

НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ В ЄС ГНУЧКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇЇ ФОРМИ – ПРОСУНУТОЇ СПІВПРАЦІ

SCOPES OF FLEXIBLE INTEGRATION AND ITS FORM – ENHANCED COOPERATION IN THE EU

Савка В.Я.,

*старший викладач кафедри міжнародної політики
Ужгородського національного університету*

У статті проаналізовано практику застосування гнучкої інтеграції та її окремої форми – просунутої співпраці, в різних сферах діяльності ЄС.

Значено про принципову відмінність між поняттями «гнучка інтеграція» і «просунута співпраця». Перше включає усе різноманіття винятків із загальних правил поступального і однорідного розвитку ЄС. Друге поняття припускає поглиблення інтеграції в окремих сферах шляхом співпраці деяких країн – членів ЄС і має жорстко обмежені параметри і умови застосування, зафіксовані в установчих договорах ЄС.

Гнучка інтеграція у формі системи різних винятків застосовувалася і продовжує застосовуватися в різних сферах розвитку ЄС. Прикладами можуть служити усі винятки, котрі надавалися Великій Британії, Данії, Ірландії, Швеції, усі транзитні періоди для нових країн, що мають тимчасовий характер. Іншим варіантом використання гнучкої інтеграції є проекти за участю не усіх держав-членів або з участю третіх країн – ЕВС, шенгенська зона, Європейський економічний простір, різні види взаємодії в сфері СЗППБ / ЄПБО.

Відносно просунутої співпраці, механізм якої чітко прописаний у засадничих договорах ЄС, ситуація принципово інша. Сфери її застосування серйозно обмежені.

Просунута співпраця не застосовується в сферах виняткової компетенції Співтовариства, в які входять митний союз, грошово-кредитна політика держав – членів зони євро, загальна торгова політика, правила конкуренції, необхідні для функціонування внутрішнього ринку, захист біологічних ресурсів у рамках спільної риболовецької політики.

Просунута співпраця не може торкатися європейського громадянства і не повинна сприяти дискримінації між національностями держав-членів. Просунута співпраця може застосовуватися в сферах змішаної компетенції Співтовариства і держав-членів, перелік яких досить великий.

Загалом коло можливого застосування просунутої співпраці досить широке. Проте досі дуже популярною є ідея про те, що просунута співпраця повинна застосовуватися насамперед або в нових сферах співпраці, або в нових напрямках старих сфер.

Ключові слова: європейська інтеграція, гнучка інтеграція, просунута співпраця, ЄС, інституалізація просунутої співпраці, шенгенська зона, економічний і валютний союз, Європейський економічний простір.

The article analyzes the practice of applying flexible integration and its separate form – enhanced cooperation in various areas of EU activity.

The fundamental difference between the concepts of “flexible integration” and “enhanced cooperation” is noted. The first includes all the various exceptions to the general rules of progressive and homogeneous EU development. The second concept implies the deepening of integration in certain areas through the cooperation of some EU member states and has severely limited parameters and conditions of application, enshrined in the founding treaties of the EU.

Flexible integration in the form of a system of different exceptions has been and continues to be used in various areas of EU development. Examples are all the exemptions granted to the United Kingdom, Denmark, Ireland, Sweden, and all transit periods for new countries that are temporary. Another option for the use of flexible integration is projects with the participation of not all Member States or with the participation of third countries – EMU, Schengen area, European Economic Area, various types of cooperation in the field of CFSP / ESDP.

Enhanced cooperation shall not apply in the areas of exclusive Community competence, which include the customs union, the monetary policy of the euro area Member States, the common trade policy, the competition rules necessary for the functioning of the internal market and the protection of biological resources under the Common Fisheries Policy.

Enhanced cooperation may not affect European citizenship and must not contribute to discrimination between the nationalities of the Member States. Enhanced cooperation can be applied in areas of mixed competence of the Community and the Member States, the list of which is quite large.

In general, the range of possible applications of enhanced cooperation is quite diverse. However, the idea that enhanced cooperation should be applied primarily in new areas of cooperation is still very popular.

Key words: European integration, flexible integration, enhanced cooperation, EU, institutionalization of the enhanced cooperation, Schengen area, economic and monetary union, European Economic Area.

Постановка проблеми. Гнучка інтеграція розглядається як складова частина інтеграційного процесу, яка характеризується неоднаковою участю держав-членів в інтеграційних проектах, що зумовлено їх бажанням або можливостями, припускає неоднакові права і обов'язки учасників і веде до створення різних конфігурацій усередині або поза ЄС, з можливим включенням третіх країн.

