інституціональної структури Європейського Союзу [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – С. 148, 152).

проведеній реформі Суд ЄС отримав можливість розглядати справи, які стосуються фундаментальних проблем функціонування Європейського Союзу, та реально скоротити строки розгляду справ<sup>1</sup>.

Суд відносять до наднаціональних інститутів Європейського Союзу. Враховуючи його значущість у забезпеченні верховенства права ЄС і прагнучи зберегти свій суверенітет, національні уряди формують його із дотриманням принципу «загальної згоди»<sup>2</sup>: за кожною державою-членом зарезервовано одне місце<sup>3</sup> і відповідно лише вона може висунути кандидата на його заміщення. У випадку коли кількість держав-членів є парною, до складу Суду обирається додатково ще один суддя (як правило, від однієї з п'яти найбільших держав-членів), щоб їх кількість стала непарною<sup>4</sup>.

Суду в його діяльності сприяють вісім<sup>5</sup> генеральних адвокатів<sup>6</sup>. У питанні формування корпусу генеральних адвокатів також застосовують певні національні квоти, але вони визначаються за іншим принципом: шість генеральних адвокатів призначаються з числа громадян шести найбільших держав-членів (Великої Британії, Іспанії, Італії, Німеччини, Франції і Польщі)<sup>7</sup>, тоді як решта заміщуються громадянами інших держав-членів у порядку ротації за алфавітом. До речі, вказаний порядок зайвий раз засвідчує неоднакове фактичне становище держав-членів у Союзі.

На відміну від Суду кількісний склад Трибуналу чітко не визначено – відповідно до ст. 254 ДФЄС чисельність суддів Трибуналу визначається Статутом Суду ЄС<sup>8</sup>. Нормативно закріплено лише правило,

<sup>1</sup> Комарова, Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – С. 37.

<sup>2</sup> Цей принцип запроваджено з огляду на те, що держава-член, кандидата від якої не було підтримано державами-членами, здатна заблокувати призначення решти кандидатів.

<sup>3</sup> Первісно це правило не було закріплено нормативно і лише у Лісабонському договорі (п. 2 ст. 19) отримало юридичного оформлення.

<sup>4</sup> Суд правомочний виносити рішення лише у непарному складі (ст. 17 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

<sup>5</sup> Відповідно до ст. 252 ДФЄС за запитом Суду Рада може ухвалити рішення стосовно збільшення їх кількості шляхом одноголосного голосування. Декларація до ст. 252 ДЄС уточнює, що корпус Генеральних адвокатів може бути розширено до 11 осіб.

<sup>6</sup> Інститут генеральних адвокатів запозичено із судової системи Франції, цей інститут є також елементом судових систем Бельгії та Голландії.

<sup>7</sup> До підписання Лісабонського договору існувала квота для п'яти найбільших держав-членів (Великої Британії, Іспанії, Італії, Німеччини і Франції).

<sup>8</sup> Протокол о Статусе Суда Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/3>.

що кожна держава-член має бути представлена в Трибуналі не менш ніж одним представником<sup>1</sup>, що дозволяє Раді в разі потреби змінювати чисельність суддів, не вдаючись до внесення змін в установчі договори. До складу Трибуналу не входять генеральні адвокати, але в разі потреби судді можуть залучатися до здійснення їх функцій (надавати вмотивовані висновки по окремих категоріях справ<sup>2</sup> з метою сприяння Трибуналу у виконанні його завдань).

Спеціалізовані трибунали являють собою судові органи, що уповноважені розглядати і вирішувати чітко визначену категорію правових спорів. Можливість створення цієї судової установи при Суді першої інстанції була передбачена вперше Ніццьким договором. У договорі зазначалося, що Трибунал зі справ публічної служби ЄС може бути створено Радою за пропозицією Комісії і після консультацій з Європейським Парламентом і Комісією.

Спеціалізовані трибунали створюються при Трибуналі на підставі Регламенту, виданого Європейським Парламентом спільно з Радою за пропозицією Комісії, або на підставі запиту Суду і після консультацій з Комісією (ст. 257 ДФЄС). Створено лише один спеціалізований трибунал – Трибунал зі справ публічної служби ЄС<sup>3</sup>. Рада може створювати й інші спеціалізовані трибунали. До складу Трибуналу зі справ публічної служби ЄС входять сім суддів. Їх кількість може бути збільшена Радою за запитом Суду. При формуванні складу Трибуналу Рада зобов'язана дотримуватися принципу збалансованості його складу, прагнучи забезпечити якомога більше представництво як держав-членів, так і представлених в ЄС національних правових систем.

Лісабонський договір здійснив також реформу внутрішньої структури Суду, передбачивши можливість його діяльності в рамках палат, Великої палати або пленуму (ст. 251 ДФЄС та ст. 16 Протоколу про Статут Суду ЄС). Слід зазначити, що функції Пленуму були фактично передані Великій палаті (засідає у складі 13 суддів, серед яких голови палат з п'яти суддів, на чолі з головою Суду). Пленум проводиться лише у справах, прямо передбачених ДФЄС (п. 2 ст. 228, статті 245, 248, п. 6 ст. 286), а також у випадку, коли Суд вирішить, що справа

---

<sup>1</sup> Сьогодні до складу Трибуналу входять 27 суддів (ст. 48 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

<sup>2</sup> Категорії таких справ і порядок залучення суддів у ролі адвокатів визначено у процесуальному регламенті Трибуналу (ст. 49 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

<sup>3</sup> Трибунал було створено в 2005 р., розпочав він свою діяльність у квітні 2006 р.

відрізняється особливою значущістю – у цьому разі він заслуховує генерального адвоката і вирішує питання про передачу справи на розгляд пленуму. Розгляд справ у рамках Великої палати проводиться лише на вимогу держави-члена або інституту Союзу, що виступають стороною у справі. Обмеження випадків роботи суду в рамках пленуму і Великої палати означає, що основне навантаження стосовно розгляду справ переноситься на палати, що сформовані у складі трьох та п'яти суддів. Вказані зміни, а також відмова від надання висновків генерального адвоката по кожній справі, як і розширення випадків застосування одноособового судочинства в Трибуналі<sup>1</sup> (як відомо, національні уряди тривалий час заперечували проти запровадження практики одноособового розгляду справ, вказуючи на недопустимість розгляду справ в Суді ЄС одноособово суддею – уродженцем однієї країни і представником однієї правової традиції і лише в 1999 р. Рада вперше дозволила розглядати справи «обмеженої важливості» (по справах, з яких склалася чітка прецедентна практика) у СПП<sup>2</sup>) – все це забезпечує більшу гнучкість судової системи ЄС, її адаптацію до нових реалій інтеграційного процесу.

Трибунал також може працювати як у пленарному, так і в камеральному (по палатах з трьох і п'яти суддів) режимі, а також у рамках Великої палати. Трибунал зі справ публічної служби ЄС засідає в рамках палат, до складу яких входять три судді. В окремих випадках, визначених його процесуальним регламентом, він може розглядати справи на пленумі, у рамках палати з п'яти суддів або у складі одного судді.

Зважаючи на ту роль, яку в процесі еволюції свого правового статусу набув Суд ЄС, держави-члени завжди особливу увагу приділяли принципам його діяльності. Як на суддів, так і на генеральних адвокатів поширюється імперативна вимога щодо їх незалежності, компетентності та незмінюваності.

В Європейському Союзі вимоги стосовно професіоналізму кандидатів на посади суддів і генеральних адвокатів дещо відрізняються від вимог, що діють на національному рівні. У статті 253 ДФЄС закріплено правило, відповідно до якого кандидат на посаду судді чи генерального адвоката має відповідати вимогам, які є умовою зайняття вищих судових посад у країнах, від яких вони висуваються (наприклад, в Іс-

---

<sup>1</sup> Стаття 50 Протоколу про Статут Суду Європейського Союзу.

<sup>2</sup> Европейский Союз: факты и комментарии. – Вып. 2 (16) январь–март 1999. – С. 13–14.

панії – член Конституційного трибуналу, у Греції – член Верховного суду), або бути юрисконсультом із загальновизнаною компетентністю (під юрисконсультом у країнах ЄС розуміють знавців права (професорів університетів або інших спеціалістів у галузі права), відомі широкому загалу юристів своїм внеском в юридичну науку). Таким чином, залежно від того, до якої правової сім'ї належить держава-член, кандидатом на посаду судді та генерального адвоката може бути або професійний суддя (у країнах англо-саксонського права), або теоретик права (академічний юрист), або професійний суддя (у країнах континентального права).

Судді і генеральні адвокати Суду і судді Трибуналу призначаються на посаду строком на шість років за загальною згодою урядів держав-членів. З метою забезпечення спадковості діяльності судових установ кожні три роки склад суддів і генеральних адвокатів оновлюється відповідно до порядку, передбаченому Статутом Суду ЄС<sup>1</sup>. Слід зазначити, що установчі договори допускають ситуацію, коли вони будуть перепризначені на повторний строк, причому кількість повторних призначень жодним чином не обмежена.

Враховуючи, що формування Суду ЄС відбувається державами-членами, особливої гостроти набуває проблема забезпечення їх незалежності у процесі здійснення ними повноважень від позиції національних урядів, які висунули їх кандидатуру. Очевидно, що без дотримання цієї вимоги неможливо забезпечити наднаціональний характер Суду ЄС і його функціонування в інтересах інтеграційного об'єднання.

Лісабонський договір (ст. 255 ДФЄС) передбачає створення спеціального комітету, який зобов'язаний надавати Раді висновок щодо відповідності кандидатів вимогам, що адресуються суддям і генеральним адвокатам. До складу комітету входять сім осіб, які відбираються з числа колишніх членів Суду і Трибуналів, членів верхніх національних судів і юристів із загальновизнаною компетентністю, одного з яких пропонує Європейський Парламент. Рішення щодо затвердження персонального складу комітету ухвалює Рада за пропозицією Голови Суду.

Зазначимо, що незалежність кандидатів на посаду судді чи генерального адвоката не повинна викликати ні в кого жодних сумнівів.

---

<sup>1</sup> Часткове оновлення складу суддів зачіпає почергово чотирнадцять і тринадцять суддів. Часткове оновлення складу генеральних адвокатів зачіпає кожний раз чотирьох генеральних адвокатів (ст. 9 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

Саме тому суддям заборонено займати політичні чи адміністративні посади. Більше того, їм заборонено займатися будь-якою професійною діяльністю, незалежно від того, оплачувана вони чи ні, якщо тільки як виняток їм не дозволить відступити від цього правила Рада, яка постановляє відповідне рішення простою більшістю.

Протокол про Статус Суду Європейського Союзу<sup>1</sup> передбачає, що кандидат на посаду судді має скласти присягу, в якій він, по-перше, зобов'язується здійснювати свої повноваження відповідально і неупереджено, а також не порушувати таємницю дорадчої кімнати (ст. 2), і по-друге, протягом строку здійснення своїх повноважень і після їх припинення дотримуватися обов'язків, що випливають з їх посади, зокрема, обов'язок проявляти порядність і обережність у питанні зайняття деяких посад або отримання вигоди після припинення своїх повноважень (ст. 4)<sup>2</sup>.

Не менш важливою гарантією незалежності суддів і генеральних адвокатів в Європейському Союзі є дотримання принципу їх незмінюваності. До завершення строку його повноважень суддя не може бути відкликаний з посади державою-членом, що висунула його кандидатуру. Достроково суддя може бути звільнений з посади або визнаний таким, що втратив право на пенсію або на інші пільги, що замінюють її, лише у випадку, коли судді і генеральні адвокати Суду одноставно дійдуть висновку, що він перестав відповідати необхідним умовам або відповідати обов'язкам, що випливають з його посади. При цьому зацікавлений суддя не бере участі у голосуванні. Якщо зацікавлений суддя є членом Трибуналу чи спеціалізованого трибуналу, Суд приймає рішення після попередньої консультації з відповідним трибуналом. Про прийняте щодо такого судді рішення секретар Суду повідомляє голів Європейського Парламенту, Комісії та Ради.

Гарантією незалежності є також поширення на суддів імунітету від юрисдикції. Слід зазначити, що імунітет стосовно дій, які були здійснені суддями під час виконання своїх обов'язків, включаючи їх усні та письмові заяви, продовжує діяти і після припинення ними своїх

---

<sup>1</sup> Протокол о Статусе Суда Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/3>.

<sup>2</sup> Йдеться про неможливість колишнього судді чи генерального прокурора пошукати на роботу до комерційної організації, підприємницького союзу, «групи інтересів», що займаються лобіюванням на загальноєвропейському рівні, а також до будь-яких інших структур, які можуть бути зацікавлені у використанні його знань і зв'язків, яких вони набули під час своєї роботи в Суді ЄС.

повноважень. Зняти з судді імунітет може лише Суд на своєму пленарному засіданні. Якщо після зняття імунітету проти судді буде порушено кримінальну справу, то така справа підлягає розгляду в кожній державі-члені виключно тією інстанцією, яка наділена повноваженнями судити членів вищого національного суду (ст. 3 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

Д. Дайнен вказує ще на одне правило, яке також сприяє забезпеченню незалежності суддів: голова Суду ніколи не доручає судді бути доповідачем у справі, пов'язаній з його рідною країною, що мінімізує вірогідність тиску на нього з боку національного уряду<sup>1</sup>. Крім того, діє правило, згідно з яким судді та генеральні адвокати не можуть брати участь у вирішенні будь-якої справи, якщо вони раніше брали участь у ній як агенти<sup>2</sup>, радники або адвокати однієї зі сторін або якщо вони залучалися для виразу своєї думки як члена судового органу, слідчої комісії або в іншій якості.

Забезпеченню незалежності суддів сприяє й те, що рішення у справі приймається на закритому засіданні і вважається виразом одностайної думки всього складу Суду. Відповідно не розкриваються результати голосування, як не допускається публікація особливої або окремої думки чи заяв. Рішення у справі вступає в силу з моменту його винесення, а отже, є остаточним і не підлягає оскарженню. Важливо відзначити, що національні суди не можуть змінювати рішення Суду або вносити до нього зміни.

Зміна структури Суду ЄС обумовила перерозподіл юрисдикції між ланками судової системи Союзу. Слід погодитися з думкою Т. В. Комарової, що у контексті права і правової системи інститут юрисдикції Суду ЄС набуває принципового значення і є своєрідним інструментом гармонізації повноважень інститутів та органів Союзу, забезпечує реалізацію принципів пропорційності та інституційної рівноваги. Становлення інституту юрисдикції Суду ЄС відбувалося паралельно із розвитком ідеї про його юрисдикційну монополію (ст. 344 ДФЕС), яка захищає Суд ЄС від паралельної юрисдикції інших міжнародних установ (спори між державами-членами не можуть бути вирішені шляхом їхнього звернення до іншого міжнародного суду чи трибуналу),

---

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 317.

<sup>2</sup> Агент – це співробітник державного органу або інституту Союзу (як правило, з числа працівників юридичних служб), який призначається його представником під час розгляду конкретної справи в Суді.

оскільки юрисдикція останніх становитиме загрозу розподілу компетенції інститутів ЄС та автономії правової системи Союзу<sup>1</sup>.

Відповідно до чинних установчих договорів Суд ЄС має юрисдикцію стосовно широкого переліку питань, проте слід погодитися з Т. В. Комаровою, яка на підставі аналізу статистичних даних доходить висновку, що головними слід вважати три категорії процедур, в яких реалізується його юрисдикція: забезпечення примусового виконання зобов'язань державами-членами<sup>2</sup>; оскарження нормативних актів інститутів і органів Союзу; ухвалення преюдиціальних рішень<sup>3</sup>.

1. Забезпечення примусового виконання зобов'язань державами-членами регулюється статтями 258–260 ДФЄС. Хоча позивачем з цієї категорії справ виступає Комісія і держави-члени, однак насправді основне навантаження припадає саме на Комісію, яка уповноважена здійснювати контроль за належним виконанням національними урядами положень установчих договорів ЄС, а також актів його інститутів. Комісія звертається до Суду ЄС з позовом до держави-члена, яка порушила свої зобов'язання, передбачені установчими договорами. Процедура розслідування можливих порушень права ЄС складається з адміністративної (обов'язкова) і судової (факультативна) стадій, причому судова стадія настає лише за умови, що національний уряд проігнорував вказівки Комісії і у визначений нею строк не привів свою діяльність у відповідність до вимог Комісії.

Безумовно, з позовом проти держави-члена може звернутися й інша держава-член, однак її зверненню до Суду ЄС все одно передують звернення до Комісії, яка виносить мотивований висновок і надає можливість державі-порушниці надати свої письмові й усні зауваження. Таким чином, виходячи з поваги до суверенітету держав-членів, установчі договори надають останнім можливість уникнути судового розгляду і винесення щодо них відповідного рішення. Якщо справа все ж таки дійшла до розгляду в Суді ЄС, який встановив факт невиконання державою-членом певного зобов'язання, передбаченого установчим договором, то національний уряд має вжити всіх заходів для виконання судового рішення. Слід зазначити, що сам факт визнання держави порушницею уже розглядається як доволі жорстка санкція.

<sup>1</sup> Комарова, Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – С. 75–76.

<sup>2</sup> На цю категорію справ у 2008 р. припало 98,57 % (207 справ) усіх прямих позовів, що надійшли до Суду ЄС.

<sup>3</sup> Комарова, Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – С. 85–87.



Слід зазначити, що держави-члени не завжди виконують приписи Суду ЄС, а тому, якщо Комісія встановить, що зацікавлений уряд не вжив необхідних заходів для виконання судового рішення, вона повторно починає процедуру розслідування, після чого може звернутися до Суду ЄС, вказавши при цьому розмір фіксованої суми або пені, яка, на її думку, відповідає зобов'язанням держави-члена. Вказану суму або пеню держава-член повинна буде виплатити, якщо Суд ЄС встановить, що вона не привела свою діяльність у відповідність до вимог його рішення. Обов'язок щодо сплати вступає в силу в день, визначений судом ЄС у своєму рішенні.

2. Оскарження нормативних актів інститутів і органів Союзу. Стаття 263 ДФЄС, що закріплює за Судом ЄС цю юрисдикцію, дозволяє йому здійснювати своєрідний «конституційний» контроль будь-якого нормативного акта, індивідуального рішення або іншого юридично обов'язкового акта інститутів ЄС на предмет їх відповідності установчим договорам та іншим актам, що мають більшу юридичну силу, а також загальним принципам права і у випадку, якщо вимоги позивача будуть визнані обґрунтованими, визнати такий акт нікчемним і таким, що не мав місця (ст. 264 ДФЄС).

Слід зазначити, що держави-члени, формулюючи зазначену статтю, достатньо обережно підійшли до визначення підстав позовів про «анулювання» актів, що розглядаються Судом ЄС. Такі підстави мають вичерпний характер: відсутність компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення ДФЄС або будь-якої норми права, що стосується їх застосування, а також зловживання повноваженнями.

Позивачем по вказаних справах виступають передусім держави-члени, оскільки через запровадження процедури прийняття рішень у Раді кваліфікованою більшістю вони втратили можливість використовувати право вето, а тому оспорювання акта в Суді ЄС перетворилося на єдину можливість перешкодити набуттю ним чинності. Позивачем можуть бути також інститути (Європейський Парламент, Рада і Комісія, ЄЦБ, Рахункова палата) і органи (Комітет регіонів) Союзу, щоправда на відміну від Європейського Парламенту, Комісії і Ради процесуальна правосуб'єктність ЄЦБ, Рахункової палати і Ради регіонів обмежена: вони подають відповідні позови до Суду ЄС лише в мету захисту своїх прерогатив. Крім того, позивачем можуть бути й фізичні (отже, не лише громадяни ЄС) та юридичні особи, яким такі акти були адресовані чи безпосередньо їх стосуються (тобто мова йде про те, що

вони можуть оспорювати лише індивідуальні приписи ЄС, включаючи ті, що містяться в нормативних актах); вони можуть також подавати позови проти регламентарних актів, які їх безпосередньо зачіпають і не потребують виконавчих заходів. Відповідачем по справах цієї категорії виступають інститути й органи ЄС, що ухвалили акт, конституційність якого ставиться під сумнів.

Договір про ФЄС встановлює обмежені строки, протягом яких зацікавлені суб'єкти можуть подати позови до Суду ЄС. Цей термін становить два місяці з моменту опублікування (для нормативних актів) або сповіщення позивача, а у випадку коли таке опублікування або сповіщення не мало місця – з моменту, коли позивачеві стало відомо про відповідний захід. Якщо протягом вказаного строку позивач не подав до Суду ЄС позов, то у подальшому він втрачає право на таке звернення.

3. Преюдиціальні запити являють собою звернення до Суду ЄС судових органів держав-членів (національні суди (усі або лише вищої інстанції), а також органи (трибунали), що не належать до судової системи, але здійснюють юрисдикцію з певних справ), які в процесі своєї діяльності зіткнулися з проблемою тлумачення або застосування права Європейського Союзу. Ці запити утворюють преюдиціальну або непрямую юрисдикцію, що становить майже половину справ, що вирішуються Судом ЄС. Здійснюючи діяльність преюдиціального характеру, Суд ЄС забезпечує законність під час застосування норм права ЄС судовими органами держав-членів.

Можливість розгляду преюдиціальних запитів Судом ЄС передбачена ст. 19 ДЄС і ст. 267 ДФЄС. У преюдиціальному порядку Суд ЄС може виносити рішення з приводу:

- запитів стосовно тлумачення змісту певних положень установчих договорів або законодавства ЄС;
- запитів стосовно дійсності правових актів ЄС у тих випадках, коли національні судові установи вважають, що можливо існує невідповідність певного правового акта ЄС установчому договору. Подача такого запиту супроводжується призупиненням розгляду справи національним судом. Суд ЄС, розглянувши запит, може прийняти рішення, відповідно до якого акт, що оспорюється, або його окремі положення будуть визнані недійсними на всій території Європейського Союзу;
- запитів про відповідність національних актів праву ЄС. Потреба в їх подачі виникає тоді, коли національний суд під час розгляду справи ви-

явить можливу невідповідність між національними і наднаціональними підходами до правового регулювання суспільних відносин. У випадку якщо національний суд переконаний у такій невідповідності, то він зобов'язаний керуватися при розгляді справи джерелами і нормами права ЄС, але якщо у нього є сумніви з цього приводу, то він призупиняє розгляд справи і звертається до Суду ЄС. Слід зазначити, що звернення до Суду ЄС з преюдиціальним запитом для вищих судових інстанцій держав-членів – це не лише право, але й їх обов'язок, за винятком тих випадків, коли існуюча проблема була вирішена прецедентним правом ЄС.

Внесення змін до установчих договорів певною мірою завжди передбачало реформування судової системи Союзу, зокрема, здійснення перерозподілу юрисдикції з метою підвищення ефективності її функціонування. Перерозподіл, передбачений Лісабонським договором, привів до зростання ролі Трибуналу, який набув статусу суду загальної юрисдикції, що розглядає по першій інстанції майже всі прямі позови, за винятком тих, що віднесені до юрисдикції Суду або спеціалізованих судових трибуналів. Спеціалізовані трибунали, у свою чергу, мають взяти на себе частину навантаження Трибуналу. Щоправда, слід зазначити, що такий перерозподіл може не виправдати сподівання авторів реформи, якщо Трибунал не справиться з навантаженням, яке виникло після розширення Європейського Союзу. Слід визнати, що ефективність функціонування Суду ЄС значною мірою залежить від правильності вибору критеріїв перерозподілу юрисдикції.

Враховуючи роль Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу, у нього склалися специфічні відносини з інститутами, що репрезентують наднаціональні й міжурядові засади. Найбільш тісною є взаємодія Суду ЄС з Комісією, яка виконує роль «охоронця» установчих договорів, реалізацію якої поза взаємодією із Судом ЄС важко забезпечити. Тісній співпраці цих наднаціональних інститутів не перешкоджає навіть той факт, що значна частина рішень Суду ЄС, ініційованих Комісією, оберталася проти неї, особливо в тих випадках, коли остання намагалася розширити свої повноваження. Попри це Комісія досить часто виступає ініціатором реформ судової системи. Це пояснюється тим, що вона зацікавлена в тому, щоб Суд ЄС отримав контроль над державами-членами, а отже, і додаткові важелі впливу на них. Так, під час роботи міжурядової конференції з підготовки Ніщцького договору (2000 р.) саме Комісія подала пакет комплексних пропозицій стосовно реформування судової системи ЄС.

Не менш плідною є взаємодія Суду ЄС з Європейським Парламентом. Значною мірою це пояснюється тим, що обидва інститути поділяють курс на перетворення Союзу на наднаціональну організацію влади. Так, Суд ЄС виправив існуючу непослідовність у правовому регулюванні питання про право звернення інститутів Європейських співтовариств: відповідно до ст. 173 ДЄЕС до Суду з приводу відсутності компетенції, порушення існуючих вимог процедурного характеру, порушення чинного Договору або правових норм, пов'язаних з його виконанням або зловживанням владними повноваженнями, могли звернутися держави-члени, Рада, Комісія, але не Європейський Парламент<sup>1</sup>. Ситуація стала ще більш нелогічною, після того як ЄСА істотно розширив законодавчі повноваження Європейського Парламенту (статті 6–12)<sup>2</sup>, але при цьому не включив його до переліку суб'єктів, що мають право звертатися до Суду ЄС. До виправлення ситуації вдався Суд ЄС. У справі *Meroni* (1958 р.) Суд ЄС застосував поняття «інституційний баланс сил», яке було використано ним для обґрунтування доктрини *Meroni*, яка допускає існування дискреційних повноважень і делегування їх інститутам Європейських співтовариств, крім тих, які визначені за ними установчими договорами на тій підставі, що це порушує гарантії, передбачені балансом сил в інституційному механізмі об'єднання<sup>3</sup>. Щоправда, Суд ЄС не пояснив, що представляють собою ці гарантії і яке значення вони мають. Лише у 1990 р. у справі *Chernobyl* Суд ЄС надав тлумачення інституційного балансу, зазначивши, що він заснований на принципі розподілу повноважень між інститутами і органами Союзу, визначенні ролі кожного з них в інституційному механізмі та виконанні завдань, що поставлені перед ЄС<sup>4</sup>. На думку Суду ЄС, дотримання інституційного балансу може змусити його вжити заходів у випадку його порушення, навіть діючи всупереч праву, коли це необхідно, щоб інституційний баланс було забезпечено. Керуючись цією доктриною, Суд ЄС вирішив, що після ухвалення ЄСА

<sup>1</sup> Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Международный издат. группа «Право», 1994. – С. 216–217.

<sup>2</sup> Единый европейский акт [Текст] // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Международный издат. группа «Право», 1994. – С. 14–16.

<sup>3</sup> Case 9/56, *Meroni & Co. Industrie Metallurgiche S.p.A. v High Authority of the ECSC* [1958] ECR 133.

<sup>4</sup> Case 70/88, *European Parliament v Council (Chernobyl)* [1990] ECR I-2041, at 1-2072.

заради забезпечення інституційної балансу Європейський Парламент має право звертатися до Суду з позовом проти Ради й Комісії у справах, які зачіпають прерогативи Парламенту. Показово, що учасники міжурядової конференції 1991 р. підтримали позицію Суду ЄС і відтворили положення рішення у справі *Chernobyl* у змісті ст. 230 Амстердамського договору. Ще пізніше, під час розробки тексту Ніццького договору держави-члени погодилися розширити право Європейського Парламенту на звернення до Суду ЄС, не лише захищаючи свої прерогативи, але й з будь-яких підстав. Разом з тим вказане не означає, що Суд ЄС у всіх випадках, коли виник спір між Радою і Європейским Парламентом з приводу вибору правильної законодавчої процедури, ставав на бік останнього.

Дещо інакше склалися відносини Суду ЄС з Радою, що представляє інтереси національних урядів в інституційному механізмі ЄС. Національні уряди неодноразово піддавали критиці Суд ЄС за винесення ним рішень, що суперечили інтересам окремих держав-членів. Так, під час роботи над проектом Амстердамського договору делегація Великої Британії запропонувала внести зміни до установчих договорів, які б «стримали» активність Суду ЄС. Однак вказана жорстка позиція не отримала підтримки решти держав-членів, внаслідок чого Суд не лише не втратив окремі з існуючих повноважень, але й дещо розширив сферу свого контролю над другою і третьою опорами.

У Ніццькому договорі Раді було надано право, по-перше, вносити зміни до Статуту Суду ЄС (окрім частини 1) і, по-друге, кваліфікованою більшістю голосів затверджувати процедурні регламенти Суду і СП. Ці кроки зробили можливим проведення частини реформ судової системи Союзу без внесення змін до установчих договорів, що, безумовно, слід розцінювати як прогресивний крок. Разом з тим вони свідчать про небажання держав-членів остаточно втратити свій контроль над Судом ЄС.

Проведений аналіз організації й діяльності Суду ЄС дає змогу дійти таких висновків.

1. Суд ЄС відіграє ключову роль у процесі становлення й розвитку права Європейського Союзу, яке поступово перетворилося на основний інструмент інтеграції. Правотворча, правозастосовна та інтерпретаційно-правова діяльність Суду ЄС є найважливішою умовою успішного розвитку інтеграційного процесу, оскільки забезпечує єдність і цілісність права Союзу. Практика Суду ЄС є одним з важливих засобів

правового закріплення й розвитку правопорядку Європейського Союзу, який відокремився як від міжнародного публічного, так і від національного права.

2. Суд ЄС вирізняється серед інших елементів інституційного механізму Союзу своєю самостійністю і незалежністю, оскільки не піддається впливу політичних протиріч, що проявляються в діяльності решти інститутів Європейського Союзу. Здатність Суду ЄС позитивно впливати на об'єднаний процес в Європі обумовлена особливостями його складу і структури, принципів функціонування, обсягом і характером повноважень.

3. Принципи, покладені в основу формування Суду ЄС, обумовлені наднаціональним характером Європейського Союзу, а отже, повністю відповідають потребам функціонування інтеграційного правопорядку, забезпечуючи його легітимність, визнання верховенства права ЄС, а також обов'язкової сили рішень Суду ЄС на території держав-членів.

4. Обсяг повноважень Суду ЄС обумовлений тими завданнями, які покладені на нього державами-членами з метою надання йому можливості активно впливати на розвиток інтеграційного процесу, вирішувати міжінституційні конфлікти, забезпечувати взаємопорозуміння і тісну взаємодію Європейського Союзу і держав-членів.

5. Основоположним принципом діяльності Суду ЄС і розвитку його практики є наявність у нього обов'язкової юрисдикції. Рішення Суду ЄС мають обов'язковий характер як для держав-членів, так і для юридичних і фізичних осіб, що перебувають на території Європейського Союзу і не підлягають оскарженню.

6. Судова практика Суду ЄС сприяє розвитку інституційного механізму Союзу, а також підвищенню ефективності функціонування судових систем держав-членів. Формування сильної й авторитетної судової влади інтеграційного об'єднання, що наділена повноваженнями стосовно здійснення контролю за імплементацією права ЄС у правові системи держав-членів, дозволило досягти високого ступеня правової інтеграції. Внесок Суду ЄС в ефективність функціонування інституційної і правової системи ЄС пояснює, чому попри негативну оцінку національними урядами окремих рішень Суду ЄС вони не вдалися до перегляду його ролі й звуження його повноважень.

7. Реформи судової системи ЄС слід охарактеризувати як незавершені: вони спростили процедуру накладання санкцій на держави-члени

при порушенні ними своїх зобов'язань у рамках ст. 260 ДФЄС, проте проблема удосконалення механізму контролю Суду ЄС за виконанням державами-членами зобов'язань, які вони добровільно взяли на себе, укладаючи установчі договори, зберігає свою актуальність; не змінили механізм захисту прав приватних осіб у рамках провадження за позовами про анулювання; не передбачили відмову від принципу «одна країна – один суддя»; не дозволили Суду ЄС самостійно ухвалювати свій Процедурний регламент; не передбачили створення «регіональних» судів Союзу.

## Глава 7

# Європейський центральний банк і його роль в умовах поглиблення інтеграції

Створення економічного і валютного союзу (далі – ЕВС) обумовило перехід від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики держав-членів, а також запровадження єдиної грошової одиниці – євро. Цей крок дає підстави політикам і науковцям визнати ЕВС вищим рівнем економічної інтеграції, адже він передбачає передачу національними урядами інститутам ЄС компетенції в одному з найчутливіших для національної ідентифікації питань – в питанні регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики. Така передача призводить до того, що держави-члени де-факто добровільно обмежують себе в праві реалізації одного з фундаментальних суверенних прав, існування якого традиційно передбачено національними конституціями. Делегування Союзу права здійснення компетенції у вказаних сферах обумовило створення Європейського центрального банку як нового наднаціонального інституту.

Інституційна структура Валютного союзу ЄС представлена Європейською системою центральних банків (далі – ЄСЦБ), яка складається з національних центральних банків (далі – НЦБ) і Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ). ЄСЦБ поряд з іншими інститутами Європейського Союзу виконує його завдання, однак при цьому не може бути визнана інститутом ЄС, оскільки позбавлена статусу юридичної особи і не має власних органів для прийняття рішень (органами ЄСЦБ є органи ЄЦБ). Таким чином, слід погодитися з думкою, що ЄСЦБ виступає інституційним каркасом, що створює «органічний зв'язок» між ЄЦБ і НЦБ<sup>1</sup>.

Розташований у Франкфурті Європейський центральний банк діє з 1 січня 1999 р. Його було створено як орган ЄС, однак після набуття чинності Лісабонських договорів ЄЦБ набув статусу інституту, що пов'язано з прагненням зміцнити економічні і передусім фінансові

<sup>1</sup> Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / А. В. Гришин. – М., 2010. – С. 15.



зв'язки інститутів Союзу з державами-членами, сприяти перетворенню Європейського Союзу на квазідержавне утворення федеративного типу і посиленню фінансово-економічної могутності ЄС на світовій арені<sup>1</sup>.

Діяльність Європейського центрального банку і Європейської системи центральних банків регулюється положеннями Договору про функціонування ЄС і Статутом Європейської системи центральних банків і Європейського центрального банку (далі – Статут). Створення Європейського центрального банку і Європейської системи центральних банків мало важливі правові наслідки для Європейського Союзу, оскільки передбачало:

по-перше, формування нових органів у рамках інституційної структури ЄС, які отримали повноваження для проведення валютної політики Союзу, включаючи емісію євро;

по-друге, наділення ЄЦБ незалежністю, яка перевищувала незалежність будь-якого національного органу валютного регулювання, а також збільшення незалежності національних банків від власних урядів. Стаття 7 Статуту, із посиланням на ст. 130 ДФЄС, вимагає, аби ЄЦБ і національні центральні банки, а також члени їх керівних органів при здійсненні повноважень і виконанні завдань і обов'язків, покладених на них Договором, не зверталися за інструкціями і не отримували їх від інститутів і органів Союзу, а також від національних урядів або інших установ. Інститути і органи Союзу, а також національні уряди зобов'язуються дотримуватися принципу незалежності ЄЦБ і національних центральних банків. Разом з тим міжінституційні контакти (ЄЦБ з іншими інститутами Союзу) не суперечать принципу незалежності ЄЦБ. Стаття 14 Статуту також встановлює додаткові гарантії керуючим національними центральними банками (їх строк повноважень не може бути менше п'яти років), а також гарантії від необґрунтованого звільнення<sup>2</sup>;

по-третє, зміна правового статусу НЦБ, оскільки для входження в зону євро державам-членам довелося змінити чинне законодав-

<sup>1</sup> На підтвердження цієї тези раніше ми вже цитували думку Жана Монне: «Європа буде створена валютою або ж ніколи не буде створена» (див. також: Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / А. В. Гришин. – М., 2010. – С. 7–8).

<sup>2</sup> Див.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 277, 453.

ство<sup>1</sup>, аби гарантувати їм такий ступінь незалежності, який передбачено ст. 130 ДФЄС. Усе це дало підстави констатувати факт «прямої гармонізації» правового статусу центральних банків держав – членів ЄС<sup>2</sup>.

Предметна і юрисдикційна компетенція ЄЦБ, зазначає Н. Ю. Ерпылева, реалізується через функціонування його інституційного механізму, що поєднує європейський (міждержавний, свого роду федеративний) і національний (внутрішньодержавний, локальний) методи формування. При цьому, діючи як орган валютного регулювання Союзу, ЄЦБ певним чином нівелює національний вплив з боку центральних банків держав – членів ЄС шляхом застосування у своїй діяльності принципів незалежності і підзвітності<sup>3</sup>. О. В. Гришин у свою чергу зазначає, що в ЄСЦБ панує принцип жорсткої субординації (національні центральні банки підкорюються ЄЦБ), дія якого пом'якшується принципом операційної децентралізації під час втілення політики ЄЦБ на практиці<sup>4</sup>.

Загальний принцип незалежності ЄЦБ має важливе значення для забезпечення автономності ЄЦБ як у відносинах з іншими інститутами Союзу, так і з владою держав-членів. Традиційно його зміст розкривається через чотири аспекти<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> З метою привести правовий статус національних центральних банків у відповідність до вимог установчих договорів і забезпечити законність виконання прийнятих на себе зобов'язань у рамках ЕВС окремим державам (Франція, Німеччина, Фінляндія, Португалія, Швеція) довелося внести зміни в конституційне законодавство. Крім того, нові поточні закони про центральні банки ухвалили: Бельгія (1999 р.), Фінляндія (1998 р.), Нідерланди (1998 р.). Внесли зміни в чинне законодавство: ФРН (1997 р.), Ірландія (1998 р.), Франція (1998 р.), Греція (1998 р.), Португалія (1998 р.), Іспанія (1994 р.), Швеція (1998 р.). Навіть держави, що не увійшли до ЕВС, внесли зміни у закони, спрямовані на надання більшої незалежності своїм центральним банкам (так, Велика Британія внесла зміни до Акта про Європейські співтовариства і Акта про Банк Англії (1997 р.)). Люксембург, який не мав центрального банку, законом від 23 грудня 1998 р. створив цей орган.

<sup>2</sup> Smits, R. The European Central Bank: Institutional Aspects [Text] / R. Smits // International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 45. – 1996. – P. 332.

<sup>3</sup> Ерпылева, Н. Ю. Европейский Центральный Банк в институционной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты) [Текст] / Н. Ю. Ерпылева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 7. – С. 113.

<sup>4</sup> Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / А. В. Гришин. – М., 2010. – С. 15.

<sup>5</sup> Див. також: Чегринец, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егор Алексеевич Чегринец. – М., 2001. – С. 117–158.

– організаційна незалежність (на відміну від інших інститутів і органів Союзу ЄЦБ володіє правосуб'єктністю (ст. 282 ДФЄС); як юридична особа він користується в державах – членах Союзу максимально широкою правоздатністю, що визнається національним законодавством за юридичними особами (ст. 9 Статуту);

– персональна (особиста) незалежність (гарантується збалансованою системою правил, що торкаються питань призначення на посаду і звільнення з неї членів Дирекції ЄЦБ: Європейська рада за рекомендацією Ради і після консультацій з Європейським Парламентом і Радою управляючих ЄЦБ призначає кваліфікованою більшістю голосів строком на вісім років без права повторного обрання Голову, віце-голову і чотирьох інших членів Дирекції (ст. 283 ДФЄС));

– функціональна незалежність (означає надання ЄЦБ права приймати незалежні (автономні) від політичних органів ЄС рішення в межах своєї компетенції)<sup>1</sup>;

– фінансова незалежність (означає наявність власного бюджету ЄЦБ, відмінного від бюджету ЄС).

Разом з тим було б неправильно стверджувати, що сьогодні Європейський центральний банк здатний розробляти і потім втілювати в життя політику, яка б відповідала виключно інтересам розбудови наднаціональної Європи. Головною проблемою для ефективного функціонування ЄЦБ є те, що за ним стоїть не держава, яка має чітко виражені інтереси і мету, а також консолідовану волю для їх досягнення, а сукупність держав, які суттєво відрізняються за економічною і політичною вагою, правовими традиціями, рівнем фінансової дисципліни, але найголовніше – за баченням кінцевої мети (створення потужної наднаціональної організації федеративного або імперського типу чи організації економічного характеру, де превалює міждержавна форма співпраці) інтеграційного процесу.

Суперечки стосовно характеру і повноважень ЄЦБ розпочалися задовго до його створення. Так, якщо Франція всіляко прагнула обмежити наднаціональний характер інститутів валютного союзу, відстою-

<sup>1</sup> Проявом такої незалежності слід вважати заборону публікації протоколів засідань Ради управляючих ЄЦБ (статті 10, 37 Статуту). Таку заборону запроваджено з метою забезпечення незалежності ЄЦБ від впливу національних урядів і проведення єдиної валютної політики Союзу. Очевидно, що публікація протоколів засідання Ради управляючих зробила б надбанням громадськості хід дискусії (відмінність позицій) з питань, що обговорювалися, що здатне ускладнити відносини між окремими державами-членами, викликати неадекватну реакцію фінансових ринків, ускладнити пошук компромісів, а отже, у підсумку перешкодити виконанню ЄЦБ поставлених перед ним завдань.

ючи принцип політичного міжурядового контролю за діяльністю ЄВС (Ж. Ширак виступав проти контролю за ЄЦБ з боку глав центральних банків держав – членів ЄС, натомість пропонував передати функцію такого контролю Європейській раді, Раді з економічних і фінансових питань (Рада Екофін)<sup>1</sup>, тобто міжурядовим інституціям, а також запровадження процедури обговорення кандидатури голови ЄЦБ головами національних банків після консультацій зі своїми урядами), а також наполягаючи на наданні Раді Екофін повноваження здійснювати контроль за обмінним курсом євро (перетворити його на «політичного співрозмовника» ЄЦБ, що фактично призвело б до домінування політичних міжурядових органів над технократичним ЄЦБ), то Німеччина наполягала на захисті ЄЦБ від політичного тиску як з боку національної влади, так і інститутів ЄС, а також на включенні до тексту Пакту стабільності і зростання санкцій щодо держав-членів, які не будуть дотримуватися економічних критеріїв пакту<sup>2</sup>.

Створений у результаті проведення складних переговорів і досягнення взаємних компромісів ЄЦБ отримав значні, проте не абсолютні повноваження в бюджетній сфері. Крім того, в Європейському Союзі склалася ситуація, коли найважливіші рішення у сфері грошово-кредитної, валютної і фінансової політики приймаються різними інститутами на основі складного механізму, який поступається за ефективністю централізованій валютній політиці США або Дойче Бундесбанку. Вироблення і реалізацію валютної політики в ЄС ускладнюють існуючі інституційні і процедурні труднощі. Передусім йдеться про проблему узгодженості дій між ЄЦБ, який відповідає за грошово-кредитну і валютну політику, Радою Екофін, яка покликана забезпечити вироблення спільної фінансової політики держав – членів ЄС, Радою євро, що займається економічною і фінансовою політикою виключно держав – членів валютного союзу<sup>3</sup>, і національними урядами, в веденні яких ще залишається чимало оперативних питань. Специфіка ситуації полягає в тому, що регулюванням грошового обігу і кредитних відносин займаються наднаціональні інститути, передусім ЄЦБ, тоді

---

<sup>1</sup> Рада з економічних і фінансових питань ЄС (Екофін) – це одна з найбільш впливових Рад, що охоплює такі важливі сфери політики ЄС, як участь у розробці бюджету ЄС, координація економічної політики, контроль за бюджетною політикою держав-членів, питання євро (юридичні, практичні і міжнародні аспекти), фінансові ринки і рух капіталів, а також економічні відносини з третіми країнами.

<sup>2</sup> Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 140–141.

<sup>3</sup> Повноваження Ради євро визначені статтями 136–138 ДФЄС.

як за вироблення фінансової політики відповідає інститут міжурядової співпраці Союзу (Рада Екофін і Рада євро).

При дослідженні статусу ЄЦБ слід зважати ще й на таке. Європейська система центральних банків являє собою ієрархічну комплексну систему відносин, що виникають між ЄЦБ і центральними банками держав – членів зони євро з приводу досягнення статутних цілей і завдань ЄСЦБ. Ключова роль у цих відносинах належить Європейському центральному банку. Заснування ЄСЦБ викликало зміни конституційно-правового статусу національних банків, що обумовлено положеннями установчих договорів Союзу (статті 130–131 ДФЄС), які присвячені економічному і валютному союзу і спрямовані на певну гармонізацію правового статусу центральних банків держав – членів зони євро. При цьому основним напрямом такої гармонізації, зазначає С. О. Чегринець, є зміна такого компонента конституційно-правового статусу національних центральних банків, як їх незалежність. Гармонізація зачіпає перш за все такі компоненти незалежності, як цільова автономія і функціональна автономія центральних банків, внаслідок чого вони стають більш незалежними від національних урядів<sup>1</sup>. Разом з тим вони не набувають функціональної автономії стосовно ЄЦБ, оскільки зобов'язані діяти відповідно до нормативних актів цього органу Союзу<sup>2</sup>.

Домінування Європейського центрального банку над національними банками проявляється в різних сферах. Так, національні центральні банки зобов'язані діяти згідно з орієнтирами та інструкціями ЄЦБ. При цьому Рада управляючих вправі вимагати від НЦБ усю необхідну інформацію і вживати належних заходів щодо них з метою забезпечення дотримання ними орієнтирів та інструкцій. З метою забезпечення стабільності фінансової системи Союзу ЄЦБ за дорученням Ради може здійснювати заходи у сфері розумного нагляду за кредитними організаціями та іншими фінансовими інститутами (ст. 127 ДФЄС)<sup>3</sup>, а також

<sup>1</sup> Такий висновок стосується також Великої Британії і Данії; хоча вони і не увійшли до зони євро, проте в них також спостерігається тенденція посилення і гармонізації цільової і функціональної автономії центральних банків від національних урядів, хоча і не така значна, як у країнах зони євро. При цьому вони зберігають функціональну автономію стосовно ЄЦБ.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Чегринець, Е. А. Конституційно-правовий статус центральних банків Європейського Союзу (на прикладі європейської системи центральних банків) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Егор Алексеевич Чегринець. – М., 2001. – С. 159–170.

<sup>3</sup> Обов'язок здійснювати такий нагляд виникає після прийняття Радою одноголосно регламенту, прийнятого відповідно до спеціальної законодавчої процедури і після проведення попередніх консультацій з Європейським Парламентом і ЄЦБ.

збирати статистичну інформацію у компетентних державних органах або господарюючих суб'єктів (ст. 5 Статуту). Національні центральні банки, наскільки це можливо, сприяють ЄЦБ у реалізації цієї діяльності. Кінцевою метою співпраці ЄЦБ і НЦБ у сфері статистики є забезпечення гармонізації правил і практик, які регулюють збір, підготовку і розповсюдження статистичних даних у сфері їх відання, а також забезпечення стандартизації процедур ведення бухгалтерського обліку і надання інформації стосовно операцій НЦБ (ст. 26 Статуту).

Європейський Союз поступово рухається в напрямі запровадження комплексного нагляду, який не обмежується наглядом за банківською сферою, а поширює загальні принципи нагляду на діяльність на ринку цінних паперів і страхову діяльність. На сучасному етапі розвитку, зазначає О. С. Лінніков, в Європейського центрального банку відсутні повноваження стосовно здійснення нагляду за банками та іншими кредитними організаціями<sup>1</sup>. Разом з тим установчі договори як у старій, так і в лісабонській редакції допускають наділення ЄЦБ такими повноваженнями на основі законодавчих актів, прийнятих в установленому порядку Європейським Парламентом і Радою<sup>2</sup>.

У сфері міжнародної співпраці, що зачіпає завдання, покладені на ЄСЦБ, Європейський центральний банк самостійно вирішує питання щодо способу представництва ЄСЦБ на міжнародній арені. Показово, що участь ЄЦБ у діяльності міжнародних валютних інститутів розглядається як його статутне право, тоді як національні центральні банки можуть брати участь у діяльності вказаних установ лише за згодою Європейського центрального банку (ст. 6 Статуту).

На домінування Європейського центрального банку над національними центральними банками вказує також здатність ЄЦБ примушувати НЦБ до виконання ними своїх обов'язків. Така здатність і право

---

<sup>1</sup> Політики і науковці активно обговорювали питання про повноваження і функції ЄСЦБ і ЄЦБ стосовно здійснення нагляду за діяльністю кредитних установ. Дискусія велась навколо проблеми визначення, на якому рівні (ЄСЦБ чи національному рівні) зосередити наглядові повноваження. У результаті перемогла точка зору, згідно з якою вказані повноваження було вирішено на даному етапі інтеграції зберегти за національними наглядовими органами. (Більш детально див.: Marauhn, T. The European Central Bank as Regulator and as Institutional Actor in The Regulation of Financial Services in the European Union / T. Marauhn and M. Weiss // The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform. – Cambridge : Cambridge University Press, 2006. – P. 217–219).

<sup>2</sup> Линников, А. С. Международно-правовые проблемы организации банковского надзора в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Линников. – М., 2008. – С. 10.

ЄЦБ нормативно закріплені у ст. 35 Статуту. Якщо ЄЦБ вважає, що конкретний національний центральний банк не виконав певний обов'язок, покладений на нього Договором або Статутом, то ЄЦБ виносить мотивований висновок по справі, попередньо надавши зацікавленому НЦБ можливість надати свої зауваження. Якщо національний центральний банк не приведе свою діяльність у відповідність до вимог висновку, причому у встановлені в ньому строки, то ЄЦБ має право звернутися з позовом до Суду ЄС. Слід зазначити, що це право ЄЦБ фактично подібне до права Європейської комісії стосовно держави – члена ЄС (ст. 258 ДФЄС).

Слід також звернути увагу на ту обставину, що центральні банки держав-членів зобов'язані підкорятися вказівкам Дирекції ЄЦБ, що прийняті у розвиток рішень і орієнтирів Ради управляючих (ст. 12 Статуту). При цьому слід зважати на ту обставину, що Дирекція ЄЦБ – це чисто комунітарний орган, до складу якого не входять представники національних центральних банків.

Важливим моментом, який характеризує відносини ЄЦБ і НЦБ, є та обставина, що на сучасному етапі національні центральні банки не можуть самостійно вийти за межі повноважень, закріплених за ними Статутом. Під свою відповідальність і на власний ризик вони можуть виконувати не передбачені Статутом функції, якщо тільки Рада управляючих двома третинами голосів не вирішить, що такого роду функції суперечать цілям і завданням ЄСЦБ (ст. 14 Статуту). Але навіть якщо Рада управляючих не заборонить виконання таких функцій, це не означає, що вони почнуть розглядатися як частина статутних функцій ЄСЦБ.

І останнє: судовий контроль за дотриманням НЦБ правил і інструкцій ЄЦБ у поєднанні з неможливістю національних центральних банків ухилитися від цих правил або їх оскаржити (установчі договори надають право оскаржити лише певні рішення ЄЦБ), дає підстави розглядати ЄСЦБ як систему з жорсткою внутрішньою субординацією під час прийняття рішень.

Разом з тим слід зазначити, що констатація залежності національних центральних банків від ЄЦБ не розкриває повністю характер відносин наднаціональної і національної системи центральних банків, який насправді є більш складним і неоднозначним. Дійсно, формально центральні банки всіх держав зони євро повністю підпорядковуються рішенням ЄЦБ, однак оскільки їх керівники становлять більшість від

складу Ради управляючих ЄЦБ<sup>1</sup>, то саме вони зрештою і визначають політику Банку. Якщо зі звичайних питань рішення приймаються простою більшістю всіх членів Ради, то з найбільш важливих питань, визначених установчими договорами<sup>2</sup>, голоси членів Дирекції, що представляють інтереси Союзу, дорівнюють нулю, тоді як голоси національних центральних банків у Раді управляючих повинні бути зважені відповідно до їхньої частки у підписному капіталі ЄЦБ<sup>3</sup>. Рішення, яке потребує кваліфікованої більшості, вважається прийнятним, якщо голоси, що подані за нього, становлять не менше двох третин підписного капіталу ЄЦБ і як мінімум половину утримувачів капіталу. З даного правила випливає очевидний висновок, що ЄЦБ може проводити рішення, які відповідають інтересам посилення наднаціонального характеру ЄС, через керуючих національними центральними банками. Отже, буде прийняте таке рішення чи ні, залежить від конфігурації прибічників чи противників посилення наднаціональності в ЄС, яка виникне під час голосування. Враховуючи вищенаведене, не безпідставним виглядає твердження О. В. Гришина про те, що національні центральні банки – учасники ЄСЦБ сьогодні являють собою свого роду національно-наднаціональні органи. У правовій природі цих центральних банків межа між національним і наднаціональним чітко визначена, однак ряд факторів практичного характеру роблять її дещо рухливою. Де-юре управляючі центральних банків під час прийняття рішень в ЄСЦБ відсторонюються від виключно національних інтересів і діють як «європейці», де-факто все не так очевидно, і ЄСЦБ разом з ЄЦБ являють собою гібрид транснаціоналізму і міжурядової співпраці<sup>4</sup>. Таким

<sup>1</sup> Згідно зі ст. 10 Протоколу про Статут ЄСЦБ і ЄЦБ рада управляючих має включати в себе членів Дирекції (Президент, Віце-президент і чотири інших члени) ЄЦБ і керівників національних центральних банків (див.: Протокол об Уставе Европейской Системы Центральных Банков и Европейского Центрального Банка [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 454).

<sup>2</sup> До таких питань Статут відносить питання про: 1) капітал ЄЦБ (ст. 28); 2) критерії підписки на капітал (ст. 29); 3) переведення закордонних резервних активів в ЄЦБ (ст. 30); 4) розподіл валютних доходів національних центральних банків (статті 32, 51); 5) розподіл чистого прибутку і збитків ЄЦБ (ст. 33).

<sup>3</sup> Станом на 2000 р. найбільша частка в капіталі ЄЦБ належала Німеччині (близько 25 %), Франції (близько 17 %), Італії (близько 15 %), Англії (близько 15 %) та Іспанії (близько 9 %) (див.: Криворотов, Д. Европейская система центральных банков: краткое описание [Текст] / Д. Криворотов // Банк. вестн.: информ.-аналит. и науч.-практ. журн. Нац. банка Республики Беларусь. – 2000. – № 6 (113). – С. 26).

<sup>4</sup> Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / А. В. Гришин. – М., 2010. – С. 16–17.



чином, не позбавлена сенсу думка про те, що з часом центр ваги у відносинах між наднаціональною за своїм характером Дирекцією і національними центральними банками, кількість яких у міру розширення єврозони буде збільшуватися, що ускладнить процес досягнення компромісів між ними, поступово буде зміщатися в бік перших.

Не менш важливого значення для розкриття механізму стримувань і противаг у частині, що стосується ЄЦБ, набуває принцип підзвітності, який хоча прямо не згадується в установчих договорах, проте його можна вивести шляхом системного тлумачення положень Статуту (глави III і VI), які інкорпорують основні елементи його змісту. У цьому контексті принцип підзвітності виступає зворотною стороною принципу незалежності. Невипадково в західній науці банківського права було запроваджено термін «підзвітна незалежність» (accountable independence), який поєднує обидва принципи<sup>1</sup>. Аналізуючи зміст принципу підзвітності ЄЦБ, можна дійти висновку про певні ключові елементи, що визначають його змістовний характер.

1. Практика взаємної участі в засіданнях (регулюється ст. 284 ДФЄС). Голова Ради і член Комісії з економічних і грошових питань можуть брати участь у засіданнях Ради управляючих ЄЦБ, але без права голосу. При цьому голова Ради вправі вносити пропозиції на розгляд Ради управляючих<sup>2</sup>. У свою чергу Рада Екофін запрошує голову ЄЦБ на засідання, на яких обговорюються питання, що пов'язані із цілями і завданнями ЄСЦБ (тісна взаємодія Ради з ЄЦБ обумовлена також її, як і інших інститутів і органів ЄС, а також національних органів, обов'язком здійснювати консультації стосовно будь-яких актів, що належать до сфери його відання (ст. 127 ДФЄС)). Необхідність запровадження такої практики обумовлена тим, що, як зазначалося, регулюванням грошового обігу і кредитних відносин займається ЄЦБ, тоді як відповідальність за вироблення фінансової політики Союзу покладено на Раду Екофін і Раду євро. Європейська комісія у свою

<sup>1</sup> Ерпылева, Н. Ю. Правовой статус Европейского центрального банка [Електронний ресурс] / Н. Ю. Ерпылева. – Режим доступу: <http://finanal.ru/010/pravovoi-status-evropeiskogo-tsentralnogo-banka?page=0,7> (див. також: Bovens, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework [Text] / M. Bovens // European Law Journal. – 2007. – Vol. 13. – № 4. – P. 447–468; Busuioc, M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies [Text] / M. Busuioc // European Law Journal. – 2009. – Vol. 15. – № 5. – P. 599–615).

<sup>2</sup> Участь представників Європейської комісії і Ради Екофін у засіданнях Ради управляючих ЄЦБ дало підстави окремим авторам охрестити автономію ЄЦБ як «незалежність під наглядом» (independence under observation).

чергу повинна здійснювати контроль за відповідністю здійснюваної державами-членами економічної і фінансової політики вимогам і вказівкам, виробленим Радою Екофін (статті 121, 126 ДФЄС). Зрештою, практика взаємної участі в засіданнях дозволяє налагодити конструктивний діалог між наднаціональними (ЄЦБ і Європейська комісія) і міжурядовими (Рада) інститутами ЄС, відповідальними за проведення скоординованої економічної і фінансової політики Союзу.

2. Надання ЄЦБ щорічного звіту про діяльність ЄСЦБ і грошову політику за попередній і в поточному році для Європейського Парламенту, Європейської ради, Ради і Європейської комісії є головною формою реалізації його підзвітності. Крім того, протягом року ЄЦБ не менше одного разу на квартал складає і публікує звіти про діяльність ЄСЦБ, а також публікує щотижнево інформацію про зведений (консолідований) фінансовий стан ЄСЦБ. Така інформація виступає головним інструментом його зв'язку з громадськістю, підприємцями і фінансовими ринками.

Як вже зазначалося, ЄЦБ направляє щорічний звіт до інститутів Союзу (окрім Суду ЄС), а отже, і до Європейського парламенту, що відповідає практиці звітування центральних банків перед парламентами на національному рівні. Європейський парламент вправі провести загальні дебати з приводу річного звіту. Голова ЄЦБ та інші члени Дирекції за запитом Європейського парламенту або з власної ініціативи можуть бути запрошені на слухання, які проводяться компетентними комісіями Європейського Парламенту. Проведення таких дебатів, як і слухань, сприяє налагодженню конструктивних відносин між цими наднаціональними за своєю правовою природою інститутами Союзу.

3. Не менш важливою формою підзвітності є ведення бухгалтерського обліку і аудиту. Контролюючі повноваження в цій сфері належать таким міжурядовим інститутам Союзу, як Рада Екофін і Рахункова палата. Бухгалтерська звітність ЄЦБ складається щорічно Дирекцією згідно із принципами, що вироблені Радою управляючих (ст. 26 Статуту). Рахунки Європейського центрального банку і національних центральних банків перевіряють незалежні зовнішні аудитори, кандидатури яких затверджуються Радою з кандидатур, рекомендованих Радою управляючих. Згідно зі ст. 27 Статуту ЄЦБ може перевірятися також Рахунковою палатою, але виключно з позиції визначення ефективності ведення справ ЄЦБ.

4. Судовий контроль виступає не менш важливою складовою принципу підзвітності. ЄЦБ, як і інші інститути ЄС, підлягає контролю Суду

ЄС з питань оцінки законності актів ЄЦБ (окрім рекомендацій і висновків, які не мають обов'язкової сили (ст. 288 ДФЄС)) (ст. 263 ДФЄС), законності його бездіяльності (ст. 265 ДФЄС), визначення юридичної дійсності і тлумачення актів ЄЦБ (ст. 267 ДФЄС).

В Європейському Союзі протягом всього періоду його існування спостерігається чітка тенденція до поступового нарощування проявів наднаціональності як щодо створення наднаціональних за своєю побудовою і компетенцією органів, так і в плані процедур, що ними використовуються. У цілому цей процес має плановий характер, передбачає проведення тривалих переговорів і досягнення складних компромісів, результати яких втілюються в законодавстві Союзу. Однак світова фінансова криза, яка породила проблему забезпечення життєздатності валютного союзу, а відтак і самого ЄС, внесла суттєві корективи в усталену практику реформування інституційної системи ЄС.

Світова фінансова криза спонукала Європейський Союз до розширення правового регулювання ЕВС, примушуючи як інститути ЄС, так і національні уряди не лише в майбутньому розробити більш жорсткий механізм контролю фінансового сектору ЄС, який би дозволив на ранній стадії виявляти і ліквідувати системні ризики, ефективно розв'язувати екстрені ситуації та конфлікти, але й вдатися до ефективних негайних заходів, які б дозволили врятувати єврозону ЄС.

Європейські фінансові аналітики зазначають, що внаслідок рішучих дій Європейського центрального банку і передусім його Дирекції, які далеко не завжди були передбачені чинним законодавством ЄС і спиралися на усталені процедури вироблення і прийняття рішень, його статус в інституційному механізмі Європейського Союзу де-факто зазнав суттєвих змін у напрямі розширення його впливу і політичної значущості як на наднаціональному, так і національному рівнях<sup>1</sup>.

Стрімке зростання впливу ЄЦБ – одна з найбільш значущих подій не лише в економічній, але й політичній сферах Союзу, що пояснюється виключно наслідками фінансової кризи останніх трьох років. Якщо раніше ЄЦБ, відстоюючи свою незалежність, і сам відповідно суворо дотримувався правил і процедур установчих договорів, що визначають

<sup>1</sup> Стрімкий розвиток кризи, неадекватна реакція багатьох урядів і час, який знадобився політикам для прийняття узгоджених рішень, призвели до утворення вакууму влади, який намагався заповнити ЄЦБ, що має технічну можливість і комплексну інформацію, необхідні для боротьби з хаосом на фінансових ринках (ЕЦБ смелый и отважный [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>).

функціонування ЄСЦБ, то нині важко віднайти таку фінансову сферу, у функціонування якої він би не втрутився з метою відновлення стабільності зони євро і допомоги національним урядам. Сьогодні ЄЦБ привертає до себе увагу європейської і світової спільноти своїм стрімко зростаючим впливом внаслідок досить неоднозначних дій у рамках управління кризовою ситуацією. Дирекція ЄЦБ штучно підтримала більшу частину європейської банківської системи, втрутилась у ринки державних облігацій<sup>1</sup>, домоглася публікації «стрес-тестів» банків. Якщо Федеральна резервна система США і Банк Англії цілеспрямовано і свідомо нормативно змінили свою політику для боротьби з кризою, то трансформація Європейського центрального банку, який порівняно недавно зазнав зміни правового статусу внаслідок набуття чинності Лісабонських договорів, не передбачалася і в будь-якому разі не могла бути здійснена, враховуючи складний механізм внесення таких змін у Союзі. Де-факто розширення повноважень ЄЦБ, при тому, що нормативна база його функціонування залишається старою, стало результатом виняткових економічних обставин, які змусили європейців закрити очі на певний відхід ЄЦБ від правил і процедур, передбачених законодавством ЄС. Більше того, ситуація, що склалася, суперечить традиційній для континентальної Європи точці зору, згідно з якою роль центрального банку повинна бути чітко визначена<sup>2</sup>.

Особливо слід привернути увагу до тієї обставини, що вирішальну роль у прийнятті рішень у травні 2010 р., коли фінансова криза досягла кульмінації, відіграла не Рада управляючих, а Дирекція (наднаціональний орган у рамках ЄЦБ) на чолі з головою ЄЦБ Жан-Клодом Тріше. Саме Дирекція підготувала і наполягла на рішенні про втручання на ринки державних облігацій для зниження напруження і гарантування їх функціонування. Коли 6 травня в Лісабоні зібралася Рада управляючих, вона була поставлена перед фактом. Відповідно не всі члени Ради управляючих ЄЦБ підтримали програму з купівлі облігацій. Як наслідок, було порушено традицію одноголосних рішень без голосування, меншість формально зафіксувала свій протест<sup>3</sup>. Вочевидь, що дана ситуація створює непередбачуваний прецедент.

---

<sup>1</sup> 3 травня 2010 р. ЄЦБ оголосив про прийняття грецьких державних облігацій. Цей крок порушив обіцянку ЄЦБ про заборону привілейованого статусу окремих країн.

<sup>2</sup> ЕЦБ смелый и отважный [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>.

<sup>3</sup> Там само.

ЄЦБ мовчав про прийняте рішення до тих пір, доки керівники національних урядів і ЄС не оголосили про прийняття рішень, які задовольняли його. Лише після того, як 10 травня міністри фінансів ЄС оголосили про план порятунку єврозони, що передбачав виділення 750 млрд євро та створення Європейського фонду фінансової стабільності, як кредитора останньої інстанції, ЄЦБ оголосив про розширення програми поліпшеної кредитної підтримки і про початок купівлі державних облігацій для забезпечення глибини і ліквідності в проблемних сегментах ринку<sup>1</sup>. Показово, що рішучі дії ЄЦБ отримали схвалення як керівництва ФРН і Франції, так і Великої Британії.

Отримані від боротьби з кризою дивіденти ЄЦБ поспішає перевести в певні нормативно закріплені положення. Підтвердженням цього висновку є амбіційна програма політичної реформи в єврозоні, ініційована Жан-Клодом Тріше для попередження виникнення нових криз. На розгляд Європейської ради і Європейського Парламенту внесено проект реформи, що передбачає створення двох груп наглядових органів. Перша група, яка носитиме міждержавний характер, буде представлена Європейською радою з системних ризиків (European Systemic Risk Board, ESRB). Передбачається, що до її складу увійдуть керівники центральних банків і регулятори грошових ринків держав – членів ЄС, а також голова ЄЦБ. Рада буде займатися загальним моніторингом стану фінансової системи Союзу і попереджати Європейську комісію про навіть незначні ознаки кризи. Можна передбачити, що ефективність цього органу буде незначна, оскільки права такої Ради будуть, як і в будь-якому органі міждержавного характеру, доволі обмеженими. Хоча передбачається наділення Ради правом видавати приписи національним регуляторам, очікувати дієвості від його застосування не доводиться через відсутність штрафних заходів на випадок їх невиконання<sup>2</sup>.

Друга група наглядових органів буде представлена Європейською системою грошових спостерігачів (European System of Financial Supervisors, ESFS), до складу якої увійдуть національні грошові регу-

<sup>1</sup> Член комітету з монетарної політики Банку Англії Адам Позен зазначив: «Погодитися і купувати певні облігації за певних обставин означає бути зрілим і відповідальним політиком» (ЄЦБ смелый и отважный [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>).

<sup>2</sup> Усе може звестись до політичного впливу групи держав-членів на країни, які ігнорують такі приписи.

лятори держав-членів і три новостворені наглядові агенції<sup>1</sup>. Ця система буде відповідальною за здійснення нагляду за діяльністю банків, страхових компаній і пенсійних фондів, дотримання загальноєвропейських банківських правил та прийняття екстрених антикризових заходів. Згідно з проектом реформи саме три новостворені наднаціональні за своїм характером галузеві наглядові органи будуть наділені реальними владними повноваженнями. Передбачається, що вони зможуть проводити власні розслідування, запитувати інформацію в європейських компаній напряду і виступати арбітром у суперечках між національними регуляторами, а також видавати приписи національним наглядовим органам, вимоги яких повинні бути виконані протягом десяти днів. У разі невиконання приписів заходи буде вживати Європейська комісія.

Слід зазначити, що схвалення розробленого проекту реформ виглядає на сьогодні не очевидним<sup>2</sup>: історія європейської інтеграції доводить, що ініціативи щодо посилення наднаціональності Союзу досить часто розбиваються об стіну націоналізму, коли майже кожна держава-член починає говорити про свою національну специфіку, яку не враховують запропоновані інститутами ЄС реформи. Разом з тим згаданий проект може виявитися більш прийнятним, аніж інші ініціативи, що були висловлені під час кризи. Так, німецький уряд офіційно висунув ідею запровадження примусового «контрольованого банкрутства» країн єврозони з високим рівнем державного боргу, який би став останньою сходинкою в дієвому антикризовому механізмі. План передбачає створення Берлінського клубу економічно благополучних держав, що буде наглядати за країнами-банкротами і виступати гарантом покладених на них виплат. Найбільш революційним у цьому плані є положення, згідно з яким держави-банкроти будуть позбавлені права розпоряджатися власними фінансами, які перейдуть у розпорядження «людини або групи осіб, знайомих із регіональними особливостями цієї нації». Німецькі політики і фінансові аналітики наполегливо на-

---

<sup>1</sup> Йдеться про Європейську банківську організацію (European Banking Authority, EBA), Європейську організацію страхування і пенсійного забезпечення (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) і Європейську організацію з цінних паперів і ринків (European Securities and Markets Authority, ESMA), які виникнуть в результаті трансформації Європейського комітету банківського нагляду (CEBS), Європейського комітету страхового і пенсійного нагляду (CEIOPS) і Європейського комітету регуляторів цінних паперів (CESR).

<sup>2</sup> На сьогодні уряд Великої Британії вже висловився критично в зв'язку з оприлюдненим проектом реформ.

магаються привчити європейську громадськість до думки, що банкрутство суверенної держави – це явище буденне, подібне до банкрутства підприємства<sup>1</sup>. Як альтернативу банкрутству німецькі політики пропонували Греції розглядати продаж своїх островів або Акрополя за борги. Дійсно, історії відомо, коли окремі країни продавали або здавали в оренду свою територію<sup>2</sup>. Однак проведення історичних паралелей з сучасною ситуацією в Європі некоректне. Фактично сьогодні одна з провідних держав – членів ЄС пропонує іншій державі-члену позбутися або суттєво обмежити суверенітет шляхом розпродажу територій або обмеження повноваждя національного уряду. При цьому такі пропозиції лунають всередині Союзу, який як мету декларує досягнення, по-перше, усталеного розвитку Європи на основі збалансованого економічного розвитку, по-друге, економічної, соціальної територіальної згуртованості і солідарності держав-членів (ст. 3 ДСЄ). Ці пропозиції, а рівно погрози Німеччини вийти зі складу єврозони, позбавити країну-боржника голосу в Раді або запровадити систему автоматичних штрафів за порушення бюджетної дисципліни тощо можна оцінювати скоріше як форму політичного тиску на партнерів по переговорах у рамках ЄС з метою лобювання іншого, менш радикального проекту реформ. Очевидно, якщо витрати на спасіння кризових національних економік, головним спонсором яких є Німеччина, будуть зростати, то вона отримає вагомі аргументи для лобювання своїх позицій. Аналітик Інституту світової економіки університету Кіля Хеннінг Клодт звертає увагу на те, що доки кризова країна не просить про допомогу, вона може робити все, що вважає за потрібне. Однак як тільки вона заявляє, що їй потрібно допомогти грошима, тут вже кредитори повинні мати право ставити умови. Такою організацією, що буде диктувати умови,

<sup>1</sup> Експерт Центру європейських економічних досліджень М. Шрьодер зазначає, що у банкрутстві європейських держав немає нічого незвичайного, адже країни Європи – Німеччина, Італія, Греція – переживали банкрутство в минулому (так, у 1949 р. самостійний британський домініон Ньюфаундленд пережив потужну боргову кризу. Зрештою Ньюфаундленд був вимушений позбутися своєї незалежності і перейти під управління сусіднього домініона – Канади – на правах десятої провінції (основний обсяг боргу Ньюфаундленда припадав на два канадських банки)). Скоріше навпаки, винятком став нетривалий період останнього часу, коли банкрутство європейських країн здається неприпустимим (див.: Сумленний, С. Германия предлагает Европе новый экономический порядок. IV рейх? [Електронний ресурс] / С. Сумленний. – Режим доступу: [http://hvylyya.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6521:-iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10](http://hvylyya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6521:-iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10)).

<sup>2</sup> Як відомо, Франція у 1803 р. продала Луїзіану США, а Росія здала Аляску в оренду США.

може стати валютний фонд або будь-який незалежний фонд, однак умови повинні висуватися»<sup>1</sup>. Претензії Німеччини на особливу роль в Європейському Союзі на сьогодні усвідомлюють й інші політики. Голова Європейського центрального банку Жан-Клод Тріше, який через рік з високою долею ймовірності поступиться своєю посадою представнику ФРН, заявляє, що Німеччина має стати локомотивом<sup>2</sup>, який буде тягнути за собою Європу з кризи. Для цього, на його думку, Німеччина, яка є найбільшою економікою ЄС і країною з традиціями здорових державних фінансів, має взяти на себе роль «свого роду європейської поліції і повинна буде контролювати решту країн зони євро»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сумленный, С. Германия предлагает Европе новый экономический порядок. IV рейх? [Електронний ресурс] / С. Сумленный. – Режим доступу: [http://hvylya.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6521:-iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10](http://hvylya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6521:-iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10).

<sup>2</sup> ФРН посідає перше місце в ЄС за такими показниками: економіка (Німеччина займає п'яте місце в світі і перше в Союзі за розміром ВВП); населення (82,5 млн чоловік (станом на 2004 р.)). Крім того, ФРН виступає найбільшим донором в Європейському Союзі, без якого неможливо вирішити будь-яке фінансове або соціальне питання. І нарешті, Німеччина, яка стояла у витоків об'єднаного процесу в Європі і без урахування позиції якої не було реалізовано жодну ініціативу, має колосальний досвід управління інтеграційним процесом.

<sup>3</sup> Германию назначат в европолицейские [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbcdaily.ru/2010/05/14/world/478205>.



## Глава 8

# Рахункова палата як основний інститут системи фінансового контролю ЄС

Фінансовий контроль за бюджетними коштами набуває важливого значення в демократичних державах. Ефективний бюджетний контроль в Європейському Союзі, як наднаціональному об'єднанні демократичних держав, набуває не менш важливого значення, оскільки має значний вплив на забезпечення раціонального витрачання і використання власних бюджетних коштів Союзу. Фінансовий контроль в європейському Союзі запроваджений з метою попередження нецільового витрачання бюджетних коштів, а також шахрайства і корупції, які представляють серйозну загрозу законності і правопорядку як на національному, так і на наднаціональному рівні, підривають зсередини інтеграційний процес. Питаннями фінансового контролю в ЄС займаються в межах своїх повноважень усі інститути, однак ключову роль в цій діяльності відведено Рахунковій палаті, правовий статус якої в процесі європейської інтеграції неодноразово зазнавав змін.

Рахункова палата (The Court of Auditors) – це наділений контрольними функціями за доходами і витратами Союзу і дотриманням бюджету інститут, що стрімко розвивається. Рахункова палата була створена під тиском Європейського Парламенту, який в 1973 р. поставив питання про заснування Європейської ревізійної служби. Її створенню передувало підписання Договору про перегляд бюджетних постанов від 12 липня 1975 р., згідно з яким передбачалося замість раніше існуючих ревізійних органів<sup>1</sup> створити Рахункову палату, яка набувала статусу незалежної структури, передбаченої статтями 4, 206, 206а Договору про заснування ЄЕС, статус якої був невизначеним<sup>2</sup>. Функціо-

<sup>1</sup> До створення Рахункової палати існували контрольна комісія, що діяла в рамках ЄЕС і Євроатому, та комісар з контролю за рахунками, що існував в межах ЄСВС.

<sup>2</sup> Держави-члени первісно уникали визначення правового статусу Рахункової палати. Якщо Європейський Парламент, Рада, Комісія і Суд мали статус інститутів, Економічний і соціальний комітет – консультативного органу, що допомагає інститутам, то з приводу Рахункової палати Договір констатував лише факт її заснування і здійснення функції контролю (див.: Договори, учреждающие Европейские сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 101, 232–234).

нувати Рахункова палата почала у Люксембурзі з жовтня 1975 р. Рахункова палата ЄС представляє інтереси платників податків і часто характеризується як «фінансова совість» Союзу. Не випадково, що інколи її називають ще Судом аудиторів ЄС<sup>1</sup>.

Розвиток інтеграції, її поширення на нові сфери життя, виділення коштів державам-членам в рамках регіональної політики і політики економічної і соціальної згуртованості, а країнам-кандидатам в рамках передвступної допомоги змусило європейців вдатися до формування власної системи фінансового контролю, яку прийнято розглядати у широкому і вузькому розумінні. До загальноєвропейської системи фінансового контролю, взятої в широкому розумінні цього терміна, окрім Рахункової палати можуть бути віднесені Європейський Парламент, Комісія, Рада, Суд ЄС і Європейське бюро з боротьби із шахрайством. Кожен з вказаних інститутів і органів має власне коло повноважень з контролю за витратами бюджетних коштів Союзу. До системи фінансового контролю у більш вузькому розумінні окрім Рахункової палати входять такі вузькоспеціалізовані організації, як Європейське бюро з боротьби із шахрайством, Європол, Євроюст, а також вищі національні органи фінансового контролю<sup>2</sup>.

Попри неготовність визначити правовий статус нової організації в системі фінансового контролю і органів влади Союзу взагалі законодавець чітко усвідомлював, що вона повинна бути наднаціональною за своїм характером і незалежною інституцією: члени Палати повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків, виходячи з інтересів Співтовариства. Під час виконання своїх обов'язків вони не можуть вимагати або приймати інструкції від будь-якого уряду або інших органів, повинні утримуватись від будь-яких дій, що несумісні з їхніми обов'язками (ст. 206 ДЄЕС). Слід зазначити, що в Договорі надзвичайно ретельно вписані гарантії незалежності і вимоги відданості членів Палати інтересам Співтовариства (Союзу) не лише під час виконання ними своїх обов'язків, але й після їх припинення<sup>3</sup>. Додатковою

---

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 329.

<sup>2</sup> Толокнова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толокнова. – М., 2010. – С. 13.

<sup>3</sup> При вступі на посаду аудитор підтверджує, що як в період виконання своїх обов'язків, так і після їх складення вони будуть дотримуватися зобов'язань, що впливають з їх посади, і особливо проявляти делікатність і обережність у тому, що стосується згоди зайняти певну посаду або отримати певну вигоду після припинення своєї діяльності в Палаті (п. 6 ст. 206 ДЄЕС (п. 4 ст. 286 ДФЄС)).

гарантією незалежності служить судовий порядок звільнення аудитора з посади<sup>1</sup>. Крім установчих договорів повна адміністративна і бюджетна незалежність Рахунковій палаті надана Радою згідно з фінансовим регламентом від грудня 1977 р., оновленим у березні 1990 р.<sup>2</sup>

Правовий статус Рахункової палати було чітко визначено і піднято до максимального у ЄС рівня Маастрихтським договором, згідно з яким вона увійшла до категорії «інститути» Співтовариства (ст. 4 ДЄС)<sup>3</sup>. Надання їй статусу «інституту» було обумовлено все більш очевидною важливістю проведення зовнішньої і незалежної ревізії бюджету Союзу з метою недопущення марнування ресурсів ЄС, відмивання коштів і шахрайства. Цей крок підкреслив як важливість завдань ревізії, так і незалежність Палати стосовно інших інститутів Союзу, а також національних урядів. Враховуючи чітко виражений наднаціональний характер Рахункової палати<sup>4</sup>, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю. Запровадження Рахункової палати і наділення її вагомими повноваженнями стало додатковим аргументом у процесі зміцнення наднаціональних і федеративних рис Європейського Союзу.

Піднявши статус Палати, Маастрихтський договір суттєво не змінив її повноваження. Це завдання було вирішено під час розробки і прийняття Амстердамського договору, який суттєво розширив її повноваження, поширивши їх на сферу другої (спільна зовнішня політика і політика безпеки)<sup>5</sup> і третьої (співробітництво в сфері правосуддя і внутрішніх справ) опор, оскільки витрати за цими напрямками діяльності складають значну частку бюджету ЄС, а також підтвердив право

---

<sup>1</sup> На прохання Палати аудитор може бути відсторонений від посади Судом ЄС, якщо той вирішить, що він більше не відповідає усім необхідним умовам або обов'язкам, що випливають з його служби (п. 8 ст. 206 ДЄЕС (п. 6 ст. 286 ДФЄС)).

<sup>2</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 329.

<sup>3</sup> Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 54. Крім того, у Декларації № 21 Про Рахункову палату було наголошено на особливому значенні нового інституту, шляхи підвищення ефективності якого повинні обміркувати інші інститути Союзу.

<sup>4</sup> Окрім зазначеного про наднаціональність Рахункової палати свідчить той факт, що вона є єдиним інститутом ЄС, який створюється іншим інститутом Союзу.

<sup>5</sup> З коштів бюджету ЄС фінансується гуманітарна і продовольча допомога країнам третього світу. Починаючи з 2000 р. щорічно більш ніж 3 млрд євро спрямовується на фінансування проектів технічного і структурного розвитку країн, що готуються до вступу в ЄС, що складає близько 40 % усіх витрат на зовнішню політику ЄС.

Рахункової палати звертатися до Суду першої інстанції для захисту своїх prerogatives від посягання з боку інших інститутів ЄС.

Ніццький договір підтвердив принцип формування складу Палати – по одному аудитору від кожної держави-члена<sup>1</sup>; надав право створювати внутрішні палати як структурні підрозділи Рахункової палати заради зменшення навантаження і підвищення ефективності роботи (п. 4 ст. 287 ДФЄС), передбачив можливість збільшення ролі останніх при затвердженні деяких видів звітів і висновків, аби Палата мала змогу не збиратися у повному складі; підкреслив необхідність співпраці між Палатою і вищими національними контрольними органами в рамках системи фінансового контролю Союзу. Остання вимога обумовлена тим, що Рахункова палата і вищі органи фінансового контролю держав – членів ЄС завдяки тісній взаємодії в сфері фінансового контролю не лише здійснюють обмін досвідом і знаннями в сфері проведення перевірок, але й гармонізують методи і способи фінансового контролю і управління ресурсами на території об'єднаної Європи. Як з боку рахункової палати ЄС, так і з боку національних вищих органів фінансового контролю за останні десятиліття було прийнято ряд спільно розроблених актів і вказівок, які сприяли забезпеченню певною мірою гармонізації і уніфікації частини правової бази і методології фінансового контролю вищих органів фінансового контролю держав-членів<sup>2</sup>.

Конституція для Європи хоча і зберігала статус інституту за Рахунковою палатою, однак передбачала поділ самих інститутів на ті, які утворюють інституційний механізм Союзу (Європейський Парламент, Європейська рада, Рада міністрів, Європейська комісія, Суд ЄС) (ст. I-19), й інші інститути, до яких мали бути віднесені ЄЦБ (ст. I-30) і Рахункова палата (ст. I-31). Сенс такого поділу полягав у спробі, подібно до національного рівня влади, де існує диференціація органів влади на вищі (президент, парламент, уряд, вищі судові органи) і центральні (центральный банк, міністерства, агентства тощо), виокремити серед інститутів Союзу ті, які проводять в життя його цінності, здій-

<sup>1</sup> Рішення про такий порядок формування Рахункової палати було запроваджено з метою врахування принципу багатонаціонального представництва держав-членів (див.: Толочкова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы фінансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толочкова. – М., 2010. – С. 22).

<sup>2</sup> Толочкова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы фінансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толочкова. – М., 2010. – С. 25.

снюють його цілі, слугують його інтересам, забезпечують послідовність, ефективність і спадковість його політики і дій (ст. I-19), та інші інститути ЄС.

Слід вказати на раціональність підходу, закладеного у Конституції для Європи, оскільки він сприяв формуванню більш чіткої вертикалі влади, більш наочно характеризував відносини між владними інституціями різного рівня. Провал ратифікації Конституції призвів до розробки і прийняття Лісабонських договорів, в яких вказаний підхід був відкинтий і конституційна теорія і практика Союзу повернулася до усталеного підходу, який передбачає лише поділ на інститути і органи. Таким чином Рахункова палата залишилася одним із семи інститутів Союзу.

У порядку створення і функціонування Рахункової палати досить чітко можна спостерігати дію механізму стримувань і противаг. Аудиторів призначає Рада шляхом одностайного голосування з кандидатур, запропонованих державами – членами ЄС, але після обов'язкових попередніх консультацій з Європейським Парламентом. Якщо розглядати Раду як «верхню палату» Парламенту Союзу, то в цілому витримана процедура, яка існує на національному рівні, де Рахункову палату призначає Парламент. Разом з тим у стосунках між «палатами» Парламенту ЄС існує певна боротьба за повноваження, в тому числі і за право призначати (звільняти) посадовців інститутів і органів Союзу. Д. Дайнен зазначає, що заперечення Європейського Парламенту проти двох кандидатур аудиторів у 1989 р. зчинило політичний фурор, в результаті чого одна з держав-членів змушена була замінити кандидатуру аудитора. Однак у подібній ситуації в 1994 р. Рада знехтувала позицією Парламенту, який заперечував проти двох кандидатур аудиторів<sup>1</sup>.

Аудитором може стати особа, що працює або працювала в національних органах зовнішнього аудиту, або яка має необхідну кваліфікацію для того, щоб зайняти цю посаду. Перебування на посаді обмежується шістьма роками, але мандат може бути подовжено (ст. 286 ДФЄС). Очолює Палату Голова, який обирається її членами зі свого складу строком на три роки з правом переобрання на новий строк. Голова є першим серед рівних (*primus inter pares*): він головує на засіданнях Палати, слідкує за виконанням прийнятих Палатою рішень,

---

<sup>1</sup> Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – С. 330.

забезпечує компетентне управління організацією і діяльністю Палати, представляє її у стосунках з інститутами, органами і установами ЄС, а також органами національної влади.

У рамках своїх статутних повноважень Рахункова палата виконує ряд важливих функцій, серед яких слід назвати: виявлення порушень у бюджеті ЄС; аналіз причин порушень; зміну діяльності об'єкта контролю за допомогою усунення причин порушень; попередження подібних порушень у майбутньому; дотримання норм і вимог законодавчих актів в області використання коштів бюджету ЄС<sup>1</sup>. Під час здійснення своїх повноважень Рахункова палата приділяє увагу питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів не лише виявлення порушень або відхилень в бюджетному процесі (власне фінансовий аудит), але й шляхом визначення кращого способу управління грошовими коштами Союзу (аудит ефективності). Тобто діяльність Рахункової палати сприяє пошуку більш ефективного і раціонального способу досягнення суспільно-значущих цілей Європейського Союзу в рамках існуючих бюджетних можливостей.

Як і будь-який національний контрольно-ревізійний орган Рахункова палата в своїй діяльності не залежна як від інших інститутів ЄС, так і від національних урядів. Вона самостійно визначає предмет і методику перевірки, форму і час надання отриманих результатів та їх оприлюднення. За традицією Палата щорічно обирає певні напрями бюджетної діяльності, які стануть об'єктом контролю. Підставою для вибору таких напрямів є результати регулярного аналізу ступеня ризику сфери ревізії з аналізом її недоліків, фінансової значущості і фактів, встановлених під час попередніх перевірок. Іншим фактором, що може братися до уваги Палатою під час визначення напрямів, мети і завдань перевірок, виступає стурбованість Європейського Парламенту, Комісії або Ради стосовно певного кола питань в бюджетній сфері. Таким чином, пріоритети щодо напрямів, цілей і завдань перевірок визначаються виходячи з позиції інститутів Союзу, а також необхідності рівномірного охоплення ревізією усіх бюджетних областей.

Рахункова палата починає діяти ще на етапі розробки і прийняття бюджету Союзу, коли вона разом із іншими інститутами в межах своєї компетенції може висловити оціночні зауваження щодо проекту бюджету і подати їх на розгляд Європейської комісії. Однак основне

---

<sup>1</sup> Толочнова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толочнова. – М., 2010. – С. 22–23.

навантаження зі здійснення фінансового контролю припадає на стадію виконання бюджету Союзу.

Як наднаціональний інститут Рахункова палата здійснює контрольню-ревізійну діяльність як інститутів, органів і установ ЄС, так і національних і регіональних агентств держав-членів і третіх країн, що використовують кошти структурних фондів і субсидії ЄС. Це пов'язано з тим, що 90 відсотків усіх доходів і витрат знаходиться під управлінням національного рівня влади. Виходячи з цієї обставини установчі договори традиційно вимагають від Рахункової палати співпраці з вищими національними контрольними органами в дусі взаємної довіри і забезпечення самостійності і незалежності кожної сторони (п. 3 ст. 287 ДФЄС). У контексті реалізації цієї вимоги перевірки Палати, що проводяться стосовно будь-якого національного державного органу, фізичної або юридичної особи, на користь якого перераховуються кошти з бюджету ЄС, здійснюється у взаємодії з вищими національними контрольними органами (компетентними національними службами). Останні зобов'язані повідомити Рахункову палату щодо своїх намірів взяти участь у здійснюваному контролі. Відповідно щорічний план роботи Палати доводиться до відома не лише інститутів Союзу, але й вищих контрольних органів держав-членів. У 1978 р. було запроваджено практику проведення зустрічей членів Рахункової палати з керівниками вищих національних контрольних органів під час щорічних засідань Комітету з контактів. Починаючи з 1996 р. Рахункова палата також проводить офіційні зустрічі з керівництвом вищих контрольних органів країн – кандидатів на вступ до ЄС.

Рахункова палата – це єдиний інститут, наділений повноваженнями перевіряти діяльність інших інститутів і органів ЄС щодо використання ними бюджетних коштів. Ці повноваження палати відіграють вагомую роль у функціонуванні механізму стримувань і противаг Союзу. На підтвердження цієї тези можна висунути такі аргументи:

по-перше, згідно з п. 1 ст. 322 ДФЄС консультування Рахунковою палатою Європейського Парламенту і Ради є обов'язковою передумовою прийняття регламенту про:

а) фінансові правила, які закріплюють порядок складання і виконання бюджету, а також порядок надання і перевірки правильності звітів;

б) правила організації контролю за виконанням обов'язків суб'єктами фінансової діяльності, зокрема розпорядниками кредитів і бухгалтерами;

по-друге, Рахункова палата разом з Європейським Парламентом консультує Раду, яка встановлює умови і процедури, згідно з якими бюджетні доходи, передбачені в рамках системи власних ресурсів ЄС, надаються в розпорядження Комісії, і визначає заходи, які при потребі повинні застосовуватися для задоволення потреб у наявних коштах (п. 2 ст. 322 ДФЄС);

по-третє, Європейський Парламент приймає рішення про затвердження виконання бюджету Комісією з урахуванням висновків щорічної доповіді та спеціальних доповідей Рахункової палати (п. 1 ст. 319 ДФЄС);

по-четверте, Рахункова палата може звертати увагу Комісії і держав-членів на проблеми, які були виявлені під час аудиторської перевірки організацій, що управляють витратами або доходами від імені Союзу<sup>1</sup>. Так, Рахункова палата висловила надзвичайно критично щодо звіту Комісії про бюджетні витрати у 2003 р. Хоча Європейський Парламент звіт прийняв, однак вказав на таке:

а) держави-члени демонструють легковажне ставлення щодо грошей ЄС<sup>2</sup>;

б) необхідно підвищити відповідальність бухгалтерів Комісії; бухгалтерія Комісії не отримує достатню інформацію про витрати і не має можливості впливати на заплановані державами ЄС витрати; головний бухгалтер Комісії, на думку депутатів, повинен нести особисту відповідальність за витрати загальносоюзних коштів національною владою;

в) Комісія повинна бути більш жорсткою і вимогливою до агентств, що отримують кошти союзнного бюджету, і менш поблажливою до проявів некомпетентності; депутати вказали на «неприйнятність» ситуації,

<sup>1</sup> У звіті Рахункової палати ЄС за 2008 р. зазначено, що Європейська комісія в 2008 р. витратила не за призначенням як мінімум 2,6 млрд євро зі свого бюджету. Перевірка різних витратних статей показала, що більша частина податкових коштів була витрачена марно. Найбільш показовим прикладом розтринькування грошей європейських платників податків стали інвестиції з Фонду об'єднання ЄС, які виділяються на те, щоб підтягнути бідні регіони до рівня багатих. Реакцією на висновки Палати стала заява комісара з питань регіональної політики Павла Самецького про те, що Європейська комісія буде наполягати на поверненні усіх помилково вкладених інвестицій. У 2009 р. Комісія вже вказала на необхідність повернення 629 млн євро. До кінця поточного року до бюджету ЄС повинна повернутися і друга частина мільярда євро, зазначив посадовець Комісії (див.: Счетная палата ЕС: Еврокомиссия разбазарила в 2008 году миллиарды евро [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4880001,00.html>).

<sup>2</sup> Було висловлено пропозицію скласти щорічний «лист ганьби», до якого заносити держави, в яких зникає найбільше грошей Союзу.



коли Комісія не змогла виявити втрату приблизно 1,12 млрд євро, що зникли з 1971 по вересень 2004 р.<sup>1</sup>;

по-п'яте, Рахункова палата здійснює перевірку законності і правильності доходів і витрат і переконується в існуванні належного фінансового управління. При цьому вона повідомляє про усі виявлені порушення (п. 1 ст. 287 ДФЄС, це положення вперше з'явилося в Амстердамському договорі). Більше того, Рахункова палата консультує Європейський Парламент і Раду перед тим, як вони схвалюють заходи в сфері попередження шахрайства, що посягають на фінансові інтереси Союзу, і в сфері боротьби з ним, щоб забезпечити ефективний і еквівалентний захист у державах-членах, а також в інститутах, органах і установах Союзу (п. 4 ст. 325 ДФЄС). Вказані положення суттєво посилили позиції Палати, яка хоча належить до контрольних, а не правоохоронних структур, робить суттєвий внесок у виявлення і попередження зловживань. Надання права Палаті повідомляти про порушення може створити підстави для подальшого розслідування зловживань;

по-шосте, Комісія на вимогу Європейського Парламенту або Ради зобов'язана звітувати про заходи, які нею прийняті в світлі їх зауважень і коментарів (такі зауваження, як правило, формулюються на підставі висновків, що містяться у звітах Рахункової палати), зокрема про інструкції, які адресовані службам, відповідальним за виконання бюджету. Такий звіт надсилається також Палаті (п. 3 ст. 319 ДФЄС).