Поява гнучкої інтеграції зумовлена поєднанням різноспрямованих векторів розвитку ЄС – розширенням числа країн – учасниць європейської інтеграції і поглибленням інтеграційних процесів. Збільшення числа учасників ЄЕС / ЄС неминуче призводило до зростання неоднорідності інтересів і можливостей держав усередині угруповання. Своєю чергою поглиблення інтеграції і її поширення на нові сфери співпраці об'єктивно сприяло посиленню цих протиріч і прояву істотних відмінностей у розумінні цілей і завдань інтеграції у її учасників. У такій ситуації стає необхідним пошук альтернативних шляхів розвитку ЄЕС, які допомогли б уникнути стагнації і внутрішнього розколу в ЄС. Використання можливостей гнучкої інтеграції дозволяє знаходити вихід з тупикових ситуацій і просувати інтеграцію вперед.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У західних дослідженнях існує велика історіографія, присвячена теоретичним і практичним питанням застосування гнучкої інтеграції. До початку 90-х років досліджень з цієї проблематики було небагато, і вони не мали системного характеру. Сюди можна віднести роботи Р. Дарендорфа [1], Е. Грабіца [2], К-Д. Елерманна [3], Х. Волласа [4]. Підписання Маастрихтського договору стало відправною точкою бурхливої дискусії про можливість використання гнучкої інтеграції в ЄС, яка часто змикалася з обговоренням шляхів майбутнього розвитку Єдиної Європи.

Відмічаючи необхідність теоретичного обґрунтування довгострокових наслідків застосування гнучкої інтеграції в ЄС, А. Келлікер на базі наявних теорій інтеграції і аналізу розвитку Євросоюзу представив власну теоретичну модель, яка пояснює вплив гнучкої інтеграції на розвиток ЄС [5]. Келлікер розглядає «диференціацію» в широкому сенсі цього поняття, гнучку інтеграцію, як її складову частину, і «уніфікацію» у рамках ЄС як два основні тренди в розвитку Європейського Союзу. В процесі висвітлення боротьби вказаних тенденцій автор намагається збудувати логіку диференційованої інтеграції.

Концепт гнучкої інтеграції повільно і поступово формувався впродовж більш ніж трьох десятиліть після першого розширення Співтовариства. Із становленням Європейського Союзу на початку 90-х років питання про застосування гнучкої інтеграції стає ключовим у дискусіях про майбутнє його устрою. Значна частина досліджень присвячена оцінці використання гнучкої інтеграції в ході розвитку ЄЕС / ЄС. К-Д. Елерманн [6] і Х. Воллас [4] розглядають гнучку інтеграцію як складову частину інтеграційної динаміки. На думку А. Келлікера, диференціація є потужним інструментом для подолання тупикових ситуацій. Проте наявність доцентрового ефекту від застосування гнучкої інтеграції, коли до просунутої групи

держав приєднуються раніше скептично налаштовані держави-члени, багато в чому залежить від конкретної сфери співпраці [5, с. 282].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є – розглянути, проаналізувати наявну практику застосування й імплементації гнучкої інтеграції та її окремої форми – просунутої співпраці, в різних сферах діяльності ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спочатку необхідно відмітити принципову різницю між поняттями «гнучка інтеграція» і «просунута співпраця». Перше включає усе різноманіття винятків із загальних правил поступального і однорідного розвитку ЄС. Друге поняття припускає поглиблення інтеграції в окремих сферах шляхом співпраці деяких країн – членів ЄС і має жорстко обмежені параметри і умови застосування, зафіксовані в установчих договорах ЄС. Так ЕВС може вважатися класичним прикладом поєднання різних типів і форм гнучкої інтеграції, але при цьому він не є просунутою співпрацею, оскільки знаходиться в виключній компетенції Співтовариства, тобто галузі, виключеній зі сфери застосування просунутої співпраці. Дотепер просунута співпраця не застосовувалася жодного разу, а гнучка інтеграція в ЄС існує вже не одне десятиліття. Таким чином, поняття гнучкої інтеграції є ширшим і включає різні варіації, у тому числі і просунуту співпрацю.

Оформлення можливості нерівномірного просування інтеграційних процесів у вигляді положень про просунуту співпрацю стало приводом для початку жвавих дискусій про можливі сфери його застосування в ЄС. Інтерес до цієї проблеми зрозумілий, оскільки саме тут змикається теорія і її практичне застосування, яке може мати далекосяжні наслідки. Проте слід розрізняти сфери застосування гнучкої інтеграції загалом і просунутої співпраці зокрема.

Гнучка інтеграція у формі системи різних винятків застосовувалася і продовжує застосовуватися в різних сферах розвитку ЄС. Прикладами можуть служити усі винятки, котрі надавалися Великій Британії, Данії, Ірландії, Швеції, усі транзитні періоди для нових країн, що мають тимчасовий характер. Іншим варіантом використання гнучкої інтеграції є проекти за участю не усіх держав-членів або з участю третіх країн – Економічний і валютний союз (ЕВС), шенгенська зона, Європейський економічний простір, різні види взаємодії в сфері Спільної зовнішньої політики і політики безпеки / Європейської політики безпеки і оборони (СЗППБ/ЄПБО). Важливо відмітити, що ідеальним варіантом для розвитку інтеграції є форма різношвидкісного руху, коли усі держави мають спільну мету і поступово приєднуються до вже наявних проектів Союзу.

Прекрасною ілюстрацією такого процесу може служити розширення зони євро і шенгенської зони. Єдину європейську валюту, виконавши необхідні критерії, ввели в 2007 році Словенія, в 2008 – Мальта і Кіпр, і остання, Словаччина, – з 1 січня 2009 року. Шенгенський простір збільшився в грудні 2007 року на дев'ять держав (усі країни, що вступили в ЄС в 2004 році, за винятком Кіпру). А в грудні 2008 року Швейцарія, населення якої раніше схвалило такий крок на референдумі, відмінила паспортний контроль на кордонах з ЄС. У категоріях гнучкої інтеграції можуть розглядатися регіональні об'єднання з можливим залученням третіх держав, такі як Середземноморська співпраця і «Північний вимір». Фактично можливості гнучкої інтеграції використовуються в усіх сферах діяльності Європейського Союзу.

Відносно просунутої співпраці, механізм якої чітко прописаний в засадничих договорах ЄС, ситуація принципово інша. Сфери її застосування серйозно обмежені. Використання просунутої співпраці не повинне вести за собою зміну загальносоюзного законодавства. Дослідники відмічали, що просунута співпраця не повинна широко застосовуватися, сфери її застосування мають бути обмежені. А в тих сферах, де вона може використовуватися, країни, що йдуть вперед, мають бути упевнені, що її застосування дійсно відповідатиме їх інтересам [7, с. 8]. Наприклад, посилення екологічних норм не повинне вести до зниження конкурентоспроможності країн, що прийняли ці норми. Просунута співпраця повинна насамперед застосовуватися в тих сферах, де просування вперед держав-членів відповідає спільним цілям інтеграції і не викликає сумнівів у їх корисності.

Деякі дослідники пов'язують застосування просунутої співпраці з голосуванням кваліфікованою більшістю голосів (КБГ). Тобто в тих сферах, де голосування відбувається через КБГ, просунута співпраця може не застосовуватися [7, с. 8]. Дійсно, теоретично застосування КБГ повинне мінімізувати необхідність введення просунутої співпраці. Проте на практиці існує велика різниця у кількості необхідних голосів для ухвалення рішення через КБГ і для введення просунутої співпраці. Застосування просунутої співпраці особливо перспективне в тих сферах, де співпраця тільки починає розвиватися, або там, де її просування залежить від одноголосного рішення держав-членів [8, с. 23].

Просунута співпраця не застосовується в сферах виняткової компетенції Співтовариства, в які входять митний союз, грошово-кредитна політика держав – членів зони євро, загальна торгова політика, правила конкуренції, необхідні для функціонування внутрішнього ринку, захист біологічних ресурсів у рамках спільної риболовецької політики. Таким чином, ЕВС не може вважа-

тися прикладом просунутої співпраці. Просунута співпраця не може торкатися європейського громадянства і не повинна сприяти дискримінації між національностями держав-членів.