Попри такі широкі повноваження Рахункова палата досі позбавлена такої важливої ознаки усіх інститутів ЄС, як право приймати юридично обов'язкові для третіх осіб рішення, що послаблює її позиції і знижує ефективність роботи з реалізації результатів контролю за раціональним використанням бюджетних коштів<sup>2</sup>. Тому для досягнення результатів контролю Палата змушена діяти через Європейський Парламент і Раду, а також опосередковано через громадську думку (декларация щодо надійності рахунків, законності і правильності операцій, що лежать в їх основі, і щорічний звіт за підсумками фінансового року публікуються в Офіційному журналі Європейського Союзу). Слід звернути увагу, що

---

<sup>1</sup> Лопета, А. Европарламент усилит борьбу с коррупцией [Електронний ресурс] / А. Лопета. – Режим доступу: <http://arhiv.bb.lv/index.php?p=1&i=3036&s=106&a=111789>. Висновки Рахункової палати підтверджують зазвичай і незалежні експерти (див.: Леонов, В. Битва ревизоров с получателями [Електронний ресурс] / В. Леонов. – Режим доступу: <http://www.rbcdaily.ru/2009/04/29/focus/412763>).

<sup>2</sup> Слід зазначити, що результативність охоронної функції Палати буде значно підсилена, якщо буде втілений в життя план включення до Рахункової палати в якості структурного підрозділу Європейського бюро з боротьби з шахрайством, оскільки тоді Палата зможе отримати повноваження щодо накладання санкцій на третіх осіб.

в рамках контрповноважень Комісія та інші інститути і органи публікують у Офіційному журналі Європейського Союзу одночасно з декларацією і щорічним звітом свої пояснення на зауваження Палати.

Принципова позиція Палати під час перевірок і безкомпромісність її висновків, з одного боку, і звинувачення Комісії і Ради в тому, що Палата займає «некомунітарну» позицію, – з другого є наочним свідченням дієвості Рахункової палати як одного з ключових елементів загальноєвропейського механізму стримувань і противаг.

Проведений аналіз не відображає усіх особливостей співвідношення між інститутами Європейського Союзу, статус і повноваження яких періодично зазнають суттєвих змін. Однак і наведених прикладів достатньо, щоб зробити певні висновки.

По-перше, слід відмітити суттєвий прогрес, який досягнуто в процесі наближення інститутів ЄС до органів, що символізують певні гілки влади. Це, у свою чергу, створює вихідні начала і обумовлює правомірність постановки питання щодо застосування механізму стримувань і противаг в інституційній системі Союзу.

По-друге, в процесі інтеграції формується формально не задекларована ані установчими договорами, ані іншими актами система стримувань і противаг, яка дозволяє передусім збалансувати міжнаціональні й наднаціональні засади в структурі та діяльності Союзу.

По-третє, оскільки ЄС – це об'єднання, яке через свій наддержавний характер має особливу правову природу, необхідно визнати, що зміст механізму стримувань і противаг у ньому набуває специфічного характеру.

По-четверте, через незавершеність процесу політичної інтеграції держав-членів не можна розглядати існуючу інституційну побудову ЄС як остаточно оформлену. Відповідно закріплення тих чи інших повноважень (у першу чергу не зовсім традиційних) за інститутами Союзу може мати певною мірою тимчасовий і ситуативний характер, що заважає формулюванню кінцевих висновків про особливості функціонування механізму стримувань і противаг.

По-п'яте, динамічність інтеграційних процесів потребує відстеження змін, що відбуваються в організаційній структурі Європейського Союзу, з точки зору подальшого удосконалення механізму стримувань і противаг у ньому.

По-шосте, дослідження обговорюваного механізму потребує аналізу не лише правової природи ЄС, а й правового статусу кожного з його інститутів.

## Розділ 4

# Європейський Союз і національні держави: особливості взаємовідносин на етапі інтеграції до ЄС

## Глава 1

### Умови членства в ЄС і порядок його набуття

Попри розмови про загрозу втрати державного суверенітету і національної ідентичності, які тривають з моменту започаткування європейської інтеграції, країни – сусіди Європейського Союзу, передусім з колишнього соціалістичного табору, не втрачають надії долучитися до членства в цьому елітному клубі. За понад п'ятдесятирічну історію існування як усередині ЄС, так і поза його межами національні уряди переконалися, що насправді, доки вони контролюють процес прийняття найважливіших рішень у Союзі, немає жодної реальної загрози втратити суверенітет. Натомість вигоди від членства в ЄС є доволі очевидними.

Намагання за будь-яку ціну набути членства в ЄС можна пояснити створеним протягом багатьох десятиліть його іміджем як елітної міждержавної організації, яка виникла на основі реальних загальновідомих здобутків, але одночасно має й певну міфологічну складову.

Імідж Європейського Союзу – це результат тривалої і кропіткої роботи як керівників об'єднання, так і діячів науки і культури<sup>1</sup>, що

<sup>1</sup> Важко вважати збігом обставин той факт, що інтеграційний процес, що відбувається протягом багатьох століть, нарешті досяг успіху саме тоді, коли до популяризації ідеї об'єднання Європи долучилися діячі культури. Серед найбільш послідовних популяризаторів цієї ідеї у XX ст. була саме культурна й інтелектуальна європейська еліта, яка потужно впливала на свідомість своїх народів, використовуючи для цього старі міфи (сьогодні в ЄС активно використовується один із найстаріших міфів про Вавилонську вежу, який знайшов своє втілення, зокрема, в архітектурному проекті будівлі Європейського Парламенту) і створюючи нові.

сповідують ідею об'єднаної Європи, яка (робота) розпочалася задовго до офіційного початку об'єднаної процесу і не припинялася протягом всього його існування. Намагання постсоціалістичних держав, які нещодавно звільнилися від членства в Організації Варшавського договору і Раді економічної взаємодопомоги і для яких питання повноцінного забезпечення державного суверенітету є особливо актуальним і значущим, можна пояснити теорією мотивації А. Маслоу<sup>1</sup>. Три основні компоненти іміджу ЄС (забезпечення стабільності і безпеки, доступ до «рогу достатку» та входження до «елітарного клубу держав») впливають на свідомість політичної та економічної еліти європейських держав і значно меншою мірою на свідомість суспільства, обумовлюючи прагнення набути членства в ЄС. Ідея про те, що вказані компоненти є незаперечними характеристиками Європейського Союзу, настільки вдало культивується як усередині ЄС, так і за його межами, що часто в дослідженнях, присвячених Союзу, вони використовуються як аксіоми, що насправді не зовсім відповідає істині.

Разом з тим слід визнати, що далеко не всі країни в Європі прагнуть набути членства в ЄС. Чим більш економічно заможною є держава, тим менше стимулів у неї прагнути набути такого членства. Тут цілком доречно провести своєрідну паралель між Європейським Союзом і імперією: будівництво й існування обох утворень виглядає безхмарним лише до тих пір, доки народи, що прагнуть вступу до ЄС (приєднатися до імперії), отримують (можуть отримати) від членства в ній (перебування в її складі) якісь суттєві переваги. Г. С. Крабе зазначає, що як тільки провінції наздоганяють центр або коли це здається досяжним, імперія зживає себе<sup>2</sup>. Аналогічний висновок стосовно ЄС не виглядає надуманим, оскільки всі держави, які вступали до ЄС протягом чотирьох розширень (за винятком Великої Британії), і ті, які прагнуть набути членства, керуються передусім зацікавленістю у можливості досягнення певних соціально-економічних і значно меншою мірою – військово-політичних благ. І навпаки, держави, що вважають

<sup>1</sup> Відповідно до цієї теорії основними потребами людини, що обумовлюють її діяльність, є забезпечення фізіологічних потреб (найнижчий рівень мотивації), а також потреба безпеки, соціального визнання, соціальної участі та саморозвитку – найвищий рівень мотивації (Маслоу, А. Мотивация и личность [Текст] / А. Маслоу ; пер. А. М. Татлыбаевой. – СПб. : Евразия, 1999. – С. 41).

<sup>2</sup> Крабе, Г. С. Империя изживает себя, когда провинции догоняют центр [Текст] / Г. С. Крабе // Закат империи: семинар. – Восток. – 1991. – № 4. – С. 76; Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] / Н. И. Грачев. – М. : Зерцало-М, 2009. – С. 175.

себе в політичному і економічному плані самодостатніми, не зацікавлені у набутті членства в ЄС. Так, Норвегія двічі відмовлялася від приєднання до ЄС після референдумів 1972 та 1994 років; заявки, що були подані Швейцарією і Ліхтенштейном, були відкладені після референдуму 1992 р. у Швейцарії. Фарерські острови, а також Гренландія, що має автономний статус у складі Данії, після референдуму 1985 р. не беруть участі в діяльності ЄС. Не повною мірою інтегровані до ЄС Аландські острови (фінська автономія) і заморська територія Великої Британії – Гібралтар, а такі її залежні території, як Мен, Гернсі та Джерсі, взагалі не входять до складу ЄС.

Європейський Союз прийнято розглядати як відкриту організацію. Взагалі на таку властивість європейського об'єднання, як вже неодноразово зазначалося, вказував ще І. Кант. Цей висновок підтверджує і аналіз установчих договорів. Однак відкритий характер зовсім не означає, що ЄС не передбачає існування граничних меж свого розширення. Європейський Союз – це складноорганізована система<sup>1</sup>, яка існує не автономно, а в тісній взаємодії з навколишнім середовищем<sup>2</sup>. З цілісності Європейського Союзу як системи закономірно випливає існування кордонів. Як справедливо зауважує О. Ф. Шабров, будь-який об'єкт, і ЄС зокрема, має кордони, відкритість яких відносно одних зовнішніх впливів доповнюється закритістю стосовно інших<sup>3</sup>. Аналіз законодавства об'єднання і практики його застосування, висловлювання його керівників і представників національних урядів держав-членів дає підстави стверджувати, що Союз якщо і не визначив остаточні межі свого розширення, то принаймні усвідомлює їх існування. Отож, можна погодитися з думкою, що відкритість ЄС має супроводжуватися досить суттєвими обмеженнями<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> На думку О. Ф. Шаброва, система – це сукупність взаємопов'язаних компонентів, відносини між якими породжують системну якість. Використання системного підходу при дослідженні певного об'єкта передбачає дотримання принципів декомпозиції, внутрішнього взаємозв'язку, цілісності, закритості системи, її відкритості (зв'язку з середовищем), якісної визначеності, повноти та взаємного виключення (див.: Шабров, О. Ф. Системний підход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере [Текст] / О. Ф. Шабров // Моделирование в социально-политической сфере. – М., 2007. – № 1. – С. 16–25).

<sup>2</sup> Дзись, Ю. И. Наднациональный уровень управления в евросоюзе: факторы становления и развития [Текст] / Ю. И. Дзись // Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2011. – Т. 11. – № 2. – С. 18.

<sup>3</sup> Шабров, О. Ф. Системный подход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере [Текст] / О. Ф. Шабров // Моделирование в социально-политической сфере. – М., 2007. – № 1. – С. 16–25.

<sup>4</sup> Див.: Шишков, Ю. В. Западноевропейская интеграция: современные тенденции развития и противоречия [Текст] / Ю. В. Шишков. – М.: Знание, 1980. – С. 51.

Під час конструювання моделі наднаціональної організації і в процесі її подальшого удосконалення засновники Європейських співтовариств/Європейського Союзу і керівники останніх виходили (принаймні мали враховувати) з того факту, що найкраще розвиватиметься та система, в якій:

- найбільш адекватний зовнішньому впливу механізм адаптації;
- найбільш досконалий механізм захисту (кордон), здатний захистити систему від сигналів (зовнішнього впливу), переробка яких виходить за межі можливостей адаптаційного механізму;
- найбільш сприятливе середовище, що містить усе необхідне для підтримання адаптаційного механізму і кордону в стані ефективної працездатності, але не піддає систему впливу, протистояти якому кордон нездатний<sup>1</sup>.

Зважаючи на вказане, в Європейському Союзі порядку набуття членства в об'єднанні завжди надавалося важливе значення.

Умови стосовно вступу до Європейських співтовариств/Європейського Союзу існували завжди, однак до того моменту, як постало питання про прийняття країн Центральної і Східної Європи, вони змістовно були визначені інакше. Договір про ЄСВС (ст. 98), Договір про ЄЕС (ст. 237) і Договір про Євроатом (ст. 205)<sup>2</sup> містили фактично дублюючі норми, в яких зазначалося, що будь-яка європейська держава може подати заяву про приєднання до установчих договорів. Це передусім означає, що членами Союзу можуть бути виключно держави, але аж ніяк не міжнародні організації або інші утворення. Держава-кандидат направляє звернення до Ради, яка після вивчення позиції Вищого керівного органу приймає одностайно рішення. Одностайно Рада визначає і умови приєднання. Як видно з тексту вказаних статей, єдиною умовою, яку на момент започаткування інтеграційного процесу було чітко закріплено в установчих договорах, є приналежність країни-кандидата до Європи, а точніше було б сказати – до європейської цивілізації. Саме на підставі невідповідності цій умові було свого часу відмовлено у вступі Марокко.

Фактично, хоча інститути ЄС офіційно це й не визнають, справжньою причиною ненадання Туреччині членства в ЄС також є її приналежність іншій, не європейській цивілізації<sup>3</sup>. Справа в тому, що напри-

<sup>1</sup> Шабров, О. Ф. Системный подход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере [Текст] / О. Ф. Шабров // Моделирование в социально-политической сфере. – М., 2007. – № 1. – С. 17–19.

<sup>2</sup> Договори, учреждающие Европейские сообщества / редкол. Ю. А. Борко (отв. ред.). – М.: Право, 1994. – С. 93, 247–248, 381.

<sup>3</sup> Формальною підставою Туреччині претендувати на членство в ЄС є той факт, що 3 % території країни розташовано в Європі.

кінці ХХ ст. Європейський Союз зіткнувся з проблемою поступової ісламізації Європи<sup>1</sup>. За різними підрахунками, у Західній Європі живе від 15 до 24 млн мусульман. Демографи передбачають, що до 2015 р. їх кількість подвоїться. Принциповим моментом у цій ситуації є те, що, на відміну від своїх попередників, значна частина мусульманських мігрантів та їх нащадків зараз не виявляє бажання інтегруватися у нове для себе соціокультурне середовище<sup>2</sup>. У результаті європейська модель будівництва єдиної політичної нації в межах національної держави в сучасних умовах перестала працювати. Як наслідок, дедалі більше набувають популярності концепції будівництва мультикультурних, багатоконфесійних, а знедавна і багатомовних спільнот всередині європейських держав. При цьому поступово проявляється й інша тенденція – у мусульманських мігрантів другого і третього покоління несприйняття оточуючої дійсності лише зростає і починає набувати все більш радикальних форм, що проявляється в нетерпимості до таких європейських цінностей, як сексуальна рівність, свобода релігії, свобода слова, забезпечення прав сексуальних меншин тощо.

На початку ХХІ ст. європейські мусульмани перетворилися на активну політичну силу. Якщо до кінця 1990-х рр. ісламістських політичних партій в Європі не існувало, то зараз вони з'явилися у Франції та Бельгії. Хоча поки що вони нечисленні й не представлені у парламентах, проте вже демонструють перші дії<sup>3</sup>. Очевидно, що в цих умовах вступ до Союзу Туреччини, яка сама переживає період радикальної ісламізації, здатний консолідувати ісламістів усередині ЄС, активізувати їх участь у виборах всіх рівнів влади, включаючи Європейський

<sup>1</sup> Сьогодні найбільша мусульманська община живе у Франції – від 5 до 7 млн (до 10 % від загальної кількості населення), іслам тут став другою за кількістю віруючих релігією. Великі ісламські общини мешкають у Німеччині (4 млн), Великій Британії (1,7 млн), Італії та Голландії (по 1 млн).

<sup>2</sup> Протягом декількох десятиліть внаслідок проблем демографічного і економічного характеру європейські уряди заохочували імміграцію з мусульманських країн, не переймаючись питанням, наскільки сумісні сучасні Європа і іслам. Пропагувалися ідеї толерантності і мультикультуралізму, висловлювалася думка, що інтеграція мусульманської діаспори в європейське громадянське суспільство сприятиме наближенню християнської і ісламської цивілізацій.

<sup>3</sup> У Бельгії в 2003 р. Parti de la Citoyennete et Prosperite (Партія громадянства і процвітання), яка сповідує радикальний іслам, набрала більше восьми тисяч голосів на виборах у Брюсселі. Показником політизації мусульман Європи стали масові демонстрації французьких мусульман у 2002 р. під час парламентських виборів, які значною мірою паралізували активність Національного фронту Лі Пена. Окремі ісламські діячі вже навіть почали виступати з вимогою автономії для європейських мусульман. Так, директор Мусульманського інституту К. Сиддики, що є одним із лідерів ісламських радикалів у Великій Британії, у своєму «Мусульманському маніфесті» висловив вимогу надання британським мусульманам статусу «автономного співтовариства».

Парламент, у складі якого вочевидь виникне ісламістська фракція або група депутатів. Крім того, з великою імовірністю можна передбачити, що за умови набуття Туреччиною членства в ЄС досягнути прийняття рішень із багатьох питань, які потребують одностайного голосування, стане майже неможливо. У цьому зв'язку безумовно буде цікаво проаналізувати з часом ставлення Європейського Союзу і його членів до наміру мусульманської Албанії<sup>1</sup> вступити до Союзу. Укладення з нею договору про асоціацію і стабілізацію, як і у випадку з Туреччиною, зовсім не гарантує їй членства в ЄС у майбутньому. Якщо Албанія зіткнеться з тією ж проблемою, що і Туреччина, це стане наочним доказом того, що саме належність до європейської (християнської) цивілізації, а не територіальне розміщення в Європі, є неодмінною умовою для набуття членства в ЄС.

Інші умови набуття членства, існування яких передбачали вищевказані статті установчих договорів, має право визначати Рада. Фактично вони могли виявитися неоднаковими для різних країн-кандидатів. Відсутність чітко прописаних умов набуття членства потенційно дозволяє навіть одній державі-члену загальмувати процес вступу будь-якої, навіть європейської, держави до складу Європейського Союзу. Справедливість такого висновку доводить той факт, що через позицію Президента Франції Ш. де Голля, який не бажав бачити членом Співтовариств Велику Британію, їй, а також Ірландії та Данії, які одночасно з нею подавали заявки на вступ, двічі (протягом 1961–1963 і 1966–1967 рр.) відмовляли у наданні членства. Лише після того, як Ш. де Голля на посту Президента змінив Ж. Помпідю, переговорний процес із цими країнами завершився їх вступом в організацію у 1973 р.

Особливої уваги заслуговує поняття «будь-яка європейська держава», оскільки воно породжує питання щодо відповідності критеріям «європейськості» тієї чи іншої країни. Ця проблема має не лише теоретичне, а й вагоме практичне значення, оскільки фактично пов'язана із визначенням гіпотетичних кінцевих територіальних меж Союзу, а також вирішенням питання, чи можуть вважатися європейськими, наприклад, Туреччина і Росія, які мають у своєму складі лише певну частку європейської території.

М. Фуше з цього приводу в своїй роботі «Європейська республіка: історичні і географічні контури» пише, що коли з'явилися перші прохання про приєднання до Союзу, Комісія в Брюсселі вимушена була

<sup>1</sup> В Албанії мусульмани становлять 70 % населення.



визначитися з його перспективою. Термін «Європа», який він характеризує як «топонім з хитливими значеннями границями», поєднує елементи географічного, історичного і культурного характеру, які разом сприяють створенню європейської ідентичності. Спільний досвід взаємодії європейців, близькість їх ідей та цінностей неможливо звести до простої формули і залишити предметом перегляду кожного наступного покоління. Відповідно, неможливо і недоцільно встановлювати зараз кордони Європейського Союзу, контури якого будуть створені з часом. Як наслідок, «Європа», про яку говорять сучасні європейські політики і інтелектуали, – це не якась «єдність», що завжди існувала, а скоріше «рух до єдності», що не так давно розпочався, і головною характеристикою якого є «паралельність траєкторій, яка не передбачає ідентичності форм, методів і результатів»<sup>1</sup>.

Аналіз обговорюваного питання слід розпочати з визнання того факту, що кордони Європи (передусім на сході) формально не визначені. Географи традиційно проводять східні кордони континенту по Уральському хребту, річці Урал, Головному Кавказькому хребту, Босфору і Дарданеллам. Виходячи з цієї логіки, не можна вважати європейськими державами, наприклад, Вірменію, Азербайджан і Грузію. Однак географічні кордони континенту не завжди збігаються з кордонами, які проводять або бажають провести політики. Аналіз позиції ЄС, Ради Європи і ОБСЄ з цього питання засвідчує, що в питанні визначення держави як європейської можуть бути суттєві допуски.

Європейський Союз зазвичай уникає чітко окреслювати можливі межі своїх кордонів. Разом з тим комплексне тлумачення його політики в питанні розширення і співробітництва з країнами-сусідами дозволяє дійти певних висновків. Так, коли у 2002–2003 рр. розроблялася програма «Ширша Європа – сусідство» країни Південного Кавказу

<sup>1</sup> Фуше, М. Европейская республика. Исторические и географические контуры. Эссе [Текст] / М. Фуше. – М. : Междунар. отношения 1999. – С. 25–38, 48, 112. Як відносно нове поняття оцінює «Європу» і Норман Девіс. Він, зокрема, відзначає, що географічні, культурні і політичні параметри європейського суспільства завжди залишалися спірними. На його думку, історія «Європи» розпочинається з опису існуючого до XIV ст. уявлення про «Європу» як про виключно «християнський, латинський світ». З часом поступово відбувається заміна поняття «християнський світ» на більш широке поняття «європейське співтовариство» і під час цього процесу набуває визнання географічне уявлення про «Європу» як територію від Атлантики до Уралу (Девіс, Н. История Европы [Текст] / Н. Дэвис. – М. : АСТ: Транзиткнига, 2005. С. 5–9).

(Вірменія, Азербайджан і Грузія) не було включено до неї<sup>1</sup>, що можна тлумачити як визнання вказаних країн такими, що перебувають поза межами поняття «європейська країна». У 2004 р. Комісія і Європейська рада, які зіткнулися з гострою критикою з боку вказаної трійки країн, США і окремих політиків усередині ЄС, переглянули своє рішення і включили вказані країни до Європейської політики сусідства<sup>2</sup>. Однак цей крок інститутів ЄС, які відповідають у Союзі за проведення зовнішньої політики, на думку Б. Коппітерса, не варто розглядати з географічних міркувань<sup>3</sup>. Тобто Європейський Союз, як і раніше, не розглядає вказані країни як європейські передусім з позиції їхнього географічного розташування. Крім того, стосовно вказаної трійки країн у ЄС існують суттєві сумніви щодо їх відповідності базовим цінностям Союзу. Існує думка, що виділення більш ніж одного мільярда євро країнам регіону протягом 1991–2000 рр., не враховуючи фінансової допомоги окремих держав – членів ЄС та інших міжнародних інституцій, не принесло очікуваних демократичних змін, оскільки реформаторський потенціал політичних еліт цих країн, передусім Грузії, значною мірою залежить від здатності зовнішніх сил, зокрема ЄС, підтримувати сили, що виступають за реформи, і забезпечити їх внутрішньополітичну легітимність<sup>4</sup>. Тобто фактично визнається, що перебудова організації державної влади відповідно до демократичних принципів та її функціонування на їх основі є не стільки прагненням самого суспільства вказаних країн, скільки результатом постійної й цілеспрямованої діяльності інших держав та міжнародних інституцій.

<sup>1</sup> Західні експерти констатують нездатність (наприклад, у посередницьких операціях ООН в Абхазії у ЄС немає єдиної політики і відповідно Німеччина, Франція і Велика Британія діють повністю самостійно) і навіть відсутність бажання в ЄС виробити чіткі критерії для можливої в майбутньому участі Грузії та інших країн Південного Кавказу в європейській інтеграції (див.: *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 215).

<sup>2</sup> Висновок Європейської ради про «Політику європейського сусідства – документ стратегії» від 12 травня 2004 р. (COM(2004) 373 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf)

<sup>3</sup> *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 222.

<sup>4</sup> Там само. – С. 223.

Відповідно до Статуту Ради Європи (ст. 4) її членом може бути будь-яка європейська держава, яка розглядається як така, що прагне відповідати принципам верховенства права, непорушності прав людини і активно співпрацює заради досягнення мети організації<sup>1</sup>. Таким чином, вимоги членства в ЄС і Ради Європи формально збігаються, проте якщо подивитися на склад членів обох організацій, то виникає відчуття, що вони все ж по-різному розуміють поняття «європейська держава», оскільки до складу Ради Європи, наприклад, входять Вірменія, Азербайджан, Грузія, Росія і Туреччина, стосовно прийняття яких до складу Європейського Союзу не йдеться або існують реальні перешкоди до набуття членства (Туреччина).

Ще більше проблем із визначенням територіальних меж Європи породжує практика надання членства в ОБСЄ, до складу якої входять такі вочевидь не європейські держави, як Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Канада, Киргизстан, Сполучені Штати Америки, Таджикистан, Туреччина, Туркменія та Узбекистан<sup>2</sup>.

Існуючу розбіжність у поглядах між Європейським Союзом, з одного боку, і Радою Європи і ОБСЄ – з другого, західні аналітики пояснюють таким. Прагнення Ради Європи і ОБСЄ (які значно більшою мірою враховують інтереси США на Кавказі) інтегрувати Вірменію, Азербайджан і Грузію в єдиний європейський і євроатлантичний простір відповідно до найвищих правових і політичних стандартів було первісно значно менш відповідальним, таким, що не враховує реального стану речей, аніж позиція Європейського Союзу, який, дотримуючись принципу політичного реалізму, виступає за запровадження різних рівнів європейської інтеграції<sup>3</sup>. Таким чином, з трьох вказаних міждержавних організацій найбільш «європейською» організацією за своїм складом слід визнати Європейський Союз.

---

<sup>1</sup> Метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між членами заради захисту і здійснення ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, сприяння їх економічному і соціальному прогресу (ст. 3 Статуту Ради Європи).

<sup>2</sup> Присутність у складі ОБСЄ значної кількості азійських держав можна пояснити тим, що раніше більшість з них входила до складу СРСР як держави – засновниці організації. Відповідно після розпаду Союзу було позитивно вирішене питання щодо їх вже персонального членства в організації.

<sup>3</sup> *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 224.*

Більш жорсткий підхід ЄС до питання надання членства в організації можна скоріше пояснити тим, що Союз хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально належить до Європи в її географічному розумінні, а лише державу, що належить до європейської цивілізації, а отже, дотримується в повному обсязі базових цінностей об'єднання. Разом з тим слід зазначити, що в державах – членах ЄС існують прибічники концепції розгляду Союзу як універсальної організації, яка є носієм і охоронцем європейських цінностей, але межі розширення якої можуть і повинні мати тактичний характер.

Підписання на початку 90-х рр. низки Європейських угод з постсоціалістичними країнами поставило перед Європейським Союзом завдання стосовно приведення установчих договорів у частині правової регламентації набуття членства в ЄС у відповідність до нових якісних характеристик, властивих інтеграційному об'єднанню, а також до специфіки країн, які претендували на отримання членства в ньому. Саме в цьому, а не у необхідності здійснити кодифікацію установчих договорів полягає виключення вищевказаних статей із змісту установчих договорів і поява у Маастрихтському договорі ст. О (ст. 49 в Амстердамській редакції договору)<sup>1</sup>. Головними новелами цієї статті стало залучення до процесу прийняття рішення про прийом у члени ЄС Європейського Парламенту, який приймає висновок абсолютною більшістю голосів, а також посилання на принципи свободи, демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод, верховенства права (п. 1 ст. 6 ДЄС), що є спільними для всіх держав-членів і повага до яких є обов'язковою умовою набуття членства. Фундаментальний характер принципів, важливість їх неухильного дотримання підкреслюється їх визначенням як неодмінної умови набуття членства в ЄС. При цьому слід наголосити, що обов'язкового характеру ці вимоги набули не лише для постсоціалістичних країн – Європейський Союз очікує їх виконання від будь-якої країни-кандидата. Так, намагання Іспанії розпочати переговори про приєднання до Європейського економічного співтовариства свого часу зустріли протидію Франції через відсутність в Іспанії

---

<sup>1</sup> Договір о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 550.

демократичного громадянського суспільства і порушення прав і свобод людини<sup>1</sup>.

Отже, обов'язок дотримуватися вказаних принципів покладається не лише на країни-кандидати, але й на держави – члени ЄС, що має наочню довести справедливий і фундаментальний характер вимоги. Так, Договір про Європейський Союз (ст. 7)<sup>2</sup> вперше з моменту започаткування інтеграції передбачив можливість застосування санкцій стосовно держави-члена, яка неодноразово допускала порушення саме вказаних принципів. На відміну від міжнародних організацій в Європейському Союзі, оскільки він є об'єднанням наднаціонального характеру, санкції мають доволі жорсткий характер, а саме – тимчасове призупинення прав за Договором, включаючи право брати участь у голосуванні представника відповідної країни в Раді. При цьому юридичні обов'язки, що передбачені Договором для держав-членів, продовжують діяти і бути обов'язковими для виконання такою державою в повному обсязі. Розгляд питання ініціюється однією третиною держав-членів або Комісією. Показово, що рішення приймається Радою кваліфікованою більшістю голосів без урахування голосу представника уряду країни, питання якої розглядається. Такі санкції покликані засвідчити, наскільки важливими є для Європейського Союзу принципи, які дозволяють ідентифікувати його цивілізаційну самобутність.

Європейський Союз продемонстрував готовність реалізовувати на практиці такі санкції щодо держави-члена в 2000 р. у зв'язку із перемогою на парламентських виборах Австрійської партії Свободи і створенням за її участю правлячої коаліції<sup>3</sup>. Дипломатична блокада Австрії з боку ЄС і держав-членів стосувалася не лише двосторонніх відносин, але й обрання австрійських кандидатів на посади в інститутах і органах Союзу. При цьому всі звинувачення щодо втручання у внутрішні спра-

<sup>1</sup> Зимарин, К. А. Стратегия интеграции испанского предприятия в западноевропейскую экономику [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Кирилл Александрович Зимарин. – М., 1997. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 528–529. Аналогічна стаття (ст. 7) розміщена і у Договорі про Європейський Союз в його Лісабонській редакції (див.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 175).

<sup>3</sup> Австрійська партія Свободи отримала сумнозвісну відомість завдяки своєму лідеру Йоргу Хайдеру, відомого своїми антисемітськими висловлюваннями і відданістю традиціям «Третього рейху». У результаті її перемоги на виборах до парламенту і формування коаліційного уряду країни ЄС застосували режим дипломатичних санкцій.

ви суверенної держави лідери ЄС відкинули з тієї підстави, що в питаннях дотримання прав людини непорушні принципи невтручання у внутрішні справи інших країн повинні відійти на другий план. Щоправда, стосовно оцінки дієвості застосованих санкцій, які мали довести всьому світу і самим європейцям, що ЄС є спільнотою єдиних цінностей, які вона здатна ефективно захистити, аналітики розійшлися. Якщо одні експерти оцінили ситуацію з їх застосуванням і зняттям санкцій як поразку Європейського Союзу<sup>1</sup>, то інші вважали, що механізми внутрішньоєвропейської взаємодії довели свою дієздатність у випадку врегулювання достатньо гострого конфлікту<sup>2</sup>.

Вказівка на повагу до принципів як умови набуття членства пов'язана передусім з тим, що починаючи з першого і по четверте розширення включно до складу Європейського Союзу вступали країни, які безумовно відрізнялися від шести держав – членів ЄЕС за рівнем соціально-економічного розвитку, проте спиралися в цілому на сталі демократичні традиції та інститути, верховенство права, повагу до прав людини, ринкову економіку. Відповідно їх політичні, економічні, соціальні і правові системи хоча безумовно дещо відрізнялися, проте були засновані на подібних принципах організації і функціонування. Запровадження в 1993 р. спеціальних вимог – Копенгагенських критеріїв, що пред'являються до країн-кандидатів, було зумовлене об'єктивною потребою, оскільки вперше передбачалося прийняти до складу Союзу держави, політичні, правові і соціально-економічні системи яких тривалий час функціонували в умовах принципово іншої системи координат.

До кінця 80-х рр. на Заході існувала переконаність, що поділ Європи на Захід і Схід має лише політичний характер. Відповідно, якщо демонтувати такі фундаментальні опори «реального соціалізму», як повновладдя комуністичної партії, засилля органів безпеки, державну власність тощо, то країни Центральної і Східної Європи автоматично «повернуться» в лоно Європи. Однак вже перші роки функціонування цих країн після демократичних революцій показали, що ментальний бар'єр між народами Західної та Східної Європи має більш глибинний

<sup>1</sup> Санкції були скасовані на підставі попереднього висновку спеціальної комісії ЄС (група «трьох мудреців»), яка охарактеризувала санкції як «контрпродуктивні», оскільки вони не зменшили, а призвели до загрози зростання в Австрії націоналістичних настроїв (див.: Беленькая, М. ЕС отменил санкции против Австрии [Електронний ресурс] / М. Беленькая, А. Здитовецкий // Независимая. 14.09.2000. – Режим доступу: [http://www.ng.ru/world/2000-09-14/6\\_es.html](http://www.ng.ru/world/2000-09-14/6_es.html).

<sup>2</sup> Степанов, А. Спор закончен. Забудьте? [Електронний ресурс] / А. Степанов // Европа. Журнал Европейского Союза. – 2000. октябрь. – Режим доступу: [http://www.delrus.ec.europa.eu/em/2000-2001/user.php-func=mag\\_art&art\\_id=108&iss\\_id=9.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/em/2000-2001/user.php-func=mag_art&art_id=108&iss_id=9.htm).

характер, а тому їх входження до Європейського Союзу може нагадувати за наслідками свого роду «вторгнення варварів» у Римську імперію. Тому без запровадження своєрідного «карантину», під час якого ці країни мають максимально адаптуватися до вимог і стандартів політичного, економічного і соціального життя ЄС, їх вступ до Європейського Союзу неможливий.

Дискусії, які розгорілися на початку XXI ст. стосовно прийняття в ЄС Туреччини і визнання країн Південного Кавказу як таких, що відповідають поняттю «європейська держава», збіглися в часі із розробкою проекту Конституції для Європи, а згодом і Лісабонських угод. У Європейського Союзу виник привід у черговий раз здійснити спробу удосконалити нормативне визначення умов вступу до об'єднання. У результаті спочатку в Конституції для Європи змінюється викладення норми, що регулює умови вступу: «Союз відкритий для всіх європейських держав, які поважають його цінності і беруть на себе зобов'язання спільно проводити їх у життя» (п. 2 ст. I-1). Тобто Конституція передбачала замінити вимогу щодо відповідності «принципам» на відповідність «цінностям», до яких було віднесено: повагу до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права меншин. Крім того, опосередковано фактично було вказано на ще ряд обов'язкових цінностей (плюралізм, відсутність дискримінації, терпимість, справедливість, солідарність і рівність чоловіків і жінок), які характеризують суспільство держав-членів, для яких вказані цінності є спільними (ст. I-2)<sup>1</sup>. Такі характеристики фактично доповнюють перелік цінностей Союзу, а значить їх дотримання слід також вважати обов'язковою умовою набуття членства в ЄС.

Цінності Союзу – це нова правова категорія в змісті установчих договорів ЄС. Як зазначає А. О. Четвериков, категорія «цінності» покликана відобразити моральні (етичні) начала сучасної європейської цивілізації, що існує в рамках Європейського Союзу. Використання цього терміна покликане підкреслити, що європейське інтеграційне об'єднання і створюване на його основі право мають відповідати моралі<sup>2</sup>. Слід зазначити, що зміст вказаних статей слід тлумачити в нерозривній єдності з положенням Преамбули Конституції, де сказано,

<sup>1</sup> Конституція Європейського Союзу: Договір, установлюючий Конституцію для Європи (с комментарием) [Текст] / отв. ред. С. Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четвериков. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 99.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 70–71.

що держави-члени створюють Союз, отримуючи натхнення від культурної, релігійної і гуманістичної спадщини Європи, на основі якої саме і сформувалися універсальні цінності<sup>1</sup>. З аналізу вказаних положень випливає, що фактично йдеться про формулювання такої вимоги членства в ЄС, як відповідність критеріям європейської цивілізації<sup>2</sup>, неповторна специфіка якої саме і розкривається за допомогою вказаних цінностей. Власне, Європейський Союз, вважає Т. Тодоров, і ми цілком поділяємо цю думку, виник для того, аби захистити європейську ідентичність<sup>3</sup>. На його думку, європейські цінності є «специфічними» не в сенсі «...кордонів їх реального або – що більш суттєво – потенційного застосування (яке – і це також невід’ємна риса європейської ідентичності – бачиться універсальним, загальнолюдським; характерною рисою європейських цінностей є те, що вони «мають сенс», лише якщо є всезагальними, і вважатимуться непереконаливими, якщо їх неможливо застосувати до всього людства<sup>4</sup>), а в їхньому походженні. Ці цінності є «специфічно європейськими, тому що вони виникли, були

<sup>1</sup> Конституція Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / отв. ред. С. Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четверников. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 93. Вказані положення були згодом перенесено і до Договору про Європейський Союз (Лісабонські угоди) (Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 166, 170–171).

<sup>2</sup> Більш детально про особливості формування і специфіку європейської цивілізації див. : Eisenstadt, S. Revolution and the Transformation of Societies. A Comparative Study of Civilizations [Текст] / S. Eisenstadt. – N. Y., 1978. – P. 139–145, 173–175; Бауман, З. Европейский путь к мировому порядку [Текст] / З. Бауман // Свободная мысль – XXI : теорет. и полит. журн. – 2004. – № 9. – С. 37.

<sup>3</sup> У Лісабонській редакції ДЄС (ст. 3) сказано, що Союз поважає багатство своєї культурної і мовної багатоманітності і піклується про збереження і розвиток європейської культурної спадщини (див.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 171).

<sup>4</sup> На це опосередковано вказано у п. 5 ст. 3 ДЄС (Лісабонська редакція) : у своїх відносинах з рештою світу Союз стверджує і просуває свої цінності (Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 172). Разом з тим слід визнати, що досягнути стану, коли європейські цінності охопили б усі країни світу, майже неможливо. В 1997 р. 57,3 % населення Землі жило при демократичних урядах; 22,6 % населення всіх країн припадала на старі демократичні держави і 34,7 % – на «нові демократії», зокрема 5,6 % – на країни з демократією високого рівня, 1,1 % – на «в цілому демократичні країни», 28 % – на найменш демократичні країни і 0,04 % – на мікродержави з демократичними режимами (країни з кількістю громадян менше 500 тис. чоловік). Населення недемократичного Китаю становить 21,2 % всього населення світу. Ще 21,4 % населення світу припадає на решту недемократичних країн (див.: Даль, Р. Смещающиеся границы демократических правлений [Електронний ресурс] / Р. Даль. – Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/dal/sm\\_gran.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/sm_gran.php)).



сформульовані й удосконалені в тій частині планети, яку називають “власне Європою”, і процеси їх формулювання й удосконалення невід’ємні від руху європейської історії: саме в них Європа поступово набула своїх рис і свого обличчя»<sup>1</sup>. Хоча вважається, що експансія демократії набула глобального характеру, проте насправді вона відбулася переважно в країнах, які характеризуються відносно високим ступенем культурної гомогенності, або там, де культурні відмінності існують у такій формі, яка не породжує зайвого конфлікту<sup>2</sup>. При цьому захист європейської ідентичності має здійснюватися як від «недостатньо європейських» країн Європи (саме звідси неодноразово висловлювані протягом ХХ ст. ідеї про необхідність «європеїзації Німеччини»), так і від будь-яких інших народів, що не поділяють, а тим більше – ворожо ставляться до цієї системи цінностей.

Роль цінностей у процесі самоідентифікації Європи ще більше зростає у зв’язку із набуттям чинності Лісабонськими угодами, в яких відсутній такий критерій для отримання членства в ЄС, як вказівка на європейський характер держави (географічний критерій). Це ще один доказ того, що політика розширення Європейського Союзу має на меті увібрати всі країни, що належать до європейської цивілізації, і поставити заслін перед країнами, які не відповідають цивілізаційному критерію.

Положення ст. 49 Амстердамського договору були конкретизовані у Копенгагенських критеріях<sup>3</sup>, які адресуються країнам-кандидатам і містять вимоги з приводу їх вступу до Європейського Союзу. Критерії вимагають, аби країна-кандидат забезпечила: стабільність інститутів, що гарантують демократію, права людини, верховенство закону й захист меншин; функціонування ринкової економіки, а також здатність справлятися з тиском конкуренції та ринковими силами в рамках Союзу; прийняття загальних правил, стандартів та політики, що ста-

<sup>1</sup> Todorov, T. Le nouveau desordre mondial: Reflexions d’un Europeen [Text] / T. Todorov. – Paris, Robert Laffont, 2003. – p. 87 ff. У свою чергу, З. Бауман підкреслює, що зв’язок між цінностями і ідентичністю Європи є більш тісним, ніж в інших регіонах світу: ідентичність визначається цінностями європейців більше, ніж будь-якими іншими характеристиками (Бауман, З. Европейский путь к мировому порядку [Текст] / З. Бауман // Свободная мысль – XXI : теорет. и полит. журн. – 2004. – № 9. – С. 37).

<sup>2</sup> Даль, Р. Смещающиеся границы демократических правлений [Електронний ресурс] / Р. Даль. – Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/dal/sm\\_gran.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/sm_gran.php).

<sup>3</sup> Копенгагенські критерії прийняті у червні 1993 р. на засіданні Європейської ради в Копенгагені і підтверджені у грудні 1995 р. на засіданні Європейської ради в Мадриді.

новлять основу законодавства ЄС, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу; існування юридичних і адміністративних структур, що сприяють прийняттю і впровадженню європейського права. Відповідати вказаним критеріям країна-кандидат повинна не на момент подачі заявки, а на момент вступу до ЄС. Це суттєве уточнення, оскільки для постсоціалістичних країн з моменту подачі заявки і до моменту вступу проходить зазвичай від 7 до 14 років. Базовим традиційно визнається політичний критерій, що передбачає стабільність і ефективне функціонування демократичних інститутів. Виконання цієї групи вимог навіть за умови недостатньо задовільного виконання інших критеріїв може стати пропуском до набуття статусу «кандидата в члени ЄС» і початку переговорів про членство.

Слід визнати, що процес визнання відповідності певної країни-кандидата Копенгагенським критеріям (як умови набуття членства в ЄС) значною мірою має суб'єктивний і політизований характер, під час якого держави-члени і Союз у цілому можуть керуватися не тільки і не стільки реальними здобутками країни-кандидата в процесі реформування суспільного життя, скільки політичною доцільністю або своїми егоїстичними національними інтересами.

Процедура подачі і розгляду заявки на вступ до ЄС регламентована. Заявка, що містить офіційне звернення країни-кандидата про прийняття в члени ЄС, подається главою уряду на ім'я голови Ради (міністра закордонних справ країни, що на той момент головує у ЄС). Після цього питання вноситься на розгляд Ради із загальних справ і зовнішніх зносин<sup>1</sup>, яка розглядає її, після чого пропонує Європейській комісії і Європейському Парламенту висловити власну позицію. Європейська комісія, думка якої є визначальною, протягом року готує свою позицію, консультуючись з урядами держав-членів. Формально усі держави – члени ЄС є рівними, проте, як засвідчує практика, вирішального значення набувають консультації з Францією і Німеччиною. Хоча прийнято вважати, що у сфері зовнішніх зносин повноваження Європейського Парламенту незначні, оскільки він виконує лише дорадчу функцію, при розгляді саме цього питання він може заблокувати питання, якщо висловить незгоду з поданою заявкою.

<sup>1</sup> Проміжок часу між подачею заявки і її розглядом Радою не регламентований і може тривати від одного до вісімнадцяти місяців. Сьогодні діє практика, згідно з якою «первинний» розгляд заявки відбувається протягом одного головування у Раді, тобто шести місяців.

Ключову роль у процесі набуття членства безумно відіграють держави-члени, які, користуючись правом вето, можуть заблокувати подальший рух на будь-якому етапі процедури, а також Європейська комісія, яка не лише надає Раді свій висновок і рекомендації стосовно доцільності розпочати переговори щодо вступу з конкретною країною-кандидатом, але бере безпосередню і активну участь у проведенні переговорів та консультацій з державами-членами під час формування їхньої позиції.

На основі позицій Комісії і Європейського Парламенту Рада повторно розглядає заявку і приймає рішення, яке виноситься головою в ЄС країною на розгляд найближчого саміту Європейської ради і включається до висновку, який приймається на ньому. Таким чином, строк розгляду заявки може коливатися від півтора до трьох років.

Хоча умовою прийняття заявки до розгляду є відповідність країни-кандидата Копенгагенським критеріям, Європейський Союз інколи може більшою мірою зважувати на політичну кон'юнктуру. Колишній голова Європейської комісії Романо Проді, коментуючи розширення ЄС 2004 р. в інтерв'ю «Нойс цюрхер цайтунг», зазначив, що перед ним стояло завдання за десять років розширити Союз на п'ять держав, а він за чотири роки прийняв десять. виправдовуючи факт такого «перевиконання», він визнав, що до цього кроку Європейський Союз примусила історія: рішення іноді мають прийматися тоді, коли для цього виникли можливості<sup>1</sup>.

Слід визнати, що до початку інтеграції країн ЦСЄ розширення ЄС обумовлювалося певним сполученням економічних, політичних та інших факторів. Однак завжди превалювали перші. Принципово інша ситуація склалася у зв'язку із вступом до Союзу постсоціалістичних країн, оскільки серед детермінуючих факторів вочевидь переважали політичні, економічно розраховувати на вигреш від цього розширення ЄС принаймні в найближчій перспективі могли лише країни-кандидати.

Превалювання політичної доцільності над необхідністю дотримуватися процедурних правил прийому в члени об'єднання особливо чітко можна простежити на прикладі країн Балтії у порівнянні з Польщею і Угорщиною. У 1989 р. Польща першою з постсоціалістичних країн укладає з Європейським економічним співтовариством Угоду про торгівлю і торговельні відносини, а у грудні 1991 р. разом із Угорщи-

---

<sup>1</sup> Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Електронний ресурс] // Вся Европа.ru : Интернет-журнал. – Вып. 11 (27). – 2008. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>.

ною підписує з Європейським економічним співтовариством Європейські угоди (Угоди про асоціацію). Перші кроки по інтеграції в об'єднану Європу країни Балтії здійснюють у 1992 р., коли на них було поширено дію економічної програми PHARE<sup>1</sup>, а також разом із Польщею, Угорщиною і Словаччиною їх було залучено до співпраці із Західно-європейським союзом у рамках Форуму консультацій. При цьому Литва, Латвія і Естонія були віднесені не до групи колишніх держав СРСР, а до групи країн ЦСЄ. Вже у червні 1993 р. на саміті у Копенгагені ЄС приймає рішення про принципову можливість прийому поряд із Польщею, Чехією, Угорщиною, Словаччиною, Болгарією і Румунією і країн Балтії. Таким чином, можна констатувати, що Литва, Латвія і Естонія за два роки пройшли той шлях, на який країнам Східної та Центральної Європи знадобилося близько п'яти років. У липні 1994 р. підписуються угоди між країнами Балтії і ЄС про вільну торгівлю, а ще через рік (12 червня 1995 р.) з ними було підписано європейські угоди. Слід зазначити, що прискорені темпи інтеграції Литви, Латвії і Естонії у вказаний період були обумовлені не реальними досягненнями цих країн на шляху впровадження вимог, що адресовані країнам-кандидатам, а загостренням конфлікту між ними і Росією.

Згідно з даними, наведеними колишнім послом Польщі у Франції Лукашевські, під час першого розширення (вступ до ЄС Великої Британії, Ірландії та Данії) населення Союзу зросло на 33 %, а валовий продукт на 32 %; у друге розширення (членство в ЄС Греції) ці цифри становили 3,7 % і 2,8 % відповідно; третє розширення (вступ Іспанії та Португалії) збільшило кількість населення на 17,7 %, а валовий продукт – на 11,6 %; внаслідок четвертого розширення (прийняття Австрії, Швеції та Фінляндії) ці показники становили 6,2 % і 6,3 %; під час прийняття Польщі, Угорщини, Швеції і Словаччини населення

---

<sup>1</sup> Програма FAPE (PHARE – Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy) – це програма допомоги реструктуризації економіки Польщі і Угорщини, що в подальшому була поширена на інші країни ЦСЄ. У 1992 р. програма була інтегрована в структуру Європейських угод і перетворена на основний фінансовий інструмент підготовки країн ЦСЄ до вступу в ЄС. Її основною метою є допомога в адаптації національних законодавств країн-кандидатів до законодавства ЄС і фінансування інвестиційних проектів (до 70 % бюджету програми) на територіях країн-кандидатів. Одночасно Співтовариство вдалося до лібералізації імпорту, спочатку з Угорщини і Польщі, а згодом з Болгарії, Чехії, Словаччини і Румунії, довівши його до рівня пільгового режиму в рамках загальної системи преференцій.

Союзу зросло на 17,4 %, а валовий продукт лише на 5,9 %<sup>1</sup>. Цифри переконливо доводять, що перші чотири етапи розширення передбачали надання членства країнам, які хоча і відставали за показниками соціально-економічного розвитку держав – членів ЄС, проте це відставання не було таким вражаючим, як у випадку з останніми розширеннями за рахунок країн Центральної і Східної Європи. Відповідно прийняття країн-кандидатів, які суттєво відстають від середніх по ЄС показників економічного і соціального розвитку лягає важким тягарем на бюджет Європейського Союзу<sup>2</sup>. Так, останнє розширення ЄС коштувало Союзу 40 мільярдів фунтів стерлінгів лише протягом 2002–2006 рр. Хоча це становить усього 1 % від річного сукупного ВВП держав – членів ЄС, але для бюджету самого Союзу це майже 10 % бюджету 2002–2006 рр. Така ціна розширення змушує національні уряди держав – членів ЄС і передусім держав-донорів дуже обережно ставитися до ідеї подальшого розширення. Інколи навіть висловлюються думки про те, що подальше розширення інтеграційного процесу є нераціональним вкладенням коштів і у середньостроковій перспективі може призвести до скорочення державного бюджету. Такі побоювання слід вважати небезпідставними. Так, Голова Європейської комісії Ж.-М. Баррозу під час вступу на посаду зазначив, що Європейському Союзу потрібно більше коштів, адже аби залишитися конкурентоспроможним ринком і провідним гравцем на світовій арені, будівництво «Європи 25-ти» з населенням у 450 млн чоловік неможливо здійснювати за рахунок тих коштів, що виділялися на будівництво «Європи 15-ти»<sup>3</sup>. Однак збільшити бюджет ЄС можна лише шляхом розширення податкової бази Європейського Союзу і відповідного її звуження для держав-членів. Однак, як вже зазначалося, право збирати податки є одним із небагатьох суверенних прав держави, реалізація яких у цілому залишається прерогативою національних урядів, завдяки чому

<sup>1</sup> Rozwastwienie Unii Europejskiej a Polska [Text] // Polska w Europie. – 1999. Listopad. – S. 27.

<sup>2</sup> З цього приводу колишній прем'єр-міністр Франції Е. Балладюр зазначав, що ЄС проводить «збиткову» політику розширення: вона призведе до того, що Союз буде паралізований власним зростанням при відсутності якісного покращення життя його народів. Тому необхідно призупинити процес прийняття нових кандидатів і зайнятися гострими проблемами держав-членів (див.: Иванова, М. Два видення Европы [Текст] / М. Иванова // Свободная мысль. – 2006. – № 9. – С. 207).

<sup>3</sup> Аблов, М. С. Реформирование стран Центральной и Восточной Европы в условиях расширения Евросоюза [Текст] / М. С. Аблов // Журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2005. – № 2.

можна стверджувати, що саме вони, а не наднаціональні інститути ЄС є суверенною владою. Отже, слід визнати, що подальше розширення Євросоюзу за рахунок країн, які істотно поступаються середньостатистичним показникам соціально-економічного розвитку в ЄС, закономірно породжує необхідність збільшення розміру бюджету Союзу, що у свою чергу передбачає самообмеження національних урядів у питанні реалізації суверенних прав збору податків. З позиції збереження державного суверенітету ці кроки надзвичайно важко виправдати, а тому можна передбачити, що процес розширення ЄС фактично дійшов своєї критичної межі.

Слід зазначити, що хоча первісно Європейський Союз поділив потенційних країн-кандидатів на ті, що входять до «першої» (Угорщина, Польща, Чехія, Словенія, Естонія та Кіпр) і «другої» черги (Латвія, Литва, Словаччина, Румунія і Болгарія), що засвідчувало існуючу суттєву відмінність між ними в питанні рівня економічного розвитку, прийняття їх до складу ЄС відбулося синхронізовано в 2004 р.

На обумовленість процедури прийняття в члени ЄС політичними факторами вказує Хезер Гребб, який зазначає, що процес європеїзації країн, які перебувають на периферії ЄС, має потужний ефект переважно завдяки використанню інститутами Союзу принципу кондиціональності, під яким він розуміє сукупність засобів перетворення правлячих структур, економіки і громадянського суспільства країн-кандидатів відповідно до стандартів Союзу, що вмонтовані в процедуру прийняття до ЄС<sup>1</sup>. Головний зміст моделі кондиціональності полягає у досягненні такого співвідношення витрат і вигоди, у результаті якого внутрішні зміни стають відповіддю країн-кандидатів на матеріальні і соціальні блага, запропоновані ЄС<sup>2</sup>.

Підключення країн Центральної і Східної Європи до процесу інтеграції мало очевидний для всіх політичний підтекст. Ці країни утворюють центральноевропейський регіон, який традиційно розглядався як історико-географічне поняття, але з кінця 80-х рр. XX ст. почав

<sup>1</sup> Grabbe, H. *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* [Text] / H. Grabbe // Featherstone K., Radaelli C. (eds). *The Politics of Europeanisation*. – Oxford, Oxford University Press, 2003. – P. 309–310.

<sup>2</sup> Йдеться про фінансову і технічну допомогу, доступ до ринку ЄС, інституційні зв'язки і пропозицію розпочати переговори про вступ (див.: *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 33).

набувати вагомого геополітичного виміру<sup>1</sup>. Сьогодні регіон ЦСЕ об'єднує дев'ятнадцять країн від Адріатики до Балтики. Державам, що його утворюють, властиві риси нової регіональної ідентичності:

– в економіці – проведення економічних реформ з метою здійснення переходу до моделі соціально спрямованої ринкової економіки, переорієнтація зовнішньоекономічних зв'язків зі Сходу на країни ЄС;

– у політиці – розбудова демократичної, правової державності, становлення громадянського суспільства, суттєве оновлення всіх компонентів правової системи, боротьба з корупцією, забезпечення політичної стабільності;

– в ідеологічній сфері – остаточна відмова від марксистсько-ленінської ідеології і перехід до ліберально-демократичної системи цінностей, утвердження ідеологічного плюралізму;

– у культурній сфері – утвердження національної ідентичності через повернення до національних культурних традицій з одночасним сприйняттям культурно-ціннісних надбань цивілізації Заходу;

– у зовнішній політиці – обрання принципового курсу на входження до складу західних політичних і економічних структур (ЄС, Рада Європи, НАТО, СОТ), демонстративна і послідовна підтримка позицій зазначених структур щодо своїх сусідів на Сході (Україна, Білорусь, Молдова, Росія).

В умовах формування нової регіональної ідентичності країн ЦСЕ почалися певні міжнародні зміни:

– виникла можливість якщо не подолання розколу Європи на міжцивілізаційній основі й переходу до ідеї розбудови загальноєвропейського дому<sup>2</sup>, то принаймні перенесення межі цього розколу якомога далі на Схід;

<sup>1</sup> Л. Гайдукевич зазначає, що протягом ХХ ст. країни ЦСЕ двічі зазнавали кардинальної трансформації. Вперше після Другої світової війни за результатами розподілу сфер впливу між державами-переможницями ці країни потрапили у сферу впливу СРСР і утворили з ним єдиний геополітичний регіон, внаслідок чого почалося, проте так і не завершилося, становлення нової регіональної ідентичності – східноєвропейської регіональної ідентичності у формі соціалістичної співдружності в рамках Ради економічної взаємодопомоги і Варшавського договору. Вдруге вони зазнали кардинальної трансформації наприкінці 80-х – на початку 90-х рр., яка супроводжувалася розпадом ЧСРСР і СФРЮ та об'єднанням Німеччини (див.: Гайдукевич, Л. Страны ЦВЕ на пути в Евро-союз и проблемы регионального сотрудничества [Текст] / Л. Гайдукевич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 1).

<sup>2</sup> Ідею розбудови загальноєвропейського дому висловлював ще Ш. де Голль, який вказував на Урал як його східні кордони.

– перед ЄС постало завдання досягти максимально допустимого в цих умовах обмеження сфери впливу Росії на країни Балтії, Східної Європи і Балкан, які вона традиційно розглядала як сферу своїх стратегічних інтересів;

– через членство країн ЦСЄ в Європейському Союзі і необхідність узгоджувати внутрішню і зовнішню політику з позицією ЄС у цілому і з позицією провідних держав-донорів (Німеччина, Франція) було послаблено роль США у цьому регіоні;

– шляхом прийняття країн ЦСЄ збільшено територію, населення і внутрішній ринок Союзу, чим зміцнено його позиції в СОТ, МВФ, СБ і НАТО.

Враховуючи зазначене, слід погодитися з думкою І. Д. Іванова, який вважає, що політична значущість питання включення країн ЦСЄ до складу ЄС далеко перевищує кошти, які Союз вклав у цей процес<sup>1</sup>.

Стан будь-якої країни-кандидата, зазначає Хезер Гребб, характеризується двома факторами: по-перше, асиметричним характером відносин між нею і Європейським Союзом і по-друге, її невпевненістю в кінцевому результаті, що в цілому пояснює існування неоднакових результатів від «адаптаційного тиску» ЄС в кожному окремому випадку і нерівномірне проходження стадій процесу набуття членства.

До стадій, через які мали пройти усі країни ЦСЄ в процесі їхнього прийняття до Європейського Союзу, відносять: отримання привілейованого доступу до торгівлі з ЄС; підписання і реалізацію угод про асоціацію; початок переговорів про вступ; вирішення питань з адаптації законодавства; підписання договору про вступ; ратифікацію договору парламентами держав-членів і Європейським Парламентом; нарешті – вступ до ЄС. Перехід від однієї стадії до іншої залежить від глибини і швидкості перетворень у суспільному житті.

Найбільш дієвим стимулом для країн-кандидатів у питанні здійснення реформ є пропозиція ЄС щодо вступу в організацію. Зазвичай керівництво Союзу не поспішає з цим кроком, пропонуючи національним урядам інші форми партнерства з ЄС, наприклад, підключення країни-кандидата до спільної політики ЄС у певній галузі (передусім єдиний ринок, співпраця у сфері юстиції і внутрішніх справ, енергетика тощо) без формального інституціонального вступу до структур

<sup>1</sup> Іванов, И. Д. Расширение Евросоюза: сценарий, проблемы, последствия [Текст] / И. Д. Иванов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 1998. – № 9. – С. 25.



ЄС. Це дає Європейському Союзу формальні підстави вимагати інституційних, політичних і економічних змін. Разом з тим слід погодитися з думкою, що здатність ЄС мобілізувати внутрішні суб'єкти на виконання підписаних між ЄС і національним урядом угод є обмеженою, оскільки позиція останніх залежить від бажання, ресурсів і інтересів різного роду груп впливу, від суб'єктивної оцінки запропонованих Союзом благ, а також від існування згуртованих проєвропейськи налаштованих груп<sup>1</sup>, здатних мобілізувати владу і суспільство<sup>2</sup>. Європейський Союз зазвичай досягає більшого успіху шляхом «адаптивного тиску» в тих країнах, де існує значна сумісність національної практики регулювання суспільного життя і правових стандартів, прийнятих у ЄС. У випадку якщо відмінність у підходах є значною, принцип кондиціональності не дає помітних результатів<sup>3</sup>.

Угода про асоціацію – це перевірена практикою форма взаємовідносин ЄС з іншими країнами, що передбачена ст. 217 ДФЄС<sup>4</sup>. Така угода може бути віднесена до нормативно-правового договору, точніше до такого його різновиду, як міжнародно-правовий договір<sup>5</sup>. В Україні серед політичної еліти і частково серед науковців панує думка, що підписання такої угоди є не лише чітким сигналом Європейського Союзу про його готовність прийняти державу, з якою угоду підписано, але й надає їй певні права щодо участі в діяльності наднаціонального

<sup>1</sup> В іншому разі, коли у владних структурах і в суспільстві в цілому панують настрої щодо абсолютизації державного суверенітету або більш тісних відносин з Росією, ефект від здійснюваної ЄС політики кондиціональності буде нульовим або взагалі негативним.

<sup>2</sup> *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – С. 35.*

<sup>3</sup> *Risse, T. Europeanization and Domestic Change [Text] / T.Risse, M. G. Cowies, J. Caporaso // Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. – Ithaca NY, Cornell University Press, 2001. – P. 1–20.*

<sup>4</sup> Ця стаття (колишня ст. 238 Римського договору про заснування ЄЕС) передбачає, що Рада може укладати з однією чи більше державами або міжнародними організаціями угоди про створення асоціацій, що передбачають взаємні права та обов'язки, спільні дії та особливі процедури (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору с коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 326).

<sup>5</sup> *Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 189; Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – С. 556, 562–563.*

об'єднання<sup>1</sup>. Однак такий висновок помилковий. І. А. Березовська цілком слушно зазначає, що в Європейському Союзі, як і в Європейській асоціації вільної торгівлі, асоціація як організаційно-правова форма взаємовідносин із третіми країнами має свою специфіку і реалізується особливим чином. Установчі документи вказаних організацій не передбачають інституту «асоційованого членства», натомість вони передбачають можливість укладення угод про асоціацію. Таким чином, ідеться про асоційоване партнерство, яке полягає в запровадженні співробітництва сторін у різних галузях<sup>2</sup>.

Вперше угоди такого роду Європейське економічне співтовариство підписало у 1963 р. з Грецією і Туреччиною та у 1963 і 1969 рр. із колишніми колоніями Франції, Бельгії і Італії в Африці, басейні Карибського моря і в Тихому океані. Угоди з останніми країнами зазвичай іменуються конвенцією Яунде<sup>3</sup>. Вони передбачали поширення торгових преференцій у відносинах між метрополією і колишніми колоніями на відносини всіх держав – членів ЄЕС з учасниками угод. Але вже у 1975 р., коли конвенцію Яунде було замінено на Конвенцію Ломе<sup>4</sup>, поняття «асоціація» зникає з характеристики відносин із вказаними країнами.

Стосовно Угоди про асоціацію з Грецією і Туреччиною слід зазначити, що вони також не містили положень, пов'язаних із визначенням перспектив членства країн – учасниць угоди, оскільки на той час концепція розвитку інтеграції не передбачала розширення Співтовариств навіть за рахунок країн, які перебували на одному рівні соціально-економічного і політичного розвитку з державами-членами. Угоди були

<sup>1</sup> Такий висновок робиться із тлумачення поняття «асоційоване членство»: неповне членство держави в якомусь об'єднанні, що характеризується обмеженим (порівняно з повним) колом прав і можливостей або взагалі статусом спостерігача. Використовується як компроміс, коли держава не погоджується визнавати й дотримуватися зобов'язань, умов та вимог, передбачених угодою чи статутом, але схильна брати участь в окремих програмах чи діях). (Рябов, С. Г. Асоційоване членство [Текст] / С. Г. Рябов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 157). Однак насправді угода про асоціацію не передбачає асоційованого членства в ЄС.

<sup>2</sup> Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – С. 19; див. також: Щекин, Ю. В. Неполное членство в международных организациях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Юрий Вадимович Щекин. – Харьков, 1999. – С. 110.

<sup>3</sup> Повна назва – Конвенція про асоціацію між Європейським економічним співтовариством і африканськими і мальгаською державами, що асоційовані з цим співтовариством.

<sup>4</sup> Конвенцію Ломе було оновлено у 1979, 1984 і 1989 рр.

спрямовані виключно на регулювання відносин щодо переходу до вільної торгівлі, створення митних союзів. Укладання зазначених угод можна було на той час інтерпретувати як вдалий крок у конкурентній боротьбі Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) з Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ), створеною Великою Британією, Австрією, Швейцарією і скандинавськими країнами, які не увійшли (точніше, яких на той момент не бажала прийняти Франція) у ЄЕС.

Таким чином, у цілому можна зробити висновок, що у 60–70-ті рр. угоди про асоціацію використовувалися Європейськими співтовариствами у відносинах з країнами, які суттєво поступалися їм за економічним розвитком, внаслідок чого сам зміст цих угод дозволяв констатувати не рівноправний характер відносин, а відносини типу «старший – молодший» партнер. Зазначимо, що така специфіка цих угод у процесі їх еволюції не зазнала суттєвих змін, Європейські угоди, які укладалися на початку ХХІ ст., несуть на собі все той же відбиток менторського, зверхнього ставлення ЄС до своїх партнерів по угодах. На користь такого висновку говорить той факт, що коли почалося розширення Європейських співтовариств, то з новими державами – кандидатами у члени ЄЕС/ЄС, починаючи з Великої Британії<sup>1</sup>, Ірландії, Данії і завершуючи Австрією, Швецією і Фінляндією, такого роду угоди не укладалися, оскільки характер відносин, передбачених цими угодами, був неприйнятний (образливий) для них. Тоді як укладання угод про асоціацію з Кіпром і Мальтою (колишніми колоніями Великої Британії) цілком вписувалося у характер відносин між ними і ЄЕС<sup>2</sup>, передбачаючи створення в перспективі митного союзу.

Слід також зазначити, що угоди про асоціацію не містять такої обов'язкової ознаки нормативно-правового договору, як існування

<sup>1</sup> Існує думка, що угода про асоціацію між ЄОВС і Великою Британією (21 грудня 1954 р.), укладена відповідно до ст. 14 Конвенції про перехідні положення, що додавалася до Паризького договору, послужила прообразом для створення в праві Європейського Союзу інституту асоціації (див.: Prieur, R. Les relations internes et externes de la CEEA [Текст] / R. Prieur. – Paris, 1958. – Р. 292). Однак, на думку Ю. М. Юмашева, вказана угода ані за змістом, ані за юридичною суттю не відповідала поняттю асоціації, оскільки не містила жодних взаємних зобов'язань обох сторін, обмежувалася виключно обміном інформацією та встановленням первинних контактів між ЄОВС і Великою Британією (Юмашев, Ю. М. Международно-правовые формы внешнеэкономических связей ЕЭС [Текст] / Ю. М. Юмашев. – М. : Наука, 1989. – С. 27).

<sup>2</sup> І. А. Березовська зауважує, що виникнення терміна «асоційоване членство» від початку було пов'язане з особливим становищем залежних країн і територій у міжнародних організаціях (Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – С. 14).

спеціального порядку розгляду спорів, пов'язаних з їх виконанням<sup>1</sup>, що також свідчить про нерівноправність сторін. О. Грінченко звертає увагу на ту обставину, що у випадку порушення з боку ЄС умов даного договору (відмова від надання членства навіть за умови виконання всіх вимог) інша сторона опиняється у дискримінаційному становищі, оскільки не існує юридично обов'язкових механізмів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань Європейським Союзом. При цьому вона цілком доречно зазначає, що положення ст. 218 ДФЄС, яка передбачає обов'язковість як для інститутів ЄС, так і держав-членів виконання угод про асоціацію та інших угод з третіми країнами, абсолютно не змінює цю ситуацію<sup>2</sup>. Так, Суд Європейських співтовариств сформулював позицію, згідно з якою держави-члени не можуть виконувати зобов'язання за Договором поза межами інститутів організації<sup>3</sup>. Крім того, безумовно слід зважати на теорію змішаних договорів ЄС, згідно з якою будь-яка участь держав-членів у реалізації міжнародних договорів, укладених Європейським Союзом у межах його виключної компетенції, виключається<sup>4</sup>. У випадку з договорами про асоціацію право їх укладання належить саме Європейському Союзу, а тому відповідальність за невиконання або неналежне виконання угод має нести Союз, але аж ніяк не держави-члени. Разом з тим слід брати до уваги, що держави-члени все ж таки реально залучені як до укладення цих угод через процедуру їхньої ратифікації, так і до прийняття рішення щодо оцінки ступеня їх виконання третьою стороною. Таким чином, слід погодитися, що треті держави хоча й можуть подати позов до Суду ЄС<sup>5</sup> про невиконання або неналежне виконання Союзом умов угоди про асоціацію, проте важко уявити ситуацію, коли Суд винесе рішення,

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 189; Скакун, О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – С. 556.

<sup>2</sup> Грінченко, О. Договори про приєднання нових держав до Європейського Співтовариства (Договори про Асоціацію) [Текст] / О. Грінченко // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 84.

<sup>3</sup> Case 22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities, European Court Reports 263, 1971. – P. 22.

<sup>4</sup> Opinion 1/75, European Court Reports I–1355, 1975. – P. 1364; Opinion 1/78, European Court Reports I–2871, 1979. – P. 2918; Opinion 2/91, European Court Reports I–1061, 1973. – P. 1076–1077.

<sup>5</sup> Lenaerts K., & Arts D., Procedural Law of the European Union, London : Sweet & Maxwell, 1999. – P. 139–206; Case 200/82 R, Chris International I–417. – 1983. – P. 417; Case C-298/89 Government of Gibraltar v. Council of the European Communities, European Court Reports I–3605. – 1993. – P. 3605.

яким зобов'язані інститути ЄС або держави-члени переглянути свою позицію і примусити їх прийняти рішення щодо надання членства в ЄС країні-кандидату. Як наслідок, важко погодитися з висновком О. Грінєнко про те, що створені всі необхідні механізми правового забезпечення належного виконання асоційованих угод між ЄС та третіми державами щодо їх інтеграції до Співтовариства<sup>1</sup>.

Оновлення правового регулювання питання асоціації відбувається у зв'язку із перенесенням інтеграції на політичну сферу. Якщо первісно партнерами ЄЕС по асоціації могли бути як держави, так і міжнародні організації, то відповідно до Маастрихтського договору з числа асоційованих партнерів Співтовариства були вилучені об'єднання держав, з якими відповідно до Римського договору також могли укладатись угоди про асоціацію.

Повернення до практики укладання угод про асоціацію відбулося напередодні розширення ЄС за рахунок країн Центральної і Східної Європи, а згодом і Балканських країн. При цьому ці угоди зазнали певних змін не лише у назві<sup>2</sup>, але й у змісті (щоправда, непропорційність зобов'язань, що брала на себе кожна сторона згідно з угодою, як характерна риса цих угод так і залишилася)<sup>3</sup>. Так, традиційним, проте не обов'язковим, елементом угоди стають положення, в яких зазначалося: «Маючи на увазі, що членство в співтоваристві є кінцевою метою Угорщини, і що чинна асоціація з точки зору сторін допоможе досягнути цієї мети», і що метою асоціації є «встановлення нових норм, практики і політики як основи інтеграції Угорщини у співтовариство»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Грінєнко, О. Договори про приєднання нових держав до Європейського Співтовариства (Договори про Асоціацію) [Текст] / О. Грінєнко // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 85.

<sup>2</sup> Для Балканських країн, наприклад, Угода про стабілізацію і асоціацію між республікою Хорватія, з однієї сторони, і Європейськими співтовариствами і їх державами-членами – з другої; для країн ЦСЄ, наприклад, Європейська угода, про запровадження асоціації між Республікою Болгарія, з однієї сторони, і Європейськими співтовариствами і їх державами-членами – з другої; для південно-середземноморських країн – Європейсько-середземноморська угода, що запроваджує асоціацію між Тунісом, з однієї сторони, і Європейськими співтовариствами і їх державами-членами – з другої; для пострадянських країн – Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами.

<sup>3</sup> Р. Кадрі підкреслює, що асоціація походить від угоди *ad hoc* між організацією і відповідною державою й може реалізуватися за найрізноманітніших умов залежно від конкретного випадку (Quadri, R. *Dirito Internazionale Pubblico* [Text] / R. Quadri. – Palermo, 1963. – Р. 396).

<sup>4</sup> Проблемы взаимоотношений Украины и ЕС в программе М. Погребинского «Наголос» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.analitik.org.ua/nagolos/3fba25051171a/>.

Аналогічні положення містилися в угодах з Польщею, Румунією<sup>1</sup>, Болгарією<sup>2</sup> та іншими східноєвропейськими країнами. Разом з тим угоди про асоціацію з Хорватією і Македонією не містять вказівки на перспективу входження в ЄС, хоча в преамбулах вони названі потенційними кандидатами<sup>3</sup>, що вочевидь не рівноцінно вказаним положенням Угоди з Угорщиною.

Саме після відновлення практики укладення угод про асоціацію на початку 90-х рр. перед Європейським Союзом виникла проблема тлумачення поняття «асоціація», оскільки в країнах-партнерах багато хто хотів сприймати факт їх підписання як отримання асоційованого членства в ЄС.

І. А. Березовська, проаналізувавши дослідження західноєвропейських авторів, виділяє певні підходи до тлумачення змісту поняття «асоціація»<sup>4</sup>:

– одна з форм взаємодії міжнародної організації з третіми країнами у випадку, коли організація свідомо створює перешкоди прийому нових членів з огляду на значимість наслідків, які статус члена може мати для діяльності самої організації;

– це організаційно-правова форма, що використовується з метою встановлення постійного зв'язку з третьою державою, внаслідок якого створюються взаємні права та обов'язки; не маючи статусу члена і пе-

<sup>1</sup> Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Румынией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_romania.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_romania.htm)

<sup>2</sup> Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между республикой Болгария, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_bulgaria.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_bulgaria.htm)

<sup>3</sup> У преамбулі Угоди з Хорватією вказано на готовність Європейського Союзу найширшим ступенем інтегрувати Хорватію в політичний і економічний мейнстрим Європи і надати їй статусу потенційного кандидата в члени ЄС (Соглашение о стабилизации и ассоциации между Республикой Хорватия, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_hrvatska.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_hrvatska.htm)). Аналогічне за змістом положення міститься в Угоді з Македонією (Соглашение о стабилизации и ассоциации между бывшей Югославской Республикой Македония, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_fyrm.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_fyrm.htm)).

<sup>4</sup> Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – С. 13.

ребуваючи поза організацією, відповідна держава співпрацює з нею лише частково;

– поняття «асоціація» входить до більш широкої категорії «угоди про належність», що охоплює різні форми участі держави в діяльності міжнародної організації, які не передбачають набуття такою державою повноправного членства в останній.

К.-Д. Борхардт спробував не лише дати тлумачення поняття «асоціація», але й здійснити класифікацію відповідних договорів<sup>1</sup>. На його думку, асоціація в даному контексті не обмежується регулюванням торгівлі, оскільки передбачає тісне економічне співробітництво і різноманітну фінансову допомогу. Відповідно він розрізняв три типи асоціації (угоди): а) угоди, що забезпечують підтримання зв'язків між окремими державами – членами ЄС і країнами, що не входять у Союз; б) угода про підготовку до вступу до Союзу або утворення митного союзу; в) угоди про утворення Європейського економічного простору<sup>2</sup>. Численність підвидів вказаних угод, на думку П. Пескатора, обумовлена тим, що юридичний характер асоціації значно відрізняється залежно від того, чи має вона на меті лише організувати співробітництво між Співтовариством та асоційованим партнером, чи, крім цього, передбачає складніші економічні та юридичні зобов'язання<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> У науковій літературі (див.: Birkelbach, W. Rapport sur les aspect politiques et institutionnels de l'adhésion et de l'association à la Communauté [Text]. – APE, Doc.séance, 1961–1962. – № 122, 15-1-1962 ; Dony, M. Droit de la Communauté et de l'Union Européenne [Text] / M. Dony. – Bruxelles : Edit. de l'Université de Bruxelles, 2001. – 338 p.; Tchakaloff, M.-F. Christophe. Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification. Actes du colloque [Text] / Christophe M.-F. Tchakaloff. – Bruxelles : Bruyant, 1999. – P. 5), присвяченій вказаній проблемі, неодноразово зазначалося, що визначення асоціації, яке містилося в ст. 310 ДЄС, є досить розпливчастим. Як наслідок воно може бути використане з різними цілями: від запровадження співробітництва з деякими суб'єктами міжнародного права, які не можуть чи не хочуть бути прийнятими до Європейського Союзу, до створення тісних асоційованих зв'язків як передумови для набуття членства в об'єднанні. Враховуючи вказане, І. А. Березовська слушно зауважує, що положення ст. 310 Договору про заснування ЄС не можна назвати вичерпними для визначення правової природи асоціації ЄС з третіми країнами. Для цього слід звернутися до доктрини європейського права, рішень Суду ЄС та договірної практики Співтовариства (Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – С. 30–31).

<sup>2</sup> Борхардт, К.-Д. Азбука права Європейського союзу = The ABC of Community Law [Текст] : пер. с англ. / редкол. : Ю. А. Борко (отв. ред.) и др. – М. : Право, 1994. – 63 с.

<sup>3</sup> Pescatore, P. Les relations extérieures des Communautés européennes [Text] / P. Pescatore // RCADI. – 1961. – V.II. – P. 146.

Схожий підхід до класифікації угод про асоціацію висловлює Даріус Жеруоліс. Він також виділяє три види угод про асоціацію між ЄС та державами-партнерами, що відрізняються як за категорію країн, з якими вони підписуються, так і за їхнім змістом<sup>1</sup>:

– Європейські угоди (угоди з колишніми країнами-кандидатами Центральної та Східної Європи) та угоди про стабілізацію та асоціацію із західно-балканськими країнами (країнами-кандидатами та потенційними кандидатами);

– Європейсько-середземноморські угоди з південно-середземноморськими країнами;

– Угоди з країнами Латинської Америки (Чилі (2003 р.) та Мексика (2000 р.)).

Головними спільними рисами цих угод, на думку Даріуса Жеруоліса, є:

– подібність їхніх складових, а саме – торгове, економічне та соціальне співробітництво, регуляторна конвергенція, політичний діалог та допомога з боку ЄС;

– правовою основою виступає ст. 310 Договору про заснування Європейського Співтовариства<sup>2</sup>;

– рішення, які прийматимуться спільними інститутами, мають обов'язкову силу для обох сторін, а не передбачають добровільність виконання, як це має місце в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС.

Разом з тим такого роду угоди мають і певні відмінності. Так, Європейські угоди та угоди про стабілізацію та асоціацію (для країн Центральної та Східної Європи) традиційно спираються на концепцію поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (зона вільної торгівлі та регуляторна конвергенція з *acquis* внутрішнього ринку). Вони базуються на обіцянці перспективи набуття членства в ЄС. У свою чергу Європейсько-середземноморські угоди спрямовані на сприяння торгівлі та економічним відносинам, поліпшення інвестиційного режиму, контроль за міграцією та підвищення рівня безпеки у відповідному регіоні, тоді як центральними елементами угод з країнами Латинської Америки

<sup>1</sup> Тут і далі див.: Даріус Жеруоліс. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі [Текст] / Даріус Жеруоліс // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : доповідь на конф. ; Верхов. Рада України, 9 квіт. 2009 р., Київ.

<sup>2</sup> Договір о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 698.



є вільна торгівля, політичний та економічний діалог. Як Європейсько-середземноморські угоди, так і угоди про асоціацію з країнами Латинської Америки ні в якому разі не передбачають членства в ЄС.

З наведених класифікацій випливає, що угоди, які уклалися на початку 90-х рр. з деякими з колишніх республік СРСР, зокрема і з Україною<sup>1</sup>, не належать до жодного з різновидів угод про асоціацію. Вони відрізняються від угод про асоціацію не лише за назвою «Угода про партнерство і співробітництво між...», але передусім за змістом, в якому відсутні положення про створення зони вільної торгівлі, а лише передбачається можливість переговорного процесу з цього питання після виконання ряду умов; не піднімається питання про членство в ЄС; відсутні навіть положення, що включені в угоди з країнами південно-середземноморського регіону, які дозволяють їх учасникам вступати у митні союзи і створювати зони вільної торгівлі, «якщо це не суперечить чинній угоді». Пояснення цього факту криється у тому, що угоди «Про партнерство і співробітництво...» за рівнем суттєво поступаються навіть угодам про асоціацію з країнами Латинської Америки та Південного Середземномор'я.

Проведений аналіз свідчить про те, що сьогодні в політиці Європейського Союзу простежується тенденція до чіткої диференціації партнерів на декілька категорій. Як наслідок, у загальному вигляді зовнішні зв'язки Європейського Союзу утворюють певну ієрархічну систему: непреперенційовані торговельні угоди (наприклад, угоди про торгівлю і співробітництво або партнерство і співробітництво); угоди про асоціацію, які передбачають автономні преференції (наприклад, Ломейські угоди з країнами Африки і Латинської Америки, що розвиваються); угоди про вільну торгівлю або митний союз (наприклад, договори з Ізраїлем і Туреччиною); Угода про Європейський економічний простір<sup>2</sup>; угоди, які передбачають повну інтеграцію (Європейські угоди, угоди про асоціацію і стабілізацію).

Дослідження проблеми правового регулювання прийому держав до складу Європейського Союзу дозволяє зробити ряд висновків.

<sup>1</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Текст] : ратифікована ЗУ № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

<sup>2</sup> Угода про СЕП (European Economic Area, ЕЕА) набула чинності в січні 1994 р. Членами Угоди є держави-члени ЄС і три держави-члени ЄАВТ (Європейської асоціації вільної торгівлі): Ісландія, Ліхтенштейн і Норвегія (див.: Европейское экономическое пространство (ЕЭП) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.norvegia.ru/About\\_Norway/foreign-policy/europe/eea/](http://www.norvegia.ru/About_Norway/foreign-policy/europe/eea/)).

По-перше, Європейський Союз – це відкрите регіональне (європейське) міждержавне об'єднання. На відміну від Ради Європи і ОБСЄ Союз дотримується жорсткого підходу в питанні надання членства. Фактично слід визнати, що Союз хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально відноситься до Європи в її географічному розумінні, а лише державу, що належить до європейської цивілізації, а отже, дотримується в повному обсязі базових цінностей об'єднання.

По-друге, підготовка до вступу в ЄС – це тривалий процес, який має неоднаковий характер для різних країн. У цілому він традиційно обумовлюється комплексом об'єктивних факторів (ступенем відповідності стандартам ЄС політичних, правових, економічних і соціальних систем країн-кандидатів – Копенгагенські критерії), до яких можуть додаватися інколи суб'єктивні чинники (політична доцільність), які здатні як прискорювати процес інтеграції, як це було з країнами Балтії, так і суттєво гальмувати його, як це мало місце в минулому з Великою Британією, а нині – з Туреччиною і окремими Балканськими країнами.

По-третє, відносини між країнами-кандидатами і Європейським Союзом з приводу набуття членства в об'єднанні мають договірний характер. На різних етапах<sup>1</sup> передвступного і вступного процесів ці відносини регулюються нормативно-правовими договорами, які можуть відрізнятися як за назвою, так і за змістом. Хоча як і будь-який договір вказані угоди передбачають наявність взаємних прав і обов'язків сторін, а також процедуру розв'язання конфліктів між ними, слід визнати, що фактично має місце певна нерівноправність сторін, яка полягає передусім у тому, що рішення про надання членства в ЄС завжди має політичний характер, який обумовлюється не тільки і навіть не стільки реальним досягненням країни-кандидата в процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, скільки позицією інститутів Союзу, а також держав-членів, які здатні на будь-якому етапі заблокувати подальший рух у рамках вступного процесу, а також ухвалення остаточного рішення про прийом у члени ЄС.

---

<sup>1</sup> До таких етапів слід віднести: укладення угоди про торгівлю і співробітництво або партнерство і співробітництво; визнання статусу кандидата за державою, що заявила про своє бажання вступити до ЄС; розробка і підписання угоди про асоціацію з метою приєднання; подача заявки на вступ до Союзу; прийняття рішення про надання статусу країни-кандидата; ухвалення рішення про відкриття переговорів про вступ; ухвалення рішення про прийом до ЄС; ратифікація державами-членами договору про приєднання.

По-четверте, вступ до Європейського Союзу передбачає здійснення широкого комплексу політичних, правових, економічних і соціальних реформ відповідно до стандартів ЄС і під його жорстким контролем, як неодмінної передумови принципового визнання його інститутами готовності і права країни претендувати на статус країни-кандидата. Необхідність неухильного і послідовного дотримання критеріїв і умов входу до складу інтеграційного об'єднання покладає на країну-кандидата обов'язок забезпечити сприйняття і реалізацію здобутків ЄС (*acquis communautaire*), що закріплені в європейському праві. Підготовка до вступу має суттєвий вплив на характер взаємовідносин не лише між Союзом і країнами-кандидатами, але й між останніми і третіми країнами. Такий вплив проявляється не лише в економічній сфері, але й у неписаному обов'язку солідаризуватися у принципових питаннях міжнародної політики із зовнішньополітичним курсом Європейського Союзу.

По-п'яте, важливе місце в процесі інтеграції держав до складу об'єднаної Європи посідає інститут асоціації. Ця організаційно-правова форма співпраці Європейського Союзу з країнами-кандидатами суттєво відрізняється від інституту асоційованого членства, традиційно використовуваного міжнародними організаціями. Правова природа асоціації ЄС з третіми країнами має договірний характер і покликає допомогти асоційованим країнам підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних із членством у Європейському Союзі. Її відмінність від асоційованого членства в міжнародних організаціях полягає в тому, що країни – кандидати у члени ЄС не є учасниками установчих договорів Союзу. Підписання договору про асоціацію є необхідним етапом у процесі вступу до складу ЄС, однак воно не гарантує отримання членства, принаймні його швидкого отримання, про що свідчить досвід Туреччини. Більш важливим є формальне визнання третьою країною інститутами ЄС кандидатом на вступ та подання цією країною офіційної заявки на вступ.

## Глава 2

# Європейський Союз і держави-члени: принципи взаємовідносин

Європейський Союз як складна наднаціональна організація влади потребує виважених кроків наднаціонального і національного рівнів влади, аби забезпечити стабільність і ефективність функціонування створюваного об'єднання. Під час його конструювання в ній, як і в будь-якій іншій організації влади, велике значення надається загальним принципам організації й функціонування (далі – принципи функціонування)<sup>1</sup>, які визначають специфіку відносин між національними урядами й інститутами Союзу. Це пов'язано з тим, що вказані принципи спрямовані на закріплення й охорону, з одного боку, засад створюваного об'єднання, забезпечення його стабільної й ефективної діяльності, а з другого – суверенного статусу держав-членів.

Загальні принципи функціонування ЄС виникають не на порожньому місці: очевидно, що засновники й очільники Союзу під час їх формулювання спиралися на системи принципів, що діють у міжнародному праві<sup>2</sup> і в федеративній державі, пристосовуючи їх на кожному етапі інтеграційного процесу до своїх внутрішньоорганізаційних потреб і вимог. Слід зазначити, що хоча на сьогодні серед принципів функціонування ЄС не існує чіткої ієрархії, вони тісно переплетені між собою. У своїй сукупності вони утворюють цілісну систему, для якої властиві такі риси, як імперативність, ціннісна ієрархія і змістовна супідрядність, внаслідок чого їх дотримання є обов'язком як для національних урядів, так й інститутів і органів Союзу. При цьому слід зазначити, що не всі принципи, що входять до вказаної системи, прямо вказані в установчих договорах, інших актах Союзу або рішеннях Суду ЄС – деякі з них логічно виводяться із цілей і завдань Європейського Союзу і його взаємовідносин із державами-членами шляхом систем-

<sup>1</sup> Слід зазначити, що судова практика ЄС широко використовує також категорію «загальні принципи права Союзу».

<sup>2</sup> Як відомо, основоположне правило функціонування міждержавних утворень полягає в тому, аби створювані ними норми і принципи не перешкождали реалізації норм і принципів міжнародного права.

ного тлумачення положень відповідних нормативно-правових актів Союзу і рішень його Суду.

Слід зазначити, що важко переоцінити роль і значення принципів права ЄС взагалі і принципів функціонування зокрема як у правотворчій діяльності Суду ЄС, так і у правозастосуванні. Зважаючи на роль Суду ЄС у поглибленні інтеграційного процесу, можна достатньо обґрунтовано стверджувати, що принципи функціонування інколи здатні набувати набагато більшого значення, аніж деякі інші джерела права. Фактично можна стверджувати, що принципи права поряд з установчими договорами виступають як найбільш динамічні джерела права Союзу. На користь такого висновку свідчить той факт, що принципи часто дають змогу належним чином обґрунтувати легітимність певної позиції навіть за умови відсутності прямих підстав для цього в нормах комунітарного права. Щоправда, слід визнати, що ефективність їх застосування напряму залежить від усвідомлення логіки та динаміки процесів європейської інтеграції, специфіки політичного процесу, під час якого приймається те чи інше рішення, знання права ЄС, а також здатності доктринально обґрунтувати ту чи іншу правову позицію.

Якщо система принципів міжнародного права виступає як певний «незмінний» стандарт поведінки держав-членів, то принципи міждержавних об'єднань, у тому числі й наднаціонального Європейського Союзу, – це стандарт внутрішній і варіабельний, гнучкість і мінливість якого неодноразово підтверджувала судова практика ЄС. Система загальних принципів функціонування ЄС перебуває у процесі свого формування, а тому перелік принципів, їх найменування і форми закріплення ще не набули усталеного характеру, внаслідок чого серед дослідників немає єдності в поглядах з приводу структури системи принципів функціонування ЄС. Так, якщо Е. А. Павельєва вважає, що не існує чіткої системи принципів, як відсутня і їх ієрархія<sup>1</sup>, то, на думку С. Ю. Кашкіна, на сучасному етапі інтеграції, початок якому поклали Лісабонські договори, дана система включає три групи принципів: по-перше, це викладені у розд. I ДЄС принципи стосовно взаємовідносин Союзу з державами-членами, а також із державами-

---

<sup>1</sup> Павельєва, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельєва. – СПб., 2007. – С. 81.

сусідами, визначення його компетенції і реалізації основних прав громадян ЄС; по-друге, це «демократичні принципи» функціонування ЄС (розд. II ДЄС); по-третє, це досить різнопланові принципи, яких Союз зобов'язаний дотримуватись при здійсненні різних напрямів своєї діяльності. Крім вказаних груп принципів в ЄС на рівні законодавства і судової практики діють й інші принципи, які стосуються окремих інститутів і органів Союзу, а також становлення його правової системи<sup>1</sup>. У наукових розробках проблематики європейської інтеграції можна зустріти й інші підходи до класифікації принципів функціонування ЄС<sup>2</sup>. Вважаємо, що процес формування принципів, їх структурування на сучасному етапі не завершився, про що свідчить відсутність загально визнаного переліку принципів<sup>3</sup>, а тому передчасно намагатися дати чітку остаточну їх класифікацію. Разом з тим можна виділити ті принципи функціонування ЄС (лояльної співпраці, наділення компетенцією, законності, субсидіарності та пропорційності), з приводу існування і змісту яких серед дослідників європейської інтеграції фактично існує згода.

*Принцип лояльної співпраці*<sup>4</sup> справедливо відносять до фундаментальних принципів Союзу: він має наскрізну дію на всі сфери, пов'язані з реалізацією внутрішніх функцій держави, і сприяє налагодженню внутрішньокомунітарних взаємовідносин в Європейському Союзі. Для кращого усвідомлення потреби в запровадженні цього принципу слід звернути увагу на аналіз моделей розподілу суб'єктних ролей і функцій у системі суспільного управління. Типологію відносин у рамках управляючої і керованої підсистем можна уявити у вигляді континууму:

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 73–75.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Марат Юрьевич Барышников. – Казань, 2007. – С. 15.

<sup>3</sup> Так, важко погодитися з позицією Ю. В. Мишальченко про існування принципу інтеграційної взаємодії, що включає принципи субсидіарності, пропорційності і добросовісного виконання зобов'язань (Павельєва, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельева. – СПб., 2007. – С. 82). Загальновідомо, що принципи субсидіарності та пропорційності є самостійними принципами, зміст яких достатньо чітко викладений в установчих договорах.

<sup>4</sup> Інколи його називають ще принципом сумлінної співпраці. Даний принцип був запозичений академічною наукою з німецького конституційного права, яке нормативно закріплює вимогу лояльної співпраці земель із федеральними органами влади.

«суб'єктно-об'єктні» → «суб'єктно-суб'єктні» → «об'єктно-суб'єктні» відносини. Якщо для недемократичних політичних систем характерні відносини першого виду, то для демократичних систем, різновидом яких попри всі звинувачення в «дефіциті» демократії слід визнати Європейський Союз, властиві відносини другого і третього видів. Якщо з певними застереженнями інституційну систему ЄС визнати управляючою підсистемою, а національні уряди – керованою підсистемою, то у відносинах між ними можна побачити, по-перше, взаємодію рівноправних активних суб'єктів, які спільно здійснюють вибір напрямів і способів діяльності, – це суб'єктно-об'єктні відносини, що засновані на свідомому переконанні в доцільності такої співпраці<sup>1</sup>; по-друге, ситуацію, коли рішення і дії управляючої підсистеми повністю детерміновані реальним станом, бажаннями і волею керованої підсистеми<sup>2</sup>.

Поява принципу лояльної співпраці пояснюється тим, що в процесі європейської інтеграції саме національні уряди відіграють вирішальну роль як на етапі прийняття рішень, так і їх наступного впровадження в життя. Європейська комісія, яку інколи розглядають як прообраз наднаціонального уряду, не має підпорядкованої їй системи органів на території держав-членів, які б забезпечили виконання прийнятих інститутами ЄС рішень. Отже, очевидно, що успіх реалізації спільної політики в будь-якій сфері суспільного життя залежить від лояльності національних урядів до рішень наднаціонального рівня влади, а також від співпраці держав та ефективності діяльності їх адміністративних систем. Саме тому можна стверджувати, що принцип лояльної співпраці є обов'язковим, тобто обов'язку національних органів влади належним чином співпрацювати з наднаціональними інститутами і органами відповідає їх право вимагати стосовно себе такого ж ставлення.

<sup>1</sup> О. С. Канифатов підкреслює, що відповідно до сучасних концепцій менеджменту партнерські («психологічно рівні», «суб'єктно-об'єктні») відносини не тільки можливі, але й бажані навіть між людьми, що займають явно різне соціальне становище і мають відповідно рольове співвідношення. Вважаємо, що цей висновок цілком слушний не лише стосовно людей, але й наднаціонального і національного рівнів влади (Канифатов, А. С. Социальный потенциал модернизации институтов управления на принципах субсидиарности [Текст] : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / А. С. Канифатов. – Ростов н/Д., 2010. – С. 16–17).