Просунута співпраця може застосовуватися в сферах змішаної компетенції Співтовариства і держав-членів, перелік яких досить великий. Проте в сферах, що безпосередньо впливають на Єдиний внутрішній ринок, – оподаткування, соціальна політика, екологічна політика, захист прав споживачів, доцільність введення просунутої співпраці часто ставиться під сумнів. На думку Гелен Воллас і Франсуази де Ла Серр, в таких сферах, як спільна сільськогосподарська політика і рибальство, спільна торгова політика і політика в сфері конкуренції, політика об'єднання і транспортна політика, не повинна застосовуватися просунута співпраця, оскільки вони занадто взаємозв'язані між собою і утворюють єдиний блок спільних політик Співтовариства. Крім того, ці сфери співпраці вимагають високої міри фінансової солідарності, що також говорить не на користь застосування в них просунутої співпраці [8, с. 27]. З тим, що єдиний внутрішній ринок представляється найменш відповідною сферою для застосування просунутої співпраці, згодні практично усі дослідники і, що важливо, держави-члени. Дійсно, можливі порушення усередині спільного ринку ЄС потенційно загрожують самому процесу розвитку європейської інтеграції, оскільки єдиний ринок є цементуючою основою ЄС. Таким чином, застосування просунутої співпраці не повинне зачіпати функціонування ЕВР, зокрема, свободу пересування товарів, послуг капіталів і робочої сили, спільні сільськогосподарську і риболовецьку політики ЄС, вона повинна поважати принципи економічного і соціального об'єднання Союзу [9].

Дослідники бельгійського Центру європейських політичних досліджень (СЕРПС) навпаки вважають, що застосування просунутої співпраці можливе в сферах, безпосередньо пов'язаних з ЕВС, зокрема в сфері зайнятості, соціальної і податкової політик. Навіть більше, експерти СЕРПС не виключають, що просунута співпраця може застосовуватися навіть у рамках ЕВС, особливо для посилення економічної координації між країнами зони євро [10, с. 111–113]. Такі суперечливі припущення про можливі сфери застосування просунутої співпраці змушують погодитися з думкою британського дослідника Бена Голла, що розширення сфер реального застосування просунутої співпраці залежатиме від того, яку міру спотворення правил спільного ринку, передусім у сфері конкурентної політики, готові витримати держави-члени [7, с. 29–30].

Не викликає негативної реакції у зацікавлених сторін можливе застосування просунутої

співпраці в наступних сферах: дослідження і технологічний розвиток, транспорт і транс'європейські мережі, промисловість, туризм, освіта і професійне навчання, культура, охорона здоров'я, молодіжна політика. Допустиме застосування просунутої співпраці в сфері непрямого оподаткування, насамперед у сферах енергетики й екології. Такі галузі співпраці, як корпоративне законодавство, соціальна політика, енергетика і встановлення екологічних стандартів, також можуть бути відкриті для використання просунутої співпраці. Загалом просунута співпраця у сфері розвитку інфраструктури, екології, промисловій співпраці і дослідженнях виглядає досить логічною. Основною умовою застосування просунутої співпраці в перерахованих галузях, на наш погляд, повинен стати «не утиск» прав учасників таких груп у порівнянні з іншими державами-членами. Так, наприклад, встановлення більш високих екологічних стандартів групою країн не повинне знижувати їх конкурентоспроможність.

Перед підписанням Амстердамського договору найбільш перспективною просунута співпраця представлялася в сфері зовнішньої політики і політики безпеки. Проте в ході переговорів на Міжурядовій конференції (МУК) 1996–97 ця сфера була взагалі виключена з можливого застосування просунутої співпраці. У договорі була обумовлена можливість конструктивного утримання, коли держава, котра не бажає брати участь у проєкті, утримується від голосування під час його прийняття, але не заважає іншим державам приймати рішення. У Ніццькому і Лісабонському договорах просунута співпраця була поширена на сферу СЗППБ/ЄПБО. Нині видається дуже можливим застосування просунутої співпраці в практичних акціях і діях в СЗППБ/ЄПБО, якщо вони не суперечать загальним принципам і стратегіям ЄС, зокрема це стосується операцій і місій під егідою Євросоюзу. Можлива (і вже існує) тісніша співпраця в сфері військових технологій, розробки і виробництва озброєнь. Проте застосування просунутої співпраці у сфері зовнішньої політики представляється сумнівним.

Більшість країн шенгенської групи негативно сприймають будь-які дії, спрямовані на підірвання внутрішньої згуртованості групи. Тому тісна співпраця у рамках Шенгену більш ймовірна для здійснення оперативних дій, ніж у проєктах, що зачіпають облаштування групи [11, с. 21–25]. Застосування просунутої співпраці у боротьбі з нелегальною імміграцією викликає суперечливі оцінки. З одного боку, з урахуванням регіональних особливостей континенту така співпраця можлива і корисна, наприклад, для середземноморських країн під час організації спільного патрулювання берегових вод, оскільки ця проблема для цих країн вельми важливіша, ніж для країн Північної або

Центральної Європи. З іншого боку, було б недалекоглядним створення різних режимів відносно нелегальних іммігрантів на території ЄС, що може привести до перерозподілу їх потоків [11, с. 20] у країни з менш жорсткими вимогами. Небажаним є застосування просунутої співпраці в питаннях, пов'язаних з прикордонним контролем.