<sup>2</sup> Канифатов, А. С. Социальный потенциал модернизации институтов управления на принципах субсидиарности [Текст] : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / А. С. Канифатов. – Ростов н/Д., 2010. – С. 16–17.

Означений принцип за змістом досить близький до міжнародно-правового принципу співпраці держав, а також принципу *pacta sunt servanda*<sup>1</sup>, однак не збігається з ними за змістом. На відміну від принципу співпраці держав, який має загальний характер, оскільки адресований всім без винятку державам – членам ООН, принцип лояльної співпраці адресований завжди чітко визначеному колу учасників, що об'єдналися заради досягнення конкретних цілей і вирішення спільних завдань. Крім того, слід зважати на той факт, що специфікою європейської інтеграції є широта і багатоманітність форм і сфер співпраці, що впливає на принцип лояльної співпраці, розширюючи його зміст, який внаслідок цього потребує конкретизації.

Вважається, що вперше принцип лояльної співпраці (при цьому сам термін «лояльна співпраця» не вживався) було закріплено у ст. 10 (колишня ст. 5) Договору про Європейське Співтовариство, згідно з якою держави-члени повинні були вживати всіх необхідних заходів загального або спеціального характеру заради виконання зобов'язань, що випливають із Договору або інших актів інститутів Співтовариства. При цьому робився наголос на тому, що всі держави-члени мають сприяти виконанню завдань Співтовариства і утримуватись від будь-яких заходів, що здатні поставити під загрозу досягнення цілей Договору<sup>2</sup>. Аналіз даної статті засвідчує, що акцент робився на відданості держав-членів добровільно прийнятим на себе зобов'язанням, вірності цілям і завданням інтеграційного процесу, що закріплювалися в установчих договорах. Відповідно жоден з учасників Союзу не вправі ухилитися від виконання покладених на нього обов'язків, посилаючись на те, що хтось з інших учасників також не виконав свої обов'язки. Тобто серцевину принципу фактично становив фундаментальний принцип міжнародного права *pacta sunt servanda*.

М. Ю. Баришников, аналізуючи зміст принципу лояльної співпраці, доходить висновку, що він викладений в установчих договорах у дещо пасивній формі, оскільки спрямований передусім не на активні дії держав – членів ЄС, а на їх відмову від будь-яких форм дискри-

<sup>1</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Текст] // Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. – М. : Междунар. отношения, 1982. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Договор о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 558.



мінації у відносинах одна з одною<sup>1</sup>. Проте даний висновок, на нашу думку, не відображає реального стану речей в Європейському Союзі. Загальновідомо, що лише 6 із 27 членів ЄС є державами-донорами, а тому без цілеспрямованих позитивних дій цих країн (на цю вимогу було вказано у п. 2 ст. I-5 Конституції для Європи) було б неможливо, наприклад, досягнути цілей політики економічної, соціальної та територіальної згуртованості (з'єднання) (розд. XVIII Договору про функціонування ЄС).

Конкретизацію змісту принципу лояльної співпраці здійснено в процесі розробки Конституції для Європи (ст. I-5). Так, було визначено, що лояльність Союзу стосовно держав, які входять до його складу, проявляється у дотриманні рівності держав-членів перед установчими договорами, а також у співпраці інститутів Союзу з державами-членами з максимальним урахуванням їхніх інтересів<sup>2</sup>, у повазі національної індивідуальності та основних функцій держав. Крім того, даний принцип передбачає дотримання взаємної поваги й сприяння державами-членами і Союзом у виконанні завдань, що випливають із Конституції<sup>3</sup>.

Лояльність із боку держав-членів має дещо інший характер. Передусім національні уряди повинні чітко забезпечувати виконання на своїй території приписів права Союзу. Вважається, що саме з цієї вимоги виводиться принцип верховенства права ЄС над правом держав-членів. Такий обов'язок за національними урядами визнав Суд Європейських співтовариств, який наголосив на тому, що кожний національний суд у випадку його юрисдикції має застосовувати право ЄС в його цілісності, уникаючи при цьому затримки виконання актів або

<sup>1</sup> Так, М. Ю. Барышников вважає, що термін «утримання» найбільш повно характеризує сутність принципу, про що свідчить практика Суду ЄС (див., наприклад: Королевский прокурор против Бенуа и Густава Доссонвиль [Текст] : решение Суда ЕС от 11 июля 1974 г. Дело № 8/74 // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / отв. ред. Л. М. Энтин. – М. : НОРМА, 2001. – С. 64). Відповідно, для реалізації вимог принципу, на його думку, достатньо утримуватися від дій, які можуть перешкодити процесу інтеграції (Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Марат Юрьевич Барышников. – Казань, 2007. – С. 20, 36).

<sup>2</sup> Case C-234/89, *Delimitis v Henninger Brau AG* [1991] ECR p I-935.

<sup>3</sup> Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 100–101.

застосування їх вибірково чи диференційовано<sup>1</sup>. До інших вимог, що впливають із змісту даного принципу, слід віднести такі обов'язки держав-членів: сприяти Європейському Союзу в реалізації поставлених перед ним завдань<sup>2</sup>; утримуватися від дій, що перешкоджають реалізації цілей і завдань Союзу<sup>3</sup>; співпрацювати між собою з приводу вказаних цілей<sup>4</sup>.

Відповідно до ст. 5 Договору про функціонування ЄС держави-члени мають координувати свою економічну політику та політику зайнятості, що надає Союзу право здійснювати координацію зазначеної політики шляхом розробки їх орієнтирів<sup>5</sup>. Згідно з п. 3 згаданої статті Союз може висувати ініціативи з метою забезпечення координації соціальної політики, яка в основних аспектах свого змісту залишається прерогативою національних урядів. У процесі такої координації, зазначає В. І. Сало, держави-члени і Союз також зобов'язані дотримуватися принципу лояльності. Зокрема, національні уряди надають інститутам ЄС інформацію та проводять консультації, які в окремих випадках виступають попередньою фазою відносно реалізації більш широких зобов'язань щодо узгодження дій і співпраці. При цьому він наголошує на необхідності розрізнення за змістом процесу консультування та надання інформації і процесу узгодження та співробітництва. Так, якщо перший процес обмежується повідомленням, консультуванням, обговореннями тощо, то проведення узгодження і співробітництва потребує взаємодії всіх національних урядів і інститутів Союзу, які залучені до цього процесу. Якщо узгодження передбачає взаємну координацію заради досягнення взаємно прийнятного рішення з дотримання інтересів усіх учасників, то співробітництво спрямоване на взаємодію і взаємну підтримку, співучасть під час реалізації спільних намірів. Необхідність узгодження і співпраці виникає в тих випадках, коли дії однієї сторони можуть мати

<sup>1</sup> Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Марат Юрьевич Барышников. – Казань, 2007. – С. 37; Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – С. 117.

<sup>2</sup> Case 804/79 Commission v. United Kingdom (Sea Fisheries Conservation Measures) [1981] ECR 1045 at 1075.

<sup>3</sup> Case 118/75, Lynne Watson & Alessandro Belmann, 1976 E.C.R. 1185.

<sup>4</sup> Case 217/88 Commission v Germany [1990] ECR I-2907.

<sup>5</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 216.

негативні наслідки для інших держав або інтеграційного процесу в цілому<sup>1</sup>.

Якщо у попередніх установчих договорах акцент робився на прояві принципу переважно в економічній сфері (він подавався як принцип господарської взаємодії), то у Конституції його дія поширювалася на всі сфери і цілі, що визначені нею. Так, Конституція для Європи передбачала, що у сфері спільної компетенції ЄС може проводити заходи і спільну політику в галузі наукових досліджень, технологічного розвитку і космосу, а також у сферах співпраці на підтримку розвитку (співпраця з країнами, що розвиваються) і гуманітарної допомоги, якщо здійснення даної компетенції не перешкоджатиме державам-членам здійснювати свою власну компетенцію (пп. 3, 4 ст. I-14)<sup>2</sup>.

Хоча Європейський Союз – це добровільно створена наднаціональна організація, було б неправильно робити висновок про те, що колективно вироблені рішення будуть легко і беззастережно виконуватися національними урядами. На справедливість цієї тези вказують численні приклади нелояльної поведінки французького уряду, який неодноразово гальмував інтеграційний процес у тих випадках, коли його напрямок не збігався з баченням французького керівництва перспектив розширення і поглиблення інтеграції<sup>3</sup>. Проблема полягає не лише в позиції Франції. Справа в тому, що стрімке розширення Союзу закономірно приводить до втрати політичної і соціально-економічної однорідності його членів. Як наслідок, протягом історії об'єднавчого процесу Європейська комісія в рамках положень ст. 258 Договору про функціонування ЄС неодноразово була вимушена вдаватися до винесення мотивованого висновку про необхідність дотримання державами-членами взятих на себе договірних зобов'язань. У тих випадках, коли держави-члени не усувають вимоги такого висновку, Європейська комісія вправі звернутися до Суду ЄС. За офіційною статистикою, лише з 1953 по 1998 р. Суд ЄС розглянув 1446 позовів про невиконання

<sup>1</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х. : НЮА України, 2008. – С. 106–107.

<sup>2</sup> Конституція Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 106.

<sup>3</sup> Так, можна згадати випадок, коли вступ до об'єднаної Європи Великої Британії, Ірландії та Данії розтягнувся більш ніж на 10 років через небажання Президента Ш. де Голля бачити членом Співтовариств Велику Британію.

зобов'язань, що зайвий раз наголошує на актуальності дотримання вимог принципу лояльної співпраці<sup>1</sup>.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що принцип лояльного співробітництва має цементуючий характер, оскільки покликаний забезпечити таке корегування поведінки національного і наднаціонального рівнів влади, який забезпечить досягнення спільного блага, сприятиме попередженню конфліктів та їх розв'язанню у випадку їх виникнення, створить передумови для зміцнення європейської єдності.

*Принцип наділення компетенцією.* Закріплення за інститутами і органами Європейського Союзу повноважень є одним із важливих способів правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі їх діяльності. Від того, наскільки повно і чітко будуть закріплені в нормах права ЄС повноваження наднаціональних інститутів і органів, значною мірою залежить ефективність їх взаємодії з національними органами влади в процесі досягнення їх спільної мети. Як основний принцип, покликаний забезпечити легітимність дій наднаціонального рівня влади, їх узгодженість з діяльністю національних урядів, виступає принцип наділення інститутів і органів Європейського Союзу компетенцією.

Принцип наділення компетенцією був запозичений із систем принципів організації і функціонування державної влади у федеративній державі<sup>2</sup> та принципів міжнародного права і адаптований відповідно до вимог наднаціонального міждержавного союзу. На відміну від федерації, де загальнодержавні і регіональні органи влади, а також органи місцевого самоврядування між собою тісно взаємопов'язані, оскільки спираються на єдине джерело влади – народ, в Європейському Союзі існує інша ситуація: наднаціональні інститути отримують владу не від народу, а від урядів держав-членів. Наявність Європейського парламенту, який обирається безпосередньо народами об'єднаної Європи, кардинально ситуацію не змінює, оскільки за своїми функціями і повноваженнями, а також впливом на механізм організації й функціонування інституційної системи ЄС він суттєво поступається таким міжурядовим інститутам, як Європейська рада і Рада.

<sup>1</sup> Див.: Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 165.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Нечаева, Т. В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02; 12.00.02 / Татьяна Владимировна Нечаева. – М., 2006. – 216 с.; Опыт европейского федерализма: история и современность [Текст] / отв. ред. Е. Ю. Полякова. – М. : Ин-т всеобщ. истории РАН, 2002. – 292 с.

Джерелом влади, як відомо, є народ, який не може наділити верховною, суверенною, незалежною і «абсолютною» владою одночасно декілька автономних рівнів публічної влади (державний, наднаціональний, регіональний), що розташовані на різних щаблях ієрархії. Отже, наднаціональний, національний і регіональний рівні влади закономірно завжди будуть відрізнятися між собою за рівнем легітимності. З часів утвердження концепції національної держави традиційно всією повнотою влади наділяється держава в особі вищих органів влади, яка відповідно несе перед народом відповідальність за її належне здійснення. Важливо зазначити, що в цей період утверджується феномен легітимності державної влади, який передбачає: по-перше, усвідомлення державною владою свого права на владу (причому не лише в юридичному, але й у традиційному, морально-етичному сенсі цього терміна), наявність реальної можливості і здатності здійснювати цю владу; по-друге, сприйняття цієї влади підвладним суб'єктом (населенням) як такої, що краще за інші рівні влади здатна забезпечувати права і законні інтереси, а також вправі визначати для кожного індивіда відповідну модель поведінки шляхом надання прав і закріплення юридичних обов'язків<sup>1</sup>.

Безумовно, отриману владу держава може реалізовувати самостійно, але може передати право реалізації окремих повноважень іншим суб'єктам публічної влади (втілення принципу децентралізації влади), що розташовані на нижчому рівні ієрархії (обговорення можливості передачі на вищий стосовно держави рівень влади не мало сенсу доти, доки такий рівень в особі ЄС не з'явився), наприклад, суб'єкта федерації у федеративній державі або на регіональний рівень в унітарній державі. При цьому сама влада залишається за державою, яку народ уповноважив її здійснювати. Слід зазначити, що в умовах, коли суспільною правосвідомістю, а також правосвідомістю вищих посадових осіб держави була сприйнята ідея можливості, доцільності і правомірності факту передачі права реалізації окремих повноважень держави іншому рівню публічної влади (за умови, що це дозволить більш ефективно її здійснювати в інтересах суспільства) як така, стало неможливим відстоювати позицію, згідно з якою здійснення такої передачі дозволяється на нижчий рівень влади і не допускається на вищий.

<sup>1</sup> Авдийский, В. И. Механизм легитимации государственной власти : историко-теоретическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Владимир Иванович Авдийский. – СПб., 2002. – 342 с.

Отже, постановка питання про делегування владних повноважень на наддержавний рівень стала справою лише часу і пов'язана із створенням подібної структури. Визнання можливості наділення владними повноваженнями публічної влади, що має наддержавний (наднаціональний) характер, обумовило потребу в уточненні вимог до умов такого делегування, оскільки формально цей рівень іменується як наддержавний, тобто такий, що ієрархічно розташований вище за державу. Невипадково, що вже в назві принципу наділення компетенцією зроблено акцент на тому, що формальне розміщення наднаціонального рівня влади над державою не породжує стану фактичного верховенства над нею, оскільки компетенція Союзу має похідний характер: вона отримана від урядів держав-членів і відповідно наднаціональна організація не може виходити за ті межі, які визначені для неї у договорі, яким передбачене таке делегування. Крім того, з аналізу цього принципу можна зробити однозначний висновок про те, що залишкова компетенція, тобто та, що не закріплена за Союзом установчими договорами, залишається за державами-членами і здійснюється національними урядами самостійно<sup>1</sup>.

Для реалізації вказаного принципу принципового значення набуває те, як викладається його зміст у відповідних нормах права. Формулювання принципу має виключати неоднозначність його тлумачення. Порядок здійснення принципу регулюється установчими договорами Союзу і, як правило, конституціями держав-членів<sup>2</sup>. Принцип наділення компетенцією, який вперше було закріплено у ст. 5 Договору про Європейські співтовариства, після укладення Лісабонських договорів у досить жорсткій формі викладено в ст. 5 КДЄС: «Принцип наділення компетенцією регулює межі компетенції Союзу» (п. 1); «Згідно з принципом наділення компетенцією Союз діє лише в межах компетенції, яку надали йому в Договорах держави-члени для досягнення цілей, передбачених цими Договорами. Будь-яка компетенція, що не

<sup>1</sup> Суд ЄС у своїй Думці 2/00 у справі *Cartagena Protocol* наголосив, що Співтовариство володіє лише делегованими йому повноваженнями (див.: *Cartagena Protocol* [2001] ECR I-9713).

<sup>2</sup> Так, Конституція Франції (ст. 88-2<sup>1</sup>) передбачає, що Республіка погоджується на передачу повноважень, необхідних для створення Європейського економічного і фінансового союзу, а також компетенції для встановлення правил щодо вільного пересування осіб та у сферах, котрі з цим пов'язані (див.: Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Сєрьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Сєрьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 67.

надана Союзу, залишається в держав-членів» (п. 2)<sup>1</sup>. Уточнення змісту принципу відбувається в ст. 2 ДФЄС, де не менш категорично зазначено, що коли Договори надають Союзу виключну компетенцію в певній сфері, то лише Союз може здійснювати законодавчу діяльність і приймати юридично обов'язкові акти; відповідно держави-члени не можуть самі здійснювати подібні дії, за винятком випадків, коли вони уповноважені на це Союзом, або з метою перетворення в життя актів ЄС<sup>2</sup>. Тобто фактично запроваджується заборона національним урядам втручатися в здійснення компетенції, якою вони наділили Союз. Аналіз цих статей дозволяє зробити висновок, що вказаний принцип тісно пов'язаний з інститутом розмежування предметів ведення і повноважень між Європейським Союзом і державами, що входять до його складу. Суб'єктами наділення (передачі, делегування) компетенцією виступають національні уряди, а суб'єктами реалізації – інститути і органи Європейського Союзу.

З принципу наділення компетенцією впливають важливі для організації й функціонування Союзу і його взаємодії з державами-членами вимоги. Делегування державою владних повноважень на наднаціональний рівень логічно породжує питання стосовно наявності системи вимог до якості їх здійснення, строків і форми звітності інститутів і органів ЄС щодо виконання цих повноважень, відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання<sup>3</sup>, а також вирішення питання про джерела фінансування делегованих повноважень. Остання вимога набуває особливо важливого значення, оскільки, як засвідчує практика функціонування федеративних держав, делегування владних повноважень має сенс і може дати позитивний ефект лише за умови передачі суб'єкту, якому вони делегуються, необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових ресурсів. Виходячи з цього недопустимою є ситуація, коли відповідальність за вирішення певного завдання покладається на наднаціональний рівень влади, тоді як ресурси для його вирішення розподіляються національними урядами у довіль-

<sup>1</sup> Договір о Европейском Союзе [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 173.

<sup>2</sup> Договір о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 213–214.

<sup>3</sup> Комісія щорічно звітує про підсумки своєї роботи перед Європейським Парламентом; у випадку висловлення кваліфікованою більшістю голосів недовіри з приводу ведення справ Комісією остання має піти у відставку (статті 233, 234 ДФЄС).

ному порядку. Разом з тим проблема наділення Європейського Союзу власними джерелами фінансування, що забезпечило б фінансову незалежність ЄС від національних урядів, як у минулому, так і в майбутньому буде належати до найбільш складних, оскільки вона безпосередньо пов'язана із проблемою визнання суверенітету за національним чи наднаціональним рівнями влади.

Ще однією проблемою, яка завжди існувала, проте не завжди усвідомлювалася в ЄС, є те, що, окрім передачі Союзу компетенції і фінансових коштів для її здійснення, необхідно також здійснити відповідні реформи державного апарату країн-учасниць й інституційного механізму ЄС. Криза зони євро значною мірою обумовлена тим, що після запровадження єдиної валюти національні уряди перебільшили свою здатність до самоконтролю у фінансовій сфері, внаслідок чого відмовилися створити повноцінне загальноєвропейське міністерство фінансів і розширити функції Європейського центрального банку. Сьогодні дедалі більше стає очевидним, що неможливо забезпечити надійність і стабільність валютної системи ЄС, коли відсутня єдина бюджетна політика. У цих умовах неможливий повноцінний контроль за витратами фінансових коштів національними урядами. Разом з тим слід визнати, що ідея створення загальноєвропейського мінфіну, яку висуває Німеччина, зустрінє опір більшості інших членів Союзу, які занепокоєні можливістю втрати «фінансового суверенітету» та обов'язком дотримуватися жорсткої бюджетної дисципліни, що закономірно призведе до скорочення витрат (таке скорочення передусім торкнеться соціальної сфери), оскільки це невідворотно негативно позначиться на популярності правлячих політичних партій.

Важливою складовою принципу наділення компетенцією є вимоги стосовно порядку припинення виконання переданих повноважень. За загальним правилом передача інститутам Союзу права реалізовувати те чи інше повноваження держави має бестроковий характер, оскільки є результатом усвідомлення усіма або переважною більшістю держав-членів переваг здійснення даного поноваження саме на наднаціональному рівні. Зрозуміло, що така перевага повинна мати довгостроковий характер, в іншому випадку, зважаючи на складність процедури внесення змін до установчих договорів, вона позбавлена сенсу. Процедура повернення повноваження до сфери відання держав-членів в установчих договорах не прописана, що, однак, не означає неможливість її здійснення. Слід виходити з того, що наділення інститутів ЄС ком-



петенцією не означає її остаточної втрати для себе державами-членами. Наділення компетенцією, а фактично йдеться про делегування права її реалізації, має тимчасовий характер, а отже, той, хто наділяє (держави-члени), завжди може повернути право її реалізації собі шляхом внесення змін в установчі договори із дотриманням відповідної юридичної процедури. На це фактично вказують сучасні гострі дискусії з приводу пошуку шляхів збереження зони євро. Як один з можливих варіантів розглядають вихід Греції та деяких інших держав-членів із цієї зони. Втілення цього плану на практиці означало б повернення Союзом уряду Греції права реалізації компетенції у сфері фінансової діяльності.

Питання повернення права здійснення окремих державних повноважень інститутами Європейського Союзу повинно бути пов'язане з питанням здійснення національними урядами контролю за їх належним виконанням. Щоправда, слід визнати, що в установчих договорах ЄС не розроблені правові підстави і процедури їх застосування (очевидно, що таке повернення може бути ініційоване як зацікавленою державою або групою таких держав, так і самим Європейським Союзом), які б регулювали питання повернення права реалізації певних повноважень від наднаціонального до національного рівня влади.

*Принцип законності.* Європейський Союз – це наднаціональне утворення, що побудоване і функціонує за федеративною моделлю організації влади. Відповідно однією з ознак ЄС є дворівнева система органів влади, що формуються як на наднаціональному («федеральному») рівні, так і на рівні держав-членів. Природно, що між цими рівнями влади повинен існувати тісний взаємозв'язок, що забезпечує цілісність і функціональність Союзу. Для того щоб забезпечити демократичний характер влади і реальність федеративної моделі ЄС, необхідно, аби організація наднаціональних інститутів і органів влади відповідала основам конституційного ладу і загальним принципам організації та функціонування національних органів влади, а не навпаки, як це прийнято у федеративних державах. У процесі реалізації цієї вимоги важлива роль відведена законності, сутність якої полягає в підтриманні динамізму правопорядку ЄС у результаті узгодженої діяльності наднаціонального, національного і регіонального рівнів влади.

Загальновідомо, що право і законність виступають найважливішими засобами впливу на відносини і процеси у сфері організації влади

будь-якого рівня. В установчих договорах, які відіграють роль своєрідної конституції Європейського Союзу, закладено концептуальні основи організації та функціонування наднаціональної влади, регулювання інститутів ринкової економіки, здійснення правосуддя і захист прав і свобод людини тощо. За зразком держави Європейський Союз за допомогою правових засобів здійснює нормативне закріплення основ організації і функціонування наднаціональної влади, визначає її компетенцію, запроваджує механізми контролю за належним виконанням отриманих від держав-членів повноважень і розв'язання суперечок між наднаціональним, національним і регіональним рівнями влади. У результаті правове регулювання охоплює ключові сфери організації і діяльності інститутів наднаціональної влади, що значною мірою обумовлює ефективність їх функціонування.

Законність відіграє важливу роль в організації будь-якого різновиду публічної влади. «Конституційна» законність в ЄС є одним з основоположних принципів здійснення управління, одним з дієвих засобів зміцнення й розвитку наднаціональної влади і в той же час важливою гарантією збереження суверенітету держав-членів.

В. І. Сало в результаті дослідження принципів функціонування ЄС доходить висновку, що принцип законності прямо не закріплено в установчих договорах, що, однак, не заважає його виведенню шляхом логічного тлумачення відповідних норм договорів<sup>1</sup>. Так, у п. 6 ст. 3 ДЄС зазначається, що Союз має досягати своїх цілей лише належними засобами і в межах компетенції, наданої йому в договорах<sup>2</sup>.

Принцип законності – це складне правове явище, що має відносно самостійні ознаки і специфічний зміст: засновується на принципі верховенства первинного права ЄС над національним правом держав-членів, включаючи конституційне право, внаслідок чого національне право має відповідати (не суперечити) його приписам; реалізується на наднаціональному, національному і регіональному рівнях у правотворчій і правозастосовній діяльності, що заснована на нормах права ЄС. У процесі забезпечення «конституційної» законності беруть участь як наднаціональні, так і національні органи влади.

Установчі договори («конституція») ЄС мають найвищу юридичну силу, пряму дію на всій території Союзу. В Європейському Союзі за-

<sup>1</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 86.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст] . – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 172.

вдяки реалізації вимоги, згідно з якою нормативні акти Союзу, а також конституції, закони й інші нормативно-правові акти держав-членів не повинні суперечити установчим договорам ЄС, запроваджуються вихідні вимоги режиму конституційної законності. Даний режим в ЄС має свої особливості.

По-перше, у законодавстві ЄС чітко простежується жорстка ієрархія нормативно-правових актів. Вершиною нормативної піраміди є установчі договори («конституція»). Крім того, як у праві ЄС (включаючи рішення Суду ЄС), так і в національному праві держав-членів закріплена вимога стосовно забезпечення примату права ЄС над національним правом у частині, визначеній установчими договорами Союзу<sup>1</sup>.

По-друге, принцип законності передбачає послідовну і чітку реалізацію вимоги стосовно безумовного дотримання установчих договорів і нормативно-правових актів ЄС як інститутами і органами Союзу, так і усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними і фізичними особами держав-членів. Дотримання вимог законності в правореалізаційній діяльності призводить до забезпечення сталого правопорядку в масштабах ЄС. Тому право, правовідносини, правопорядок ЄС можна розглядати як результат втілення законності. Фактично вона виступає своєрідним правовим засобом у руках наднаціональної влади для запровадження і підтримання правопорядку.

Найбільш дієвою гарантією забезпечення законності в Європейському Союзі є запровадження юридичної відповідальності держав-членів, їх громадян і юридичних осіб за порушення норм права ЄС. Якщо індивід або юридична особа порушують норми права ЄС, то обов'язок по застосуванню до них юридичної відповідальності покладається за загальним правилом на уповноважені органи держави-члена, громадянином якої він є (де юридична особа зареєстрована), або, як у випадку, наприклад, з антимонопольним законодавством, – на компетентні інститути (органи) Союзу, наприклад Комісію.

Більш складною є ситуація, коли порушником права ЄС виступає держава-член, яка може не дотримуватися його вимог або відкрито ігнорувати виконання його положень на своїй території. Професор Райнського університету М. Гердеген фактично визнає, що питання

<sup>1</sup> Більш детально див.: Гердеген, М. Європейське право [Текст] : підручник : пер. з нім. / М. Гердеген. – К. : К.І.С., 2008. – С. 241–246.

про те, чи є вимога про відповідальність держави-члена за порушення права Союзу інструментом власне ЄС, виведеним безпосередньо з його права, чи, навпаки, йдеться про модифікацію національного інституту відповідальності, юридичною наукою остаточно не вирішене. Разом з тим можна констатувати, що у випадку коли в національному законодавстві відсутня норма, яка б давала підстави висунути вимоги про відшкодування шкоди, спричиненої порушенням державою права ЄС, то право особи вимагати відшкодування завданої шкоди від держави-члена впливає з самого права Союзу<sup>1</sup>.

Правовою основою для запровадження Судом ЄС інституту відповідальності держав-членів за порушення права Союзу став обов'язок національних урядів забезпечити захист прав особи, наданих їй Європейським Союзом, а також принцип лояльної співпраці. У подальшому інститут відповідальності держав-членів за порушення права ЄС розвивався і нині держава-член несе відповідальність незалежно від того, наслідком дій яких державних органів стало таке порушення. Таке тлумачення виводиться з вимоги, згідно з якою обов'язок здійснити імплементацію права ЄС бере на себе держава як єдине ціле.

У зв'язку з можливістю застосування санкцій до суверенної держави постає питання, за які дії до неї може бути застосована відповідальність. Аналіз установчих договорів і практики Суду ЄС, на думку М. Гердегена, свідчить про те, що такими підставами слід визнати:

по-перше, ухилення національних урядів від імплементації директив, якими особі надаються додаткові права<sup>2</sup>;

по-друге, видання національних законодавчих актів та здійснення адміністративних дій, що порушують право ЄС<sup>3</sup>;

по-третє, порушення права ЄС національними органами правосуддя<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Гердеген, М. Європейське право [Текст] : підручник : пер. з нім. / М. Гердеген. – К. : К.І.С., 2008. – С. 246.

<sup>2</sup> Слід зазначити, що, перш ніж притягнути державу-члена до відповідальності за цією підставою, слід переконатися, що не імплементована директива дійсно надає особі права; зміст таких прав має бути сформульований у директиві гранично чітко; між порушенням державою-членом обов'язку стосовно імплементації директиви і шкодою, яка завдана набувачу прав, повинен існувати причинно-наслідковий зв'язок.

<sup>3</sup> Використання цієї підстави для притягнення до відповідальності держави-члена потребує встановлення того, що порушена норма права спрямована на надання певного права особі; порушення права було достатньо серйозним, тобто очевидним; між скоєним правопорушенням і завданою шкодою існує причинно-наслідковий зв'язок.

<sup>4</sup> Гердеген, М. Європейське право [Текст] : підручник : пер. з нім. / М. Гердеген. – К. : К.І.С., 2008. – С. 246–253.

З огляду на чутливість для держав-членів проблеми суверенітету не менш важливого значення для реалізації принципу законності набуває питання про процедуру їх притягнення до відповідальності.

Після ухвалення Лісабонських договорів дана процедура регулюється статтями 258–266 ДФЄС. У статті 263 закріплено право і обов'язок Суду ЄС контролювати правомірність (перевіряти законність) законодавчих актів, актів Ради, Комісії і ЄЦБ, а також актів органів і установ Союзу, що породжують правові наслідки для третіх осіб. Підставою для подання позовів, з якими до Суду можуть звертатися держави-члени, Європейський Парламент, Рада, Комісія, Рахункова палата, ЄЦБ, Комітет регіонів, є відсутність компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення Договорів чи будь-якої норми, що стосуються їх застосування, зловживання повноваженнями. Будь-яка фізична або юридична особа також може звернутися до Суду із позовом проти актів, адресатом яких вони є, або які безпосередньо і індивідуально їх зачіпають, а також проти регламентарних актів, що безпосередньо їх зачіпають і не вимагають виконавчих заходів. Отже, Договір чітко і ясно окреслив коло суб'єктів, що можуть оскаржувати законність нормативно-правових актів Союзу, а також підстав, які можуть стати причиною подання позовів.

Слід зазначити, що у випадку якщо Суд задовольнить позов про незаконність акта, то такий акт буде визнано нікчемним або таким, що не мав місця (ст. 264 ДФЄС), тобто його недійсність визнається з моменту його видання. Інститут, орган чи установа ЄС, що видала такий акт, зобов'язана вжити заходів, спрямованих на виконання рішення Суду (ст. 265). Із наведеного, однак, не можна зробити висновок про те, що забезпечення законності в ЄС перебуває на високому рівні. М. В. Байтеева відзначає, що Комісія у доповідях із приводу застосування права ЄС неодноразово констатувала той факт, що рішення Суду досить часто не виконуються<sup>1</sup>. Поширеною є практика, коли виконання рішень Суду ЄС, що стосуються порушень вимог установчих договорів, затягуються на строк до трьох років з моменту їх винесення, що пояснює існуючу «стабільність» динаміки порушень права ЄС<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> У Доповіді Комісії за 1997 р. наведено огляд 98 рішень, які були прийняті на початку 90-х рр., але так і не були виконані.

<sup>2</sup> Байтеева, М. В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза [Текст] / М. В. Байтеева // Вестн. ТИСБИ. – 2003. – № 3. – С. 70–71.

Важливу роль у дотриманні законності відведено Комісії, яка відповідно до ст. 258 ДФЄС слідкує за дотриманням державами-членами обов'язків, що випливають з установчих договорів<sup>1</sup>. Процедура притягнення держави-члена до відповідальності за невиконання обов'язку по договору визначена нормативно і передбачає існування двох стадій, з яких перша (адміністративна) є обов'язковою, тоді як друга (судова) – ні<sup>2</sup>.

Адміністративна стадія починається зі встановлення Комісією факту порушення конкретно державою-членом обов'язку. Слід зазначити, що цей етап процедури хоча і передбачений договорами, проте недостатньо чітко виписаний, а тому має переважно неформальний характер. Комісія може встановити факт порушення як шляхом власних перевірок і запитів, так і за скаргою зацікавлених осіб. Встановивши факт порушення, Комісія відповідно до вимог принципу лояльної співпраці<sup>3</sup> спочатку звертається до національного уряду, пропонуючи йому надати додаткову інформацію, вжити заходів з усунення порушення, повідомивши про них Комісію. Слід зазначити, що, можливо саме тому, що цей етап має неформальний і конфіденційний характер, на практиці вдається вирішити більшість проблем (це можливо, якщо національний уряд погоджується із зауваженнями Комісії, або якщо в результаті перемовин обидві сторони досягають компромісу, ідучи на взаємні поступки) без застосування судової процедури, що дозволяє Комісії забезпечити законність в Європейському Союзі, а національним урядам – зберегти репутацію.

Однак досягнути компромісу вдається не завжди. У цьому випадку розпочинається формальний етап адміністративної стадії. Комісія направляє національному уряду офіційний запит із зазначенням харак-

<sup>1</sup> Як зазначає Т. К. Хартлі, право Комісії на порушення позовів проти держав-членів за невиконання чи порушення своїх зобов'язань, передбачених установчими договорами, виступає одним із головних засобів здійснення нагляду за виконанням Договорів (Хартлі, Т. К. Основы права Европейского Сообщества [Текст] : пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С. 320).

<sup>2</sup> Байтеева, М. В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза [Текст] / М. В. Байтеева // Вестн. ТИСБИ. – 2003. – № 3. – С. 69–71.

<sup>3</sup> Дотримання вимог цього принципу має важливе значення, враховуючи зауваження М. В. Байтеевої, яка вказує на те, що в Європейському Союзі можна спостерігати тенденцію негативного сприйняття національними урядами контролю і примусового виконання зобов'язань, передбачених установчими договорами (Байтеева, М. В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза [Текст] / М. В. Байтеева // Вестн. ТИСБИ. – 2003. – № 3. – С. 70–71).

теру порушення і вказівкою на конкретні норми права ЄС, які не були дотримані, у відповідь уряд надає свої пояснення та зауваження, а також інформацію про вжиті заходи. У випадку коли пояснення уряду не задовольняють Комісію, остання направляє йому мотивований висновок з вказівкою всіх допущених порушень і визначенням строків, протягом яких вони повинні бути усунуті.

Підставою для переходу до судової стадії є висновок Комісії про невиконання національним урядом вимог, викладених у мотивованому висновку. За результатами розгляду справи Суд ЄС може визнати факт невиконання державою-членом обов'язку за Договором і зобов'язати її здійснити усі дії для виконання рішень Суду. Показово, що для притягнення до відповідальності держави-члена важливо встановити сам факт порушення обов'язку, а причини, мотиви і наслідки самого порушення не мають для Суду значення. Крім того, посилення держав-членів на особливості національного конституційного механізму поділу влади, так само як на особливості процедури імплементації, не мають для Комісії і Суду ніякого значення.

Якщо Комісія виявить, що держава-член не виконала рішення Суду, то вона повторно здійснює вищезгадану процедуру, після чого може звернутися до Суду, одночасно запропонувавши останньому накласти на державу-члена штрафні санкції у вигляді фіксованої суми або пені (ст. 260 ДФЄС)<sup>1</sup>. Щоправда, слід визнати, що застосування фінансових санкцій до держав-порушниць сьогодні розглядається переважно як резервний засіб забезпечення законності в ЄС.

Запровадження *принципу субсидіарності*, включення його до категоріального ряду науки європейського права<sup>2</sup> було обумовлене поглибленням інтеграції, зокрема, перенесенням її у політичну сферу. Важливу роль у розвитку уявлень про різні аспекти прояву принципу субсидіарності відіграли наукові праці М. Бруннера, П. Бруннера, А. Вашкуна, Х. Гезера, Д. Грімма, В. Діхманна, В. Йєрбера, В. Кербера, Х. Лехлера, Освальда фон Нелль-Бройнінга, Й. Піпкорна,

<sup>1</sup> Можливість застосування штрафних санкцій як додаткового заходу забезпечення законності в Союзі була вперше передбачена Маастрихтським договором.

<sup>2</sup> Арах, М. Европейский союз: видение политического объединения [Текст] : пер. со слов. / М. Арах. – М. : Экономика, 1998. – С. 371–373; Сообщение Европейской Комиссии Совету и Европейскому парламенту [Текст] // Казан. федералист. – 2003. – № 5. – С. 103–120.

Л. Рооса, Х. Тейлора, М. Уїлка, Х. Уоллеса, Т. Хьюєгліна, В. Цзітковича, К. Шмітца<sup>1</sup>.

С. М. Большаков зазначає, що в сучасних умовах одним із проявів кризи національної держави є те, що значна частина функцій держави передається наднаціональним структурам, а інша частина делегується регіональним/муніципальним органам влади. Звідси виникає проблема оптимального співвідношення сил і розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади не лише у транзитних суспільствах і федераціях, що формуються, але й у стабільних федеративних утвореннях і наднаціональних об'єднаннях, що використовують федеративну модель функціонування, які вимушені модернізувати свої інститути і структури на основі федеративних засад, передусім принципу субсидіарності, для вирішення внутрішніх проблем<sup>2</sup>. Таким чином, сьогодні

<sup>1</sup> Див.: Brunner, M. Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip [Text] / M. Brunner. – Berlin : Duncker&Humboldt, 1993; Brunner, P. Subsidiarität – Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG [Text] / P. Brunner // Ifo-Schnelldienst. – 1993. – Vol. 46, № 22. – P. 7–13; Dichmann, W. Subsidiarität, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips [Text] / W. Dichmann // ORDO. – 1994. – № 45; Geser, H. «Subsidiarität» im gesellschaftlichen Wandel [Text] / H. Geser. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1993; Grimm, D. Subsidiarität ist nur ein Wort [Text] / D. Grimm // FAZ. – 1992. – Nr. 217 vom 17.09.1992; Hueglin, T. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications [Text] / T. Hueglin // Telos. – N.Y., 1994. – № 100; Jerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung [Text] / W. Jerber // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981; Kerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung [Text] / W. Kerber // Entwicklung und Subsidiarität. – München. 1988; Lecheler, H. Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer Europäischen Union [Text] / H. Lecheler. – Berlin, 1993; Nell-Breuning, O. v. Bauge-setze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität [Text] / O. v. Nell-Breuning. – Freiburg/Basel/Wien. 1968; Pipkorn, J. Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit [Text] / J. Pipkorn // Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. – 1992. № 22; Roos, L. Art. «Subsidiarität» [Text] / L. Roos // Enderle, Georges u.a. (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik. – Freiburg/Basel/Wien, 1993; Scmitz, K. Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung [Text] / K. Scmitz // WSI-Mitteilungen. – 1992. – № 12; Taylor, Ch. Der Begriff der «bürgerlichen Gesellschaft» im politischen Denken des Westens [Text] / Ch. Taylor // Brumlik M., Brunkhorst H. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. – Frankfurt/Main, 1993; Waschkuhn, A. Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur «Civil Society» [Text] / A. Waschkuhn. – Berlin : Westdeutscher Verlag, 1994; Wilke, M. Subsidiarity: approaches to power-sharing in the European Community [Text] / M. Wilke, H. Wallace. – London, 1988; Zsitkovits, V. Möglichkeiten zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in unserer Gesellschaft [Text] / V. Zsitkovits // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981.

<sup>2</sup> Большаков, С. Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / С. Н. Большаков. – СПб., 2006. – С. 3.



даний принцип становить значний інтерес передусім у контексті розмежування компетенції між наднаціональним, національним і субрегіональним рівнями влади<sup>1</sup>.

Серед науковців немає єдності в поглядах щодо того, кому належить першість у розробці цього принципу. Якщо на думку окремих науковців ідея субсидіарності як концепція з'являється ще у працях Арістотеля<sup>2</sup>, з чим важко погодитися, то інші автори вважають, що першість у розробці принципу субсидіарності належить Католицькій церкві, яка завжди більш чітко і універсально, ніж інші інститути громадянського суспільства країн Заходу, відбивала притаманні йому цінності і випадок з принципом субсидіарності не є винятком<sup>3</sup>. Запровадження Церквою принципу субсидіарності здійснювалося з метою забезпечення ефективності функціонування підпорядкованої папі Римському ієрархічної піраміди і допускало прояв ініціативи нижніх рівнів стосовно виконання функцій більш високих рівнів ієрархії<sup>4</sup>. Значний внесок у розвиток принципу згодом зробили Іоан Альтузіус (1557–1638 рр.), який розглядав його як ключовий принцип федералізму, швейцарський теолог-філософ XVI ст. Генріх Буллінгер (1504–1575 рр.)<sup>5</sup>, що обґрунтовував теорію ковенанта, та П'єр Жозеф Прудон (1809–1865 рр.), який об-

<sup>1</sup> Див.: Элазар, Д. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Элазар // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 57–78; Мещерякова, О. М. Принцип субсидиарности в становлении и развитии Европейского союза (1984–2004 гг.) [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Ольга Михайловна Мещерякова. – М., 2005. – 193 с.; Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 89–102; Яковюк, І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

<sup>2</sup> Гомцяи, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомцяи // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 54.

<sup>3</sup> Яковюк, І. В. Соціальна доктрина Католицької церкви [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності. Вип. 52. – Х., 2002. – С. 15–21; Він же. Християнсько-демократична модель соціальної держави (історія та теорія) [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / гол. ред. Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2002. – № 3. – С. 24–33.

<sup>4</sup> Элазар, Д. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Элазар // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 61; Фадеева, Т. М. Единая Европа: идея и реальность. Концепция культурной идентичности [Текст] / Т. М. Фадеева. – М. : ИНИОН РАН, 1997. – С. 33–34.

<sup>5</sup> Див.: Burgess, M. Federalism and European Union: the Building of Europe 1950–2000 [Текст] / M. Burgess. – London : Routledge, 2000. – P. 4.

стоював ідею створення загальноєвропейської федерації, компетенція в якій між різними рівнями влади мала розподілятися згідно з принципом субсидіарності (хоча сам термін «субсидіарність» він не вживав): влада повинна бути розподілена таким чином, щоб бути по можливості наближеною до рівня, який потребує вирішення проблем<sup>1</sup>. Однак у подальшому, з моменту утвердження лібералізму в економічній та політичній сферах, даний принцип, оскільки він виявився несумісним з останнім, бо походить своїм корінням з теорії солідаризму, зазнає певного занепаду<sup>2</sup>. Повернення науковців до досліджень субсидіарності відбувається лише в ХХ ст.<sup>3</sup> Спочатку це обумовлювалося розбудовою соціальної державності, яка розглядає її як один із фундаментальних своїх принципів. Але справжньому ренесансу принцип субсидіарності має завдячувати дискусіям, які розгорнулися навколо проблем розвитку та функціонування Європейського Союзу.

Процес визнання субсидіарності як фундаментального принципу Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу був відносно тривалим і складним. Це пояснюється тим, що європейська інтеграція характеризується досить суперечливим паралельним розвитком двох конкуруючих традицій європейської політичної думки і практики: лібералізму і солідарності<sup>4</sup>. З моменту проголошення Декларації Р. Шумана тривалий час в об'єднавчому процесі домінувала економічна складова і панували закони ринкової економіки і конкуренції. Відповідно на даному етапі розвитку інтеграції принцип субсидіарності існував в ембріональній формі в ст. 5 Договору про Європейське об'єднання вугілля і сталі<sup>5</sup> і недостатньо виразно в Римських догово-

<sup>1</sup> Гомця, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомця // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 56.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Каракулян, Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Э. А. Каракулян. – Н. Новгород, 2004. – С. 84–94.

<sup>3</sup> У категоріальний апарат сучасних політичної і юридичної наук термін «субсидіарність» і концепцію, що розкриває його зміст, були запроваджені в першій половині ХХ ст. німецьким вченим О. Нелль-Бройнінгом (Большаков, С. Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / С. Н. Большаков. – СПб., 2006. – С. 15).

<sup>4</sup> Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция [Текст] / Т. Хьюеглин // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 80, 87.

<sup>5</sup> Договора об учреждении Европейских Сообществ: Документы Европейского Союза [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. гр. «Право», 1994. – С. 25–26.

рах. Хоча у проектах федералізації об'єднаної Європи принцип субсидіарності традиційно набував ключового значення<sup>1</sup>, вперше офіційно він був використаний лише у висновку Європейської комісії в 1975 р. і лише з 1984 р., зазначає В. С. Чиркін, він починає розглядатися як один із головних принципів Європейського Співтовариства<sup>2</sup>.

Офіційне визнання принципу субсидіарності, як зрештою і будівництво єдиного соціального простору та формування європейської регіональної політики, припадає на другу половину 80-х рр. не випадково<sup>3</sup>. Відповідні кроки інститутів ЄС і національних урядів були обумовлені необхідністю отримання широкої соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських співтовариств в Європейський Союз.

Сприйняття європейською громадськістю даного принципу не означало ще вирішення проблеми щодо його тлумачення: напередодні прийняття Маастрихтського договору тодішній голова Європейської комісії Ж. Делор пообіцяв винагороду тому, хто зможе дати найбільш чітке визначення поняття «субсидіарність»<sup>4</sup>. Якщо невизначеність змісту принципу спонукала Європейський Парламент віднести питання, що пов'язані з його застосуванням, до юрисдикції Суду ЄС: «Суд ЄС має володіти юрисдикцією для забезпечення дотримання розподілу повноважень між Європейським Співтовариством і державами-членами»<sup>5</sup>, то в державах-євроскептиках, зокрема Великій Британії, виступали категорично проти такої передачі: «Якщо ми надамо Суду право переглядати законодавство у відповідності з таким суб'єктивним критерієм, то це призведе до зайвої плутанини і невизначеності в праві ЄС»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Одним із найбільш послідовних популяризаторів принципу субсидіарності був А. Спінеллі (див.: Гомцяні, С. В. Динаміка розвитку принципу субсидіарності в європейському Союзі [Текст] / С. В. Гомцяні // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 57).

<sup>2</sup> Федералізм: теорія, інститути, відносини (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 189.

<sup>3</sup> Більш детально див.: Яковюк, І. В. Особливості функціонування соціальної правової держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. Спецвип. у 5 ч. Ч. 3. – Луганськ, 2004. – С. 135–143.

<sup>4</sup> Анисимова, Н. В. Принцип субсидіарності в європейському праві [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Н. В. Анисимова. – М., 2005. – С. 7.

<sup>5</sup> Resolution on the principle of subsidiarity of July 12, 1990 [Text] // O. J. – 1990. – C231/63. pts. 12, 14.

<sup>6</sup> Session 1989-1990. 27<sup>th</sup> Report, «Economic and Monetary Union and Political Union», pt. 165.

В установчих договорах ЄС зміст принципу субсидіарності вперше чітко, хоча і з суттєвим обмеженням стосовно сфери застосування, викладається в ст. 130г Єдиного європейського акта, в § 4 якої говориться, що Співтовариство докладає зусиль у сфері навколишнього середовища тією мірою, в якій цілі, передбачені § 1, можуть бути реалізовані на рівні Співтовариства ефективніше, аніж державами-членами самостійно<sup>1</sup>. У 1989 р. голова Європейської комісії Ж. Делор включив принцип субсидіарності у свою Доповідь про економічний і монетарний союз, а на початку 90-х рр. поставив питання про вибір оптимальної форми нормативно-правових актів у Співтовариствах. На його думку, замість деталізованих нормативних актів необхідно приймати рамкові акти, які визначатимуть мету правового регулювання, залишаючи державам-членам право обрання відповідних заходів для їх досягнення, що в цілому відповідає вимогам принципу субсидіарності<sup>2</sup>. У результаті більшість законодавчих актів Співтовариств почала видаватися у вигляді директив, що є інструментом гармонізації, замість постанов, що розглядаються як інструмент уніфікації<sup>3</sup>.

У повному обсязі принцип субсидіарності отримав нормативне закріплення в Маастрихтському договорі про заснування Європейського Союзу. У даному Договорі<sup>4</sup> він згадується двічі: у Преамбулі (держави-члени сповнені рішучості невпинно сприяти створенню все більш тісного союзу європейських народів, в якому рішення приймаються з максимально можливою увагою до громадян, відповідно до принципу субсидіарності) та в ст. 2 (цілі Союзу досягаються при дотриманні принципу субсидіарності), яка робить відсилання до ст. 5 Договору

<sup>1</sup> Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. гр. «Право», 1994. – С. 30.

<sup>2</sup> Дж. Греві зазначає, що в результаті реалізації вимог принципу субсидіарності законодавча діяльність на рівні ЄС дедалі більше зосереджується на визначенні цілей і керівних принципів у вигляді прийняття директив і рамкових директив. У результаті в 90-ті рр. намітилася тенденція до скорочення темпів зростання обсягу союзного законодавства: якщо у 1995 р. Європейська комісія подала 71 пропозицію щодо випуску директив і 290 пропозицій щодо регламентів, то в 2000 р. кількість розроблених директив скоротилася до 48, а пропозицій щодо регламентів – до 193 (Греви, Дж. По ту сторону розграничення компетенцій: применение принципа субсидиарности [Текст] / Дж. Греви // Казан. федералист. – 2003. – № 1 (5). – С. 97).

<sup>3</sup> Гомцянь, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомцянь // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 58.

<sup>4</sup> Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 524, 527.

про Європейське Співтовариство, в якій власне і дається тлумачення змісту даного принципу: Співтовариство діє в межах своїх повноважень і поставленої перед ним мети, які визначаються цим Договором. У сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами, і тому через масштаби і результати передбаченої дії можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством. Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі, що необхідні для досягнення цілей даного Договору<sup>1</sup>.

Хоча на момент підписання Маастрихтського договору був досягнутий консенсус стосовно необхідності запровадження субсидіарності, однак не було усвідомлення того, що вона насправді означає. Це обумовило необхідність уточнення змісту принципу у ст. 5 Бірмінгемської декларації<sup>2</sup> (16 жовтня 1992 р.) та проведення дискусії з приводу даного принципу на засіданні Європейської ради в Единбурзі у грудні 1992 р., а також підписання 25 жовтня 1993 р. Міжінституційної угоди між Європейським Парламентом, Радою та Комісією стосовно процедур здійснення принципу субсидіарності. Амстердамський договір, яким було внесено зміни та доповнення до Маастрихтського договору, уточнив правовий статус цієї угоди шляхом прийняття протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» (далі – Протокол)<sup>3</sup>, а також Декларації ФРН, Австрії та Бельгії про субсидіарність (далі – Декларація).

У процесі тлумачення змісту принципу субсидіарності та визначення меж його застосування передусім слід виходити з того факту, що держави – члени ЄС погодились визнати субсидіарність динамічною концепцією, яка підлягає застосуванню в світлі цілей, які встановлені Договором. Це фактично означає, що субсидіарність дозволяє розширювати сферу діяльності Співтовариства в рамках його юрисдикції

<sup>1</sup> Договір о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 557.

<sup>2</sup> У статті 5 Бірмінгемської декларації зазначалося, що за наявності можливості рішення повинні прийматися на низовому рівні. Кожна держава-учасниця самостійно визначає, як здійснити свої повноваження всередині країни. Сфера повноважень Співтовариства визначена в договорі. Діяльність на рівні Співтовариства має здійснюватися лише у разі особливої необхідності (див.: Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham [Text] // Bulletin, 19/10/1992. – P. 5).

<sup>3</sup> Цей протокол повторює основні положення заключних матеріалів Європейської ради в Единбурзі 1992 р. та Міжінституційної угоди 1993 р.

в тих випадках, коли обставини того вимагають, і навпаки, обмежувати цю діяльність або навіть її зупинити в тих випадках, коли вона більше не виправдана (п. 3 Протоколу)<sup>1</sup>. Про готовність держав-членів розглядати субсидіарність саме як динамічну концепцію, зміст якої не обмежений положеннями ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство, свідчить також підписання Німеччиною, Австрією та Бельгією спільної Декларації, в якій зазначається: не викликає сумнівів, що діяльність Співтовариства, яка визначається принципом субсидіарності, стосується не лише держав-членів, але й їх складових частин тією мірою, якою вони відповідно до конституційного права володіють власними законодавчими повноваженнями<sup>2</sup>.

При тлумаченні змісту субсидіарності, відповідно до якої будуються взаємовідносини Євросоюзу і держав-членів у процесі їх функціонування, обов'язково слід враховувати також зв'язок, який існує між нею і принципами людської гідності, свободи, солідарності та справедливості<sup>3</sup>, а також такими специфічними засадами діяльності ЄС, як принципи пропорційності та лояльної співпраці.

З урахуванням даних застережень принцип субсидіарності в інституційному контексті означає, що повноваження, які належать і здійснюються державою або Європейським Союзом, – це ті повноваження, які індивід, сім'я, об'єднання індивідів, місцева або регіональна влада

<sup>1</sup> Европейское право : учебник [Текст] / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 115–116.

<sup>2</sup> Гречи, Дж. По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности [Текст] / Дж. Гречи // Казан. федералист. – 2003. – № 1 (5). – С. 94. С. М. Большаков у контексті обговорюваної проблеми наголошує на тому, що принцип субсидіарності вимагає усвідомлення того факту, що децентралізація влади повинна мати обов'язковий характер. Показником реалізації цієї вимоги буде ситуація, коли кожен рівень обраної влади буде наділений власними, а не делегованими повноваженнями. Принцип субсидіарності надає більше можливостей для ініціативи кожному рівню влади, аби забезпечити їхню участь у визначенні їх власних повноважень, заохотити їх укладати контрактні угоди, але за умови, що це не дозволить більш сильній стороні нав'язувати свої рішення (Большаков, С. Н. Принцип субсидіарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Сергей Николаевич Большаков. – СПб., 2006. – 372 с.).

<sup>3</sup> Пивоваров, Ю. С. Социальная политика как момент истины в идеологии германских консерваторов и либералов [Текст] / Ю. С. Пивоваров // Либерализм, консерватизм, марксизм : пробл.-темаг. сб. / гл. ред. Ю. С. Пивоваров. – М. : РАН ИНИОН, 1998. – С. 66–68; Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Х., 2000. – С. 102–112.

не можуть реалізувати окремо. Іншими словами, субсидіарність вимагає, аби рішення приймалися на найбільш близькому до громадянина рівні і відповідно діяльність вищих рівнів влади була обмежена, а її втручання в справи нижчого рівня завжди було обумовлено об'єктивно існуючою необхідністю. Виходячи з такого розуміння субсидіарності, можна зробити такі висновки.

Не слід вважати аксіоматичним твердження про те, що обов'язковим наслідком реалізації принципу субсидіарності є децентралізація влади. Насправді він може діяти в обох напрямках, а отже, за певних обставин субсидіарність здатна сприяти фактичному розширенню дій і заходів Союзу в межах визначеної юрисдикції. З огляду на цей факт для реалізації принципу субсидіарності першочергового значення набуває питання розмежування компетенції ЄС і держав-членів, оскільки його дія поширюється лише на сферу їх спільної компетенції. Спроба визначити чіткий механізм вирішення цієї проблеми запропонований у Лісабонських договорах.

Відповідно до ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство принцип субсидіарності є вимогою, яка стосується діяльності Союзу (п. 3 Протоколу зазначає, що субсидіарність служить орієнтиром того, як повинні здійснюватися повноваження Союзу), а тому прийнято вважати, що субсидіарність адресується інститутам ЄС, а не державам-членам<sup>1</sup>. Джованні Греві у цьому зв'язку зазначає, що з політичних міркувань безумовно недопустимо, аби установчі договори ЄС торкалися розподілу компетенції нижче рівня держав-членів<sup>2</sup>. Однак, з іншого боку, слід визнати, що така трактовка має дещо обмежувальний характер, оскільки вона не враховує вищенаведене положення Декларації про субсидіарність; прийняту Європейським Парламентом Хартію регіоналізації Співтовариства<sup>3</sup> (1988 р.), у ст. 14 якої сказано, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним

<sup>1</sup> Див.: Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристъ, 2003. – С. 206.

<sup>2</sup> Греві, Дж. По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности [Текст] / Дж. Греві // Казан. федералист. – 2003. – № 1 (5). – С. 96. Позицію Дж. Греві підтримують й інші автори (див. : Гомцян, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомцян // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 61).

<sup>3</sup> Бусыгина, И. Настоящее и будущее «Европы регионов» [Текст] / И. Бусыгина // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 17. Схожий підхід викладений також у Конвенції Ради Європи з проблем регіоналізації (1978 р.).

урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів (у тому числі і стосовно реалізації окремих рішень Європейського Союзу), а також, наприклад, положення ст. 23 Основного закону ФРН<sup>2</sup>, в якому зазначено, що Бундестаг і землі через Бундесрат беруть участь у справах ЄС<sup>1</sup>. Отже, принцип субсидіарності, оскільки він пронизує всі рівні влади, має адресуватися як інститутам ЄС, так і центральним та регіональним органам влади держав-членів. Ця позиція була сприйнята і втілена в Конституції для Європи, а згодом у Лісабонській редакції Договору про Європейський Союз (ст. 5)<sup>2</sup>.

Проблеми реалізації принципу субсидіарності пов'язані передусім з реалізацією правотворчої діяльності. У цьому зв'язку постає проблема визначення правомірності видання правових актів ЄС. Протокол (п. 5) вимагає, аби виданню такого акта передувала процедура відповідної перевірки, яка передбачає отримання відповідей на певні питання. По-перше, чи має держава у своєму розпорядженні необхідні засоби (зокрема фінансові) для вирішення існуючої проблеми? Якщо відповідь на це питання позитивна, то Союз має утриматися від видання відповідного правового акта. Отримання негативної відповіді на перше питання дає підстави перейти до наступного питання: наскільки ефективнішими порівняно із діями держави можуть виявитися заходи Союзу? Якщо Союз не зможе довести, що його дії дозволять більш ефективно вирішити проблему, то він знову-таки має відмовитися від втручання у вирішення проблеми. Визначаючись із відповіддю на кожне з поставлених питань, Комісія має зважати на такі критерії, які передбачені Протоколом (п. 5): проблема, яка потребує вирішення, зачіпає інтереси однієї чи декількох держав; які наслідки<sup>3</sup> може мати вирішення проблеми державами-членами самостійно або невтручання в її розв'язання з боку Союзу; оцінка ступеня ефективності дій Союзу порівняно із діяльністю національних урядів. Якщо в результаті проведеного аналізу Комісія дійде висновку про доцільність у межах принципу субсидіарності видання правового акта з відповідної проб-

<sup>1</sup> Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1999. – С. 188–189.

<sup>2</sup> Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 173.

<sup>3</sup> У цьому випадку, враховуючи необхідність дотримання принципу збереження *acquis communautaire* (статті 2, 3 Договору про Європейський Союз), йдеться про неприпустимість дій, які б породжували конфлікт між рішеннями держав-членів і правовими актами ЄС або знижували рівень правової інтеграції.



леми, вона має також вирішити питання стосовно вибору виду нормативного акта (директиви чи регламенту), який підлягає виданню. Пункт 6 Протоколу однозначно вказує на перевагу рамкового законодавства (директив відносно регламентів, а також рамкових директив перед директивами, які передбачають більш детальну регламентацію), оскільки воно надає національним урядам більший простір для вибору форм і методів власної діяльності, а в п. 7 наголошується на необхідності того, аби Союз з повагою ставився до національних правових систем, а його заходи залишали, наскільки це можливо, більше варіантів для прийняття рішень державами-членами.

У процесі подальшої роботи над проектом правового акта Комісія повинна особливу увагу звертати на зауваження Ради, Європейського парламенту і національних парламентів стосовно дотримання нею принципу субсидіарності, а також на відповідність даному принципу поправок і зауважень, які відповідно вносяться ними<sup>1</sup>.

Оскільки проголошено, що в Європейському Союзі рішення приймаються відповідно до принципу субсидіарності з максимально можливою увагою до громадян, то надзвичайно важливо, аби були вироблені механізми проведення попередніх розширених консультацій як з національними урядами, так і з регіональними владами цих країн. На обов'язковість дотримання таких процедур фактично вказує Конституція Франція, ст. 88-4 якої зазначає, що пропозиції актів Співтовариств, що містять приписи законодавчого характеру, з моменту їх внесення в Раду Співтовариств передаються урядом на розгляд Національних зборів та Сенату.

Важливою умовою реалізації принципу субсидіарності є те, що саме Суд ЄС виступає тією інстанцією, якій належить право тлумачення його змісту та прийняття остаточного рішення у суперечках з приводу того, чи правомірною була діяльність Союзу в рамках реалізації принципу субсидіарності<sup>2</sup>. У Конституції для Європи (відповідні положення були перенесені й до Лісабонських договорів) відбулося розширення кола потенційних учасників спорів про дотримання принципу субсидіарності за рахунок національних

<sup>1</sup> Такого роду поправки і зауваження повинні містити вказівку стосовно урахування принципу субсидіарності.

<sup>2</sup> Про аналіз можливих способів і наслідків розгляду Судом ЄС спорів, пов'язаних із дотриманням принципу субсидіарності, див.: Анисимова, Н. В. Принцип субсидіарності в європейському праві [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н. В. Анисимова. – М., 2005. – С. 114–125.

парламентів чи навіть однієї з їх палат, а також Комітету регіонів стосовно проектів нормативних актів, які приймаються із його залученням.

Разом з тим слід зазначити, що хоча Суд ЄС неодноразово розглядав позови про анулювання актів ЄС у зв'язку із недотриманням інститутами Союзу принципу субсидіарності, він досі вважає за краще ухилятися від розгляду питання про дотримання принципу по суті<sup>1</sup>. Це пов'язано з таким: якщо питання визначення, до якого виду компетенції належить захід, що заперечується позивачем, є виключно правовим і його вирішення належить до виключної компетенції Суду, то питання про оцінку владного рівня, на якому прийняття заходу буде більш ефективним, має не лише правовий аспект, але й потребує оцінки політичної і економічної ситуації, чого Суд прагне уникати. У тих випадках, коли питання про відповідність конкретного заходу ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство ставився прямо, Суд брав на віру твердження відповідного інституту ЄС про те, що конкретний захід буде більш ефективним, якщо буде здійснений на рівні Союзу. При цьому, зазначає Н. В. Анісімова, Суд не вимагає від інститутів ЄС належного обґрунтування переваги регулювання на рівні Союзу порівняно з національним рівнем. Таку позицію можна пояснити прагненням Суду уникнути глибокого аналізу субсидіарності, аби не вдаватися до вирішення питань неюридичного характеру<sup>2</sup>. Слід зауважити, що до сьогодні в практиці Суду ЄС не було жодного випадку прямого скасування норми через порушення принципу субсидіарності.

Із проведеного аналізу випливає висновок, згідно з яким держави-члени, керуючись принципом верховенства права ЄС, не можуть не виконувати рішення Союзу навіть тоді, коли вважають, що були здатні вирішити проблему, з метою розв'язання якої було видано нормативний акт Союзу, самостійно або краще, аніж це зробили інститути Союзу. У випадку незгоди з рішенням ЄС держави-члени можуть лише звернутися до Суду ЄС із позовом про анулювання такого акта, посилаючись при цьому на порушення ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство.

<sup>1</sup> Див. справи: Case C-84/94, UK v. Council [1996] ECR I-5755; Case C-233/94, Germany v. Parliament and Council [1997] ECR I-2405.

<sup>2</sup> Анісімова, Н. В. Принцип субсидіарності в європейському праві [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н. В. Анісімова. – М., 2005. – С. 124.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити таке. По-перше, протягом останнього десятиліття спостерігається зменшення активності Комісії стосовно внесення законодавчих пропозицій і більше того, 80 % від внесених пропозицій вносилися Радою або державами-членами. Це в свою чергу означає, що побоювання стосовно можливості використання принципу субсидіарності інститутами ЄС для розширення меж своєї діяльності в цілому виглядають безпідставними. На сьогодні, як і раніше, найбільш важливі питання, які стосуються функціонування як держав-членів, так і Європейського Союзу в цілому, не можуть бути вирішені без згоди національних урядів. По-друге, враховуючи роль Суду ЄС у розробці загальних принципів функціонування Союзу і принципів його правової системи, можна передбачити, що йому не вдасться довго уникати питання про тлумачення його змісту. Такий висновок базується на тому очевидному факті, що подальше поглиблення інтеграції буде загострювати проблему розподілу компетенції між національним і наднаціональним рівнями влади, вирішити яку без застосування принципу субсидіарності виявляється майже неможливо. По-третє, у найближчому майбутньому в процесі застосування принципу субсидіарності неминуче виникнуть проблеми іншого порядку: аналіз Лісабонських договорів дає підстави стверджувати, що до дискусії навколо питання про зміст і реалізацію принципу субсидіарності неминуче долучаться внутрішньодержавні регіони і Комітет регіонів, який позиціонує себе як головний орган в ЄС, що опікується інтересами і проблемами регіонів, а отже, послідовним прибічником ідеї, згідно з якою принцип субсидіарності має стати складовою частиною філософії, що покладено в основу реформування Європейського Союзу<sup>1</sup>.

З принципом субсидіарності нерозривно пов'язаний *принцип пропорційності (домірності)*. Даний принцип добре відомий внутрішньодержавному праву європейських країн<sup>2</sup>: вважається, що принцип пропорційності був перенесений у право Європейського Союзу з права

<sup>1</sup> CoR Press Release, March 7, 1995.

<sup>2</sup> Принцип пропорційності можна вважати важливим елементом в концепції правової держави. С. В. Шевчук зазначає, що Конституційний суд ФРН «вивів» його з кодифікації пруського права Фрідріха Великого. Кодекс публічного права обмежував розсуд органів держави під час здійснення ними поліцейських функцій (Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 316). У сучасних умовах даний принцип активно використовується у конституційному, податковому, підприємницькому і кримінальному та інших галузях права.

Німеччини<sup>1</sup>, де він був вперше запроваджений, Судом ЄС<sup>2</sup>; згодом він набув нормативного закріплення в установчих договорах Союзу (вперше він був закріплений у ст. 3b ДЄС: «Будь-які дії Співтовариства не мають поширюватися далі того, що необхідно для досягнення цілей цього Договору»). Принцип пропорційності також широко використовується в міжнародному гуманітарному праві. Попри те, що на перший погляд принцип пропорційності добре відомий вітчизняній юридичній науці, його дослідження в рамках європейського інтеграційного процесу до останнього часу вітчизняними науковцями майже не проводилися. Винятком із цього правила можна вважати теоретичні розробки С. В. Шевчука, на думку якого, він належить до загальних принципів права і походить з принципу верховенства права<sup>3</sup>, та В. І. Сала<sup>4</sup>.

Принцип пропорційності передбачає, що зміст і форми дії Союзу не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення цілей

<sup>1</sup> Принцип пропорційності був вперше офіційно визнаний як конституційна засада Німеччини у 1965 р., коли Конституційний суд ФРН в одному з рішень констатував: «У Федеративній Республіці Німеччина принцип пропорційності є неписаним конституційним принципом. Він походить з принципу верховенства права і насправді з природи основних прав, оскільки вони відображають загальне право на свободу громадянина від держави, які можуть бути обмежені державними органами тільки у випадку переслідування абсолютно необхідного публічного інтересу» (див.: Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 316–317).

<sup>2</sup> Див.: Case 11/70, Internationale Verhaltnismassigkeit, [1970] ECR 1125. Слід зазначити, що утвердженню принципу пропорційності як загального принципу права сприяла також діяльність Європейського суду з прав людини. Застосовуючи Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд стосовно кожного права людини визначає критерії допустимого втручання держави, що якраз засновані на принципі пропорційності. Використовував даний принцип і Суд ЄС в процесі обґрунтування прав, наданих Союзом своїм громадянам (див.: Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 315–322; Должиков, А. В. Основные права и принцип пропорциональности в праве Европейского Союза [Текст] / А. В. Должиков // Рос. ежегодник междунар. права, 2008. – СПб. : СКФ «Россия – Нева», 2009. – С. 228–233).

<sup>3</sup> Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 315–322; Він же. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) [Текст] / С. В. Шевчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 1. – С. 69–76. Серед російських правників розробкою принципу пропорційності займається Д. І. Дедов (Дедов, Д. І. Принцип пропорциональности в праве ЕС [Текст] / Д. И. Дедов // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах : материалы семинара, Москва, 5–7 декабря 2000 г. – М. : Статут, 2001. – С. 134–145).

<sup>4</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 102–105.

Договору (п. 4 ст. 5 ДЄС та Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності)<sup>1</sup>. При розкритті змісту принципу пропорційності, зазначає С. В. Шевчук, слід зважати на здобутки німецької юридичної науки і практики, що в цілому сприйняті конституційною доктриною європейських країн. Так, німецькі правознавці виділяють у змісті принципу пропорційності такі вимоги: по-перше, вимога відповідності, згідно з якою владні повноваження повинні реалізовуватися у спосіб, що максимально прилаштовані для досягнення цілі, яка передбачається, та для досягнення якої це повноваження було надано; по-друге, вимога необхідності, яка полягає в тому, що реалізація владного повноваження має бути необхідною для досягнення відповідної цілі; по-третє, пропорційність у вузькому сенсі, згідно з якою реалізація повноваження не повинна покладати непосильний тягар або спричиняти шкоду іншим легітимним інтересам, що є диспропорційним, незважаючи на важливість досягнення цілі<sup>2</sup>.

Принцип пропорційності, якому зазвичай приділяється значно менше уваги, аніж принципу субсидіарності, насправді має не менш важливе значення для функціонування Європейського Союзу. О. Я. Трагнюк звертає увагу на те, що вказаний принцип спрямований на досягнення збалансованості між цілями і діями Союзу. Суд ЄС, формулюючи рішення з конкретної справи, де стикаються інтереси держави – члена ЄС і Союзу, оцінює, чи відповідають загальним цілям ЄС заходи, що вжиті ЄС (особливо в частині обмеження). Цей принцип дає можливість Суду визначати, які галузі права ЄС не входять до виключної компетенції Союзу. Суд ЄС, беручи до уваги, що Європейський Союз несе повну відповідальність за досягнення задекларованих цілей, може інколи шляхом тлумачення фактично розширювати компетенцію ЄС. При цьому Суд виходить із того, що у Союзі існують домислювані повноваження, які дозволяють йому ефективно реалізувати цілі установчих договорів<sup>3</sup>. Аналогічну оцінку принципу дає Г. А. Гаджієв, який зазначає, що принцип пропорційності адресований не лише законодавцю, але й судам, які, застосовуючи закон, виступають у ролі оцінювачів обмежувальних дій законодавця. Принцип пропорційності надає судам

<sup>1</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 173, 396–400.

<sup>2</sup> Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 317–319.

<sup>3</sup> Трагнюк, Л. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Л. Я. Трагнюк. – Х., 2003. – С. 12.

значний ступінь розсуду, оскільки дозволяє їм визначати, чи є обраний обмежувальний захід адекватним для досягнення мети<sup>1</sup>.

На відміну від субсидіарності принцип пропорційності застосовується як до законодавства, що приймається у сфері виключної компетенції Союзу, так і в сферах спільної компетенції. При цьому слід наголосити, що відповідно до принципу пропорційності навіть ті сфери суспільного життя, стосовно правового регулювання яких інститути Союзу набули виключної компетенції, не повинні регулюватися ними без урахування інтересів та співпраці в дусі лояльності з національними органами влади. Зі змісту даного принципу випливає й інший висновок: під час виконання своїх повноважень національні органи зобов'язані враховувати інтереси Союзу і здійснювати їх відповідно до вимог принципу лояльної співпраці.

У праві ЄС прийнято принцип субсидіарності і пропорційності нормативно закріплювати і застосовувати у взаємозв'язку, що породжує питання про їх співвідношення. Аналіз установчих договорів і практики їх застосування дозволяє дійти висновку, що вказані принципи застосовуються послідовно. Дія принципу субсидіарності пов'язана з необхідністю встановлення того факту, що існує потреба в прийнятті норм права на рівні ЄС для реалізації певних заходів. Дія принципу субсидіарності відповідно припиняється, коли цей факт буде встановлено. З цього ж моменту розчинається дія принципу пропорційності, застосування якого має на меті отримання відповіді на питання, до яких заходів має вдатися Європейський Союз. Це фактично означає, що, по-перше, принцип пропорційності не може бути застосований для визначення необхідності або недоцільності діяльності ЄС в певній ситуації, по-друге, за його допомогою не можна отримати відповідь на питання про те, на якому рівні влади мають прийматися необхідні рішення.

Однією з головних цілей Європейського Союзу і держав, що його утворюють, є досягнення на кожному історичному етапі максимально можливого рівня інтеграції, що важко реалізувати без тісного співробітництва держав-членів між собою і з інститутами Союзу. Таке співробітництво неможливо реалізувати поза межами дії загальних принципів організації й функціонування Європейського Союзу: лише їх комплексна і послідовна реалізація створює необхідні передумови для успішного розвитку і функціонування створеної наднаціональної організації влади, а також забезпечує збереження державного суверенітету держав-членів, оскільки ілюструє похідний характер наднаціональної влади.

<sup>1</sup> Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [Текст] / Г. А. Гаджиев. – М. : Юрист, 2004. – С. 80–81.

## Глава 3

# Основні підходи до здійснення функцій держави в умовах членства в ЄС

### § 1. Функція охорони і захисту прав і свобод людини: еволюція підходів ЄС до її здійснення

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. позначився новими суспільними потрясіннями, що призвели до кардинальних змін у міжнародних відносинах. Багато з них прямо або опосередковано пов'язані з процесами глобалізації і несуть не лише благо, але й породжують деструктивні процеси і тенденції, які особливо болісно зачіпають сферу прав людини<sup>1</sup>. У цих умовах розвиток міжнародних і наднаціональних структур потребує постійної уваги і аналізу, оскільки вони здатні сприяти подоланню негативних наслідків глобалізації<sup>2</sup>.

Захист прав людини і громадянина є конституційно-правовим і міжнародно-правовим обов'язком сучасних держав, який реалізується за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, що прямо або опосередковано передбачені для цих цілей<sup>3</sup>. У процесі глобалізації держави, відстоюючи власні інтереси, водночас вдаються до самообмеження в реалізації окремих суверенних прав і залучення наднаціональних структур до

<sup>1</sup> Передусім йдеться про поширення тероризму, внутрішніх і міждержавних конфліктів національного і релігійного характеру, торгівлю людьми, бідність тощо.

<sup>2</sup> В. Карташкін справедливо зазначає, що найвидатнішим досягненням ХХ ст. стало запровадження і в цілому успішне функціонування міжнародного та регіональних режимів захисту прав людини, що засвідчило факт виходу проблеми захисту прав людини за межі суверенітету і внутрішньої компетенції держав (Карташкін, В. А. Права человека в глобализирующемся мире [Текст] / В. А. Карташкін // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век»: по материалам выступлений. – М. : Городец, 2004. – С. 86).

<sup>3</sup> Общая теория прав человека [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 1996. – С. 328.

здійснення функцій держави, зокрема функції захисту прав людини<sup>1</sup>. Як наслідок, проблема захисту прав людини виходить за межі відповідальності окремої держави, перетворюючись на справу також світового співтовариства та регіональних інтеграційних об'єднань, які нормативно визначають універсальні правові стандарти, нижче яких держава не може опуститися<sup>2</sup>.

Наочний приклад ефективної взаємодії держави і наднаціональної організації у сфері захисту прав людини демонструє Європейський Союз. Історія розвитку інтеграційного процесу засвідчує, що захист прав людини не завжди входив до сфери комунітарної політики. Тривалий час Суд Європейських співтовариств вважав, що включення прав людини до правопорядку Співтовариства здатне підірвати процес утвердження його примату над національним правом держав-членів<sup>3</sup>. Зі свого боку, держави-члени також утримувалися від передачі наднаціональним інститутам повноважень у цій сфері, вважаючи їх реалізацію своєю найважливішою прерогативою. Цілком очевидно, що в умовах співіснування національна і наднаціональна влади можуть конкурувати між собою за політичну лояльність громадян. У цьому випадку окремі громадяни можуть надати перевагу національній чи наднаціональній владі в залежності від індивідуальних нормативних переваг і очікувань відносно того, який з рівнів влади більш ефективно здатен забезпечити їх. Відповідно, наднаціональні інститути ЄС нездатні «відібрати» у національних урядів суспільну лояльність, яка їм необхідна для радикального розширення повноважень, доти, доки більшість європейців незалежно від мотивів визнають національні уряди більш легітимними, аніж наднаціональні інститути, а відтак довіряють і підтримують саме їх. Виходячи з цих міркувань, на початку 50-х рр. XX ст. держави-члени відмовились наділити наднаціональні за своїм характером Європейські співтовариства повноваженнями стосовно захисту прав людини, передавши здійснення цього обов'язку на субсидіарних за-

<sup>1</sup> Див., наприклад: Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2001. – С. 113–135.

<sup>2</sup> Тиунов, О. И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства [Текст] / О. И. Тиунов // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век» : по материалам выступлений. – М. : Городец, 2004. – С. 159–161.

<sup>3</sup> Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – С. 274–275.



садах Раді Європи, яку вважали прикладом класичної міжнародної організації<sup>1</sup>.

Попри значні досягнення в питаннях захисту прав людини Раді Європи не вдалося вирішити усі проблеми, а тому поступово дедалі активнішу роль у співробітництві в цій сфері почали відігравати Європейські співтовариства<sup>2</sup>. Перегляд позиції щодо прав людини розпочався наприкінці 60-х рр. XX ст., коли Суд ЄС визнав, що право Співтовариства має забезпечувати захист основних прав людини як на рівні положень установчих договорів, так і через його неписане право, що базується на принципах права держав-членів<sup>3</sup>. Однак далі винесення окремих рішень стосовно захисту прав людини Суд ЄС не пішов<sup>4</sup>, а тому перед Європейськими співтовариствами постало завдання стосовно їх нормативного закріплення. Зазначимо, що оскільки рішення Суду ЄС є не лише правозастосовними, але й правотворчими актами, то використання ним у 70-х рр. Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) надало їй обов'язкового характеру як для держав – членів ЄС, що її підписали, так і для всього Співтовариства. У цілому ж у 80–90-ті рр. інститутами Співтовариств приймалися акти переважно політичного, а не правового характеру.

Оскільки в Європейського Союзу немає власної компетенції, окрім тієї, що закріплена за ним державами-членами, то принципового значення для здійснення Союзом захисту прав людини набуває закріплення відповідних повноважень в установчих договорах. Перші кроки в цьому напрямі були зроблені при підписанні Єдиного європейського акта, в преамбулі якого зазначалося, що держави-члени сповнені рішучості сприяти розвитку демократії, яка спирається на основні права, визнані конституціями і законодавством держав-членів, Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини і Європейською

<sup>1</sup> Насправді, навряд чи Раду Європи можна вважати класичною міжурядовою міжнародною організацією, оскільки створення і функціонування Європейського суду з прав людини здійснюється на наднаціональних засадах.

<sup>2</sup> Про необхідність зміцнення співпраці Ради Європи і Європейських співтовариств було вказано вперше у 1974 р. у доповіді групи шести «Про майбутнє Ради Європи». Проте до реальної співпраці вказані організації вдалися з середини 80-х рр. (див.: Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 163–170).

<sup>3</sup> Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 275.

<sup>4</sup> Бобин, М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений [Текст] / М. Бобин // Правозащитник. – М., 1998. – № 3. – С. 87.

соціальною хартією<sup>1</sup>. Наступний крок було зроблено при розробці Маастрихтського договору, в якому підтверджено відданість принципу поваги до прав і основних свобод людини і заявлено про намір запровадити громадянство ЄС.

Реалізація наміру стосовно запровадження громадянства мала важливе значення для демократизації Європейського Союзу<sup>2</sup>, про що свідчить позиція Конституційного суду Німеччини, який у рішенні щодо Договору про Європейський Союз поставив неодмінною умовою передачі суверенних прав від ФРН до ЄС надання демократичних гарантій, еквівалентних тим, що гарантує Основний Закон<sup>3</sup>. Запровадження громадянства ЄС було здійснено Маастрихтським (статті 8–8e)<sup>4</sup> та Амстердамським (статті 17–21)<sup>5</sup> договорами. Конкретизацію його змісту здійснено у Договорі про Конституцію для Європи (ст. I-10)<sup>6</sup> та Договорі про функціонування Європейського Союзу (ст. 20)<sup>7</sup>, у яких зазначалося, що громадянством Союзу володіє кожна особа, яка має громадянство держави-члена. Громадянство Союзу доповнює собою національне громадянство і не підмінює його. Аналіз норм вказаних договорів дозволяє зробити ряд висновків щодо розкриття змісту інституту громадянства Союзу.

До прав і свобод, додатково набутих громадянами об'єднаної Європи, належать: право обирати і бути обраним на виборах до Європейського Парламенту у державі-члені місця проживання на тих же умовах, що й громадянин цієї держави; право обирати і бути обраним на місцевих виборах у державі-члені місця проживання; право особи на добросовісне управління; право на вільний доступ до документів

<sup>1</sup> Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 9.

<sup>2</sup> Яковюк, І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. праць. – 2005. – Вип. 9. – С. 82–88.

<sup>3</sup> Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – С. 29.

<sup>4</sup> Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 55–57.

<sup>5</sup> Договір о Європейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 561–563.

<sup>6</sup> Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 102.

<sup>7</sup> Договір о функционировании Европейского Союза [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 221–222.

владних структур Союзу; право звернення до Європейського Уповноваженого з прав людини; право подання петицій до Європарламенту; право вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів; право громадян Союзу користуватися захистом дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена на території третьої країни, де немає представництва держави-члена, громадянином якої є особа; право на громадянську ініціативу – право не менш одного мільйона громадян ЄС, що представляють значне число держав-членів, запропонувати Комісії в рамках її повноважень подати пропозиції стосовно питання, з якого необхідне видання правового акта Союзу<sup>1</sup>.

Слід визнати, що запровадження інституту громадянства ЄС вочевидь здатне сприяти політичній консолідації населення Союзу, а відтак служити втіленню ідеї створення Союзу не лише як об'єднання держав, але й народів Європи. Крім того, аналіз вказаних прав свідчить, що вони дійсно розширюють правові можливості громадян ЄС, зокрема забезпечують участь у формуванні Європейського Парламенту і певним чином контроль діяльності влади в ЄС.

Тривалий час Європейський Союз унікав укладення власного каталогу основних прав і свобод людини та його включення до установчих договорів, як відмовлявся і від ідеї приєднання до Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини. Повага до основоположних прав людини, які визнані Європейською конвенцією як загальні принципи права Співтовариства, вперше була висловлена у Договорі про Європейський Союз<sup>2</sup>. Разом з тим Суд ЄС на запит Ради міністрів у березні 1996 р. прийняв Висновок 2/94, у якому зазначив, що за сучасного стану комунітарного права Співтовариство не має компетенції для приєднання до Конвенції. Таким чином, ініціатива стосовно перегляду установчих договорів з цієї точки зору мала походити від держав-членів, які, передусім Франція, Велика Британія та Іспанія, виступили проти<sup>3</sup>. Лише при укладенні тексту проекту Кон-

<sup>1</sup> Цей перелік прав був передбачений Конституцією ЄС (див.: Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарем) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 130, 145–146).

<sup>2</sup> Стаття 6 ДЕС у редакції Амстердамського і Ніщського договорів.

<sup>3</sup> Противників приєднання до Конвенції занепокоїли дві обставини: по-перше, втрата автономією комунітарного права, по-друге, втрата Судом ЄС статусу єдиного загальновизнаного арбітра комунітарного права і його підпорядкування Європейському суду з прав людини (див.: Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М.: Весь мир, 2007. – С. 170–171).

ституції для Європи (ст. 72 та Протокол № 14) було досягнуто компромісу стосовно умов приєднання Союзу до Конвенції<sup>1</sup>.

До розробки власних спеціалізованих документів про права людини Європейський Союз приступив у 1989 р., коли була прийнята Декларація про права людини і Хартія Співтовариства про основні соціальні права робітників. Наступний, справді революційний крок у цьому напрямі Союз зробив у червні 1999 р., коли під час Кельнського саміту Європейська Рада прийняла рішення про створення Конвенту для розробки Хартії Європейського Союзу про основні права<sup>2</sup>. Прийнята у грудні 2000 р. Хартія стала унікальним у світовій практиці захисту прав людини документом, оскільки вона, поперше, поєднала в собі всі види прав людини без винятку і, по-друге, поширила свою дію на сферу як міжнародного, так і конституційного права. Справжньою новацією став також спосіб викладення прав і свобод: у Хартії вони розміщені не згідно із традиційним поділом на політичні, економічні, соціальні, культурні, а відповідно до системи цінностей ЄС, на захист яких вони спрямовані. Відповідно кожний розділ символізує один із базових принципів-цінностей або суспільне благо (гідність, свобода, рівність, солідарність тощо), що спираються на спільну духовну, моральну та історичну спадщину народів Європи. У Преамбулі Хартії зроблено важливий наголос на думці про неподільність та універсальність прав, що становлять основу людської гідності, свободи, рівності та солідарності, а тому викладені у Хартії соціальні права більше не розглядаються як другорядні. Як наслідок, робить висновок В. І. Сало, викладені у Хартії соціальні права хоча і зберігають переважно програмний характер, однак більше не вважаються другорядними<sup>3</sup>. Разом з тим саме через поєднання всіх категорій прав людини в одному документі в ідеї включення Хартії до змісту установчих договорів виявилось чимало противників, а тому виникла потреба у проведенні значної роз'яснювальної роботи і прийнятті низки проміжних документів політичного характеру (Лаакенська де-

<sup>1</sup> Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 171.

<sup>2</sup> Право Европейского Союза [Текст] : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 385–388, 392–413.

<sup>3</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 126.

кларация щодо майбутнього Європейського Союзу<sup>1</sup> та Афіньська декларація<sup>2</sup>) для того, аби переломити ставлення національних урядів до ідеї надання Хартії обов'язкового характеру.

Європейський Союз тривалий час уникав закріплення стандартного переліку основних прав та свобод людини і громадянина<sup>3</sup> саме на рівні установчих договорів, які трактувалися як свого роду неписана конституція інтеграційного об'єднання. Неприйнятність подальшого існування такої ситуації остаточно була усвідомлена лише на початку XXI ст., коли під час роботи Лаакенського саміту було поставлено низку актуальних для подальшого удосконалення діяльності ЄС питань і зокрема питання про те, яке місце має займати Хартія про основні права, що була розроблена у Німечці, серед інших правових актів Європейського Союзу. Прийняття Хартії розглядалося Союзом і урядами багатьох держав-членів як обов'язкова передумова прийняття Конституції об'єднаної Європи, її невід'ємна складова, а апробований під час її розробки механізм – як такий, що може і повинен бути застосований при підготовці Основного Закону Союзу. Виходячи з цих міркувань, цілком природно, що після доволі гострих дискусій було прийнято рішення про включення Хартії до тексту Конституції для Європи<sup>4</sup>.

Інкорпорація Хартії Союзу про основні права<sup>5</sup> до тексту Конституції для Європи, на думку окремих науковців, наблизило останню за формою і змістом до західноєвропейських конституцій<sup>6</sup>. Однак саме з цієї причини під час розробки Лісабонських договорів противники

<sup>1</sup> Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу від 15 грудня 2001 року [Текст] // Посельський, В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції / В. Посельський. – К. : Смолоскип, 2002. – С. 158–164.

<sup>2</sup> Афинская декларация от 16 апреля 2003 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur.academygo.ru/Eurosoyuz/DocEC/2003\\_05\\_13.shtml](http://eur.academygo.ru/Eurosoyuz/DocEC/2003_05_13.shtml).

<sup>3</sup> Про причини такої ситуації і еволюцію підходів Європейського Союзу до проблеми нормативного закріплення прав і свобод людини і громадянина див.: Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 113–135; Маклаков, В. В. Права человека и гражданина в европейском Союзе [Текст] : справочник / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – С. 9–22.

<sup>4</sup> Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 137–149.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Маклаков В. В. Права человека и гражданина в европейском Союзе [Текст] : справочник / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – С. 25.

федералізації ЄС наполягли на вилученні Хартії з основного змісту установчих договорів. Разом з тим держави – члени ЄС вирішили не обмежуватися підходом, використаним у Маастрихтському договорі (ст. 6), згідно з яким лише констатувалося, що Союз поважає основні права особистості, які гарантовані Європейською конвенцією про захист людини і основоположних свобод і впливають із загальних конституційних традицій держав-членів як загальні принципи права Союзу<sup>1</sup>. Окрім даного положення було також вказано на таке:

по-перше, Союз визнає права, свободи і принципи, що викладені в Хартії ЄС про основні права<sup>2</sup>, яка має таку ж юридичну силу, що й договори (за юридичною силою Хартія прірівнюється до установчих договорів, але на відміну від Конституції для Європи вона не виступає складовою Лісабонських договорів, залишаючись самостійним джерелом права);

по-друге, Союз приєднується до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (у зв'язку з приєднанням Союзу до ЄКПЛ громадяни ЄС отримують можливість подавати скарги до Європейського суду з прав людини не лише на дії чи бездіяльність національних урядів, але й наднаціональних інститутів і органів ЄС);

по-третє, основні права, оскільки вони гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, входять до змісту права Союзу як загальні принципи<sup>3</sup>.

Таким чином, слід визнати, що використаний при розробці Лісабонських договорів підхід щодо нормативного оформлення прав та свобод людини і громадянина дав змогу вирішити цю одну з найбільш складних для Європейського Союзу проблему.

Аналізуючи підходи Європейського Союзу до розв'язання проблеми забезпечення і гарантування прав та свобод людини і громадянина, В. В. Маклаков зазначає, що спочатку в Європейських співтовариствах, а згодом і в Європейському Союзі утворилося два рівні регулювання прав людей, що мешкають на території даного наднаціонального об'єднання. Перший: національний рівень, який за загальним правилом

<sup>1</sup> Договір о Европейском Сообществе [Текст] // Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 528.

<sup>2</sup> Хартія ЄС про основні права була прийнята 7 грудня 2000 р. і напередодні підписання Лісабонських договорів (12 грудня 2007 р.) була схвалена у новій редакції.

<sup>3</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 174.

регулюється конституційним та іншими галузями права держав – членів ЄС. Другий: права і свободи, що надаються саме Союзом і відповідно регулюються ним. Відповідно громадяни держави – члена ЄС, що перебувають на території іншої держави – члена ЄС, розглядаються як іноземці, але при цьому набувають більш привілейованого правового статусу, аніж інші іноземці з країн – не членів Союзу. Фактично після запровадження громадянства Європейського Союзу для громадян усіх держав – членів ЄС було встановлено єдиний правовий статус у межах території даного об'єднання<sup>1</sup>.

У Лісабонських договорах<sup>2</sup> закріплено всього чотири блоки прав, що характеризують специфіку громадянства ЄС, а саме:

а) право вільно пересуватися і мешкати на території держав-членів<sup>3</sup>. Серед багатьох нововведень, запроваджених Конституцією для Європи, що були відтворені і у Лісабонських договорах, особливу увагу слід звернути на положення, в якому зазначалося, що Європейський Союз забезпечує відсутність контролю за особами в межах внутрішніх кордонів і проводить спільну політику щодо надання притулку, у сфері імміграції та контролю за зовнішніми кордонами, засновану на солідарності між державами – членами ЄС<sup>4</sup>;

б) право обирати і бути обраним на виборах до Європейського Парламенту, а також на муніципальних виборах<sup>5</sup> у державах – членах

<sup>1</sup> Маклаков, В. В. Права человека и гражданина в Европейском Союзе [Текст] : справочник / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – С. 7, 10.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 222, 556–564.

<sup>3</sup> Слід зазначити певний прогрес у позиції Союзу і держав-членів стосовно гарантування права вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів. Так, Маастрихтський договір закріпив це право виключно за громадянами ЄС. Відповідно на відміну від громадян Союзу члени їх сімей, які не мали громадянства будь-якої з держав-членів, не отримали права вільно пересуватися і проживати на території ЄС. У Конституції для Європи було зроблено певний крок у напрямі вирішення цієї проблеми, передбачивши можливість поширення даного права на громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території держави-члена.

<sup>4</sup> Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 217–218; Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 241.

<sup>5</sup> Більш детально див.: Директива 94/80/ЄС Совета от 19 декабря 1994 г., устанавливающая условия осуществления избирательного права быть избранным на муниципальных выборах для граждан Европейского Союза в каком-либо государстве-члене, в котором они не имеют его гражданства (J.O.L. du 22. 5. 1996. P.14) [Текст] // Маклаков, В. В. Права человека и гражданина в европейском Союзе : справочник / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – С. 78–89).

ЄС, де вони мешкають, на тих самих умовах, що і громадяни даної держави (така норма відповідає п. 1 ст. 17 Європейської конвенції про громадянство (1997 р.));

в) право користуватися захистом з боку дипломатичних і консульських установ будь-якої держави – члена ЄС на території країн, що не входять до складу ЄС, де не представлена держава – член ЄС, громадянином якої вони є, на тих самих умовах, що і громадяни даної держави;

г) право направляти петиції до Європейського Парламенту, подавати скарги Європейському омбудсмену та звертатися до інститутів і консультативних органів Союзу будь-якою мовою Договору і отримувати відповіді тією самою мовою.

Слід підкреслити, що цей перелік не є вичерпним, адже, як вже зазначалося, Союз не лише приєднався до ЄКПЛ (слід зауважити, що ще до такого приєднання Союз після підписання Маастрихтського договору на підставі ст. F мав дотримуватися прав і основних свобод, як вони гарантовані ЄКПЛ і як вони впливають зі спільних конституційних традицій держав – членів ЄС<sup>1</sup>), але й зрівняв за юридичною силою установчі договори з Хартією ЄС про основні права. Отже, характерною рисою громадянства Союзу слід визнати його динамічний характер.

Про динамічний характер прав і свобод, що розкривають правовий статус громадян ЄС, свідчить практика звітування Європейської Комісії перед Європейським Парламентом, Радою і Економічним і соціальним комітетом про застосування статей 20–25 Договору про функціонування ЄС. Такі звіти готуються кожні три роки і повинні враховувати темпи розвитку інтеграційного процесу в ЄС. У свою чергу Рада, за згодою Європейського Парламенту, відповідно до спеціальної процедури може одногослосно постановити рішення, згідно з яким буде розширено наведений перелік прав. Свідченням можливості такого розширення слід вважати доповнення переліку прав, що розкривають зміст союзного громадянства, новим колективним правом громадян ЄС – громадянською ініціативою, під якою розуміють адресовану Європейській комісії пропозицію одного мільйона громадян ЄС стосовно розробки законопроекту з метою прийняття на рівні Союзу нового нормативного акта (ст. 11 ДЄС, ст. 24 ДФЄС)<sup>2</sup>. Норму, що закріплює

<sup>1</sup> Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. II. – С. 51.

<sup>2</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 177, 223–224.



дане право, вперше було включено до установчих договорів ЄС в процесі розробки Конституції для Європи (ст. I-47)<sup>1</sup>.

Виходячи з наведеного, слід визнати, що з набуттям чинності Лісабонськими угодами на рівні Євросоюзу створені необхідні правові передумови для ефективного здійснення функції охорони прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим, як відомо, дієвість і реальність прав людини залежить не лише від їх проголошення, але й від їх забезпечення відповідними юридичними гарантіями, головне місце серед яких займає діяльність ефективного і незалежного суду.

Система судів, що здійснюють захист прав громадян ЄС, включає національні системи правосуддя держав-членів та Суд ЄС. Цілком закономірно, що головне місце в цій системі відводиться національним судам. Останні, на відміну від судів країн, що не входять до складу ЄС, при вирішенні справ керуються не лише нормами національного і міжнародного права, але й права Європейського Союзу, яке, маючи наднаціональний характер, на території Союзу характеризується верховенством стосовно норм національного права.

Тривалий час захист прав людини, які були порушені внаслідок прийняття актів Співтовариства, здійснювався Судом ЄС на підставі ст. 220 Договору ЄЕС<sup>2</sup>. Однак проти такої практики виступили вищі судові інстанції ФРН та Італії: вони відмовилися визнати принципи верховенства права ЄС і його прямої дії, оскільки згідно з установчими договорами інститути ЄС не пов'язані обов'язком дотримуватися основних прав і свобод людини<sup>3</sup>. Ця ситуація змусила обидві сторони до пошуку компромісу з цього питання, який був досягнутий після того, як Суд ЄС вдався до створення доктрини захисту основних прав людини, а на рівні Співтовариств було прийнято низку декларацій щодо необхідності захисту прав людини і зміцнення демократії<sup>4</sup>. Зміна ставлення Співтовариства до проблеми прав людини породжує ситуацію, коли з се-

<sup>1</sup> Конституція Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 130.

<sup>2</sup> Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Международ. издат. группа «Право», 1994. – С. 241.

<sup>3</sup> Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – С. 283, 379, 387.

<sup>4</sup> Крім того, у цей період ЄС включив до комунітарного права 25 конвенцій Ради Європи, яких мають дотримуватися країни-кандидати при вступі до Союзу (див.: Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 167).

редини 70-х рр. Суд ЄС починає вдаватися до здійснення нагляду за державами-членами в питанні дотримання прав людини<sup>1</sup>. Суд ЄС зайняв позицію, згідно з якою дотримання основних прав і свобод, які закріплені в Конвенції й виражають конституційний принцип, загальний для всіх держав-членів, підлягає дотриманню і в праві Співтовариства<sup>2</sup>.

Після посилання на національні конституційні принципи перед Судом ЄС постало питання щодо досягнення однакового тлумачення цих принципів, які, зрозуміло, у конституціях різних країн можуть формулюватися по-різному. З такої ситуації Суд ЄС вийшов, сформулювавши два важливих доктринальних положення:

по-перше, виокремлення загальних для національних правових систем і правопорядку Співтовариства принципів вимагає урахування лише тих конституційних норм, які забезпечують мінімально визначений рівень захисту прав людини, а також цілей установчих договорів та структури права Співтовариства;

по-друге, визнання принципу непорушності судової практики та прецедентного права ЄС означає, що не існує потреби кожен раз, як відбувається прийом нових держав-членів, встановлювати заново зміст загальних принципів права з урахуванням їх конституційної практики. Більше того, країни, що прагнуть вступити до ЄС, мають добровільно адаптувати національне законодавство до вимог стандартів права Співтовариства<sup>3</sup>.

Практику розширення компетенції Суду ЄС у сфері захисту прав людини було продовжено і в наступних десятиліттях. Так, Суд ЄС переглянув раніше висловлену власну позицію щодо відсутності у нього права розглядати справи про дотримання прав людини державою-членом, якщо дане питання не пов'язане з дотриманням державою-членом зобов'язань згідно із установчим договором, визнавши за собою право розглядати справи, які пов'язані з дотриманням державами-членами основних прав і свобод, закріплених Конвенцією, якщо вони мають тісний зв'язок з правами економічного характеру, гарантованими установчими договорами<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Першим кроком у цьому напрямі стала справа *Rutili v. Minister for the Interior*, у якій Суд ЄС скасував рішення французького уряду на підставі того, що воно порушує положення Конвенції 1950 р. (див.: Суд Европейских сообществ. Избранные решения [Текст] / отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 70–83).

<sup>2</sup> Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, [1986] ECR 1682.

<sup>3</sup> Case 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil* [1971]; Case 63-69/72, *Wilhelm Werhahn Hansamuhle and others v. Council*, [1973].

<sup>4</sup> Case 260/89, *Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki v. Dimotiki Etaria Pliroforissis*, [1991-6] ECR I-2931, I-2964.

На сучасному етапі розвитку інтеграційних процесів Суд ЄС захищає, по-перше, «функціональні» права<sup>1</sup>, які впливають із змісту установчих договорів і специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли Союз має конкретну компетенцію в даному питанні; по-друге, основні права громадян Союзу, що передбачені Маастрихтським договором<sup>2</sup>, по-третє, основні права і свободи людини в загальнозживаному розумінні цього поняття<sup>3</sup>, що є наочним свідченням еволюції Європейського Союзу в напрямі запровадження повномасштабного захисту прав і свобод людини.

Сприйняття на початку 90-х рр. забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина як одного з невід'ємних напрямів комунітарної політики означало своєрідне «вторгнення» Європейського Союзу до сфери, яка належала до пріоритетів діяльності Ради Європи, що уособлює іншу, міжурядову форму європейської інтеграції. У цілому цю ситуацію слід визнати цілком логічною, оскільки ЄС–15 фактично є ядром Ради Європи, а країни – засновниці ЄСВС, окрім Німеччини, були одночасно засновницями і Ради Європи. Крім того, слід зазначити, що цілі обох об'єднань збігаються у багатьох сферах. Тому не дивно, що від часу заснування Європейського економічного співтовариства політиками і громадськими діячами докладалося багато зусиль для об'єднання потенціалу обох об'єднань заради створення єдиного загальноєвропейського простору, зміцнення демократії, прав людини і законності в Європі<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Наприклад, рівність трудящих держав – членів ЄС в питанні умов праці або заборона дискримінації в організації спільних ринків виробників і споживачів.

<sup>2</sup> Йдеться про право на вільне пересування і місце проживання, на участь громадян ЄС у виборах до органів місцевого самоврядування та Європарламенту за місцем проживання, на дипломатичний і консульський захист за кордоном, на звернення до європейського омбудсмена тощо.

<sup>3</sup> Наприклад, право власності, право на недоторканність житла і кореспонденції, на повагу приватного життя тощо.

<sup>4</sup> Стаття 230 ДЄЕС заклала основи для взаємодії двох об'єднань: «Співтовариство встановлює з Радою Європи співпрацю у прийнятій формі». У відповідь Комітет міністрів Ради Європи в 1957 р. у Резолюції 57/27 «Раціоналізація європейських інститутів» вказав на прагнення запровадити більш тісні стосунки з СЕС. Вже у 1959 р. були укладені перші угоди між Комітетом міністрів і Європейською комісією, які передбачали розмежування компетенції між ними і запровадження принципу дружнього співіснування. Заснування у 1974 р. Бюро по зв'язках між СЕС і Радою Європи започаткувало процес поступового відходу від практики побудови відносин на основі принципу розмежування компетенції і сфер діяльності до координації зусиль і раціоналізації стосунків. (Детальніше про історію взаємовідносин див.: Дроздов, Р. Н. *Международно-правовые основы сотрудничества Совета Европы и ЕС [Текст]* / Р. Н. Дроздов // *Обозреватель–Observer*. – 2008. – № 10. – С. 63–71).

Передумови для координації діяльності ЄС і Ради Європи з питань забезпечення прав і свобод людини склалися після того, як інтеграція була поширена на політичну сферу і Європейський Союз остаточно визначився зі своєю позицією стосовно форм і меж своєї участі в реалізації відповідної функції держави. Необхідність співпраці між Союзом і Радою Європи назривала давно, однак особливої актуальності вона набула, коли виникла реальна загроза правової нестабільності в державах, що є членами одночасно обох об'єднань. Така ситуація склалася внаслідок відсутності ефективного партнерства між двома структурами, яке протягом п'ятдесяти років обмежувалося взаємодією в окремих вузькоспеціалізованих сферах, і недостатньої координації діяльності їх інститутів при тому, що правозахисні системи встигли набути істотних відмінностей<sup>1</sup>. Вирішення цієї проблеми, забезпечення ефективної співпраці між регіональними системами захисту прав людини і правозахисною системою ООН безумовно сприяло б зміцненню універсальності правозахисних норм<sup>2</sup>. Ситуація на краще почала змінюватися наприкінці 80-х – на початку 90-х рр., коли відповідно до підписаної в 1987 р. Угоди між Європейським економічним співтовариством і Радою Європи<sup>3</sup> по-

<sup>1</sup> Ж.-К. Юнкер зазначає, що хоча вказані організації завжди збагачували одна одну, однак разом вони являють собою, у кращому випадку, нестійку конструкцію. І хоча вони завжди запозичували досвід одна в одній, вони так і не змогли повністю доповнити один одного (Юнкер, Ж.-К. Совет Европы – Европейский Союз: «Единая цель для европейского континента»: Доклад главам государств и правительств стран – членов Совета Европы в соответствии с п. 10 Итоговой декларации, принятой на Третьем саммите Совета Европы (Варшава, 16–17 мая 2005 г.) и представленной 11 апреля 2006 года на весенней части 57-й сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге [Електронний ресурс] / Ж.-К. Юнкер. – Режим доступу: [http://www.coe.mid.ru/d2\\_r.doc](http://www.coe.mid.ru/d2_r.doc)).

<sup>2</sup> На необхідність такої взаємоузгодженої діяльності вказує Резолюція ООН № 63/170, в якій, зокрема, зазначається, що регіональні заходи відіграють важливу роль у сприянні розвитку і захисту прав людини і повинні зміцнити універсальні правозахисні стандарти, які містяться в міжнародних інструментах захисту прав людини (див.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей № 63/170 «Региональные механизмы в области поощрения и защиты прав человека» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/01/PDF/N0848101.pdf?OpenElement>).

<sup>3</sup> Соглашение между Советом Европы и Европейским экономическим сообществом от 16 июня 1987 г. [Текст] // Сборник текстов, регулирующих отношения между Советом Европы и Европейским Союзом. – Страсбург : Совет Европы, 1997. – С. 3–11.

чалася реалізація спільних програм Ради Європи і Європейського Союзу<sup>1</sup>.

Офіційне оформлення якісно нового етапу взаємодії припадає на початок ХХІ ст., коли в період з 2000 по 2009 р. у рамках як Ради Європи, так і Європейського Союзу, а також спільно ними було прийнято ряд документів, які сприяли переходу від декларацій намірів, до реальної, більш продуктивної, аніж на попередніх етапах, взаємодії в питаннях забезпечення прав людини в рамках формування єдиного європейського правового простору. Серед найбільш значущих документів цього періоду слід виділити Хартію Європейського Союзу про основні права (2000 р.); Спільну Декларацію Ради Європи і Європейської комісії про співробітництво і партнерство (2001 р.)<sup>2</sup>, яка підкреслила необхідність поглиблення партнерства і посилення співробітництва; Варшавську декларацію Ради Європи і розроблений на її основі План дій (2005 р.)<sup>3</sup>; Меморандум про взаєморозуміння між Радою Європи і Європейським Союзом (2007 р.)<sup>4</sup>, який чітко визначив цілі (побудова єдиної Європи без розділювальних кордонів), завдання,

<sup>1</sup> Починаючи з 1992 р. було реалізовано близько 180 програм, що фінансувалися спільно Європейським Союзом і Радою Європи, для надання допомоги організаціям, що сприяють забезпеченню прав людини (більш детально див.: 12-й щорічний форум ЄС-НПО по правам человека «Правовые акты ЕС по правам человека и Лиссабонский договор: соотношение сил и дальнейшие планы развития», Брюссель, Бельгия, 12–13 июля 2010 года. Базовая тема для заседания Рабочей группы III: «Взаимодействие ЕС с региональными механизмами защиты прав человека» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.humanrightsnegoforum.eu/W3RU.pdf>).

<sup>2</sup> Див.: Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and The European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.jp.coe.int/Upload/91\\_Joint\\_Declaration\\_EF.pdf](http://www.jp.coe.int/Upload/91_Joint_Declaration_EF.pdf).

<sup>3</sup> У вказаному Плані дій ставилося завдання зміцнювати відносини Ради Європи з ЄС в такий спосіб, щоб кожна організація в своїй діяльності враховувала б досягнення і майбутню діяльність по розробці стандартів як Ради Європи, так і Європейського Союзу. Зазначалося, що відносини між об'єднаннями мають будуватися на принципах партнерства, координації і взаємодоповнюваності. Зазначалося, що ЄС буде повною мірою використовувати експертизу Ради Європи в таких сферах, як права людини і пов'язаних з нею питаннях. Передбачалося розробка Меморандуму про взаєморозуміння між організаціями (детальніше див.: Варшавская декларация (итоговая декларация саммита) (принята в г. Варшаве 16–17.05.2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2005-2.xof.ru/lib/?tm=141&vp=akt24573>).

<sup>4</sup> Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1555975&SecMod e=1&DocId=1104084&Usage=2>.

принципи<sup>1</sup>, сфери<sup>2</sup>, форми і рівні співпраці<sup>3</sup>; Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (2004 р.)<sup>4</sup>, який істотно посилив контрольні механізми Конвенції, Угоду про взаємодію Агентства ЄС з основних прав і Радою Європи (2008 р.) та ряд інших документів.

С. Ю. Кашкін вважає, що про результативність досягнутих домовленостей свідчить передусім практика використання в установчих договорах ЄС бланкетних норм, що відсилають до джерел права Ради Європи<sup>5</sup> або використання правом ЄС стандартів, розроблених Радою Європи<sup>6</sup>. На думку правознавця, з якою важко не погодитися, підтвердженням такого висновку може бути: Хартія Європейського Союзу про основні права, до змісту якої були включені окремі положення ЄКПЛ і Європейської соціальної хартії; п. 2 ст. 6 Договору про ЄС, в якій за-

<sup>1</sup> Як принципи співробітництва названі принцип партнерства, який у свою чергу базується на принципі європейського добросусідства, і принцип компліментарності (взаємодоповнюваності).

<sup>2</sup> Співробітництво поширюється на такі сфери: права і свободи людини, верховенство права, демократія, міжкультурний діалог, соціальна сфера, проблеми освіти і молоді.

<sup>3</sup> Було передбачено, що діалог між ЄС і Радою Європи буде здійснюватися в рамках чотиристоронніх зустрічей, міжінституційного співробітництва і реалізації спільних програм.

<sup>4</sup> Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, дополняющий контрольную систему Конвенции (Страсбург, 13 мая 2004 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/5035383/5035383.htm>.

<sup>5</sup> Так, Преамбула Договору про ЄС (Лисабонська редакція) містить посилання на Європейську соціальну хартію (1961 р., переглянута 1996 р.) (Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лисабонського договору з коментарями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 167).

<sup>6</sup> Кашкін, С. Право Совета Европы и право Европейского Союза: проблемы соотношения и преподавания [Текст] / С. Кашкин // Проблемы изучения права Совета Европы в системе российского юридического образования. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – С. 20–23; Він же. Хартія Європейського Союзу об основних правах і право Совета Европы [Текст] / С. Кашкин // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия : сб. докл. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2001. – С. 97–103. На використання Союзом принципів, закладених у конвенціях Ради Європи, вказують також Ф. Бенуа-Ромер і Х. Клебес. Вони звертають увагу, зокрема, на той факт, що, наприклад, обов'язковою умовою вступу до Шенгенського простору є ратифікація Конвенції про захист персональних даних, а Стратегія ЄС на III тисячоліття з боротьби зі злочинністю передбачає ратифікацію державами – членами ЄС восьми документів Ради Європи у сфері кримінального права (див.: Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 167–170).

значено, що Союз приєднується до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>1</sup>, внаслідок чого Суд ЄС набув право здійснювати контроль за її застосуванням інститутами Союзу; Конвенція про взаємну правову допомогу з кримінальних справ між державами – членами ЄС (2000 р.), яка враховує положення Європейської конвенції про взаємну правову допомогу з кримінальних справ Ради Європи (1959 р.).

Ще одним показником зближення правової системи ЄС з правом Ради Європи, на думку С. Ю. Кашкіна, слід вважати практику, коли правові акти Європейського Союзу спеціально видаються з метою забезпечення більш ефективного застосування конвенцій Ради Європи. Так, Рамкове рішення Ради Європейського Союзу «Про відмивання грошей, ідентифікації, заморожування або вилучення і конфіскацію знарядь вчинення злочинів і прибутків від злочинної діяльності» (2001 р.) покладає на держави-члени обов'язок скасувати окремі положення, що заважають застосуванню Конвенції Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію прибутків від злочинної діяльності (1990 р.). Спостерігається також тенденція стосовно зворотного впливу правового регулювання ЄС на право Ради Європи. Другий додатковий протокол до Конвенції про взаємну правову допомогу з кримінальних справ (2001 р.) значною мірою відтворює положення Шенгенської конвенції і Конвенції про взаємну правову допомогу з кримінальних справ між державами – членами ЄС. В основу Конвенції про інформацію і правове співробітництво у зв'язку із наданням «послуг інформаційного суспільства» (2001 р.) були покладені раніше прийняті директиви ЄС<sup>2</sup>.

Таким чином, аналіз участі Європейського Союзу у процесі реалізації функції охорони і захисту прав людини і громадянина держав-членів засвідчує, що в основних рисах здійснено уніфікацію правових систем європейських країн у галузі захисту прав людини<sup>3</sup>. Після при-

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 174.

<sup>2</sup> Кашкин, С. Право Совета Европы и право Европейского Союза: проблемы соотношения и преподавания [Текст] / С. Кашкин // Проблемы изучения права Совета Европы в системе российского юридического образования. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – С. 20–23.

<sup>3</sup> Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 181.

йняття Хартії Європейського Союзу про основні права та запровадження громадянства ЄС Європейський Союз на конструктивній основі починає не стільки конкурувати, скільки доповнювати діяльність Ради Європи у сфері захисту прав людини, що створює нові можливості для більш повноцінного здійснення функції захисту прав людини і громадянина.

Наведені факти в цілому підтверджують висновок стосовно здійснення певних кроків по зближенню правової системи ЄС і права Ради Європи. Разом з тим у науковій літературі, присвяченій даній проблемі, зазначається, що Європейський Союз все ще демонструє прагнення до відособлення у вирішенні проблем, які є загальними з Радою Європи<sup>1</sup>. Ситуація обумовлена певними факторами.

По-перше, це пов'язано із відмінностями у міжнародно-правовій природі організацій: якщо Рада Європи належить до міжнародної організації, що функціонує в рамках міжурядової співпраці, то ЄС – до наднаціональних, що породжує труднощі у пошуку форм можливої взаємодії<sup>2</sup>. Вказана відмінність у свою чергу обумовлює особливості формування і дії їх правопорядку: якщо діяльність Ради Європи породжує формування правового простору (регіонального міжнародного права<sup>3</sup>), право якого розробляється і діє відповідно до процедур між-

<sup>1</sup> Ф. Бенуа-Ромер і Х. Клебес акцентують увагу на тому, що хоча ЄС надано право бути самостійною стороною у конвенціях Ради Європи, до яких включено «європейське застереження» і положення про звільнення, що дозволяє Союзу приймати або зберігати у своєму правопорядку положення, відмінні від рішень конвенцій, він все одно проявляє обмежену зацікавленість до діяльності Ради Європи, що регулюється конвенціями (Союз зв'язаний всього дев'ятьма конвенціями). Фактично сьогодні Союз проявляє зацікавленість переважно у конвенціях, предмет яких належить до сфери юстиції і внутрішніх справ (Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 166; див. також: Дроздов, Р. Н. Международно-правовые формы сотрудничества Совета Европы и Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р. Н. Дроздов. – М., 2010. – С. 17–18).

<sup>2</sup> Так, Генеральний секретар Ради Європи В. Швіммер у 2003 р. оприлюднив Меморандум «Європа партнерів», в якому досить детально окреслив механізм запровадження асоційованого партнерства між Радою Європи і Європейським Союзом. Однак вказана ініціатива не отримала схвалення в Європейському Союзі. (Детальніше див.: «Європа партнерів»: на пути к ассоциированному партнерству между Советом Европы и Европейским Союзом [Електронний ресурс] : Меморандум Генерального секретаря. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2003/SGInf%282003%2935R.asp#TopOfPage>).

<sup>3</sup> Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] : пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М. : Весь мир, 2007. – С. 161.



народного права, то в рамках ЄС відбувається формування автономної регіональної правової системи, право якої у визначених установчими договорами сферах має пряму дію і верховенство стосовно права держав-членів. Крім того, оскільки вимоги до членства в Раді Європи більш м'які і гнучкі, аніж в ЄС, то це створює ситуацію існування в Раді Європи суттєвої диференціації членів об'єднання не лише в соціально-економічній сфері, але й у політико-правовій, зокрема, у питаннях забезпечення прав людини. У цих умовах слід визнати, що досягнути внутрішньої гармонізації в правовій сфері держав-членів надзвичайно складно. Це створює об'єктивні перешкоди для більш ефективної взаємодії права Ради Європи з правом Європейського Союзу.

По-друге, оскільки Рада Європи створювалася як міжнародна організація, що покликана передусім забезпечувати права людини, то її право має вузьку, чітко визначену спрямованість і складається з цілісної системи норм і принципів, що проголошують, нормативно закріплюють, гарантують і захищають права і свободи людини. Телеологічна природа Європейського Союзу принципово інша. Первісно метою формування і функціонування об'єднання була економічна інтеграція і відповідно захист прав людини не належав до його пріоритетів. У міру поглиблення інтеграції суттєво розширюється сфера правового регулювання, до якої поступово входить проблематика прав людини, сфера правового регулювання якої постійно розширюється, що з часом створює підстави констатувати факт формування самостійного інституту забезпечення прав і свобод людини<sup>1</sup>, місце якого в праві ЄС визначається декількома моментами. Передусім слід вказати на те, що він розглядається як автономний структурний елемент права Союзу, завдяки якому виникають додаткові аргументи для визнання установчих договорів як своєї конституції ЄС. Поява в структурі права ЄС даного інституту сприяє становленню загальноєвропейської ідентичності, забезпеченню легітимності наднаціональної влади, а відтак і її стабільності. Нарешті слід визнати, що інститут забезпечення прав і свобод людини є тим сегментом права ЄС, існування якого дозволяє

<sup>1</sup> Первісно і потім, у процесі поширення інтеграції на все нові сфері відбувалося упровадження правозахисних норм і принципів у новосформовані галузі права, що ускладнювало об'єкту структуру прав людини. На етапі перенесення інтеграції на політичну сферу відбувається об'єднання цих розрізнених норм у автономний правовий інститут. Внаслідок змін в об'єкті відбувається реформування механізмів його судового захисту. Розширення юрисдикції Суду ЄС у питаннях захисту прав людини закономірно призводить до зіткнення судових систем, що діють у правовій системі ЄС і правовому просторі Ради Європи

обговорювати не лише з теоретичної, але й практичної точки зору ідею формування дійсно загальноєвропейського правового простору, в рамках якого існуватиме реальна можливість для ефективної співпраці Європейського Союзу, Ради Європи і ОБСЄ<sup>1</sup>.

По-третє, слід визнати, що ключова роль у процесі зближення правової системи ЄС і правового простору Ради Європи в аспекті забезпечення прав людини належить судовим установам обох об'єднань. Це в свою чергу надає актуальності питанню розробки ефективного механізму взаємодії європейських судових установ, який би передбачав чіткі процедури їх співробітництва і координації діяльності, що має сприяти зменшенню ризику виникнення колізій і підвищити рівень правового захисту особи<sup>2</sup>. Слід зазначити, що між двома судами не існує удаваної або реальної «субординації» – до цього висновку дійшли представники Суду ЄС і Європейського суду з прав людини під час відкриття судового року в Страсбурзі 31 січня 2002 р.<sup>3</sup>

По-четверте, окрім об'єктивних чинників слід зважати й на суб'єктивні, передусім збереження елементів конкуренції і навіть певної підозрілості між двома об'єднаннями<sup>4</sup>, що породжує ситуацію іг-

<sup>1</sup> Про правові переваги і труднощі приєднання ЄС до ЄКПЛ і недоліки альтернативних шляхів зміцнення партнерських відносин між ЄС і Радою Європи див.: Кузнецова, С. Н. Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Николаевна Кузнецова. – Казань, 2005. – С. 135–157.

<sup>2</sup> Більш детально див.: Кузнецова, С. Н. Правовые проблемы сосуществования правозащитных систем ЕС и Совета Европы и их значение для России [Текст] / С. Н. Кузнецова // Инновации в государстве и праве России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Нижегород, 19–20 апреля 2007 г.) : в 2 ч. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2007. – Ч. 2. – С. 183–194.

<sup>3</sup> 800 миллионов европейцев: участие Большой Европы в ответах на ключевые вопросы Лаакена [Электронный ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступа: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2002/SGInf%282002%2935R.asp#TopOfPage>.

<sup>4</sup> У зв'язку зі створенням в 2003 р. Агентства ЄС з основних прав Генеральний секретар Ради Європи оприлюднив Меморандум «Агентство Європейського Союзу з основних прав – точка зору Ради Європи», в якому дав оцінку як факту створення Агентства, так і наслідків його діяльності. У Меморандумі В. Швіммер зокрема зазначив, що безпосереднє консультування Агентством держав – членів ЄС не матиме ніякої особливої додаткової цінності, оскільки ціла низка правозахисних органів Ради Європи вже слідує за станом в державах – членах ЄС незалежно від того, чи може те чи інше питання розглядатися як таке, що підпадає під сферу дії законодавства ЄС, чи воно є «чисто» внутрішньою проблемою конкретної держави. Крім того, у зв'язку із визначенням статей 6 і 7 ДЕС як можливої правової бази для контролю за загальною ситуацією в галузі прав людини в державах – членах ЄС, більш того, навіть

норування позитивного досвіду іншої сторони. З цього приводу слід нагадати, що з моменту створення обох об'єднань існує неофіційна суперечка з приводу того, хто має право репрезентувати Європу у відносинах з рештою світу, хто є носієм і захисником європейських цінностей, кому з двох структур належить першість і відповідно хто і кого має моральне право повчати<sup>1</sup>. Ці та інші суб'єктивні аспекти у взаємо-

в тих галузях, які не належать до сфери компетенції ЄС і в яких держави діють самостійно, Генеральним секретарем було поставлено під сумнів доцільність здійснення цієї діяльності Агенції, оскільки достатньо існуючих механізмів Ради Європи, аби забезпечити виявлення на ранніх стадіях ситуацій, що описані в ст. 7 ДЕС. Особливо В. Швіммера непокоїть ситуація, коли гіпотетично не збігатимуться оцінки стану із дотриманням прав людини, сформульовані органами Ради Європи і ЄС, що може породити ситуацію, коли окремі держави будуть протиставляти відмінні або навіть суперечливі оцінки двох організацій, аби створити для себе більш пільговий режим. Генеральний секретар негативно оцінив можливість наділення Агентства квазісудовими функціями і на противагу цій ідеї запропонував забезпечити ефективне функціонування існуючих правозахисних механізмів Ради Європи. У наведених висловлюваннях простежується занепокоєння керівних органів Ради Європи тим, що в ЄС буде створений власний ефективний орган з питань забезпечення прав людини, що зможе на рівних конкурувати з Європейським судом з прав людини. Це може призвести до зменшення впливовості як Європейського суду, так і Ради Європи в цілому. (Детальніше див.: Агентство Європейського Союзу по основним правам – точка зрення Совета Европы [Електронний ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2004/SGInf%282004%2934R.asp#TopOfPage>). На недоцільність створення Союзом власних судових органів з компетенцією, схожою на компетенцію Європейського суду з прав людини, вказує С. М. Кузнецова, яка вважає, що приєднання ЄС до ЄКПЛ – це оптимальний спосіб подолання суперечностей і зміцнення інституційного співробітництва, який на додаток до розробленого власного каталогу прав людини в Європейському Союзі є достатнім і не потребує інших механізмів (Кузнецова, С. Н. Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. Н. Кузнецова. – Казань, 2005. – С. 20–22).

<sup>1</sup> Безумовно, функціонерів ЄС може дратувати висловлювання очільників Ради Європи, зокрема Генерального секретаря Т. Девіса, який заявляв: «Наша головна мета – зробити так, щоб серце Європи билось в Раді Європи в Страсбурзі» (Генеральний секретарь Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/r/Sg/welcome.asp>) або Генерального секретаря В. Швіммера, який у Меморандумі з приводу роботи Конвенту про майбутнє Європи заявив, що Рада Європи залишатиметься єдиною насправді європейською організацією. В іншій своїй тезі (поширення на ЄС зовнішнього механізму контролю з боку ЄКПЛ, який вже здійснюється стосовно держав-членів, приєднання до Конвенції надасть діяльності органів ЄС той же рівень законності, довіри і правової відповідальності, який існує у влади держав-членів) він фактично поставив під сумнів рівень легітимності влади в ЄС. (800 миллионов европейцев: участие Большой Европы в ответах на ключевые вопросы Лаакена [Електронний ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2002/SGInf%282002%2935R.asp#TopOfPage>).

відносинах Ради Європи і Європейського Союзу насправді значно більше, аніж це може здатися на перший погляд, визначають характер їх стосунків. У цьому зв'язку не можна погодитися з Р. М. Дроздовим, який пропонує всупереч відмові від принципу співробітництва, що засноване на ідеї поділу сфер компетенції Ради Європи і ЄС, виділити «сфери безумовного пріоритету» кожної з організацій (стосовно Ради Європи це, на його думку, могла бути сфера прав людини)<sup>1</sup>, оскільки ця ситуація означатиме необхідність наднаціональним інститутам, нехай і у вузькій сфері правового регулювання, залежати від Ради Європи, що для них є неприйнятним. Водночас слід визнати, що Європейський Союз зацікавлений у діяльності Ради Європи, членство у якій розглядається як підготовчий етап для приєднання до Європейського Союзу, на якому вдасться частково адаптувати законодавство і правозастосовну практику країн-кандидатів до правових стандартів Союзу<sup>2</sup>.

## ■ § 2. Економічна функція держави і роль Європейського Союзу в її реалізації

У наукових працях, присвячених об'єднанчому процесу в Європі, абсолютна більшість публікацій прямо або опосередковано присвячена обговоренню економічного аспекту інтеграції, що цілком природно, адже цей процес розпочався з міждержавної взаємодії в економічній сфері і досі правове регулювання економічних відносин залишається

<sup>1</sup> Дроздов, Р. Н. Международно-правовые формы сотрудничества Совета Европы и Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р. Н. Дроздов. – М., 2010. – С. 16–18.

<sup>2</sup> Таку оцінку характеру взаємовідносин ЄС і Ради Європи визнають керівники останньої. Так, Генеральний секретар В. Швіммер у 2002 р. зазначив, що протягом останніх років спостерігався помітний розвиток партнерства між Радою Європи і Європейською комісією з питань надання спільної допомоги країнам-кандидатам на шляху їхнього вступу до ЄС, особливо у сфері інституційного будівництва, правосуддя і внутрішніх справ (800 миллионов европейцев: участие Большой Европы в ответах на ключевые вопросы Лаакена [Електронний ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2002/SGInf%282002%2935R.asp#TopOfPage>). У прес-релізі 17-ї чотиристоронньої зустрічі (листопад 2001 р.) було підкреслено роль правових інструментів Ради Європи у проведенні оцінки на предмет відповідності країн-заявників політичним критеріям членства в Союзі, що були сформульовані Європейською радою в Копенгагені (Отношения между Советом Европы и Европейским Союзом – 17-я четырехсторонняя встреча [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2001/SGInf%282001%2939R.asp#TopOfPage>).

головним пріоритетом наднаціональних інститутів, оскільки саме від успіху в цій сфері залежить життєдіяльність Європейського Союзу. Справедливість цього висновку довела фінансова криза, яка поставила під питання якщо не збереження єврозони в цілому, то принаймні можливість подальшого перебування в ній окремих країн, передусім Греції.

Проблема економічної інтеграції в рамках ЄС до останнього часу вважалася однією з найбільш досліджених, щоправда, її розробкою переважно займалися економісти і політологи<sup>1</sup>, а також представники галузевих юридичних наук та науки міжнародного права<sup>2</sup>, тоді як представники теорії держави і права практично не вдавалися до аналізу форм і методів участі інститутів Союзу в реалізації економічної функції держави. Одним із перших, хто звернувся до цієї проблеми, був В. І. Сало, який здійснив ретельний історико-теоретичний аналіз реалізації економічної функції в умовах членства держави в Європейському Союзі<sup>3</sup>. Хоча підготовлене ним дисертаційне дослідження датоване

<sup>1</sup> Див., напр.: Борко, Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества [Текст] / Ю. А. Борко; отв. ред. В. А. Виноградов. – М.: Наука, 1984. – 255 с.; Гилёва, А. А. Формирование и использование общего бюджета Европейского Союза [Текст]: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.14 / А. А. Гилёва. – М., 2011. – 26 с.; Демидов, Н. А. Единая валютная система Европейского Союза как основа интеграции финансовых рынков [Текст]: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Никита Александрович Демидов. – СПб., 2001. – 178 с.; Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст]: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.14 / Владимир Николаевич Зуев. – М., 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ieras.ru/diss27.htm>; Кондратьева, Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность [Текст]: Доклады Ин-та Европы. № 143 / Н. Б. Кондратьева. – М.: Квадрат С, 2004. – 39 с.

<sup>2</sup> Див., напр.: Буторина, О. В. Экономический и валютный союз ЕС (международный аспект) [Текст]: дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.14 / Ольга Витальевна Буторина. – М., 2001. – 356 с.; Селиванова, В. А. Принцип свободного движения капитала в праве Европейского Союза: сущность и проблемы реализации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Валерия Александровна Селиванова. – М., 2007. – 205 с.; Толоконников, А. Н. Правовая защита конкуренции в Европейском Союзе [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Алексей Николаевич Толоконников. – М., 2007. – 172 с.; Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Михаил Сергеевич Попов. – М., 2006. – 167 с.

<sup>3</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – 220 с.; Петришин, О. В. Проблеми реалізації державного суверенітету в економічній та фінансовій сферах в умовах глобалізації [Текст] / О. В. Петришин, В. І. Сало // Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми: монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х.: Право, 2010. – С. 243–268.

2008 р., слід визнати, що сьогодні воно характеризується певною неповнотою, оскільки не враховує якісно нові підходи до правового регулювання економічної та фінансової сфери, які виробляються та реалізуються на наднаціональному і національному рівні у зв'язку з фінансовою кризою. З огляду на це доцільно зупинитися переважно на аналізі сучасних підходів до здійснення економічної функції держави та виявленні тенденцій щодо участі держави і Європейського Союзу в її реалізації.

З моменту започаткування об'єднаного процесу і до середини 80-х рр. домінувала концепція негативної інтеграції<sup>1</sup>, що передбачала усунення національних бар'єрів для створення регіонального ринку, де не існує наперед задана загальна модель господарювання. Негативна інтеграція базувалася на постулатах неоліберальної ідеології, яка вимагає скорочення масштабів соціального захисту і максимального утримання держави від здійснення політики втручання в функціонування ринку. Свою позицію неоліберали обґрунтовували тим, що за даними Європейського центрального банку середні темпи росту в країнах єврозони в 70-ті рр. становили 3,4 %, у 80-ті – 2,4 %, у 90-ті – 2,2 %, а з 2001 по 2009 р. (десятиріччя євро) – 1,1 %. Такого уповільнення не було в жодній іншій розвинутій країні світу<sup>2</sup>. Відповідно до вимог негативної інтеграції призначення наднаціональних інститутів полягає в тому, аби не дозволяти національним урядам втручатися в функціонування регіонального ринку заради підтримання рівних для всіх економічних суб'єктів конкурентних умов.

Негативна інтеграція не потребує перенесення об'єднаного процесу на політичну сферу, а тому наднаціональність як політична властивість залишається допоміжною метою: стосовно держав-членів вона виступає в ролі інспектора, арбітра, який слідкує за дотриманням національними урядами загальноєвропейських конкурентних правил, однак не втручається у внутрішньополітичні процеси кожної країни-учасниці. Проявом негативної інтеграції стало створення Економічного і валютного союзу і зокрема формування спільної європейської

---

<sup>1</sup> Детальний аналіз здійснення негативної і позитивної інтеграції див.: Стрежнева, М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления [Текст] / М. Стрежнева // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3. – № 1 (7). Январь-апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/seventh/002.htm>.

<sup>2</sup> Клаус, В. «Єврозона провалилась» [Електронний ресурс] / В. Клаус. – Режим доступу: <http://www.trust.ua/news/27683.html>.

валюти. М. В. Стрежньова звертає увагу на той факт, що запровадження загальноєвропейської валюти не передбачало створення інструментів, які б допомагали окремим державам, що зазнали особливо болісних наслідків від економічних чи фінансових криз, боротися з ними. Фактично країни ЄС опинилися наодинці зі своїми специфічними економічними проблемами, оскільки фактично були відсторонені від прямої участі в прийнятті і реалізації фінансово-економічних рішень, позбавлені механізму обмінного курсу і обмежені у використанні фіскальних інструментів, а негайної реакції на кризові явища від інститутів ЄС ніхто не очікував, бо вони і не передбачалися<sup>1</sup>.

Однак модель європейської «соціальної ринкової економіки», яку неоліберали оцінюють як непродуктивний варіант держави загального благоденства (державного патерналізму, суспільства, що «відпочиває»), не поспішала здавати позиції. Більше того, у середині 80-х негативна інтеграція була доповнена позитивною складовою, яка передбачає, що держави-члени повинні приводити внутрішні механізми у відповідність до моделі, контури якої визначаються в наднаціональних політичних рішеннях. Прояви позитивної інтеграції, на думку М. В. Стрежньової, можна віднайти передусім у сфері захисту прав споживачів, охорони навколишнього середовища і безпечних умов праці. Отже, позитивна інтеграція більшою мірою соціально орієнтована, оскільки являє собою систему регулюючих імпульсів, що запроваджують стандарти стосовно товарів, виробництва, умов праці і охорони навколишнього середовища відповідно до пануючої концепції суспільного блага<sup>2</sup>. Доповнення негативної інтеграції позитивною складовою в цілому сприяє формуванню і реалізації не лише на національному, але й наднаціональному рівні моделі соціальної ринкової економіки.

У зв'язку з успішним розвитком процесів глобалізації і європейської інтеграції протягом другої половини ХХ ст. неодноразово висловлювалися думки про те, що в результаті діяльності міжнародних

---

<sup>1</sup> Стрежнева, М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления [Текст] / М. Стрежнева // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3. – № 1 (7). Январь-апрель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/seventh/002.htm>.

<sup>2</sup> Там само.

фінансових інститутів відбувається «розмивання» держави<sup>1</sup>. Ця теза сприймається неоднозначно. В умовах переходу від політики «економічного націоналізму» до формування міжнаціональної економічної системи, проявом чого стало, по-перше, створення численних міжнародних організацій економічного спрямування, діяльність яких була спрямована на зниження митних тарифів і зборів, обмеження практики встановлення квот, а по-друге, перепідпорядкування капіталу, техніки, товарів і кваліфікованої робочої сили єдиній організації, яка не визнає національних кордонів<sup>2</sup>, держава, зіткнувшись з проблемою дедалі більшого виходу економічної системи з-під свого контролю, без перебільшення вимушена була стати на шлях боротьби за існування.

Вочевидь, економічні явища глобального характеру дедалі більше впливають на забезпечення національної безпеки і соціальну стабільність. Як наслідок в усьому світі набувають популярності ідеї посилення захисту суверенітету від впливу транскордонних процесів, які його розмивають. Процес посилення ролі держави в економічній сфері сьогодні чітко простежується в зростаючих економіках, однак можна передбачити, що в цьому напрямі будуть рухатися також і «старі» ринкові демократії. Принаймні дії урядів США, Японії і країн Європейського Союзу стосовно усунення причин і подолання наслідків сучасної економічної й фінансової кризи дають підстави для реального обговорення можливості такого сценарію. Однак в умовах глобалізації зробити це вкрай важко, а тому навіть економічно потужні держави вимушені вдаватися до об'єднання в рамках міждержавних об'єднань різного формату і спрямування. І. П. Фамінський з цього приводу зазначає, що саме «глобалізація господарського життя підриває ефективність економічного регулювання на національному рівні й робить невідворотним виникнення наднаціональних форм регулювання»<sup>3</sup>. Схожу оцінку стосовно сучасного етапу державно-правового розвитку європейських країн дає Р. Проді, який протягом останніх десятиліть був і головою Комісії ЄС, і керівником уряду

<sup>1</sup> Evans, G. Dictionary of International Relations [Text] / G. Evans, J. Newham. – L., etc., 1998. – P. 201; Косолапов, Н. Формирование глобального миропорядка в России [Текст] / Н. Косолапов // Миров. экономика и междунар. отношения. – 2004. – № 11. – С. 3–13.

<sup>2</sup> Гэлбрейт, Дж. К. Экономические теории и цели общества [Текст] / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Прогресс, 1976. – С. 224–226.

<sup>3</sup> Фаминский, И. П. Глобализация – новое качество мировой экономики [Текст] / И. П. Фаминский. – М. : Магистр, 2009. – С. 283.



Італії: «Розширення Європи – це необхідність у світі, що глобалізується, і, безумовно, воно дає нам величезні політичні переваги. Єдиний спосіб протистояти США і Китаю, який стрімко розвивається, а також посилювати свій світовий вплив – це створити сильну об'єднану Європу»<sup>1</sup>.

Аналізуючи цю проблему, Т. В. Бордачов доходить висновку, що найважливішим фактором, що визначає динаміку розвитку світової економіки протягом останнього десятиліття, є стійкий процес посилення ролі держави, свідченням чого стало:

по-перше, повсюдне виокремлення «стратегічних галузей економіки» з особливим режимом здійснення інвестицій;

по-друге, посилення національного контролю над міжнародним бізнесом з використанням інструментів антимонопольної політики, а також більш активне регулювання процесу злиття і поглинання, яке в Європейському Союзі успішно здійснюється в рамках антимонопольної діяльності;

по-третє, спостерігається процес створення корпорації – «національних чемпіонів» і запровадження інструментів, які обмежують доступ ТНК та іноземного капіталу на внутрішній ринок<sup>2</sup>. Прикладом цієї тенденції є спроби держав-членів ЄС перешкодити проникненню, наприклад, російського Газпрому на внутрішній енергетичний ринок, а також висловлювання окремих керівників урядів, зокрема канцлера ФРН А. Меркель, про необхідність захисту стратегічних галузей економіки від поглинання інвесторами певних країн, зокрема Китаю, Росії та країн Перської затоки. За зразок пропонується взяти досвід США і Франції. Так, у Франції спеціальна державна комісія розглядає можливість допуску іноземних інвесторів у конкретних випадках. Слід зазначити, що Союз завжди декларував як пріоритет своєї зовнішньої діяльності зняття всіх бар'єрів, які заважають вільній міжнародній торгівлі і вільній конкуренції. Однак на практиці ЄС традиційно проводить нюансовану і прагматичну політику. Він досить активно підтримує своїх товаровиробників, передусім у сфері сільського госпо-

<sup>1</sup> Див.: Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. : Дрофа, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>.

<sup>2</sup> З цього приводу Д. Карро і П. Жюар зазначають, що будь-яка держава, якщо вона прагне отримати максимальну вигоду від глобалізаційних процесів, повинна проводити збалансовану, раціональну зовнішню економічну стратегію (Карро, Д. Международное экономическое право [Текст] : пер. с фр. / Д. Карро, П. Жюар ; науч. ред. В. М. Шумилов. – М. : Междунар. отношения, 2002. – С. 349–352).

дарства, намагається прив'язати до себе країни, що розвиваються, за допомогою зовнішньоекономічних методів. У разі потреби може вдаватися до закриття свого внутрішнього ринку. Протягом останніх десятиліть ЄС проводить політику, спрямовану на підтримання заходів, які ставлять зовнішні інвестиції у стратегічних галузях під жорсткий національний, а останнім часом і наднаціональний контроль;

по-четверте, в окремих випадках держава вдається до прямого керівництва чи володіння в окремих галузях економіки<sup>1</sup>.

Держави, які входять до складу ЄС, також зберігають провідну роль в економічній сфері. Г. П. Черніков і Д. А. Чернікова аргументують це тим, що для держав-членів, які становлять «ядро» Союзу, традиційно властивий високий ступінь економічної активності держави, оскільки основу європейської (континентальної) моделі змішаної економіки становить соціальна ринкова економіка<sup>2</sup>. Упродовж тривалого часу в силу специфіки поведінкових мотивів господарської діяльності<sup>3</sup> в них склалася сукупність таких факторів, як значний розвиток державної власності; висока питома вага держави в загальних капіталовкладеннях і фінансуванні науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт; значний обсяг державних закупівель, зокрема військових; державне фінансування соціальних витрат; масштабне державне регулювання економіки; участь держави в експорті капіталу та в інших формах міжнародних економічних відносин<sup>4</sup>. За оцінками експертів протягом 1961–1980 рр. частка державних витрат у ВВП вказаних держав іс-

<sup>1</sup> Бордачєв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бодачєв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 200–201.

<sup>2</sup> Один з головних ідеологів і творців цієї моделі Л. Ерхард вважав, що держава – це «конституююча і регулююча сила», що здатна «формувати суспільство» (див.: Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. : Дрофа, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>).

<sup>3</sup> Г. П. Черников і Д. А. Чернікова, спираючись на дослідження відомого економіста М. Альбера, відзначають, що «рейнський» підприємець мислить категоріями довгострокової виробничо-інвестиційної стратегії при значній регулюючій ролі держави, а «англосаксонський» – вирішує передусім завдання негайного отримання максимальної фінансової віддачі від вільної гри приватних економічних агентів (Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. : Дрофа, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>).

<sup>4</sup> Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. : Дрофа, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>.

тотно зросла. І хоча, починаючи з 80-х рр. ХХ ст. вказані країни проводили політику, спрямовану на скорочення державного сектору, роль держави і сьогодні залишається надзвичайно ваговою у фінансово-економічній сфері. З цього приводу до останнього часу було прийнято зазначити, що істотне послаблення ролі держави в здійсненні властивих їй функцій попри очевидні успіхи функціонування ЄС є не тільки не бажаним, але й недопустимим. Завдання щодо збереження і посилення дієздатності держави лише зростає<sup>1</sup>. Висновки науковців та експертів у цьому випадку спираються на позицію провідних держав, на що вказують результати саміту G 20, який пройшов 27 червня 2010 р. в Торонто. У декларації, що була прийнята за підсумками його роботи, зокрема констатувалося, що окремі держави можуть обирати власні шляхи вирішення фінансово-економічних проблем, зокрема, в питанні обрання способів і строків скорочення дефіциту бюджету і масштабів державного боргу, запровадження податку на банківську діяльність.

Слід зазначити, що в умовах фінансової кризи в ЄС простежується два взаємообумовлених, але протилежних за наслідками процеси, які безпосередньо пов'язані з питанням ролі національних урядів у здійсненні економічної функції держави.

Перший процес полягає у зростанні ролі держав-членів у питанні щодо визначення засобів подолання кризи, зокрема, виділення коштів для підтримки держав, що зазнали найбільш значних втрат від кризи. Проте слід зазначити, що йдеться не про будь-яку державу – члена Союзу, а лише про ті з них, які виступають фінансовими донорами у цьому процесі. Мова йде передусім про Німеччину і Францію, які обумовлюють виділення фінансової допомоги країнам-боржникам певними умовами. Так, у Франції питання про виділення коштів для надання допомоги Греції було пов'язане з прийняттям спеціального закону, завдяки чому французькі парламентарії внесли до законопроекту поправки, які обмежують владу Греції в способах використання виділеної суми. У Німеччині питання законності виділення коштів державного бюджету на програму надання фінансової допомоги державам єврозони, зокрема Греції, стало предметом розгляду Конституційного суду. Позивачі вважали, що вказані дії завдали шкоди національним інтересам Німеччини і порушили процедуру надання такої

<sup>1</sup> Held, D. Global Transformations [Text] / D. Held, Mc. Graw, D. Gold, J. Perration. – Oxford, 1999; Yergin, D. The Commanoting Heights. The Battle Between Government and the Marketplace. That is Remaking the Modern World [Text] / D. Yergin, J. Stanislaw. – N.Y., 1988.

допомоги, оскільки виділення цих коштів не було передбачено законом про бюджет і схвалено парламентом країни. Конституційний суд ФРН 7 вересня 2011 р. відхилив вказані позови, але водночас постановив, що у майбутньому уряд повинен отримувати схвалення бюджетного комітету Бундестагу на виділення коштів на європейські програми фінансової допомоги. Передбачалося, що це застереження може уповільнити здійснення таких виплат у майбутньому. Однак ці очікування не виправдалися – у лютому 2012 р. парламент Німеччини схвалив виділення чергового траншу допомоги Греції.

Слід зазначити, що вимоги щодо держав-боржників вказані держави можуть висувати як самостійно, додатково аргументуючи їх посиланням на позицію національного парламенту чи конституційного суду, так і проводити їх через інститути ЄС, надаючи їм додаткової легітимності посиланням на спільну позицію держав-членів. Так, ті 38 вимог, що були висунуті Європейським Союзом уряду Греції в трьох меморандумах, у цілому відображають позицію саме держав-донорів.

Зворотним боком вказаного процесу є послаблення позицій національних урядів країн-боржників у питанні реалізації економічної функції. Так, отримання Грецією фінансової допомоги від держав-партнерів по Союзу, а також фінансових інституцій ЄС і МВФ було обумовлене прийняттям нею зобов'язання стосовно внесення змін до Конституції, зокрема норми, що регулює виплату державного боргу<sup>1</sup>, а також близько 80 змін до чинного законодавства, що пов'язані з питаннями здійснення державного управління, адміністративних питань, проведення структурних реформ в економіці, взаємовідносин з кредиторами. Варто відзначити, що йдеться не лише про формулювання вимог загального характеру (наприклад, скорочення державних витрат, більш жорсткий підхід щодо законодавчого регулювання у сфері банківської діяльності, активізацію проведення інших економічних реформ), але й про пряме втручання в регулювання конкретних питань, наприклад, висунення вимог щодо централізації системи охорони здоров'я, завершення процесу реєстрації власності на землю, визначення мінімальних нафтових резервів, апгрейд комп'ютерної системи для співробітників податкової служби тощо. Показово, що уряд Греції ухвалював закони щодо вирішення деяких з цих питань, але їх реалізація не дала належного ефекту. Саме цим пояснюється те, що ЄС

<sup>1</sup> Реалізацію цієї вимоги відкладено, оскільки п. 6 ст. 110 Конституції Греції допускає перегляд основного закону не раніше ніж через п'ять років з моменту останнього перегляду. Останній раз зміни до Конституції вносилися в 2008 р.

вимагає тепер від Греції окрім прийняття відповідних законів видання ще й міністерських наказів або президентських декретів з тих же питань<sup>1</sup>, що вочевидь порушує національну практику нормативного регулювання певних сфер суспільного життя. Більше того, на рівні Союзу розглядали як можливий і бажаний захід призначення спеціального «бюджетного інспектора», що був би відповідальний за відновлення її економіки. З цією ініціативою виступила Німеччина. Зважаючи на образливий для греків статус такої особи, глава єврогрупи Жан-Клод Юнкер запропонував призначати комісара ЄС з питань реструктуризації боргів Греції<sup>2</sup>. Передбачалося, що такому комісару буде надано право вето, яке дасть йому можливість своєчасно блокувати «потенційно небезпечний» для фінансової стабільності ЄС проект бюджету. Вказані кроки свідчать про те, наскільки високим є ступінь недовіри держав-донорів і керівництва ЄС щодо готовності та спроможності грецького уряду проводити реформ в економічній сфері. Реалізація цієї ініціативи поставила б під питання суверенний статус Греції, а тому викликала різкий спротив, не була підтримана ініціатива Німеччини і Францією, президент якої зазначив, що така опіка над країною-боржником була б неспівмірною, недемократичною і неефективною.

Слід зазначити, що це була не перша спроба втручання ЄС і окремих держав-членів у порядок реалізації Грецією економічної функції. Восени 2011 р. Європейський Союз змусив прем'єр-міністра Г. Папандреу відмовитися від проведення загальнонаціонального референдуму з приводу умов надання Греції фінансової допомоги ЄС і МВФ, оскільки передбачалося, що більшість населення висловиться проти посилення заходів бюджетної економії. У випадку проведення референдуму ЄС погрожував не лише зупинити будь-яку фінансову допомогу Греції, але й виключити її з єврозони і навіть Союзу.

<sup>1</sup> Басманов, Е. ЕС сформулював 38 вимог по реформуванню економіки Греції [Електронний ресурс] / Е. Басманов. – Режим доступу: <http://www.rbcdaily.ru/2012/02/27/world/562949982953803>.

<sup>2</sup> Жан-Клод Юнкер зазначав: «Усім відомо, що грецька програма консолідації дала збій. Усім також відомо, що для повернення Греції на шлях бюджетної економії необхідний підвищений тиск на Афіни з боку європейського співтовариства» і далі. «Нам необхідно слідкувати за Грецією або спрямовувати її реформи, не ображаючи при цьому грецький народ» (Глава Єврогрупи не підтримує призначення «бюджетного комісара» по Греції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.banki.ua/news/lenta/?id=145716>; Міністр економіки Німеччини підтримує ідею призначення комісара по реструктуризації боргів Греції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/ministr-ekonomiki-germanii-podderzhivaet-ideyu-naznacheniya-02032012104600>).

Слід зазначити, що стосовно інших країн-боржників, позиція яких не настільки критична, як у Греції, вимоги Європейського Союзу і держав-донорів мають не настільки жорсткий характер. Це, однак, не означає, що національні уряди не зазнають тиску з їхньої сторони. Так, Іспанія змушена була внести зміни до Конституції, які передбачають обмеження дефіциту державного бюджету (до 2020 р. дефіцит бюджету центру, регіонів і комун не повинен перевищувати 0,4 % ВВП), оскільки без вказаного кроку ЄЦБ відмовлявся скуповувати випущені іспанським урядом боргові зобов'язання. Схожі вимоги були також пред'явлені Португалії, Ірландії, Кіпру.

Європейський Союз – це дійсно свого роду «елітний міждержавний клуб», членство в якому є надзвичайно престижним, а тому бажаним. Однак у середині цього «клубу» є своя еліта і свої аутсайтери, а тому вступ до нього автоматично не забезпечує будь-якій державі елітний статус і аж ніяк не можна вважати, що всі держави-члени мають рівну вагу при прийнятті рішень в ЄС.

Одна, але дуже суттєва причина неможливості малих і незаможних держав-членів наполягати на своїй позиції полягає у питанні бюджету ЄС. Загальновідомо, що економічним лідером ЄС є Німеччина, яка до свого об'єднання виробляла чверть ВВП ЄС, маючи третину його золотовалютних запасів, а після об'єднання її частка у ВВП Союзу становить вже третину<sup>1</sup>. За оцінками Європейської рахункової палати в 1996 р. участь ФРН в бюджеті ЄС була в три рази більше, ніж у Великої Британії, у 8 разів більше, ніж у Франції, і у 21 раз більше, ніж в Італії. У 1990–1996 рр. ФРН фінансувало 60 % втрат ЄС по сальдо, а з відрахуванням так званого «роттердамського ефекту»<sup>2</sup> її внесок в покриття чистих витрат на розвиток інтеграції в цей період становив 81,9 %<sup>3</sup>. При цьому нетотоотримувачами по бюджету ЄС були не лише країни-аутсайтери, але й такі економічно заможні країни, як Люксембург і Данія. Ситуація здавалась би дивною, якщо не враховувати, що участь Німеччини в бюджеті ЄС є одним з ключових аспектів її європейської політики. ФРН вдало використовує свою роль у наповненні бюджету ЄС для спряму-

<sup>1</sup> Ревякин, Е. В. Участие Федеративной Республики Германии в Европейском Союзе и российско-германские торгово-экономические отношения [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Евгений Вадимович Ревякин. – М., 2000. – С. 33–35.

<sup>2</sup> «Роттердамський ефект» передбачає, що митні збори з імпортованої в країну ЄС продукції враховуються як її внесок у фінансування бюджету Євросоюзу.

<sup>3</sup> Ревякин, Е. В. Участие Федеративной Республики Германии в Европейском Союзе и российско-германские торгово-экономические отношения [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Евгений Вадимович Ревякин. – М., 2000. – С. 38–39.

вання процесу інтеграції в напрямі, що відповідає її економічним інтересам. Внаслідок лібералізації взаємної торгівлі між державами – членами ЄС у поєднанні з обмеженням конкуренції в третіх країнах зовнішня торгівля Німеччини розвивається доволі успішно, про що свідчить зміцнення позицій експорту ФРН на ринках третіх країн і зведення до мінімуму конкуренції німецької продукції на ринках країн ЄС; використання протекціоністської політики ЄС для захисту галузей національної промисловості, кон'юнктура яких розвивається несприятливо; успішна участь у здійсненні єдиних європейських політик (аграрної і структурної), займаючи друге місце серед отримувачів коштів у них. Як наслідок можна стверджувати, що ефект політичного лідерства ФРН, обумовлений її роллю головного кредитора бюджету ЄС, досягається ціною набагато менших витрат, ніж це можна було передбачати.

Однак Німеччина переслідує мету не лише отримання безпосередньої економічної вигоди, але й прагне забезпечити збереження за собою провідної ролі в економіці об'єднаної Європи і набути її в політичній сфері. Тому не дивно, що саме Німеччина стала основним лобістом як запровадження єдиної європейської валюти, так і вступу до ЄС країн Центральної і Східної Європи.

Після кожного нового розширення складу ЄС нові держави-члени, рівень соціально-економічного розвитку яких виявляється нижчим середнього по Союзу, опиняються в прямій залежності від позиції держав-донорів. Фактично Німеччина послідовно використовує бюджет ЄС як важіль свого впливу на позицію держав-партнерів. Будь-яка ініціатива, що спрямована чи на розширення, чи на поглиблення інтеграції, означає збільшення витрат Європейського Союзу. Відповідно питання про фінансування цих ініціатив закономірно породжує питання перегляду бюджету, у формуванні якого, як бачимо, основна роль належить ФРН та іншим країнам-донорам, зокрема Франції та Великій Британії, які не менш дієво використовують свої «елітарні» позиції в ЄС.

Користуючись фактично особливим статусом в ЄС, держави-донори дозволяють собі дещо зверхньо ставитися до новачків. Спроба останніх провадити незалежну, без огляду на позицію «старого» ядра ЄС, зовнішню політику часто викликає неприкрите роздратування. Так, Президент Франції Ж. Ширак під час іракської кризи заявив, що країни ЄС (маючи на увазі Польщу та інші держави-кандидати), які підтримують позицію США в іракській кампанії, «погано виховані» та натякнув, що, можливо, слід переглянути їх заяви на вступ до ЄС<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Гарден, Т. Перестраивая отношения [Текст] / Т. Гарден // NATO review. – 2003. – № 2. – С. 1–4.

Разом з тим слід зазначити, що старі члени об'єднання і Союз у цілому об'єктивно зацікавлені в розширенні єдиного європейського ринку, оскільки це суттєво посилить економічні позиції ЄС у світі. При розрахунках у цінах і за паритетами купівельної спроможності національних валют на 1995 р. сукупний валовий внутрішній продукт Європейського Союзу в 1990 р. становив 21,2 % світового і був вище відповідного показника США (20,4 %), Японії (8,5 %) та Китаю (5,9 %). У 2000 р. частка ЄС (19,7 %) у світовому ВВП знизилася порівняно з часткою США (21,1 %). За прогнозами, у 2015 р. частка ЄС (у складі 15 держав-членів) зменшилася б до 16,4 %, проти 18,6 % у США, незначною мірою випереджаючи Китай (14,2 %). Тобто лише протягом одного покоління Європейський Союз перемістився з 1-го на 3-тє місце за економічним потенціалом<sup>1</sup>.

Аналізуючи можливі наслідки розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ, Н. Злоказова робить припущення, що поєднання старої і нової Європи здатне надати значний імпульс розвитку європейської економіки і модернізації європейської моделі. Таке припущення було зроблено, виходячи з того факту, що в східноєвропейських державах приріст ВВП протягом 2001–2003 рр. у 2–3 рази перевищував середньоєвропейський показник. Отож, прийняття країн ЦСЄ, що динамічно розвиваються, дозволить Європейському Союзу підвищити темпи приросту ВВП порівняно з Союзом, що складається з п'ятнадцяти держав-членів<sup>2</sup>. Такі очікування в цілому виявилися виправданими<sup>2</sup>.

Фінансова криза, якої зазнав Європейський Союз, все частіше спонукає брюссельських і національних політиків до розробки планів її подолання і попередження її проявів у майбутньому, реалізація яких

<sup>1</sup> Злоказова, Н. Европа: новые реалии. Расширение ЕС: за и против с позиции его членов [Текст] / Н. Злоказова // Миров. экономика и междунар. отношения. – 2004. – № 1. – С. 62–69.

<sup>2</sup> За даними Європейської комісії в 2006 р. у країнах ЄС ріст ВВП становить 3 %, що було кращим показником з 2000 р. і більш високим, ніж у США (1,4 %). Продуктивність праці, визначена із розрахунку ВВП на одного працюючого, у цілому по 27 країнах ЄС зросла на 1,5 % порівняно з тим, що цей показник в період 2000–2005 рр. становив 1,2 %. Зростання зайнятості в масштабах ЄС досягло 1,6 % тоді, як у 2000–2005 рр. було на рівні 1,2 % (ЄС обогнав США по темпам росту ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nolimits.by/article/es-obognal-ssha-po-tempam-rosta-vvp-2/>). Вказана тенденція продовжувала проявлятися і в 2007 р. За даними Goldman Sachs спільний ВВП єврозони (15 країн ЄС) за 2007 р. становив 13,88 трлн доларів проти 13,844 трлн доларів ВВП США. З урахуванням нових членів ЄС, які ще не користуються євро, Європа вже не перший рік випереджає США. Більше того, у перерахунку ВВП за паритетом купівельної спроможності ЄС також випереджає США вже декілька років. Однак у номінальному вираженні за курсом валют випередження 15-ма країнами Європи економіки США було відмічено вперше за всі повоєнні роки (Єврозона обогнала США по об'єму ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2008/03/18/121421>).



невідворотно приведе до перегляду існуючого балансу між повноваженнями національних урядів і наднаціональних інститутів у питанні регулювання фінансово-економічної сфери в напрямі їх подальшого делегування від держав-членів до ЄС. Зазначимо, що цей процес має об'єктивний характер.

М. Г. Шевашкевич у результаті дослідження інтеграції соціально-економічних систем доходить висновку, що успіх функціонування національної економіки обумовлений її структурною і територіальною цілісністю та пропорційністю розвитку. При цьому структурна цілісність означає, що національна економіка набуває всіх ознак системи в силу генетичної однорідності елементів, єдиного середовища їх формування, на основі збігу мети окремих суб'єктів господарювання, а пропорційність розвитку характеризує необхідність певного співвідношення між частинами цілого, а також їхню співмірність, відповідність і залежність. Важливо підкреслити, що структурна цілісність і пропорційність у рамках системи господарювання становить необхідну передумову підвищення її життєздатності й ефективності; динамічна і структурна стійкість національної економіки, проявом чого є прагнення системи до збереження себе як цілісного утворення, забезпечує досягнення рівноваги і стабільності цієї системи. При цьому наголошується, що коли система господарювання організована як сукупність підсистем, що саморозвиваються, то така організація забезпечує системі найбільшу стійкість, найкращу адаптацію до зовнішніх умов<sup>1</sup>.

Зазначимо, що вказані закономірності в цілому поширюються на організацію та функціонування регіональної системи господарювання, створеної в масштабах ЄС, але їх реалізація – це процес набагато складніший, оскільки, по-перше, відсутня генетична однорідність елементів наднаціональної системи господарювання, єдність середовища її формування, внаслідок чого важче досягнути збігу мети національних систем господарювання<sup>2</sup>, і по-друге, вказаний процес потребує

<sup>1</sup> Шевашкевич, М. Г. Теория развития интеграции социально-экономических систем [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.01 / Марина Геннадиевна Шевашкевич. – Саратов, 2005. – С. 9–11.

<sup>2</sup> У 1969 р. німецький журнал «Шпігель» у статті «Економічні невдачі Європейсько-Економічного Співтовариства 1969 року» писав: «Так зване Європейське Економічне Співтовариство за минулі дванадцять років свого існування в сенсі слова «Співтовариство» не розвивалося. Воно складається з величезної економічної області, проте не містить об'єднаної торгової або валютної політики, не має кон'юктури або плану по енергоносіях. Це – митний союз, але на кордонах цього союзу утворюються пробки вантажівок, де митники переглядають грузи в їхніх кузовах. Це – кооперація для селян і фермерів щодо збуту їх продукції, але вона їм не служить» (Der Spiegel. – 1969. – Nr. 48. – S. 124).

запровадження на рівні Союзу наднаціонального інституту, так звано-го «економічного уряду», який би за своїми функціями і повноваженнями був подібний до національних урядів. Однак позитивно вирішити це питання досить складно, оскільки воно потребує добровільного самообмеження національних урядів у реалізації надзвичайно важливих і чутливих для збереження державного суверенітету повноважень.

Зміст економічної функції, а також роль і співвідношення національних і наднаціональних інститутів влади в її реалізації обумовлюються специфікою завдань відповідного етапу економічної інтеграції (укладання преференціальних торговельних угод, створення зони вільної торгівлі, запровадження митного союзу, заснування спільного ринку, запровадження економічного і валютного союзу). Попри важливі досягнення в цьому процесі важко не помітити, що створення економічного і валютного союзу так і не привело до формування єдиної економічної політики ЄС. Це й не дивно, оскільки, як зауважує В. І. Давлієва, усі держави-члени є учасниками першої частини союзу, але не всі з них беруть участь у другій. Це призводить до певного розбалансування європейської системи господарювання, оскільки наявність розвинутої валютної системи є головною умовою нормального функціонування економіки не лише окремої держави, але й інтеграційного союзу в цілому. Всередині ЕВС економічний і валютний елементи тісно пов'язані між собою, оскільки окремо існувати не можуть. Спільна економічна політика є передумовою формування єдиного економічного простору, який, у свою чергу, потребує спільної валютно-фінансової політики і єдиної грошової одиниці. Водночас валютний союз неможливий без спільної економічної політики, оскільки єдина валюта не зможе функціонувати в умовах відмінних національних темпів інфляції, відсоткових ставок, рівнів державного боргу тощо. Але попри існуючий взаємозв'язок слід визнати очевидний факт: ЕВС складається з двох рівних за значенням, але різних за формою інтеграції складових: спільної економічної і єдиної грошово-кредитної політики<sup>1</sup>. Саме такий підхід закріплено в статтях 119, 121 ДФЄС, де передбачено формування економічної політики ЄС, що заснована на тісній координації національних економічних політик (держави-члени мають розглядати її як таку, що становить спільний інтерес), внутрішньому

---

<sup>1</sup> Давлієва, В. І. Европейский экономический и валютный союз в системе международных валютных отношений [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Венера Ильдусовна Давлієва. – Казань, 2006. – 248 с.

ринку і постановці спільних цілей, та визначення й проведення єдиної грошової політики і єдиної політики валютних курсів. Причому, як це впливає з аналізу статей 120, 121 ДФЄС, проведення економічної політики залишається прерогативою національних урядів, а не Союзу. Держави-члени лише зобов'язані при її проведенні зважати на цілі Союзу, як вони визначені в ст. 3 ДЄС, і не виходити за межі головних орієнтирів, передбачених ст. 121 ДФЄС. Слід звернути увагу на той факт, що навіть якщо окрема держава при проведенні своєї економічної політики вийде за межі головних орієнтирів або її дії будуть загрожувати стабільності економічного і валютного союзу, то Комісія може лише направити уряду відповідної держави попередження, а Рада – рекомендації<sup>1</sup>. Таким чином, інститути Союзу позбавлені реальних важелів впливу на національні уряди в питанні проведення ними своєї економічної політики і формування єдиної європейської економічної політики.

Єдина грошово-кредитна політика Європейського Союзу, на думку К. Є. Майорової, має відображати усереднені обставини всіх держав – учасниць ЕВС. Але справа в тому, що економічні обставини ніколи не бувають усередненими, що обумовлюється низкою факторів. Слід враховувати, по-перше, незбіг фаз економічних циклів у державах-членах; по-друге, глибокі структурні відмінності між ними (для ряду країн ЕВС (за винятком Німеччини, Австрії, країн Бенілюксу і з певними застереженнями Франції) до середини 90-х рр. була властива суттєва асинхронність економічного циклу); по-третє, реакція національних грошових систем на одні й ті самі інструменти грошово-кредитної політики можуть бути несиметричними. Отже, ефективність грошово-кредитної політики ЄС підривається тією обставиною, що ЄЦБ вкрай важко оперативно реагувати на специфічні умови національних економік. При цьому слід пам'ятати, що національні уряди, зокрема центральні банки держав-членів, на сучасному етапі інтеграції позбавлені таких ключових важелів антициклічного реагування, як право самостійно встановлювати відсоткові ставки і змінювати обмінні курси національних валют<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 269–270.

<sup>2</sup> Майорова, Е. Е. Евро и проблемы современной мировой валютно-кредитной системы [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.04 / Екатерина Евгеньевна Майорова. – М., 2000. – С. 48–54, 153–160.

Слід зазначити, що, оцінюючи ефективність європейського валютного союзу, слід зважати на те, що, з точки зору економічної теорії, зона євро не може бути віднесена до категорії «оптимальних валютних зон»<sup>1</sup>, адже, приймаючи рішення про її створення, керівники ЄС і національні уряди керувалися не стільки фінансовими розрахунками, скільки політичною доцільністю (вважається, що євро виступає найбільш матеріальним носієм політики європейської ідентичності<sup>2</sup>).

З реалізацією економічної політики ЄС тісно пов'язана бюджетна політика. В. М. Кошелєв зазначає, що в ЄС зберігається фрагментарна, децентралізована бюджетна система, яка складається з національних бюджетних систем. Тобто кожна держава-член проводить самостійну фінансову політику, обмежену лише критеріями, визначеними у Пакті стабільності й зростання. Це у свою чергу породжує труднощі для проведення єдиної макроекономічної політики в межах ЄС і потребує координації національних бюджетних політик<sup>3</sup>.

Оскільки прибутки в країнах єврозони неоднаково реагують на економічні зміни, пропонується доповнити ЕВС спільною податковою системою аби певним чином нейтралізувати кризові явища в ній. Однак реалізувати цю пропозицію досить важко, оскільки після запровадження євро і передачі грошово-кредитної політики у відання Європейського Союзу у національних урядів залишився лише один інструмент регулювання економіки – податкова політика. Крім того, слід зважати на те, що риси й особливості структури податкової системи, спрямованість податкової політики обумовлені передусім здійснюваною в державах-членах економічною і соціальною політикою, її метою і конкретним змістом. Отже, національні податкові політики відображають особливості національних соціально-економічних моделей, які є доволі відмінними, що ускладнює процес їх гармонізації в рамках

---

<sup>1</sup> Оптимальна валютна зона (optimum currency area) – це територія, найбільш придатна для використання єдиної валюти.

<sup>2</sup> Кемаєв, К. В. Процесс формирования общеевропейской идентичности: политика валютно-финансового регулирования, механизмы политико-экономической трансформации, технологии стратегического моделирования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Константин Валерьевич Кемаев. – Н. Новгород, 2007. – С. 4–5.

<sup>3</sup> Кошелєв, В. Н. Координация бюджетной политики стран-членов Европейского союза [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Вячеслав Николаевич Кошелєв. – М., 2006. – С. 139.

Європейського Союзу<sup>1</sup>. Попри складність такого завдання Дж. Сакс і Х. Сала-і-Мартін зазначають, що створення єдиної валюти без відповідної схеми страхування на загальноєвропейському (федеральному) рівні може призвести до краху ЄВС. На їх думку, фіскальний федералізм, що сприяє успішному функціонуванню валютної зони США, в Європейському Союзі майже відсутній, що є однією з причин його невисоких економічних показників<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що коли в рамках валютного союзу створено доволі ефективний наднаціональний інститут – Європейський центральний банк, то в рамках економічного союзу такий інститут (економічний уряд об'єднання) досі не створено. Це вкрай негативно позначилося на процесі удосконалення європейської системи господарювання, адже якщо важко забезпечити структурну й територіальну цілісність і пропорційність розвитку національної системи господарювання, то реалізація цих вимог стосовно загальноєвропейської системи господарювання є набагато складнішим завданням, особливо якщо враховувати національний егоїзм, який надзвичайно важко поступається місцем загальноєвропейській солідарності.

У державі обов'язок щодо організації та забезпечення ефективного функціонування національної економіки покладено на уряд. В Європейському Союзі немає інституту, який би можна було вважати аналогом національного уряду. Європейська комісія в рамках наданих їй повноважень не може повноцінно контролювати діяльність національних урядів, як не має права у випадках, коли вона виявляє протиправні, з точки зору права ЄС, дії або бездіяльність національних урядів, самостійно застосовувати санкції щодо держав-порушниць. Фінансово-економічна криза в ЄС показала, що європейська система господарювання страждає через порушення державами-членами вимоги щодо цілісності й пропорційності. На відміну від національної

<sup>1</sup> А. Д. Каграманян зазначає, що співставлення сучасного середнього рівня податкового навантаження в державах – членах ЄС і в інших розвинутих державах свідчить про те, що, по-перше, активність держави в економіці, що пов'язана з витратами державними інститутами фінансових ресурсів, у рамках західноєвропейських соціально-економічних моделей вища, аніж в інших розвинутих державах, і по-друге, результати порівняння відображають інтенсивність соціальної спрямованості реалізованих у цих країнах соціально-економічних моделей (Каграманян, А. Д. Процесс гармонизации налогообложения в странах ЕС на современном этапе [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Аюп Джевикович Каграманян. – М., 2000. – 159 с.).

<sup>2</sup> Минаев, С. Европа – оптимальная валютная зона? [Текст] / С. Минаев // Все о финансовых рынках. – 2001. – № 12 (26) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.speculant.ru/archive/Evropa\\_optimalnaya\\_valyutnaya\\_zona.html](http://www.speculant.ru/archive/Evropa_optimalnaya_valyutnaya_zona.html).

європейська система господарювання позбавлена генетичної однорідності елементів, єдиного середовища їх формування. Більше того, досягнута на певному етапі інтеграції ціною значних зусиль ступінь відносної однорідності порушується кожен раз, коли відбувається чергове розширення ЄС за рахунок держав, які суттєво відрізняються від середньостатистичних соціально-економічних показників ЄС. Крім того, слід зважати на те, що хоча існують загально визнані цілі Союзу, яких повинні додержуватися всі держави-члени, історія свідчить, що цілі останніх, а також засоби вирішення ними проблем у сфері економіки, не завжди збігаються. На жаль, слід констатувати, що національні уряди досить часто не лише порушують фінансову дисципліну, але й представляють Комісії недостовірні відомості. Так, Генеральний директор Європейського статистичного відомства В. Радермахер вказав на те, що вступ Греції до складу єврозони в 2001 р. відбувся завдяки наданню Євростату під час моніторингу її економіки протягом 2000 р. викривленої інформації щодо розміру бюджетного дефіциту. Більше того, грецький уряд і в подальшому неодноразово подавав недостовірну інформацію, зокрема щодо дефіциту бюджету 2008 р. і його прогнозу на 2009 р. Він також визнав, що недостовірну інформацію про свій фінансовий стан інколи надавали й інші держави-члени<sup>1</sup>.

Формуванню загальноєвропейської позиції з приводу реалізації економічної функції на сучасному етапі заважає передусім національний егоїзм. Властивий він і Німеччині, яку прийнято вважати головним локомотивом економічної інтеграції і об'єднаного процесу в цілому. Аналіз звітності Deutsche Bank за 2010 р. свідчить про те, що на початку року він володів 8 млрд євро суверенного боргу Італії, а на кінець липня обсяг італійських облігацій скоротився до 997 млн євро, тобто за півроку банк скоротив свій пакет державних облігацій Італії майже на 90 %. При цьому загальний обсяг боргів країн єврозони – PIGS

<sup>1</sup> Часть вины за кризис в Греции несут и другие страны ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://emigration.russie.ru/news/6/12277\\_1.html](http://emigration.russie.ru/news/6/12277_1.html). Ю. Загоруйко, аналізуючи способи маніпуляції статистичними даними з боку грецького уряду, доходить висновку, що до 2004 р. Греція уклала валютні свопи – угоди, які не відображалися на показниках зовнішнього боргу, але дозволяли їй отримувати додаткові кредити під майбутні доходи державних структур. Такі угоди дали змогу їй приховати величезний дефіцит бюджету, оскільки операції вважалися позабюджетними і не контролювалися з боку ЄС. (Загоруйко, Ю. Предупреждение для Греции: очередное или последнее? [Текст] Ю. Загоруйко // Зеркало недели. – 2010. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zn.ua/ECONOMICS/preduprezhdenie\\_dlya\\_gretsii\\_ocherednoe\\_ili\\_poslednee-59246.html](http://zn.ua/ECONOMICS/preduprezhdenie_dlya_gretsii_ocherednoe_ili_poslednee-59246.html)).

(Португалія, Ірландія, Греція, Іспанія), що були викуплені банком, скоротився за цей період на 70 %. Оприлюднення цієї статистики дало підстави Романо Проді с жалем констатувати, що цей крок Німеччини став наочною демонстрацією відсутності солідарності між державами-членами, яка здатна призвести до краху інтеграції, він свідчить про те, що усі грають в цю гру поодиноці<sup>1</sup>.

Усвідомлюючи важливість фінансової дисципліни для ефективного функціонування ЄВС, держави – члени ЄС під час Дублінського саміту (1996 р.) Європейської ради доручили Раді з економічних і фінансових питань на основі статей 99 і 104 Договору про заснування Європейського співтовариства (з поправками, внесеними Маастрихтським договором) розробити Пакт стабільності. На вимогу Франції він був перейменований у Пакт стабільності й зростання (далі – ПСЗ). При цьому, як зазначає О. О. Сидорова, включення слова «зростання» до назви Пакту не змінило його змісту, оскільки питання правового регулювання стимулювання економіки національні уряди відмовилися передавати на наднаціональний рівень, залишивши їх у своєму віданні<sup>2</sup>. Пакт стабільності й зростання (Stability and Growth Pact) було прийнято на Амстердамському саміті Європейської ради у червні 1997 р. Він складається з резолюції Європейської Ради і двох регламентів Ради (перший регламентує контроль за бюджетною політикою та координацію економічної політики (1466/97), а другий – заходи у разі надлишкового дефіциту (1467/97)), ухвалених 7 липня 1997 р., які містять технічні умови. Мета прийняття ПСЗ полягала у захисті фінансової стабільності країн ЄС шляхом дотримання фіскальної дисципліни, координації національних економічних і бюджетних політик. Відповідно до положень Пакту держави – члени єврозони взяли на себе два основних обов'язки: по-перше, річний дефіцит державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП; по-друге, національний борг має утримуватися в межах до 60 % ВВП.

Показово, що вимоги Пакту задовольняли його ініціаторів до 2000 р. У подальшому Франція і Німеччина всупереч застереженням ЄЦБ ініціювали корегування ПСЗ, яке було здійснено у березні 2005 р.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Deutsche Bank продал 90 % госдолгов Италии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.com/finance/29jul2011/italia.html>.

<sup>2</sup> Сидорова, Е. А. Пакт стабільности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? [Текст] / Е. А. Сидорова // Эконом. стратегии. – 2010. – № 6. – С. 104.

<sup>3</sup> Регламент Ради 1055/2005 змінив Регламент 1466/97, а Регламент 1056/2005 відповідно Регламент 1467/97.

Головним нововведенням стало скасування ст. 104 ДЄС, яка визначала політику щодо бюджетного дефіциту. Національні уряди отримали можливість виходити за встановлені межі бюджетного дефіциту і державного боргу, але за умови врахування динаміки державного бюджету і залежно від того, наскільки дефіцит обумовлений заходами зі стимулювання економічного зростання.

Пакт стабільності і зростання поряд із Загальним бюджетом став важливою складовою Лісабонських договорів. Стратегія подолання рецесії і забезпечення посткризового розвитку в ЄС побудована на основі критеріїв Пакту, а Загальний бюджет передбачає антикризові заходи. О. О. Сидорова зазначає, що відповідно до ПСЗ кожна державачлен зобов'язана щорічно надавати програми стабільності, в яких має бути відображено, як уряд збирається захищати фінансову стабільність у середньостроковій перспективі. У процесі оцінки таких програм Союз звертає також увагу на довгострокову стабільність державних фінансів<sup>1</sup>. Разом з тим слід визнати, що Пакт не зміг ані попередити фінансову кризу, ані суттєво вплинути на її подолання.

Наївно було б стверджувати, що керівництво ЄС і національні уряди не усвідомлювали недосконалість інституційного механізму Союзу, що негативно позначається на ефективності функціонування європейської системи господарювання, її здатності до самозбереження. Безумовно, об'єктивну необхідність в існуванні уряду Союзу усвідомлюють усі, що, однак, не означає готовність усіх зацікавлених суб'єктів інтеграційного процесу здійснити реальні кроки в цьому напрямі. Колишній голова Комісії Романо Проді зазначав, що «євро зобов'язує нас ввести новий набір інструментів економічної політики. Це неможливо зараз. Проте одного разу відбудеться криза і нові інструменти буде створено»<sup>2</sup>. Усвідомлюють потребу в реформуванні фінансово-економічного блоку інституційного механізму не лише прибічники федералізації Союзу, але й євроскептики. Так, британський прем'єр-міністр Д. Кемерон вимушений визнати: або в Європі буде стабільна єврозона з ефективним захищеним фінансовим сектором, добре капіталізованими і регульованими банками, системою розподілу податково-бюджетного навантаження і підтримуючою грошово-кредитною політикою, або усі держави – члени ЄС опиняться в стані невизначеності, що буде супроводжуватися знач-

<sup>1</sup> Сидорова, Е. А. Пакт стабільности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? [Текст] / Е. А. Сидорова // Эконом. стратегии. – 2010. – № 6. – С. 104.

<sup>2</sup> Коломиец, А. Греческое «расплавление» евро [Текст] / А. Коломиец // Зеркало недели. – 2010. – № 17 (797).



ними ризиками. У свою чергу глава Інституту міжнародних фінансів Ч. Даллара зазначає, що для виходу з нинішньої кризи немає простих шляхів і вихід зі складу єврозони – це не панацея. На його думку, існує нагальна потреба у побудові відсутньої в існуючому інтеграційному об'єднанні опори – бюджетного і податкового союзу<sup>1</sup>.

Ідея, яка ще декілька років тому викликала б жорсткий опір багатьох держав-членів, що є послідовними захисниками державного суверенітету (як відомо, Велика Британія, Франція, Нідерланди, Фінляндія, Данія не бажають відмовлятися від «банківського суверенітету», оскільки створення механізму загальноєвропейських банківських гарантій може призвести до появи наднаціонального централізованого органу, який матиме владу над кожною з держав-членів, що підірве існуючу систему національних банків-лідерів, примусивши їх координувати свою політику), в умовах погіршення економічного і фінансового стану все більшого числа членів Союзу почала матеріалізовуватися в конкретні проекти.

На екстремому саміті ЄС 30 січня 2012 р. держави – члени ЄС погодилися достроково запустити Європейський стабілізаційний механізм (ESM) зі стартовим обсягом 500 млрд євро (почав функціонувати 8 жовтня 2012 р.), хоча раніше передбачалося, що до середини 2013 р. ESM буде діяти паралельно з Європейським фондом стабільності (EFSF). Цей крок було здійснено під тиском Німеччини, після того як міжнародне рейтингове агентство Standard & Poor's знизило суверенні кредитні рейтинги одразу дев'яти з сімнадцяти країн єврозони.

З метою покращення бюджетної дисципліни керівники держав-членів вдалися до створення фіскального союзу, що стало важливим кроком на шляху посилення наднаціональних засад об'єднання. Окрім Великої Британії, яка від самого початку відмовилася від приєднання до фіскального союзу, осторонь фіскального союзу залишилася і Чехія, яка має сумнів в його конституційності. У підсумку всередині ЄС, де вже існувала зона євро, до складу якої входять 17 країн, виникло нове утворення, що об'єднує 25 країн з єдиною бюджетною політикою. Німеччина як головний донор Союзу наполягала, щоб запровадження механізмів з обмеження заборгованості в усіх країнах фіскального союзу було оформлено на законодавчому рівні, щоб наступні уряди не змогли відмінити їх. У випадку якщо певна країна відмовиться їх за-

<sup>1</sup> Европейская финансовая система на грани краха [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.n.zerkalo.az/2012-05-18/economics/29479-euro/print>

проводжувати, передбачалося (за пропозицією Німеччини), що Комісія зможе оскаржити її дії в Суді ЄС. Однак інші держави-члени вирішили надати це право не Комісії, а одній з країн Союзу.

Досить гострі дискусії на саміті розгорнулися з приводу питання про можливість країн, що не увійшли до єврозони, але входять до фіскального союзу, брати участь у самітах єврогрупи і впливати на її рішення. Попри негативне ставлення Франції до можливості такої участі внаслідок майже ультимативної вимоги Польщі, яка погрожувала відмовою від участі у фіскальному союзу, було вирішено допустити країни, що не входять до складу зони євро, до роботи самітів з питань євро, які проходять щонайменше двічі на рік, якщо на них вирішуватимуть питання, пов'язані з фіскальним союзом чи майбутнім євро<sup>1</sup>. У результаті здійснення таких кроків механізм прийняття рішень у фінансово-економічній сфері ЄС став ще більш складним і диференційованим – у ньому виділяється три рівні співпраці держав-членів: 1-й рівень передбачає проведення самітів усіх 27 держав-членів, коли обговорюватимуться проблеми внутрішнього ринку ЄС; на 2-му рівні проводяться зустрічі 25 чи 26 країн, присвячених роботі фіскальному союзу; на 3-му рівні проблеми євро обговорюватимуть керівники 17 країн єврозони.

Наприкінці червня 2012 р. керівники країн зони євро вдалися до чергового доленосного кроку, домовившись створити «банківський союз», що передбачає здійснення контролю над фінансовими інститутами країн валютного блоку. Своє бачення сутності банківського союзу голова Комісії Ж.-М. Баррозу оприлюднив 12 вересня 2012 р. в Страсбурзі під час щорічного звернення до депутатів Європейського Парламенту. Здійснення такого контролю, на його думку, є важливим елементом стратегії створення економічного, податково-бюджетного і політичного союзу, який розширить межі європейської інтеграції. Їх реалізація має допомогти розірвати заворожене коло, коли використання коштів платників податків (близько 4,5 трлн євро) для спасіння банків призводить до ослаблення державних бюджетів, тоді як банки, які все частіше прагнуть уникнути ризиків, зупиняють кредитування бізнесу, що ще сильніше підриває економіку. Єдиний орган ЄС з на-

<sup>1</sup> Ця дискусія виявила й інші, не менш складні питання: чи повинні сплачувати внески на викуп проблемних банківських боргів лише країни-учасниці зони євро, чи всі держави – члени ЄС; чи мають право брати участь у раді керуючих ЄЦБ представники держав, які не входять до складу єврозони і відмовляються брати участь у викупі проблемних банківських боргів? Єдиного бачення шляхів розв'язання вказаних питань серед держав-членів не існує.

гляду за діяльністю банків відкриє шлях для прямої рекапіталізації банків за допомогою Європейського стабілізаційного механізму, а також для запровадження єдиних систем страхування банківських вкладів і врегулювання проблем банків<sup>1</sup>. У контексті прийнятих рішень Комісія пропонує до липня 2013 р. перевести усі потужні банківські установи зони євро під контроль ЄЦБ. Країни, які не входять до зони євро, можуть на добровільних засадах приєднатися до «єдиного наглядового механізму»; при цьому вони, як і раніше, будуть перебувати під юрисдикцією Європейського банківського органу (European Banking Authority), який визначає правила діяльності банків всього Союзу.

Створюваний Єдиний механізм нагляду за діяльністю банків (single supervisory mechanism) буде заснований на трьох ключових принципах<sup>2</sup>.

*Принцип єдиних правил здійснення нагляду.* Його запровадження обумовлене тим, що в сучасних умовах Союз не може обмежитися існуючою практикою узгодження діяльності національних наглядових органів. Єдині правила нагляду за діяльністю банків необхідні для зміцнення довіри серед держав – членів єврозони.

*Принцип авторитетності.* Єдиний механізм нагляду за діяльністю банків очолить ЄЦБ – таке рішення було остаточно схвалено на Брюссельському саміті, що пройшов 16 жовтня 2012 р. Якщо раніше такий контроль здійснювали компетентні національні органи, то відтепер їх роль буде зводиться переважно до участі в підготовці і виконанні рішень ЄЦБ. На Європейський центральний банк покладається завдання по забезпеченню ретельного, якісного, обґрунтованого і однакового нагляду за діяльністю банків єврозони, що має повернути довіру банків один до одного, а отже, зміцнить фінансову стабільність в євразоні. Пропозиція Комісії передбачає, що ЄЦБ в подальшому очолить роздроблену сьогодні систему національних регуляторів, отримавши при цьому повноваження щодо здійснення керівництва, накладання санкцій, закриття банків в зоні євро, здійснення контролю за банківською ліквідністю, вимоги збільшення буферного капіталу, передбаченого для покриття збитків. Голова Комісії Ж.-М. Баррозу зазначив, що новий наглядовий орган зможе втрутитися в діяльність будь-якого банку євразони у випадку необхідності<sup>3</sup>. Передбачено, що наглядова роль ЄЦБ

<sup>1</sup> Баррозу, Ж.-М. ЕС вступит в банковский союз [Електронний ресурс] / Ж.-М. Баррозу. – Режим доступу: <http://finance.liga.net/economics/2012/8/31/articles/29563.htm>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> ЄЦБ сможет вмешиваться в деятельность любого банка еврозоны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ria.ru/world\\_economy/20121019/904394315.html](http://www.ria.ru/world_economy/20121019/904394315.html).

буде повністю відокремлена від його грошово-кредитної відповідальності, хоча в експертів існують сумніви щодо реалізації цієї умови. Європейська служба банківського нагляду буде продовжувати здійснювати керівництво в рамках єдиного ринку та забезпечувати однаковість наглядової діяльності в масштабах всього Союзу.

Створення єдиного наглядового органу відповідно до рішення саміти ЄС буде здійснено після ухвалення до кінця 2012 р. відповідного законодавства<sup>1</sup> в три етапи: на першому етапі (на початку 2013 р.) ЄЦБ отримає право обирати банки для нагляду; на другому (з 1 липня 2013 р.) – під його нагляд підпадуть усі системоутворюючі кредитні інститути єврозони; на третьому етапі (з 1 січня 2014 р.) – решта (близько 6000) банків єврозони.

Розширення повноважень ЄЦБ тягне за собою проблему здійснення контролю за ним. Якщо Комісія прагне наділити контрольними повноваженнями наднаціональний інститут – Європейський Парламент, то держави з числа євроскептиків, зокрема Велика Британія, прагнуть передати їх здійснення національним парламентам і Європейській раді.

*Принцип широти охоплення* передбачає, що нова європейська система нагляду буде охоплювати всі банки єврозони. Щоправда, з приводу визначення меж нагляду в ЄС існують відмінності в позиціях. Так, якщо Німеччина вважає за потрібне, щоб ЄЦБ здійснював нагляд за станом лише 25 найбільших європейських банків (вважається, що інші фінансові інститути, зокрема ощадні банки, не потребують додаткового контролю), то Комісія хотіла б розширити повноваження ЄЦБ по здійсненню контролю на усі «здатні здійснювати вплив» банки, а з часом також наділити його повноваженнями з контролю за страхуванням депозитів і керуванням банківською неспроможністю. Зазначений принцип також передбачає усунення відмінностей між членами єврозони і членами ЄС, які не входять до валютного союзу, враховуючи при цьому, що останні можуть виявити бажання брати участь у діяльності нових наглядових механізмів.

Ефективність створених фіскального і банківського союзів значною мірою залежить від того, якого статусу в інституційній системі набувають компетентні інститути і органи, наскільки важливі повноваження вони отримують. Вирішення цього питання потребує внесення змін і доповнень до установчих договорів, що з огляду на складність їх

<sup>1</sup> Європейська рада закликала до кінця 2012 р. завершити створення єдиного зводу правил, зокрема укладання угоди стосовно пропозицій щодо вимог до капіталу банків.