У сфері взаємодії поліцейських органів держав – членів ЄС застосування просунутої співпраці мабуть і не має очевидних супротивників. Цьому є декілька пояснень. Поглиблення спільних дій у цій сфері є насущною необхідністю, і дуже складно придумати, як воно може негативно впливати на спільні цілі Співтовариства. Країни, що не беруть участь у таких проєктах, не будуть сильно ущемлені в політичному відношенні. В означеній сфері давно існує традиція дво- чи тристоронньої співпраці. Реалізацією просунутої співпраці між поліцейськими відомствами держав – членів ЄС може, наприклад, стати створення спеціального поліцейського корпусу для вирішення особливих завдань на території учасників проєкту [12, с. 28]. Звичайно, у такому разі бажаною і розумною виглядає взаємодія створених підрозділів з Європолем. Можливим виглядає використання просунутої співпраці і в судово-правовій галузі, наприклад, у сфері обміну інформацією або визначення санкцій.

Зазвичай думка держави-члена про можливість застосування просунутої співпраці залежить від її власного статусу в конкретній сфері взаємодії і від внутрішньополітичних особливостей кожної з країн. Так, наприклад, Франція пропонувала наступні сфери для використання «поглибленої співпраці внутрішньої групи» – культура, освіта, єдина валюта, довкілля [9]. А британський прем'єр-міністр Тоні Блер назвав найбільш відповідними для застосування просунутої співпраці сфери внутрішньої і зовнішньої безпеки і відмітив необхідність участі Європейського парламенту в цих процесах [9].

Загалом коло можливого застосування просунутої співпраці досить різноманітне. Проте досі дуже популярною є ідея про те, що просунута співпраця повинна застосовуватися насамперед або в нових сферах співпраці, або в нових напрямках старих сфер.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Гнучка інтеграція має дуалістичну природу. З одного боку, можливості її застосування дозволяли обходити перешкоди на шляху розвитку ЄС, з іншого боку, неоднакові права і обов'язки порушують принцип загальної поступальної ходи і створюють потенційну загрозу єдності Союзу. І хоча досі гнучка інтеграція більшою мірою є винятком, а не правилом, очевидно, що в Європейській спільноті, а пізніше і в Союзі, можливості гнучкості використовувалися в цілях просування інтеграції вперед.

Різні типи і форми гнучкої інтеграції застосовувалися і продовжують застосовуватися практично в усіх сферах співпраці ЄС. Просунута співпраця, інституціалізована як один з базисних принципів розвитку ЄС, має строго обмежені сфери застосування. Але навіть там, де вона дозволена, її використання може мати

як позитивні, так і негативні наслідки. Тому просунута співпраця повинна застосовуватися насамперед у тих сферах, де просування вперед держав-членів відповідає спільним цілям інтеграції, не викликає сумнівів у їх корисності і фактично є заміною системи винятків, що практикувалася.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Dahrerdorf R. A Third Europe? Third Jean Monnet Lectures / European University Institute. Florence, 1979. 306 p.
2. Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? / Ed. by E. Grabitz. Strasbourg; Kehl a.-Rhein: N.P. Engel Verlag. 1984. 291 s.
3. Ehlermann C.D. How Flexible is Communities Law? An Unusual Approach to the Concept of "Two Speed". *Michigan Law Review*. 1984. Vol.82, N 2. P.1274-1293.
4. Wallace H. and Riley A. Europe: The Challenge of Diversity. Chatham House Papers 29. London, Routledge, 1985. 274 p.
5. Kölliker A. Flexibility and European Unification. The Logic of Differentiated Integration. Oxford, 2006. 420 p.
6. Ehlermann C. D. Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-0386.00052> (дата звернення: 23.07.2018).
7. Hall B. How Flexible Should Europe be? *CER*. London, 2000. P. 5–38.
8. La Serre F. de, Wallace H. Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? *Notre Europe. Research and Policy*. Paris, 1997. Paper N 2. P. 18–38.
9. Bulletin Quotidien Europe / Europe. Fgence Internationale d'Information pour la Press. Brussels, 1996-2009. 93 p.
10. The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. CEPS. Brussels, 2008. 175 p.
11. Monar J. Flexibility and closer co-operation in an emerging European migration policy: opportunities and risks. CeSPI. Roma, 1999. October. 96 p.
12. Dehousse F., Coussens W. Flexible Integration: Potential Applications? Integrating Europe: Multiple Speeds – One Direction? *EPC Working Paper*. London, 2004. N 9. P. 2–38.