перегляду викликає певний песимізм. Усвідомлюють необхідність внесення таких змін представники всіх великих фракцій Європейського Парламенту, однак розуміють вони і складність їх втілення в життя<sup>1</sup>. Саме тому керівництво ЄС намагається здійснювати такі кроки, які не потребують перегляду установчих договорів Союзу. Паралельно розробляється план оновлення установчих договорів, який може бути винесений на засідання Європейської ради.

### ■ § 3. Розбудова соціального співтовариства як результат участі ЄС в реалізації соціальної функції держави

Відповідно до традиційних підходів під функціями держави слід розуміти основні напрями її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства. Саме у функціях з максимальною повнотою розкривається та роль, яку держава виконує відносно потреб громадянського суспільства як соціальної системи більш високого рівня організації і інтересів індивідів та їх груп, що його утворюють. Особливе місце серед них посідає соціальна функція, за наслідками реалізації якої можна робити висновок про набуття державою статусу соціальної, сприйняття нею положення, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю.

Як відомо, важливою позитивною рисою вчення про правову державу є його здатність до вдосконалення ідейного змісту відповідно до потреб суспільного життя. В історії розвитку цієї теорії простежується еволюція поглядів на співвідношення особистості, суспільства і держави з точки зору виконання державою соціальних обов'язків від повного їх заперечення і до підняття соціально-економічних прав до рівня конституційних. Як наслідок, наприкінці ХХ ст. соціальна спрямованість держави стає загально визнаною характеристикою конституційного ладу переважної більшості країн, що сповідують демократичні цінності.

На межі II–III тисячоліття новий етап розвитку соціальної правової державності обумовлюють європейські інтеграційні процеси. Утворення ЄС, наділення його країнами-членами широким спектром суве-

<sup>1</sup> Новое мышление для ЕС: банковский союз на фоне федерализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://telegraf.com.ua/biznes/ekonomika/novoe-myshlenie-dlya-es-bankovskiy-soyuz-na-fone-federalizatsii.html>

ренних прав, перерозподіл повноважень між інститутами Союзу і національними урядами, з одного боку, і визнання пріоритетності соціальної політики, яка є невід'ємною частиною будь-якого напряму діяльності Співтовариства, з другого, – все це створило якісно нові, належним чином ще не проаналізовані і не узагальнені умови і способи функціонування соціальної правової держави.

Однак вітчизняна юридична наука попри проголошення європейського вибору України, що вимагає ретельного дослідження усього спектру питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС, зокрема визначення напрямів модифікації змісту соціальної функції держави, правових форм її реалізації, приділяє недостатньо уваги дослідженням, пов'язаним із корегуванням української моделі соціальної державності. Певним чином це можна пояснити тим, що проблематика соціальної держави зацікавила українських правознавців відносно недавно. Відповідно до останнього часу у наукових розробках соціальної держави превалювали дослідження історії питання, визначення її поняття, принципів і здійснюваних функцій<sup>1</sup>. Визнаючи важливість цих досліджень для формування вітчизняної моделі соціальної держави, слід зазначити, що не менш значущим для юридичної науки має стати наукове обґрунтування шляхів інтеграції України до ЄС, зокрема її вхідження до загальноєвропейського соціального простору.

Системи соціального захисту універсального характеру, що засновані на понятті громадянства, остаточно склалися в Європі після Другої світової війни і були пристосовані до умов того часу<sup>2</sup>. Майже в усіх

<sup>1</sup> Див.: Рабінович, П. М. Про соціальну сутність сучасних демократичних держав [Текст] / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1993. – № 1. – С. 34–42; Скрипнюк, О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] / О. В. Скрипнюк. – К., 2000. – 600 с.; Яковюк, І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) [Текст] / І. В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28; Яковюк, І. В. Соціальна держава: до визначення змісту поняття [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 3. – С. 37–47.

<sup>2</sup> М. В. Каргалова зазначає, що формування національної соціальної політики країнами Європи в цей період було вимушеним кроком. Соціально-політична нестабільність, що розвивалася на фоні несприятливої економічної ситуації, створювала серйозну загрозу для підвалин громадянського суспільства і демократичної держави. Вона перешкождала піднесенню економіки західноєвропейських країн, штовхала її на екстенсивний шлях розвитку, заважала відповісти на виклики НТР. Опинившись під впливом вказаних факторів, уряди західноєвропейських країн відчували нагальну потребу в регулюванні проблем соціального розвитку (Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80–90-е годы [Текст] : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 4).

західноєвропейських країнах здійснювалося правове регулювання соціальної політики, однак недоліком було те, що воно забезпечувало лише мінімальну соціальну допомогу і потребувало корегування відповідно до соціально-економічних потреб суспільства, які зазнавали постійних змін. Слід зазначити, що з самого початку кожна країна формувала систему соціального захисту, виходячи з конкретних національних умов і відповідно до пануючої ідеології, розстановки політичних сил і відповідно до вимог часу<sup>1</sup>.

Соціальна політика Європейського Союзу пройшла в своєму розвитку декілька етапів. Удосконалення механізмів її функціонування, розширення компетенції наднаціональних інститутів, створення нових структур, здатних конструктивно співпрацювати з національними урядами в питанні реалізації соціальної функції, завжди були обумовлені потребами економічної і лише наприкінці ХХ ст. – політичної інтеграції. Відтак, зазначає В. І. Сало, дискусії з приводу співвідношення національного і наднаціонального рівнів влади стосовно прийняття рішень ніколи не припинялися і залежно від конкретно історичних умов і потреб торкалися тих чи інших напрямів регулювання соціальної сфери. Отож розширення компетенції інститутів ЄС у соціальній сфері відбувалося надзвичайно повільно<sup>2</sup>.

Соціальні проблеми, які в будь-якій державі завжди впливають на всю систему економічних, політичних, правових і моральних відносин у суспільстві, значною мірою визначають також характер і темпи розвитку європейської інтеграції. На час створення Європейських співтовариств інтеграція мала галузевий характер. Очільники Співтовариств і національних урядів в установчих договорах обмежилися формулюванням основних соціальних цілей: забезпечення соціального прогресу, сприяння становленню законодавства про працю, зростання зайня-

<sup>1</sup> Так, проблема зростання безробіття спонукала держави взяти на себе обов'язок стосовно здійснення соціальних виплат особам, які втратили роботу. Показово, що коли у 60–70-ті рр. підприємства брали на себе частину соціальних витрат, то пізніше ці зобов'язання почали перекладатися переважно на рівень держави. Це стало одним із наслідків загальної економічної політики, спрямованої на підтримання конкурентоздатності і розвиток малих і середніх підприємств. Слід також зауважити, що механізми розв'язання соціальних конфліктів, що склалися в 60-ті рр., виявилися непродуктивними в 80–90-ті рр., коли відбувалися процеси модернізації національних економік. У цій ситуації виникла об'єктивна необхідність у корекції як національної, так і наднаціональної соціальної політики.

<sup>2</sup> Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 161.

тості і підвищення життєвого рівня, покращення умов праці, вільне пересування робочої сили, соціальне забезпечення, діалог між соціальними партнерами, уникнення негативних наслідків економічної інтеграції тощо. Більшість із цих положень мала декларативний характер. Це пояснюється тим, що інтеграційні процеси розширюють і поглиблюють зміст соціальної сфери життєдіяльності держав, що входять до складу об'єднання, а отже, покладають на державу додаткові завдання у соціальній сфері, а також передбачають залучення наднаціональних інститутів до реалізації соціальної функції. Це вимагає перегляду з боку окремих держав стратегії їх розвитку і часто суперечить традиційним уявленням про суверенітет, як це має місце, наприклад, у Великій Британії. Зрозуміло, що така трансформація політики не може бути швидкою і проходити легко<sup>1</sup>. Попри це в Договорі про ЄЕС вперше вдалося закріпити ряд кроків у напрямі переведення соціальної політики зі сфери ідеологічних гасел у практичну площину. Договір про ЄЕС вперше виділяв спеціальний розділ «Соціальна політика», що засвідчувало прагнення визначити програму соціальних дій на рівні Співтовариства і виробити механізм, за допомогою якого ця програма буде реалізовуватися. Так, статтями 193–198 Договору створювався Економічний і соціальний комітет зі статусом консультативного органу, ст. 122 вперше закріплювався обов'язок Комісії вміщувати в щорічний звіт Європейському Парламенту главу щодо соціального розвитку, а згідно зі ст. 123 засновувався Європейський соціальний фонд (фінансовий інструмент), який з часом став реальним фінансовим важелем реалізації соціальних ініціатив. У статті 117 визнавалося, що держави-члени згодні з необхідністю покращувати умови праці і життя трудящих, створення умов їхньої гармонізації під час такого покращення. Договір гарантував трудящим можливість вільного пересування в ме-

---

<sup>1</sup> Прагнення держав-членів зберегти здобутки, отримані національними економічними і соціальними системами, і відповідно небажання поступитися ними в інтересах інших партнерів по об'єднанню відіграють роль фактора, який роз'єднує, заважає формуванню єдиного соціального простору в Європі. Слід також зважати на той факт, що процес формування соціальної політики держав – членів ЄС у другій половині ХХ ст. відбувався під впливом різних, часто конкуруючих течій соціально-філософської і економічної думки, які відображали доволі відмінні підходи до розвитку соціально-економічної сфери. Відповідно заклики батьків-засновників Співтовариств Р. Шумана, А. де Гаспері, які сповідували ідеали християнсько-демократичного руху, а також урядів держав, де партії цього спрямування були при владі (ФРН, Італія), зустрічали опір з боку національних урядів, де при владі були представники неоліберальних партій (Велика Британія і Франція).



жах Співтовариства, причому така свобода пересування згідно зі ст. 48 мала включати скасування будь-якої дискримінації за національною ознакою стосовно трудящих держав-членів у питаннях найму, оплати праці та інших умов праці і зайнятості.

Аналіз тексту Договору про ЄЕС засвідчує, що ідея про необхідність розширення діяльності, спрямованої на зміцнення соціально-економічної єдності інтеграційного об'єднання, забезпечення його гармонійного розвитку, викристалізувалася досить чітко вже на початковому етапі об'єднувчого процесу. Пояснити той факт, що проголошені соціальні цілі зазвичай формулювалися дещо абстрактно і не були підкріплені програмами конкретних дій<sup>1</sup>, можна тим, що поширення інтеграційних ініціатив на соціальну сферу зіткнулося з протидією національних урядів, які не були готові делегувати свої повноваження у цій сфері інститутам Співтовариства, оскільки це, з їх точки зору, підвищувало б легітимність наднаціональної влади в очах громадян, створюючи підстави для конкуренції двох рівнів влади. Іншою причиною, яка заважала підключенню наднаціональних інститутів до формування соціальної політики в межах співтовариства, було те, що наприкінці 50-х і в 60-х рр. перебільшували роль економічної інтеграції і недооцінювали значення соціального розвитку.

Поступово на рівні національних урядів і інститутів ЄС дедалі більше усвідомлюється той факт, що формування соціального простору, в рамках якого забезпечуються рівні можливості для усіх, хто мешкає в його межах, дозволить уникнути нерівномірного соціально-економічного і правового розвитку держав-членів, появи Європи «різних швидкостей», що призвело б до відтворення на комунітарному рівні існуючих у соціальній сфері відмінностей.

Ситуація починає змінюватися на краще в 70-х рр., що було обумовлено як загальносвітовими, так і специфічними для Співтовариства

<sup>1</sup> Слід зазначити, що насправді оцінка ефективності програм, здійснених у рамках ЄОВС, має відносний характер. Так, через Європейський соціальний фонд було сплачено половину витрат на перепідготовку 599 тисяч і переселення 702 тисяч трудящих, які постраждали від структурної перебудови економіки в період 1960–1972 рр., що дозволяє констатувати результативність зусиль співтовариства. Однак, якщо вказати на те, що частка тих, хто отримав допомогу через ЄСФ, становила в цей період лише 6,8 % від кількості усіх безробітних, то стає зрозуміло, що для критики ефективності вказаних програм було достатньо підстав (див.: Борко, Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества [Текст] / Ю. А. Борко ; отв. ред. В. А. Виноградов. – М. : Наука, 1984. – С. 207).

процесами. До перших слід віднести НТР і її наслідки. Саме у вказаний період країни Заходу зіткнулися зі складними проблемами «системного переходу», які потребували мобілізації моральних і інтелектуальних зусиль суспільства для подолання традиційного світосприйняття і розробки політичної і соціально-економічної стратегії, заснованої на принципах консенсусу і забезпечення соціальних гарантій. Основним фактором конкурентоздатності, зазначає В. В. Люблінський, стає висококваліфікована праця, що пов'язана з інтелектуальною діяльністю у різних сферах. У цих умовах відбувається посилення ролі соціальної політики, що обумовлено необхідністю вирішення гострих соціальних проблем і формування ефективних умов для розвитку людського потенціалу<sup>1</sup>.

Указана проблема повною мірою стосувалася і Європейських співтовариств, але її дія додатково посилювалася ще й інтеграційними чинниками, а саме запровадженням принципу вільного пересування людей у межах Співтовариства, а також розширенням Співтовариства за рахунок Данії, Великої Британії та Ірландії, що вперше виявило проблему досягнення сумісності різнорівневих у соціально-економічному плані партнерів.

Несинхронізованість національних і загальноєвропейського процесів розвитку соціальної політики спостерігалася до прийняття Єдиного європейського акта (1987 р.). Так, на етапі прискорення темпів розвитку соціальної державності (1960–1975 рр.) відбувається значне розширення її можливостей на національному рівні, внаслідок чого були визначені мінімальні соціальні стандарти, які однак не набули універсального характеру, нижче яких країни, що визнають право людини на гідне життя, опускатися не можуть. У цілому функціонування соціальної держави протягом даного періоду засвідчило, що її утвердження засноване не лише на волі політичного керівництва, але й пов'язане з фундаментальними структурними змінами в суспільстві, а тому соціальна держава стала розглядатися як центральний елемент суспільства країн Заходу. Більш того, стає очевидним, що між соціальною державою і ринковою економікою немає протиріч, які б не могли бути вирішені, – цей висновок підтверджується поступовим запровадженням національними урядами моделі соціальної ринкової економіки.

<sup>1</sup> Люблінський, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в. [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблінський. – М., 2005. – С. 4–5.

У той же час попри зміцнення матеріальної бази Співтовариства завдяки створенню спільного ринку і прийняттю таких важливих документів, як Європейська соціальна хартія (1961 р.) та Програма соціальних дій (1972–1974 рр.), у цей період на загальноєвропейському рівні помітного прогресу в реалізації соціальної політики не відбулося. Пояснення цього факту криється в прямій протидії (використання принципу одностайності при прийнятті рішень у соціальній сфері) національних урядів передачі повноважень у соціальній сфері європейським структурам.

У 1972 р. у Парижі відбувся саміт, на якому було піднято питання про формування соціальної політики Співтовариства як самостійного напрямку інтеграційного процесу, який не заважає, а певним чином сприяє економічній інтеграції. У заключному комюніке було акцентовано увагу на визнанні того факту, що здійснення активних дій у соціальній сфері набуває не меншого значення, аніж запровадження Економічного і валютного союзу<sup>1</sup>. Відповідно до прийнятого на саміті рішення було розроблено і протягом 1974–1976 рр. реалізовано соціальну програму<sup>2</sup>, яка хоча і не мала юридичного характеру і відповідно в процесі її здійснення потрібно було посилатися на ст. 235 ДЄЕС, проте вона певним чином сприяла становленню соціальної політики об'єднання і формуванню соціального законодавства (саме в цей період почали видаватися директиви в цій сфері правового регулювання). Головна заслуга вказаної програми полягає в тому, що вона поставила під сумнів ідею автоматичної залежності соціального прогресу від економічного<sup>3</sup>.

Однак з 1975 р. розпочався етап уповільнення темпів розвитку соціальної державності. Він супроводжується загостренням суперечок навколо концепції, що було пов'язано зі зниженням темпів економічного зростання, низкою довгострокових демографічних змін, зростанням безробіття, а також кризою соціалістичної системи. Проте оскільки соціальна держава на цей час стала неодмінним елементом системи цінностей та переконань суспільства Заходу, вона не була демонтована.

Слід зауважити, що через позицію Франції, ФРН і Великої Британії делегування повноважень, необхідних для формування на наднаціональному рівні повноцінної соціальної політики, зокрема гармонізації

<sup>1</sup> Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology [Text]. – Luxembourg, 1992. – P. 35.

<sup>2</sup> Серед пріоритетів програми було визначено: досягнення повної зайнятості, покращення умов життя і праці, залучення трудящих до соціального партнерства і управління.

<sup>3</sup> Sintes, G. La politique sociale de l'Union Europeenne [Text] / G. Sintes. – Bruxelles, 1996. – P. 46.

національного законодавства у сфері зайнятості, так і не відбулося. Більше того, після 1977 р. і до середини 80-х процес видання директив з соціальних питань поступово майже припинився, а реалізація вже прийнятих часто блокувалася. Ця ситуація лише на перший погляд виглядає дивною. Справа в тім, що соціальна політика являє собою інструмент стратегічної реалізації державою і суспільством тієї чи іншої моделі добробуту. Існування в Європі декількох доволі відмінних моделей соціальної держави<sup>1</sup>, що по-різному взаємодіють з громадянським суспільством і ринковою економікою, роблять завдання стосовно гармонізації соціальної політики держав – членів ЄС таким, що надзвичайно важко досягнути. Саме тому держави – члени Європейських співтовариств у цей період наполягали на самостійному, без залучення наднаціональних структур, здійсненні соціальної функції.

Вступ європейських країн у постіндустріальну епоху, зазначає В. В. Люблінський, ознаменувався переходом на національному рівні до принципово нової моделі розподілу доходів, що вирізняється високим рівнем заробітної платні, високою питомою вагою соціальних доходів у структурі сімейних бюджетів, скороченням розриву в рівні добробуту різних категорій населення і, як наслідок, формуванням нового, більш високого типу особистого споживання<sup>2</sup>. Однак якщо на національному рівні це завдання успішно вирішувалося, то між різними державами-членами продовжували існувати суттєві відмінності у соціально-економічному розвитку, що об'єктивно перешкоджало формуванню загальноєвропейської ідентичності.

Оновлення парадигми соціального розвитку і соціальної політики в ЄС відбувалося послідовно і поступово, з урахуванням попередніх досягнень держав-членів і співтовариства в цілому, існуючих національних традицій, виходячи з глибокого аналізу поточного стану і перспектив його розвитку, на основі політично продуктивних і відповідальних принципів соціальної рівноваги (солідарності, соціальної інтеграції і справедливості) і діалогу<sup>3</sup>. Як наслідок, рівень централіза-

<sup>1</sup> Головащенко, О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ольга Сергіївна Головащенко. – Х., 2008. – С. 109–129; Люблінський, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в. [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – С. 47–64.

<sup>2</sup> Люблінський, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в. [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – С. 298–299.

<sup>3</sup> Там само. – С. 299.

ції соціальної політики на наднаціональному рівні значною мірою визначався характером проблем, які поставали перед інтеграційним об'єднанням, особливостями відповідного етапу розвитку.

Еволюція поглядів ЄС обумовлена визнанням того факту, що гармонізація певної сфери економічної політики завжди зачіпає ті чи інші соціальні питання, які також не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі ЄС. Особливість змісту соціальної політики Європейського Союзу полягає у постійній її модифікації залежно від нових факторів, які виникають у процесі інтеграції, змін у соціальній структурі суспільства, рівня політичної активності громадян, специфіки економічної політики і нарешті – трансформації соціального питання. Протягом тривалого часу теоретики європейського будівництва вважали, що, по-перше, соціальна гармонізація має стати природним наслідком економічної інтеграції<sup>1</sup>, а по-друге, немає об'єктивної потреби в передачі повноважень у соціальній сфері на наднаціональний рівень. Протидія делегуванню повноважень з реалізації соціальної функції походила як від окремих соціальних груп країн-членів, так і від монополій та національних урядів. Окремі соціальні групи, передусім у країнах з більш високим рівнем добробуту, побоювалися, що таке делегування матиме наслідком уніфікацію, а значить і зниження якості соціального захисту. Монополії не бажали нести подвійні (на національному і загальноєвропейському рівні) витрати щодо розв'язання соціальних питань. Національні уряди у свою чергу відмовлялися від обмеження своїх суверенних прав у сфері здійснення соціальної політики через побоювання втрати такого вагомого важеля впливу на потенційних виборців. Крім того, у випадку успіху у проведенні загальної соціальної політики інститути Європейських співтовариств отримали б широку соціальну підтримку щодо подальшого здійснення інтеграції, темпи і зміст якої могли б вийти з-під контролю національних урядів<sup>2</sup>.

Будівництво єдиного соціального простору в Європі активізувалося у другій половині 80-х рр. і було пов'язане з необхідністю отриман-

<sup>1</sup> Договір об учредженні Европейского экономического сообщества [Текст] // Договора, учреждающие Европейские сообщества. – М., 1994. – С. 176.

<sup>2</sup> У цьому зв'язку слід нагадати, що у 1976 р. була досягнута домовленість щодо проведення прямих виборів до Парламентської Асамблеї на основі застосування прямого виборчого права. Таким чином, Європейський Парламент перетворився на орган представництва народів держав-членів, через який виборці отримали безпосередню (хоча й обмежену) можливість впливати на процес інтеграції. Показово, що в останні десятиліття саме Європейський Парламент найбільш активно просуває ідею «федералізації» європейської інтеграції.

ня широкої соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських співтовариств у Європейський Союз. Соціальна політика ЄС визнана одним з ключових інструментів інтеграції після прийняття Єдиного європейського акта<sup>1</sup>, тобто в період, коли держави-члени усвідомлюють необхідність перетворення об'єднаної Європи з економічно потужного суб'єкта у провідного гравця у світовій політиці. Саме в цей період починається позиціонування спільноти, що склалася в рамках Європейських співтовариств, як соціально-політичної цивілізації нового типу, основу якої становлять демократії західного, точніше – європейського зразка, соціально орієнтована ринкова економіка, правова і соціальна держава. ЄЄА вніс у порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору в межах Співтовариства. Він незначною мірою розширив компетенцію наднаціональних інститутів у соціальній сфері, однак йому вдалося порушити принцип однастайності під час вирішення питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих. Ще однією новацією, запровадженою ЄЄА, стало визнання ролі соціальних партнерів як неодмінних учасників втілення в життя комунітарної соціальної політики.

Реалізація завдання стосовно розбудови соціального співтовариства потребувала зміни існуючих підходів і вони відбулися. Так, текст Договору про ЄЕС було доповнено розділом «Економічне і соціальне з'єднання», ст. 118а, яка передбачила відповідальність країн-членів за розв'язання соціальних проблем, ст. 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Однак найсуттєвішою новацією стало порушення принципу однастайного голосування – передбачалося, що питання, пов'язані з безпекою і здоров'ям трудящих, приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Подальшим суттєвим кроком на шляху формування європейської соціальної моделі стало прийняття у 1989 р. Хартії основних соціальних прав трудящих Співтовариства, яка закріпила 12 базових прав: на працю у будь-якій країні-члені; на справедливу винагороду за працю; на покращення умов життя і праці; на соціальний захист відповідно до правил країн-членів та інші<sup>2</sup>. У цілому Хартія, яка мала не юридичний, а політичний характер, не розширила компетенцію Співтовариства

<sup>1</sup> Див.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст]. – М., 1994. – С. 7–45.

<sup>2</sup> Хартия основных социальных прав рабочих ЕЭС [Текст] // Диалог. – 1991. – № 13. – С. 77–82.

в соціальній сфері. Однак саме в ній була реалізована спроба окреслити контури єдиної європейської соціальної моделі.

Втіленню в життя положень Хартії, зазначає О. Є. Сергеев, мала сприяти розроблена Європейською комісією ще до прийняття Хартії спеціальна програма соціальних дій. Визначаючи зміст комунітарних дій у соціальній сфері, Комісія керувалася такими базовими засадами соціальної політики, як принципи субсидіарності, поваги до багатоманітності систем, культур і національної практики і сприяння конкурентоздатності підприємств<sup>1</sup>. Втілення в життя положень Хартії виявилось неможливим без внесення змін до Римських договорів. Вирішення цього завдання стало справою наступних етапів інтеграції.

На початку 90-х рр., зазначає М. Савич, об'єднана Європа зіткнулася з низкою проблем у соціальній сфері, серед яких головне місце посідають дві: по-перше, розширення компетенції інститутів і органів ЄС, яка б дозволила їм оперативної й ефективно здійснювати заходи в рамках реалізації національними урядами соціальної функції держави; по-друге, реалізація принципів конвергенції (економічного і соціального вирівнювання держав – членів ЄС) і гармонізації національних систем соціального захисту<sup>2</sup>. Вказані проблеми набули особливої значущості на фоні зростання негативного ставлення європейців до проблеми соціальної нерівності<sup>3</sup>.

Необхідність здійснення політики економічного і соціального вирівнювання виникла перед об'єднаною Європою не вперше. Вступ у 1973 р. до інтеграційного об'єднання Великої Британії, Ірландії та Данії вперше поставив перед Європейськими співтовариствами завдання стосовно спільних дій відмінних за станом соціально-еконо-

<sup>1</sup> Сергеев, А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.15 / Сергеев Андрей Евгеньевич. – Н. Новгород, 2009. – С. 17.

<sup>2</sup> Савич, М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе [Текст] / М. Савич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.

<sup>3</sup> Якщо на початку 90-х, зазначає В. Іноземцев, лише 38 % американців вважали, що уряд повинен здійснювати заходи зі скорочення майнового розриву між багатими і бідними, то в Європі такої думки дотримувалося від 66 до 80 % опитаних. Це пояснюється тим, що європейці більше, ніж американці, віддані ідеї дотримання таких важливих етичних принципів, як рівність, взаємоповага, пріоритет розвитку особистості над досягненням суто матеріальних результатів (див.: Іноземцев, В. Специфические особенности Европейской социальной модели (к оценке роли неэкономических факторов в развитии современных европейских обществ) [Текст] / В. Иноземцев // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 94).

мічного розвитку партнерів. Відповіддю на цей виклик стало заснування в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку, діяльність якого була спрямована на підтримку програм регіонального розвитку. Набуття членства в ЄС Грецією (1981 р.), Іспанією і Португалією (1986 р.) ще більше загострило проблему існуючих у рамках Співтовариств диспропорцій. Однак найбільш значні проблеми перед ЄЕС постали у зв'язку із руйнацією соціалістичних режимів в Європі і прийняттям Співтовариством принципового рішення стосовно поетапної інтеграції країн ЦСЄ, які вочевидь суттєво відставали від соціальних стандартів ЄС, до об'єднання. У цьому зв'язку виникла загроза збільшення в Європейському Союзі соціального демпінгу, тобто розвитку масових і майже неконтрольованих процесів міграції робочої сили з недостатньо розвинутих у соціально-економічному плані регіонів у більш розвинуті. Вирішити проблему так, як це зазвичай прийнято робити на національному рівні, тобто шляхом запровадження обмежень на міграцію робочої сили, у рамках Європейського Союзу неприпустимо, оскільки це означає грубе порушення однієї з чотирьох базових свобод, на основі яких сформовано єдиний внутрішній ринок, – свободи вільного пересування осіб. Одним з основних шляхів вирішення проблеми є запровадження на рівні ЄС поетапних заходів із інтеграції ринків робочої сили нових держав-членів до загальноєвропейського ринку праці. Такі заходи, що мають не рекомендаційний, а імперативний характер, традиційно зазначаються в протоколах до договорів про приєднання. Однак цей шлях має і певні вади, оскільки в таких протоколах, як правило, вміщено обмежений перелік вимог у сфері соціальних і трудових відносин, яким мають відповідати держави, що приєднуються до ЄС. Як наслідок, стосовно значного кола відносин, що входять до предмета соціального і трудового права ЄС, вимоги стосовно їх адаптації до відповідних загальноєвропейських стандартів ніде не закріплюються.

На гостроту проблем, які виникають у зв'язку із неузгодженістю соціальних і трудових стандартів у різних країнах ЄС, вказують гучні справи «Laval» і «Viking», що були розглянуті в 2007 р. Судом ЄС<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду справедливості у справі C-438/05 Міжнародної федерації працівників транспорту і Фінської профспілки моряків проти компанії Вікінг-Лайн АБП і Вікінг Лайн Естонія від 11 грудня 2007 р. і Рішення Європейського суду справедливості у справі C-341/05 Лаваль ун Партнери проти шведської профспілки будівельників і громадських робіт і шведської профспілки електриків від 18 грудня 2007 р.



Предметом розгляду була колізія між двома фундаментальними правами, що закріплені в актах ЄС: правом осіб відкривати підприємства і вести економічну діяльність у будь-якій країні ЄС (економічні права) і правом працівників і профспілок на проведення спільних акцій на захист власних інтересів (соціальні права). Вказані справи, зазначає М. Л. Лютов, не лише продемонстрували протистояння між профспілками і роботодавцями, що в цілому є традиційною ситуацією, але й виявили конфлікт між різними державами, що входять до складу ЄС<sup>1</sup>.

Передусім слід звернути увагу на справу «Laval». Суть конфлікту полягала у тому, що шведська профспілка будівельників відмовилася співпрацювати з латвійськими будівельниками, зарплати яких були нижче рівня, встановленого в шведських колективних договорах<sup>2</sup>. Шведський суд, куди звернулася компанія «Laval», як і британський суд у справі «Viking», прийняв рішення про необхідність роз'яснення окремих норм права ЄС в Європейському суді справедливості<sup>3</sup>. Свою позицію з цього конфлікту висловили шістьнадцять держав ЄС, більшість з яких підтримало право шведських профспілок вживати відповідних заходів стосовно латвійських будівельників<sup>4</sup>. Європейська комісія, з одного боку, зазначила, що шведські профспілки повинні мати право здійснювати заходи на захист своїх колективних трудових договорів, а з другого – зазначила, що шведські трудові договори не лише

<sup>1</sup> Конфлікт «старої» і «нової» Європи полягає в тому, що робітники «старих» держав-членів зіткнулися з конкуренцією на ринку праці з боку робітників «нових» членів Союзу, які погоджуються працювати за меншу заробітну платню. Ця ситуація створила очевидні переваги для бізнесу «старих» членів ЄС, який отримав дешеву робочу силу, однак профспілковому руху цих же країн, який у результаті нелегкої боротьби завоював високий рівень соціальних гарантій для своїх працівників, вона завдала нищівного удару. Соціальний демпінг легальних мігрантів з країн ЦЄС викликав стурбованість не лише профспілок, але й місцевого населення, яке відчуло загрозу своєму високому рівню життя (Лютов, Н. Л. Конфликт между фундаментальными правами работников и предпринимателей в практике Европейского суда справедливости [Текст] / Н. Л. Лютов // Трудовое право. – 2008. – № 12 (106). – С. 70–71).

<sup>2</sup> Мінімальний розмір оплати праці в Швеції встановлюється не законом, а колективними трудовими угодами, які передбачають найбільш високий в ЄС рівень мінімальної заробітної плати, тоді як мінімальний розмір заробітної плати за латвійським законодавством на той час був найменшим у Союзі.

<sup>3</sup> Лютов, Н. Л. Конфликт между фундаментальными правами работников и предпринимателей в практике Европейского суда справедливости [Текст] / Н. Л. Лютов // Трудовое право. – 2008. – № 12 (106). – С. 73–79.

<sup>4</sup> Австрія, Бельгія і Норвегія беззастережно підтримали позицію шведських профспілок, Німеччина і ряд інших країн підтримали їх із застереженням, що акції профспілок повинні бути адекватними; позицію «Laval» підтримали країни «нової Європи» і Велика Британія.

регулюють рівень заробітної платні, але й створюють перешкоди для вільного пересування робочої сили. У підсумку шведські профспілки програли в Суді ЄС латвійській будівельній компанії «Laval un partneri». Суд ЄС, який традиційно захищає засади ринкової економіки, зважав не лише на юридичний бік справи, але й на політичні наслідки і виніс рішення, згідно з яким місцеві профспілки в Швеції не мають права нав'язувати іноземним компаніям свої умови оплати праці.

Однак між інститутами Європейського Союзу немає одностайності в оцінці вказаної ситуації. Так, 9 жовтня 2008 р. Європейська комісія організувала форум, на якому закликала соціальних партнерів ЄС обговорити наслідки прецеденту, створеному Європейським судом справедливості, а також спільно виробити заходи, спрямовані на підвищення мобільності робочої сили і відновлення довіри з метою подальшого розвитку внутрішнього ринку.

22 жовтня 2008 р. Європейський Парламент, стурбований проблемою протиставлення економічних і соціальних прав, а також тим, що розмивання соціальних стандартів між «старими» і «новими» членами Союзу може призвести до його дезінтеграції, ухвалив спеціальну Резолюцію (European Parliament resolution of 22 October 2008 on challenges to collective agreements in the EU (2008/2085) INI), в якій дав власну оцінку ситуації, що склалася навколо ухвалених Судом рішень<sup>1</sup>. У цій резолюції, всупереч позиції Європейського суду справедливості, Європейський Парламент послідовно наголошує на тому, що неприпустимо надавати перевагу економічним правам над правами соціальними, зокрема над правом на об'єднання і правом на проведення страйку<sup>2</sup>. У Резолюції спеціально наголошувалося на тому, що держави – члени ЄС і соціальні партнери можуть запроваджувати більш сприятливі умови праці, аніж ті, які діють в інших державах-членах. Парламент закликав національні уряди спільно виробити заходи, які б обмежили соціальний демпінг між державами – членами ЄС.

<sup>1</sup> Більш детально див.: Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.

<sup>2</sup> У резолюції зазначається, що економічні свободи, як вони закріплені в установчих договорах, повинні тлумачитися так, щоб не ущемляти здійснення основних соціальних прав, як вони визнані державами-членами і правом Співтовариства, зокрема право на ведення перемовин, укладення і виконання колективних договорів, здійснення колективних заходів.

Відданість ідеї забезпечення соціальних прав продемонстрував голова Європейської комісії Ж.-М. Баррозу у своєму посланні до Європейського Парламенту у вересні 2009 р. У документі під назвою Директиви для наступної комісії він зазначив, що соціальні права, зокрема право на страйк і на об'єднання, мають фундаментальне значення для європейської моделі суспільства (аналогічну позицію висловили і європейські соціальні партнери). Під час виступу на пленарному засіданні Європейського Парламенту 15 вересня 2009 р. він зробив наголос на декількох принципових для Комісії позиціях: по-перше, фінансова криза потребує постійної уваги до соціального виміру від усіх рівнів влади, на яких приймаються рішення; по-друге, пріоритетом Європейської комісії залишатиметься забезпечення високого рівня зайнятості і соціальної об'єднаності; по-третє, неприпустиме протиставлення свободи пересування і соціальних прав; по-четверте, Комісія буде послідовно боротися із соціальним демпінгом незалежно від форми його прояву; по-п'яте, Європейський Парламент спільно з Радою мають розробити законодавчий акт, який врегулює проблеми, що виникли у зв'язку із демпінгом робочої сили; якщо прийняття такого акта вимагатиме перегляду директив, то Комісія готова до цієї роботи<sup>1</sup>.

Аналіз наведених позицій різних інститутів ЄС дозволяє сформулювати висновок про те, що дискусії навколо питань, які були підняті Європейським судом справедливості, ще далекі від завершення.

Іншим, вже традиційним шляхом вирішення проблем соціально-економічної неоднорідності держав – членів ЄС є використання структурних фондів Союзу<sup>2</sup>. Так, у зв'язку з тим, що в порядок денний європейської інтеграції було поставлене питання інтеграції країн ЦСЄ, було створено Європейський фонд професійного навчання (1990 р.), покликаний надавати допомогу вказаним державам у розвитку професійної підготовки, а в 1993 р. було засновано Фонд з'єднання, ді-

<sup>1</sup> Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.

<sup>2</sup> На результативність діяльності структурних фондів вказують такі цифри: показники виробництва ВВП на душу населення в чотирьох найбільш розвинутих країнах ЄС-15 (Греції, Іспанії, Ірландії і Португалії) виріс з 66 % від середнього показника для ЄС в 1983 р. до 74 % у 1993 р. (див.: Сильвестров, С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Електронний ресурс] / С. Н. Сильвестров. – Режим доступу: <http://budgetrf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>).

ьяльність якого спрямована на ліквідацію відмінностей між «двома Європами»<sup>1</sup>.

Що стосується завдання гармонізації національних систем соціального захисту, то слід зазначити, що ця проблема є доволі складною. В Європейському Союзі виділяють такі основні системи соціального захисту: континентальна (Німеччина, Франція), англосаксонська (Велика Британія), Скандинавська (Швеція) і південно-європейська (Італія), які здійснюють головний вплив на формування загальноєвропейської моделі<sup>2</sup>. Поряд з ними існують й інші національні системи, зокрема нових держав-членів з регіону ЦСЄ (наприклад, система соціального захисту Польщі, яка є найпотужнішою серед країн ЦСЄ), які за своїми якісними характеристиками не належать до жодної з вказаних груп і не здатні серйозно впливати на формування єдиного соціального простору ЄС через брак політичного і економічного потенціалу цих держав. З цього приводу О. Є. Сергєєв робить припущення, з яким ми цілком згодні, що Туреччина не могла б увійти до єдиного соціального простору Європи, оскільки її соціальна модель несумісна за якісними характеристиками з жодною з європейських моделей. У той же час для інтеграції, наприклад, Хорватії і Македонії принципових перешкод немає, оскільки перша схожа на польську, а друга – на болгарську соціальні моделі, які довели спроможність до такої інтеграції<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Слід зазначити, що в ЄС традиційно уникають офіційно вживати таку термінологію, однак у документах Ради Європи прямо зазначається, що повинно бути швидко ліквідовано відмінності між «двома Європами», тобто між старими і новими державами – членами ЄС, включаючи їх регіони (п. 3 «Основоположних (керівних) принципів усталеного просторового розвитку європейського континенту» (2000 р.) (див.: *Пространственное развитие в Европе* [Електронний ресурс] : словарь-справочник. – Режим доступу: <http://vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/guidpsdecontin.htm>).

<sup>2</sup> Існує думка, що внаслідок відмінності національних соціальних систем не може обговорюватися можливість існування європейської соціальної моделі (ЄСМ). З цією думкою не погоджується М. Каргалова, яка зазначає, що вказані системи цілком вписуються в рамки ЄСМ, оскільки основні принципи (соціальна справедливість, соціальна безпека, соціальне з'єднання, конкурентоздатна економіка; під час розробки Платформи пропозицій стосовно реформи ЄСМ до них було додано принцип людської гідності), на які вона спирається, в тій чи іншій формі закладені в національних соціальних моделях і не заперечуються ніким (Каргалова, М. *Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем)* [Текст] / М. Каргалова // *Современная Европа*. – 2008. – № 1. – С. 53, 55).

<sup>3</sup> Більш детально див.: Антропов, В. В. *Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС* [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.0014 / В. В. Антропов. – М., 2007. – С. 21–24; Сергєєв, А. Е. *Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики* [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.15 / А. Е. Сергєєв. – Н. Новгород, 2009. – С. 16, 20–25.

Розширення правової бази соціальної політики було здійснено в результаті підписання Маастрихтського договору щодо заснування Європейського Союзу<sup>1</sup>, який доповнив Договір про заснування ЄС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання». У свою чергу Амстердамський договір<sup>2</sup> передбачив активізацію соціальної політики і гармонізацію національного соціального законодавства.

Маастрихтський договір супроводжувався Угодою про соціальну політику та Протоколом про соціальну політику<sup>3</sup>. Під соціальною політикою ЄС, починаючи з даного моменту, зазначає М. В. Каргалова, прийнято розуміти, по-перше, розробку концепції діяльності ЄС у соціальній сфері; по-друге, виявлення детермінант, що гарантують якість життя, усталений розвиток, конкурентоздатність та інші найважливіші показники всебічного зростання потенціалу ЄС; по-третє, створення на цій основі комплексної системи заходів і програм, соціальних технологій, що забезпечують соціальну стабільність, подолання внутрішніх протиріч і боротьбу між різними суспільними силами; по-четверте, формування механізму забезпечення інтересів ЄС і вирішення відповідних завдань у соціальній сфері; по-п'яте, прогнозування соціального майбутнього ЄС, шляхів соціального розвитку нового суспільства, що інтегрується, можливих наслідків цього складного і багато в чому суперечливого процесу<sup>4</sup>. Це означає, що сучасна соціальна політика ЄС стала більш змістовною, ніж на попередніх етапах інтеграції, коли її завдання обмежувалися вирішенням питань оплати і умов праці, професійної підготовки, пенсійного забезпечення і соціальної допомоги.

Серед прийнятих документів особливий інтерес становить Протокол, який вперше закріпив право ЄС на здійснення соціальної по-

---

<sup>1</sup> Див.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. издат. группа «Право», 1994. – С. 88, 95–97, 225–233.

<sup>2</sup> Див.: Европейское право [Текст] : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М., 2002. – С. 521–552.

<sup>3</sup> При розробці Договору передбачалося, що Угода і Протокол стануть його складовими, однак через позицію Великої Британії вони залишилися додатками.

<sup>4</sup> Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80–90-е годы [Текст] : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 12.

літики і визначив межі його втручання<sup>1</sup>. Ці договори із додатками та «Програма соціальних дій» визначають нині юридичну основу соціальної політики Союзу і забезпечують правові умови для реалізації проголошених у Хартії прав.

Ця без перебільшення революційна в історії інтеграційного процесу подія була обумовлена тим, що накопичений досвід руху до об'єднаної Європи підвів європейців до усвідомлення необхідності приділяти особливу увагу колу проблем, що сьогодні визначають зміст такого поняття, як «соціальний вимір». Цей термін, на думку М. В. Каргалової, являє собою змістовну формулу, яка при всій її невизначеності увібрала в себе всю соціальну проблематику в рамках ЄЕС, теорію і практику соціального спрямування, істотно розширивши зміст того, що в перших установчих договорах Співтовариств охоплювалося формулюванням «соціальні положення». Поняття «соціальний вимір» фокусує соціальні наслідки кожного з напрямів політики ЄС, а діяльність Союзу розглядається крізь призму існуючих у його рамках соціальних проблем. Запровадження «соціального виміру» як особливого поняття слід трактувати як намір Європейського Союзу «повернутися обличчям до людини» і будувати всю свою діяльність відповідно до соціальних норм, попереджаючи розвиток такої проблеми, як «соціальний демпінг». У географічних кордонах Європейського Союзу соціальний вимір виражається через створення єдиного соціального простору – категорії, що означає простір, у межах якого відповідно до права ЄС реалізується соціальна політика Союзу<sup>2</sup>.

Про реальність намірів Комісії ЄС захищати права трудящих свідчать її ініціативи щодо здійснення соціальних програм (ADAPT, TESS, EURES, RETRA, SAFE, HELIOS, NOW, HORIZON, YOUTHSTART, SOCRATES і LEONARDO)<sup>3</sup>, реалізація яких забезпечує збір і аналіз

<sup>1</sup> Раді ЄС надано право шляхом видання Директив встановлювати мінімальні соціальні стандарти та технічні умови праці. Протокол також розширив коло питань, з яких рішення приймається кваліфікованою більшістю голосів. У веденні національних урядів залишилося управління системою соціального захисту, тоді як інститути ЄС здебільшого здійснюють координацію національної політики держав у сфері соціального захисту і забезпечують взаємодію між ними. Отже, політика ЄС у соціальній сфері набула субсидіарного характеру щодо діяльності соціальної держави країн-членів.

<sup>2</sup> Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80–90-е годы [Текст] : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 7–9.

<sup>3</sup> Більш детально про зміст вказаних програм і їх вплив на здійснення соціальної політики ЄС див.: Сильвестров, С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Електронний ресурс] / С. Н. Сильвестров. – Режим доступу: <http://budgetrf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>.

об'єктивної інформації, що характеризує реальний стан у відповідній сфері, що сприяє прийняттю зважених і ефективних рішень комунітарними інститутами і передусім Європейською комісією, а також окремих проектів, використовуючи для цього структурні фонди та інші інструменти комунітарної політики.

Аналізуючи діяльність європейських організацій у рамках проектів TESS і EURES, М. В. Каргалова доходить таких висновків. Інформаційна мережа, створена TESS, дозволяє згрупувати на загальноєвропейському рівні всю інформацію, що стосується статусу громадянина ЄС і його пільг за весь період його трудової діяльності в будь-якій країні ЄС. У результаті його право на пенсійне забезпечення буде здійснюватися з урахуванням усіх видів діяльності в усіх країнах ЄС. Через мережу EURES відбувається обмін інформацією щодо запиту і пропозицій робочих місць, про зміни на ринку праці, умови життя і праці. Реалізація цих проектів наочно доводить здобутки ЄС в реалізації соціальної політики, її наближення до захисту соціальних прав кожного громадянина ЄС, без чого реалізацію соціальної функції у сучасних європейських країнах важко собі уявити<sup>1</sup>.

Таким чином, слід визнати, що в сучасних умовах проведення єдиної соціальної політики стає життєво важливим елементом, необхідним для зміцнення внутрішніх зв'язків всередині Союзу і подальшого формування загальноєвропейської ідентичності. Компетенції, якою володіють сьогодні комунітарні інститути, політика соціального партнерства, яку вони послідовно запроваджують у масштабі ЄС, різноманітні форми і рівні співпраці поступово ведуть до зростання ролі наднаціонального регулювання, забезпечення дії принципу примата права ЄС, зокрема такої його складової, як соціальне право, над відповідними галузями національного права<sup>2</sup>.

Про тенденцію до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики свідчить розширення їхніх функцій у цій сфері. Так, сьогодні вони займаються: розробкою стратегії со-

<sup>1</sup> Каргалова, М. Строительство единого социального пространства ЕС [Текст] / М. Каргалова // Социальное государство в западной Европе: проблемы и перспективы : пробл.-темаг. сб. / отв. ред. и сост. вып. Т. Н. Мацонашвили. – М. : РАН ИНИОН, 1999. – С. 29–30.

<sup>2</sup> Більш детально про особливості становлення і розвитку соціального права ЄС див.: Ризаева, Афаг Рамиз кызы. Правовые основы социальной политики и регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Афаг Рамиз кызы Ризаева. – М., 2008. – 221 с.

ціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій та загальних орієнтирів; проведення досліджень з проблематики сприяння соціальному діалогу; аналізом ситуації і контролем за дотриманням узгодженого курсу і виконанням прийнятих рішень у державах-членах, а в необхідних випадках – розробкою рекомендацій національним урядам; координацією дій держав-членів; розробкою наднаціональних нормативних актів із соціальних питань і контролем за їх імплементацією в національне законодавство; розробкою і здійсненням власних ініціативних програм, що фінансуються з коштів бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку та інших джерел<sup>1</sup>.

Історія європейської інтеграції переконливо доводить, що процеси економічної і політичної інтеграції значною мірою визначаються ступенем сумісності соціального простору країн, які беруть у ній участь, оскільки формування цілісного суспільного організму передбачає певний обов'язковий вихідний рівень якійсної сумісності його складових за основними параметрами, у тому числі й соціальними. Однак, по-перше, в ЄС досі не всі країни дотримуються єдиного погляду на соціальну політику, по-друге, між державами-членами існують досить суттєві відмінності за ступенем соціально-економічного розвитку і кожний етап розширення Союзу лише підкреслює існуючу диференціацію. Так, на початку 90-х рр. розпочалася процедура з приєднання до Співтовариств Австрії, Швеції та Фінляндії. За загальним правилом вказані країни, як і будь-яка країна-кандидат, зобов'язалися застосовувати комунітарне право, зокрема й ту його частину, що регулює вільне пересування осіб територією ЄС і соціальну політику. Виконання цієї вимоги не створювало для вказаних країн, як і для Союзу в цілому, проблеми, оскільки за рівнем життя вони перевищували середньостатистичні показники по ЄС, а їх системи соціального захисту були надзвичайно ефективними, а тому вони цілком відповідали вимогам, зафіксованим документами ЄС. Проте не кожне розширення ЄС було таким безпроблемним з точки зору інтеграції нових держав-членів до спільного соціального простору – друге, третє, п'яте і шосте розширення різною мірою створило як для країн, що входили до ЄС, так і для Європейського Союзу істотні труднощі у цьому плані.

Міграція окремих людей і великих соціальних груп є важливою характеристикою розвитку європейської цивілізації. Міграція формує

<sup>1</sup> Савич, М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе [Текст] / М. Савич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.



новий якісний стан усталених людських спільнот, створює нові. У процесах створення, руйнації і трансформації держав міграція населення завжди відігравала важливу роль. Якщо в одні епохи вона була не дуже значущим фактором суспільного розвитку, то в інші визначала сутність змін обличчя цивілізації. Економічна складова в мотивації населення, що мігрує, завжди певним чином була присутня в етнічних, релігійних і політичних міграційних потоках. Однак у другій половині ХХ ст. вказані види міграції набувають другорядного характеру, а на перший план виходять економічні фактори міграції. Поглиблення інтеграції і приєднання до Європейського Союзу великої групи держав Центральної і Східної Європи загострило проблеми в соціальній сфері, пов'язані, зокрема, з масовою міграцією робочої сили з відносно слабзорозвинутих регіонів Європейського Союзу в індустріально розвинуті центри, а також захисту від неконтрольованої міграції робочої сили з третіх країн<sup>1</sup>.

У 2004 р. загальні витрати на соціальний захист в Європейському Союзі становили 27,3 % від обсягу ВВП, що є показником активної соціальної політики. Однак дане співвідношення відрізняється вдвічі по конкретних державах – членах ЄС. Країни з найбільш високим співвідношенням витрат на соціальний захист і ВВП – Швеція (32,9 %), Франція (31,2 %), Данія (30,7 %), Німеччина (29,5 %), Бельгія (29,3 %), Австрія (29,1 %) і Нідерланди (28,5 %) – витрачають на соціальні потреби більше ніж вдвічі більше, ніж три країни з найбільш низьким показником цього співвідношення: Латвія (12,6 %), Литва (13,3 %) і Естонія (13,4 %). Ще більш помітною є відмінність між державами – членами ЄС за абсолютними показниками соціальних витрат на душу населення. Їх розмір у 2004 р. коливався від 381 євро в Латвії до 11 258 у Люксембурзі та 9460 євро в Данії. За межами ЄС соціальні витрати в розрахунку на душу населення найбільш високі в Швейцарії (10 999 євро) і Норвегії (9824). Тобто якщо в Люксембурзі та Швейцарії со-

<sup>1</sup> Після укладення Договору про ЄЕС, яким було запроваджено свободу пересування і проживання громадян держав-членів у межах території Співтовариства, відбувається цілком логічне протиставлення громадян держав-членів і громадян третіх країн, що призводило до соціального виключення мігрантів. З середини 70-х рр. у рамках ЄЕС проводиться політика заборони на імміграцію громадян третіх країн з метою працевлаштування, а також скорочення чисельності іноземного населення з одночасною інтеграцією тих, хто тривалий час проживав на території Співтовариства (Жукова, Н. Н. Миграционная политика Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / Наталья Николаевна Жукова. – Ставрополь, 2005. – С. 56–75).

ціальні витрати в 2004 р. перевищували 900 євро на людину на місяць, то в Латвії, Литві, Естонії та Польщі не досягали і 50 євро<sup>1</sup>.

Аналогічна ситуація склалася в питанні соціальних виплат на підтримку сім'ям з дітьми, відмінності в розмірах яких по країнах ЄС відрізняються більш ніж у 10 разів. Так, найбільш високими показниками соціальних виплат і надання допомоги на душу населення характеризуються Люксембург (11 963 СКС (стандарт купівельної спроможності) в 2004 р.), Швеція та Данія (більш ніж по 8200 СКС), а за межами ЄС – Норвегія (8970 СКС) і Швейцарія (8285 СКС). Країни Балтії й тут відрізняються найбільш низькими показниками: в Латвії – 1189, Литві – 1402, Естонії – 1602. Ще більше відмінностей між країнами ЄС у розмірі соціальних виплат на підтримку сімей з дітьми, які розраховані на душу населення. У 2004 р. в середньому по Європі вона становила 466 СКС. При цьому, якщо в Польщі вона становила 99, то в Люксембурзі – 2076, а в Данії – 1072. За межами ЄС, у Норвегії ці показники досягали 1064 СКС, а в Ісландії – 911 СКС. Водночас досить низьким розміром виплат вирізняються Польща, Литва, Латвія, Іспанія, Мальта (близько 150 СК), а також Португалія, Естонія і Словаччина (трохи більше 200 СКС)<sup>2</sup>.

Аналіз реалізації політики соціального захисту дозволяє зробити доволі очевидний висновок про те, що в ЄС існують суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту і цін. Значно більше вони відображають існуючі відмінності в національних системах соціального захисту, стосовно уніфікації яких на рівні Союзу існує чітка заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторів. При цьому показники соціальних витрат Іспанії, Португалії та Ірландії доводять, що членство в ЄС автоматично не призводить до швидкого вирівнювання існуючих на момент вступу відмінностей у стандартах

<sup>1</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136184,0\\_45572595&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL); <http://demoscope.ru/weekly/2007/0309/barom01.php>; <http://demoscope.ru/weekly/2007/0309/barom01.php>.

<sup>2</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-099/EN/KS-SF-07-099-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-099/EN/KS-SF-07-099-EN.PDF); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136184,0\\_45572595&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KE-AG-06-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KE-AG-06-001).

соціального забезпечення між новими і старими членами Союзу. Разом з тим з наведених статистичних даних стає очевидно, що за межами ЄС існують країни, які за показниками соціальних витрат перебувають фактично на одному рівні з державами ЄС, які є лідерами в проведенні соціальної політики. Отже, слід визнати, що рівень соціального захисту обумовлюється не стільки членством в ЄС, скільки ефективною соціальною політикою, яка проводиться національним урядом, а також діяльністю Європейського Союзу, який здатен певним чином впливати на соціальну політику держав-членів за допомогою Структурних фондів<sup>1</sup> (йдеться про Європейський соціальний фонд (1960 р.) і Європейський фонд регіонального розвитку (1975 р.)<sup>2</sup>, Фонд орієнтування і гарантій сільського господарства (секція орієнтування, 1964 р.), Фінансовий фонд орієнтування рибальства, Фонд професійної підготовки (1990 р.) і Фонд з'єднання (1993 р.)), що були створені в різний час і використовуються для різних цілей.

В умовах найбільш значної з часів Великої депресії фінансової і соціально-економічної кризи, яка болісно зачепила ЄС, можна було б припуститися думки, що увага до соціальної політики суттєво зменшиться, а амбітні соціальні цілі будуть переглянуті. Однак Європейський Союз не пішов цим шляхом. У березні 2010 р. Європейська комісія розробила і ухвалила на найближчі десять років нову стратегію економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, усталеного і всеосяжного зростання»<sup>3</sup>. Одним із завдань Стратегії є забезпечення

<sup>1</sup> Структурні фонди акумулюють 93 % бюджету ЄС (бюджет в 2000–2006 рр. становив 213 млрд євро) і спрямовують свої зусилля на реалізацію трьох цілей: розвиток і структурне регулювання регіонів, що відстають у своєму розвитку (135,9 млрд євро); економічне і соціальне перетворення регіонів, що зазнають структурних труднощів (22,5 млрд євро); адаптація і модернізація національних політик і систем освіти, навчання і зайнятості (24,05 млрд євро). Зазначені фонди діють на підставі принципів партнерства, субсидіарності, додатковості, концентрації, програмування. Вони використовують три альтернативні механізми планування і здійснення допомоги: національні ініціативи, ініціативи Союзу й інноваційні кошти.

<sup>2</sup> Заходи, спрямовані на розвиток ринку праці і людських ресурсів, сприяння соціальної інтеграції, розвиток соціальної інфраструктури, забезпечують Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР). Якщо ЄСФ виступає фінансовим інструментом ЄС для реалізації стратегії працевлаштування, то діяльність ЄФРР спрямована на зменшення соціальних і економічних відмінностей регіонів ЄС, стимулювання розвитку і структурного вирівнювання регіонів.

<sup>3</sup> Аналіз Стратегії здійснено за даними: Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

всеосяжного зростання, під яким Європейська комісія розуміє економіку високого ступеня зайнятості населення, що прагне до економічного, соціального і територіального об'єднання. Голова Комісії Ж.-М. Баррозу з цього приводу підкреслює, що всеосяжне зростання економіки має забезпечити людям нові можливості за допомогою високого рівня зайнятості, інвестицій у знання і навички, боротьби з бідністю і удосконалення ринку праці, навчання і соціального захисту, які разом сприяють побудові згуртованого, більш соціально однорідного суспільства. Особливо він наголошує на тій обставині, що для посилення територіальної єдності необхідно, аби результати економічного зростання були поширені на весь ЄС, включаючи віддалені регіони<sup>1</sup>. Таким чином, нині і на найближчі десять років Європейський Союз обумовлює успіх розвитку економічної інтеграції реальними досягненнями в соціальній політиці, що підкреслює роль останньої в пріоритетах ЄС.

У Стратегії два напрями із семи присвячені соціальній політиці Союзу. Слід зазначити, що соціальні напрями діяльності не просто формулюються, але й деталізуються і містять конкретні завдання, яких Союз спільно з державами-членами має досягти. Так, Союз буде прагнути працевлаштувати до 2020 р. 75 % населення у віці від 20 до 64 років; скоротити кількість людей, яким загрожує небезпека опинитися за межею бідності, на 20 млн (з 80 до 60 млн); забезпечити, щоб частка учнів, що не закінчили школу, не перевищувала 10 % і не менше 40 % молоді повинно мати вищу освіту.

Перший напрям – «План з розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць». Метою цього напрямку є створення необхідних умов для удосконалення ринку праці заради забезпечення зростання зайнятості і гарантування стабільності в суспільстві. Європейська комісія усвідомлює, що світ і Європа зокрема входять у фазу соціально-економічної нестабільності, а тому акцент робиться на необхідності і здатності працюючих, передусім молоді, адаптуватися до ситуації, коли умови на ринку праці будуть постійно змінюватися. Відповідальність за реалізацію цього напрямку несуть як Європейська комісія, так і держави-члени.

Європейська комісія бере на себе обов'язок:

– створити ринок праці, побудований на гнучкій і динамічній економіці, і забезпечує безпеку для працівників;

<sup>1</sup> Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

– розробити й адаптувати законодавство, що відповідатиме принципам розумного регулювання, включаючи інструменти трудового законодавства (робочий час, час відпочинку, призначення на посаду тощо), а також регулювання нових ризиків завдання шкоди здоров'ю і отримання травм на роботі;

– підтримувати внутрішньо-європейську мобільність працівників, використовуючи для цього інвестиції з Європейського соціального фонду;

– підтримувати посилення кооперації між інститутами ринку праці; посилити ступінь соціального партнерства, залучити всі можливі служби до вирішення проблем у сфері зайнятості;

– дати потужний імпульс для кооперації у сфері освіти і навчання, залучаючи до обговорення цих питань усі зацікавлені сторони.

Від національного рівня влади у свою чергу очікують:

– впровадити національні заходи по досягненню гнучкості і безпеки на ринку праці;

– переглянути і регулярно відстежувати ефективність податкових і пільгових систем;

– підтримати нові форми балансу праці і повсякденного життя, проводити активну політику з проблеми старіння нації, а також сприяти забезпеченню рівності статі;

– підтримати і відстежувати ефективність впровадження заходів соціального партнерства;

– дати потужний імпульс до розробки і впровадження Європейського рамкового рішення з проблем кваліфікації за допомогою запровадження національних стандартів кваліфікації працівників;

– налагодити партнерство між сферами освіти/навчання і зайнятості зокрема шляхом залучення соціальних партнерів до планування освітніх заходів.

Другий напрям «Європейська політика проти бідності» спрямований на забезпечення соціального і територіального співробітництва проти бідності і соціального відторгнення, що передбачає визнання основних прав людей, що перебувають у скрутному становищі, заради їх залучення до суспільного життя. Заради досягнення цієї мети Європейська комісія буде працювати над такими проблемами:

– створення основи для кооперації, обміну досвідом і результатами у сфері боротьби з бідністю, а також здійснення конкретних дій на підтримку людей, що опинилися в скрутному становищі;

– розробка і впровадження програми підтримки соціальних інновацій для найменш захищених верств населення<sup>1</sup>;

– здійснити заходи для оцінки адекватності і стійкості заходів соціального захисту і пенсійних систем в умовах суспільних змін, виявити шляхи покращення доступу до систем охорони здоров'я.

У свою чергу держави-члени мають спрямувати свої зусилля на реалізацію певних завдань:

– підтримка ідеї розподіленої, колективної і індивідуальної відповідальності у сфері боротьби з бідністю і соціальним відторгненням;

– визначення і впровадження соціальних заходів стосовно окремих груп людей (неповні сім'ї, літні жінки, меншини, люди з обмеженими можливостями);

– повністю розгорнути програму соціального захисту і пенсійних систем для гарантування отримання співвимірною доходу і охорони здоров'я.

Аналіз змісту стратегії «Європа 2020» дозволяє зробити деякі висновки:

по-перше, Європейська комісія, формулюючи засади загальноєвропейської соціальної політики, підпорядковує її потребам економічного розвитку, які викристалізуються на сучасному етапі розвитку;

по-друге, визнається, що витрати на соціальну політику повинні бути співвимірними проблемам у рамках економічної інтеграції, вирішенню яких вона сприяє;

по-третє, відповідальність за здійснення соціальної політики розподіляється між національним і наднаціональним рівнями влади, а також із покладанням певних зобов'язань на інститути громадянського суспільства і особистість як отримувача відповідних благ;

по-четверте, у процесі реалізації соціальної політики в межах ЄС сьогодні використовуються такі спеціальні механізми, як соціальне партнерство і соціальний діалог, колективні перемовини, принципи корпоративної відповідальності, європейські ради з праці тощо;

по-п'яте, діяльність наднаціональних інститутів у соціальній сфері має переважно координуючий і доповнюючий характер, що пов'язано із необхідністю дотримуватися вимог принципів субсидіарності і пропорційності, які поширюють свою дію на сферу соціальної політики.

<sup>1</sup> Програма передбачає надання інноваційних технологій в освіті, надання робочих місць для незаможних груп населення, боротьбу з дискримінацією, розробку нових правил для мігрантів, що дозволить їм задіяти весь свій робочий потенціал.

Попри те, що в сучасних умовах головна увага національних урядів і керівництва ЄС прикута до проблеми подолання фінансової та економічної кризи, збереження єврозони, а відтак і самого Союзу, проблема удосконалення соціальної політики на національному і наднаціональному рівні потребує не меншої уваги. 2008–2013 рр. ознаменувалися загальнонаціональними і галузевими страйками та численними акціями протесту, які охопили практично усі держави – члени ЄС і участь в яких брали від десятків до декількох сотень тисяч осіб<sup>1</sup>. Більше того, до акції протесту долучилися радикальні або навіть екстремістські угруповування, що призвело до сутичок з поліцією. Цей протестний рух, що має досить різні форми прояву, поки що характеризується як аполітичний в тому сенсі, що хоча він і спрямований проти системи, але він не пов'язаний з політичними рухами і партіями, а відображає посилення протестних настроїв у суспільстві. Фактично, це соціальний рух нового типу, який самоорганізується знизу, за допомогою соціальних мереж Інтернет, поза традиційними каналами партійної мобілізації і ЗМІ<sup>2</sup>.

Маніфестанти виступали проти економічної політики урядів, зокрема окремих заходів економії, яка безпосередньо зачіпала соціальні і економічні права громадян ЄС. Хоча об'єктом критики були переважно національні уряди, слід зважати на те, що в більшості випадків національні програми виходу з кризи<sup>3</sup> розроблялися і приймалися під впливом, а в окремих випадках (наприклад, Греція, Кіпр) під жорстким тиском Європейського Союзу та МВФ. Як наслідок все частіше на

<sup>1</sup> Аналіз ситуації див. наприклад: Хенкин, С. М. «Движение возмущенных» в Испании: новая форма социального протеста [Електронний ресурс] / С. М. Хенкин. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije\\_vozmushhennyh\\_v\\_ishpanii\\_novaja\\_forma\\_socialnogo\\_protosta\\_2011-12-02.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije_vozmushhennyh_v_ishpanii_novaja_forma_socialnogo_protosta_2011-12-02.htm).

<sup>2</sup> Хенкин, С. М. «Движение возмущенных» в Испании: новая форма социального протеста [Електронний ресурс] / С. М. Хенкин. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije\\_vozmushhennyh\\_v\\_ishpanii\\_novaja\\_forma\\_socialnogo\\_protosta\\_2011-12-02.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije_vozmushhennyh_v_ishpanii_novaja_forma_socialnogo_protosta_2011-12-02.htm).

<sup>3</sup> Такі програми традиційно передбачають, що національні уряди повинні підвищити пенсійний вік, знизити вартість робочої сили шляхом скорочення соціальних податків, скоротити чисельність бюджетних працівників, а також соціальні виплати, витрати на освіту і охорону здоров'я, «заморозити» мінімальну заробітну платню, зменшити максимальну тривалість виплат допомоги по безробіттю і знизити її розмір. (Яковлева, Н. М. Периферийная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Електронний ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja\\_jevrova\\_evolicija\\_socialnogo\\_gosudarstva\\_na\\_primere\\_portugalii\\_2012-01-25.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja_jevrova_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm)).

таких акціях поряд з критикою національних урядів починає звучати негативна оцінка діяльності саме інститутів ЄС<sup>1</sup>.

Вважається, що демократія західного зразка має достатній запас міцності, аби протистояти такій ситуації. Однак в так званих периферійних країнах ЄС (Ірландія, Греція, Португалія, Італія, Іспанія) уряди, що допустили суттєві помилки не лише в новій соціально-економічній ситуації, але й на попередніх етапах реалізації соціальної політики<sup>2</sup>, вимушені були піти у відставку. Перед новими урядами вказаних країн, як зрештою перед урядами й інших держав-членів, постало надзвичайно складне завдання: забезпечити підтримання соціального миру в умовах застосування жорстких заходів з виходу з кризи. Окремі аналітики висловлюють думку, якщо це завдання не буде вирішено, то тією ціною, яку народи об'єднаної Європи вимушені будуть заплатити за вихід із кризи, стане занепад соціальної державності на національному рівні і відмова від багатьох досягнень європейської соціальної моделі. У будь-якому разі очевидно, що в переважній більшості держав-членів має відбутися перехід до нового соціального контракту, що передбачає перегляд зобов'язань держави і зміну життєвих установок громадян, пошук нового балансу між претензіями і завищеними сподіваннями суспільства і реальними економічними можливостями держави і Європейського Союзу в цілому<sup>3</sup>. В цих умовах безперечно знає суттєвих змін і європейська соціальна модель, зміст якої інститутам

<sup>1</sup> Слід зазначити, що все частіше серед мітингуючих висловлюються думки про те, що державами ЄС керує окупаційний, нав'язаний МВФ і ЄС уряд.

<sup>2</sup> У спеціальних дослідженнях відмічається, що загальною проблемою багатьох нових держав – членів ЄС, зокрема вказаних країн периферійної Європи, стало проведення протягом тривалого часу активної соціальної політики у відриві від власних фінансових можливостей, сподіваючись на приплив ресурсів із загальних (комунітарних) фондів ЄС. Як наслідок в суспільстві почала формуватися культура утриманства, в результаті чого воно виявилось психологічно не готовим до кризових потрясінь і скорочення обсягів допомоги з боку ЄС. (Яковлева, Н. М. Периферійная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Електронний ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/periferijnaja\\_jevrova\\_evolicija\\_socialnogo\\_gosudarstva\\_na\\_primere\\_portugalii\\_2012-01-25.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/periferijnaja_jevrova_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm)).

<sup>3</sup> Яковлева, Н. М. Периферійная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Електронний ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/periferijnaja\\_jevrova\\_evolicija\\_socialnogo\\_gosudarstva\\_na\\_primere\\_portugalii\\_2012-01-25.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/periferijnaja_jevrova_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm); Яковлев, П. П. Испания: антикризисная стратегия и императивы модернизации [Електронний ресурс] / П. П. Яковлев. – Режим доступу: [http://www.perspektivy.info/oikumena/ekdom/ispanija\\_antikrizisnaja\\_strategija\\_i\\_imperativy\\_modernizacii\\_2010-08-27.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/ekdom/ispanija_antikrizisnaja_strategija_i_imperativy_modernizacii_2010-08-27.htm)



ЄС і національним урядам прийдеться виробляти спільно вже найближчим часом.

Аналіз змісту і напрямів еволюції соціальної політики Європейського Союзу дозволяє зробити деякі висновки.

1. Попри те, що утвердження соціальної державності і її узгодження з вимогами ринкової економіки в загальних рисах в усіх західноєвропейських країнах відбулося в першій половині ХХ ст., на наднаціональному рівні процес усвідомлення необхідності запровадження соціальної політики як самостійного напрямку інтеграційного процесу розтягнувся майже на сорок років переважно внаслідок гальмування цього процесу національними урядами. У підсумку визнання того факту, що повноцінна економічна і політична інтеграція не може бути здійснена без її поширення на соціальну сферу, а залучення наднаціональної влади до здійснення соціальної функції не обов'язково має супроводжуватися передачею соціальної проблематики до виключної компетенції ЄС, відбувається поступово, в міру того, як стає зрозумілим, що забезпечення конкурентоздатності європейської економіки неможливо досягнути без здійснення суттєвих фінансових вливань у людський капітал, без проведення в масштабах всього ЄС збалансованої і комплексної соціальної політики, яка сприяла б подоланню існуючих диспропорцій у соціально-економічному розвитку країн-учасниць об'єднання і формуванню загальноєвропейської ідентичності.

2. Європейський Союз здійснював соціальну політику на всіх етапах інтеграційного процесу, однак зміст і форми її реалізації змінювалися відповідно до потреб і бачення державами-членами місця і ролі наднаціональних інститутів у здійсненні соціальної функції. Як наслідок, існує безпосередній зв'язок між процесом розвитку соціальної державності в європейських країнах і формуванням соціального співтовариства на рівні ЄС. Нині фактично склалася європейська соціальна модель, яка увібрала в себе кращі досягнення національних моделей соціальної державності і функціонує на основі розвинутого соціального права ЄС.

3. Реалізуючи соціальну політику, Європейський Союз діє відповідно до принципів субсидіарності і пропорційності, поділяючи відповідальність за здійснення соціального захисту з урядами держав-членів. Діяльність наднаціональних інститутів у рамках реалізації соціальної функції держави набуває координуючого, доповнюючого і стимулюючого характеру.

4. У сфері права соціального забезпечення розпочався процес поступового зближення національного соціального законодавства. При цьому гармонізація соціального законодавства держав-членів має обмежений характер і зводиться переважно до запровадження мінімальних соціальних стандартів, які, однак, не повинні перешкоджати створенню і розвитку малих і середніх підприємств. Законодавча діяльність з питань соціального забезпечення і соціального захисту робітників, захисту працівника у випадку розірвання трудового договору, представництва і колективного захисту інтересів робітників і роботодавців, умов зайнятості громадян третіх країн, що законно перебувають на території Союзу, передбачає збереження процедури одностайності при голосуванні у Раді.

5. У зв'язку з тим, що кожний напрям політики Європейського Союзу має чітко виражений територіальний ефект, підвищується увага до ролі і меж застосування принципу субсидіарності і пропорційності, а також до взаємодії і взаємоузгодження різних комунітарних політик на регіональному рівні. Зокрема, переплетіння завдань і цілей соціальної і регіональної політики зумовлює їх трансформацію у політику з'єднання, яка передбачає і водночас вимагає досягнення з'єднання як по горизонталі, тобто між регіонами ЄС (власне регіональна політика), так і по вертикалі – між різними верствами населення (соціальна політика).

6. Економічна і фінансова криза, що охопила держави – члени ЄС, негативно позначилася на соціальній політиці Союзу. Заходи національного і наднаціонального рівнів влади, що спрямовані на вихід з неї, передбачають не лише зміну моделей соціальної державності на національному рівні, але й оновлення європейської соціальної моделі. Разом з тим повної відмови від здобутків у соціальній сфері не відбудеться, оскільки це здатно завдати суттєвої шкоди інтеграційному процесу.

## Глава 4

# Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин

Загальновідомо, що Україна посідає друге за площею (603,7 тис. кв. км) місце в Європі, поступаючись лише Росії, та шосте місце в Європі (після Росії, Німеччини, Італії, Великобританії та Франції) за кількістю населення (близько 48 млн чол.). Центр Європи ще за часів Австро-Угорської імперії був визначений в Західній Україні, про що свідчить кам'яний знак біля Рахова<sup>1</sup>. Враховуючи все це, здобуття Україною незалежності стало не лише знаменною подією в історії державного будівництва української нації, але й позначилося на розвитку всієї Європи. На думку З. Бжезінського, поява незалежної й суверенної Української держави, яка змінила геополітичну карту Європи, стала однією з трьох найвизначніших подій ХХ ст., що за своєю значущістю можна співставити з розпадом Австро-Угорської імперії та поділом Європи після Другої світової війни<sup>2</sup>. Хоча географічне розташування України дає підстави для формування двох альтернативних геополітичних концепцій розвитку – євразійської та євроатлантичної<sup>3</sup>, після здобуття незалежності українське політичне керівництво взяло курс на інтеграцію до об'єднаної Європи. При цьому прагнення України набути членства в Європейському Союзі, на думку окремих політиків, слід розглядати не як процес інтеграції, а як її реінтеграцію в Європу<sup>4</sup>.

Європейський вибір – це невід'ємна складова національної ідеї<sup>5</sup> і одночасно стратегічний напрям державно-правового розвитку

<sup>1</sup> Тарасюк, Б. Вибір у нас єдиний – європейська інтеграція [Текст] / Б. Тарасюк // Україна BUSINESS. – 15 листоп. 2003. – № 45. – С. 5.

<sup>2</sup> Бжезінський, З. Україна має стати європейською державою [Текст] / З. Бжезінський // Сучасність. – 1992. – № 9. – С. 125.

<sup>3</sup> Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку [Текст] : монографія. – К. : НІСД, 1999. – 384 с.

<sup>4</sup> Тарасюк, Б. Україні шораз далі на Захід [Текст] / Б. Тарасюк // Gazeta Wyborcza. – 30 трав. 2001 р. – С. 8.

<sup>5</sup> З думкою про те, що «наша національна ідея – Україна європейська, з ліберальними цінностями, з людськими свободами і правами», 2007 р. погодилася більшість (62,5 %) експертів. Вони переконані, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднає всі регіони України; не поділяють такої позиції чверть опитаних. В експертному середовищі домінує думка, що інтеграція до ЄС може мінімувати (або ліквідувати) вододіл у геополітичних орієнтаціях українських громадян,

України, про що вона заявила, проголошуючи незалежність. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р.<sup>1</sup> Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах<sup>2</sup>. Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами (далі – УПС)<sup>3</sup> засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави.

Як вже зазначалося, традиційно Європейський Союз висуває три головні вимоги для країн-кандидатів щодо вступу в об'єднання: економічні, політичні та правові. Найважливішими з них слід визнати правові, які передбачають адаптацію національного законодавства до правових стандартів, що становлять спільне правове надбання держав – членів ЄС (*acquis communautaire*). Правовий масив ЄС, який країни-кандидати мають сприйняти, складається з декількох десятків розділів, що охоплює економічну, політичну і соціальну сфери, внаслідок чого процес імплементації у кожній країні має довготривалий характер. Слід підкреслити, що без здійснення адаптації законодавства марно сподіватися на успішне просування у здійсненні реформ економічного й політичного характеру, оскільки вона виступає базисом для останніх.

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами, що є невід'ємною складовою вітчизняного законодавства,

---

але за таких умов: а) влада повинна здійснювати прозору, зрозумілу для громадян євроінтеграційну політику, управляти країною за європейськими стандартами; б) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації євроінтеграційного курсу (див.: Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. – 2007. – 17–23 берез. (№ 10 (639)).

<sup>1</sup> Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України [Текст] : Постанова Верхов. Ради УРСР від 25.12.1990 № 581-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.

<sup>2</sup> Під європейськими структурами розумілися Європейський Союз, Рада Європи та ОБСЄ. Відповідно українське керівництво вивчало досвід Польщі, швидкий вступ якої до ЄС значною мірою був обумовлений її членством у НАТО.

<sup>3</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Текст] : ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

зобов'язує нормотворчі органи і передусім парламент приймати у пріоритетних сферах співпраці України і ЄС<sup>1</sup> нові нормативно-правові акти з урахуванням вимог первинного і вторинного законодавства ЄС, а також приводити у відповідність з ними чинне законодавство України. Головною метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є створення повноцінної правової бази для інтеграції України в Європейський Союз. Політико-правові засади цього курсу отримали нормативне визначення у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу<sup>2</sup>, яка встановила основні напрями інтеграційного процесу: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; поглиблення торговельних відносин між Україною та ЄС, економічна інтеграція; поглиблення співпраці України та ЄС в контексті загальноєвропейської безпеки; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; освітня і науково-технічна інтеграція; галузева співпраця; співробітництво в галузі охорони довкілля. Викладені в ній пріоритети отримали розвиток і конкретизацію у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу<sup>3</sup>, яка підпорядкувала процес проведення внутрішніх реформ у контексті імплементації УПС загальному політичному завданню досягнення Копенгагенських критеріїв (як наслідок вперше політичні стандарти та вимоги членства держави в ЄС стали невід'ємною частиною національного законодавства України), та щорічних Планах дій щодо реалізації пріоритетних положень цієї Програми.

Для ЄС розширення на Схід є однією з рушійних сил власного розвитку. Саме тому Європейський Союз у цілому і провідні держави – члени ЄС в питанні щодо налагодження більш тісних стосунків зі своїми східними сусідами завжди керувалися не стільки економічними розрахунками, скільки політичними інтересами. У грудні 1999 р. на саміті у Гельсінкі Європейська рада ухвалила власну Спільну стратегію щодо України<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Угода визначила сім таких пріоритетних напрямів взаємодії: 1) енергетика, торгівля і інвестиції; 2) юстиція і внутрішні справи; 3) адаптація законодавства України до законодавства ЄС; 4) охорона навколишнього середовища; 5) транспортна сфера; 6) транскордонна співпраця; 7) співпраця у сфері науки, технологій і космосу.

<sup>2</sup> Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 черв. 1998 р. № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

<sup>3</sup> Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

<sup>4</sup> Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=32833&cat\\_id=32235&ctime=1148388114637](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=32833&cat_id=32235&ctime=1148388114637).

в якій чітко окреслила такі стратегічні цілі щодо України: сприяння створенню стабільної, плюралістичної демократії; підтримання стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпраця з Україною в питанні підтримання стабільності та безпеки в Європі; розширення співробітництва з Україною в політичній, економічній та культурній сферах, а також у сфері юстиції і внутрішніх справ. У цій Стратегії особливий наголос було зроблено на тому, що успіх інтеграції України в економіку Європи і утвердження нею своєї європейської ідентичності безпосередньо залежить від повноцінного виконання УПС. Для координації діяльності органів державної влади та інститутів ЄС було створено низку координаційних інституцій, зокрема: Раду з питань співробітництва, яка вправі приймати рішення щодо створення будь-якого іншого органу для надання допомоги у виконанні зобов'язань, а також визначати його склад і повноваження; Комітет парламентської співпраці, покликаний підтримувати політичний діалог; Міжвідомчий комітет з розвитку відносин з ЄС (відповідно в Брюсселі було відкрито Постійне представництво України). Щоправда, сам факт створення таких органів не вирішив проблему їх ефективності, в тому числі і через брак підготовлених для роботи на цьому напрямі кадрів державних службовців. На жаль, в Україні ні тоді не було, ані сьогодні немає програми підготовки і перепідготовки державних службовців центрального і місцевого рівня з метою отримання ними знань про організацію і порядок функціонування інститутів ЄС, їх повноваження, процес прийняття рішень, вміння вести переговори і використовувати європейські інформаційні ресурси.

Слід зазначити, що курс на європейську інтеграцію завжди залишався найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом України, незалежно від того, хто очолював державу. Після того, як у заключному документі саміту ЄС в Гетеборзі (2001 р.) Україну було переведено з розділу «Зовнішні партнери» до розділу «Майбутнє Європи», а канцлер Німеччини у грудні того ж року заявив, що необхідно розробити конкретний графік отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС<sup>1</sup>, Президент Л. Д. Кучма у посланні Верховній Раді «Європейський

<sup>1</sup> Щоправда, в той же час Комісар ЄС з питань розширення Г. Ферхойген на європейському економічному форумі зазначив, що європейська перспектива для України зовсім не обов'язково має передбачати перспективу членства в найближчі 10 або 20 років. У свою чергу голова Європейської комісії Р. Проді висловив припущення, що можливо Україна, Молдова, Росія і країни Середземномор'я ніколи не стануть членами ЄС (див.: Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? [Текст] : матеріали міжнар. «круглого столу» експертів. м. Ужгород, 7–9 листоп. 2002 р. – Ужгород : ПП «Вид-во Валерія Падяка», 2002. – С. 16).

вибір» у липні 2002 р. визначив європейську інтеграцію стрижнем стратегії економічного і соціального розвитку України на найближчі десять років. У Посланні було визначено таку послідовність практичних кроків державної влади в напрямі європейської інтеграції:

– 2003–2007 рр. – адаптація законодавства України до законодавства ЄС у пріоритетних сферах;

– 2002–2003 рр. – набуття Україною членства у СОТ. Вступ до цієї організації розглядався як системний фактор, здатний позитивно вплинути на розвиток національної економіки, забезпечити підвищення її конкурентоспроможності, лібералізувати зовнішньоекономічну діяльність, створити сприятливе середовище для залучення значних іноземних інвестицій;

– 2003–2004 рр. – проведення переговорного процесу стосовно створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС;

– 2003–2004 рр. – проведення переговорного процесу з метою заміни Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами на Угоду про асоціацію України та ЄС для переформатування відносин між сторонами і створення необхідних правових передумов для наближення кінцевої мети – членства в Європейському Союзі;

– 2004–2007 рр. – виконання процедур, що необхідні для набрання чинності Угодою про асоціацію. Отримання такого асоційованого статусу дозволило б Україні брати неформальну участь у переговорах стосовно актуальних проблем європейської інтеграції;

– 2005–2007 рр. – проведення переговорного процесу щодо створення Митного союзу з ЄС з метою усунення митних бар'єрів;

– 2007–2011 рр. – повне виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Копенгагенських критеріїв, що відкрило б шлях для набуття повноправного членства в ЄС;

– 2011 р. – створення реальних передумов для вступу до ЄС<sup>1</sup>.

У результаті зміни політичного керівництва України під час президентських виборів 2004 р. цей план залишився нереалізованим.

Новий етап у розвитку відносин України з ЄС розпочався після чергового розширення Європейського Союзу у 2004 р., коли Європейський Союз та Україна отримали спільний кордон і як безпосередні

<sup>1</sup> Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : Послання Президента України до Верхов. Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=n0001100-02>.

сусіди зобов'язані були посилити свою політичну та економічну взаємодію. У цих умовах обом сторонам здавалося, що ця ситуація дасть змогу розвивати якомога тісніші відносини, що виходитимуть за рамки звичайного міждержавного співробітництва у напрямі поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Додаткової упевненості в цих сподіваннях надавала перемога на президентських виборах 2004 р. просвіропейськи налаштованого В. А. Ющенка. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»<sup>1</sup>, що була розроблена на основі його передвиборчої програми «Десять кроків назустріч людям», визначала реалізацію європейського вибору як пріоритет зовнішньої політики держави. Взаємне порозуміння сторін щодо необхідності поглибити співпрацю між Україною і ЄС<sup>2</sup>, розширення її змісту дозволило сторонам підписати в 2005 р. План дій Україна – ЄС («Європейська політика сусідства») на період 2005–2009 рр.<sup>3</sup> У преамбулі Плану зазначалося, що його імплементація допоможе реалізації положень Угоди, сприятиме і підтримуватиме мету України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур; значно наблизить українське законодавство до законодавства Європейського Союзу; закладе міцну основу для подальшої економічної інтеграції у напрямі створення Зони вільної торгівлі ЄС – Україна після вступу України до СОТ. План дій мав сприяти розробці та реалізації стратегій та заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, зростання життєвого рівня та захисту навколишнього середовища, забезпечуючи тим самим досягнення довгострокової цілі сталого розвитку України. На думку Комісара з питань розширення Г. Ферхойгена, цей документ був спрямований на «повну інтеграцію України в усі економічні струк-

<sup>1</sup> Назустріч людям: Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=11639687&cat\\_id=60142](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11639687&cat_id=60142).

<sup>2</sup> Говорити про повне порозуміння можна тільки умовно, оскільки, наприклад, Європейський Парламент, який фактично визнав у січні 2005 р. перспективу членства України в ЄС, згодом заявив, що Євросоюз досяг межі своєї здатності до поглинання (Резолюція Європейського Парламенту про європейську політику сусідства від 19 січня 2006 р. «довгострокову європейську перспективу»). Ці факти свідчать про відсутність в ЄС чіткої позиції щодо України (див.: Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Текст] / В. Посельський // Дзеркало тижня / влада. – 2006. – 11–17 лют. (№ 5 (584)).

<sup>3</sup> План дій Україна – Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/2001.htm>.



тури Євросоюзу»<sup>1</sup>, однак швидкість прогресу у відносинах буде повністю залежати від зусиль України та конкретних досягнень у виконанні зобов'язань щодо спільних цінностей. Слід також наголосити, що навіть у випадку успішної реалізації положень Плану не передбачалося підписання угоди про асоціацію між Україною і ЄС.

Починаючи з 2005 р. Україна в цілому намагалася дотримувалася тієї ж стратегії, що й інші постсоціалістичні країни, які нещодавно приєдналися до ЄС, виконуючи все (насправді переважно вимоги у сфері зовнішньої політики), що вимагав Європейський Союз, навіть тоді, коли це породжувало більше проблем, аніж створювало перспектив. Так, Україна солідаризувалася з більшістю заяв ЄС, прийнятих у рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, зокрема по Південній Осетії і Придністров'ю, що викликало роздратування з боку Росії. Україна промовчала, коли ЄС визнав незалежність Косова. Українські миротворці брали участь у придушенні заворушень, організованих сербами Косова. Київ підписав з Брюсселем договір про реадмісію (набув чинності у січні 2010 р.), ризикуючи перетворитися на накопичувач нелегальних мігрантів. У відповідь ЄС пішов на підписання угоди про спрощення видачі віз громадянам України, хоча виконання угоди з боку європейських партнерів досі гальмується, як затягуються переговори України і ЄС щодо безвізового пересування громадян прикордонних районів ЄС і України та створення Зони вільної торгівлі.

Послідовно проєвропейська зовнішня політика, на думку української влади, мала, як і у випадку інших східноєвропейських країн, переконати консервативних європейців дати зелене світло для її вступу до об'єднання. Однак слід визнати, що однієї солідаризації зовнішньополітичної позиції країни-кандидата з позицією Європейського Союзу задля підписання хоча б договору про асоціацію з ЄС виявилось недостатньо, оскільки дана сфера становить лише один з двадцяти дев'яти розділів під час переговорів про вступ. За умови відсутності прогресу у комплексному впровадженні *acquis communautaire* (27 розділів) і третього стовпа (юстиція і внутрішні справи – 1 розділ) марно сподіватися на підтримку з боку європейців інтеграційних прагнень України<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Сыроватка, С. Европейский союз готов и подождать [Текст] / С. Сыроватка // Деловая столица. – 2003. – № 41. – С. 1, 4.

<sup>2</sup> Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? [Текст] : матеріали міжнар. «круглого столу» експертів. м. Ужгород, 7–9 листоп. 2002 року. – Ужгород : ПП «Вид-во Валерія Падяка», 2002. – С. 29.

Дослідники відносин України з ЄС неодноразово зазначали, що у європейців виникає роздратування, коли вітчизняний політикум наголошує, що Україна як велика європейська держава має право приєднатися до Європи. Такі заяви передбачають, що це «право» існує безвідносно до того, здійснюються чи не здійснюються реальні реформи в країні, не кажучи вже про реалізацію положень, передбачених УПС. Розчарування ж викликається тим, що інтеграція не може здійснюватися за умов, коли громадянське суспільство є не лише слабким, але й викривленим, коли режим оподаткування заважає розвитку підприємництва та приватної ініціативи, коли тіньова економіка стримує розвиток легальної економіки і коли переважає практика ведення бізнесу, що дуже відрізняється від сучасних європейських понять про можливість доступу до ринків, підзвітність, конкуренцію і прозорість<sup>1</sup>.

Важливим кроком у процесі інтеграції до ЄС мало стати подання формальної заявки України на вступ, яка розглядається як юридичний факт, що підтверджує реальність намірів країни стати членом Європейського Союзу. Без неї претензії України на «європейський вибір» в його політико-правовому розумінні будуть і надалі сприйматися європейцями як теоретичні абстракції. Однак саме питання строків і можливих наслідків подання заявки виявилось найбільш дискусійним. Проблема полягала в тому, що наприкінці 2005 р. Україна і ЄС опинилися на орбітах в точці найбільшого взаємного віддалення, а тому подання заявки на членство в ЄС у короткостроковій перспективі стало б серйозною тактичною помилкою. Висновок базувався на таких аргументах.

По-перше, Європейський Союз мав обмежені поточні можливості бюджету на період 2007–2013 рр., який є фінансовим інструментом як підготовки до вступу офіційно визнаних країн-кандидатів (Хорватія, Македонія, Туреччина) і потенційних країн-кандидатів (інші країни Західних Балкан), так і проведення європейської політики сусідства (країни – сусіди ЄС зі Східної Європи, Закавказзя та Південного Середземномор'я). Лише у 2008–2009 рр., коли держави – члени ЄС мали переглянути структуру видатків європейського бюджету, могли виникнути фінансові передумови для позитивного розгляду заявки України. З цього приводу доречно зазначити, що політика ЄС стосовно

---

<sup>1</sup> Костюк, С. М. Стан і перспективи співпраці України з Європейським Союзом [Текст] : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Сергій Михайлович Костюк. – Чернівці, 2004. – С. 16.

країн СНД принципово відрізняється від політики стосовно країн ЦСЕ на етапі їх підготовки до вступу і, як правило, має прагматичний і частково конкуруючий характер. Так, програма ТАСІС, що розроблена для країн СНД, має переважно консультативний характер і за обсягами фінансування в чотири рази поступається інвестиційно орієнтованій програмі ФАРЕ, що була розроблена для країн ЦСЕ<sup>1</sup>.

По-друге, у листопаді 2005 р. Європейська комісія прийняла стратегію «консолідації зобов'язань», що взяв на себе Союз у сфері політики розширення, яка відкрила шлях до вступу Хорватії та іншим західнобалканським країнам, а у віддаленій перспективі – країнам Східної Європи, але аж ніяк не Україні. За цих умов через неузгодженість з ЄС ініціативи наша держава скоріше за все зіткнулася б з процесом гальмування розгляду української заявки або на рівні Ради ЄС, або на рівні Європейської комісії, яка здатна затягнути на невизначений строк підготовку свого висновку. В інституційному праві ЄС, зазначає В. Посельський, існує протиріччя між принципом відкритості Союзу для усіх європейських демократичних країн (ст. 49 ДЄС) і чітко не сформульованим критерієм визначення «здатності Союзу поглинати нових членів» (Копенгагенський висновок Європейської ради). Останній дає можливість відкласти розгляд заявки на членство навіть з боку країни-кандидата зі сталою демократією<sup>2</sup>.

Після п'ятої та шостої хвилі розширень відповідно у 2004 і 2007 рр. Європейський Союз досяг кордонів України. Незважаючи на те, що громадяни ЄС певною мірою втомилися від цих процесів, а ратифікацію Лісабонських договорів на той момент не було завершено, логіка провідників сучасного етапу інтеграції передбачала, що повинні відбутися і наступні хвилі розширення.

Слід зазначити, що процеси розширення ЄС за рахунок країн Центральної та Східної Європи надають Україні в цьому плані безцінний і різноплановий досвід. Однак, на жаль, офіційний Київ мало користується цими уроками. Він оперує передусім риторичними заявами, але далі, ніж показний ентузіазм щодо власної готовності до вступу, справа практично не йде. Безумовно, позитивно слід оцінити приєднання України до СОТ, підписання Плану дій Україна – ЄС, визнання Європейським Союзом за Україною статусу країни з ринковою еконо-

<sup>1</sup> Европейская Комиссия: Программа Тасис. Годовой отчет за 1997 год [Текст] : Брюссель 03.07.1998 / Европейская Комиссия. – Брюссель, 1998. – С. 16.

<sup>2</sup> Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Текст] / В. Посельський // Дзеркало тижня / влада. – 2006. – 11–17 лют. (№ 5 (584)).

мікою<sup>1</sup>, однак цих кроків виявилось замало, аби впритул наблизитися не те, що до вступу в ЄС, а хоча б до підписання Угоди про асоціацію. І це при тому, що Україна була першою з держав колишнього СРСР, з ким Європейський Союз підписав такого роду угоду. Ті ж країни Балтії, що фактично одночасно з Україною почали рух у напрямі інтеграції в ЄС, підписали угоду про вільну торгівлю з ЄС ще у 1994 р., а договір про асоціацію – у 1995 р., що відкрило їм шлях до повноцінного членства в цій організації сьогодні.

Політичне керівництво держави, яке тривалий час мислило стереотипами радянської доби, не бажало усвідомити, що рішення щодо вступу України до ЄС має ухвалюватися як у Брюсселі, так і в Києві. Слід визнати, що українська сторона погано орієнтувалася в питанні прийняття рішень Європейським Союзом. Вітчизняним політикам здавалося, що ЄС – це дещо специфічна, проте міжнародна організація, а тому варто лише чітко заявити про свої наміри вступу до неї і питання про асоціацію, а згодом і повномасштабне членство буде вирішене.

Україна проголошена демократичною, соціальною правовою державою, проте насправді ще не стала такою. Європейський Союз за роки незалежності виділив чималі кошти як на проведення адміністративної, правової та судової реформ в Україні, так і на заходи, які мали б сприяти реалізації заходів щодо інтеграції держави в об'єднану Європу. Якщо б Україна являла собою сталу демократичну систему, то політика, яка призвела до погіршення її функціонування, зазнала б конструктивної критики і була б швидко скорегована. У демократичній Європі ніхто не намагається замінити саму систему, оскільки існує реальна можливість виправити становище шляхом корегування політики держави. Національні уряди постсоціалістичних країн, що не мають належних демократичних традицій і не спираються на розвинуте громадянське суспільство, надзвичайно болісно реагують на вимоги стосовно корегування політики, які лунають всередині країни, або рекомендації, які надаються міжнародними інституціями чи окремими

---

<sup>1</sup> Аналізуючи наслідки розширення ЄС за рахунок вступу в організацію центральноєвропейських держав, експерти попереджали: якщо Україна не вступить до СОТ і не отримає статус країни з ринковою економікою, то вона втратить можливість адекватно відстоювати свої інтереси на ринках цих країн (див.: Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами [Текст] / Д. Апап, І. Бурковський, О. Вітер та ін. – К. : Ін-т регіон. та євроінтегр. досліджень «ЄвроРегіон Україна», 2004. – С. 30, 60–64).

державами. Як засвідчує досвід багатьох постсоціалістичних країн, зокрема України, досить часто таке вимушене корегування здійснюється формально, призводячи до інколи протилежного від запланованого результату. Відтак реальні здобутки в тих напрямках діяльності, що фінансуються ЄС, не пропорційні витраченим на них коштам. Демократичне життя згідно з принципами правової держави не можна нав'язати ні політикам, ні чиновникам, ні суспільству в цілому. Вони мають відчути, що це таке, приміряти його на себе і зробити складовою власної політичної і правової культури. Якщо ж їх мислення так і не зазнає змін, то нація, вважають європейці, повинна змінити свою політичну еліту.

Відсутність помітних результатів у процесах здійснення економічної, судової<sup>1</sup> і адміністративної реформ, боротьби з корупцією<sup>2</sup> і адап-

<sup>1</sup> Якщо у лютому 2005 р. частка респондентів, що повністю або частково підтримували діяльність суду в Україні, становила 21,3 і 31,7 % відповідно, а не підтримувала 29,3%, то у березні 2009 р. повністю підтримували діяльність суду 2,9 %, частково – 25,8 %, тоді як не підтримували 62,7 % опитаних (Соціологічне опитування: Чи підтримуєте ви діяльність суду в Україні? (динаміка, 2005–2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=169](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=169)). Незадовільна ситуація зі здійсненням правосуддя дала підстави комісару Ради Європи з прав людини Томасу Гаммарбергу віднести Україну до «чорного списку» європейських держав, які зневажають рішення судів, що слід розцінювати як відмову України від принципів правової держави і як серйозну правозахисну проблему (див.: Рада Європи наголошує, що невиконання судових рішень є серйозною проблемою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/jevropa-vidmovilas-viznati-ukrayinu-pravovoyu-derzhavoyu.html>).

<sup>2</sup> У 2006 р. 66,3 % експертів не бачали прогресу в питанні боротьби з корупцією, хоча Україна дещо поліпшила позиції у щорічному рейтингу рівня корупції, що його складає Transparency International (див.: Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. – 2007. – 17–23 берез. (№ 10 (639)). Однак протягом 2006–2009 рр. ситуація суттєво погіршилася, що засвідчують результати соціологічного опитування. Так, 26,8% у 2006 р., 37,3% у 2007 р. і 69,7% у 2008 р. респондентів вважали, що становище в Україні у сфері дотримання законності державними службовцями погіршилося (Соціологічне опитування: Яким чином протягом минулого року змінилося становище в Україні в сфері дотримання законності державними службовцями? (динаміка, 2006–2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=185](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=185)). У 2009 році Transparency International рівень корупції в Україні оцінив в 4,3 бали за 5-бальною шкалою (1 бал – найменший рівень) – це найгірший бал серед постсоціалістичних країн та інших країн у цілому. В Україні найбільш корумпованими назвали державні органи і установи – 28 %, парламент – 25 %, юстицію – 21 %. Рівень корумпованості в бізнесі оцінили в 11 %, медіа – 2 % (див.: Доклад: Украина лидирует по уровню коррупции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/858018>).

тації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС<sup>1</sup> об'єктивно унеможливило обговорення питання про перспективи членства України у ЄС. Наочним свідченням неготовності Європейського Союзу вести мову про вступ до організації або хоча б визначення більш чітких часових орієнтирів набуття членства в ЄС у майбутньому є пропозиції замість надання повноправного членства в Союзі підписати з Україною нову посилену угоду про асоціацію або залучити її до реалізації програми «Східне партнерство»<sup>2</sup> як однієї з форм регіональної співпраці ЄС з країнами-сусідами<sup>3</sup>.

Угода про асоціацію – це нова планована угода між Україною і Європейським Союзом, назва якої була узгоджена міністрами закордонних справ ЄС 22 липня 2008 р. в Брюсселі на засіданні Ради ЄС. 9 вересня 2008 р. в Парижі на саміті Україна – ЄС було досягнуто домовленості щодо укладання в 2009 р. угоди про асоціацію, але при цьому питання про можливе приєднання до ЄС не піднімалося (проти слів «європейська перспектива» виступили Нідерланди, Німеччина, Бельгія та Люксембург). Н. Саркозі, який був ініціатором Угоди, пояснив позицію Європейського Союзу – це переговори щодо «угоди про асоціацію», з уточненням, що ця «угода про асоціацію» не тільки не закриватиме жодних шляхів, але навіть відкриватиме (нові). Таку логіку керівників ЄС і провідних держав-членів, що широко використовується при визначенні перспектив членства країн-сусідів, прийнято визначати достатньо показовим терміном «конструктивна двозначність»<sup>4</sup>.

Виходячи з аналізу наведеної у попередньому підрозділі класифікації угод про асоціацію, стає зрозумілим, що зміст запропонованої

<sup>1</sup> Аналізуючи виконання Плану дій Україна – ЄС, експерти Центру Разумкова зазначили, що з 227 урядових заходів третину виконано повністю, 45 % – частково, більш ніж кожен п'ятий захід (22 %) не виконано. При цьому 36 % заходів було виконано з порушенням строків. Рівень виконання заходів не зумовлює автоматичного виконання пріоритетів Плану дій (див.: *Перебіг виконання плану дій Україна – ЄС: погляд фахівців* [Електронний ресурс] // *Нац. безпека і оборона*. – 2008. – № 6. – Режим доступу: <http://www.uceps.org/journal.php?y=2008&cat=115>).

<sup>2</sup> Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>

<sup>3</sup> Ковальський, Н. А. Региональный характер евросредиземноморского процесса [Текст] / Н. А. Ковальський // *Проблеми європейського регіоналізму. Доклади Інститута Європи* № 61. – М. : Інтердіалект+, 1999. – С. 23–38.

<sup>4</sup> *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* [Текст] : пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; с коммент. Н. Попеску, Г. Ноди. – М. : Весь мир, 2005. – С. 271.

Україні угоди важко охарактеризувати як амбіційний у сфері регуляторної конвергенції, якими зазвичай є європейські угоди або угоди про стабілізацію та асоціацію, що становлять загальну основу для обговорення таких галузевих угод, як АССА, Європейське економічне співтовариство, Транспортне співтовариство, сприятливий візовий режим. Щоправда, угода про асоціацію між Україною і ЄС начебто мала доповнюватися положеннями про поглиблену зону вільної торгівлі, що ніби мало б компенсувати недостатньо високий рівень угоди. Але при аналізі проекту її положень стає зрозумілим, що угода переслідує інтереси передусім самого Європейського Союзу. Даріус Жеруоліс зазначає, що угоди про вільну торгівлю нового покоління спираються головним чином на важливість економічних факторів у процесі вибору майбутніх зон вільної торгівлі. Пошук нових партнерів ЄС у рамках угоди про вільну торгівлю здійснюється за чотирма критеріями:

- а) ринковий потенціал (обсяг та темпи росту економіки);
- б) рівень захисту експортних інтересів ЄС (тарифні та нетарифні бар'єри);
- в) переговори потенційних партнерів з конкурентами ЄС (та їх ймовірний вплив на ринки та економіку країн ЄС);
- г) ризик поступового послаблення преференційного доступу до ринку, яким зараз користуються сусідні країни та країни, що розвиваються<sup>1</sup>.

Оскільки угоди про вільну торгівлю утворюють невід'ємну складову загальних відносин ЄС з відповідною країною або регіоном, то більш широка інституційна архітектура має створюватися у кожному конкретному випадку (слід розуміти, залежно від зацікавленості держав ЄС у ринках тієї чи іншої країни). Отже, розробляючи нові підходи до запровадження зон вільної торгівлі, Європейський Союз передусім сприяє реалізації економічної функції своїх держав-членів, захищає свої економічні та торговельні інтереси в країнах-сусідах. Тому не дивно, що пропозиція щодо даної угоди була прийнята Україною прохолодно, якщо не сказати більше – образливо, адже на початку 2009 р. з Албанією, яка навряд чи випереджає Україну в реалізації Копенгагенських вимог, держави ЄС ратифікували Договір про асоціацію

<sup>1</sup> Жеруоліс, Даріус. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі: доповідь на конференції «Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ». Верховна Рада України, 9 квітня 2009 року, Київ.

і стабілізацію, що дало підстави цій країні 28 квітня 2009 р.<sup>1</sup> офіційно подати заявку на вступ до Європейського Союзу.

Проте навіть у такому обмеженому, порівняно з договорами про асоціацію з іншими країнами – сусідами ЄС, вигляді договір про асоціацію з Україною досі не підписано. Замість нього на початку 2009 р. було висловлено ідею про включення України до програми «Східне партнерство» (Eastern Partnership, EaP).

Світова практика, зокрема досвід створення Європейських співтовариств, доводить, що регіональне співробітництво буде більш повним і ефективним, чим більш високим і однорідним буде рівень соціально-економічного розвитку країн-учасниць, чим більш схожими будуть їх економічні та політичні системи. За цих умов інтеграційні процеси будуть розвиватися більш динамічно і відповідно швидше досягається уніфікація економічних та правових норм, політичних умов взаємодії<sup>2</sup>. Виходячи з цієї закономірності, пропозиція Європейського Союзу стосовно налагодження більш тісної взаємодії між Україною, Молдовою, Білорусією, Азербайджаном, Грузією та Вірменією є, на перший погляд, цілком слушною і природною.

«Східне партнерство» – це складова оновленої європейської політики сусідства (далі – ЄПС), що була запроваджена у 2004 р. Вперше концепція ЄПС була викладена у зверненні Комісії «Ширша Європа» у березні 2003 р. Європейська політика сусідства засвідчувала, що формування відносин з країнами-сусідами є одним із пріоритетів зовнішньої політики розширеного ЄС. ЄПС запроваджувалася з метою створення на південь і схід від нових кордонів ЄС зони стабільності, миру і добробуту шляхом налагодження довготривалих відносин з сусідніми країнами. Вона покликана не допустити виникнення нової лінії розподілу між розширеним Європейським Союзом та його сусідами і надати їм можливість брати участь у привілейованих відносинах, які будуватимуться на взаємному визнанні спільних (насправді – європейських) цінностей, головним чином у сфері верховенства права; справедливого управління; дотримання прав людини; принципів ринкової економіки та безперервного розвитку. Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно втілюватимуться спільні цінності. При цьому ЄПС не торкається питання потенційного член-

<sup>1</sup> Майже одночасно, 7 квітня 2009 р., Албанія набула членства в НАТО.

<sup>2</sup> Языкова, А. А. Региональные организации Центра, Востока и Юго-Востока Европы [Текст] / А. А. Языкова // Проблемы европейского регионализма. Доклады Института Европы № 61. – М. : Интердиалект+, 1999. – С. 41.



ства, оскільки, виходячи з переліку держав<sup>1</sup>, на які вона поширюється, більшість із них принципово не можуть бути членами об'єднаної Європи. З цього приводу І. Левяш зауважує, що не так давно Ж. Делор стверджував: країни Центральної і Східної Європи – це не кінцевий пункт призначення ЄС, а відкритий авангард без стін. І дійсно, після прийняття Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини і Чехії у 2004 р. Європейський Союз спромігся у 2007 р. прийняти ще й Болгарію і Румунію. Після цього, враховуючи складнощі функціонування ЄС, що виникли внаслідок такого розширення, перед Союзом постало питання: або і далі продовжувати процес розширення, доки об'єднання не втратить функціональність і керованість, або свідомо відмовитися від свого улюбленого принципу відкритості для всіх європейських демократій. У контексті цього складного вибору ініціатива щодо запровадження політики сусідства розглядається як стратегічно важлива ініціатива, яка свідчить, що на сучасному етапі інтеграційного процесу «розширення» ЄС трактується вже не як набуття членства, а як добросусідство Союзу з європейською периферією<sup>2</sup>.

Власне кажучи, цей підхід Союзу до розвитку відносин зі своїм оточенням важко назвати новим. Вперше він почав активно обговорюватися після прийняття Маастрихтського договору і запровадження євро, коли стало зрозуміло, що об'єктивно існуюча економічна нерівність не може бути подолана в короткі строки. Європейські політики високого рангу почали обговорювати проблему диференціації держав – членів ЄС залежно від їх бажання (небажання) далі поглиблювати інтеграцію та здатності відповідати економічним критеріям, передбаченим для участі у валютному союзі. У 1993 р. колишній французький міністр з європейських справ Е. Гігу в інтерв'ю на тему «ЄС до 2003 року», що було опубліковане в додатку до «Уолл-Стріт Джорнел Юроп», висунула ідею «гнучкої Європи», яка передбачала «одночасний розвиток багатьох організацій», серед яких виділялося «ядро», до якого увійшли б держави, що погодяться на політичний, економічний, валютний і оборонний союз, формування спільної зовнішньої політи-

<sup>1</sup> Дія цієї політики поширюється на Алжир, Білорусь, Вірменію, Грузію, Єгипет, Ізраїль, Йорданію, Ліван, Лівію, Молдову, Марокко, Сирію, Туніс, Україну та Палестинську Автономію.

<sup>2</sup> Левяш, І. Дилемма «расширение/объединение» Европы: взгляд из России [Текст] / І. Левяш // Европа : журн. пол. ин-та междунар. дел. – 2006. – Т. 6. – № 3 (20). – С. 43.

ки і обрання президента ЄС. Цей підхід не покладав відповідальність за інтеграцію країн ЦСЄ до загальноєвропейських структур лише на ЄС – свою частку відповідальності мали нести Рада Європи і ОБСЄ<sup>1</sup>.

Інший представник Франції – відомий політолог Б. Кассен фактично реанімував ідею Ф. Міттерана, запропонувавши створити Європейську конфедерацію між Європейським Союзом та іншими, об'єднаними в певні співтовариства, державами, яка б функціонувала за принципом «Європи змінної геометрії». Така конфедерація згодом, коли всі її члени відчують себе єдиним цілим, могла б трансформуватись у реальний союз.

Свої бачення перспектив розвитку інтеграції у програмі «Реакція на європейську політику» (1994 р.) запропонували й німецькі політики від ХДС-ХСС В. Шойбле і К. Ламерс. Вони висунули ідею «твердого ядра» європейського будівництва, яка передбачала виокремлення в цьому процесі обмеженого кола країн (п'ять держав, включаючи Німеччину і Францію), здатних рухатися швидко в напрямі запровадження валютної системи і, можливо, до європейської федерації, із правом приєднатися до них решті країн ЄС. З відповіддю на німецький проект виступив колишній прем'єр-міністр Франції Е. Балладюр, який у свою чергу висунув ідею «Європи концентрованих кіл». Перше коло мало складатися з досить обмеженого числа країн, що погодилися на більш глибоку інтеграцію у валютній і військовій сферах. Друге – об'єднувало б усі держави – члени ЄС у рамках економічної інтеграції. До третього кола мали входити як держави – члени ЄС, так і країни, що не входять до Союзу (система асоціації для третіх країн). Між ними в рамках механізмів ОБСЄ і Пакту стабільності мало б здійснюватися міжнародне співробітництво з питань європейської безпеки, а також реалізовуватися економічні і торговельні зв'язки<sup>2</sup>.

Хоча головною проблемою, навколо якої точилися ці дискусії, було запровадження просунутої співпраці (можливість створення авангардного «ядра» в ЄС), однак побічно усі вони торкалися й іншої проблеми – відносин з країнами – сусідами Союзу. Якщо Франція і Німеччина розходилися в питанні стосовно допустимості виділення всередині Європейського Союзу «ядра», яке б відрізнялося від решти держав-

<sup>1</sup> Див.: Воротницкая, Т. Позиции государств – членов Европейского Союза в отношении расширения ЕС на Восток [Текст] / Т. Воротницкая // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 2. – С. 34.

<sup>2</sup> Interview des französischen Premierministers, Edouard Balladur, mit der in Paris erscheinenden Tageszeitung Le Figaro vom 30. August 1994 [Text] // Europa-Archiv. – 1994. – № 18. – S. D 544–546.

членів за своїми правами і обов'язками, то з приводу питання про залучення до інтеграційного процесу країн-сусідів через різноманітні схеми асоціації, що не передбачають їх розгляд як рівноправних партнерів, вони демонстрували повну єдність поглядів.

Усі вказані проекти диференційованої інтеграції передбачають існування численних винятків із загальних правил інтеграційного процесу, що обумовлено потребою у регулюванні різних комбінацій учасників як всередині Союзу, так і поза його правовими рамками, коли ЄС утворює певні інтеграційні конфігурації з третіми країнами. Різний ступінь участі держав в інтеграційних проектах тягне за собою і різне їх правове становище. Якщо гнучку інтеграцію розуміти як «парасольковий проект» для ситуації, коли не всі держави, що є учасниками інтеграційного процесу, мають однакові права і обов'язки в конкретній сфері співробітництва, то її застосування входить у протиріччя з фундаментальним принципом розвитку ЄС – єдності всередині сфери співробітництва. Однак таке протиріччя має місце, якщо відмінності у правах і обов'язках виникають між державами-членами, тоді як їх існування між членами ЄС і третіми країнами – явище цілком природне.

Указане засвідчує, що принаймні для Європейського Союзу і його членів немає концептуальних застережень щодо можливостей впровадження моделей диференційованої інтеграції. Хоча принцип єдності усіх учасників інтеграційного процесу як фундаментальна вимога об'єднаного процесу в Європі нормативно закріплено в Європейському Союзі, очевидно, що його дотримання є принциповим лише в аспекті створення авангардних груп декількома державами-членами<sup>1</sup>, оскільки цей крок потенційно розцінюється як дискримінаційний стосовно інших держав-членів, які починають відчувати себе «другосортними», крім того, їх створення порушує інституційну архітектуру

<sup>1</sup> Доцільність створення таких груп з точки зору тих політиків, які виступали з ініціативою їх запровадження, сьогодні знецінена, оскільки ст. 329 ДФЕС містить принципову вказівку на те, що просунута співпраця може бути запроваджена в одній зі сфер, що передбачена Договором, окрім сфер виключної компетенції ЄС і спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Крім того, можливість створення таких авангардних груп нині можна розглядати виключно з теоретичних позицій, оскільки механізм прийняття рішень щодо запровадження просунутої співпраці, закріплений ст. 20 ДЕС та ст. 329 ДФЕС, ставить під сумнів можливість практичного її втілення, оскільки передбачає прийняття відповідного рішення Радою одногосно (див.: Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Ліссабонського договору з коментарями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 187, 379).

ЄС. Разом з тим допустимою є практика, коли одна чи декілька країн утримуються від участі в окремих загальноєвропейських проєктах (наприклад, Велика Британія не бере участі у валютному союзі і побудові соціального співтовариства ЄС), а політика створення напівінтегрованих з ЄС співтовариств різної конфігурації, які дозволяють Союзу де-факто значно розширювати зони свого економічного і політичного впливу (йдеться про розроблені Союзом програми в рамках політики сусідства, а також інші програми (наприклад, «Північний вимір ЄС»<sup>1</sup>), двосторонні (УПС або угода між ЄС і Росією) та багатосторонні регіональні угоди (Енергетична хартія і Договір до неї)), є навіть бажаною. Єдине, що необхідно для легітимації таких ініціатив – це належна чітка функціональна аргументація, а також визначення їх цілей і принципів. У цьому зв'язку слід визнати, що жодна програма співпраці ЄС з третіми країнами не може виникнути без її лобювання тією чи іншою впливовою державою – членом Союзу. За розмовами про месіанське призначення Союзу нести свої цінності народам, що його оточують, завжди криється певний прагматичний інтерес окремих держав чи їх групи при загальній зацікавленості Союзу в цілому в поширенні свого впливу на ту чи іншу територію. Так, Франція лобювала «Європейсько-Середземноморське партнерство», Німеччина підтримувала інтеграційні програми з країнами ЦСЄ, Фінляндія – «Північний вимір ЄС», Польща – «Східне партнерство».

Європейський Союз диференціює своє ставлення до різних груп країн-сусідів, проявом чого стало запровадження «Європейсько-Середземноморського партнерства» (ЄСП, Барселонський процес), запровадження Процесу стабілізації та асоціації для Балкан, ініціювання «Східного партнерства». Разом з тим слід зазначити, що вказані проєкти не передбачають запровадження якісно нового рівня відносин із Союзом<sup>2</sup>, а лише спрямовані на поліпшення зв'язків між самими сусідами під наглядом Союзу і відповідно до його вимог, а також забез-

<sup>1</sup> «Північний вимір ЄС» – це політика Союзу, що була запущена в 1997 р. з ініціативи Фінляндії. Основною її метою проголошений розвиток транскордонного співробітництва між ЄС і Росією. Географічна зона дії проєкту охоплює територію Данії, Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ісландії, Польщі, країн Балтії і Росії. У реалізації проєктів у рамках «Північного виміру» можуть брати участь і треті країни.

<sup>2</sup> До речі, якщо подивитися на перелік країн, що пропонується включити до даного проєкту ЄС, то тільки Україна і Білорусь не мають територіальних конфліктів, без вирішення яких марно сподіватися на вступ до ЄС. Відповідно програму «Східне партнерство» фактично важко розглядати як механізм наближення певних країн до членства в організації.

печення інтересів самого Союзу передусім у сфері енергетичної безпеки.

При аналізі змісту «Східного партнерства», причин його запровадження слід виходити з відмінності інтересів і відповідно позицій стосовно України різних груп впливу всередині ЄС, оскільки на відміну від країн Африки і Середземномор'я стосовно України у ЄС немає консолідованої позиції. Тут слід згадати той факт, що підписання у 1994 р. Угоди відбулося значною мірою завдяки позиції Греції, яка головувала в той час в ЄС<sup>1</sup>.

Експерти ще до розширення ЄС за рахунок країн Центральної та Східної Європи передбачали, що формування східної політики Європейського Союзу без участі останніх може створити після набуття ними членства певні непорозуміння між старими і новими членами ЄС щодо врахування їх інтересів, оскільки погляди країн ЦСЄ на внутрішні події в Україні, Молдові і Білорусі суттєво відрізняються від підходів старих членів ЄС через причини історичного, економічного, політичного та культурного характеру<sup>2</sup>.

Сьогодні в ЄС проукраїнськи налаштована група представлена Польщею і Швецією, які ініціювали дану програму, країнами Прибалтики та Великою Британією. Головним лобістом України протягом останніх років виступає Польща, яка досить чітко усвідомлює свій геополітичний інтерес, який полягає в тому, що існування між нею і Росією військово, політично і економічно сильної держави, яка є членом НАТО або хоча б ЄС, є вагомою гарантією забезпечення незалежності Польщі від російської загрози<sup>3</sup>. Відстоюючи інтереси України стосовно її інтеграції в ЄС, Польща передусім забезпечує свої інтереси, оскільки для неї європейське або євроатлантичне майбутнє східного сусіда, кордон з яким становить 542 км, – це питання національної безпеки. Зрозуміло, що вона не бажає мати поряд із собою зону політичної нестабільності, а тому послідовно лобіює в Європейському Союзі ідею подальшого розширення інтеграції на Схід за рахунок України.

<sup>1</sup> Сискос, Е. Состояние и перспективы сотрудничества Украины и Греции [Текст] / Е. Сискос // Вісн. Київ. ун-ту. Міжнар. відносини. – 1997. – Вип. 7, ч. 2. – С. 42–52.

<sup>2</sup> Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? [Текст] : матеріали міжнар. «круглого столу» експертів. м. Ужгород, 7–9 листоп. 2002 року. – Ужгород : ПП «Вид-во Валерія Падяка», 2002. – С. 30.

<sup>3</sup> Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Текст] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня / влада. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)).

Інше угруповання в ЄС представляють передусім Франція і Німеччина, а також Італія і країни Бенілюксу. Політична еліта і народи цих країн у цілому негативно ставляться до ідеї подальшого розширення ЄС на Схід (хоча на питання «Чи підтримуєте Ви ідею розширення ЄС?» 43 % опитаних громадян Союзу дали позитивну відповідь, 35 % респондентів виступили проти цього). При цьому важливо зазначити суттєву розбіжність між позиціями населення різних держав – членів ЄС. Так, якщо 70 % опитаних у Греції схвально ставляться до ідеї подальшого розширення Союзу, то в Австрії, Франції, Німеччині та Великій Британії цю ідею підтримують 32–35 %. Важко не помітити, що до ідеї подальшого розширення ЄС найбільш скептично налаштоване населення Франції, Німеччини та Великої Британії, які саме визначають зміст стратегії подальшого розвитку Союзу.

Франція і Німеччина підтримали проект «Східне партнерство», тому що як локомотив інтеграційного процесу були зобов'язані запропонувати своїм сусідам на Сході певну модель співпраці з ЄС, що заснована на геополітичному підході. Слід визнати, що наприклад для Німеччини, яка не має з Україною спільних кордонів, проблеми останньої не мають такого значення, як для Польщі. Тому не випадково у суспільній свідомості німців (як на рівні пересічних громадян, так і бізнес-еліти та політичного керівництва держави) панують скоріше проросійські настрої, тоді як стосовно України спостерігається байдужість. Газовий конфлікт між Росією і Україною у січні 2009 р. наочно довів, що ФРН, успіх економічного і соціального розвитку якої значною мірою обумовлений цінами і безперебійним постачанням енергоносіїв з Росії, є послідовним лобістом політичних інтересів останньої в ЄС і спільно з Францією та Італією, керівництво яких протягом останніх років також має традиційно дружні відносини з російською владою, здатні загальмувати процес вступу України не тільки до ЄС, але й до НАТО. Фактично, зазначає В. Шнайдер-Детерс, на противагу Кремлю, який активно проводить курс на економічне возз'єднання України та Росії, Брюссель після саміту з розширення ЄС, що відбувся в Копенгагені в 1993 р., дотримується щодо України політики стримування. Як раніше, так і тепер інтерес ЄС обмежується лише існуванням стабільного сусіда на своєму східному кордоні. Причина винесення України за межі європейського інтеграційного процесу полягає в не оприлюдненому визнанні претензій Москви на входження України до сфери інтересів Росії, а також у необхідності брати до уваги

середземноморські амбіції Франції, яка побоюється втрати свого центрального становища в Європейському Союзі внаслідок вступу до нього ще однієї великої східноєвропейської країни<sup>1</sup>.

Отже, запровадження «Східного партнерства» свідчить скоріше про таке. По-перше, з кожним новим етапом розширення Європейський Союз стає все менш однорідним у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах, що загрожує йому втратою функціональності та ефективності<sup>2</sup>. Вступ нових членів тільки ускладнить ситуацію. Якщо стосовно України такі пояснення не наводяться, то стосовно Туреччини неодноразово наголошувалося, що вступ такої великої за чисельністю населення країни призведе до кризи у побудові інституційного механізму ЄС і втрати його функціональності. У цьому плані подальше розширення Союзу за рахунок великих країн може обернутися для ЄС перетворенням з наднаціональної у звичайну міжнародну організацію, що для більшості держав-членів є неприйнятним. Слід також брати до уваги, що в механізмі функціонування влади в ЄС принципове місце відведено питанню про квоту кожної держави в складі інститутів ЄС і кількість голосів, що вона має під час прийняття рішень. Традиційно ключове становище в ЄС займають Німеччина, Франція, Велика Британія, Італія, Іспанія. Це дозволяє великим державам за підтримки країн Бенілюксу доволі легко проводити свої рішення за процедурою кваліфікованої більшості голосів. Внаслідок останніх розширень і вступу до ЄС пострадянських і постсоціалістичних країн розподіл сил в ЄС змінився. Так, до числа «великих» держав увійшла Польща, яка за кількістю місць в Європейському Парламенті займає тепер шосте місце, впритул наблизившись до Іспанії. Крім того, Лісабонський договір передбачає надання Польщі одного місця серед генеральних адвокатів

<sup>1</sup> Свій інтерес переслідує і Німеччина як головна держава-спонсор інтеграції: у коаліційному договорі фракції ХДС/ХСС і СДПН домовилися про просування диференційованої політики сусідства ЄС із тим, щоб зробити більш вагомю європейську політику сусідства як довгострокову альтернативу вступу й завдяки цьому уникнути протягом наступних років нових звернень із заявками про надання членства (Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Текст] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня / влада. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)).

<sup>2</sup> «Пропускна спроможність» у питанні прийняття законодавчих актів з кожним етапом розширення суттєво зменшується. Так, розширення 1986 р. порівняно з 1994 р. зменшило пропускну спроможність майже на 40 %. Крім того, такі нові члени ЄС, як Польща, все частіше намагаються проводити в рамках ЄС свою власну політику (наприклад, вето Польщі на укладення нового договору між ЄС і Росією) без урахування позиції Німеччини і Франції, які традиційно виступають у ролі «локомотива» інтеграційного процесу, і Союзу в цілому, що також ускладнює функціонування ЄС.

в Суді ЄС<sup>1</sup>. У цілому нові члени ЄС із соціалістичним минулим отримують в Європейському Парламенті 194 з 751 місця<sup>2</sup>. Вступ України<sup>3</sup>, а тим більше Туреччини<sup>4</sup> остаточно позбавить великі держави і передусім тандем Франція – Німеччина монополії на проведення своїх рішень. Ще більшу «небезпеку» для старих членів ЄС може становити гіпотетичний альянс нових членів ЄС, позиція яких багато в чому не збігається з позицією Франції та Німеччини стосовно підходів до реформування ЄС і перспектив його розвитку. З урахуванням наведених аргументів можна припустити, що ЄС майже досяг меж свого розширення. Хоча, ймовірно, ще відбудеться прийняття «малих» балканських країн, що суттєво не змінить розклад сил в ЄС, проте позбавить остаточно Росію можливості впливати на політику на Балканах.

По-друге, країни, для яких передбачене «Східне партнерство», являють собою перспективні ринки збуту продукції, а також вагому частину інфраструктури (передусім, транзитні газо- і нафтогони), що суттєво впливає на економічну ситуацію в Європейському Союзі<sup>5</sup>. У сучасних умовах доступ до ресурсів («щоб експортувати, Європа має імпортувати»), особливо енергоносіїв, розглядається як один з ключових аспектів глобальної торговельної стратегії Європейського Союзу. Протягом останніх десятиліть, зазначає Т. В. Бордачов, більшість країн відмовилась від універсальних принципів вільного ринку і глобальних інститутів у сфері енергетики. Спостерігається процес зміцнення суверенного контролю над ресурсами і транспортною інфраструктурою. Як наслідок, учасниками енергетичних відносин все частіше стають держави і їх союзи, що призводить до трансформації цих відносин – їхній зміст визначається передусім міркуваннями національної безпеки і контролю і лише потім економічною вигодою<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Це можна вважати справжньою революцією, оскільки до цього часу генеральні адвокати формувалися виключно із представників Німеччини, Франції, Італії, Іспанії, Великої Британії.

<sup>2</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 116, 140.

<sup>3</sup> У разі вступу за чисельністю населення Україна мала б отримати кількість місць майже як Італія.

<sup>4</sup> Туреччина в свою чергу мала б зайняти друге після Німеччини місце за кількістю голосів.

<sup>5</sup> Газова «війна» Росії з Україною у січні 2009 р. довела енергетичну уразливість Європи і значущість України і Білорусі як країн-транзитерів, а Азербайджану як альтернативного постачальника газу для забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

<sup>6</sup> Бордачѳв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бодачѳв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 201.



Саме тому ЄС виступає з ініціативою в рамках «Східного партнерства» сприяти розвитку регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії; розвитку Південного енергетичного коридору. Тому не дивно, що найбільш значну і детально виписану частину програми «Східного партнерства» «енергетична безпека», винесено в самостійний розділ, який відокремлено від розділу, присвяченого економіці. Цілі «енергетичної безпеки» полягають у реалізації довгострокової стратегії енергозбереження і транзиту; регіональній інтеграції енергетичної інфраструктури країн «Східного партнерства»; повній інтеграції енергетичного ринку України з ринком ЄС, пріоритетом якої є реабілітація мережі нафтового і газового транзиту в Україні, включаючи здійснення моніторингу поставок; конвергенція енергетичної сфери Азербайджану з енергетичним ринком ЄС та її інфраструктурна інтеграція в ЄС; кооперація вуглеводневого транзиту Білорусі з ЄС і реформи в енергетичному секторі Білорусі. Існує і зворотний зв'язок, свідченням чого є інвестиційні програми країн ЄС, надання позики, запровадження системи довгострокового впливу на розвиток української економіки, передусім банківської сфери.

Разом з тим, аналізуючи характер співпраці ЄС і країн-сусідів, передусім України, в економічній сфері, слід вказати на таке. При обговоренні змісту угод про вільну торгівлю нового покоління з країнами-сусідами керівники ЄС і провідних держав-членів, зокрема Франції, все частіше лунають пропозиції, які полягають у створенні Сусідського економічного співтовариства, що являє собою мережу двосторонніх поглиблених угод про вільну торгівлю як довгострокову мету. Ця ідея офіційно відображена у недавньому повідомленні як щодо Східного партнерства<sup>1</sup>, так і щодо відносин з Туреччиною<sup>2</sup>. Можна констатувати,

<sup>1</sup> Жеруоліс, Даріус. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі: доповідь на конференції «Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ». Верховна Рада України, 9 квітня 2009 року, Київ.

<sup>2</sup> Президент Франції, заперечуючи проти вступу Туреччини до ЄС, пропонує їй приєднатися до Середземноморського союзу (див.: Н. Саркози нашел альтернативу вступленню Турції в ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/politics/06/05/2009/299153.shtml>). У свою чергу канцлер ФРН А. Меркель вважає, що немає сенсу постійно розширювати межі ЄС. Якщо воно заважатиме Союзу нормально функціонувати, на її думку, Туреччині варто запропонувати привілейоване партнерство з ЄС, а не повноцінне членство (див.: Меркель и Саркози не приветствуют вступление Турции в ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epochtimes.ru/content/view/24545/2/>).

що інтересам держав – членів ЄС і Європейського Союзу в цілому відповідає включення України в зону їхнього преференційного економічного впливу, закріплення в ній своїх бізнесових позицій.

По-третє, Європейський Союз занепокоєний проблемою нелегальної міграції. У результаті останнього розширення кордони Європейського Союзу суттєво просунулися на Схід і межують тепер з Білорусією, Молдовою, Україною. Відповідно ЄС зацікавлений у реалізації програми інтегрованого управління кордонами. Програма «Східне партнерство» передбачає з цією метою укладення «договорів мобільності та безпеки», які сприятимуть простішому легальному перетину кордону ЄС, посилюючи при цьому заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці договори передбачатимуть приведення системи притулків до стандартів ЄС і створення інтегрованих структур управління кордонами з остаточною метою запровадження безвізового режиму для усіх країн-партнерів, залучених до цієї співпраці.

По-четверте, Європейський Союз вочевидь занепокоєний відновленням імперських амбіцій Росії, а тому, не маючи змоги прийняти Україну, Молдову і Білорусь до свого складу (або не бажаючи це зробити), він намагатиметься зміцнити свої позиції у вказаних державах шляхом їх включення в різного роду програми під своєю егідою<sup>1</sup>, намагаючи таким чином Росії, що вони перебувають у зоні його інтересів, а відтак ЄС не буде байдуже спостерігати за її намаганнями повернути свій вплив у них. Так, Комісар ЄС із зовнішніх зносин і Європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер зазначала, що на безпеку та стабільність ЄС впливають події, що відбуваються у Східній Європі та на Південному Кавказі. Як наслідок політика Союзу у відношенні цих країн повинна бути сильною, активною та недвозначною. ЄС має продовжити ефективне використання спеціально розроблених програм на новому рівні та додати їм вагомий багатосторонній вимір<sup>2</sup>.

Враховуючи наведене, слід визнати, що реалізація програми «Східне партнерство» безумовно сприятиме певним чином наближенню її учасниць до стандартів ЄС, поліпшить взаємодію між ними, проте

<sup>1</sup> Показово, що саме після подій на Кавказі Європейська Рада звернулася до Європейської комісії з проханням представити свою пропозицію щодо змісту програми «Східне партнерство» раніше, ніж це передбачалося спочатку.

<sup>2</sup> Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>; [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm).

насправді значно більшу користь від її виконання отримає Європейський Союз. Такий висновок випливає, наприклад, з коментарів керівництва ЄС. Так, Президент Європейської комісії Жозе Мануел Баррозу вказав на необхідність ще більше інвестувати у спільну стабільність і процвітання, оскільки така інвестиція швидко компенсується важливими політичними та економічними перевагами і сприятиме підвищенню стабільності та безпеки як ЄС, так і наших східних партнерів.

На перший погляд, немає значної проблеми в тому, через скільки років Україна вступить до ЄС. Та насправді строк вступу має значення, як і питання, чи вступить взагалі, а якщо так, то якого статусу вона набуде в підсумку в цьому міждержавному об'єднанні. Актуальності питанню щодо строків вступу надає досвід Туреччини, яка, як вже зазначалося, оформила заявку на вступ до Європейського економічного співтовариства у 1959 р., підписала договір про асоціацію у 1963 р., подала заявку на вступ до ЄС у 2005 р., але й досі не отримала відповіді стосовно будь-яких конкретних перспектив набуття членства в ЄС. Ця ситуація не здавалася б такою дивною, якщо не враховувати, що Туреччина входить до складу НАТО і Ради Європи, до членства в яких висуваються в цілому такі ж вимоги, що й до членства в ЄС.

Розібратися в ситуації, яка складається навколо членства в ЄС окремих держав – сусідів Союзу, допомагають не стільки підписані договори і декларації, скільки висловлювання окремих політиків Союзу і провідних держав – членів ЄС. Так, Романо Проді, який чотири роки очолював Європейську комісію, коментуючи результати Вашингтонського саміту двадцяти провідних країн світу, присвяченому подоланню економічної кризи, заявив, що політика добросусідства передбачає, що навколо Європи на Сході і Заході будуть існувати країни, з якими ЄС з часом зможе мати усе спільне – економіку, торгівлю, культуру тощо – за винятком державних (наднаціональних) інститутів – Європейського Парламенту, Європейської ради, Європейської комісії. Це пов'язано з тим, що Європі потрібні кордони, а тому має бути чітке уявлення про те, де європейці хочуть добиватися створення об'єднаної Європи<sup>1</sup>. Отже, з часом може виникнути ситуація, коли навколо ЄС утвориться певна зона (фактично буферна) з держав, які будуть міцно прив'язані до Союзу, оскільки опиняться в межах створеного ним правового, економічного, соціального, культурного та ін-

<sup>1</sup> Горюшин, А. Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Електронний ресурс] / А. Горюшин. – Режим доступу: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>.

формаційного поля, але при цьому будуть у ролі не рівноправного суб'єкта створення спільної політики, а об'єкта, якому відводиться роль виконавця правил, прийнятих в Європейському Союзі.

Відсутність конкретних перспектив щодо входження в об'єднану Європу породжує в українському суспільстві скептичні настрої щодо реальності в найближчій перспективі отримати членство в цій організації. Соціологічні опитування, проведені на початку 2008 р. Центром Разумкова з ряду питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС, виявили такі результати по регіонах України. Вважають, що Україні потрібно вступити до Європейського Союзу, близько половини респондентів, однак при цьому прибічників вступу у 2008 р. порівняно з 2002 р. стало на 8 % менше<sup>1</sup>. На питання, чи може інтеграція до ЄС стати загальнонаціональною ідеєю, яка б об'єднала усі регіони України, відсоток респондентів, що дали схвальну відповідь, коливається по регіонах у межах всього 23 до 47 %, тобто як і у 2006 р.<sup>2</sup> У 2008 р. на питання «Ви особисто більшою мірою програєте чи виграєте, якщо Україна вступить до ЄС?» дали позитивну відповідь на 8 % менше, тоді як негативну – на 6 % більше<sup>3</sup>. Аналогічна тенденція простежується і в питанні «Україна більшою мірою програє чи виграє від вступу до ЄС?»: кількість респондентів, які вважають, що Україна виграє, зменшилася на 5 %, а що програє – збільшилася на 6 %<sup>4</sup>. Якщо частка респондентів, яка позитивно оцінює наслідки вступу до ЄС, у 2008 р. порівняно з 2005 р. фактично не змінилася, то рівень тих, хто бачить у цьому

<sup>1</sup> Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 48. Див. також: Соціологічне опитування: Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=121](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=121); [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=122](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=122).

<sup>2</sup> За результатами соціологічних опитувань, проведених у 2005–2006 рр., було виявлено зростання скептичних настроїв стосовно європейської ідеї. Якщо у квітні 2005 р. позиції респондентів з цього питання поділилися майже навпіл (36 % погодилися, що євроінтеграція може об'єднати країну, 39,2 % – не погодилися), то в грудні 2006 р. ця пропорція помітно змінилася – 26,5 % і 46,5 % відповідно. Найбільш оптимістично оцінюють євроінтеграцію як об'єднувачу ідею жителі Заходу країни (34,6 % проти 31 % песимістів). На Півдні і Сході песимістичні позиції засвідчили більшість опитаних (54,6 % і 56,8 % відповідно) (див.: Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. – 17–23 берез. (№ 10 (639)).

<sup>3</sup> Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 51.

<sup>4</sup> Там само. – С. 52.

негативні наслідки, зросла по більшості позицій суттєво: зокрема, кількість тих, хто вважає, що вступ до ЄС обмежить державний суверенітет, зросла на 7 %<sup>1</sup>; рівень своєї поінформованості про ЄС в 2008 р. порівняно з 2005 р. оцінили як високий 13 % (10,5 %), як середній – 44,7 % (44,4 %), як низький – 29,5 % (32,7 %), важко було відповісти 12,8 % (12,4 %); кількість респондентів, що хотіли б знати якомога більше про ЄС, скоротилася і становить 59 % (67 %), а тих, кого це не цікавить, зросла і становить 31,2 % проти 24,6 % у 2005 р.<sup>2</sup> Такі показники навряд чи можна вважати задовільними для країни, яка протягом 15 років намагається переконати держави – члени ЄС у своїй приналежності до європейської цивілізації, вимагаючи статусу держави – кандидата в члени ЄС, тоді як самі громадяни України вважають себе європейською державою переважно в географічному й історичному аспекті, тоді як в культурному, а особливо в політичному, соціальному і економічному сенсі – ні<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що позитивне ставлення громадян України до вступу в ЄС за останні п'ять років знизилося з 74 % у 2011 р. до 53 % опитаних у 2012 р. (основними факторами, що негативно вплинули на позицію українців, прийнято вважати боргову кризу євросони і невідомість позицій сторін у питанні підписання договору про асоціацію)<sup>4</sup>. При цьому частка тих, хто бачить Україну в майбутньому у ЄС (42 %), лише на 10 % більше прибічників інтеграції до Митного союзу з Росією, Білорусією та Казахстаном (32 %)<sup>5</sup>.

Очевидно, що незадовільна реалізація інформаційної функції держави<sup>6</sup> може призвести до отримання негативної відповіді на питання стосовно вступу України до ЄС у випадку проведення в майбутньому

<sup>1</sup> Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 53.

<sup>2</sup> Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 56.

<sup>3</sup> Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 56.

<sup>4</sup> Українцы все меньше хотят в ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minprom.ua/news/111733.html>.

<sup>5</sup> Большинство украинцев по-прежнему хотят в ЕС – исследование [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru.golos.ua/politika/13\\_01\\_10\\_bolshinstvo\\_ukraintsev\\_porprejnemu\\_hotyat\\_v\\_es\\_issledovanie](http://ru.golos.ua/politika/13_01_10_bolshinstvo_ukraintsev_porprejnemu_hotyat_v_es_issledovanie).

<sup>6</sup> Інформаційна функція держави передбачає визначення змісту інформаційної політики, створення організаційно-правових основ інформаційної сфери, реальне гарантування вільного обігу інформації тощо (Загальна теорія держави і права [Текст]: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. А. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2008. – С. 100).

референдуму з цього питання. У цьому зв'язку українська влада має спрямувати свої дії не тільки на реалізацію зобов'язань згідно з Угодою, але й передусім на формування в суспільстві стійкої проєвропейської більшості, що передбачає проведення активної пропагандистської та просвітницької роботи. Україна також має скористатися досвідом центральноєвропейських країн та країн Балтії в питанні здійснення адаптації законодавства<sup>1</sup>. Президент, Верховна Рада і уряд України повинні в цьому питанні працювати на випередження, не чекаючи від ЄС перших кроків до поглиблення інтеграції, самостійно здійснювати процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Союзу. Україна має не тільки реалізовувати конкретні вимоги ЄС, використовувати запропоновані ним інструменти співпраці, але й висловлювати ідеї та розробляти власні стратегії щодо досягнення цілей, які вона переслідує, а також графік їх реалізації.

Слід також забезпечити політичну стабільність у державі, що є принципово важливим для будь-якої країни, що має намір стати членом ЄС. Слід усвідомити, що політична культура ЄС – це культура компромісів, взаємних поступок і досягнення порозуміння на багатьох політичних рівнях. На відміну від Європи, політична культура України визначається нездатністю до досягнення злагоди, схильністю до конфронтаційних механізмів вирішення конфліктів. Нестабільна політична ситуація створює негативний імідж, який стає перепорою для налагодження більш продуктивного діалогу з ЄС.

Реалізація цих і пов'язаних з ними вимог сприяє наближенню України до правових, економічних і соціальних стандартів, а відтак до реалізації її стратегічної мети щодо вступу до Європейського Союзу. Реальні кроки нинішнього політичного керівництва держави забезпечили чи не найбільший прогрес в напрямі досягнення цієї мети. 19 грудня 2011 р. Україна та ЄС оголосили про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію, однак фактично сторони знаходяться на завершенні першої стадії підготовки цього документа. Парафування

<sup>1</sup> Слід зважати, що в процесі адаптації ЄС чітко розділяє дві фази на шляху виконання своїх вимог: прийняття законодавчої бази та її імплементації. При цьому законодавча база аналізується у всіх аспектах щодо реформування кожної галузі економіки чи іншої сфери суспільних відносин, формування нових органів управління тощо. Для ЄС прийнята законодавча база є певною гарантією того, що країна-кандидат упродовж тривалого періоду буде втілювати всі положення, закладені в ній (див.: Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами [Текст] / Д. Апап, І. Бурковський, О. Вітер та ін. – К.: Ін-т регіон. та євроінтегр. досліджень «ЄвроРегіон Україна», 2004. – С. 84–85).

Угоди також ще не завершилося (як відомо, 30 березня 2012 р. було парафоровано майже всю Угоду включно з першими статтями розділу про зону вільної торгівлі). Таким чином, процес навколо Угоди сьогодні все ще охоплений поняттям «переговори щодо укладання Угоди». У випадку виконання Україною усіх принципових вимог ЄС Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом може бути підписана восени 2013 р. Угода про асоціацію відкриє новий етап у розвитку договірних відносин Україна – ЄС, який передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Більш детально див.: Кузьо, М. Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом: особливі взаємини, заснованні на цінностях [Текст] / М. Кузьо. – К. : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2012. – 38 с.

## Глава 5

# Адаптація законодавства України до законодавства ЄС як передумова її інтеграції в Європейський Союз

У попередніх підрозділах зазначалося, що з часу набуття незалежності Україною магістральним напрямом її зовнішньої політики був курс на європейську інтеграцію. Безпосередньою правовою підставою для проведення широкомасштабних перетворень на законодавчому рівні стало підписання та набрання чинності Угодою про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 р.<sup>1</sup>, яка відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Принципового значення для розуміння характеру відносин між Європейським Союзом і Україною набувають положення ч. 1 ст. 51 УПС, в яких зазначається, що Сторони визнають важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством (Європейським Союзом) зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Таким чином, Сторони дійшли висновку, що ефективність їх співпраці безпосередньо залежить від близькості законодавства України і ЄС.

Засвідчуючи серйозність своїх намірів щодо співробітництва з Союзом, за цією ж статтею УПС Україна взяла на себе одностороннє зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС. При цьому форми, методи та строки<sup>2</sup> приведення національного законодавства України у відповідність до законодавства ЄС не були конкретизовані в УПС, а тому право їх вибору залишилося за нашою країною з огляду на економічну, політичну, соціальну ситуацію.

<sup>1</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Текст] : ратифікована ЗУ № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

<sup>2</sup> Єдиним винятком є сфера захисту прав на інтелектуальну власність, щодо якої Україні було надано п'ять років на виконання своїх зобов'язань за УПС.



Загалом положення УПС щодо адаптації мали рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення правових актів, розробки необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України. Тому з метою імплементації вказаного міжнародного договору, у тому числі ст. 51 УПС, та для забезпечення реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття членства в Європейському Союзі 11 червня 1998 р. Указом Президента України № 615/98 було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу»<sup>1</sup> (далі – Стратегія). Одним з основних напрямів інтеграційного процесу у Стратегії було визначено адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що полягає у «зближенні із сучасною європейською системою права» шляхом «реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами» у 16 пріоритетних напрямках, окреслених ч. 2 ст. 51 УПС. Закріплення такої норми є цілком закономірним, адже, як зазначає О. Л. Євглевська, у правовій державі не може бути іншого шляху і засобів втілення пріоритетів політики, окрім правових<sup>2</sup>.

У Стратегії в загальному вигляді були визначені «етапи правової адаптації» (насправді заходи з адаптації законодавства), що передбачали імплементацію Угоди про партнерство та співробітництво, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС. Разом з тим Стратегія мала загальний характер, оскільки не визначала конкретних заходів, що забезпечують адаптацію законодавства України, отож, вона потребувала прийняття додаткових нормативних актів у цьому напрямі.

Тому в 1998 р. з метою інституційного забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу

<sup>1</sup> Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

<sup>2</sup> Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 122.

Постановою Кабінету Міністрів України було засновано Міжвідомчу координаційну раду<sup>1</sup>. Як її найважливіші завдання визначено координацію діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу; розроблення рекомендацій до проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та Україною, забезпечення реалізації основних документів Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом тощо. Крім того, у 1999 р. Президент України видав Указ № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади»<sup>2</sup>, згідно з яким Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства. Відповідно до цього Указу на Міністерство юстиції України було покладено обов'язок щодо планування роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та контролю за її здійсненням.

Того ж року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС<sup>3</sup>, в якій деталізовано норми права ЄС, до яких повинно адаптуватися законодавство України; окреслено етапи адаптації законодавства та ті заходи, яким має надаватися перевага протягом їх дії; визначено особливості нормотворчої діяльності з адаптації законодавства; закріплено загальні заходи із впровадження адаптованого законодавства. Важливе значення для процесу адаптації законодавства України мала також комплексна Програма інтеграції України до Європейського Союзу<sup>4</sup>, укладена з урахуван-

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.1998 № 1773 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 45. – Ст. 1673.

<sup>2</sup> Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади [Текст] : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 6. – Ст. 189.

<sup>3</sup> Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.1999 № 1496 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.

<sup>4</sup> Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

ням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також галузевих програм інтеграції України до ЄС, яка визначила конкретні напрями адаптації вітчизняного законодавства у кожній із сфер співробітництва відповідно до ч. 2 ст. 51 УПС. Одночасно з метою координації діяльності органів державної влади з питань забезпечення входження України до європейського правового простору при Президентіві України було створено консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>1</sup>.

Такі законодавчі зміни були підтримані Європейським Союзом. Зокрема, у грудні 1999 р. на Гельсінському саміті ЄС схвалив Спільну стратегію щодо України<sup>2</sup> – один із перших документів Союзу, що характеризував його ставлення до обраного Україною євроінтеграційного напрямку. Хоча «Спільна стратегія» відбивала лише спільну позицію Європейського Союзу і його держав-членів і стосовно України була одностороннім актом, вона спонукала до подальшої спільної взаємовигідної роботи ЄС та України. Крім того, зі змісту документів, прийнятих під час саміту, можна зробити висновок, що подальше позитивне ставлення ЄС до інтеграції України можливе лише у разі активної адаптації вітчизняного законодавства до правового простору ЄС як першооснови інших державних перетворень.

На саміті глав держав-членів ЄС та США 14–16 червня 2001 р. у Гетеборзі (Швеція) ЄС перевів Україну із загального статусу «Зовнішні партнери» до рангу «Майбутнє Європи». Згодом, оцінюючи цей крок як позитивний сигнал щодо можливості набуття статусу держави-кандидата на вступ до ЄС, на Копенгагенському саміті (4 липня 2002 р.) Україна задекларувала намір розробити План-графік адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу в пріоритетних сферах, де визначається погоджена з ЄС і чітко визначена у часових рамках послідовність здійснення адаптації у пріоритетних сферах. Ця політична заява була реалізована у Розпорядженні Президента України «Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які випливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовніш-

<sup>1</sup> Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 30.08.2000 № 1033/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.

<sup>2</sup> European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine [Text] // Official Journal of the European Communities. – 1999. – L 331. – P. 1–9.

не становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки»<sup>1</sup> закріпили послідовність практичних кроків державної влади в напрямі європейської інтеграції, серед яких адаптація законодавства України до законодавства ЄС посідала перше місце і мала бути здійснена протягом 2003–2007 рр.

Таким чином, на початку 2002 р. було прийнято значну кількість нормативних актів щодо адаптації законодавства України, однак відсутність спеціального закону значно ускладнювала як правотворчий, так і правозастосовний процес. У зв'язку з цим до процесу адаптації долучилася Верховна Рада України, яка в 2002 р. прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>2</sup> та в 2004 р. – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>3</sup>, що містять комплекс взаємопов'язаних завдань із адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів розвитку правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства.

У цілому після прийняття цих законів було прийнято ще понад 100 підзаконних нормативно-правових актів стосовно адаптації законодавства України до права ЄС. Водночас, попри велику джерельну базу із євроінтеграційного напрямку, нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення (наприклад, не враховано зміни, внесені до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором 2007 р., до яких повинно адаптуватися

<sup>1</sup> Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які випливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [Текст] : Розпорядження Президента України від 12.06.2002 № 188/2002-рп // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24. – Ч. 1. – Ст. 1157.

<sup>2</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50. – Ст. 2233.

<sup>3</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

законодавство України); значна їх кількість прийнята з порушенням правил законодавчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення, різні поняття вживаються як синоніми); не розкривається низка засадничих категорій (зокрема, нормативно невизначеними залишаються основоположні поняття «інтеграція» та «європейська інтеграція»); не здійснено офіційного перекладу установчих договорів ЄС українською мовою; не вироблено єдиного державного стандарту, до якого має бути приведене українське законодавство, щоб відповідати нормам права ЄС, тощо. Цілком очевидно, що без цього неможливе належне здійснення заходів, спрямованих на реалізацію зазначеного пріоритетного зовнішньополітичного курсу України.

Окрім того, на законодавчому рівні залишається не вирішеною остаточно проблема концептуального змісту поняття «адаптація законодавства», її сутнісних елементів та ступеня ідентичності законодавства України і норм права ЄС як результату здійснення процесу адаптації. Саме тому вивчення правової природи адаптації законодавства України до законодавства ЄС та внесення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України є актуальним завданням вітчизняної науки та має важливе значення для практики державотворення у контексті набрання членства в Європейському Союзі.

Складність дослідження особливостей адаптації законодавства пов'язана з тим, що адаптація законодавства – це тривалий динамічний процес, певна послідовність взаємопов'язаних дій щодо зміни існуючого правопорядку, кожна ланка якого логічно пов'язана з іншими елементами, що разом формують програму саморозвитку правової системи держави. Тому, вирішуючи завдання щодо адаптації законодавства, держава як автономна система фактично визначає свій шлях розвитку. Процеси адаптації є проявом динамічного – на відміну від «звичайного» умовно статистичного, еволюційного – виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної – регулюючої) функції права, а саме – його модернізуючої функції, що актуалізувалась на новому витку суспільного прогресу з новою силою<sup>1</sup>. Варто погодитися, що в ситуації обмежених ресурсів держави і суспільства мета

<sup>1</sup> Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 123.

адаптації законодавства буде досяжною настільки, наскільки ефективним виявиться її механізм (останній включає інституційну і матеріальну частину). Саме через нього стан прогресу, з яким пов'язуються зміни законодавства (особливо для країн, що розвиваються або перебувають у періоді трансформації), набуває рис вираженої і реальної програми.

Виникнення феномену адаптації законодавства та відповідного терміна в юриспруденції безпосередньо пов'язано з якісно новим етапом державно-правового розвитку, з його принципово новою динамікою та впливом таких багатоаспектних факторів, як процеси інтеграції та глобалізації. Під дією таких об'єктивних чинників створюються різноманітні міждержавні об'єднання, однією з традиційних умов членства в яких визначено приведення національного законодавства у відповідність із їх правовими стандартами.

Закономірно, що така умова членства запроваджена і в Європейському Союзі, оскільки подібність правопорядку держави до правопорядку останнього дає змогу реалізувати установчі завдання і цілі. Запровадження певного «правового мінімуму», за якого функціонують держави, здатне забезпечити нормальні відносини між ними в рамках загальноєвропейського утворення. У свою чергу право ЄС перетворилося на інструмент для ефективного захисту інтересів європейського інтеграційного об'єднання та його держав-членів у взаємовідносинах з третіми державами або їх об'єднаннями. Це забезпечується насамперед за рахунок автономізації права та поширення дії його норм за межі ЄС, що супроводжується паралельним процесом адаптації національного законодавства третіх країн до стандартів правової системи Євро-союзу.

На позначення процесів, пов'язаних із приведенням національного права у відповідність із правом ЄС, в юридичній науці використовується достатньо широкий арсенал термінів, а саме: адаптація<sup>1</sup>, апрок-

<sup>1</sup> Див.: Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 118–129; Рудой, К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. М. Рудой. – Х., 2004. – 20 с.; Омельченко, О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Л. Омельченко. – К., 2010. – 19 с.

симація<sup>1</sup>, гармонізація<sup>2</sup>, зближення<sup>3</sup>, імплементація<sup>4</sup>, інтеграція<sup>5</sup>, рецепція<sup>6</sup>, трансформація<sup>7</sup>, узгодження<sup>8</sup>, уніфікація<sup>9</sup> тощо.

Серед наведених юридичних категорій поняття «інтеграція» є найширшим. Сучасні підходи до змісту поняття «інтеграція» як правової категорії у переважній більшості збігаються у тому, що інтеграцією вважається процес, за допомогою якого держави передають право реаліза-

<sup>1</sup> Див.: Вишняков, О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи [Текст] / О. К. Вишняков // Європ. студії і право. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010\\_1/10voksp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10voksp.pdf).

<sup>2</sup> Див.: Андрейцев, В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу [Текст] / В. І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали наук.-практ. конф., жовт. 1998 р. – К., 1998. – С. 82–86; Лаба, О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба. – К., 2005. – 21 с.; Яценко, К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. В. Яценко. – К., 2005. – 20 с.

<sup>3</sup> Див.: Петров, Р. А. Сближение законодательства как элемент секторального сотрудничества Украины та Европейским Союзом и Швейцарией: уроки для Украины [Текст] / Р. А. Петров // Європ. студії і право. – 2011. – № 2. – С. 1–12; Турченко, О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.

<sup>4</sup> Див.: Брацук, І. З. Імплементация права Европейского Союза в национальных правовых порядках держав-членів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. З. Брацук. – Х., 2011. – 20 с.; Муравйов, В. Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правовому порядку України [Текст] / В. Муравйов // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів. – К. : ТОВ АТОПОЛІНК, 2005. – Вип. 4. – С. 13–18.

<sup>5</sup> Див.: Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.

<sup>6</sup> Див.: Мельник, З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. П. Мельник. – К., 2009. – 18 с.; Ткаченко, С. В. Рецепция права: идеологический компонент [Текст] / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.

<sup>7</sup> Див.: Бірюков, Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. М. Бірюков. – О., 2011. – 20 с.

<sup>8</sup> Див.: Павлюк, Т. Узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС: досвід для України [Текст] / Т. Павлюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 22. – С. 348–356.

<sup>9</sup> Див.: Руденко, О. В. Уніфікація міжнародного приватного права в Європейському Союзі [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Руденко. – К., 2007. – 18 с.; Граціанов, А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – 18 с.

ції частини своїх суверенних прав на користь створюваної єдиної інституційної структури для забезпечення реалізації їх спільних інтересів за допомогою норм права<sup>1</sup>. Як зазначає Б. М. Топорнін, сам термін «інтеграція» прийшов на зміну поняттю «міжнародне співробітництво», яке не відображало сутності нових інтенсивних форм співпраці держав<sup>2</sup>.

У преамбулі Договору про Європейський Союз 1992 р. інтеграція визначена як мета заснування і функціонування останнього шляхом утворення «найтіснішого союзу народів Європи». Таким чином, вказане поняття розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання громадян держав-членів.

Як складне і комплексне явище інтеграція може здійснюватися у різних напрямках. Так, у ЄС вона охоплює економічну інтеграцію, що передбачає залучення держав до спільного ринку та поступово до валютного союзу, що передбачає узгодження принципів функціонування національних економік; політичну інтеграцію, яка характеризується делегуванням політичних функцій на наднаціональний рівень і запровадженням наддержавного центру прийняття політичних рішень у формі європейських інституцій (передусім Ради ЄС та Європейського Парламенту, Європейської ради); соціокультурну інтеграцію, спрямовану на утвердження та поширення загальноєвропейських цінностей. В основі реалізації вказаних напрямів європейської інтеграції – правова інтеграція, оскільки будь-які системні перетворення повинні здійснюватися на основі правових норм. Правова інтеграція передбачає процес вироблення єдиних загальноєвропейських правових стандартів, узгодження розрізаних правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікацію правового регулювання в межах Союзу та приведення норм права третіх держав, що обрали євроінтеграційний вектор, у відповідність до загальної правової системи ЄС як обов'язкову умову інтегрування.

<sup>1</sup> Волошин, Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ю. О. Волошин. – К., 2010. – 32 с.; Горбунова, Н. Е. Европейский Союз как политическая интеграционная модель: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Н. Е. Горбунова. – М., 2005. – 204 с.; Ильин, Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Ю. Ильин. – М., 2002. – 164 с.; Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. А. Киреева. – Астрахань, 2006. – 499 с.; Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.

<sup>2</sup> Топорнін, Б. Н. Европейское право [Текст] : учебник / Б. Н. Топорнін. – М. : Юристь, 1998. – С. 14.



Поняття імплементації є також досить широким за своїм змістом. Більшість вчених його розуміють як спеціальну законодавчу процедуру перетворення норм міжнародного права на норми внутрішнього права. А в тих країнах, що не визнають принципу верховенства норм міжнародного права щодо норм національного права, імплементація виступає єдиним способом забезпечення у внутрішньому праві виконання державою її міжнародно-правових зобов'язань. Так, О. С. Гавердовський поняття імплементації норм міжнародного права розглядає як цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держави, що здійснюється індивідуально, колективно чи в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, повної і всебічної реалізації прийнятих нею зобов'язань відповідно до міжнародного права<sup>1</sup>.

Основними способами імплементації міжнародно-правових норм є трансформація, що полягає в повній переробці тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей зі збереженням суті змісту відповідної норми міжнародного права і з прийняттям на цій основі норм внутрішнього права; рецепція, тобто текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми у статті нормативно-правового акта; відсилання – вказівка у внутрішньо-державному нормативно-правовому акті на норми міжнародного права, що регулюють відсылні правовідносини. Такі способи імплементації використовуються як у державах-членах ЄС, так і в тих державах, що взяли на себе зобов'язання перед Союзом відповідно до двосторонніх або багатосторонніх міжнародних договорів. У вітчизняних наукових дослідженнях для характеристики процесу приведення національного законодавства країни у відповідність до правопорядку ЄС найчастіше застосовуються спеціальні терміни «адаптація», «апроксимация» та «гармонізація». Аналіз юридичної доктрини показав, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або підвиди один одного<sup>2</sup>. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному

<sup>1</sup> Гавердовский, А. С. Имплементация норм международного права [Текст] / А. С. Гавердовский. – Киев : Вища шк., 1980. – С. 18.

<sup>2</sup> У вітчизняному законодавстві у деяких випадках поряд з поняттям «адаптація» використовується поняття «гармонізація». Зокрема, йдеться про Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими» від 28.09.2011 № 1009; Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про утворення робочої групи з метою опрацювання переліку нормативних документів з питань здійснення контролю якості при заготівлі крові та її компонентів, переробки їх на препарати та гармонізації цих документів до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2005 № 117 тощо.

вирішенню окресленого завдання та потребує з'ясування співвідношення зазначених понять<sup>1</sup>.

Не в останню чергу певна термінологічна плутанина відбувається у зв'язку із неякісним перекладом текстів міжнародно-правових актів українською мовою. Так, в офіційній україномовній редакції УПС використовуються такі поняття, як «зближення» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «наближення» (ст. 60); «адаптація» (ч. 1 ст. 53, ст. 77). В англomовній редакції УПС<sup>2</sup> використовуються відповідно поняття «approximation» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «gradual approximation» (ст. 60); «adaptation» (ч. 1 ст. 53, ст. 77)<sup>3</sup>. Крім того, у франкомовному тексті УПС<sup>4</sup>, який

<sup>1</sup> У цьому разі доречно звернутися до сутності загальнонаукового поняття адаптації, яке за визначеннями енциклопедичних словників найчастіше характеризується як пристосування тих чи інших явищ до умов навколишнього середовища, умов існування, внаслідок чого відбувається зміна їхньої форми чи змісту під впливом зовнішніх або внутрішніх чинників (Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – изд. 4-е, испр. и доп. – М. : Сов. энцикл., 1990. – 1632 с. – С. 19). Як зазначають дослідники, термін «адаптація» виник у другій половині XVII ст. Вперше він був використаний біологом Ж. Бюффеном, який під адаптацією розумів пристосування організму до умов існування. Більш широко у науковий обіг його запровадив німецький фізіолог Г. Р. Ауберт під час вивчення механізму пристосування органів зору та слуху до змін навколишнього середовища у результаті посилення або зменшення їх чутливості під дією зовнішнього подразника. Саме цей науковий імпульс став основою ґрунтовного дослідження феномену адаптації, який у подальшому вийшов за рамки еволюційної теорії та загальної біології та перетворився на предмет дослідження медицини, соціології, соціальної психології, економіки, кібернетики тощо (див.: Малахов, М. А. Историко-психологичный анализ возникновения понятия адаптации у научовой думці [Текст] / А. М. Малахов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2008. – Вип. 20–21. – С. 92; Желтов, И. В. Социально-экономическая адаптация на рынке труда офицеров запаса [Текст]: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.07 / И. В. Желтов. – М., 2000. – С. 4).

<sup>2</sup> Partnership and cooperation agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part [Text] // Official Journal. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

<sup>3</sup> Крім того, поняття «апроксимация» («approximation») міститься в англomовних Угодах ЄС про партнерство і співробітництво з іншими державами. Зокрема, з Азербайджаном (статті 43, 54, 67 УПС 1996 р.), Грузією (статті 43, 53, 65 УПС 1996 р.), Російською Федерацією (статті 40, 55 УПС 1994 р.) тощо. Див.: Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 246 (17.09.1999). – P. 3–51 ; Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 239 (09.09.1999). – P. 3–50 ; Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part 1994 [Text] // Official Journal. – № L 327 (28.11.1997). – P. 3–69.

<sup>4</sup> Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part 1994 [Text] // Journal officiel. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

є також автентичним, поняттю «удосконалення законодавства», що міститься у ч. 3 ст. 63 відповідає як «l'adaptation des législations»; «поступове зближення» за ст. 69 – «adapter progressivement»; «адаптація» за ст. 77 – «l'adaptation». Таким чином, за змістом УПС поняття «апроксимація» запозичене з англomовної редакції вказаного міжнародного договору та є синонімом поняття «адаптація», що у свою чергу характеризує процес поступового зближення, приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС.

При цьому поняття «гармонізація» не використовується в УПС. Проте, якщо звернутися до установчих договорів ЄС, то саме вони активно оперують терміном «гармонізація» (ч. 5 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 83, статті 84, 113 Договору про функціонування ЄС та ін.). Отже, зі змісту вказаних міжнародно-правових договорів можна зробити висновок, що поняття «гармонізація» характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, що відбуваються в межах Європейського Союзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів. У свою чергу адаптація також характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, однак вона відбувається за межами Європейського Союзу та стосується третіх держав у зв'язку із реалізацією ними зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію. У нормативно-правових актах України законодавець також надає перевагу терміну «адаптація» при визначенні процесу наближення вітчизняного законодавства до права ЄС.

Особливо яскравою є різниця правової природи обов'язку гармонізувати національне законодавство держави-члена до права ЄС відповідно до установчих договорів Союзу та міжнародно-правового зобов'язання третіх держав щодо адаптації національного законодавства у випадку його порушення. Так, у разі нездійснення гармонізації законодавства держави-члена до відповідних норм права ЄС, зокрема у формі директив, держава-член може бути притягнена до юридичної відповідальності шляхом накладання на неї фіскальних санкцій у вигляді штрафу та/або пені. Як крайній захід передбачено призупинення певних прав відповідної держави-члена, включаючи право голосу представника її уряду в Раді ЄС, з урахуванням вимог, передбачених ст. 7 Договору про ЄС. У разі неналежної адаптації державою-претендентом на вступ до ЄС свого національного законодавства, вона не підлягатиме жодним штрафним санкціям з боку Союзу. Проте вказана обставина може мати значні політичні наслідки, оскільки ЄС здатний

втратити будь-який інтерес до перспектив членства такої держави в його складі.

Західноєвропейські науковці у своїх дослідженнях також схиляються до терміна «гармонізація». У праві ЄС гармонізацію у широкому розумінні визначають як заміну національної політики країн єдиною спільною політикою Союзу у відповідній сфері. У вузькому розумінні гармонізація у праві ЄС – це предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві<sup>1</sup>.

Гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національного законодавства країн, усунення існуючих між ними протиріч та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем. Таке зближення через деякі об'єктивні чинники (політико-правова унікальність держави) не досягає ступеня абсолютної ідентичності права держав-членів та права ЄС. При цьому в Союзі як метод зближення законодавства застосовується також уніфікація правового регулювання. Остання реалізується за допомогою ухвалення нормативних актів у вигляді регламентів, які містять імперативні норми поведінки суб'єктів і не передбачають додаткового узгодження з ними актів національного законодавства.

В. Кааль за інтенсивністю гармонізації виділяє чотири її форми: абсолютну, повну, часткову та мінімальних стандартів<sup>2</sup>. Як вказує В. Кааль, при абсолютній гармонізації державам-членам ЄС заборонено приймати національне законодавство, яке не узгоджується з нормами права ЄС. При повній гармонізації законодавець держави-члена ЄС може приймати національне законодавство, відмінне від загальноєвропейського, однак лише як передбачений виняток. Часткова гармонізація, у свою чергу, виражається у формі вибіркової або факультативної гармонізації. При вибірковій – держави-члени ЄС зобов'язані дотримуватися норм права ЄС стосовно товарів і послуг, але стосовно

---

<sup>1</sup> Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG [Text]* / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.

<sup>2</sup> Цит. за: Головка, О. І. Механізм адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу [Текст] / О. І. Головка // *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України* / за ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – С. 557.

національного товаровиробника може залишати чинним національне законодавство. При факультативній гармонізації національний законодавець має право, а не обов'язок щодо узгодження законодавства. Тому він може залишити чинними норми національного законодавства, не приводячи їх у відповідність із правом ЄС. Гармонізація у формі мінімальних стандартів встановлює лише необхідний мінімум захисту або правового регулювання на рівні ЄС, а держави-члени з урахуванням цього мають право приймати суттєво відмінне законодавство.

Очевидно, що використання тієї чи іншої форми гармонізації законодавства залежить від конкретної сфери правовідносин, щодо якої діє конкретний тип співвідношення повноважень Союзу та держав-членів. Так, абсолютна гармонізація потрібна в межах виключної компетенції Союзу, де відбувається максимальне обмеження самостійної реалізації суверенних прав та особливо яскраво проявляється наддержавний компонент. Відтак держави-члени не можуть самостійно здійснювати відмінну від ЄС законодавчу діяльність та ухвалювати відповідні юридично обов'язкові акти. Таким чином, виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції повної добровільної передачі повноважень держав-членів Європейського Союзу. Абсолютна гармонізація здійснюється у сферах, окреслених ч. 1 ст. 3 Договору про функціонування ЄС: митний союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика – для держав-членів, валютою яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики у сфері рибальства; спільна торговельна політика.

Повна гармонізація, виходячи з підходу В. Кааля, також здійснюється у межах виключної компетенції ЄС, однак на підставі закріплення норми ч. 1 ст. 2 Договору про функціонування ЄС держави-члени мають право самостійно приймати нормативно-правові акти, які не узгоджені з нормами ЄС, за умови отримання спеціальної згоди з боку Союзу. Крім того, у сферах, що є досить чутливими щодо забезпечення державного суверенітету та захисту принципів національних інтересів, держави-члени в окремих випадках звільняються від обов'язку проводити гармонізацію, що скоріше вважається винятком із загального правила<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Так, відповідно до ч. 3 ст. 114 Договору про функціонування ЄС «якщо держава-член, після того як Європейський Парламент та Рада, Рада або Комісія ухвалила захід із гармонізації, вважає за необхідне зберегти національні положення з урахуванням своїх потреб. ... вона інформує Комісію про ці положення та підстави їх збереження».

Протилежною виключній компетенції є компетенція паралельна, правовою основою якої є ч. 5 ст. 2 Договору про функціонування ЄС. У межах цієї компетенції держави-члени зберігають усю повноту законодавчої влади, а роль Союзу зводиться лише до підтримки і координації або доповнення законодавчих заходів держав-членів шляхом надання відповідних рекомендацій. Йдеться про сферу охорони та зміцнення здоров'я людини; промисловість; культуру; туризм; освіту; професійне навчання, молодь та спорт; цивільний захист; адміністративне співробітництво (ст. 6 Договору про функціонування ЄС). Таким чином, правові акти ЄС у сферах паралельної компетенції не тягнуть за собою гармонізації законів або підзаконних актів держав-членів. Тобто в даному разі можемо назвати таку гармонізацію лише умовно факультативною або вибірковою, вона скоріше є допоміжною.

Сфери відання Союзу, що не охоплюються виключною або паралельною компетенцією, вважаються конкуруючими або спільними для ЄС та держав-членів. Йдеться про внутрішній ринок; соціальну політику; економічну, соціальну та територіальну єдність; сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захист прав споживачів; транспорт; транс'європейські мережі; енергетику; простір свободи, безпеки та справедливості; спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я. Наведений перелік не є вичерпним (ст. 4 Договору про функціонування ЄС).

Особливістю спільної компетенції є те, що в зазначених сферах і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти. Проте з урахуванням одного з основоположних принципів права ЄС – принципу субсидіарності Союз має право приймати у цих сферах нормативно-правові акти тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти відповідного результату на внутрішньодержавному рівні<sup>1</sup>. При цьому доцільність здійснення нормативного регулювання на рівні ЄС обумовлюється масштабами або результативністю запропонованих заходів. Отже, у сфері конкуруючої (спільної) компетенції обов'язок щодо гармонізації законодавства у держав-членів виникає лише у разі прийняття відповідних норм права Європейським Союзом. У такому

<sup>1</sup> Див.: Баргенов, С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе [Текст] / С. А. Баргенов // Моск. журн. междунар. права. – 2004. – № 3 (55). – С. 175–196; Яковюк, І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

разі не можна вважати цю гармонізацію вибірковою, оскільки обов'язковість її здійснення обумовлена принципом субсидіарності.

Таким чином, підхід, запропонований В. Каалем, становить певний науковий інтерес, однак не узгоджується з особливостями типів (форм) співвідношення повноважень Союзу та держав-членів. На нашу думку, з урахуванням ступеня обов'язковості проведення гармонізації її доцільно розглядати як обов'язкову у сферах виключної компетенції ЄС, допоміжну (факультативну) – у межах паралельної компетенції ЄС та гармонізацію за умови дії принципу субсидіарності на користь ЄС – у конкуруючій компетенції держав-членів. У даному контексті зазначимо, що ступінь обов'язковості адаптації законодавства третіх країн до права ЄС не є таким варіативним, про що йтиметься далі.

При дослідженні специфіки дії механізму узгодження законодавства держав-членів ЄС із правом зазначеного наддержавного утворення, виникає закономірне питання про масштаби проведення гармонізації: чи всі сфери правового регулювання підлягають тією чи іншою мірою гармонізації?

Установчими договорами визначено, що до спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС застосовуються спеціальні правила та процедури, оскільки вона є досить делікатною з точки зору суверенітету держав. При цьому останні зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або можуть зашкодити його ефективності як об'єднаної сили в міжнародних відносинах. Гармонізація законодавства держав – членів ЄС у цій сфері виключається (ч. 2 ст. 24 Договору про ЄС), але при прийнятті нормативних актів державами-членами повинні враховуватися інтереси ЄС.

Крім того, окремі договірні положення чітко захищають певну компетенцію держав-членів від дії актів ЄС. Йдеться про так звану виняткову компетенцію держав-членів, що за своєю природою охоплює сфери внутрішньодержавного інтересу або значення (наприклад, відносини громадянства і кордонів), де гармонізація не здійснюється. Зокрема, держави-члени самостійно визначають принципи системи соціального забезпечення, особливості оплати праці, реалізації права на об'єднання, страйк тощо (частини 4 та 5 ст. 153 Договору про функціонування ЄС). Крім того, згідно з ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС національна безпека залишається сферою виключної відповідальності держав-членів. При цьому у тих сферах, де гармонізація не здійснюється, на держави покладається спеціальний обов'язок утримуватися від

будь-яких дій, у тому числі у законодавчій сфері, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу.

На відміну від масштабів гармонізації законодавства держав – членів ЄС, обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, визначається інакше. Він залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (держава-партнер, держава-сусід, держава-заявник, держава-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод.

Так, у разі визнання з боку Союзу держави такою, що спроможна вести переговори про вступ до ЄС, з нею укладається Угода про асоціацію, що служить правовим інструментом адаптації законодавства у досить широких сферах правового регулювання. Вивчаючи практику укладання таких угод з державами Центральної та Східної Європи<sup>1</sup>, можна переконатися, що вони фактично відтворюють основні положення установчих договорів ЄС та актів інститутів Союзу, передбачаючи найбільш повне визнання ними норм права ЄС у відповідних сферах. У такий спосіб по суті відбувається включення у національне право вказаної групи третіх країн цілих блоків норм Європейського Союзу як шляхом рецепції положень Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС, так і за допомогою відсилки до законодавчих актів ЄС, на які робляться посилання в додатках до Угоди та актах органів асоціації і положення яких стають частинами національного правопорядку асоційованих держав та вимагають узгодження національного законодавства.

Одним із засобів адаптації є введення директив та регламентів інститутів ЄС у національне законодавство асоційованих країн через посилання на ці акти або їх включення у додатки до Угоди про асоціацію чи постанови спільного інституційного органу сторін. Шляхом імплементації положень таких актів ЄС у національні правопорядки асоційованих країн і здійснюється адаптація їх національного права до права Європейського Союзу. Слід зауважити, що подібний спосіб

---

<sup>1</sup> Нині угоди про асоціацію укладені з усіма державами-кандидатами ЄС (Ісландією, колишньою югославською Республікою Македонією, Сербією, Туреччиною, Чорногорією) та з деякими державами-заявниками. Зокрема, 2009 р. укладено Угоду про стабілізацію та асоціацію з Албанією та триває ратифікаційний процес щодо аналогічних угод з Боснією та Герцеговиною. Крім того, ведуться переговори про укладання Угоди про асоціацію з Україною, державою-сусідом ЄС, на заміну чинної Угоди про партнерство і співробітництво 1994 р.



узгодження національного законодавства, проте вже у країн-членів, застосовується в ЄС.

Як правило, положення угод, які стосуються адаптації національного законодавства асоційованих країн до права ЄС, мають характер як «твердих» так і «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження<sup>1</sup>. Проте при визначенні самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери, зокрема захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції, закріплені у всіх без винятку угодах про асоціацію.

При здійсненні адаптації всі асоційовані держави мають справу з одними та тими самими актами Європейського Союзу. На практиці має місце вибірковий підхід, коли для окремих асоційованих країн залежно від визначених угодою цілей та сфер співробітництва з усієї маси *acquis communautaire* ЄС спеціально відбираються ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань<sup>2</sup>. Так, для асоційованих країн Центральної та Східної Європи з метою визначення конкретних зобов'язань щодо вступу до Євросоюзу Комісією ЄС у травні 1995 р. був прийнятий документ – Біла книга «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу». Особлива увага в цьому документі приділяється адаптації національного законодавства асоційованих країн до права Європейського Союзу, яка розглядається як заміна розповсюдження дії права цього об'єднання на ці країни. Положення Білої книги не мають обов'язкового характеру, однак виконують роль путівника на шляху до вступу до ЄС. Що стосується практики асоційованих країн Центральної та Східної Європи у здійсненні адаптації законодавства до норм ЄС, включених до Білої книги, то вона зводиться здебільшого до рецепції положень постанов інститутів ЄС.

Адаптація законодавства країн, що прагнуть набути членства в ЄС, щодо яких останній офіційно не надав оцінки стану готовності інтегруватися до ЄС (держави-сусіди, держави-заявники), має більш обмежений характер, оскільки стосується набагато меншої кількості

<sup>1</sup> Zemanek, K. Is the Term «Soft Law» Convenient. – In *Liber Amicorum : Professor Ignaz Seidl – Hohenveldern* [Text] / Ed. by G. Hafner, G. Loible, A. Rest, L. Sucharia-Behrmann, K. Zemanek. – The Hague 1998. – P. 843 – 862.

<sup>2</sup> Preston, C. Poland and EU Membership : Current Issues and Future Prospects [Text] / C. Preston // *Journal of European Integration*. – 1998. – V. 21, № 2. – P. 153.

актів Союзу та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва.

Виходячи з аналізу досвіду співпраці третіх країн з ЄС, В. І. Муравйов виділяє такі основні способи зближення їх національного права з правом ЄС. По-перше, це прийняття національних правових актів, які враховують тією чи іншою мірою положення права ЄС. Другий спосіб передбачає приєднання країни – нечлена ЄС до міжнародних угод, що є обов'язковими для ЄС та його держав-членів. Третім способом виступає інкорпорація в національне право правових актів ЄС. Ще одним способом є взаємне визнання сторонами діючих у кожній з них стандартів (хоча насправді відбувається лише одностороннє визнання з боку третьої держави. – *І. Я.*). Нарешті, як спосіб узгодження може використовуватися паралельне ухвалення країнами нормативних актів, які є ідентичними актам Європейського Союзу або схожими з ними за своїм змістом<sup>1</sup>.

Виходячи зі змісту угод ЄС про партнерство і співробітництво з третіми державами<sup>2</sup>, можна зазначити, що вони стосуються відносно широких сфер правового регулювання і не обмежуються питаннями митних процедур та торгівлі товарами. Вони глибоко проникають у внутрішню політику та законодавство сторін, що вимагає від урядів держав зусиль з адаптації внутрішнього законодавства в різних напрямках: як у політичній і економічній сферах, так і в питаннях вдосконалення адміністративного управління та судочинства. Так, предметом регулювання Угод про партнерство і співробітництво з Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Таджикистаном та Туркменістаном є також кооперація в напрямках демократії та захисту прав людини. В Угодах з Російською Федерацією та Узбекистаном предметом співпраці окрім усього іншого є боротьба з незаконною міграцією, торгівлею наркотиками, відмиванням «брудних» грошей та запобігання їм.

<sup>1</sup> Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – С. 242.

<sup>2</sup> Окрім України такі угоди укладено з Російською Федерацією 24.06.1994 р., Республікою Молдова 28.11.1994 р., Казахстаном 23.01.1995 р., Киргизстаном 09.02.1995 р., Узбекистаном 21.06.1996 р., Вірменією 22.04.1996 р., Азербайджаном 22.04.1996 р., Грузією 22.04.1996 р., Таджикистаном 11.10.2004 р. (див.: Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Європейського Союзу. – Режим доступу: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm)).

На підставі угод про партнерство і співробітництво створюються спільні органи співробітництва, що здійснюють оцінку стану виконання сторонами взаємних зобов'язань, у тому числі адаптованості третіми державами свого законодавства у відповідних сферах. Проте за юридичною силою такі висновки мають політико-рекомендаційний характер та охоплюються поняттям «м'якого права». У разі неврахування або неповного врахування положень таких рекомендацій вказане свідчитиме про неналежне виконання сторонами взятих на себе зобов'язань. Якщо третя держава належним чином не здійснює адаптацію свого законодавства до права ЄС, то ця обставина може створити перешкоди у подальшому процесі її інтеграції до ЄС, проте не спричиняє накладання жодних юридичних санкцій на таку державу. Водночас ЄС зможе посилатись на це порушення як на підставу для припинення договору або зупинення його дії в цілому або в частині. Таким чином, здійснення адаптації законодавства – важлива умова розвитку співпраці з ЄС.

Сфери, в яких здійснюється адаптація, визначаються безпосередньо під час переговорів щодо укладання таких угод. При цьому треті держави з огляду на принциповість певних своїх національних інтересів можуть висловити захисні застереження щодо неможливості прийняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнитися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва. Наприклад, при укладенні Угоди про Єдиний економічний простір (метою якої не є підготовка країн-учасниць до членства в Європейському Союзі) було передбачено визнання асоційованими країнами 1400 актів ЄС з приблизно 1800, які становлять так званий «добробок спільноти», тоді як у рамках відносин асоціації з метою підготовки країн Центральної та Східної Європи до вступу в Європейський Союз визначено лише 800 актів, ухвалення яких гарантує виконання асоційованими країнами правових передумов для приєднання до європейської інтеграційної організації<sup>1</sup>. Відповідно до чинної УПС передбачається зближення законодавства України із *acquis* ЄС лише у 16 галузях. Проте на виконання вказаного зобов'язання у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» 2004 р. було визначено Перелік актів законодавства України та *acquis*

<sup>1</sup> Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – С. 214.

ЄС у пріоритетних сферах адаптації, що нараховує понад 1000 регламентів, директив, рішень та інших складових права ЄС.

Слід зазначити, що гармонізація та адаптація законодавства суттєво відрізняється здатністю сторін впливати на правопорядок одна одної. Так, у разі адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес є суто одностороннім. Такі держави не здатні впливати на механізм нормоутворення в системі ЄС, неспроможні змінювати норми права ЄС та створювати з державами-членами спільний правовий простір об'єднаної Європи. Таким чином, відбувається лише залучення третіх держав до вже існуючого правопорядку ЄС.

Держави-кандидати під час інтегрування до ЄС також не можуть висувати жодних вимог до Союзу як умову свого вступу. Діє принцип: «Союз не корегується під кандидатів на вступ», приєднання здійснюється до всіх положень установчих договорів «як вони є»<sup>1</sup>. Лише одного разу, під час вступу держав Центрально-Східної Європи 2004 р., постало питання про суттєві зміни установчих договорів. Але вони стосувалися посилення ефективності функціонування інституційної структури ЄС у зв'язку зі значним збільшенням кількості держав-членів (з 15 до 27). Тобто про корегування Союзу під «новачків» не йшлося. Таким чином, під час розширення членського складу реформування інституційної структури ЄС розглядається не більше ніж необхідна умова його подальшого функціонування.

У той же час держави-члени під час гармонізації законодавства як «господарі» установчих договорів ЄС здатні суттєво впливати на правопорядок вказаної інтеграційної моделі. Механізми правового регулювання інтеграційних процесів в ЄС характеризуються перенесенням юридичних концепцій і методів з їх внутрішньодержавного права на загальноєвропейський рівень. Згодом саме ці концепції та прийоми, перенесені з національних правових систем у право ЄС, повертаються у новій якості у внутрішньодержавне право, характеризуючись наднаціональними особливостями<sup>2</sup>. У процесі гармонізації відбувається спільне узгодження та прийняття правових принципів й концептуальних підходів різних держав до встановлення одноманітного правового порядку. Таким чином, право ЄС виступає як продукт компромісу його держав-членів.

<sup>1</sup> Хоча вступ держави вимагає зміни окремих положень установчих договорів: щодо кількості представників держав-членів у органах Союзу, розподілу голосів у Раді ЄС, географічної сфери дії установчих договорів, переліку офіційних мов Союзу.

<sup>2</sup> Трагнюк, О. Я. Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції [Текст] / О. Я. Трагнюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 139.

Вказані принципові відмінності між механізмами приведення законодавства держав-членів та третіх держав до норм права ЄС переконливо доводять доцільність використання їх різного найменування в межах ЄС («гармонізація») та поза ним («адаптація»). Запропоноване нами співвідношення термінів «адаптація» та «гармонізація» сприятиме розкриттю сутності та динамічного характеру взаємодії національної правової системи із правовою системою ЄС, що є регіональною та наднаціональною. Крім того, розмежування термінів як наслідок розрізнення за змістом і сутністю процесів, що відбуваються, з одного боку, між національними правовими системами в межах ЄС як замкнутої системи, а з другого – між національною правовою системою країни-претендента і правовою системою ЄС, є засобом відображення характеру взаємодії між правовими системами різного рівня.

На шляху адаптації законодавства України до законодавства ЄС виникатиме значна кількість проблем, без вирішення яких неможливо сподіватися на членство у цій міждержавній організації. За даними ряду експертів, для входження у правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни до законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких становить майже 4 тисячі<sup>1</sup>. Фактично йдеться про створення цілком нового законодавства, причому в багатьох випадках заснованого на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися. Безперечно, як зауважує Ю. С. Шемшученко, «адаптація систем національного і європейського права не може здійснюватись механічно. По-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, ці країни мають багато особливостей, які вони оберігають і не хотіли б втратити в ході інтеграційних процесів. По-третє, ще не вироблено універсальних організаційних механізмів адаптації відповідних правових систем. По-четверте, мають місце суттєві недоліки в теоретичному вирішенні відповідних проблем, що стримує і їх практичне вирішення»<sup>2</sup>.

Отже, доцільно зупинитися на проблемних аспектах адаптації законодавства України в контексті європейської інтеграції. Зазначимо, що для успішного проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС важливе значення має впорядкування юридичної

<sup>1</sup> Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталя Вікторівна Сюр. – К., 2006. – С. 129.

<sup>2</sup> Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы [Текст] / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – Киев : Юринком Интер, 2003. – С. 35.

термінології. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не лише метою загальнотеоретичних наукових досліджень, а й необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система здатна забезпечити зближення законодавства, його однакове тлумачення, а також правильне застосування правових норм.

У цьому зв'язку варто звернути увагу на два принципових моменти, які знайшли неоднозначне закріплення в нормативно-правових актах України: 1) що саме підлягає адаптуванню та 2) до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація.

При відповіді на перше питання звернімо увагу, що в ч. 1 ст. 51 УПС, п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу йдеться про «зближення законодавства України»; у частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» передбачається «поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України». У частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» вказується на «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність...»<sup>1</sup>. При цьому

<sup>1</sup> Як відомо, саме поняття «законодавство» не отримало свого нормативного закріплення в Україні. Вирішити проблему неоднакового застосування терміна «законодавство» зголосився Конституційний Суд України. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України (п. 1 резолютивної частини). Тобто Конституційний Суд України став на позицію розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади. Однак звернемо увагу на те, що у такому значенні термін вживається у контексті частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору. Таким чином, Конституційний Суд України не дав загального тлумачення поняття «законодавство». Незважаючи на те, що цей термін є традиційним та усталеним у використанні, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці досі не вироблено (див.: Конституція України [Текст] : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. – Х. : Право ; К. : Концерн «Вид. дім “Ін Юре”», 2003. – С. 54.

у додатках до цього Закону використано досить широкий підхід до змісту поняття «законодавство, що підлягає адаптації», оскільки ним охоплюються не лише закони та інші нормативні акти, що приймаються Верховною Радою України та іншими вищими органами державної влади – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, але також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, до переліку законодавства України Законом включені також нормативні акти деяких правоохоронних органів (наприклад, Наказ Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю» від 21.02.2000 р.). Таким чином, поняттям «законодавство України, що підлягає адаптації» охоплюється широкий масив нормативно-правових актів України.

Важливе значення має також відповідь на питання, до яких саме норм права ЄС повинна здійснюватися адаптація. Так, ч. 1 ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво 1994 р. таким знаменником визначено «законодавство Співтовариства (Європейського Союзу)»; п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «європейська система права», «європейські стандарти», «норми права ЄС»; Програмою інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «законодавство та норми ЄС», «норми та стандарти ЄС», «вимоги ЄС», «нормативне поле ЄС», «норми держав ЄС»; частини 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» – «*acquis communautaire*».

Саме останній нормативно-правовий акт, на нашу думку, найточніше і найбільш правильно розкриває той масив права ЄС, до якого повинно адаптуватися законодавство України. Це пояснюється передусім тим, що в рамках Європейського Союзу не існує законодавства у звичайному формально-юридичному значенні цього терміна, тобто як системи нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими органами державної влади та передбачають відповідну процедуру їх прийняття та застосування. Поняття «законодавство» в ЄС є автономним та суттєво відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акта, процедури прийняття правові акти Союзу поділяються на дві категорії: законодавчі та незаконодавчі акти. Так, акт є законодавчим, якщо: а) за юридичною формою ухвалений як регламент, директива

або рішення, що має юридично обов'язкову силу; б) прийнятий відповідними суб'єктами (інституціями): Європейським парламентом або Радою; в) прийнятий з дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 ДФЄС)<sup>1</sup>. Таким чином, використання поняття «законодавство ЄС» як знаменник, відповідно до якого має узгоджуватися законодавство України, веде до звуження<sup>2</sup> сфери адаптації законодавства України, оскільки поза увагою залишаються установчі договори ЄС як першооснова правових норм Союзу, загальні принципи права ЄС, нормативні акти, що не охоплюються поняттям «законодавство ЄС», прецедентні рішення Суду ЄС тощо.

Більш юридично коректним є вживання терміна «*acquis communautaire*», що має місце в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Вказане поняття не має аналога в українській мові, що суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства. З огляду на це слід погодитися з Т. Качкою та Ю. Мовчаном, що «в основі процесу адаптації, який є, по суті, тектонічним зрушенням національного права, лежить основна проблема – правильне розуміння самого змісту *acquis communautaire*. Йдеться не стільки про академічне тлумачення *acquis*, скільки про банальне розуміння змісту джерел *acquis*, тобто нормативних актів ЄС. Це первинне розуміння закладає підвалини адаптації, адже від його адекватності залежить результат – відповідне реформування національного права у правову систему, яка відповідає європейським стандартам»<sup>3</sup>.

Поняття *acquis communautaire* (на сьогодні також і *aquis ЄС*) (з фр. «спільний доробок», «надбання» Співтовариств) має широке використання в праві ЄС, однак досі не отримало легального визначення в його установчих договорах. Уперше термін було використано в контексті першого розширення Співтовариств – у зв'язку з приєднанням Данії,

<sup>1</sup> Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору с коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 149–150.

<sup>2</sup> Слід зазначити, що Договір про функціонування ЄС включає до поняття «законодавство» акти, які вітчизняна доктрина не вважає законодавством. Йдеться про індивідуально-правові акти – «рішення», що ухвалюються інституціями ЄС на підставі ст. 289.

<sup>3</sup> Качка, Т. Нова практика перекладу актів *acquis communautaire* [Електронний ресурс] / Т. Качка, Ю. Мовчан // Офіц. сайт Центру європейського та порівняльного права. – Режим доступу: [http://www.clc.org.ua/ukr\\_publicazzi/article\\_poselsky\\_02.htm](http://www.clc.org.ua/ukr_publicazzi/article_poselsky_02.htm)



Ірландії та Сполученого Королівства<sup>1</sup>. Проте в установчі договори термін був запроваджений лише Маастрихтським договором 1992 р., і, що цікаво, поза контекстом приєднання нових держав-членів. Тлумачення його змісту було дано 29 травня 1979 р. Комісією з приводу вступу Греції до Європейських співтовариств. Так, було зазначено, що цей термін вживається в контексті приєднання нових держав, коли йдеться про умови, яким повинна відповідати країна-кандидат. Як роз'яснив Суд ЄС, для держав-кандидатів «увесь *acquis communautaire* повинен бути прийнятий як обов'язковий». Згодом Суд розтлумачив, що *acquis communautaire* – сукупність правових норм та норм рекомендаційного характеру, політичних декларацій, законодавчих ініціатив, що здійснюють регулюючий вплив у правопорядку ЄС<sup>2</sup>. Таким чином, важливо зазначити головне у визначенні *acquis* – охоплення ним не лише правових норм, але й актів, що не мають юридично обов'язкової сили, утворюючи так зване «м'яке» право (англ. *soft law*).

Значення концепції *acquis communautaire* полягає в тому, що вона гарантує гомогенність, цілісність та стабільність правової системи Європейського Союзу, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва. Тому у відносинах з третіми країнами ЄС намагається максимально захистити «спільнотовий доробок». У зв'язку із зазначеним варто погодитися з В. І. Муравйовим, що концепція «спільного доробку», будучи важливим чинником європейської інтеграції, має як внутрішній, так і зовнішній аспекти<sup>3</sup>. Їй належить роль не лише правового стрижня європейської економічної інтеграції, але й створення правової основи, на якій регулюються відносини ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, насамперед з так званими третіми країнами, до яких належить й Україна. Хоча політичний компонент також поступово стає важливою складовою відносин ЄС з третіми країнами, їх основу продовжують становити відносини в економічній сфері.

<sup>1</sup> Див.: Консультативний висновок Комісії для Ради міністрів стосовно вимог про приєднання з боку Сполученого Королівства, Данії, Ірландії та Норвегії від 1 жовтня 1969 р. (Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty [1 October 1969] [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1969. – Supplement № 9/10. – 99 р.).

<sup>2</sup> Див.: Рішення у справі C-259/95 «Європейський Парламент проти Ради» від 02.10.1997 (ECR, 1997, р. I-5313, para. 17).

<sup>3</sup> Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – С. 4.

Як свідчить історичний досвід розвитку Співтовариств та Союзу, обсяг *acquis communautaire* постійно збільшується та поширюється на нові сфери у зв'язку з розширенням та еволюцією компетенції ЄС, що може бути поясненням відсутності чітко визначених меж *acquis communautaire*. Тому нові країни-кандидати стикаються з більш складними в політичному, економічному та правовому сенсі умовами вступу. Зазначена обставина, безперечно, суттєво ускладнює процес адаптації законодавства<sup>4</sup>.

Як зазначає В. І. Муравйов, багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів Європейського Союзу, з якими потрібно узгодити українське законодавство<sup>5</sup>. Справа в тому, що ці акти офіційно може тлумачити тільки Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватися. Країна, що адаптує своє законодавство, не може належним чином слідкувати за такими змінами і вчасно їх враховувати шляхом внесення змін до свого законодавства. Відповідні ж структури Союзу не зобов'язані інформувати Україну про зміни в своєму праві. Все це може призводити до невідповідності національних норм нормам права ЄС та зниження ефективності реалізації положень права ЄС у внутрішньому правопорядку України.

Водночас під час приведення законодавства України до права ЄС обов'язково слід враховувати, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі Союзу. Адаптація практично приводить до перенесення певної частини актів зазначеного наддержавного об'єднання до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми унікальними закономірностями. Отож, вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента *acquis communautaire*, включаючи чітке розуміння юридичної термінології, що використовується в ньому, причини його прийняття та особливості реалізації. Як наслідок – можливою є ситуація, за якої може відбуватися перекидання змісту національних норм, що підлягають адаптації.

Завдання з адаптації законодавства України суттєво ускладнює також наявність досить розпливчастої норми ч. 2 ст. 51 УПС щодо

<sup>4</sup> Так, у Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» перелік джерел *acquis communautaire*, до яких повинно адаптуватися законодавство України, суттєво застарів з огляду на зміни, що були внесені Лісабонським договором 01.12.2009 р.

<sup>5</sup> Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 500.

«приблизної адекватності законів», яка повинна бути досягнута у процесі приведення законодавства України у відповідність із *acquis communautaire*. Тобто незрозумілим залишається питання про ступінь ідентичності законодавства держави, що претендує на членство в ЄС, *acquis* ЄС, що є достатньою для приєднання. При цьому досить поширеним у юридичній доктрині є підхід, за яким обов'язковою умовою вступу вважається лише повна відповідність національного законодавства нормам права ЄС<sup>1</sup>. По суті досягти такої стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства – це не механічне копіювання, воно здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки.

Висуваючи критерій спроможності прийняти *acquis communautaire*, ЄС керується тим, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим<sup>2</sup>. На практиці не було жодного випадку, щоб на момент вступу, а тим більше подання заявки на вступ, держава-кандидат повністю відповідала вказаному критерію членства. Абсолютно обов'язковими є лише вимоги політичного критерію (забезпечення стабільності інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин), щодо яких Союз є досить категоричним. Інколи, як виняток, новій державі-члену надається додатковий час, протягом якого вона звільняється від обов'язку виконувати окремі вимоги *acquis communautaire*. Проте, як вказав Суд ЄС, мета таких винятків може полягати лише в полегшенні адаптації нової держави-члена до вимог чинного права ЄС<sup>3</sup>.

Ще на Гельсінському саміті глав держав – членів ЄС 1999 р. щодо стратегії подальшого розширення Союз висловився за доцільність застосування принципу «регаті», що передбачав перекладення відповідальності на самих кандидатів за успіхи в реформах, які і визначали швидкість їх просування до ЄС<sup>4</sup>. Однак досвід країн Центральної та

<sup>1</sup> Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 129.

<sup>2</sup> Кравчук, І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС [Текст] / І. В. Кравчук, М. В. Парapan. – К. : Вид. Дім «Слово», 2005. – С. 106.

<sup>3</sup> Рішення від 28.04.1988 р. у справах 31 і 35/86 «LAISA et CPC Espagne v. Ради» [Текст] // ECR. – 1988. – Р. 2285.

<sup>4</sup> Копійка, В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна [Текст] / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 329.

Східної Європи переконливо довів, що пасивна реакція з боку ЄС на відмінність у законодавстві є не перевагою, а перешкодою для подальшого приєднання.

Досить позитивним у цьому аспекті є закріплення у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>1</sup> норми про необхідність проведення обов'язкової експертизи «кожного законопроекту, внесеного до Верховної Ради», що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, на предмет відповідності *acquis communautaire* (розд. IX). Крім того, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України<sup>2</sup>, проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire* (ч. 1 § 35).

На підтвердження виконання цієї вимоги відповідний головний розробник готує довідку, а Міністерство юстиції України здійснює експертизу відповідності проекту акта *acquis communautaire*<sup>3</sup>. Такий механізм діє від жовтня 2004 р., коли відповідні зміни було внесено до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України. У рамках цієї процедури,

<sup>1</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 р. // Відом. Верхов. Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

<sup>2</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

<sup>3</sup> Висновок Міністерства юстиції України в частині, що стосується експертизи на відповідність проекту акта Кабінету Міністрів *acquis communautaire*, містить: 1) інформацію про: належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», та джерела *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час підготовки проекту; відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень таких джерел; порядок врегулювання в *acquis communautaire* відносин, які передбачається врегулювати в проекті; 2) оцінку повноти врахування розробником джерел *acquis communautaire*; 3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане розробником (у разі коли проект повністю або частково не відповідає *acquis communautaire*); 4) резюме з питання відповідності проекту *acquis communautaire*; 5) пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі потреби).

наприклад, у 2012 р. Міністерством юстиції України було надано 686 експертних висновків щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів та інших нормативно-правових актів, серед яких 15 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів відповідають *acquis communautaire*; 620 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів не суперечать *acquis communautaire*; 51 висновок, згідно з яким проекти законів та інших нормативно-правових актів не відповідають *acquis communautaire*<sup>1</sup>.

Попри досить прогресивний характер норм Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша країна досить обережно ставиться до механізму приведення власного законодавства у відповідність до норм права ЄС. Зокрема, передбачається, що нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк (абз. 3 ч. 3 розд. IX). Зрозуміло, що зловживання таким положенням Закону може створити значні перешкоди у процесі інтеграції України до ЄС.

Аналізуючи положення національного законодавства України щодо питань адаптації, можна звернути увагу на тенденцію до визначення адаптації через призму виключно законотворчих методів та способів. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства визначена як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*» (розд. II). «Державна політика України щодо адаптації законодавства... спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування...» (розд. III). Таким чином, процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* обмежується лише законодавчою адаптацією. Водночас, аналізуючи досвід адаптації національного законодавства європейських держав, які вже набули статусу повноправних членів,

<sup>1</sup> Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2012 році [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=223287414&cat\\_id=223281453](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=223287414&cat_id=223281453)

можна зробити висновок, що наслідком активного використання різних механізмів законодавчої адаптації є інтенсифікація правотлумачної діяльності національних судів щодо інтерпретації національного законодавства у дусі правових стандартів ЄС. Отже, одним із базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм національного законодавства у дусі норм права ЄС не лише під час правотворчості, але й на рівні правозастосування.

Крім того, адаптуючи законодавство України, необхідно забезпечити не лише його відповідність *acquis communautaire*, але й механізм його виконання, оскільки часто навіть найдосконаліший нормативний акт на практиці досить важко реалізувати. Тому доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства.

У зв'язку із цим слід погодитися з Н. В. Сюр, що адаптація законодавства до *acquis* Європейського Союзу – це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування до правової системи Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висуваються Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися<sup>1</sup>. Тому до процесу адаптації законодавства необхідно підходити більш широко, оскільки вона включає видову різноманітність процесів зміни системи права, ключовим компонентом яких є активний і планомірний вплив на національну систему права (або її сегментів) з метою забезпечення належної міри функціональної та (або) структурної подібності національного правопорядку до вибраного політичним шляхом модельного аналога і, таким чином, надання керованості процесу розвитку суспільства у прогнозованому напрямку<sup>2</sup>. Цей вплив здійснюється через державно-правовий механізм, побудований на демократичних засадах, що постійно повинен вдосконалюватися з розвитком процесу.

<sup>1</sup> Сюр, Н. В. *Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталля Вікторівна Сюр. – К., 2006. – С. 131.

<sup>2</sup> Семенова, Н. *Апроксимація права в контексті угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом: теоретичне осмислення* [Текст] / Н. Семенова // *Акт. пробл. політики.* – 2002. – Вип. 15. – С. 377.

Підсумовуючи, варто зазначити, що сама лише адаптація законодавства не буде ефективною, якщо нехтувати іншими складовими інтеграційного процесу. Так, вона повинна відбуватися паралельно із створенням відповідного політичного клімату у суспільстві та інших важливих умов, за яких європейський вибір України мав би підтримку з боку основних політичних сил та учасників ринкових відносин. Крім того, однією з необхідних передумов успішної адаптації законодавства України є наповнення реальним змістом принципу верховенства права та надання надійних гарантій захисту прав людини. У цілому підготовка стадія для країни, що бажає набути членства в ЄС, включає набагато більший комплекс завдань, аніж звичайна адаптація відповідних норм законодавства. Йдеться про формування в державі належної моделі, здатної забезпечити ефективне застосування адаптованого законодавства, зміцнити демократичні, політичні, громадянські інститути, гарантуючи верховенство права, захист прав і свобод людини.

## **Висновки**

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 за допомогою військової сили створити наддержаву, в якій би розчинилися європейські народи та їхні самобутні культури, і, нарешті, численні демократичні проекти створення європейського об'єднання, що розроблялися переважно у ХХ ст. Усі згадані задуми мали на меті об'єднання європейських держав, проте прийоми і способи, які використовувались для цього, а також сутність створюваного об'єднання були відмінними.

Процес формування ідеології об'єднання європейських народів розпочався в період Античності, коли вперше було висловлено ідею єдності світу; обґрунтовано тезу про неприйнятність примусу як засобу об'єднання Європи; висунуто ідею договірної концепції загального миру в рамках союзу держав; апробовано модель об'єднання, в основу якого було покладено не необхідність спільної оборони, а союз, що заснований на базі етносу і релігії.

Церква була одним із перших і найбільш послідовних ініціаторів об'єднавчого процесу в Європі. Протягом Середніх віків представники Католицької церкви прагнули об'єднати європейські християнські монархії заради досягнення внутрішньоєвропейського миру і протидії зовнішнім ворогам-іновірцям. Новий поштовх розвитку ідеї щодо європейського об'єднання дала епоха Просвітництва, починаючи з якої доктрина об'єднаної Європи втрачає свій теократичний компонент, розвиваючись у напрямі світської концепції. У цей період були визначені особливості майбутнього інтеграційного союзу: по-перше, ініціатором інтеграційного процесу має бути могутня держава або союз таких держав, як Франція і Німеччина, який функціонуватиме на демократичних засадах, сповідувати єдину систему цінностей, задавати напрям і визначати зміст об'єднавчого процесу; по-друге, життя в та-



кому союзу буде засноване на міжнародному (інтеграційному) праві; по-третє, об'єднавчий процес передбачатиме поетапне входження до складу міждержавного союзу країн-сусідів; по-четверте, це буде республіка, до якої увійдуть держави з різними формами правління, у ній буде декілька конфесій, проте однакові релігійні засади, спільні принципи публічного права і політики; по-п'яте, утворення союзу потребуватиме певної ідеї, яка була б подібною до християнської віри за здатністю об'єднувати народи і зв'язувати держави в рамках утвореного союзу; по-шосте, націоналізм як основна перешкода до європейського об'єднання буде подоланий суспільством, заснованим на спільності економічних та ідеологічних інтересів.

Термін «європейська інтеграція» використовується для позначення двох взаємопов'язаних, але водночас дещо відмінних за змістом процесів: з одного боку, він передбачає зміцнення традиційної співпраці держав, що за змістом не відрізняється від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні, а з другого – пов'язаний із процесом створення наддержавної організації, якій держави-члени делегують право здійснення окремих суверенних прав. Вибір конкретної моделі інтеграції здійснюється на основі всебічного і перспективного розрахунку вигод та витрат економічного, політичного та соціального характеру. При цьому головним фактором, який впливає на вибір форми інтеграційного об'єднання і його інституційної структури, є ставлення держави до проблеми реалізації державного суверенітету.

Розпочавшись як сміливий експеримент у Західній Європі, наприкінці ХХ ст. об'єднавчі ініціативи поширилися за її межі, започаткувавши інтеграційні «ядра» різної потужності в Південній і Латинській Америці та Азії. Отже, створення Європейських співтовариств – це перший крок, що ознаменував початок нової епохи, основу якої становили перманентна науково-технічна революція, інтернаціоналізація усіх сфер суспільного життя, формування єдиного інформаційного поля, стрімко зростаюча взаємозалежність у міждержавних відносинах і т. ін. У цих умовах інтеграція стала однією із засад і одночасно конкретним втіленням зазначених змін. При цьому європейська інтеграція є явищем не одномірним і неоднозначним, оскільки допускає досить суттєві відмінності у змісті, цілях, інституційній структурі, нормативному оформленні, характері взаємовідносин тощо. Інтеграцію не варто розглядати як односпрямований процес, оскільки за наявності певних об'єктивних і суб'єктивних факторів інтеграцію завжди може змінити дезінтеграція.

Виокремити ознаки європейської інтеграції складно, оскільки термін «інтеграція» надто монополізований Євросоюзом і прихований у ньому зміст обумовлений розвитком подій у самому ЄС. Як наслідок, ті ознаки, які виводяться з аналізу Європейського Союзу, не завжди притаманні іншим інтеграційним утворенням. Це породжує методологічну проблему, оскільки таке розуміння інтеграції унеможлиблює порівняння ЄС з іншими інтеграційними утвореннями.

Європейський Союз характеризується певними ознаками: передусім ЄС виокремлюється з решти світу і відносно відособлюється від нього; у ньому наявні наднаціональні інститути, яким національні уряди делегують реалізацію широкого спектра повноважень; він спирається на наднаціональне за своєю природою право, що виступає основою для формування регіональної правової системи; для ЄС характерні чітко визначення цілей і відповідно послідовність здійснюваних етапів зближення соціально-економічних і політико-правових систем держав-членів.

Порівняння інтеграційних об'єднань з точки зору оцінки успішності втілення інтеграційних ініціатив може бути здійснено на основі системи критеріїв: здійснення інтеграції в рамках чітко окресленого регіону, який має відповідати певним характеристикам (спільність історичної долі; географічна єдність території; однотиповість національних економічних і політичних систем; приналежність до одних й тих самих міжнародних регіональних організацій економічного і військово-політичного спрямування); формування наднаціональної регіональної ідентичності; соціально-економічна однорідність країн-учасниць об'єднання; наявність розвинутого права; формування інституційного механізму для здійснення керівництва інтеграційним процесом; здатність забезпечити синхронізацію процесів соціально-економічної та політико-правової інтеграції держав-членів з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення потужного геополітичного утворення; певна послідовність етапів міждержавного зближення (укладення преференційних угод, створення зони вільної торгівлі, оформлення митного союзу, формування єдиного ринку, запровадження спільної грошової одиниці, створення економічного і валютного союзу); вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі – спільної зовнішньої і оборонної політики.

Інтеграція і внутрішньодержавна регіоналізація – це тісно переплетенні тенденції, що передбачають, з одного боку, делегування на

наднаціональний рівень широкого кола повноважень, а з другого – передачу окремих владних повноважень на регіональний і місцевий рівень у рамках прикордонної співпраці регіонів і муніципальних утворень. Особливістю регіональної політики держав-членів ЄС є її поступове перетворення з внутрішньодержавної на загальноєвропейську. Європейський Союз, керуючись принципом субсидіарності, уникає уніфікації регіональної політики. Кожна держава – член ЄС самостійно формулює і реалізує національну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку регіонів і національних інтересів, а також наявних у неї фінансових можливостей.

Залучення наднаціональних інститутів до реалізації національної компетенції свідчить, що процес прийняття рішень в ЄС розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і має метою надати наднаціональним інститутам право і здатність легітимно діяти в межах правопорядку держав-членів поряд із державною владою. При цьому наднаціональний і національний рівні влади повинні діяти узгоджено заради досягнення спільної мети.

Функціонування Європейського Союзу передбачає поетапне делегування його інститутам права реалізації суверенних прав. Практика такого делегування не означає втрати державами-членами належних їм суверенних прав. Цей висновок підтверджує Лісабонський договір, який не лише закріпив суверенне право держави вийти зі складу Союзу, але й чітко визначив порядок його реалізації. У випадку такого виходу всі передані ЄС для реалізації права і повноваження в повному обсязі повертаються до національного уряду.

Для сучасного етапу державно-правового розвитку держав – членів ЄС характерно: збереження державами-членами за собою статусу суверенної держави в його конституційно-правовому і міжнародно-правовому сенсі; самостійна реалізація ключових суверенних прав у сфері внутрішньої і зовнішньої політики; існування «суверенітету» ЄС, що передбачає право реалізації делегованих йому суверенних прав і окремих повноважень; поєднання колективно виробленої наднаціональної політики з відносно автономною національною політикою; співпраця наднаціональних, національних і субнаціональних владних структур щодо прийняття найбільш важливих рішень з широкого кола важливих питань; безпосередня участь громадян ЄС у виборах Європейського Парламенту.

У процесі інтеграції ЄС здатний опосередковано впливати на суверенітет країн-кандидатів та держав-сусідів. Поширення політичної

і правової культури Союзу, принципів і механізмів його політичної та економічної систем на оточуючі Союз країни відбувається шляхом їх залучення до економічного і політико-правового простору ЄС. При цьому вони не долучаються до процесу вироблення й прийняття наднаціональних політичних рішень. Спостерігається явна асинхронність двох процесів: країни-кандидати та держави-сусіди де-факто стають частиною «єдиної Європи» скоріше, аніж виникає відповідне прирощення їх права впливати на європейські справи. Отже, для цих країн існує небезпека опинитися серед пасивних об'єктів управління з боку ЄС.

Європейський Союз – це якісно нове інтеграційне об'єднання, з приводу правової природи якого точаться постійні дискусії. Це пояснюється тим, що в процесі створення інституційного механізму ЄС заради забезпечення рівноваги між наднаціональними і національними інтересами використовувалися окремі елементи, що властиві різним формам організації влади (імперія, міжнародна організація, федерація, конфедерація). Як наслідок, залежно від того, на якому комплексі ознак Європейського Союзу зосереджує увагу дослідник, він або відносить його до певного різновиду міжнародних організацій, або характеризує як наднаціональну організацію чи федеративне утворення, або порівнює з конфедерацією чи з організацією *suigeneris*. Таким чином, у процесі визначення правової природи ЄС варто не намагатися підігнати його під традиційні форми організації влади, а розглядати його як новий тип об'єднання, що поєднує в собі елементи різних форм організації влади, але при цьому не зводиться до жодної з них.

Найбільш повно правову природу Європейського Союзу розкриває конструкція «наднаціональна організація». Для того щоб наднаціональність розглядалася як принцип організації й здійснення влади в ЄС, не має принципового значення наявність або відсутність відповідної норми в установчих договорах. Висновок про наднаціональний характер Союзу може бути зроблений на підставі аналізу чинного права та виявлення ознак наднаціональності в його інституційному механізмі. Для Європейського Союзу як наднаціональної організації властиві певні риси: держави-члени добровільно делегують ЄС право реалізації суверенних прав і наділяють його інститути відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси Союзу не в усьому збігаються з інтересами держав-членів, а тому у своїй діяльності ЄС виходить із власних пріоритетів, в яких відображені цілі та завдання Союзу; рішення в ЄС

у передбачених установчими договорами випадках можуть прийматися кваліфікованою більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи ЄС формуються з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їх кандидатуру; право Союзу має верховенство над національним правом, діє на всій території ЄС і є юридично обов'язковим для всіх суб'єктів національного права; окремі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з відання національних урядів; можливість ЄС втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Європейський Союз є наднаціональною організацією, інституційна структура якої не збігається зі структурою і функціональним спрямуванням вищих органів державної влади. Як наслідок, механізм «стримувань і противаг», який запроваджено в ЄС, суттєво відрізняється від механізму, що використовується в державах-членах. Специфіка правового статусу інститутів ЄС зумовлена дією принципу інституційного балансу (рівноваги) наднаціональних і міжурядових засад, що іманентно властивий Європейському Союзу. Історія розвитку ЄС доводить, що такий баланс не є незмінним, про що свідчить еволюція правового статусу його інститутів і органів.

Місце і роль Європейського Парламенту в інституційному механізмі ЄС зумовлені його представницьким характером. Хоча він іменується «парламентом», але насправді більше нагадує нижню палату національного парламенту, щоправда, його повноваження за обсягом суттєво поступаються повноваженням нижньої палати національних парламентів. Європейський Парламент – це інститут, правовий статус якого зазнав найзначніших змін у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчать зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиним інститутом ЄС, легітимність якого забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС.

Європейська рада здійснює діяльність у сферах європейського політичного співробітництва і визначення основних напрямів діяльності ЄС. У процесі своєї еволюції цей інститут пройшов складний шлях від функціонування у напівлегітимному режимі, коли його діяльність не була передбачена установчими договорами, і до суттєвого підняття його статусу в ієрархії інститутів ЄС Лісабонським договором. На

сьогодні Європейська рада – це найважливіший політичний інститут ЄС, уповноважений ухвалювати такі доленосні для інтеграційного процесу рішення, як ініціювання перегляду установчих договорів; схвалення напрямів реформування ЄС; визначення основних орієнтирів у сфері зовнішньої політики та політики безпеки і оборони; прийняття правових актів у формі рішення; створення нових або зміни правового статусу вже існуючих інститутів і органів; вирішення кадрових питань та питань місцезнаходження інститутів і органів ЄС; визначення кола країн, яким буде надано право вступу до ЄС, і граничні строки набуття ними членства; довгострокове планування союзного бюджету тощо. Аналіз цих повноважень дає підстави порівнювати Європейську раду з главою держави, в якій залежно від ситуації проявляється колегіальна (Європейська рада у повному складі) або індивідуальна (Голова Європейської ради) природа.

Рада є інститутом ЄС, що належить до категорії міжурядових, який прийнято порівнювати з верхньою палатою національного парламенту. Разом з тим реалізація нею окремих виконавчих і судових повноважень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством унеможливує її віднесення до конкретної гілки влади. Реалізація широкого спектра повноважень з ключових питань організації й функціонування інтеграційного об'єднання робить Раду однією з ключових інституцій Союзу незалежно від того, яке місце вона посідає в офіційній ієрархії інститутів ЄС.

Європейська комісія – це провідний інститут ЄС, що належить до категорії наднаціональних. При дослідженні статусу Європейської комісії буквально тлумачення положень установчих договорів дає помилкове уявлення про її роль і значення. Юридична практика шляхом розширеного тлумачення рамкових положень установчих договорів сприяла формулюванню неписаного принципу, який передбачає участь Комісії у здійсненні всіх управлінських функцій і прийнятті рішень у формі нормативно-правових актів. Попри те, що діяльність Європейської комісії нагадує роботу національного уряду, вона не може бути віднесена до виконавчої гілки влади, оскільки поряд з реалізацією виконавчої та владно-розпорядчої діяльності здійснює важливі повноваження в законодавчій сфері. Разом з тим затягування з реформуванням порядку організації й функціонування Комісії негативно позначається на її впливовості та ефективності діяльності.

Суд Європейського Союзу відіграє надзвичайно важливу роль у становленні й розвитку права ЄС, відокремленні інтеграційного правопорядку від національного і міжнародного права, реалізації функції арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу та інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС, а отже, у розвитку інтеграційного процесу в цілому. В умовах, коли на окремих етапах інтеграції державам-членам не вистачало політичної волі продовжувати курс на більш тісну інтеграцію, саме Суд ЄС визначав у своїх рішеннях, яким має бути Союз у розумінні його засновників. Таким чином, Суд ЄС перетворився на гаранта стабільного розвитку інтеграції, перешкоджаючи її уповільненню.

Поява Європейського центрального банку в інституційному механізмі ЄС викликана створенням економічного і валютного союзу, що обумовлює перехід від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики держав-членів, а також запровадження єдиної грошової одиниці ЄС. Економічний і валютний союз є вищим рівнем економічної інтеграції, що передбачає передачу національними урядами ЄЦБ компетенції у сфері регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики, що сприяє перетворенню ЄС на квазідержавне утворення. Разом з тим ЄЦБ не може повноцінно проводити політику, зорієнтовану виключно на задоволення наднаціональних інтересів, оскільки, по-перше, він представляє інтереси ЄС, який не має чітко виражених інтересів і мети, а також консолідованої волі для їх досягнення, і, по-друге, існує неузгодженість дій між ЄЦБ, який відповідає за грошово-кредитну і валютну політику, Радою Екофін, яка забезпечує вироблення спільної фінансової політики держав-членів, Радою євро, що займається економічною і фінансовою політикою держав – членів валютного союзу, і національними урядами, у віданні яких ще залишається чимало оперативних питань.

Рахункова палата – це наділений контрольними повноваженнями за доходами і витратами ЄС і дотриманням бюджету інститут, який сприяє пошуку більш ефективного і раціонального способу досягнення суспільно значущих цілей у рамках існуючих бюджетних можливостей Союзу. Враховуючи чітко виражений наднаціональний характер Рахункової палати, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю. Запровадження Рахункової палати і наділення її вагомими повноваженнями стало аргументом у процесі зміцнення наднаціональних рис ЄС.

Аналіз інституційного механізму ЄС не відображає всіх особливостей співвідношення між його інститутами, статус і повноваження яких періодично зазнають суттєвих змін, однак дозволяє зробити певні висновки: по-перше, існує суттєвий прогрес у процесі наближення інститутів ЄС до органів, що символізують собою певні гілки влади; по-друге, у процесі інтеграції формується нормативно не закріплений механізм стримувань і противаг, що набуває специфічного характеру; по-третє, через незавершеність процесу політичної інтеграції не можна розглядати існуючу інституційну побудову ЄС як остаточно оформлену, а тому закріплення певних повноважень, передусім не зовсім традиційних, за інститутами Союзу може мати ситуативний характер, що заважає формулюванню остаточних висновків про особливості механізму стримувань і противаг.

Громадянство ЄС нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між Європейським Союзом і громадянами держав-членів, створюючи умови для втілення в життя ідеї розбудови ЄС не лише як високоінтегрованої організації держав-членів, але й як союзу народів. Поняття «громадянство ЄС» не тотожне за змістом поняттю «громадянство держави», воно доповнює, а не замінює собою національне громадянство, тобто має субсидіарний характер. Запровадження союзного громадянства посилює інтернаціональний характер Союзу, демократизує політичне життя Союзу, оскільки підкреслює, що мета об'єднання полягає у розвитку особистості його громадян шляхом надання їм додаткового комплексу прав і свобод, підвищує ступінь наднаціональності ЄС.

Загальні принципи організації й функціонування ЄС (принципи лояльної співпраці, наділення компетенцією, законності, субсидіарності та пропорційності) – це система вимог, спрямована на закріплення й охорону, з одного боку, засад створеного об'єднання, забезпечення його стабільного й ефективного функціонування, а з другого – суверенного статусу держав-членів. Вказані принципи поряд з установчими договорами є найбільш динамічними джерелами права Союзу, вони сприяють належному обґрунтуванню легітимності певних позицій в умовах відсутності прямих підстав для цього в нормах комунітарного права.

У другій половині ХХ ст. глобалізація змушує держави шукати нові підходи й інструменти для реалізації своїх завдань і функцій, що приводить до перегляду традиційних підходів до реалізації суверенітету.



Отож, держави – члени ЄС вдаються до створення наднаціонального Європейського Союзу, маючи на меті залучити його до здійснення функцій держави, надаючи пріоритетного характеру функціям охорони і захисту прав людини, економічної і соціальної функцій.

Захистом прав людини Європейський Союз почав опікуватися з кінця 60-х рр. ХХ ст., пройшовши складний шлях від підтвердження відданості принципу поваги до прав людини і до приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, запровадження громадянства ЄС та закріплення власного каталогу прав і свобод людини у Хартії Європейського Союзу про основні права. Здійснюваний ЄС захист прав людини не підміняє національні правові механізми, а має додатковий характер. Він покликаний сприяти уніфікації національних систем захисту прав людини заради гарантування кожному громадянину Союзу рівного захисту його прав і свобод. Європейський Союз захищає «функціональні» права, специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли ЄС має конкретну компетенцію в питанні; основні права громадян Союзу, що передбачені установчими договорами; основні права і свободи людини в загальнозживаному розумінні цього поняття, що є наочним свідченням еволюції ЄС у напрямі запровадження повномасштабного захисту прав людини.

Участь ЄС у реалізації економічної функції є безумовним пріоритетом його інститутів. Ступінь участі Союзу в реалізації економічної функції на різних етапах інтеграції неоднакова, оскільки обумовлюється завданнями відповідного етапу інтеграції, однак у цілому простежується стійка тенденція до її зростання. Реалізація економічної функції в умовах ЄС має свою специфіку, що полягає у її диференціації на складові (наприклад, спільні торговельна і конкурентна політика, промислова політика, спільна сільськогосподарська політика, економічний і валютний союз, митний і банківський союз тощо), діяльність інститутів ЄС у рамках яких залежить від того, якою компетенцією вони наділені у відповідній сфері.

Діяльність інститутів ЄС під час реалізації соціальної функції обумовлюється потребами і умовами здійснення економічної інтеграції. Лише після усвідомлення того, що подальший успіх процесу гармонізації економічної політики значною мірою залежить від узгодження соціальної політики держав-членів, соціальна політика була визнана одним із ключових об'єктів інтеграції. На відміну від економічної

функції, у процесі реалізації соціальної функції Союз не передбачає уніфікації соціальної політики держав-членів. Як наслідок, інститути ЄС займаються лише координацією соціальної політики держав-членів. Отже, соціальна політика ЄС реалізується виключно на основі принципів субсидіарності та пропорційності.

ЄС запровадив жорсткі умови набуття членства, що пояснюється тим, що Союз хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально належить до Європи в її географічному розумінні, а лише державу, що належить до європейської цивілізації, а отже, дотримується базових цінностей об'єднання. Умови стосовно вступу до ЄС ускладнилися на етапі вступу країн Центральної і Східної Європи, коли було розроблено Копенгагенські критерії (стабільність інститутів, що гарантують демократію, права людини, верховенство закону й захист меншин; функціонування ринкової економіки, а також здатність справлятися з тиском конкуренції та ринковими силами в рамках Союзу; прийняття загальних правил, стандартів та політики, що становлять основу законодавства ЄС, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу; існування юридичних і адміністративних структур, що сприяють прийняттю і впровадженню європейського права), що фактично передбачають відповідність критеріям європейської ідентичності, специфіка якої розкривається за допомогою системи цінностей, закріплених в установчих договорах. Базовим традиційно визнається політичний критерій, що передбачає стабільність і ефективне функціонування демократичних інститутів. Дотримання цього критерію, навіть за умови недостатньо задовільного виконання інших критеріїв, може стати пропуском до набуття статусу «кандидата в члени ЄС» і початку переговорів про членство. Процес визнання відповідності країни-кандидата Копенгагенським критеріям певною мірою має суб'єктивний і політизований характер, а отже, як держави-члени, так і ЄС можуть керуватися не стільки реальними здобутками країни-кандидата в процесі реформування суспільного життя, скільки політичною доцільністю або своїми національними інтересами.

Європейський вибір прийнято вважати невід'ємною складовою національної ідеї і одночасно стратегічним напрямом державно-правового розвитку України, внаслідок чого курс на європейську інтеграцію є найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом України незалежно від того, хто очолює державу. Відсутність помітних результатів

у процесах здійснення економічної, судової і адміністративної реформ, боротьби з корупцією і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС ускладнює вирішення питання про перспективи членства України в ЄС. Свідченням неготовності Європейського Союзу визначитися в питанні вступу України до організації або хоча б щодо чітких часових орієнтирів набуття членства у майбутньому є її залучення до реалізації програми «Східне партнерство» як однієї з форм регіональної співпраці ЄС з країнами-сусідами та пропозиція замість надання повноправного членства в Союзі підписати з Україною посилену угоду про асоціацію.

Процеси адаптації є проявом динамічного (на відміну від «звичайного», еволюційного) виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної – регулюючої) функції права, а саме – його модернізуючої функції, що набуває особливої актуальності в умовах європейської інтеграції. Адаптація характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, однак вона відбувається за межами Європейського Союзу та стосується третіх держав у зв'язку із реалізацією ними зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію. Обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (державо-партнер, державо-сусід, державо-заявник, державо-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод.

Положення угод, які стосуються адаптації законодавства асоційованих країн із правом ЄС, мають характер як «твердих», так і «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження. Проте при визначенні самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери, зокрема, захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції, закріплені у всіх без винятку угодах про асоціацію. Адаптація законодавства країн, що прагнуть набуття членства в ЄС, щодо яких Союз офіційно не надав оцінку стану готовності інтегруватися до ЄС (держави-сусіди, держави-заявники), має більш обмежений характер, оскільки вона стосується набагато меншої кількості актів Союзу та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва. При цьому треті держави з огляду на принциповість деяких зі своїх національних інтересів можуть висловити певні захисні застереження щодо немож-

ливості сприйняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнятись залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва.

Адаптація і гармонізація законодавства, що здійснюється в рамках ЄС, відрізняються взаємною здатністю сторін впливати на їх правопорядок. Так, у випадку адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес є одностороннім. Такі держави не здатні впливати на механізм нормоутворення в ЄС, створювати з державами-членами спільний правовий простір Союзу. Отже, відбувається лише залучення третіх держав до вже існуючого правопорядку ЄС. Держави-кандидати під час інтегрування до ЄС не можуть висувати вимог до Союзу як умову свого вступу. Діє принцип: «Союз не корегується під кандидатів на вступ», приєднання здійснюється до всіх положень установчих договорів «як вони є».

## Список джерел і літератури

1. Аблов, М. С. Реформирование стран Центральной и Восточной Европы в условиях расширения Евросоюза [Текст] / М. С. Аблов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2005. – № 2.
2. Абрамов, Я. Цивилизованный политический мазохизм по-европейски [Текст] / Я. Абрамов, А. Келлерман, М. Энтин // Вся Европа. – 2006. – Вып. 3 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/03/mazohism.html>
3. Аваков, Ю. С. Глобальный имперский проект: политико-правовой анализ институционального транзита [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – 196 с.
4. Авдийский, В. И. Механизм легитимации государственной власти : историко-теоретическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Владимир Иванович Авдийский. – СПб., 2002. – 342 с.
5. Авраменко, С. Л. Швейцарский федерализм [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Леонидович Авраменко. – М., 2002. – 197 с.
6. Агентство Европейского Союза по основным правам – точка зрения Совета Европы [Электронный ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступа: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2004/SGInf%282004%2934R.asp#TopOfPage>
7. Айзпурвит, К. Объединение Европы. Проект XV века [Электронный ресурс] / К. Айзпурвит. Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>
8. Александрова, Н. В. К вопросу о формировании европейской идентичности [Текст] / Н. В. Александрова // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС : науч. журн. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та. – 2008. – Т. 4. № 3. – С. 272–285.
9. Александренко, Г. В. Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма) [Текст] / Г. В. Александренко. – Киев : Изд-во АН Укр. ССР, 1962. – 356 с.
10. Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство [Текст] / Н. Н. Алексеев. – М. : Аграф, 1998. – 640 с. (Сер. Новая история).
11. Аметистов, Э. М. Современные тенденции развития права Европейских сообществ [Текст] / Э. М. Аметистов // Сов. государство и право. – 1985. – № 7. – С. 87–96.
12. Аналіз Стратегії здійснено за даними: Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
13. Ангильберт. Из поэмы «Карл Великий и папа Лев» [Текст] / 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. 163–168.

14. Андерсен, Б. Воображаемые сообщества (размышления об истоках и распространении национализма) [Текст] / Б. Андерсон. – М. : Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 2001. – 288 с.
15. Андреева, И. С. Проблема мира в западноевропейской философии / И. С. Андреева. – М. : Мысль, 1975. – 223 с.
16. Андрейцев, В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу [Текст] / В. І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали наук.-практ. конф., жовт. 1998 р. – К., 1998. – С. 82–86.
17. Андриенко, Я. П. Роль Суда ЕС в формировании Европейского правового пространства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ярослав Петрович Андриенко. – М., 2004. – 182 с.
18. Андрусевич, Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу [Текст] / Н. І. Андрусевич // Держава і право. Вип. 13. – К., 2001. – С. 493–497.
19. Анисимова, Н. В. Принцип субсидиарности в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Наталия Владимировна Анисимова. – М., 2005. – 173 с.
20. Аннерс, Э. История европейского права [Текст] / Э. Аннерс ; пер. со швед. Р. Л. Валинский [и др.]. – М. : Наука, 1996. – 395 с.
21. Антропов, В. В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС [Текст] : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.0014 / В. В. Антропов. – М., 2007. – 48 с.
22. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран [Текст] : учеб. для вузов / К. В. Арановский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 488 с.
23. Арах, М. Европейский союз: видение политического объединения [Текст] : пер. со слов. / М. Арах. – М. : Экономика, 1998. – 467 с.
24. Артамонова, О. Ф. Правовые аспекты внешнеэкономических связей Европейских сообществ и договорно-правовое регулирование торгово-экономических отношений с Российской Федерацией [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ольга Феликсовна Артамонова. – М., 2005. – 186 с.
25. Афанасьев, Е. В. Федерализм Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евгений Викторович Афанасьев. – М., 1999. – 158 с.
26. Афинская декларация от 16 апреля 2003 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eur.academygo.ru/Eurosoyz/DocEC/2003\\_05\\_13.shtml](http://eur.academygo.ru/Eurosoyz/DocEC/2003_05_13.shtml).
27. Бабурин, С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. – М., 1998. – 297 с.
28. Байков, А. Библиография сравнительной интеграции в 2000-х годах [Текст] / А. Байков // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2010. – Т. 8. – Номер 1(22). Январь – апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-second/006.htm>

29. Байков, А. А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии [Текст] / А. А. Байков // Международные процессы. – 2007. – Т. 5, № 3 (15). – С. 4–17.
30. Байтеева, М. В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза [Текст] / М. В. Байтеева // Вестн. ТИСБИ. – 2003. – № 3. – С. 69–77.
31. Барабанов, О. Тенденции регионализации в Европе и интересы России [Текст] / О. Барабанов // Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия / под ред. М. М. Лебедевой. – М., 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.auditorium.ru/books/126/intrelation-barabanov.htm>
32. Барановский, В. Г. Политическая интеграция в Западной Европе [Текст] / В. Г. Барановский. – М. : Наука, 1983. – 264 с.
33. Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Марат Юрьевич Барышников. – Казань, 2007. – 180 с.
34. Баррозу, Ж.-М. ЕС вступит в банковский союз [Электронный ресурс] / Ж.-М. Баррозу. – Режим доступа: <http://finance.liga.net/economics/2012/8/31/articles/29563.htm>
35. Баррозу назвал Евросоюз «неимперской империей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.russianamerica.com/common/arc/story.php/359651?id\\_cr=98](http://www.russianamerica.com/common/arc/story.php/359651?id_cr=98)
36. Бартенев, С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Александрович Бартенев. – М., 2008. – 225 с.
37. Бартенев, С. А. Европейский Союз и государства-члены: разграничение компетенции [Текст] / С. А. Бартенев. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 200 с.
38. Бартенев, С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе [Текст] / С. А. Бартенев // Моск. журн. междунар. права. – 2004. – № 3 (55). – С. 175–196.
39. Бартенев, С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Александрович Бартенев. – М., 2008. – 225 с.
40. Басманов, Е. ЕС сформулировал 38 требований по реформированию экономики Греции [Электронный ресурс] / Е. Басманов. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2012/02/27/world/562949982953803>
41. Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии [Текст] : пер. с англ. / Д. Д. Басу. – М. : Прогресс, 1986. – 664 с.
42. Батурин, Ю. М. Европейский парламент в политико-правовом механизме сообщества [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Батурин. – М., 1985. – 18 с.
43. Бауман З. Европейский путь к мировому порядку [Текст] / З. Бауман // Свободная мысль – XXI : теорет. и полит. журн. – 2004. – № 9 – С. 37–46.

44. Бахлов, И. В. Современное федеративное государство: опыт методологии анализа механизма федеративных отношений [Текст] / И. В. Бахлов. – Саранск : Красный Октябрь, 2000. – 132 с.
45. Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? : матеріали міжнар. «круглого столу» експертів. – м. Ужгород, 7–9 листоп. 2002 р. – Ужгород : ПП «Вид-во Валерія Падяка», 2002. – 180 с.
46. Бек, У. Понять реальную Европу: космополитическая перспектива [Текст] / У. Бек // Прогнозис. – 2006. – № 4 (8). – С. 69–78.
47. Беленькая, М. ЕС отменил санкции против Австрии [Текст] / М. Беленькая, А. Здитовецкий // Независимая. – 2000. – 14 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ng.ru/world/2000-09-14/6\\_es.html](http://www.ng.ru/world/2000-09-14/6_es.html)
48. Белов, А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 23 с.
49. 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. – С. 173–204.
50. Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2007. – 295 с.
51. Бердяев Н. А. Смысл истории / Н. А. Бердяев. – М. : Мысль, 1990. – 175 с.
52. Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – 198 с.
53. Бжезіньський, З. Україна має стати європейською державою [Текст] / З. Бжезіньський // Сучасність. – 1992. – № 9.
54. Бирюков, М. М. «Конституция для Европы» и реформирование на ее основе Европейской комиссии и судебной системы Европейского Союза [Текст] / М. М. Бирюков // Журн. рос. права. – 2005. – № 8. – С. 128–143.
55. Бирюков, М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой поход [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Михаил Михайлович Бирюков. – М., 2004. – 287 с.
56. Бирюков, П. Н. Международное право [Текст] : учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – 685 с.
57. Бірюков, Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. М. Бірюков. – О., 2011. – 20 с.
58. Битяк, Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн – кандидатів у члени Європейського Союзу [Текст] / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні : сучасний стан і перспективи розвитку : аналітичний огляд / Ю. П. Битяк, П. М. Любченко, О. В. Петришин та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. : Студія Колаж, 2009. – С. 133–153.



59. Бычков, А. А. Обоснование и кризис имперской идеи в XIV веке: Данте Алигьери, Уильям Оккам и Марсилиус Падуанский [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Александр Александрович Бычков. – М., 2008. – 173 с.
60. Бычков, А. Формула империи [Электронный ресурс] / А. Бычков. – Режим доступа: <http://www.pravaya.ru/look/11215>.
61. Бобин, М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений [Текст] / М. Бобин // Правозащитник. – 1998. – № 3. – С. 66–98.
62. Богданди, А. Конституционализм в международном праве: комментарии к предложению из Германии [Текст] / А. фон Богданди // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 50–63.
63. Богомолов, С. А. Имперская идея в Великобритании в 70–80-е гг. XIX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / С. А. Богомолов. – Саратов, 1993. – 197 с.
64. Бойчук С. С. Христианство и его роль в самоидентификации Европейской цивилизации [Электронный ресурс] / С. С. Бойчук. – Режим доступа: [http://iai.donetsk.ua/\\_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec2/s2a3.html](http://iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec2/s2a3.html)
65. Большаков, С. Н. Принцип subsidiarity в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Сергей Николаевич Большаков. – СПб., 2006. – 372 с.
66. Большинство украинцев по-прежнему хотят в ЕС: исследование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ru.golos.ua/politika/13\\_01\\_10\\_bolshinstvo\\_ukraintsev\\_poprejnemu\\_hotyat\\_v\\_es\\_issledovanie](http://ru.golos.ua/politika/13_01_10_bolshinstvo_ukraintsev_poprejnemu_hotyat_v_es_issledovanie)
67. Бордачёв, Т. В. Лоббизм по-европейски [Текст] / Т. В. Бордачёв // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 1. – С. 88–98.
68. Бордачёв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачёв. – М. : Европа, 2009. – 304 с.
69. Борко, Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю. А. Борко. – М. : Деловая лит. 2003. – 464 с.
70. Борко, Ю. Перспективы Евросоюза в новом веке / Ю. Борко, О. Буторина // Современная Европа. – 2001. – № 3. – С. 10–23.
71. Борко, Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества [Текст] / отв. ред. В. А. Виноградов / Ю. А. Борко. – М. : Наука, 1984. – 255 с.
72. Бороздина, Я. А. К вопросу о правовой природе Европейского Союза [Текст] / Бороздина Я. А. // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 1. – С. 27–29.
73. Борхардт, К.-Д. Азбука права Европейского сообщества =The ABC of Community Law [Текст] : пер. с англ. / редкол. : Ю. А. Борко (отв. ред.) и др. – М. : Право, 1994. – 63 с.

74. Браницкий, А. Г. История европейской интеграции [Текст] / А. Г. Браницкий, Г. В. Каменская. – М. ; Н. Новгород : ИМЭМО РАН, ФМО ННГУ, 2003 – 234 с.
75. Брацук, І. З. Імплементация права Європейського Союзу в національних правопорядках держав-членів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. З. Брацук. – Х., 2011. – 20 с.
76. Броунли, Я. Международное право [Текст] : в 2 кн. Кн. 1 : пер. с англ. / Я. Броунли ; под ред. Г. И. Тункин. – М. : Прогресс, 1977. – 507 с.
77. Бугаева, А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Бугаева. – М., 2011. – 26 с.
78. Бурганова, И. Н. Политическая интеграция на постсоветском пространстве: проблемы и перспективы [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Инна Николаевна Бурганова. – СПб., 2007. – 188 с.
79. Буржуазный федерализм. Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма [Текст] / Г. В. Александренко ; отв. ред.: А. П. Таранов. – Киев : Изд-во АН УССР, 1962. – 355 с.
80. Буроменський, М. В. Дія норм міжнародного права у конституційному правопорядку України [Текст] / М. В. Буроменський // Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2008. – С. 59–76.
81. Буроменський, М. В. Вплив міжнародного права на політичні режими держав [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Буроменський Михайло Всеволодович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 32 с.
82. Буроменський, М. До питання про методологію дослідження проблем конституційного розвитку постсоціалістичних країн Східної Європи (на прикладі пострадянської доктрини) [Текст] / М. Буроменський, К. Закоморна // Вісн. Акад. прав. наук. України. – 2013. – № 1 (72). – С. 100–113.
83. Бусыгина, И. М. Ассиметричная интеграция в Евросоюзе [Текст] / И. М. Бусыгина // Международные процессы. – 2007. – Сент. – дек. – Т. 5, № 3 (15) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/fifteen/002.htm>
84. Бусыгина, И. Настоящее и будущее «Европы регионов» [Текст] / И. Бусыгина // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 78–86.
85. Бусыгина, И. М. Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие / И. М. Бусыгина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 280 с.
86. Буткевич, О. Взаємодія регіонального та універсального в докласичному міжнародному праві [Текст] / О. Буткевич // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 160–166.
87. Буторина, О. Афинский краш-тест [Текст] / О. Буторина // Россия в глобальной политике. – 2010. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Afinskii-krash-test-14861>

88. Буторина, О. В. Экономический и валютный союз ЕС (международный аспект) [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Ольга Витальевна Буторина. – М., 2001. – 356 с.
89. Буторина, О. Понятие региональной интеграции : новые подходы [Текст] / О. Буторина // Космополис. – 2005. – № 3 (13). – С. 136–145.
90. Бяшарова, А. Р. Развитие экономической интеграции между арабскими государствами [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Адиля Рашидовна Бяшарова. – М., 2006. – 185 с.
91. Вайнштейн, Г. Европейская идентичность. Возникающая реальность или фантом? / Г. Вайнштейн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/8315.html>
92. Варшавская декларация (итоговая декларация саммита) [Электронный ресурс] (принята в г. Варшаве 16.05.2005 17.05.2005). – Режим доступа: <http://2005-2.xof.ru/lib/?tm=141&vp=akt24573>
93. Василенко, В. А. Основы теории международного права [Текст] / В. А. Василенко. – Киев : Вища шк., 1988. – 288 с.
94. Васильева, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
95. Васильев, В. И. История германского федерализма [Текст] / В. И. Васильев // Новая и новейшая история. – 1998. – № 3. – С. 27–49.
96. Ващенко А. Американская «империя» и Советский Союз: удивительные параллели [Текст] / А. Ващенко // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2, № 2 (5). – май – авг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/five/019.htm>
97. Вахитова, Т. М. Особенности современных интеграционных процессов в условиях глобализации мировой экономики / Т. М. Вахитова // Проблемы современной экономики. – 2002. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=11345>
98. Вахитов, И. В. Роль ООН в урегулировании кипрского конфликта [Электронный ресурс] / И. В. Вахитов. – Режим доступа: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2004/issue2/Kult5.html>
99. Ведрин, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия : интервью [Текст] / Ю. Ведрин // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6. – С. 50–61.
100. Вергилий Публий Марон. Буколики. Георгики. Энеида [Текст] / [вступ. ст. С. Шервинского] Марон Вергилий Публий. – М. : Худож. лит., 1971. – 418 с.
101. Верхофстадт, Г. Три выхода для Европы [Текст] / Г. Верхофстадт // Россия в глобальной политике. – 2009. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/number/n\\_12458](http://www.globalaffairs.ru/number/n_12458)
102. Вівчар, І. В. Інтеграційний вимір міждержавного співробітництва Республіки Білорусь та Російської Федерації [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / І. В. Вівчар. – К., 2009. – 20 с.

103. Віднянський, С. В. Об'єднана Європа: від мрії до реальності. Історичні нариси про батьків-засновників Європейського Союзу [Текст] / С. В. Віднянський, А. Ю. Мартинов ; НАН України. Ін-т історії України. – К. : Ін-т історії України, 2009. – 376 с.
104. 800 миллионов европейцев : участие Большой Европы в ответах на ключевые вопросы Лаакена [Електронний ресурс] : Меморандум Генерального секретаря Совета Европы. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2002/SGInf%282002%2935R.asp#TopOfPage>
105. Вишняков, О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи [Текст] / О. К. Вишняков // Європейські студії і право. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010\\_1/10voksp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10voksp.pdf)
106. Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете (Португалия). Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>
107. Висновок Європейської ради про «Політику європейського сусідства – документ стратегії» від 12 травня 2004 р. (COM(2004) 373 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf)
108. Власова, А. В. Система принятия решений в Европейском союзе как средство реализации правоспособности его государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Анна Викторовна Власова. – М., 2004. – 173 с.
109. Внутренний регламент (правила процедуры) Совета Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit\\_organs/vnutren\\_reglament\\_soveta.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organs/vnutren_reglament_soveta.htm)
110. Волков, П. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властеотношения [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01/ П. В. Волков. – Н. Новгород, 2004. – 32 с.
111. 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/z0000074/st040.shtml>
112. Волошин, Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – К., 2010. – 32 с.
113. Воробьева, С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Викторовна Воробьева. – Тамбов, 2007. – 192 с.
114. Воротницкая, Т. Позиции государств – членов Европейского Союза в отношении расширения ЕС на Восток [Текст] / Т. Воротницкая // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 2. – С. 34–40.
115. Гавердовский, А. С. Имплементация норм международного права [Текст] / А. С. Гавердовский. – Киев : Вища школа, 1980. – 320 с.

116. Гагагова, Л. С. Империя: идентификация проблемы [Текст] / Л. С. Гагагова // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. – М., 1996. – С. 332–353.
117. Гаджиев, К. С. Введение в геополитику [Текст] / К. С. Гаджиев. – М. : Логос, 2004. – 432 с.
118. Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [Текст] / Г. А. Гаджиев. – М. : Юрист, 2004. – 286 с.
119. Гаджиев, К. С. Миропорядок сквозь призму синергетики [Текст] / К. С. Гаджиев // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3, № 3 (9). Сент.–дек. – С. 124–131.
120. Гаджиев, К. Политическая философия [Текст] / К. Гаджиев. – М. : ОАО «Изд-во Экономика», 1999. – 606 с.
121. Гайдукевич, Л. Страны ЦВЕ на пути в Евросоюз и проблемы регионального сотрудничества [Текст] / Л. Гайдукевич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 1.
122. Гарден, Т. Перестраивая отношения [Текст] / Т. Гарден // NATO review. – 2003. – № 2. – С. 1–4.
123. Гегель, Г. В. Ф. Политические произведения [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Наука, 1978. – 438 с.
124. Гэлбрейт, Дж. К. Экономические теории и цели общества [Текст] / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Прогресс, 1976. – 406 с.
125. Гелла, Т. Н. Либеральная партия Великобритании и империя в конце XIX – начале XX века [Текст] / Т. Н. Гелла. – Орел, 1992. – 130 с.
126. Генеральный секретарь Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coe.int/T/r/Sg/welcome.asp>
127. Гердеген, М. Європейське право [Текст] : підручник : пер. з нім. / М. Гердеген. – К. : К.І.С., 2008. – 528 с.
128. Германию назначат в европолицейские [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2010/05/14/world/478205>
129. Гэлбрейт, Дж. К. Экономические теории и цели общества [Текст] / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Прогресс, 1976. – 406 с.
130. Гибель империи. Византийский урок [Текст] // Церков. вестн. Рост. епархии. – 2008. – № 4 (75).
131. Гизо, Ф. История цивилизации во Франции [Текст] : в 4 т. / Ф. Гизо ; пер. П. Г. Виноградова. – М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1877–1881. – Т. 1. – 272 с.
132. Гилёва, А. А. Формирование и использование общего бюджета Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / А. А. Гилёва. – М., 2011. – 26 с.
133. Глава Еврогруппы не поддерживает назначение «бюджетного комиссара» по Греции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.banki.ua/news/lenta/?id=145716>

134. Глеб, М. Британская имперская идея во второй половине XIX века: основные направления и динамика развития [Текст] / М. Глеб // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2. – С. 65–70.
135. Головащенко, О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ольга Сергіївна Головащенко. – Х., 2008. – 203 с.
136. Головки, О. І. Механізм адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу [Текст] / О. І. Головки // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – С. 551–568.
137. Голуб, К. Ю. Решение Суда Европейских сообществ как источник права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кирилл Юрьевич Голуб. – Саратов, 2009. – 212 с.
138. Гомця, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомця // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 54–66.
139. Горбунова, Н. Е. Европейский Союз как политическая интеграционная модель: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. – М., 2005. – 204 с.
140. Горенберг, М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии [Текст] / М. Горенберг. – СПб. : Тип. Н. А. Лебедева, 1891. – 232 с.
141. Горчаков, М. И. Вселенские соборы [Текст] / М. И. Горчаков // Христианство : энциклопедический словарь : в 2 т. / редкол. : С. С. Аверинцев (гл. ред.) и др. – М. : Большая Рос. Энцикл., 1993. – Т. 1 : А – К. – С. 385–387.
142. Горюшин, А. Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Электронный ресурс] / А. Горюшин. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>
143. Гофф, Жак ле. Цивилизация средневекового Запада [Текст] : пер. с фр. / Жан ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – 376 с.
144. Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. – К. : К. І. С., 2006. – 208 с.
145. Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.
146. Градовский, А. Д. Собрание сочинений : в 9 т. Т. 5 : Государственное право важнейших европейских держав [Текст] / А. Д. Градовский. – Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. – 561 с.
147. Грани глобализации : трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев (рук. авт. кол.). – М. : Альпина Паблишер, 2003. – 592 с.
148. Графский, В. Г. Всеобщая история права и государства [Текст] : учеб. для вузов / В. Г. Графский. – М. : НОРМА, 2003. – 744 с.

149. Граціанов, А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – 18 с.
150. Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества / Н. И. Грачев. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2009. – 320 с.
151. Гречи, Дж. По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности [Текст] / Дж. Гречи // Казанский федералист. – 2003. – № 1 (5). – С. 90–102.
152. Гречко, Л. В. Понятие конфедерации и СНГ [Текст] / Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкаревич // Московский журнал международного права. – 1994. – № 2. – С. 61–74.
153. Григорьев, О. Довелось в империи родиться [Электронный ресурс] / О. Григорьев. – Режим доступа: <http://worldcrisis.ru/crisis/158034>
154. Гріненко, О. Договори про приєднання нових держав до Європейського Співтовариства (Договори про Асоціацію) [Текст] / О. Гріненко // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 83–91.
155. Грицаенко, Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонидівна Грицаенко. – К., 2010. – 188 с.
156. Гриценко, Е. В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики [Текст] / Е. В. Гриценко // Акад. журн. – 2003. – июль–сент. (№ 3 (13)). – С. 10–23.
157. Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Гришин. – М., 2010. – 25 с.
158. Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2006. – 398 с.
159. Грицяк, І. А. Право та інституції Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2004. – 260 с.
160. Громогласова, Е. Наднациональный и сетевой принципы в Европейском Союзе / Е. Громогласова // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2010. – май–авг. – Т. 8, № 2 (23) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-three/008.htm>
161. Грудзинский, В. В. Английские переселенческие колонии в середине XIX века: от коронного статуса к самоуправлению [Текст] / В. В. Грудзинский // Вестн. Челяб. гос. ун-та. Сер. История. – 2008. – № 34 (135). – Вып. 27. – С. 90–101.
162. Грудзинский, В. В. На повороте судьбы: Великая Британия и имперский федерализм (последняя треть XIX – первая четверть XX в.) [Текст] / В. В. Грудзинский. – Челябинск : Изд-во ЧелГУ, 1996. – 312 с.

163. Гуляева, К. В. Становление интеграционных моделей Европейского Союза и Содружества Независимых Государств [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ксения Витальевна Гуляева. – СПб., 2010. – 189 с.
164. Гураль, П. Ф. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах [Текст] / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – 96 с.
165. Гурина, М. В. Участие Великобритании и Франции в реализации социальной политики ЕС в 1972–2007 гг. / М. В. Гурина // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – Минск, 2008 – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1455&Itemid=215](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1455&Itemid=215)
166. Гусакова, М. А. Формирование системы выборов в Европейский Парламент [Текст] / М. А. Гусакова // Изв. Сарат. ун-та. Сер. История. Международные отношения. – 2011. – Т. 11. – Вып. 2, Ч. 1. – С. 95–99.
167. Давыдов, Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений [Текст] / Ю. Давыдов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – янв.–апр. Т. 2, № 1 (4). Январь–апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/four/006.htm>
168. Давлетшина, Д. К. Политика ФРГ в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Д. К. Давлетшина. – М., 2001. – 26 с.
169. Давлиева, В. И. Европейский экономический и валютный союз в системе международных валютных отношений [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Венера Ильдусовна Давлиева. – Казань, 2006. – 248 с.
170. Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – 696 с.
171. Даль, Р. Смещающиеся границы демократических правлений [Электронный ресурс] / Р. Даль. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/dal/sm\\_gran.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/sm_gran.php)
172. Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – 173 с.
173. Данилевский, Н. Я. Россия и Европа [Текст] / Н. Я. Данилевский. – М. : Книга, 1991. – 574 с.
174. Данильян, О. Г. Деякі проблеми державного суверенітету в умовах глобалізації та формування наднаціональних організацій [Текст] / О. Г. Данильян // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 12–14.
175. Дарендорф, Р. Объединенная или открытая? Европейская альтернатива [Текст] / Р. Дарендорф // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 14–24.



176. Даріус Жеруоліс. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : доповідь на конф. ; Верхов. Рада України, 9 квіт. 2009 р., Київ.
177. Девишев, И. Б. Особенности политики Великобритании в отношении европейской интеграции. 1945–1990-е гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / И. Б. Девишев. – М., 2008. – 27 с.
178. Дедов, Д. И. Принцип пропорциональности в праве ЕС [Текст] / Д. И. Дедов // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах (II): материалы семинара, Москва, 5–7 дек. 2000 г. – М. : Статут, 2001. – С. 134–145.
179. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Текст] // Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. – М : Междунар. отношения, 1982. – С. 9–10.
180. Делла Сала, В. Проблемы федерализма в эпоху глобализма [Текст] / В. Делла Сала // Полития. – 2002-03. – № 4. – С. 49–56.
181. Делягин, М. Конец проекта. Европейский союз, похуже, уперся в свои границы [Электронный ресурс] / М. Делягин. – Режим доступа : [http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_225.html](http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post_225.html)
182. Демидов, Н. А. Единая валютная система Европейского Союза как основа интеграции финансовых рынков [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Никита Александрович Демидов. – СПб., 2001. – 178 с.
183. Дзись, Ю. И. Наднациональный уровень управления в Евросоюзе: факторы становления и развития [Текст] / Ю. И. Дзись // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2011. – Т. 11, № 2. – С. 17–21.
184. Дмитриева, Ю. В. Эволюция регулирования рынка финансовых услуг в Европейском Союзе: политические аспекты [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ю. В. Дмитриева. – СПб., 2012. – 24 с.
185. Довгань, В. М. Правовой статус Европейского Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – 197 с.
186. Договоры, учреждающие Европейские Сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Междунар. изд. гр. «Право», 1994. – 390 с.
187. Договор об учреждении Экономического союза Бенилюкс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur\\_int\\_law/benilux.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/benilux.htm)
188. Должиков, А. В. Основные права и принцип пропорциональности в праве Европейского Союза [Текст] / А. В. Должиков // Рос. ежегодник междунар. права. – 2008. – СПб. : СКФ «Россия–Нева», 2009. – С. 228–233.

189. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2012 році [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=223287414&cat\\_id=223281453](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=223287414&cat_id=223281453)
190. Дроздов, Р. Н. Международно-правовые формы сотрудничества Совета Европы и Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Р. Н. Дроздов. – М., 2010. – 21 с.
191. Дроздов, Р. Н. Международно-правовые основы сотрудничества Совета Европы и ЕС [Текст] / Р. Н. Дроздов // Обозреватель– Observer. – 2008. – № 10. – С. 63–71.
192. Дэвис, Н. История Европы [Текст] / Н. Дэвис. – М. : АСТ: Транзиткнига, 2005. – 944 с.
193. Еврoзона обогнала США по объему ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2008/03/18/121421>
194. Европа: новое начало. Декларация Шумана 1950—1990. Европа и проблема расширения [Текст] / под общ. ред. Ю. А. Борко. – М. : МИГ «Право», 1994.
195. «Европа партнеров»: на пути к ассоциированному партнерству между Советом Европы и Европейским Союзом [Електронний ресурс] : мемурандум Генерального секретаря. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2003/SGInf%282003%2935R.asp#TopOfPage>
196. Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – 352 с.
197. Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 2 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – 355 с.
198. Европа: смена вех? [Текст] / З. Абашидзе, Ю. А. Борко, Ф. Бубайер и др.; ред. Т. Н. Мацонашвили и др. – М. : РАН ИНИОН, 2002. – 309 с.
199. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – 312 с.
200. Европейская безопасность: вызовы и проблемы [Текст] : хрестоматия / сост. А. Г. Нестеров. – Екатеринбург : Урал. гос. ун-т, 2008. – 268 с.
201. Европейская интеграция: правовые проблемы [Текст] / редкол.: Б. Н. Топорнин, А. И. Ковлер, М. М. Славин, И. С. Крилов ; под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : ИГП РАН, 1992. Кн. 1. – 124 с.
202. Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.
203. Европейская Комиссия : Программа Тасис. Годовой отчет за 1997 год [Текст] / Европейская Комиссия. – Брюссель, 1998. – 58 с.

204. Европейская финансовая система на грани краха [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.archive.n.zerkalo.az/2012-05-18/economics/29479-euro-/print>
205. Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» [Текст] / под ред. В. Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред). – М. : Междунар. отношения, 2005. – 308 с.
206. Европейский альманах. История. Традиции. Культура [Текст] / отв. ред. А. О. Чубарьян. – М. : Наука, 1991. – 176 с.
207. Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
208. Европейский Союз : факты и комментарии [Текст]. – Вып. 2 (16) : январь–март 1999. – 23 с.
209. Европейский Союз: факты и комментарии [Текст]. – Вып. 40: март–май 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk\\_40.html](http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html)
210. Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего [Текст] : материалы междунар. конф. // Современная Европа. – 2001. – № 1. – С. 32–89.
211. Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – 720 с.
212. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Республикой Болгария, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_bulgaria.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_bulgaria.htm)
213. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Румынией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea\\_romania.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_romania.htm)
214. Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 118–129.
215. Європейська конвенція про громадянство [Текст] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 69–76.
216. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : послання Президента України до Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=n0001100-02>
217. Европейское экономическое пространство (ЕЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.norvegia.ru/About\\_Norway/foreign-policy/euro/eea/](http://www.norvegia.ru/About_Norway/foreign-policy/euro/eea/)
218. Евро умрет без политической Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://maanim.com/news/events/77169-ebro-umret-bez-politicheskoy-evropy>

219. Евсеенко, Т. П. О терминологических проблемах в исследовании античной государственности [Текст] / Т. П. Евсеенко // Правоведение. – 2003. – № 5. – С. 205–213.
220. Евсеенко, Т. П. Эволюция формы государственного устройства в античном мире [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Тимур Петрович Евсеенко. – Екатеринбург, 2005. – 448 с.
221. Егорова, А. В. Правовая интеграция и ее содержание [Текст] / А. В. Егорова // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 74–84.
222. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. гр. «Право», 1994. – 246 с.
223. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. Право современного государства [Текст]. Т. 1 / Еллинек Г. ; под ред. С. И. Гессен. – Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му немец. изд. – СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – XXIV. – 600 с.
224. Еллинек, Г. Право современного государства: Общее учение о государстве. Т. 1 [единственный] [Текст] / Г. Еллинек / пер. с нем. ; под ред. В. М. Гессена, Л. В. Шалланда. – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1903. – 532 с.
225. Ермаков, В. Г. Федерация как форма государственного устройства России [Текст] / В. Г. Ермаков. – М. : Былина, 1999. – 192 с.
226. Ерохов, С. В. Европейский парламент [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995 – 128 с.
227. Ерпылева, Н. Ю. Европейский Центральный Банк в институциональной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты) [Текст] / Н. Ю. Ерпылева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 7. – С. 98–113.
228. Ерпылева, Н. Ю. Правовой статус Европейского центрального банка. [Электронный ресурс] / Н. Ю. Ерпылева. – Режим доступа: <http://finanal.ru/010/pravovoi-status-evropeiskogo-tsentralnogo-banka?page=0,0>
229. Ершов, С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Владиславович Ершов. – М., 2003. – 163 с.
230. ЕС обогнал США по темпам роста ВВП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nolimits.by/article/es-obognal-ssha-po-tempam-rosta-vvp-2/>
231. ЕЦБ смелый и отважный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>
232. ЕЦБ сможет вмешиваться в деятельность любого банка еврозоны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ria.ru/world\\_economy/20121019/904394315.html](http://www.ria.ru/world_economy/20121019/904394315.html)
233. Желтов, И. В. Социально-экономическая адаптация на рынке труда офицеров запаса [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.07. / И. В. Желтов. – М., 2000. – 184 с.

234. Жижек, С. Интерпассивность, или Как наслаждаться посредством Другого: Желание: Влечение; Мультикультурализм [Текст] : пер. с англ. Смирнова А. ; под ред. В. Мазины, Г. Рогоняна). – СПб. : Алетей, 2005. – 56 с.
235. Жилин, А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт претворения его юридической конструкции [Текст] / А. А. Жилин. – Киев, 1912. – 162 с.
236. Жукова, Н. Н. Миграционная политика Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Наталья Николаевна Жукова. – Ставрополь, 2005. – 277 с.
237. Жуков, Д. С. Эволюция системы управления Южноафриканскими колониями Великобритании в 70-е годы XIX века [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Д. С. Жуков. – Тамбов, 2003. – 24 с.
238. Журавская, Е. Г. Региональная интеграция в развивающемся мире: не-марксистские теории и реальность (на примере АСЕАН) [Текст] / Е. Г. Журавская. – М. : Наука, 1990. – 152 с.
239. Забарко, Б. Важливий крок в зміцненні європейської інтеграції [Текст] / Б. Забарко // Дзеркало тижня / гроші. – 1998. – 11—17 квіт. (№ 15 (184)).
240. Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых государств [Текст] / Ю. А. Борко (отв. ред.). – М. : Ин-т Европы РАН, 1998. – 324 с.
241. Загоруйко, Ю. Предупреждение для Греции: очередное или последнее? [Текст] / Ю. Загоруйко // Зеркало недели. – 2010. – № 6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zn.ua/ECONOMICS/preduprezhdenie\\_dlya\\_gretsii\\_ocherednoe\\_ili\\_poslednee-59246.html](http://zn.ua/ECONOMICS/preduprezhdenie_dlya_gretsii_ocherednoe_ili_poslednee-59246.html)
242. Зайцев, А. Ю. Европейская комиссия: порядок формирования и полномочия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Александр Юрьевич Зайцев. – М., 2003. – 202 с.
243. Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве [Текст] / А. Захаров // Свободная мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 67–82.
244. Захаров, А. А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме [Текст] / А. А. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2008. – 144 с.
245. Захаров, А. В. Перспективы создания единого валютно-финансового пространства СНГ [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Александр Владимирович Захаров. – М., 2003 – 171 с.
246. Захаров, А. Е. Очерки современного федерализма [Текст] / А. Е. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2003. – 192 с.
247. Захаров, А. С. Становление системы налогового права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Александр Сергеевич Захаров. – М., 2010. – 201 с.

248. Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз [Текст] / Ж. Зіллер : пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
249. Зимарин, К. А. Стратегия интеграции испанского предприятия в западноевропейскую экономику [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Кирилл Александрович Зимарин. – М., 1997. – 129 с.
250. Златопольский, Д. Л. Феномен нового государственного единства вместо СССР: перспективы развития [Текст] / Д. Л. Златопольский // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1993. – № 2. – С. 3–12.
251. Злоказова, Н. Европа: новые реалии. Расширение ЕС: за и против с позиции его членов [Текст] / Н. Злоказова // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 1. – С. 62–69.
252. Золотокрылин, О. В. Компаративный анализ интеграционных процессов в европейском и постсоветском пространстве [Текст] / О. В. Золотокрылин // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС : научн. журн. – Т. 3, № 3. – СПб., 2007. – С. 35–43.
253. Зонова, Т. В. От Европы государств к Европе регионов? [Текст] / Т. В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С. 155–164.
254. Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы [Текст] / К. Зонтхаймер ; ред., авт. предисл. Я. С. Драбкин ; РАН, Ин-т всеобщ. истории, Центр герм. ист. исслед. – М. : Памятники ист. мысли, 1996. – 319 с.
255. Зорькин, В. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы [Текст] / В. Зорькин // Сравнит. конституц. обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 64–70.
256. Зудов, Н. Е. Государство и эмиграция: поиск модели Имперского развития Великобритании (60-е – начало 80-х годов XIX века) [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Николай Евгеньевич Зудов. – Тамбов, 2004. – 235 с.
257. Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.14 / Владимир Николаевич Зуев. – М., 2011. – 47 с.
258. Иванников, И. А. Правовая политика обеспечения эффективности государственной власти в России [Текст] / И. А. Иванников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 3. – С. 119–126.
259. Иванов, И. Европа регионов [Текст] / И. Иванов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 5–19.
260. Иванов, И. Д. Расширение Евросоюза: сценарий, проблемы, последствия [Текст] / И. Д. Иванов // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 9. – С. 22–33.
261. Иванова, М. Два видения Европы [Текст] / М. Иванова // Свободная мысль. – 2006. – № 9. – С. 207–208.
262. 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. – 461 с.

263. Изложение учения Сен-Симона [Текст] / пер. с фр. М. Е. Ландау ; вступ. ст.: В. П. Волгин ; под ред. и коммент. Э. А. Желубовской. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1947. – 599 с.
264. Ильин, В. В. Философия политики [Текст] / В. В. Ильин, А. С. Панарин. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 284 с.
265. Ильин, И. А. О государственной форме. Статьи из сборника «Наши задачи» [Текст] / И. А. Ильин // Государство и право. – 1991. – № 11. – С. 135–142.
266. Ильин, Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2002. – 164 с.
267. Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Электронный ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>
268. Иноземцев, В. Специфические особенности Европейской социальной модели (к оценке роли неэкономических факторов в развитии современных европейских обществ) [Текст] / В. Иноземцев // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 87–99.
269. Иншакова, Е. И. Устойчивое развитие стран СНГ: теоретическая характеристика и система индикаторов [Текст] / Е. И. Иншакова // Вестн. СПбГУ. – 2004. – Вып. 1 (№ 5). – Сер. 5. Экономика. – С. 79–84.
270. Ионов, И. Н. Цивилизационная самоидентификация как форма исторического сознания [Текст] / И. Н. Ионов // Искусство и цивилизационная идентичность / отв. ред. Н.А. Хренов. – М. : Наука, 2007. – С. 169–187.
271. Исаев, И. А. Идея империи: политика, право, метафизика [Текст] / И. А. Исаев // Право и государство : теория и практика. – 2006. – № 4. – С. 4–22.
272. Исламова, Р. М. Субрегиональные интеграционные группировки на экономическом пространстве СНГ [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Риванна Магомедовна Исламова. – М., 2004. – 202 с.
273. Исламов, Т. М. Империя Габсбургов. Становление и развитие в XVI–XIX вв. [Текст] / Т. М. Исламов // Новая и новейшая история. – 2001. – № 1–2. – С. 11–40.
274. Исламов, Т. М. Конец Среднеевропейской империи. Размышления относительно места и роли империи Габсбургов в европейской истории. [Текст] / Т. М. Исламов // Австро-Венгрия: опыт многонационального государства / отв. ред. Т. М. Исламов, А. И. Миллер. – М. : Вече, 1995. – С. 25–47.
275. Истоки европейской интеграции – по-прежнему актуальны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=6&id2=0&id3=10&lang=>
276. Історія європейської ментальності [Текст] / за ред. П. Дінцельбахера ; пер. з нім. В. Кам'яця. – Львів : Літопис, 2004. – 720 с.
277. Кавешников, Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий Договор: ответы или вопросы? [Текст] / Н. Ю. Кавешников // Доклады Института Европы № 87. – М. : Интердиалект+, 2002. – 62 с.

278. Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза: 1992–2005 гг. [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Николай Юрьевич Кавешников. – М., 2006. – 257 с.
279. Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – 480 с.
280. Каграманян, А. Д. Процесс гармонизации налогообложения в странах ЕС на современном этапе [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Акоп Джевикович Каграманян. – М., 2000. – 159 с.
281. Кайзер, К. Глобализация как проблема демократизации [Текст] / К. Кайзер // Intern. politic. – Bonn., 1998. – № 4. —Р. 1–15.
282. Казарян, Л. Г. Россия – Евразия – Мир. Сверка понятий – цивилизация, геополитика, империя [Текст] / Л. Г. Казарян // Цивилизации и культуры. Вып. 3. – М., 1996.
283. Как распались валютные союзы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aktiv.com.ua/archives/5868>
284. Калиниченко, П. А. Современные тенденции в развитии экологического права ЕС [Текст] / П. А. Калиниченко // Преподавание права Европейского союза в российских ВУЗах – II : материалы семинара, г. Москва, 5–7 декабря 2000 г. – М. : Статут. 2001. – С. 207–211.
285. Канифатов, А. С. Социальный потенциал модернизации институтов управления на принципах субсидиарности [Текст] : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / А. С. Канифатов. – Ростов н/Д., 2010. – 30 с.
286. Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане; К вечному миру [Текст] / И. Кант ; вступ. ст. и примеч. С. Ф. Ударцева. – Алматы : ВШП «Едилет», 1999. – 153 с.
287. Кантор, Л. В. Российское государство: империя или национализм [Электронный ресурс] / Л. В. Кантор. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2008/02/22/russia.html>
288. Каппелер, А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад [Текст] / А. Каппелер ; пер. с нем. С. Червонная. – М. : Традиция, 2000. – 344 с.
289. Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] : монография / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 436 с.
290. Каракулян, Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. А. Каракулян. – Н. Новгород, 2004. – 33 с.
291. Кара-Мурза, С. Демонтаж народа [Текст] / С. Кара-Мурза. – М. : Алгоритм, 2007. – 705 с.
292. Карасев, В. Как ответить на вызов трех империй? [Электронный ресурс] / В. Карасев. – Режим доступа: <http://www.igls.com.ua/analytics/44/>
293. Карасев, В. Россия – Украина – ЕС: опыт «перевернутого соседства» [Электронный ресурс] / В. Карасев. – Режим доступа: <http://www.kreml.org/opinions/79141033>



294. Каргалова, М. Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем) [Текст] / М. Каргалова // Современная Европа. – 2008. – № 1. – С. 53–64.
295. Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – 405 с.
296. Каргалова, М. Строительство единого социального пространства ЕС [Текст] / М. Каргалова // Социальное государство в Западной Европе : проблемы и перспективы : пробл.-темат. сб. / отв. ред и сост. вып. Т. Н. Мационашвили. – М. : РАН ИНИОН, 1999. – С. 12–49.
297. Карро, Д. Международное экономическое право [Текст] : пер. с франц. / Д. Карро, П. Жюар ; науч. ред. В. М. Шумилов. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 608 с.
298. Карташкин, В. А. Права человека в глобализирующемся мире [Текст] / В. А. Карташкин // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век» : по материалам выступлений. – М.: Городец, 2004. – С. 86–88.
299. Каспэ, С. Империи: генезис, структура, функции [Текст] / С. Каспэ // Политические исследования. – 1997. – № 5. – С. 31–48.
300. Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – 256 с.
301. Каспэ, С. И. Имперская политическая культура и модернизация в России. Ретроспективный анализ и современная ситуация [Текст] : дис. ... канд. политол. наук / Святослав Игоревич Каспэ. – М., 1999. – 233 с.
302. Каспэ, С. И. Конструировать федерацию: Renovatio Imperii как метод социальной инженерии [Текст] / С. И. Каспэ // Полис. – 2000. – № 5. – С. 55–69.
303. Каспэ, С. Российская цивилизация и идеи А. Тойнби [Текст] / С. Каспэ // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 76–83.
304. Каспэ, С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы [Текст] / С. И. Каспэ // Полис. – 2005. – № 4. – С. 5–29.
305. Каспэ, С. И. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / С. И. Каспэ. – М., 2009. – 33 с.
306. Каувенберг, Жан-Клод ван. Європейська Хартія з регіональної демократії: головні питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.despro.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=74](http://www.despro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=74)
307. Качалов, В. В. Проблемы становления Союзного государства Беларусь-Россия как новой формы интеграции [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Владимир Валентинович Качалов. – М., 2003. – 396 с.
308. Качка, Т. Нова практика перекладу активів *acquis communautaire* [Електронний ресурс] / Т. Качка, Ю. Мовчан // Офіційний сайт Центру європейського та порівняльного права. – Режим доступу: [http://www.clc.org.ua/ukr\\_publikazzi/article\\_poselsky\\_02.htm](http://www.clc.org.ua/ukr_publikazzi/article_poselsky_02.htm)

309. Кашкин, С. Право Совета Европы и право Европейского Союза: проблемы соотношения и преподавания [Текст] / С. Кашкин // Проблемы изучения права Совета Европы в системе российского юридического образования. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – С. 20–23.
310. Кашкин, С. Хартия Европейского Союза об основных правах и право Совета Европы [Текст] / С. Кашкин // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия : сб. докл. – М. : Ин-т права и публич. политики, 2001. – С. 97–103.
311. Кемаев, К. В. Процесс формирования общеевропейской идентичности: политика валютно-финансового регулирования, механизмы политико-экономической трансформации, технологии стратегического моделирования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Константин Валерьевич Кемаев. – Н. Новгород, 2007. – 218 с.
312. Кизима, С. А. Системные аспекты организации и функционирования Европейского Союза [Текст] / С. А. Кизима, А. И. Бакин // Европейский союз: история, политика, экономика, право : междунар. науч.-практ. конф. (17–18 декабря 1997 г., Минск) : сб. науч. тр. – Мн., 1998. – С. 106.
313. Кинг, П. Классифицирование федераций [Текст] / П. Кинг // Полис. – 2000. – № 5. – С. 6–18.
314. Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – 499 с.
315. Киселева, А. В. Теория федерализма [Текст] / А. В. Киселева, А. В. Нестеренко. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2002. – 302 с.
316. Клаус, В. «Еврозона провалилась» [Электронный ресурс] / В. Клаус. – Режим доступа: <http://www.trust.ua/news/27683.html>
317. Клемин, А. В. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань : Изд-во Каз. ун-та, 2004. – 588 с.
318. Клемин, А. В. Европейский союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ) [Текст]. Кн. 3 / А. В. Клемин ; науч. ред.: А. З. Гильманов, В. Н. Лихачев. – Казань, 1996. – 192 с.
319. Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – 185 с.
320. Кнабе, Г. С. Материалы к лекциям по общей теории культуры и культуре античного Рима [Текст] / Г. С. Кнабе. – М. : Индрик, 1994. – 528 с.
321. Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – 189 с.
322. Коваль, В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вячеслав Станіславович Коваль. – К., 2003. – 196 с.

323. Козлова, Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме 18–19 вв. [Текст] / Н. Ю. Козлова. – М. : Наука, 1988. – 144 с.
324. Кокошин, А. А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе [Текст] / А. А. Кокошин. – М. : Европа. – 88 с.
325. Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.
326. Кокшаров, А. Глобализация невозможна без империй [Электронный ресурс] / А. Кокшаров. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/04/04ex-ferguso>
327. Коломиец, А. Греческое «расплавление» евро [Текст] / А. Коломиец // Зеркало недели. – 2010. – № 17 (797).
328. Колосов, Ю. М. Международное право [Текст] : учебник / Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М. : Междунар. отношения, 1994. – 450 с.
329. Комарова, Т. В. Влияние Суда Европейского Союза на развитие права и институтов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Европейская интеграция: проблемы теории и практики / под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сквикова. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2012. – С. 181–210.
330. Комарова, Т. В. Развитие Судом Европейского Союза концепции суверенитета государств-членов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе / под ред. А. К. Сквикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход», 2010. – С. 188–208.
331. Комарова, Т. В. Юрисдикция Суду Европейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – 360 с.
332. Комлева, Ю. Е. Государственно-политическая организация Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма» [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Юлия Евгеньевна Комлева. – Екатеринбург, 2005. – 287 с.
333. Конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза (консолидированный текст, пер. А. О. Четверикова) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur\\_int\\_law/belux.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/belux.htm)
334. Кондратов, А. И. Направления внешнеполитической деятельности государства [Текст] / А. И. Кондратов // Обозреватель-Observer. – 2010. – № 1. – С. 48–54.
335. Кондратьева, Н. Б. Проблема сближения уровней социально-экономического развития стран ЕС на пороге XXI века [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Наталия Борисовна Кондратьева. – М., 2000. – 168 с.
336. Кондратьева, Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность [Текст] : Доклады Ин-та Европы. № 143 / Н. Б. Кондратьева. – М. : Квадрат С, 2004. – 39 с.
337. Коновалюк, А. А. Экономическая сущность интеграции в современных условиях [Текст] / А. А. Коновалюк // Вісн. Хмельниц. нац. ун-ту. – 2009. – № 3. – Т. 2. – С. 202–205.

338. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1999. – 816 с.
339. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 838 с.
340. Конституции зарубежных государств [Текст] / под ред. В. В. Маклакова. – М. : БЕК, 1997. – 584 с.
341. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.
342. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/151>
343. Конституция США : история и современность [Текст] / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Языкова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
344. Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – 664 с.
345. Конституція Італії [Текст] // Конституційне законодавство зарубіжних країн : хрестоматія : навч. посіб. / упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 60–93.
346. Конституція України: науково-практичний коментар [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право ; К. : Концерн «Вид. Дім “Ін Юре”», 2003. – 808 с.
347. Копійка, В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна [Текст] / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.
348. Копійка, В. В. Європейський Союз : заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
349. Копиленко, О. Л. Щодо закону про громадянство України [Текст] / О. Л. Копиленко // Право України. – 2001. – № 10. – С. 84–88.
350. Корецкий, В. М. Избранные труды [Текст] : в 2 кн. / В. М. Корецкий ; АН УССР ; Ин-т государства и права ; редкол. : В. Н. Денисов (гл. ред.) и др. – Киев : Наука, 1989. – Кн. 1. – 344 с.
351. Королев, М. А. Наднациональность с точки зрения международного права [Текст] / М. А. Королев // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 2 – С. 3–21.
352. Коростышевская, Е. М. Научно-производственная интеграция: политико-экономическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.01 / Елена Михайловна Коростышевская. – СПб., 1999. – 310 с.
353. Косолапов, Н. Формирование глобального миропорядка в России [Текст] / Н. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 11. – С. 3–13
354. Костенко, М. Л. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация [Текст] / М. Л. Костенко, Н. В. Лавренова // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 105–113.

355. Костина, А. В. Кризис современной идентичности и доминирующие стратегии идентификации в границах этноса, нации, массы [Текст] / А. В. Костина // Знание. Понимание. Умение : науч. журн. Моск. гуманит. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 187–194.
356. Костюк, С. М. Стан і перспективи співпраці України з Європейським Союзом [Текст] : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Сергій Михайлович Костюк. – Чернівці, 2004. – 193 с.
357. Кошелев, В. Н. Координация бюджетной политики стран-членов Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Вячеслав Николаевич Кошелев. – М., 2006. – 161 с.
358. Крабе, Г. С. Империя изживает себя, когда провинции догоняют центр [Текст] / Г. С. Крабе // Закат империи: семинар. – Восток. – 1991. – № 4. – С. 75–77.
359. Кравчук, І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС [Текст] / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Вид. Дім «Слово», 2005. – 320 с.
360. Красинский, В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине [Текст] / В. Красинский // Полит. журн. – 2008. – № 6–7 – С. 56–59.
361. 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. : Алетейя, 2003. – С. 351–364.
362. Крылова, И. С. Европейский парламент (правовой статус) [Текст] / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1987. – 191 с.
363. Крылова, И. С. Европейский Союз и национальный суверенитет [Текст] / И. С. Крылова // Журн. рос. права. – 1997. – № 2. – С. 132–138.
364. Кривова, М. В. Организация и юрисдикция Суда ЕС: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Мария Владимировна Кривова. – М., 2004. – 195 с.
365. Криворотов, Д. Европейская система центральных банков: краткое описание [Текст] / Д. Криворотов // Банковский вестник : информ.-аналит. и науч.-практ. журн. Нац. банка Республики Беларусь. – 2000. – № 6 (113). – С. 25–28.
366. Крюсе, Э. Новый Киней, или Рассуждение о состоянии, представляющем 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. : Алетейя, 2003. – С. 91–111.
367. Крючков, И. В. Славянский фактор в развитии Венгрии в последней трети XIX – начале XX в. (Этнополитические, социальные и внешнеполитические аспекты) [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03 / Игорь Владимирович Крючков. – Ставрополь, 2003. – 563 с.

368. Кубанова, М. Н. Гражданская война 1847 года в Швейцарии [Текст] / М. Н. Кубанова // Вопросы истории. – 2008. – № 3 (март) – С. 117–130.
369. Куденхове-Калерги, Р. Пан Європа. Глава II. Границы Европы. [Электронный ресурс] / Р. Куденхове-Калерги. – Режим доступа: <http://www.panegyora.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=6&lang=>
370. Кудрявцева, Е. Ю. Экономическая интеграция стран МЕРКОСУР в системе мирохозяйственных отношений [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Елена Юрьевна Кудрявцева. – М., 2008. – 186 с.
371. Кузнецова, С. Н. Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. Н. Кузнецова. – Казань, 2005. – 26 с.
372. Кузнецова, С. Н. Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Николаевна Кузнецова. – Казань, 2005. – 209 с.
373. Кузнецова, С. Н. Правовые проблемы сосуществования правозащитных систем ЕС и Совета Европы и их значение для России [Текст] С. Н. Кузнецова // Инновации в государстве и праве России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 19–20 апреля 2007 г.) в 2 ч. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2007. – Ч. 2. – С. 183–194.
374. Кузнецова, Е. Суверенитет в обмен на мечту: 50 лет Римскому договору [Текст] / Е. Кузнецова // Свободная мысль. – 2007. – № 3 (1574). – С. 46–57.
375. Кузьо, М. Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом: особливі взаємини, засновані на цінностях [Текст] / М. Кузьо. – К. : ГО «Лаб. законод. ініціатив», 2012. – 38 с.
376. Куковицкая, Е. Австрия: путь от империи к республике [Текст] / Е. Куковицкая // Власть. – 2008. – № 6. – С. 89–91.
377. Кульчицкий (Мазовецкий), К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах [Текст] : с доп., изм. и предисл. авт. спец. для рус. изд. / К. Кульчицкий (Мазовецкий) ; пер. с пол. А. Паткина. – М. : Изд. Петров. б-ки, 1907. – 211 с.
378. Курганов, Ф. Отношения между церковной и гражданской властью в Византийской империи [Текст] / Ф. Курганов. – Казань : Тип. Императ. Ун-та, 1880. – 721 с.
379. Курчевская, У. Лоббизм в Европейском Союзе [Текст] / У. Курчевская // Европа. Журн. польс. ин-та междунар. дел. – 2002. – Т. 2. – № 3 (4). – С. 123–135.
380. Кюстин, А. де. Россия в 1839 году. Резюме [Текст] / А. де. Кюстин ; авт. предисл. Е. Н. Цимбаев // Вопросы философии. – 1994. – № 2. – С. 86–107.
381. Лаба, О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба. – К., 2005. – 21 с.
382. Лавров, Ю. Европейские «Брокеры власти» [Текст] / Ю. Лавров, П. Сих // Лоббист. – 2009. – № 2 (14).

383. Лазарев, Б. М. Федерация или конфедерация [Текст] / Б. М. Лазарев // Новый союзный договор: поиск решений / под ред. Б. М. Лазарева. – М. : ИГПАН СССР, 1990. – С. 71–80.
384. Лапкин, В. Изучение современности требует профессионализма : беседа с генеральным директором журнала «Полис» М. В. Ильиным [Электронный ресурс] / В. Лапкин. – Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/universum/esse/3ilyin.htm>
385. Леванский, С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве [Текст] / С. А. Леванский // Политические исследования (Полис). – 1995. – № 5. – С. 116–120.
386. Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 375 с.
387. Левяш, И. Дилемма «расширение/объединение» Европы: взгляд из России [Текст] / И. Левяш // Европа : журн. польс. ин-та междунар. дел. – 2006. – Т. 6. – № 3 (20). – С. 29–59.
388. Лейкофф, С. Оппозиция «суверенитет-автономия» в условиях федерализма: выбор между «или-или» и «больше-меньше» [Текст] / С. Лейкофф // Полис. – 1995. – № 1. – С. 177–190.
389. Леонов, В. Битва ревизоров с получателями [Электронный ресурс] / В. Леонов. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2009/04/29/focus/412763>
390. Лепешков, Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве [Текст] // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://beljournal.by.ru>
391. Ле-Пле, П. Г. Ф. Основная конституция человеческого рода : идеи, нравы и учреждения благоденствующих народов [Текст] : пер. с фр. / П. Г. Ф. Ле-Пле. – Изд. 2. – М. : Книж. дом «ЛИБРОКОМ», 2012. – 282 с.
392. Ливеровский, А. А. Субъект федерации: суверенитет, сецессия, акцессия [Текст] / А. А. Ливеровский // Учен. зап. Ин-та права С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов. – 1999. – Вып. 3. – С. 15–23.
393. Линников, А. С. Международно-правовые проблемы организации банковского надзора в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Линников. – М., 2008. – 20 с.
394. Лопета, А. Европарламент усилит борьбу с коррупцией [Электронный ресурс] / А. Лопета. – Режим доступа: <http://arhiv.bb.lv/index.php?p=1&i=3036&s=106&a=111789>
395. Лосев, А. Диалектика мифа [Текст] / А. Лосев. – М. : Правда, 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://psylib.org.ua/books/losew03/index.htm>
396. Лотман, Ю. М. Структура художественного текста [Текст] / Ю. М. Лотман. – М. : Искусство, 1970. – 384 с.

397. Лукашук, И. И. Международное право. Особенная часть [Текст] : учебник / И. И. Лукашук. – М. : БЕК, 1997. – 371 с.
398. Лукин, В. Н. Современный дискурс Европейской интеграции: институциональный и культурный аспекты [Текст] / В. Н. Лукин, А. В. Мусиенко // CREDO NEW : теоретический журнал. – 2007. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/645/32/>
399. Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада : вторая половина XX–начало XXI в. [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – 336 с.
400. Лютов, Н. Л. Конфликт между фундаментальными правами работников и предпринимателей в практике Европейского суда справедливости [Текст] / Н. Л. Лютов // Трудовое право. – 2008. – № 12 (106). – С. 70–79.
401. Майорова, Е. Е. Евро и проблемы современной мировой валютно-кредитной системы [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.04 / Екатерина Евгеньевна Майорова. – М., 2000. – 190 с.
402. 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>
403. Маклаков, В. В. Права человека и гражданина в Европейском Союзе : справочник [Текст] / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – 124 с.
404. Максимова, А. С. Правовые основы конфедерации (теория и практика) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.06 / А. С. Максимова. – СПб., 2002. – 16 с.
405. Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета [Текст] / Р. Х. Макуев // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 23–29.
406. Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – 592 с.
407. Малахов, М. А. Історико-психологічний аналіз виникнення поняття адаптації у науковій думці [Текст] / М. А. Малахов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2008. – Вип. 20–21. – С. 92–95.
408. Малер, А. М. Европейская миссия России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.km.ru/glavnoe/2007/10/08/strategii-razvitiya-rossii/amaler-evropeiskaya-missiya-rossii>
409. Малинова, О. Ю. Имперский опыт: прошлое или будущее Европейского Союза [Текст] / О. Ю. Малинова // Россия и современный мир. – М., 2005. – № 1 (46). – С. 65–76.
410. Манелис, Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях [Текст] / Б. Л. Манелис ; отв. ред. А. И. Ишанов; Ташкент. гос. ун-т им. В. И. Ленина. – Ташкент : Наука, 1964. – 308 с.
411. Маргиев, В. И. О некоторых особенностях внутреннего права европейского сообщества [Текст] / В. И. Маргиев // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 208–214.



412. Марку, Ж. Экономическая интеграция и институциональные преобразования: модели и проблемы [Текст] / Ж. Марку // Государственное управление в переходный период : Бюллетень КГИ. – 2001. – Март. – С. 23–26.
413. Мартиненко, П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал [Текст] / П. Мартиненко // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – Вип. 4. – С. 1–16.
414. Марченко, М. Н. Верховенство права Европейского Союза по отношению к национальному праву государств-членов [Текст] / М. Н. Марченко // Журн. рос. права. – 2009. – № 5. – С. 117–124.
415. Марченко, М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 186–197.
416. Марченко, М. Н. Эволюция идей европейской интеграции и их реализация (вторая половина XX – начало XXI в.) / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 5. – С. 3–16.
417. Марченко, М. Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI – XIX вв.) / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. Право. – 2008. – № 3. – С. 3–13.
418. Марченко, М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 4. – С. 3–14.
419. Марченко, М. Н. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 336 с.
420. Марченко, М. Н. Проблемы теории государства и права [Текст] : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Юрист, 2006. – 768 с.
421. Маслоу, А. Мотивация и личность [Текст] / А. Маслоу ; пер. А. М. Татлыбаевой. – СПб. : Евразия, 1999. – 478 с.
422. Махнач, В. Л. Империи в мировой истории [Электронный ресурс] / В. Л. Махнач. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/Article/\\_MachImperi.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/_MachImperi.php)
423. Махнач, В. Л. Историко-культурное введение в политологию [Электронный ресурс] : курс лекций. Лекция 9 : Типы государств / В. Л. Махнач. – Режим доступа: <http://mahnach.ru/articles/ikvp/9.html>
424. Международное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : НОРМА, 2001. – 570 с.
425. Международное право в документах [Текст] / сост. Н. Т. Блатова. – М. : Междунар. отношения, 1982. – 853 с.
426. Международное право [Текст] : учебник / под. ред. Ю. М. Колосова и Э. С. Кривчиковой. – М. : Междунар. отношения, 2000. – 720 с.
427. Международное публичное право [Текст] / отв. ред. К. А. Бекяшев. – М. : К Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.
428. Мельник, З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. П. Мельник. – К., 2009. – 18 с.

429. Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/458547.html>
430. Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским Союзом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.coe.int/t/tr/parliamentary\\_assembly/%5Brussian\\_documents%5D/%5B2007%5D/%5BApr2007%5D/Opinion262\\_rus.asp](http://www.coe.int/t/tr/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2007%5D/%5BApr2007%5D/Opinion262_rus.asp)
431. Меркель и Саркози не приветствуют вступление Турции в ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.epochtimes.ru/content/view/24545/2/>
432. Мещерякова, О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Мещерякова. – М., 2010. – 40 с.
433. Мещерякова, О. М. Особенности разграничения компетенций в Европейском Союзе и принцип ограниченного наделения компетенцией [Текст] / О. М. Мещерякова // Международное право – International Law. – М. : Изд-во РУДН, 2008. – № 3 (35). – С. 5–11.
434. Мещерякова, О. М. Принцип субсидиарности в становлении и развитии Европейского союза (1984– 2004 гг.) [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Ольга Михайловна Мещерякова. – М., 2005. – 193 с.
435. Миллер, А. Почему все континентальные империи распались в результате Первой мировой войны [Электронный ресурс] : лекция / А. Миллер. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2006/04/11/miller2.html>
436. Милль, Д. С. Рассуждения и исследования политические, философские и исторические [Текст] / Д. С. Милль. – СПб. : Тип. Маркова и К, 1864. – Ч. II.
437. Минаев, С. Европа – оптимальная валютная зона? [Текст] / С. Минаев // Все о финансовых рынках. – 2001. – № 12 (26) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.spekulant.ru/archive/Evropa\\_optimalnaya\\_valyutnaya\\_zona.html](http://www.spekulant.ru/archive/Evropa_optimalnaya_valyutnaya_zona.html)
438. Министр экономики Германии поддерживает идею назначения комиссара по реструктуризации долгов Греции Греции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/ministr-ekonomiki-germanii-podderzhivaet-ideyu-naznacheniya-02032012104600>
439. Мировая экономика : конспект лекций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://books.efaculty.kiev.ua/mek/2/g/9/2.html>
440. Михайлова, С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Юрьевна Михайлова. – Уфа, 2006. – 177 с.
441. Мишальченко, Ю. В. Институциональный баланс в Европейском Союзе: анализ правовых подходов [Текст] / Ю. В. Мишальченко, Н. Н. Гудалов // Евразийский юрид. журн. – 2011. – № 9 (40) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_jcontent\\_plus&view=article&id=2442:2011-10-22-09-33-43&catid=224:2011-05-31-09-24-42&Itemid=196](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontent_plus&view=article&id=2442:2011-10-22-09-33-43&catid=224:2011-05-31-09-24-42&Itemid=196)

442. Мишин, А. А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран [Текст] / А. А. Мишин, Г. В. Барабашев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 384 с.
443. Моисеев, А. А. Надгосударственность в международном праве [Текст] / А. А. Моисеев // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 67–73.
444. Моисеев, А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А. А. Моисеев. – М., 2007. – 46 с.
445. Молчанова, Е. Р. Интеграционные процессы в странах СНГ: пути и направления [Текст] / Е. Р. Молчанова // CREDO NEW : теоретический журнал. – 2003. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/339/55/>
446. Монне, Ж. Реальность и политика: мемуары [Текст] : пер. В. Божовича / Ж. Монне. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2001. – 662 с.
447. Моравецкий, В. Функции международной организации [Текст] / В. Моравецкий ; пер. с пол. под ред. и вступ. ст. Г. И. Морозова. – М. : Прогресс, 1976. – 384 с.
448. Моравчик, Э. Какие уроки можно извлечь из краха проекта европейской конституции? [Текст] / Э. Моравчик // Прогнозис. – 2006. – № 4 (8). – С. 43–68.
449. 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, № 3 (9). Сент.-дек. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>
450. Мотыль, А. Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств [Текст] / А. Мотыль. – М. : МШПИ, 2004. – С. 7–11.
451. Муравйов, В. Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правопорядку України [Текст] / В. Муравйов // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів. – К. : ТОВ АТОПО-Лінк, 2005. – Вип. 4. – С. 13–18.
452. Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – 451 с.
453. Муравьев, В. И. Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ [Текст] / В. И. Муравьев // Вестн. Казан. ун-та. Междунар. отношения и междунар. право. – 1979. – № 8. – С. 84–90.
454. Муравьев, В. И. Международные организации – специфические субъекты международного права [Текст] / В. И. Муравьев. – Киев : Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. – 72 с.

455. Мчедлова, М. М. Вопросы цивилизации во французском обществознании [Текст] / М. М. Мчедлова. – М. : МГУ, 1996. – 324 с.
456. Назустріч людям: Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=11639687&cat\\_id=60142](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11639687&cat_id=60142)
457. Най, Дж. «Мягкая» сила и американско-европейские отношения [Електронний ресурс] / Дж. Най. Режим доступу: <http://polite.com.ua/library/3967-.html>
458. Наливайко, Л. Р. Нормативно-правові гарантії державного ладу України [Текст] / Л. Р. Наливайко // Унів. наук. зап. : часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права ; Хмельниц. ун-т упр. та права, Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Хмельницький : ХУУП, 2002. – С. 24–27.
459. Наливайко, Л. Р. Роль принципів державного ладу у розбудові демократичної, соціальної і правової держави [Текст] / Л. Р. Наливайко // Унів. наук. зап. : часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права/ Хмельниц. ун-т упр. та права, Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Хмельницький : ХУУП, 2002. – С. 11–15.
460. Налоговые системы зарубежных стран [Текст] : учебник для вузов / под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.
461. 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. – 47 с.
462. Наследие империй и будущее России [Текст] / под ред. А. И. Миллера. – М. : Фонд «Либеральная миссия» ; Новое литературное обозрение, 2008. – 528 с.
463. Нечаева, Т. В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02; 12.00.02 / Татьяна Владимировна Нечаева. – М., 2006. – 216 с.
464. Никитенко, А. Канцлер снова говорит о федеральной Европе [Текст] / А. Никитенко // Европа. – 2001. – № 6.
465. Никитина, И. П. К вопросу о федерализме в Древней Греции [Текст] / И. П. Никитина // Методология историко-правовых исследований / ред. кол.: В. Е. Гулиев (отв. ред.) и др. – М. : ИПИ АН СССР, 1980. – С. 68–71.
466. Новое мышление для ЕС: банковский союз на фоне федерализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://telegraf.com.ua/biznes/ekonomika/novoe-myishlenie-dlya-es-bankovskiy-soyuz-na-fone-federalizatsii.html>
467. Ноженко, М. В. Национальные государства Европы / М. В. Ноженко. – СПб. : Норма, 2007. – 344 с.

468. Норман, Д. Європа. Історія [Текст] / Д. Норман ; пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – К. : Основи, 2000. – 1464 с.
469. Нольфо, Ди Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : в 2 т. / Э. Ди Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой ; под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 1. – 592 с.
470. Нольфо, Ди Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : в 2 т. / Э. Ди Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой ; под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 2. – 744 с.
471. Н. Саркози нашел альтернативу вступлению Турции в ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/06/05/2009/299153.shtml>
472. Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – 487 с.
473. Общая теория прав человека [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 1996. – 520 с.
474. Озерскис, А. П. Система правосудия в Германии в условиях «имперского федерализма» : историко-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арвид Петрович Озерскис. – СПб., 2008. – 164 с.
475. Омельченко, А. В. Франко-німецькі політичні відносини у контексті євроінтеграційних процесів (друга половина 40-х – друга половина 60-х років ХХ ст.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / А. В. Омельченко. – Донецьк : Донец. нац. ун-т, 2007. – 19 с.
476. Омельченко, О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Л. Омельченко. – К., 2010. – 19 с.
477. Опыт европейского федерализма : история и современность [Текст] / под ред. Е. Ю. Поляковой. – М. : ИВИ РАН, 2002. – 292 с.
478. Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету [Текст] : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – 147 с.
479. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [Текст] / пер. с англ. С. А. Егорова, Д. К. Утегеновой ; отв. ред. и предисл. А. В. Оболенского. – М. : Арена, 1993. – 319 с.
480. От миропорядка империй к имперскому миропорядку [Текст] / отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, П. А. Гудев, Э. Г. Соловьев. – М. : Науч.-образов. форум по междунар. отнош., 2005. – 204 с.
481. Отношения между Советом Европы и Европейским Союзом – 17-я четырехсторонняя встреча [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coe.int/T/R/SG/SG/Documents/Numerical/2001/SGInf%282001%2939R.asp#TopOfPage>
482. Павельева, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельева. – СПб., 2007. – 172 с.

483. Павлюк, Т. Узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС: досвід для України [Текст] / Т. Павлюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 22. – С. 348–356.
484. Пазына, Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Евгений Олегович Пазына. – М., 2010. – 213 с.
485. Палиенко, Н. Конфедерация, федерация и СССР [Текст] / Н. Палиенко. – Киев, 1928. – 72 с.
486. Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение [Текст] / Н. И. Палиенко. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1903. – 591 с.
487. Панарина Е. А. Развитие идеи европейской интеграции в первой половине XX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Панарина. – Ставрополь, 2006. – 279 с.
488. Парламентское право России [Текст] : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 655 с.
489. Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. – 2007. – 17–23 берез. (№ 10 (639)).
490. 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.
491. Перебіг виконання плану дій Україна – ЄС : погляд фахівців // Національна безпека і оборона. – 2008 – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uceps.org/journal.php?y=2008&cat=115>
492. Петришин, О. В. Принципи взаємовідносин наднаціональних інститутів ЄС, національних і регіональних урядів [Текст] // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К., 2009. – С. 117–132.
493. Петришин, О. В. Проблеми реалізації державного суверенітету в економічній та фінансовій сферах в умовах глобалізації [Текст] / О. В. Петришин, В. І. Сало // Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2010. – С. 243–268.
494. Петришин, А. В. Проблемы формирования новых подходов к реализации государственного суверенитета в экономической и финансовой сферах на современном этапе [Текст] / А. В. Петришин, В. И. Сало // Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе : монография / под ред. А. К. Сквоикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. – С. 246–272.
495. Петров, Р. А. Сближение законодательства как элемент секторального сотрудничества между Европейским Союзом и Швейцарией: уроки для Украины [Текст] / Р. А. Петров // Європейські студії і право. – 2011. – № 2. – С. 1–12

496. Пивоваров, Ю. С. Социальная политика как момент истины в идеологии германских консерваторов и либералов [Текст] / Ю. С. Пивоваров // Либерализм, консерватизм, марксизм : пробл.-темаг. сб. / гл. ред. Ю. С. Пивоваров. – М. : РАН ИНИОН, 1998. – С. 5–28.
497. План дій Україна – Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/2001.htm>
498. Побединский, И. М. Роль федерализма в теории европейской интеграции [Текст] / И. М. Побединский // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена : науч. журн. – СПб., 2008. – № 30 (67). – С. 210–215.
499. Поляков, А. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход [Текст] : курс лекций / А. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 845 с.
500. 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.
501. Попова, Е. А. Новозеландский фактор в имперской политике Великобритании в 40–70-е годы XIX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Попова. – Воронеж, 2005. – 203 с.
502. Попов, Г. Кризис и глобальные проблемы (к апрельской встрече глав двадцати главных стран мира) [Текст] / Г. Попов // Моск. комсомолец. – 2009. – 25 марта (№ 25014).
503. Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / М. С. Попов. – М., 2006. – 25 с.
504. Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Михаил Сергеевич Попов. – М., 2006. – 167 с.
505. Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. В. Попов. – М., 2002. – 24 с.
506. Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – 200 с.
507. Посельський, В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції [Текст] / В. Посельський. – К. : Смолоскип, 2002. – 168 с.
508. Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Текст] / В. Посельський // Дзеркало тижня / влада. – 2006. – 11–17 лют. (№ 5 (584)).
509. После империи [Текст] / под общ. ред. А. М. Клямкина. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2007. – 224 с.
510. Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе [Текст] : монография / под ред. А. К. Сквикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. – 320 с.

511. Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
512. Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристь, 2003. – 925 с.
513. Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристь, 2004. – 925 с.
514. Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 703 с.
515. Правовые акты ЕС по правам человека и Лиссабонский договор: соотношение сил и дальнейшие планы развития: 12-й ежегодный форум ЕС-НПО по правам человека / [Электронный ресурс]. Брюссель, Бельгия, 12–13 июля 2010 г. [Базовая тема для заседания Рабочей группы III: «Взаимодействие ЕС с региональными механизмами защиты прав человека»]. – Режим доступа: <http://www.humanrightsgoforum.eu/W3RU.pdf>
516. Прейсс, У. К. О концепции европейского гражданства [Текст] / У. К. Прейсс // Рос. бюллетень по правам человека. – М., 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.
517. Председательство в ЕС будет стоить Бельгии 100 миллионов евро [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runewsweek.ru/news/globus/30945/>.
518. Президент Германии поддался критике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bin.com.ua/news/foreign/world/101653-prezident-germanii-ushel-v-otstavku-posle.html>.
519. Проблемы взаимоотношений Украины и ЕС в программе М. Погребинского «Наголос» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.analitik.org.ua/nagolos/3fba25051171a/>.
520. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы [Текст] / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – Киев : Юринком Інтер, 2003. – 528 с.
521. Проблемы европейского регионализма. Доклады Института Европы № 61 [Текст]. – М. : Интердиалект+, 1999. – 92 с.
522. Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Изд. НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 832 с.
523. Проблемы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.
524. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
525. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.



526. Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 12.11.1998 № 1773 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 45. – Ст. 1673.
527. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
528. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади [Текст] : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 6. – Ст. 189.
529. Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які випливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [Текст] : Розпорядження Президента України від 12.06.2002 № 188/2002-рп // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24. – Ч. 1. – Ст. 1157.
530. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 16.07.1999 № 1496 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.
531. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50. – Ст. 2233.
532. Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 30.08.2000 № 1033/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.
533. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
534. Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України [Текст] : Постанова Верхов. Ради УРСР від 25.12.1990 №5 81-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.
535. Простаков, В. Интернет-издание Uomini & Imprese. Италия: взгляд на экономические отношения с Россией, 23.11.2004.
536. Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, дополняющий контрольную систему Конвенции (Страсбург, 13 мая 2004 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/5035383/5035383.htm>.
537. Протокол о Статусе Суда Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/3>.
538. Рабінович, П. М. Про соціальну сутність сучасних демократичних держав [Текст] / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1993. – № 1. – С. 34–42.

539. Рада Європи наголошує, що невиконання судових рішень є серйозною проблемою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/evropa-vidmovilas-viznati-ukrayinu-pravovoyu-derzhavoyu.html>.
540. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 479 с.
541. Раньжина, И. В. Современная федерация: принципы формирования, структура и тенденции развития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ирина Владимировна Раньжина. – Волгоград, 2006. – 194 с.
542. Рапп, Ф. Священная Римская империя германской нации [Текст] / Ф. Рапп ; пер. с фр. М. В. Ковальковой. – СПб. : Евразия, 2009. – 427 с.
543. Расторгуев, В. Н. Единая Европа: неучтенный потенциал [Електронний ресурс] / В. Н. Расторгуев, О. К. Смирнов. – Режим доступу: <http://www.panegora.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>.
544. Ревякин, Е. В. Участие Федеративной Республики Германии в Европейском Союзе и российско-германские торгово-экономические отношения [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Евгений Вадимович Ревякин. – М., 2000. – 217 с.
545. Резолюция № 1244 (1999), принята Советом Безопасности на его 4011-м заседании, 10 июня 1999 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1244.htm>.
546. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей № 63/170 «Региональные механизмы в области поощрения и защиты прав человека» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/01/PDF/N0848101.pdf?OpenElement>.
547. Рейнольдс, П. Признание Косово вызвало юридическую бурю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/international/newsid\\_7250000/7250726.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/international/newsid_7250000/7250726.stm).
548. Ремизов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремизов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 185–189.
549. Рыжов, В. Б. Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений: на примере Европейского Союза, МЕРКОСУР и ЕврАзЭС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Валерий Борисович Рыжов. – М., 2007. – 231 с.
550. Римаренко, Ю. І. Етнодержавознавство. Теоретико-методологічні засади [Текст] / Ю. І. Римаренко, Л. Є. Шкляр, С. Ю. Римаренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 264 с.
551. Рыкин, В. С. Австрийский федерализм: история и современность [Текст] / В. С. Рыкин // Новая и новейшая история. – 1999. – № 3. – С. 56–71.
552. Ризаева, Афаг Рамиз кызы. Правовые основы социальной политики и регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Афаг Рамиз кызы Ризаева. – М., 2008. – 221 с.
553. Рішення від 28.04.1988 р. у справах 31 і 35/86 «LAISA et CPC Espagna v. Ради» [Текст] // ECR. – 1988. – P. 2285.

554. Рішення у справі С-259/95 «Європейський Парламент проти Ради» від 02.10.1997 [Текст] // ECR. – 1997. – Р. I-5313, para. 17.
555. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами [Текст] / Д. Апап, І. Бурковський, О. Вігер та ін. – К. : Ін-т регіон. та євроінтегр. досліджень «ЄвроРегіон Україна», 2004.
556. Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет: Антология [Текст] / сост. П. Верт, П. С. Кабытов, А. И. Миллер. – М. : Новое изд-во, 2005. – 696 с.
557. Российская империя в сравнительной перспективе [Текст] : сб. ст. / под ред. А. И. Миллера. – М. : Новое изд-во, 2004. – 384 с.
558. Руденко, О. В. Уніфікація міжнародного приватного права в Європейському Союзі [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Руденко. – К., 2007. – 18 с.
559. Рудой, К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. М. Рудой. – Х., 2004. – 20 с.
560. Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современный немецкий конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – 52 с.
561. Рукавицын, П. Концепция объединения Европы немецкой школы классической геополитики [Текст] / П. Рукавицын // Обозреватель-Observer. – 2009. – № 1. – С. 103–111.
562. Рябов, С. Г. Асоційоване членство [Текст] / С. Г. Рябов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 157.
563. Савич, М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе [Текст] / М. Савич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.
564. Саликов, М. С. Судебный федерализм США [Текст] / М. С. Саликов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 40–46.
565. Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – 220 с.
566. Самохвалова, В. И. Метафизика глобализации. От утопии к антиутопии [Текст] / В. И. Самохвалова // Труды Клуба ученых «Глобальный мир». – 2002. – М. : Новый век, 2003. – Т. 2. – С. 5–15.
567. Сафрастян, Р. Турция и кипрская проблема: эпизоды «большой игры» [Текст] / Р. Сафрастян // 21-й век. – 2005. – № 2. – С. 54–66.
568. Селиванова, В. А. Принцип свободного движения капитала в праве Европейского Союза: сущность и проблемы реализации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Валерия Александровна Селиванова. – М., 2007. – 205 с.

569. Семенова, Н. Апроксимация права в контексте угоды про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом: теоретичне осмислення [Текст] / Н. Семенова // Актуальні проблеми політики. – 2002. – Вип. 15. – С. 368–377.
570. Сен-Пьер, Ш. И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760 [Текст] : пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо, Ш. И. де Сен-Пьер // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя. 2003. – С. 136–161.
571. Сергеев, А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Сергеев Андрей Евгеньевич. – Н. Новгород, 2009. – 26 с.
572. Сергеев, В. М. Демократия как переговорный процесс [Текст] / В. М. Сергеев. – М. : Издат. центр науч. и учеб. программ, 1999. – 147 с.
573. Серебrenникова, И. Ю. Конституционно-правовой анализ территориальной целостности государств в судебных решениях [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. Ю. Серебrenникова. – М., 2004. – 26 с.
574. Сиджански, Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского Союза [Текст] / Д. Сиджански. – М. : РГГУ, 1998. – 419 с.
575. Сидорова, Е. А. Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? [Текст] / Е. А. Сидорова // Эконом. стратегии. – 2010. – № 6. – С. 104–109.
576. Сильвестров, С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Электронный ресурс] / С. Н. Сильвестров. – Режим доступа: <http://budgetf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>
577. Сискоc, Е. Состояние и перспективы сотрудничества Украины и Греции [Текст] / Е. Сискоc // Вісн. Київ. ун-ту. міжнар. відносини. – 1997. – Вип. 7, ч. 2. – С. 42–52.
578. Сыроватка, С. Европейский союз готов и подождать [Текст] / С. Сыроватка // Деловая столица. – 2003. – № 41.
579. Скакун, О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.
580. Скрипнюк, О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] / О. В. Скрипнюк. – К., 2000. – 600 с.
581. Смирнова, Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран содружества независимых государств и стран Балтии в свете европейского опыта [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М., 2001. – 275 с.
582. 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. – 185 с.
583. Советский энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А. М. Прохорова. – 4-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1986. – 1600 с.

584. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – изд. 4-е, испр. и доп. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
585. Соглашение между Советом Европы и Европейским экономическим сообществом от 16 июня 1987 года [Текст] // Сборник текстов, регулирующих отношения между Советом Европы и Европейским Союзом. – Страсбург : Совет Европы, 1997. – С. 3–11.
586. Соглашение о стабилизации и ассоциации между бывшей Югославской Республикой Македония, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_fyrm.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_fyrm.htm).
587. Соглашение о стабилизации и ассоциации между Республикой Хорватия, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa\\_hrvatska.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_hrvatska.htm).
588. Сообщение Европейской Комиссии Совету и Европейскому Парламенту [Текст] // Казан. федералист. – 2003. – № 5. – С. 103–120.
589. Социально-экономическая география Украины [Текст] / под ред. О. Шабля. – Львов : Світ, 1998. – 640 с.
590. Соціологічне опитування: Чи підтримуєте ви діяльність суду в Україні? (динаміка, 2005–2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=169](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=169).
591. Соціологічне опитування: Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу? [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=121](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=121); [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=122](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=122).
592. Соціологічне опитування: Яким чином протягом минулого року змінилося становище в Україні в сфері дотримання законності державними службовцями? (динаміка, 2006–2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=185](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=185).
593. 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.
594. Спасский, А. Обращение Императора Константина [Текст] / А. Спасский // Богослов. вестн. – 1904. – Дек.
595. Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 37–56.
596. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=32833&cat\\_id=32235&ctime=1148388114637](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=32833&cat_id=32235&ctime=1148388114637)
597. Станкевич, О. В. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ольга Вікторівна Станкевич. – Х., 2001. – 228 с.

598. Степанов, А. Спор закончен. Забудьте? [Электронный ресурс] / А. Степанов // Європа. Журнал Европейского Союза. – 2000. – Окт. – Режим доступа: [http://www.delrus.ec.europa.eu/em/2000-2001/user.php-func=mag\\_art&art\\_id=108&iss\\_id=9.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/em/2000-2001/user.php-func=mag_art&art_id=108&iss_id=9.htm).
599. Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. Ж. Степанян. – М., 2008. – 26 с.
600. Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – 204 с.
601. Столяров, М. В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности [Текст] / М. В. Столяров // Панорама-форум. – 1997. – № 16. – С. 63–80.
602. Столяров, М. В. Регионализм в Европе и в Российской Федерации [Текст] / М. В. Столяров // Междунар. жизнь. – 1997. – № 3. – С. 98–104.
603. Столяров, М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы [Текст] / М. В. Столяров. – Казань : Изд-во ФЭН, 1998. – 304 с.
604. Стоякин, С. Г. Международно-правовые проблемы интеграции государств-участников содружества независимых государств [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Геннадьевич Стоякин. – М., 2009. – С. 166 с.
605. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
606. Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – 266 с.
607. Стрежнева, М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления [Текст] / М. Стрежнева // Международные процессы : журн. теории междунар. отношений и миров. политики. – 2005. – Т. 3. – № 1 (7). Январь–апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/seventh/002.htm>.
608. Стрежнева, М. В. Практика наднациональности в Евросоюзе [Текст] / М. В. Стрежнева // Международные процессы : журн. теории междунар. отношений и миров. политики. – 2010. – Т. 8. – № 3 (24). Сентябрь–декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/006.htm>.
609. Стрежнева, М. В. Региональные политические институты: на примере Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Социокультурный анализ [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.04 / Марина Вадимовна Стрежнева. – М., 2000. – 300 с.
610. Стрежнева, М. В. Система комитологии [Текст] / М. В. Стрежнева // Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития. – М. : ИМЭМО РАН, 2010. – С. 212–226.

611. Суверенитет в государственном и международном праве (круглый стол): из выступления Б. Н. Топорнина [Текст] // Сов. государство и право. – 1991. – № 5. – С. 3–28.
612. Суд Европейских сообществ. Избранные решения [Текст] / отв. ред. Л. М. Энтин. – М. : НОРМА, 2001. – 400 с.
613. Сулимский, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Сулимский. – М., 2003. – 24 с.
614. Сумленный, С. Германия предлагает Европе новый экономический порядок. IV рейх? [Электронный ресурс] / С. Сумленный. – Режим доступа: [http://hvylyu.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6521:iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10](http://hvylyu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6521:iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10).
615. Сурков, В. Параграфы про суверенную демократию [Текст] / В. Сурков // Эксперт. – 2006. – № 43.
616. Суслова, Т. Л. Динамика европейской интеграции: теоретические закономерности, политические тенденции и результаты институционализации [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Татьяна Леонидовна Суслова. – Н. Новгород, 2005. – 292 с.
617. Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>.
618. Счетная палата ЕС: Еврокомиссия разбазарила в 2008 году миллиарды евро [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4880001,00.html>.
619. Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.
620. Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталля Вікторівна Сюр. – К., 2006. – 181 с.
621. Тарасова, И. С. Меркосур на пути создания постоянной системы разрешения споров [Электронный ресурс] / И. С. Тарасова. – Режим доступа: <http://www.ilaran.ru/?n=149>.
622. Тарасюк, Б. Вибір у нас єдиний – європейська інтеграція [Текст] / Б. Тарасюк // Україна BUSINESS. – 2003. – 15 листоп. (№ 45).
623. Тарасюк, Б. Україні щораз далі на Захід [Текст] / Б. Тарасюк // Gazeta Wyborcza. – 2001. – 30 трав.
624. Татарчук, Н. В. Проблемы углубления европейской интеграции: дебаты во французском парламенте (1997–1999) [Текст] / Н. В. Татарчук. – М. : ИВИ РАН, 2008. – 284 с.
625. Тацій, В. Я. Методологічні проблеми правової науки на етапі формування правової, демократичної, соціальної держави [Текст] / В. Я. Тацій // Методологічні проблеми правової науки. Матеріали міжнародної науко-

- вої конференції. Харків, 13–14 грудня 2002 р. / упоряд. М. І. Панов, Ю. М. Грошевий. – Х. : Право. – С. 3–12.
626. Тезикова, А. В. Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества [Текст] / А. В. Тезикова // Сб. конкурсе. работ в области избират. права, избират. процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высш. юрид. учеб. заведений РФ в 2003/2004 г. – М. : РЦОИТ, 2004. – С. 279–299.
627. Терещенко, А. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? [Электронный ресурс] / А. Терещенко. – Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article19821.htm>
628. Тэвдой-Бурмули, А. И. Европейский национализм в контексте европейской интеграции [Текст] : Доклады Института Европы / А. И. Тэвдой-Бурмули. – М., 1996. – 37 с.
629. Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 239 с.
630. Тетчер, М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира [Текст] : пер. с англ. / М. Тетчер. – М. : Альпина Паблишер, 2003. – 504 с.
631. Тимченко, Л. Д. Международное право [Текст] : учебник. – Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 1999. – 528 с.
632. Тиунов, О. И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства [Текст] / О. И. Тиунов // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век». По материалам выступлений. – М. : Городец, 2004. – С. 156–166.
633. Тихомиров, Ю. А. Государственность: крах или воскрешение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 11–19.
634. Тихомиров, Л. Монархическая государственность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/213.htm>.
635. Тихоновецкий, Д. С. Судебная практика в системе источников Европейского права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Дмитрий Сергеевич Тихоновецкий. – М., 2004. – 152 с.
636. Ткачев, С. В. Империя как современная полития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Сергей Викторович Ткачев. – Владивосток, 2005. – 217 с.
637. Ткаченко, С. В. Рецепция права: идеологический компонент [Текст] / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.
638. Лумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко ; за ред. В. С. Калашника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – 800 с.
639. Тодыка, Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Х., 2002.
640. Тодыка, Ю. Н. Основы конституционного строя Украины [Текст] / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 1999. – 320 с.
641. Тойнби, А. Дж. Постыжение истории [Текст] : сборник / А. Дж. Тойнби : пер. с англ. – М. : Прогресс, 1991. – 736 с.



642. Токвиль, А. де. Демократия в америке [Текст] / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
643. Толокнова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толокнова. – М., 2010. – 27 с.
644. Толоконников, А. Н. Правовая защита конкуренции в Европейском Союзе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Алексей Николаевич Толоконников. – М., 2007. – 172 с.
645. Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрастович Толстухин. – М., 1997. – 156 с.
646. Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристь, 1998. – 456 с.
647. Топорнин, Б. Н. Европейское сообщество: право и институты (динамика развития) [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – 183 с.
648. Трагнюк, О. Я. Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції [Текст] / О. Я. Трагнюк // Держ. буд-во і місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 139–141.
649. Трагнюк, О. Я. Деякі питання конституційно-правового регулювання членства держави у Європейському Союзі [Текст] / О. Я. Трагнюк // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 черв. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 3–10.
650. Трагнюк, Л. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Л. Я. Трагнюк. – Х., 2003. – 20 с.
651. Трактаты о вечном мире [Текст] / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя. 2003. – 398 с.
652. Трактаты о Вечном мире [Текст]. – М. : Соцэкгиз, 1963. – 278 с.
653. Троицкая, А. А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? [Текст] / А. А. Троицкая // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 10. – С. 5–11.
654. Турченко, О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.
655. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Текст] : ратифікована ЗУ № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

656. Україна лідирует по уровню корупции [Електронний ресурс] : Доклад. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/858018>
657. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку [Текст] : монографія. – К. : НІСД, 1999. – 384 с.
658. Украинцы все меньше хотят в ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minprom.ua/news/111733.html>.
659. Уолцер, М. О терпимости [Текст] / М. Уолцер. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 160 с.
660. Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] : учеб. пособие / Н. А. Ушаков. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – 62 с.
661. Ушаков, Н. А. Международное право [Текст] : учеб. изд. / Н. А. Ушаков. – М. : Юрист, 2000. – 304 с.
662. Ушаков, Н. А. Проблемы теории международного права [Текст] / Н. А. Ушаков. – М. : Наука, 1988. – 191 с.
663. Ушков, А. М. Гибель «империи зла» и реанимация имперской идеи: доклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://humanities.edu.ru/db/msg/44395>
664. 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. Реферат. журн. – 1997. – № 3. – С. 3–27.
665. Фадеева, Т. М. Единая Европа. Идея и реальность. Концепции культурной идентичности [Текст] / Т. М. Фадеева. – М., 1997. – 253 с.
666. Фалалеева, Л. Г. Правові аспекти становлення та розвитку виконавчих органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Люмила Григорівна Фалалеева. – К., 2003. – 227 с.
667. Фаминский, И. П. Глобализация – новое качество мировой экономики [Текст] / И. П. Фаминский. – М. : Магистр, 2009. – 297 с.
668. Фарукшин, М. Х. Сравнительный федерализм [Текст] / М. Х. Фарукшин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 284 с.
669. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юрист, 2001. – 376 с.
670. Федоренко, С. П. Государственно-правовая институционализация имперского принципа в современной России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 / Святослав Петрович Федоренко. – Ростов н/Д, 2006. – 178 с.
671. Федорова, Е. В. Императорский Рим в лицах [Текст] / Е. В. Федорова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 464 с.
672. Федощеева, Н. Н. Форма государственного устройства: теоретические и исторические аспекты [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталья Николаевна Федощеева. – М., 2000. – 210 с.

673. Феодорит, еп. Кирский. Церковная история [Электронный ресурс] / Феодорит. – Режим доступа: <http://www.sedmitza.ru/text/433638.html>.
674. Фещенко, А. С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций [Текст] / А. С. Фещенко // Сов. ежегодник междунар. права, 1987. – М. : Наука, 1988. – С. 159–171.
675. Филиппов, А. Ф. Наблюдатель империи (империя как понятие социологии и политическая проблема) [Текст] / А. Ф. Филиппов // Вопр. социологии. – Т. 1. – 1992. – № 1. – С. 89–120.
676. Филиппов, Б. А. Церковь и светская власть: модели взаимоотношений. Доклад на III Мировом общественном форуме «Диалог Цивилизаций» [Электронный ресурс] / Б. А. Филиппов. – Режим доступа: <http://www.radonezh.ru/analytic/articles/?ID=1340&forprint>
677. Флад, К. Политический миф: теоретическое исследование [Текст] / К. Флад ; пер. с англ. А. Г. Георгиева. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 264 с.
678. Фролов, А. С. Германский таможенный союз: 1815–1848 гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. – СПб., 2008. – 256 с.
679. Фрунза, Л. В. Социодинамика государственного устройства и проблемы государственного суверенитета (теоретико-правовой анализ) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Васильевна Фрунза. – СПб., 2003. – 179 с.
680. Фуше, М. Европейская республика. Исторические и географические контуры [Текст] / М. Фуше. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 168 с.
681. Хамидулин, Т. Р. Проблемы взаимодействия МЕРКОСУР с Европейским Союзом: 1995–2009 гг. [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Тимур Рамилевич Хамидулин. – М., 2009. – 153 с.
682. Хардт, М. Империя [Текст] / М. Хардт, А. Негри ; пер. с англ. под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. – М. : Праксис, 2004. – 440 с.
683. Хартия основных социальных прав рабочих ЕЭС [Текст] // Диалог. – 1991. – № 13. – С. 77–82.
684. Хартли, Т. К. Основы права Европейского Сообщества [Текст] ; пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.
685. Хенкин, С. М. «Движение возмущенных» в Испании: новая форма социального протеста [Электронный ресурс] / С. М. Хенкин. – Режим доступа: [http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/dvizhenije\\_vozmushennyh\\_v\\_ishpanii\\_novaja\\_forma\\_socialnogo\\_protesta\\_2011-12-02.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/dvizhenije_vozmushennyh_v_ishpanii_novaja_forma_socialnogo_protesta_2011-12-02.htm).
686. Хилькевич, Е. В. Эволюция национально-государственного суверенитета в трактовке современной футурологии и прогностики [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Евгения Владимировна Хилькевич. – М., 2003. – 205 с.

687. Хиршлер, М. Западноевропейские интеграционные объединения. Право [Текст] : пер. с нем. / М. Хиршлер, Б. Циммерман ; под общ. ред., с предисл.: Э. М. Аметистов, М. И. Брагинский. – М. : Прогресс, 1987. – 368 с.
688. Хорос, В. Г. В толковании понятия «суверенитет» царит большая путаница [Текст] / В. Г. Хорос // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 115–119.
689. Хохлов, И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза [Текст] / И. И. Хохлов. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 160 с.
690. Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция [Текст] / Т. Хьюеглин // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 79–91.
691. Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 17–30.
692. Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 9–59.
693. Цыпин, В. А. Церковное право [Электронный ресурс] / В. А. Цыпин. – Режим доступа: <http://lib.eparhia-saratov.ru/books/22c/cipin/eccllaw/95.html>
694. Чапай, А. Балканская перспектива. ЕС поощряет и выдвигает условия странам региона [Электронный ресурс] / А. Чапай. – Режим доступа: <http://www.day.kiev.ua/191152/>.
695. Часть вины за кризис в Греции несут и другие страны ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://emigration.russie.ru/news/6/12277\\_1.html](http://emigration.russie.ru/news/6/12277_1.html).
696. Чегринец, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. А. Чегринец. – М., 2001. – 21 с.
697. Чегринец, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егор Алексеевич Чегринец. – М., 2001. – 203 с.
698. Ченчик, Д. В. Становление европейских федералистских движений в 1945–1947 гг. [Текст] / Д. В. Ченчик // Вісн. ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – № 816. – Серія: Історія. – Вип. 40. – Х., 2008. – С. 300–310.
699. Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – 297 с.
700. Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] : пособие для вузов / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. :

- Дрофа, 2006. – 415 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>.
701. Чернышов, Д. В. Государственно-правовое развитие Нидерландов в XVI в.: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Васильевич Чернышов. – Н. Новгород, 2002. – 204 с.
702. Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – 221 с.
703. Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Четвериков. – М., 1999. – 26 с.
704. Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Артем Олегович Четвериков. – М., 1999. – 209 с.
705. 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. 5–16.
706. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 600 с.
707. Чиркин, В. Е. Федерализм и федеративное государство [Текст] / В. Е. Чиркин // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – С. 25–40.
708. Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Вся Европа.ru». – Вып. 11 (27) / 2008 г. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>.
709. Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 352 с.
710. Шабров, О. Ф. Системный подход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере [Текст] / О. Ф. Шабров // Моделирование в социально-политической сфере : науч. альманах. – М., 2007. – № 1. – С. 16–25.
711. Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1 (46). – С. 2–14.
712. Шаповал, В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві [Текст] / В. М. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2003. – № 1. – С. 70–83.
713. Шевашкевич, М. Г. Теория развития интеграции социально-экономических систем [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.01 / Марина Геннадиевна Шевашкевич. – Саратов, 2005. – 394 с.

714. Шевцов, А. Л. Европейские Сообщества и Европейский Союз как особые формы международной организации: Актуальные проблемы юридической науки [Текст] / А. Л. Шевцов // Ученые записки РОСИ: Актуальные проблемы юридической науки. Серия: Государство и право. – Курск : Изд-во РОСИ, 2005. – Вып. 13. – С. 135–143.
715. Шевчук, С. В. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) [Текст] / С. В. Шевчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 1. – С. 69–76.
716. Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.
717. Шевчук, С. Шлях інтеграції у Європейський Союз: основні вимоги до членства, етапи приєднання та інституційний механізм [Текст] / С. Шевчук, І. Кравчук // Юрид. вісн. України (інформ.-прав. банк). – 2002. – № 48 (30 листоп. – 6 груд.). – С. 16–24.
718. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 186 с.
719. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – 698 с.
720. Шибаева, Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера [Текст] / Е. А. Шибаева // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 4. – С. 81–93.
721. Шибаева, Е. А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций [Текст] / Е. А. Шибаева, М. Поточный. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 188 с.
722. Шишков, Ю. В. Западноевропейская интеграция: современные тенденции развития и противоречия [Текст] / Ю. В. Шишков. – М. : Знание, 1980. – 64 с.
723. Шмеман, А. Исторический путь православия [Текст] / А. Шмеман. – М. : Паломник, 1993. – 387 с.
724. Шмиттер, Ф. Зачем конституционализировать Европейский союз? [Текст] / Ф. Шмиттер // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 3–13.
725. Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Текст] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня / влада. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)).
726. Шогенов, Ш. Х. Роль концепта «империя» в познании глобализирующегося мира (социально-философские аспекты темы) [Текст] : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Ш. Х. Шогенов. – М., 2007. – 33 с.
727. Шпакович, О. Місце міжнародних організацій у сучасній системі міжнародних відносин [Текст] / О. Шпакович // Право України. – 2010. – № 12. – С. 186–192.

728. Шпакович, О. М. Наднаціональність як правова категорія [Електронний ресурс] / О. М. Шпакович. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/esp/2010\\_2/10shomnpk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/esp/2010_2/10shomnpk.pdf).
729. Шреплер, Х.-А. Международные экономические организации [Текст] : справочник : пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Междунар. отношения, 1997. – 456 с.
730. Шреплер, Х.-А. Международные организации [Текст] : справочник / пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Междунар. отношения, 1995. – 320 с.
731. Шуман, Р. За Европу [Текст] / Р. Шуман ; пер. с фр. В. Божовича. – М. : Московская школа полит. исследований, 2002. – 96 с.
732. Щекин, Ю. В. Неполное членство в международных организациях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Юрий Вадимович Щекин. – Харьков, 1999. – 161 с.
733. Щербинин, А. И. Политическое образование [Текст] : учеб. пособие / А. И. Щербинин. – М. : Весь мир, 2005. – 283 с.
734. Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 3–12.
735. Элейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм [Текст] / Д. Дж. Элейзер // Полис. – 1995. – № 5. – С. 22–27.
736. Элейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм [Текст] / Д. Дж. Элейзер // Политология : хрестоматия / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. – М. : Гардарики, 2000. – С. 505–518.
737. Экономический и юридический словарь [Текст] / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2004. – 1088 с.
738. Элазар, Д. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегияльности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Элазар // Казанский федералист. – 2002. – № 4. – С. 57–78.
739. Энтин, М. Л. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека [Текст] : учеб. для вузов / М. Л. Энтин. – 2-е изд. – М. : Норма, 2007. – 960 с.
740. Энтин, М. Л. Международные организации и проблема наднациональности [Текст] / М. Л. Энтин // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1988. – № 9. – С. 45–54.
741. Энтин, Л. М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009–2017 годы [Текст] : Серия: Общие пространства России – ЕС: право, политика, экономика : учеб. пособие. Вып. 5 / Л. М. Энтин. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.
742. Энтин, М. Л. Суд ЕС: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции [Текст] / М. Л. Энтин. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 176 с.

743. Энциклопедический словарь [Текст]. – Т. XXXI / под общ. ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. – СПб. : Тип. АО «Издательское дело», 1990. – С. 94.
744. Эстония будет продвигать идею создания Европейской федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://news.eizvestia.com/news\\_abroad/full/estoniya-budet-prodvigat-ideyu-sozdaniya-evropejskoj-federacii-prezident](http://news.eizvestia.com/news_abroad/full/estoniya-budet-prodvigat-ideyu-sozdaniya-evropejskoj-federacii-prezident)
745. Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ., под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – 348 с.
746. Юмашев, Ю. М. Международно-правовые формы внешнеэкономических связей ЕЭС [Текст] / Ю. М. Юмашев. – М. : Наука, 1989. – 256 с.
747. Юмашев, Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества [Текст] / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы. Кн. 1. М. : РАН ИГП, 1992. – С. 23–40.
748. Юнкер, Ж.-К. Совет Европы – Европейский Союз: «Единая цель для европейского континента»: Доклад главам государств и правительств стран-членов Совета Европы в соответствии с п. 10 Итоговой декларации, принятой на Третьем саммите Совета Европы (Варшава, 16–17 мая 2005 г.), и представленный 11 апреля 2006 г. на весенней части 57-й сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.coe.mid.ru/d2\\_r.doc](http://www.coe.mid.ru/d2_r.doc).
749. Ягудин, Ш. Государство – субъект Федерации: проблемы теории и практики [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2003. – № 3(7).
750. Ягудин, Ш. Об особенностях проекта новой редакции Конституции Республики Татарстан [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2002. – № 3. – С. 4–9.
751. Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – 229 с.
752. Яковенко, И. Г. От империи к национальному государству (Попытка концептуализации процесса) [Текст] / И. Г. Яковенко // Полис. – № 6 (36). – 1996. – С. 117–128.
753. Яковлева, Н. М. Периферийная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Электронный ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступа: [http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja\\_jevropa\\_evolicija\\_socialnogo\\_gosudarstva\\_na\\_primere\\_portugalii\\_2012-01-25.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja_jevropa_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm)
754. Яковлев, П. П. Испания: антикризисная стратегия и императивы модернизации [Электронный ресурс] / П. П. Яковлев. – Режим доступа: [http://www.perspektivy.info/oykumena/ekdom/ispanija\\_antikrizisnaja\\_strategija\\_i\\_imperativy\\_modernizacii\\_2010-08-27.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/ekdom/ispanija_antikrizisnaja_strategija_i_imperativy_modernizacii_2010-08-27.htm).



755. Яковюк, І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми реалізації [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2012. – № 24. – С. 37–49.
756. Яковюк, І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики [Текст] / І. В. Яковюк // Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5–47.
757. Яковюк, І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення [Текст] / І. Яковюк // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2012. – № 4. – С. 29–42.
758. Яковюк, І. В. «Восточное партнерство»: місце України в політике ЕС [Текст] / І. В. Яковюк // Вестн. Нац. ин-та бизнеса. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 2009. – Вып. 10. – С. 598–611.
759. Яковюк, І. В. Германський імперський федералізм і його вплив на європейські інтеграційні процеси [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – № 21. – С. 104–118.
760. Яковюк, І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.
761. Яковюк, І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 9. – С. 82–88.
762. Яковюк, І. Державний суверенітет і права людини: питання співвідношення і пріоритету [Текст] / І. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук. – 2010. – № 2.
763. Яковюк, І. В. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 3. – С. 114–126.
764. Яковюк, І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2004. – № 8. – С. 57–68.
765. Яковюк, І. В. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 3. – С. 14–28.
766. Яковюк, І. В. Європейський Союз крізь призму міжнародної організації [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2008. – № 15. – С. 58–67.

767. Яковюк, І. Імперська модель як основа організації влади в Європейському Союзі: загальнотеоретичний аналіз [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 4. – С. 33–47.
768. Яковюк, І. В. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 4. – С. 82–92.
769. Яковюк, І. В. Конституційно-правовий розвиток України в контексті інтеграційних процесів у Європі [Текст] / І. В. Яковюк // Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія. – К. : НІСД, 2010. – С. 94–110.
770. Яковюк, І. В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза [Текст] / И. В. Яковюк // Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал. – М. : Изд-во НИК «Контент-Пресс», 2012. – № 6 (30). – С. 50–56.
771. Яковюк, І. Особливості впливу наднаціональної організації на державний суверенітет країн-кандидатів та країн-сусідів (на прикладі Європейського Союзу) [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 3 – С. 19–31.
772. Яковюк, І. В. Особливості функціонування соціальної правової держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. Спец. вип. у 5 ч. Ч. 3. – Луганськ, 2004. – С. 135–143.
773. Яковюк, І. В. Правове регулювання місцевого самоврядування в ЄС: сучасний стан і перспективи [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності. Вип. 83. Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 14–20.
774. Яковюк, І. В. Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2010. – № 20. – С. 25–36.
775. Яковюк, І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) [Текст] / І. В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28.
776. Яковюк, І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституціональній системі ЄС: постановка питання [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во і місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Х., 2003. – № 5. – С. 17–27.
777. Яковюк, І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2006. – № 12. – С. 121–128.

778. Яковюк, І. В. Рахункова палата в інституційному механізмі ЄС: загально-теоретична характеристика [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін.. – Х.: Право, 2010. – № 19. – С. 35–45.
779. Яковюк І. В. Реалізації соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2004. – № 7. – С. 40–48.
780. Яковюк, І. В. Соціальна держава: до визначення змісту поняття [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 3. – С. 37–47.
781. Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Х., 2000. – 199 с.
782. Яковюк, І. В. Соціальна доктрина Католицької церкви [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 52. – С. 15–21.
783. Яковюк, І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.
784. Яковюк, І. В. Християнсько-демократична модель соціальної держави (історія та теорія) [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2002. – № 3. – С. 24–33.
785. Яценко, А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Яценко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – 852 с.
786. Яценко, К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. В. Яценко. – К., 2005. – 20 с.
787. Abélès, M. La vie quotidienne au Parlement Europeen [Text] / M. Abélès. – P. : Hachette, 1992. – 443 p.
788. Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part 1994 [Text] // Journal officiel. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.
789. After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires [Text] / Karen Barkey, Mark Von Hagen. – Boulder, 1997. – 200 p.
790. Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part 1994 [Text] // Official Journal. – № L 327 (28.11.1997). – P. 3–69.

791. Arnall, A. The European Union and its Court of Justice [Text] / A. Arnall. – Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2006. – 699 p.
792. Arrighi, G. Globalization, Stale Sovereignty, and the ‘Endless’ Accumulation of Capital [Text] / G. Arrighi // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999.
793. Arrighi, G. The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times [Text] / G. Arrighi. – L., 1994.
794. Artobolevski, S. Regional Policy in Europe [Text] // Regional Policy and Development. – Series 11. – London : Jessica Kingsley Publishers, 1997.
795. Barkey, K. After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires [Text] / K. Barkey, M. Von Hagen. – Boulder : Westview Press, 1997.
796. Beeson, M. Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security, Economic Development [Text] / M. Beeson. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 324 p.
797. Beyme, K. Von. Asymmetric federalism between globalization and regionalization [Text] / K. Von Beyme // Journal of European Public Policy. – Jun. 2005. – Vol. 12, Issue 3. – P. 432–447.
798. Birkelbach, W. Rapport sur les aspect politiques et institutionnels de l’adhésion et de l’association à la Communauté [Text] / W. Birkelbach. – APE, Doc. séance, 1961–1962. – № 122, 15-1-1962.
799. Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri’nin Güvenlik Konseyi’ne sunduğu Kıbrıs Raporu // EU-Turkey News Network ([www.abhaber.com](http://www.abhaber.com)), 26.05.2006.
800. Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham [Text] // Bulletin, 19/10/1992.
801. Bogdan, M. Comparative Law [Text] / M. Bogdan. Kluwer/Stockholm : Norstedts Juridik/Oslo : TANO, 1994. – 245 p.
802. Bogdandy, A. von. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany [Text] / A. Bogdandy // Harvard International Law Journal. – Vol. 47, Number 1, Winter 2006. – P. 223–242.
803. Bogdandy, A. Mon. The European Union as a Supranational Federation: a Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty [Text] / A. von Bogdandy // Columbia Journal of European Law. Winter. – L., 2006. – P. 127–159.
804. Boniface, P. La France est-elle encore une Grande puissance [Text] / P. Boniface. – P. : Presses de Sciences Po, 1998. – 139 p.
805. Bottici, C. War and Conflict in a Globalising World: Governance or Empire? [Text] / C. Bottici // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/bottici.htm>.
806. Boulois, J. Droit institutionnel de l’Union européenne [Text] / J. Boulois. – 7 ed. – Paris : Montchrestien, 2000. – 198 p.

807. Bovens, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework [Text] / M. Bovens // *European Law Journal*. – 2007. – Vol. 13. – № 4. – P. 447–468.
808. Bright, J. Selected Speeches [Text] / J. Bright. – London; New York : J. M. Dent, 1926.
809. Brunner, M. Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip [Text] / M. Brunner. – Berlin : Duncker&Humbolt, 1993.
810. Brunner, P. Subsidiarität – Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG [Text] / P. Brunner // *Ifo-Schnelldienst*. – 1993. – Vol. 46, № 22. – P. 7–13.
811. Buchanan, J. M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform [Text] / J. M. Buchanan // *The Journal of Federalism*. – 1995. – № 25 (2). – P. 19–27.
812. Buergethal, Th. Public International Law [Text] / Th. Buergethal, N. G. Maier. – St. Paul, 1990.
813. Burban, J.-L. Le Parlement Europeen [Text] / J.-L. Burban. – P. : P. U. F., 1991. – 127 p.
814. Burgess, M. The British Tradition of Federalism [Text] / M. Burgess. – Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. – XII. – 197 p.
815. Burgess, M. Federalism and European Union: the Building of Europe 1950–2000 [Text] / M. Burgess. – London : Routledge, 2000.
816. Burgess, M. Federalism and Federation, in *European Union Politics*. Ed. M. Cini [Text] / M. Burgess. – Oxford and New York : Oxford University Press, 2003. – P. 65–79.
817. Busuioc, M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies [Text] / M. Busuioc // *European Law Journal*. – 2009. – Vol. 15. – № 5. – P. 599–615.
818. Carrion, A. J. R. Lecciones de Derecho internacional publico [Text] / A. J. R. Carrion. – Madrid, 1994. – 589 p.
819. Cartagena Protocol. [2001] ECR I-9713.
820. Cartou, L. Le Marche commun et le droit public [Text] / L. Cartou. – Paris : Sirey, 1959. – 199 p.
821. Case C-84/94, UK v. Council [1996] ECR I-5755.
822. Case C-233/94, Germany v. Parliament and Council [1997] ECR I-2405.
823. Case C-234/89, Delimitis v Henninger Brau AG [1991] ECR p I-935.
824. Case C-298/89 Government of Gibraltar v. Council of the European Communities, *European Court Reports* I-3605. – 1993.
825. Case C-393/92 Gemeente Almelo (1994) ECR I-1477.
826. Case 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil [1971].
827. Case 7/71 Commission of the European Communities v French Republic. [1971], ECR 01003.

828. Case 9/56, Meroni & Co. Industrie Metallurgiche S.p.A. v High Authority of the ECSC [1958] ECR 133.
829. Case 11/70, Internationale Verhältnismässigkeit, [1970] ECR 1125.
830. Case 22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities, European Court Reports 263, 1971.
831. Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC. ECR 00001.
832. Case 32/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. [1980], ECR 02403.
833. Case 41/76 Doncherwolcke et al. v Procureur de la Republique et al., [1976] ECR 1921.
834. Cases 47 and 48/83 Pluimveeslachterij Midden Nederland BV et al., [1984] ECR 1721.
835. Case 65/93, European Parliament v Council of the European Union [Text] // European Court Reports. – 1995. – P. 643.
836. Case 66/80, International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze ( 1981) ECR 1191.
837. Case 70/88, European Parliament v Council (Chernobyl) [Text] // European Court Reports. – 1990. – P. I-2041.
838. Case 118/75, Lynne Watson & Alessandro Belmann, 1976 E.C.R. 1185.
839. Case 138/79, SA Roquette Freres v Council of the European Communities [Text] // European Court Reports. – 1980.
840. Case 200/82 R, Chris International I-417. – 1983.
841. Case 217/88 Commission v Germany [1990] ECR 1-2907.
842. Case 222/84, Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, [1986] ECR 1682.
843. Case 260/89, Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki v. Dimotki Etaria Pliroforissis, [1991-6] ECR I-2931, I-2964.
844. Case 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, [1982] ECR 3415.
845. Case 294/83, Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament [Text] // European Court Reports. – 1986. – P. 1339.
846. Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health [Text] // European Court Reports. – 2002. – P. I-11453.
847. Case 804/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain, [1981] ECR 1045.
848. Code of conduct for Commissioners [Text] // European Commission. C (2011) 2904. Brussels, 2011.
849. Code of Conduct for Lobbyists. The Rules of Procedure of the European Parliament. 1999.
850. Colomer, Josep M. Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State [Text] / Josep M. Colomer. – London ; New York : Routledge, 2007. – 114 p.

851. Commission Recommendation and Opinion of July 1962 [Text] // OJ. 1962. P. 2118.
852. Commission Reply to Written Question 122/71 by Mrs. Cretoni Romagnoli and Mr. Bersoni [Text] // OJ. 1971. C. 84/3.
853. Conclusions of the European Council (meeting of 1-2 December 1980) on the Report on European Institutions presented by the Committee of Three to the European Council. Council of the European Communities [Text]. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1981. – 9 S.
854. Cook, Ch. The first European elections [Text] : A handbook and guide / Ch. Cook, M. Francis. – London, 1979. – 171 p.
855. Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton. – L. : CartermillPublishing, 1995. – 357 p.
856. Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, Fr. Jacobs and M. Shackleton / 3<sup>th</sup> Edition. – John Harper Publishing, 2003. – Pages: xv+363 p.
857. Corbey, D. Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration [Text] / D. Corbey // International Organization. – 1995. – Vol. 49. – № 2. – P. 253–284.
858. CoR Press Release, March 7, 1995.
859. Coudenhove-Kalergi, R. Europe must unite [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Giarus : Paneuropa, 1939. – 160 p.
860. Coudenhove-Kalergi, R. Die Europäische Nation [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Stuttgart : Deutsche Verl., 1967. – 163 s.
861. Dashwood, A. The Limits of the European Community Powers [Text] / A. Dashwood // European Law Review. – 1996. – P. 113–128.
862. Decision of the representatives of the Member States meeting in the Council of 20 September 1976 relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (76/787/ECSC, EEC, Euratom) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 08.10.1976. – № L 278.
863. Declaration of ASEAN Concord II. 7 October 2003. Bali, Indonesia. Art. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aseansec.org/15159.htm>.
864. Deloye, Y. Encyklopedia of European Elections [Text] / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 520 p.
865. Delwit, P. A quoi sert le Parlement européen? [Text] / P. Delwit, J.-M. De Waele, P. (dir) Magnette. – Bruxelles. Etudes européennes. 1999. – 326 p.
866. Derrida, J. The Politics of Friendship [Text] / J. Derrida. – London & New York : Verso, 2005. – 308 p.
867. Der Spiegel. – 1969. – № 48.
868. Deutsche Bank продал 90 % госдолгов Италии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.com/finance/29jul2011/italia.html>.

869. Dichmann, W. Subsidiarität, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips [Text] / W. Dichmann // ORDO. – 1994. – № 45.
870. Dimitrakopoulos, D. The Changing European Commission [Text] / D. Dimitrakopoulos. – N.Y., 2004.
871. Dony, M. Droit de la Communauté et de l'Union Européenne [Text] / M. Dony. – Bruxelles : Edit. de l'Université de Bruxelles, 2001. – 338 p.
872. Doyle, M. W. Empires [Text] / M. W. Doyle. – Ithaca (NY) : Cornell University Press. – 407 p.
873. Edward, D. European Community Law: An Introduction [Text] : 2nd ed. / D. Edward, K. Lane. – Edinburgh : Butterworths ; Law Society of Scotland, 1995. – 168 p.
874. Eisenstadt, S. N. Les causes de la desintegration et de la chute des empires. Analyses sociologiques et analyses historiques [Text] / S. N. Eisenstadt // Diogene. – 1961. – № 34.
875. Eisenstadt, S. The Political Systems of Empires [Text] / S. Eisenstadt. – London : Collier Macmillan Ltd, 1963. – 524 p.
876. Eisenstadt, S. Revolution and the Transformation of Societies. A Comparative Study of Civilizations [Text] / S. Eisenstadt. – N.Y.; L., 1978. – 287 p.
877. Elazar, D. Exploring Federalism [Text] / D. Elazar. – Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1987. – 335 p.
878. Elazar D. G. et al. (eds.) Federal Systems of the World : Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements [Text] / D. G. Elazar. – Harlow, Essex : Longman, 1994. – 364 p.
879. Elazar, D. J. From Statism to Federalism: A Paradigm Shift [Text] / D. J. Elazar // International Political Science Review. – 1996. – V. 17. – Nr. 4. – P. 417– 429.
880. Etzioni, A. Political unification: a comparative study of leaders and forces [Text] / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – 329 p.
881. EU: Brüssel und die Mitglieder präzisieren ihre Positionen [Text] // Handelsblatt. – 28.02.1996. – № 42.
882. Europa Documents. N1750/1751.
883. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
884. European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine [Text] // Official Journal of the European Communities. – 1999. – L 331. – P. 1–9.
885. European Parliament. Resolution on the Draft Treaty establishing the European Union [Text] // OJ. C. 77. 19.03.1984.



886. European Parliament, Resolution on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage (14 January 1975) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 11.02.1975. – № C 32. – P. 15.
887. European Parliament resolution of 22 October 2008 on challenges to collective agreements in the EU (2008/2085) INI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>
888. Evans, G. Dictionary of International Relations [Text] / G. Evans, J. Newham. – L., etc., 1998.
889. Farrell, D. M. Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation [Електронний ресурс] / D. M. Farrell & R. Scully. – Oxford Scholarship Online, 2007. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PL&id=66>.
890. Ferguson, N. Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power [Text] / N. Ferguson. – New York : Basic Books, 2004. – 190 p.
891. Friedrich, C. J. Trends of Federalism in Theory and Practice [Text] / C. J. Friedrich. – New York : Praeger, 1968. – 193 p.
892. Gerbet, Pierre. La Construction de l'Europe [Text] / Pierre Gerbet. 3 ed., Paris : Imprimerie nationale, 1999. – 554 p.
893. George, St. Politics and Policy in the European Community [Text] / St. George. – Oxford, 1985. – P. 6–24.
894. Geser, H. «Subsidiarität» im gesellschaftlichen Wandel [Text] / H. Geser. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
895. Glotz, P. Der Irrweg des Nationalstaats: europäische Reden an ein deutsches Publicum [Text] / P. Glotz. – Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt, 1990. – 207 s.
896. Grabbe, H. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process [Text] / H. Grabbe // Featherstone K., Radaelli C. (eds). The Politics of Europeanisation. – Oxford, Oxford University Press, 2003.
897. Grimm, D. Subsidiarität ist nur ein Wort [Text] / D. Grimm // FAZ. – 1992. – Nr. 217 vom 17.09.1992.
898. Hanlon, J. European Community Law [Text] / J. Hanlon. – L., 2003.
899. Heater, D. Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education [Text] / D. Heater. – London, New York : Longman, 1990. – 388 p.
900. Held, D. Between State and Civil Society Citizenship [Text] / D. Held // Citizenship, edited by G. Andrews. – London : Lawrence and Wishart, 1991.
901. Held, D. Global Transformations [Text] / D. Held, Mc. Graw, D. Gold, J. Perration. – Oxford, 1999.
902. Helleiner, E. Sovereignty, Territoriality and the Globalization of finance [Text] / E. Helleiner // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999.

903. Henkin, L. International Law. Cases and Materials [Text] / L. Henkin, R. C. Pugh, O. Schachter, H. Smit. – St. Paul, MN : West Publishing Co, 1993.
904. Historical Archives of RU, EN 382, Statement by Sicco Monsholt, 19 October 1972.
905. Historical Archives of RU, EN 931, Text of final declaration.
906. Hueglin, T. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications [Text] / T. Hueglin // Telos. – N.Y., 1994. – № 100.
907. Hüsamettin, I. Federal Solutions to the Deficits of EU within the Context of German Federalism [Text] / I. Hüsamettin // Ozean Journal of Social Sciences. – 2009. – № 2(1). – P. 1–12.
908. Interview des französischen Premierministers, Edouard Balladur, mit der in Paris erscheinenden Tageszeitung Le Figaro vom 30. August 1994 (Auszge) [Text] // Europa-Archiv. – 1994. – № 18. – S. D 544–546.
909. Isard, W. Location and Space-economy: a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, and Urban Structure [Text] / W. Isard. – Cambridge MA : MIT Press, 1956. – 380 p.
910. Jeffery, Charlie. Farewell the Third Level? The German Laender and the European Policy Process [Text] / Charlie Jeffery // The regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? – London; Portland, OR : Frank Cass, 1997. – 223 p.
911. Jerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung [Text] / W. Jerber // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981.
912. Joint Declaration on cooperation and parynership between the Council of Europe and The European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.jp.coe.int/Upload/91\\_Joint\\_Declaration\\_EF.pdf](http://www.jp.coe.int/Upload/91_Joint_Declaration_EF.pdf).
913. Journal officiel de l'Union européenne L 229 du 29.6.2004.
914. Kant, I. Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf, in Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik 67, 112 (Karl Vorlander ed., 1964).
915. Keating, M. Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era [Text] / M. Keating. – Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2001.
916. Keesings Archiv der Gegewart BRD vom 4. Dezembr 1969.
917. Keohane, R. O. International Institutions: Can Interdependence Work? [Text] / R. O. Keohane // Foreign Policy. – N.Y. – 1998. – Spring. – № 110. – P. 82–97.
918. Kerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung [Text] / W. Kerber // Entwicklung und Subsidiarität. – München, 1988.
919. King, P. Federalism and Federation [Текст] / P. King. – London : Croom Helm, 1982. – 159 p.
920. Krasner, S. Globalization and Sovereignty [Text] / S. Krasner // State and sovereignty in the global economy. – L. ; N.Y., 1999.
921. Kubicek, P. Regionalism, Nationalism, and Realpolitik in Central Asia [Text] / P. Kubicek // Europe – Asia Studies, June 1997. Vol. 49. – № 4. – P. 629–647.

922. Kunz, J. Supranational organs [Text] / J. Kunz // A.J.I.L. – 1952. – Vol. – № 4. – P. 695–698.
923. La France du nouveau siècle [Text] / Sous la direction de Th. De Montbrial. – P. : PUF, 2002. – 507 p.
924. Lagroye, J. A propos du «concept d'Empire» [Text] / J. Lagroye // Droit, institutions et systèmes politiques en hommage à M. Duverger. – P. : PUF, 1987.
925. Lasok, D. An introduction to the law and institutions of the European Communities [Text] / by D. Lasok and J.W. Bridge. – 3rd ed. – London : Butterworths; St. Paul, Minn. : Mason Pub, 1982. – 509 p.
926. Lasok, D. Law and Institutions of the European Communities [Text] / D. Lasok, J. W. Bridge. – 5<sup>th</sup> ed. – L. : Butterworth-Heinemann, 1991. – 882 p.
927. Le Bras G. Canon Law [Text] / Le Bras G. // The Legacy of the Middle Ages (eds. Grump C.G., Jacob E. F.). – Oxford, 1926.
928. Lecheler, H. Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer Europäischen Union [Text] / H. Lecheler. – Berlin, 1993.
929. Lenaerts, K. Procedural Law of the European Union [Text] / K. Lenaerts, D. Arts. – London : Sweet & Maxwell, 1999. – 300 p.
930. Lindeiner-Wildau, K. Von. La supranationalité en tant que principe de droit [Text] / K. Von. Lindeiner-Wildau. – Leyden, 1970.
931. Manzanar'es, H. Le Parlement Еигорёен [Text] / H. Manzanar'es. – P. : Berger-Levrault, 1964. – 241 p.
932. Marauhn, T. The European Central Bank as Regulator and as Institutional Actor in The Regulation of Financial Services in the European Union [Text] / T. Marauhn and M. Weiss // The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform. – Cambridge : Cambridge University Press, 2006. – P. 217–219.
933. Marjolin, R. Memoirs 1911–1986. Architect of European Unity [Text] / R. Marjolin. – Luxembourg, 1989.
934. Marriott, J. The conception of Empire: how it has moulded history [Text] / J. Marriott // Universal history of the world. – V.1. L., 1927.
935. Marshall, D. Understanding late-twentieth-century capitalism: Reassessing the globalization theme [Text] / D. Marshall // Government and opposition. – L., 1996. – Vol. 13. – № 2. – P. 193–215.
936. Marshall, T. H. Class, Citizenship and Social Development [Text] / T. H. Marshall // Universite of Chicago Press. – London, 1964.
937. McCormick, J. The European Union. Politics and Policies. Cambridge [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – 432 p.
938. McRae H. The World in 2020. Power, Culture, and Prosperity: A Vision of the Future, Harper Collins Publishers [Text] / H. McRae. – London, 1995. – 302 p.
939. Medina, M. La Comunidad Europea y sus principios constitucionales [Text] / M. Medina. – Madrid : Tecnos, 1974. – 220 p.

940. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1555975&SecMode=1&DocId=1104084&Usage=2>.
941. Middlemas, K. Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union [Text] / K. Middlemas. – London : Fontana Press, 1995.
942. Milward, A. S. The Reconstruction of Western Europe 1945–1951 [Text] / A. S. Milward. – London, 1984. – 552 p.
943. Monnet, J. Memoirs [Text] / J. Monnet. – New York, 1978. – 544 p.
944. Montani, G. The Role of the European Budget in European Economic Policy [Text] / G. Montani // *Il Federalista*. – Year XLVII. – 2005. – № 3. – P. 136–168.
945. Morgan, G. The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration, Princeton (NJ) [Text] / G. Morgan. – Oxford : Princeton Univ. Press, 2005.
946. Moreau Defarges, Ph. La politique internationale [Text] / Ph. Moreau Defarges. – P. : Hachette, 1990. – 380 p.
947. Nell-Breuning, O. v. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität [Text] / O. v. Nell-Breuning. – Freiburg/Basel/Wien, 1968.
948. Neumann, I. B. Russia as Central Europe's Constituting Other [Text] / I. B. Neumann // *East European Politics and Societies*. – 1993. – Vol. 7 – № 2.30.
949. 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 [Text] / S. Ninatti // *Jean Monnet Working Paper*. – 2003. – Vol. 10.
950. No More States? Globalization, National Self-determination, and Terrorism [Text] / R. N. Rosecrance, A. A. Stein (eds). Lanham etc.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. – 305 p.
951. Nugent N. The Government and Politics of the European Union [Text] / N. Nugent. – 6th edn. – London : Macmillan, 2006. – 656 p.
952. Ohmae, K. The end of the nation state: The rise of regional economies [Text] / K. Ohmae. – L. : Harper Collins, 1995. – X, 214 p.
953. Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty [1 October 1969] [Text] // *Bulletin of the European Communities*. – 1969. – Supplement No. 9/10. – 99 p.
954. Opinion 1/75, European Court Reports I–1355, 1975.
955. Opinion 1/78, European Court Reports I–2871, 1979.
956. Opinion 2/91, European Court Reports I–1061, 1973.
957. Pagden, A. There is a real Problem with the semantic Field of Empire [Text] / A. Pagden // *Ab Imperio*. – 2005. – № 1.

958. Parlement européen; Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct [Text]. – Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, Septembre 1969. – P. 27–40.
959. Parlement européen, Résolution relative à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (12 mars 1969) [Text] // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 01.04.1969. – № 41. – P. 12
960. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 246 (17.09.1999). – P. 3–51.
961. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 239 (09.09.1999). – P. 3–50.
962. Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm)
963. Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part [Text] // Official Journal. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.
964. Pescatore, P. Les relations extérieures des Communautés européennes [Text] / P. Pescatore // RCADI. – 1961. – V.II. – P. 9–239.
965. Petriccione, R. Italy: Supremacy of Community Law over National Law [Text] / R. Petriccione // ELR. – 1986. – vol. 11. – P. 317–328
966. Pinder, J. Mario Albertini in the history of Federalist thought [Text] / J. Pinder // The Federalist. – 2002. – № 3. – P. 157–170.
967. Pipkorn, J. Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit [Text] / J. Pipkorn // Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. – 1992. – № 22.
968. Poidevin, R. Robert Schumann. Homme d'Etat. 1886–1963 [Text] / R. Poidevin. – Paris, 1986. – P. 244–269.
969. Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.
970. Pound, R. An Introduction to the Philosophy of Law [Text] / R. Pound. – New Haven and London : Yale University Press, 1982.
971. Presidency Conclusions of the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – № 11. – P. 8.

972. Preston, C. Poland and EU Membership: Current Issues and Future Prospects [Text] / C. Preston // *Journal of European Integration*. – 1998. – V. 21, № 2. – P. 147–168.
973. Prieur, R. Les relations internes et externes de la CECA [Text] / R. Prieur. – Paris, 1958. – 371 p.
974. Quadri, R. *Dirito Internazionale Publico* [Text] / R. Quadri. – Palermo, 1963. – 476 p.
975. Reinicke, W. H. Global public policy [Text] / W. H. Reinicke // *Foreign affairs*. – Wash., 1997. – Vol. 76. – № 6. – P. 127–138.
976. Report A5-0429/2001 on European citizens' right of petition: consolidation by amendment of the EC Treaty (2001/2137(INI)).
977. Resolution on the principle of subsidiarity of July 12, 1990 [Text] // O. J. – 1990. – C231/63.
978. Risse, T. *Europeanization and Domestic Change* [Text] // T. Risse, M. G. Cowies, J. Caporaso (eds) // *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. – Ithaca NY : Cornell University Press, 2001. – P. 1–20.
979. Roney, A. *The EC/EU Fact Book: The Complete Question and Answer Guide* [Text] / A. Roney. – L., 2000. – 351 p.
980. Ross, C. *Die Neuverteilung der Erde* [Text] / C. Ross // *Zeitschrift fur Geopolitik*. – 1936. – S. 582–596.
981. Roos, L. Art. «Subsidiarität» [Text] / L. Roos // Enderle, Georges u.a. (Hrsg.): *Lexikon der Wirtschaftsethik*. – Freiburg/Basel/Wien, 1993.
982. Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // *Il Filederalista*. – Year L, 2008. – № 2. – P. 126–131.
983. *Rozwarstwienie Unii Europejskiej a Polska* [Text] // *Polska w Europie*. – 1999. – Listopad.
984. *Rules of Procedure of the Commission* [Text] // *Official Journal*. – L 30. – 08.12.2000. – P. 0026–0034.
985. Sachs, J. *International economics: Unlocking the mysteries of globalization* [Text] / J. Sachs // *Foreign Policy*. – 1997. – Vol. 76. – № 6.
986. Sakowicz, M. *Rola regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na przykładzie polityki spójności* [Text] / M. Sakowicz, M. Borysiuk, M. Klimowicz, A. Kłapac, P. Ksenycz & B. Kumor // *Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki* / Redakcja naukowa A. Nowak-Far. – Warszawa : K.S.A.P., 2008. – 272 s.
987. Sassen, S. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization* [Text] / S. Sassen. – N.Y. : Columbia University Press, 1996, xvi + 158 p.
988. Schwarz, H.-P. *Konrad Adenauer. A German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction. Vol. I, From the German Empire to the Federal republic. 1876–1952* [Text] / H.-P. Schwarz, L. Willmot. – Oxford : Berghahn Books, 1995. – 759 S.

989. Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwrpunkt EG* [Text] / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.
990. Scmitz, K. *Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung* [Text] / K. Scmitz // *WSI-Mitteilungen*. – 1992. – № 12.
991. *Session 1989-1990. 27<sup>th</sup> Report, «Economic and Monetary Union and Political Union»*
992. Shaw, J. *Law of the European Union* [Text] / Jo Shaw. – 3rd ed. – Basingstoke : Palgrave, 2000. – 591 p.
993. Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwrpunkt EG* [Text] / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.
994. Siegler, Heinrich: *Europäische politische Einigung III. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1973-1976*. Bonn/Wien/Zürich: Siegler&Co. KG, 1977.
995. *Single European Act* [Text] // OJEC. – 29/06/1987. – L169 p.
996. Sintes, G. *La politique sociale de l'Union Europeenne* [Text] / G. Sintes. – Bruxelles, 1996.
997. Slapin, J. B. *Look who's talking: Parliamentary Debate in the European Union* [Text] / J. B. Slapin & S. O. Proksch // *European Union Politics*. – 2010. – Vol. 11. – № 3. – P. 333–357.
998. Smith, J. *Europe's elected Parliament* [Text] / J. Smith. – Sheffield, 1999. – 260 p.
999. Smits, R. *The European Central Bank: Institutional Aspects* [Text] / R. Smits // *International and Comparative Law Quarterly*. – Vol. 45. – 1996.
1000. Steiner, A. J. *Transnational legal problems* [Text] / A. J. Steiner, D. F. Vagts, N. H. Koh. – N. Y., 1994.
1001. *Statement by Georges Spénale following the Rome European Council (1 and 2 December 1975)* [Text] // *Bulletin of the European Communities*. – 1975. – No 11. – P. 10.
1002. *Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology*. – Luxemburg, 1992.
1003. Steunenberg, B. *The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU* [Text] / B. Steunenberg & J. (ed.) Thomassen. – Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2002. – xvi, 404 p.
1004. Stevens, R. M. *Asymmetrical Federalism* [Text] / R. M. Stevens. – New-York : PubUcus, 1989.
1005. Strasser, D. *The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities* [Text] / D. Strasser. – Luxembourg : EUR-OP, 1992.

1006. Swenden, W. Federalism and Regionalism in Western Europe: a Comparative and Thematic Analysis [Text] / W. Swenden. – Basingstoke, 2006. – 344 p.
1007. Taylor, Ch. Der Begriff der «bürgerlichen Gesellschaft» im politischen Denken des Westens [Text] / Ch. Taylor // Brumlik M., Brunkhorst H. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. – Frankfurt/Main, 1993.
1008. Tchakaloff M.-F. Christophe. Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification. Actes du colloque [Text] / Christophe M.-F. Tchakaloff. – Bruxelles : Bruyant, 1999. – 389 p.
1009. Textes, adoptés le 17 mai 1960, relatifs à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct [Text] // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 02.06.1960. – № 37. – P. 834.
1010. The European Commission. Appointment, Preferences and Institutional Relations [Text] // CESIFO Working Paper № 2120. – 2007.
1011. The European Parliament. Directorate-General for Research. The Regions in a European Community characterized by subsidiarity [Text]. – Brussel, 1993.
1012. The European Integration Theory [Text] / Antje Wiener и Thomas Diez (eds.). – Oxford University Press, 2005. – P. 54–61.
1013. The European Parliament. Directorate-General for Research. The Regions in a European Community Characterized by Subsidiarity [Text]. – Brussel, 1993.
1014. The Financial Times. – 2002. – 17 September
1015. The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform [Text]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2006. – 288 p.
1016. Thurow, L. Le capitalisme a-t-il un avenir? [Text] / L. Thurow // II Politique intern. – 1998. – № 81.
1017. Thurow, L. C. Building Wealth: the Rules for Individuals, Companies and Nations in a Knowledge-based Economy [Text] / L. C. Thurow. – New York : Harper Business, 1999. – 336 p.
1018. Todorov, T. Le nouveau desordre mondial: Reflexions d'un Europeen [Text] / T. Todorov. – Paris, Robert Laffont, 2003. – p. 87 ff
1019. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Community and certain related acts. March 2001; First demographic estimates for 2007 [Text] // Eurostat data in focus. Population and social conditions. – 2008. – № 3.
1020. Urwin, D. The Community of Europe. F History of Europe an integration Since 1945 [Text] / D. Urwin. – L. 1995.
1021. Usher, J. The Commission and the Law [Text] / J. Usher // Spence D. (eds.). The European Commission. – L., 2006.
1022. Vaubel, R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter [Text] / R. Vaubel // Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate. – The Hague : Kluwer Law International, 1996.



1023. Vedrine, H. Les mondes de Francois Mitterand. 1981–1995 [Text] / H.Vedrine. – P. : Fayard, 1996. – 784 p.
1024. Velasco de M. D. Las organizaciones internacionales [Text] / Velasco de M. D. – Madrid, 1996.
1025. Veyne, P. L'Empire romain. In: Maurice Duverger (ed.) La Concept d'Empire [Text] / P. Veyne. – Paris : Presses Univ. des France, 1980.
1026. Wallerstein, I. States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition [Text] / I. Wallerstein // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999.
1027. Wallerstein, I. The Geoculture of Development or the Transformation of Our Geoculture? II Asian Perspective», XVII, 2, Fall/Winter 1993.
1028. Waschkuhn, A. Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur «Civil Society» [Text] / A. Waschkuhn. – Berlin : Westdeutscher Verlag, 1994.
1029. Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations [Text] / R. L. Watts // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 117–137.
1030. Watts, R. L. Comparing Federal Systems in the 1990s [Text] / R. L. Watts. – Kingston : Inst. Intergov. Relat. McGill-Queen.s Univ. Press, 1996. – xv, 126 p.
1031. Weatheril, S. EC Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community [Text] / S. Weatheril & P. Beaumont. – London, 1995.
1032. Weidenfeld, W. Europa von A bis Z [Text] / W. Weidenfeld, W.Wessels. – Bonn : Europa Union Verlag GmbH, 2000. – 464 p.
1033. Weiler, J. The Community system: the dual character of Supranationalism [Text] / J. Weiler // YBEL, 1981. – № 1. – P. 267–281.
1034. Weisenfeld, E. Frankreich und Mitteleuropa – Der Plan für einen eurordischen Stabilitöts-Pakt [Text] / E. Weisenfeld // Kolboom I., Weisenfeld E. (Hrsg.). Frankreich in Europa. Ein deutsch-franzsicher Rundblick. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft for Auswärtige Politike. – V. Bonn, 1993.
1035. Welsh, J. M. A peoples Europe? European citizenship and European identy [Text] / J. M. Welsh // European University Institute. – Florence, 1983.
1036. Wessels, W. An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes [Text] / W. Wessels // Journal of Common Market Studies. – Vol. 35. – № 2. – 1997. – P. 267–299.
1037. Wessels, W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration [Text] / W. Wessels. – Koln. : Jean Monnet-Lehrstuhl für politische Wissenschaft und europaische Fragen, Universitat zu Koln. – March 2006.
1038. Westlake, M. The Commission and the Parliament [Text] / M. Westlake // The European Commission / Ed. By Edwards G. and Spence D. – L. : Cartermill Publishing. 1995.

1039. Wiener, A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State [Text] / A. Wiener. – Oxford : Westview Press, 1998.
1040. Wilson, K. The History of the Idea of Europe [Text] / K. Wilson, J. van der Dussen (eds.). – London/New York, 1995. – 216 p.
1041. Wyatt & Dashwood's European Union Law: 5<sup>th</sup> edition / Edited by Antony Arnall, Alan Dashwood, Michael Dougan, Malcolm Ross, Eleanor Spaventa, Derrick Wyatt, Q.C. – London : Sweet & Maxwell, 2006. – cl+ 1224 p.
1042. Yakovyuk, I. V. Imperial Model as a Basis for Development of the European Union at the Present Stage [Text] / I. V. Yakovyuk // WEST-OST-REPORT : International Forum for Science and Research (Berlin). – 2012. – № 4. – P. 86–95.
1043. Yakovyuk, I. V. European Union: in search for balance between national and supranational interests [Text] / I. V. Yakovyuk // PolitBook. – 2012. – № 3. – P. 156–170.
1044. Yergin, D. The Commanoting Heights. The Battle Between Government and the Marketplace. That is Remaking the Modern World [Text] / D. Yergin, J. Stanislaw. – N.Y., 1988.
1045. Zemanek, K. Is the Term «Soft Law» Convenient. – In Liber Amicorum : Professor Ignaz Seidl – Hohenveldern [Text] / Edited by Hafner G., Loible G., Rest A., Sucharia-Behrmann L., Zemanek K. – The Hague 1998. – P. 843–862.
1046. Zielonka, J. Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union [Text] / J. Zielonka. – Oxford University Press, 2006. – 293 p.
1047. Zimmerman, J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century [Text] / J. F. Zimmerman // The Journal of Federalism. – 2001. – № 31 (2). – P. 15–30.
1048. Zizek, S. Class Struggle or Postmodernism? Yes, Please! [Text] / S. Zizek // Contingency, Hegemony, Universality. Contemporary Dialogues on the Left. – London & New York Verso, 2000. – P. 90–135.
1049. Zolo, D. Contemporary Uses of the Notion of «Empire» [Text] / D. Zolo // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/empire.htm>.

# **Зміст**

Список умовних скорочень .....	5
--------------------------------	---

Передмова .....	6
-----------------	---

## **Розділ 1. Європейська інтеграція: історико-теоретичні передумови**

Глава 1. Об'єднавчий процес в Європі від Давнього Риму до Лісабонських угод .....	12
Глава 2. Міждержавна інтеграція: поняття і ознаки .....	72
Глава 3. Внутрішньодержавна регіоналізація та її співвідношення з процесом європейської інтеграції .....	105

## **Розділ 2. Європейський Союз: правова природа об'єднання**

Глава 1. Основні підходи до пояснення правової природи ЄС .....	148
§ 1. «Імперська ідея» в організації та функціонуванні Європейського Союзу .....	149
§ 1. Концепція «імперського федералізму» та її втілення на практиці .....	185
§ 1. Конфедералізм: теорія і практика в розбудові об'єднаної Європи .....	206
§ 1. Федералізм у теорії і практиці європейської інтеграції .....	227
§ 1. Європейський Союз як форма міжнародного об'єднання держав .....	237
Глава 2. Європейський Союз – наднаціональний характер об'єднання .....	250
§ 1. Наднаціональний вектор у розвитку ЄС .....	250
§ 2. Особливості реалізації державного суверенітету в Європейському Союзі .....	266
§ 3. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством .....	313

## **Розділ 3. Інституційний механізм ЄС як відображення наднаціональної організації влади**

Глава 1. Особливості загальноєвропейського механізму «стримувань і противаг» .....	329
Глава 2. Європейський Парламент: еволюція правового статусу .....	341
Глава 3. Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав-членів .....	374

<b>Глава 4. Рада: внутрішня організація й порядок функціонування</b> .....	387
<b>Глава 5. Європейська комісія: порядок формування і повноваження</b> .....	404
<b>Глава 6. Суд ЄС і його роль в утвердженні наднаціональності Європейського Союзу</b> .....	422
<b>Глава 7. Європейський центральний банк і його роль в умовах поглиблення інтеграції</b> .....	440
<b>Глава 8. Рахункова палата як основний інститут системи фінансового контролю ЄС</b> .....	457

**Розділ 4. Європейський Союз і національні держави:  
особливості взаємовідносин на етапі інтеграції до ЄС**

<b>Глава 1. Умови членства в ЄС і порядок його набуття</b> .....	467
<b>Глава 2. Європейський Союз і держави-члени: принципи взаємовідносин</b> .....	500
<b>Глава 3. Основні підходи до здійснення функцій держави в умовах членства в ЄС</b> .....	535
§ 1. Функція охорони і захисту прав і свобод людини: еволюція підходів ЄС до її здійснення.....	535
§ 2. Економічна функція держави і роль Європейського Союзу в її реалізації.....	556
§ 3. Розбудова соціального співтовариства як результат участі ЄС в реалізації соціальної функції держави.....	581
<b>Глава 4. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин</b> .....	611
<b>Глава 5. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС як передумова її інтеграції в Європейський Союз</b> .....	640
<b>Висновки</b> .....	672
<b>Список джерел і літератури</b> .....	685

# Contents

<b>Abbreviations</b> .....	5
----------------------------	---

<b>Preface</b> .....	6
----------------------	---

## **Part 1. European Integration: Historical and Theoretical Background**

<b>Chapter 1. Consolidation in Europe from Ancient Rome to Lisbon Treaties</b> .....	12
<b>Chapter 2. Intergovernmental integration: notion and features</b> .....	72
<b>Chapter 3. Intrastate regionalization and its correlation with the process of European integration</b> .....	105

## **Part 2. European Union: Legal Nature of Alliance**

<b>Chapter 1. General approaches on legal nature of the European Union</b> ...	148
§ 1. «Idea of Empire» in organization and functioning of the European Union .....	149
§ 2. Conception of «imperial federalism» and its practical realization .....	185
§ 3. Confederalism: theory and practice of the United Europe creation .....	206
§ 4. Federalism in theory and practice of European integration .....	227
§ 5. European Union as a form of international junction of the states .....	237
<b>Chapter 2. European Union – supranational nature of the community</b> ....	250
§ 1. Undergovernmental vector of the EU genesis .....	250
§ 2. Peculiarities of the state sovereignty realization in the European Union .....	266
§ 3. EU citizenship: notion and correlation with the national citizenship .....	313

## **Part 3. EU Institutional Mechanism as the Reflection of Supranational Organization of Power**

<b>Chapter 1. Peculiarities of common European mechanism of «checks and balances»</b> .....	329
<b>Chapter 2. The European Parliament: evolution of legal status</b> .....	341
<b>Chapter 3. The European Council as a legal form of cooperation of the heads of the states and governments</b> .....	374

<b>Chapter 4. The Council: structure and functioning</b> .....	387
<b>Chapter 5. The European Commission: composition and powers</b> .....	404
<b>Chapter 6. The Court of Justice and its contribution in reinforcement of supranational features of the European Union</b> .....	422
<b>Chapter 7. The European Central Bank and its role in increasing integration</b> .....	440
Chapter 8. The Court of Auditors as a basic institution of financial control of the EU .....	457

**Part 4. European Union and Member States: Peculiarities of Relationship during the European Integration**

<b>Chapter 1. Membership conditions and procedure</b> .....	467
<b>Chapter 2. The European Union and Member States: principles of relationship</b> .....	500
<b>Chapter 3. General approaches on execution of internal functions of the state in the EU</b> .....	535
§ 3.1. Function of safeguarding and protection of human rights and freedoms: evolution of EU approaches and its execution .....	535
§ 3.2. Economical function of the state and role of the European Union in its realization .....	556
§ 3.3. Formation of social community as a result of the EU participation in realization of social function of the state .....	581
<b>Chapter 4. The European Union and Ukraine: evolution of relationship</b> ....	611
<b>Chapter 5. Adaptation of legislation of Ukraine to the EU Law as a precondition of its integration to the European Union</b> .....	640
<b>Conclusions</b> .....	672
<b>List of Sources and Literature</b> .....	685

*Наукове видання*

**Яковюк Іван Васильович**

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄС:  
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ**

**Монографія**

В авторській редакції

Коректор *Н. Ю. Шестьора*  
Комп'ютерна верстка *В. М. Зеленька*

Підписано до друку 24.04.2013.  
Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 47,5. Обл.-вид. арк. 49,7. Вид. № 902.  
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а  
Тел./факс (057) 716-45-53  
Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto:sales@pravo-izdat.com.ua)

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні СПДФО Білетченко  
Тел. (057) 758-35-98